

210

Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2026

Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland – Möglichkeiten und Wirkungen einer Staffelung nach Einkommen oder Regionen

Stefan Bach, Mark Hamburg, Marlene Merker, Joris Pieper, Simon Meemken und Edward Tyler

IMPRESSUM

DIW Berlin, 2026

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Anton-Wilhelm-Amo-Straße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 978-3-911978-01-9
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 210

Stefan Bach*, Mark Hamburg, Marlene Merker, Joris Pieper
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Simon Meemken, Edward Tyler
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e.V., Berlin

Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland

Möglichkeiten und Wirkungen einer Staffelung
nach Einkommen oder Regionen

Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts
Forschungskennzahl 3721 42 505 0

Berlin, Dezember 2024

Die Autorinnen und Autoren danken Jan Weiß, Julian Hirsch und Hans Zschüttig vom Umweltbundesamt für die kompetente Betreuung und Begleitung der Studie sowie Thomas Eigenthaler für wertvolle Hinweise und Diskussionen. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Studie liegt bei den Autorinnen und Autoren.

* DIW Berlin, Abteilung Staat. sbach@diw.de

Inhaltsverzeichnis

Kurzbeschreibung: Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland	1
Abstract: Design of a Climate Dividend in Germany	2
Summary	3
1 Hintergrund und Zusammenfassung	9
2 Ausgestaltungsoptionen einer Klimaprämie.....	18
2.1 Einheitliche Pro-Kopf Klimaprämie	19
2.2 Staffelung der Klimaprämie nach dem Einkommen	23
2.2.1 Versteuerung der Klimaprämie mit dem bestehenden Einkommensteuertarif.....	25
2.2.2 Abschmelzung der Klimaprämie bei mittleren Einkommen	26
2.2.3 Technische und administrative Umsetzung, Befolgungs- und Verwaltungsaufwand.....	32
2.3 Staffelung der Klimaprämie nach ländlichen und städtischen Regionen (in Anlehnung an den Klimabonus in Österreich)	39
3 Aufkommens- und Verteilungswirkungen	45
3.1 Gesamtwirtschaftliche Aufkommenswirkungen	46
3.2 Verteilungswirkungen einer einheitlichen Pro-Kopf Klimaprämie	51
3.3 Verteilungswirkungen einer Staffelung der Klimaprämie nach dem Einkommen	60
3.3.1 Versteuerung der Klimaprämie mit dem regulären Einkommensteuertarif.....	60
3.3.2 Fokussierung auf den unteren Einkommensbereich, Abschmelzung bei mittleren Einkommen durch einen gesonderten Tarif bei der Einkommensteuer	63
3.3.3 Zusammenfassung: Verteilungswirkungen der Klimaprämie	65
3.4 Verteilungswirkungen der Staffelung der Klimaprämie nach ländlichen und städtischen Regionen.....	67
4 Fazit und Politikempfehlungen zur Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland	75
5 Quellenverzeichnis	80

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Finanzielle Wirkungen und Verteilungswirkungen der CO ₂ -Bepreisung von Kraft- und Heizstoffen sowie durch Entlastungen bei Sozialleistungen und durch verschiedene Szenarien einer Klimaprämie	15
Tabelle 2	Aufteilung des Klimabonus in Österreich	40
Tabelle 3	Finanzielle Wirkungen der CO ₂ -Bepreisung von Kraft- und Heizstoffen und Entlastungen sowie durch Entlastungen bei Sozialleistungen und durch verschiedene Szenarien einer Klimaprämie	49
Tabelle 4	Potenzielle Härtefälle mit Nettobelastungen von mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens bei einem CO ₂ -Preis von 65 Euro je Tonne sowie Entlastungen durch Sozialleistungen und eine einheitliche Klimaprämie von 124,09 Euro je Person.....	57
Tabelle 5	Verteilungswirkungen durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 sowie durch Sozialleistungen und durch verschiedene Szenarien einer Klimaprämie	66
Tabelle 6	Kategorisierung der regionalstatistischen Raumtypologie.....	69
Tabelle 7	Belastungen der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bei einem CO ₂ -Preis von 65 je Tonne nach Regionskategorien	70
Tabelle 8	Aufteilung der Klimaprämie nach Regionskategorien	70
Tabelle 9	Verteilungswirkungen des nationalen Emissionshandels bei einem CO ₂ -Preis von 65 je Tonne und durch Sozialleistungen sowie eine einheitliche und regional differenzierte Klimaprämie nach Regionskategorien	73

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Ermittlung des maßgeblichen Jahresnettoeinkommens zur Abschmelzung der Klimaprämie	29
Abbildung 2	Besteuerung oder Abschmelzung einer Klimaprämie von 150 Euro im Jahr bei sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmenden mit Standardabzügen bei der Einkommensteuer 2024	30
Abbildung 3	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen <i>CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, einheitliche Klimaprämie von 124,09 Euro je Person</i>	54

Abbildung 4	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen <i>CO₂-Preis 200 Euro je Tonne, einheitliche Klimaprämie von 381,80 Euro je Person</i> 55
Abbildung 5	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen <i>CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, einheitliche Klimaprämie von 124,09 Euro je Person, mit CO₂-Kostenaufteilung bei Mietwohnungen</i> 58
Abbildung 6	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen <i>CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, steuerpflichtige Klimaprämie von 124,09 Euro je Person</i> 61
Abbildung 7	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen <i>CO₂-Preis 200 Euro je Tonne, steuerpflichtige Klimaprämie von 381,80 Euro je Person</i> 62
Abbildung 8	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen <i>CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, Klimaprämie von 124,09 Euro je Person, Abschmelzung ab mittleren Einkommen</i> 64
Abbildung 9	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen <i>CO₂-Preis 200 Euro je Tonne, Klimaprämie von 381,80 Euro je Person, Abschmelzung ab mittleren Einkommen</i> 65
Abbildung 10	Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) 68
Abbildung 11	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen nach Regionskategorien <i>CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, Klimaprämie von 124,09 Euro je Person regional differenziert</i> 71
Abbildung 12	Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS 2 und durch Sozialleistungen <i>CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, Klimaprämie von durchschnittlich 124,09 Euro je Person regional differenziert</i> 72

Kurzbeschreibung: Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland

Die vorliegende Studie entwickelt konkrete Ausgestaltungsoptionen für eine sozial und regional gestaffelte Klimaprämie in Deutschland. Ziel der Klimaprämie ist es, die Belastung aufgrund steigender CO₂-Preise abzufedern und vor allem einkommensschwache Haushalte zu entlasten, die im Durchschnitt einen größeren Anteil ihres Einkommens für Energie aufwenden müssen. Entsprechend wirkt die CO₂-Bepreisung im Gebäude- und Verkehrsbereich regressiv. Die Studie untersucht die Umsetzbarkeit, den administrativen Aufwand sowie die Verteilungseffekte verschiedener Modelle.

Simulationen der Verteilungseffekte zeigen, dass eine Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung regressive Verteilungswirkungen und soziale Härten aufgrund steigender CO₂-Preise deutlich mindert. Durch eine nachträgliche Besteuerung mit einer spezifischen Tariffunktion kann die Entlastung gezielt auf die unteren und mittleren Einkommensgruppen konzentriert werden. Eine regional gestaffelte Klimaprämie verringert die regionalen Belastungsunterschiede, da ländliche Räume deutlich stärker belastet werden als städtische. Regressive Verteilungswirkungen und soziale Härten verringern sich dadurch aber nicht – sie verlagern sich vom Land in die Städte.

Die durch eine Abschmelzung der Klimaprämie bei Haushalten mit höheren Einkommen freigesetzten Mittel könnten für zusätzliche Förderprogramme zur Dekarbonisierung vulnerabler Haushalte eingesetzt werden. Für eine hohe Sichtbarkeit und gesellschaftliche Akzeptanz wird empfohlen, die Klimaprämie direkt und eigenständig auszus zahlen.

Abstract: Design of a Climate Dividend in Germany

This study develops concrete options for designing a socially and regionally tiered climate dividend in Germany. The aim of the climate dividend is to offset the burden of rising CO₂ prices and to relieve low-income households, which on average spend a larger share of their income on energy. As a result, CO₂-pricing in the building and transport sectors has a regressive effect. The study examines the feasibility, administrative effort, and distributional effects of the proposed models.

Simulations of the distributional effects indicate that redistributing revenue from CO₂ pricing can help alleviate social hardships and regressive distributional effects due to rising CO₂ costs. Applying a specific tariff function is a suitable approach to concentrate relief on lower- and middle-income groups. In contrast, a regional tiering of the climate dividend could lead to insufficient relief for certain low-income households in urban areas, which are also heavily burdened.

The funds released by reducing the climate dividend for higher-income households could be used specifically for additional support programs to decarbonize vulnerable households. For high visibility and societal acceptance, it is recommended that the climate dividend be paid out directly and independently.

Summary

CO₂-pricing is a key instrument for achieving the climate targets in Germany and Europe. Since 2021, all fuel and heating fuel emissions in Germany outside the European Emissions Trading System 1 (EU-ETS 1) have been priced in a national emissions trading system (nEHS). As low-income households on average spend a comparatively high proportion of their net income on energy and mobility, they are proportionately more burdened by rising carbon prices than higher-income households. Carbon pricing therefore has a regressive effect without redistribution of revenue (Burger et al., 2022; Edenhofer et al., 2021; Schrems et al., 2022; Zerzawy et al., 2019). This reduces the acceptance of climate policy and can lead to social hardship for low-income households.

To reduce the social hardship associated with rising CO₂ prices, basic compensation for rising CO₂ costs is useful. In its 2021 coalition agreement, the coalition government agreed to develop a social compensation mechanism beyond the abolition of the EEG levy to compensate for a future price increase and ensure acceptance of the market system (Bundesregierung, 2021). In addition to this, targeted measures to decarbonize vulnerable households are of particular importance. Vulnerable households are particularly affected by fossil fuel price increases, as they have high fossil fuel demand and a low income for structural reasons. These households are unable to reduce their consumption on their own (Burger et al., 2022; Kenkmann et al., 2024). To enable a socially acceptable energy transition, the lack of adaptability of these households must be specifically addressed.

In 2024, the agreed European emissions trading scheme for fuels (EU-ETS 2) was initially introduced with a pure reporting obligation. From the 2027 reporting year, companies included will then have to purchase certificates in auctions or on the market and surrender them for the fuels they place on the market. National emissions trading will be transferred to the EU-ETS 2. Due to a binding and uniform emissions cap for the participating European countries, the CO₂ price in the EU-ETS 2 will be determined by the scarcity of allowances on the market. The future development of the CO₂ price will therefore be significantly influenced by how the consumption of fossil fuels develops and what additional measures are taken to achieve the EU's climate targets. For example, the sectors covered by the EU-ETS 2 must reduce their CO₂ emissions almost five times faster than historical rates by 2030 in order to comply with the cap (Graichen & Ludig, 2024). To achieve this, ambitious climate protection measures and instruments must be

implemented in the transport and building sectors, which must also have a very broad and rapid impact. This represents a major challenge.

Despite price-dampening measures in the EU-ETS 2, the CO₂ price could rise to a three-digit level by 2030. The prices derived in the literature range from around EUR 50 to 300/t CO₂ (European Commission, 2021; Kalkuhl et al., 2023; Pahle et al., 2023; Rickels et al., 2023; Stenning et al., 2021). In its current projection report for the building and transport sector, for example, UBA expects a CO₂ price of EUR 102/t in 2030. However, this price level alone is not sufficient to secure the German targets of the EU Effort Sharing Regulation (ESR); further measures would be necessary. The ESR sets the EU member states greenhouse gas reduction targets for the sectors outside the EU-ETS 1. The scope of application of the EU-ETS 2 is therefore decisive for the ESR. With a CO₂ price of 125 euros/t CO₂ in the buildings and transport sector, Germany would miss its ESR targets in the period 2021-2030 by a total of 126 million tons of CO₂ equivalents (Wehnemann et al., 2025).

The revenue from carbon pricing under the EU-ETS 2 is distributed across two channels in accordance with European legislation:

1. A limited portion of the revenue flows into the Social Climate Fund (SCF). The SCF aims to cushion the financial burden of carbon pricing for particularly vulnerable households, micro-enterprises and transport users. The SCF has a maximum budget of EUR 65 billion for the period from 2026 to 2032. In addition, the member states are obliged to contribute at least 25 percent of this amount, which increases the total budget to an estimated 86.7 billion euros. The budget is then distributed among the member states according to a distribution key. At a low CO₂ price of 50 euros/t CO₂, the share of SCF funds corresponds to around 25 percent of the total EU-ETS 2 revenue volume, whereas at a high price of, for example, 200 euros/t CO₂, it is only around 5 percent (Fiedler et al., 2024). Germany will receive up to EUR 5.3 billion from the SCF during this period, which corresponds to 8.2 percent of the total SCF funds.

The use of funds by the member states under the SCF is restricted by European law through implementation requirements and is to be used for the implementation of national social climate plans. The focus is on investment measures to increase efficiency and decarbonization. The use of SCF funds for direct income transfers (e.g. in the form of a climate premium) is feasible in principle but may only account for a maximum of 37.5 percent of the total available resources of the fund and may only be temporary. An equal-per-capita-payment

and a climate premium based on income would therefore only be feasible with funds from the SCF within the specified budget limits. Full use of all SCF funds, on the other hand, would not be feasible.

2. The remaining revenue from the EU-ETS 2 will be redistributed to the Member States based on historical emissions in the years 2016 to 2018 (Art. 30d (5) EHRL). Based on the resource ratios between the SCF and the direct revenues of the Member States, the direct revenues are particularly important for the financing of a climate premium. The Directive specifies two uses that can be considered. There are initial indications of the interpretation of these uses. However, a final interpretation by the European Commission is not known at present. The extent to which the variants of a climate premium discussed in this study are in line with the European legal requirements for the use of funds in the EU-ETS 2 is therefore still open at present. On the one hand, there is the possibility of financing national climate dividend systems (Art. 10 (3) lit. hb EHRL). It should be noted that these must be demonstrably linked to positive environmental impacts. On the other hand, financial support can be granted to “address social aspects in lower- and middle-income households” (Art. 10 (3) lit. ha EHRL). For these programs, there is no restriction that direct income support may not exceed 37.5 percent of the total volume. However, it is not yet clear whether this measure may only benefit certain income groups or whether the fundamentally progressive effect of the climate premium is a sufficient argument for an equal-per-capita payment (Fiedler et al., 2024). Furthermore, it has not yet been conclusively decided whether indirect income differentiation via retrospective taxation or reduction of the climate premium, as proposed here, is compatible with the requirements for pursuing “social aspects in lower- and middle-income households”.

However, if the indirect income scale of a climate premium is incompatible with the European legal requirements for the use of funds in the EU-ETS 2, financing via the federal budget could be considered. To this end, projects financed from the federal budget for the implementation of EU-compatible climate protection measures could be transferred to the German „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF), into which the German federal government's revenue from carbon pricing will flow. This would free up funds in the federal budget for the payment of a climate premium. In this way, both goals could be achieved: The fulfillment of EU requirements and the financial compensation of private households.

Both the legal requirements for the use of revenue from the EU-ETS 2 and the limited budget funds of the federal government speak in favor of a differentiated payment of a climate premium

according to suitable criteria. In contrast to the equal-per-capita payment of a climate premium, which is usually discussed, social differentiation allows additional financial leeway for the targeted promotion of measures to decarbonize vulnerable groups. A regional differentiation of the climate premium, as in Austria, can compensate for regional differences in the burden of CO₂ pricing. As in the case of a per capita flat rate, it is essential that a redistribution of CO₂ revenues through a (differentiated) climate premium is associated with a high level of visibility and that a payment mechanism is established in advance of rising CO₂ prices.

This study examines specific design options for a climate premium in Germany, which is graduated according to household income and region. The feasibility, the associated administrative costs and the distribution effects are analyzed.

To provide targeted relief for households with low and medium incomes, the climate premium can be staggered according to household income. To this end, a model is being developed in which the per-capita climate premium is initially paid out uniformly to all individuals and then either taxed at the existing income tax rate or charged using a specific rate. The latter would ensure that the premium is retained in full for lower income groups, while it is gradually and completely reduced for middle income groups above a certain income level.

Furthermore, the climate premium can be differentiated according to rural and urban regions to compensate for systematic differences in the CO₂ pricing of households in different regions. For this purpose, the regional distributional effects of CO₂ pricing are examined and a regional differentiation of the climate premium similar to that in Austria is developed. The estimated administrative costs for implementing the various design options vary. Subsequent taxation or reduction of wage and income tax can be largely automated within the framework of existing taxation procedures. Inclusion in wage tax and advance income tax payments ensures prompt implementation and avoids additional income tax assessments. The information technology implementation requires a one-off expense, both in the fiscal authorities and for employers as part of the wage tax procedure, which, according to a rough estimate, is likely to be in order of around EUR 250 million. To avoid legal reservations regarding the taxation or reduction of the climate premium as part of income taxation, the state tax authorities could carry out the proposed procedures on behalf of the federal government. The additional revenue would then flow in full to the federal government and not half to the federal states and municipalities, as is the case with income tax. In addition, the state tax authorities carrying out the procedures should receive an administrative cost allowance if necessary.

It would be straightforward to stagger the climate premium across different areas using existing address data for main residences, although the costs during the introductory phase are estimated to be in the low double-digit millions.

Simulations of the revenue and distribution effects show that an almost revenue-neutral per capita climate premium provides net relief for low-income households on average. In the simulation calculations, the climate premium is calculated according to the revenues from the CO₂ pricing of the nEHS, insofar as they result from the burden on the power and fuel consumption of private households, without taking into account the value-added tax and adjustment reactions.

In the case of middle incomes, the burden of carbon pricing and the relief provided by a per capita climate premium balance each other out, while high incomes are moderately burdened on balance and lower incomes are even relieved. An appropriately designed flat-rate climate premium therefore has a progressive effect on average across income deciles and slightly reduces income inequality. However, there are considerable differences in the net burden on individual income and household groups, which can be attributed to varying energy consumption. High burdens for low-income households indicate hardship cases that could require additional assistance beyond an equal-per-capita climate premium.

Taxing the climate premium in accordance with the current income tax rate reduces the net tax-reducing effect of the climate premium to a moderate extent, even for low-income earners, while middle-income earners experience a reduced net effect of around a quarter and top earners of just under half of the climate premium compared to the unreduced payment. Overall, taxation of the climate premium generates additional revenue of around a quarter of the fiscal costs of the climate premium. By reducing the climate premium for medium incomes via a specific tariff, the climate premium can be retained in full for low incomes, while it is withdrawn completely for high incomes. A corresponding reduction reduces the fiscal costs to around half of the total costs without income differentiation.

Compared to the equal-per-capita climate premium, regional differentiation of the premium does not show any significant differences in the overall distribution of income. Although it compensates for regional differences in the burden, it leaves a considerable spread in the net burden within the spatial categories. The number of hardship cases requiring additional support remains constant but shifts from rural to urban regions.

The payment of a climate premium can significantly mitigate the negative distributional effects of carbon pricing for low-income households and reduce regressive distributional effects and social hardship due to rising costs. With revenue-neutral compensation, low-income households are relieved on average and income inequality is reduced. The existing compensation through the assumption of higher heating costs as part of the basic income support or the increases in housing benefit („Wohngeld“) only partially reach low-income households, as many households entitled to benefits do not take advantage of this assistance due to a lack of information and bureaucratic application procedures.

Particularly in the short term up to the introduction of EU-ETS 2, it is not clear how an accompanying effect of EU-ETS 2 can be achieved to a sufficient extent through specific support programs. However, corresponding support programs are highly beneficial in the medium and long term. Both instruments - the climate premium as a short-term basic safeguard and support programmes as a sustainable programme for decarbonization - therefore complement each other. Part of the revenue from carbon pricing should therefore be used to finance a climate premium at the start of EU-ETS 2. At the same time, specific funding programs should be driven forward and backed with sufficient financial resources.

A climate premium graduated according to income is a sensible design option for this to concentrate the relief specifically on lower- and middle-income groups. From an administrative perspective, it would be comparatively inexpensive, uncomplicated and quick to implement if the climate premium is reduced indirectly via the taxation procedures for higher incomes. Although regional differentiation of the climate premium would reduce the burden on rural areas, it would mean that certain low-income households in urban regions, which are also heavily burdened, would receive less relief. In addition, simulations of the distributional effects show that a climate premium staggered by region does not result in any significant differences in the nationwide distribution of income or in the number of “hardship cases” of particularly affected low-income households.

The taxation of the climate premium, particularly a reduction from middle incomes via a specific tariff, makes it possible to concentrate the premium specifically on lower- and middle-income groups. The funds thus freed up for higher incomes can be used to cushion social hardship and promote the decarbonization of vulnerable households. Provided there are no fundamental concerns under European law, the income differentiation of the climate premium should therefore be implemented via taxation.

1 Hintergrund und Zusammenfassung

Die CO₂-Bepreisung ist ein zentrales Instrument zur Erreichung der Klimaziele in Deutschland und Europa. Seit 2021 werden in Deutschland alle Brenn- und Heizstoffemissionen außerhalb des europäischen Emissionshandels 1 (EU-ETS 1) in einem nationalen Emissionshandel (nEHS) bepreist. Da einkommensschwache Haushalte im Durchschnitt einen vergleichsweise hohen Anteil ihres Nettoeinkommens für Energie und Mobilität aufwenden, sind sie durch einen steigenden CO₂-Preis anteilig stärker belastet als Haushalte mit höherem Einkommen. Eine CO₂-Bepreisung wirkt somit ohne Rückverteilung der Einnahmen regressiv (Burger et al., 2022; Edenhofer et al., 2021; Schrems et al., 2022; Zerzawy et al., 2019). Dies verringert die Akzeptanz der Klimapolitik und kann bei Haushalten mit geringem Einkommen zu sozialen Härten führen.

Um mit dem steigenden CO₂-Preis verbundene soziale Härten zu vermindern, ist eine Basis-Kompensation der steigenden CO₂-Kosten sinnvoll. Die Ampel-Bundesregierung hatte sich in ihrem Koalitionsvertrag von 2021 darauf verständigt, einen „sozialen Kompensationsmechanismus über die Abschaffung der EEG-Umlage hinaus zu entwickeln (Klimageld)“, „um einen künftigen Preisanstieg zu kompensieren und die Akzeptanz des Marktsystems zu gewährleisten“. (Bundesregierung, 2021). Ergänzend dazu sind gezielte Maßnahmen zur Dekarbonisierung vulnerabler Haushalte von besonderer Bedeutung. Vulnerable Haushalte werden von fossilen Energiepreissteigerungen besonders getroffen, da sie strukturell bedingt einen hohen fossilen Energiebedarf sowie ein geringes Einkommen aufweisen. Diese Haushalte sind aus eigener Kraft nicht in der Lage ihren Verbrauch zu senken (Burger et al., 2022; Kenkmann et al., 2024). Um eine sozialverträgliche Energiewende zu ermöglichen, müssen die fehlenden Anpassungsmöglichkeiten dieser Haushalte gezielt adressiert werden.

Im Jahr 2024 wurde der beschlossene europäische Emissionshandel für Brennstoffe (EU-ETS 2) zunächst mit einer reinen Berichtspflicht eingeführt. Ab dem Berichtsjahr 2027 müssen die einbezogenen Unternehmen dann Zertifikate in Auktionen oder am Markt erwerben und für ihre in den Verkehr gebrachten Brennstoffe abgeben. Der nationale Emissionshandel wird in den EU-ETS 2 übergeleitet. Aufgrund einer bindenden und einheitlichen Emissionsobergrenze für die teilnehmenden europäischen Länder (Cap) wird der CO₂-Preis im EU-ETS 2 durch die Knappheit der Zertifikate am Markt gebildet. Die zukünftige Entwicklung des CO₂-Preises wird also maßgeblich davon beeinflusst, wie sich der Verbrauch fossiler Energien entwickelt und welche zusätzlichen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele der EU ergriffen werden. So

müssen die vom EU-ETS 2 erfassten Sektoren ihre CO₂-Emissionen im Vergleich zu den historischen Raten bis 2030 fast fünfmal so schnell senken, um das Cap einzuhalten (Graichen & Ludwig, 2024). Hierfür müssen im Verkehrs- und Gebäudebereich ambitionierte und zudem sehr breit und schnell wirkende Klimaschutzmaßnahmen und -instrumente umgesetzt werden. Dies stellt eine große Herausforderung dar.

Trotz preisdämpfender Maßnahmen im EU-ETS 2 könnte der CO₂-Preis bis 2030 auf ein dreistelliges Niveau steigen. Die in der Literatur abgeleiteten Preise bewegen sich dabei in einer Spanne von rund 50 bis 300 Euro/t CO₂ (European Commission, 2021; Kalkuhl et al., 2023; Pahle et al., 2023; Rickels et al., 2023; Stenning et al., 2021). So rechnet etwa das UBA im aktuellen Projektionsbericht für den Gebäude- und Verkehrsbereich mit einem CO₂-Preis von 102 Euro/t im Jahr 2030. Allerdings reicht dieses Preisniveau allein nicht aus, um die deutschen Ziele der EU-Klimaschutzverordnung (Effort Sharing Regulation – ESR) abzusichern, weitere Maßnahmen wären erforderlich. Die ESR setzt den EU-Mitgliedsstaaten Treibhausgasminderungsziele für die Sektoren außerhalb des EU-ETS 1. Der Anwendungsbereich des EU-ETS 2 ist damit maßgeblich für die ESR. Bei einem CO₂-Preis von 125 Euro/t im Gebäude- und Verkehrsbereich würde Deutschland seine ESR-Ziele im Zeitraum 2021-2030 um insgesamt 126 Millionen t CO₂-Äquivalente verfehlen (Wehnemann et al., 2025).

Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung im Rahmen des EU-ETS 2 werden gemäß den europarechtlichen Vorgaben auf zwei Kanäle verteilt:

1. Ein begrenzter Teil der Einnahmen fließt in den Klimasozialfonds (KSF). Der KSF hat das Ziel, die finanziellen Belastungen aufgrund der CO₂-Bepreisung für besonders vulnerable Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer*innen abzufedern. Der KSF verfügt im Zeitraum von 2026 bis 2032 über ein maximales Budget von 65 Milliarden Euro. Zusätzlich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, mindestens 25 Prozent dieses Betrags beizusteuern, was das Gesamtbudget auf schätzungsweise 86,7 Milliarden Euro erhöht. Das Budget wird dann anhand eines Verteilungsschlüssels auf die Mitgliedsstaaten verteilt.¹ Bei einem geringen CO₂-Preis von 50 Euro/tCO₂ entspricht der Anteil der KSF-Mittel somit etwa 25 Prozent des EU-ETS 2 Gesamteinnahmenvolumens, bei einem hohen Preis von bspw. 200 Euro/tCO₂ hingegen nur rund 5 Prozent (Fiedler et al., 2024). Deutschland erhält während

¹ Der Verteilungsschlüssel berücksichtigt unter anderem den Anteil der armutsgefährdeten Bevölkerung, den historischen CO₂-Ausstoß der Haushalte, die Gesamtbevölkerungsanzahl sowie das BIP pro Kopf (Annex I der EU-Verordnung 2023/955).

dieses Zeitraums bis zu 5,3 Milliarden Euro aus dem KSF, was 8,2 Prozent der KSF-Mittel entspricht.

Die Mittelverwendung durch die Mitgliedsstaaten im Rahmen des KSF ist europarechtlich durch Vorgaben zur Umsetzung beschränkt und soll für die Umsetzung der nationalen Klima-Sozialpläne verwendet werden.² Der Fokus liegt dabei auf investiven Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Dekarbonisierung. Die Verwendung von KSF-Mitteln für direkte Einkommenstransfers (zum Beispiel in Form einer Klimaprämie) ist grundsätzlich möglich, sie darf jedoch maximal 37,5 Prozent der gesamten verfügbaren Mittel des Fonds ausmachen und zudem nur temporär sein. Eine pauschale Pro-Kopf Auszahlung sowie eine nach Einkommen gestaffelte Klimaprämie wären daher aufgrund der Vorgaben mit Mitteln aus dem KSF nur in den genannten Budgetgrenzen umsetzbar. Eine vollständige Nutzung aller KSF-Mittel wäre hingegen nicht möglich.

2. Die restlichen Einnahmen des EU-ETS 2 werden anhand der historischen Emissionen in den Jahren 2016 bis 2018 an die Mitgliedsstaaten zurückverteilt (Art. 30d Abs. 5 EHRL). Auf Basis der Mittelrelationen zwischen KSF und den direkten Erlösen der Mitgliedstaaten sind die direkten Einnahmen für die Refinanzierung einer Klimaprämie besonders maßgeblich. Die Richtlinie nennt zwei Verwendungszwecke, die für die Finanzierung einer Klimaprämie in Betracht gezogen werden können. Es gibt erste Hinweise auf die Auslegung dieser Verwendungszwecke. Eine abschließende Auslegung durch die europäische Kommission ist zum aktuellen Zeitpunkt jedoch nicht bekannt. Damit ist gegenwärtig noch offen, inwieweit die in dieser Studie diskutierten Varianten einer Klimaprämie in Einklang mit den europarechtlichen Anforderungen zur Mittelverwendung im EU-ETS 2 stehen. Zum einen besteht die Möglichkeit, nationale Klimadividendensysteme zu finanzieren (Art. 10 Abs. 3 lit. hb EHRL). Dabei ist zu beachten, dass diese nachweislich mit positiven Umweltauswirkungen verknüpft sein müssen.³ Zum anderen kann eine finanzielle Unterstützung gewährt werden, um „soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“ (Art. 10 Abs. lit. 3 ha EHRL). Bei diesen Programmen gibt es keine Beschränkung, dass die

² Zu den Maßnahmen und Investitionen zählen unter anderem befristete direkte Einkommenshilfen, Maßnahmen zur Verringerung von fossilen Brennstoffen sowie Investitionen in Energieeffizienz, Dekarbonisierung von Heizen und Kühlen.

³ Die genaue Bedeutung der positiven Umweltwirkungen ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht weiter konkretisiert. Es gibt einerseits die Meinung, dass ein Ausgleichsmechanismus wie die Klimaprämie erforderlich ist, um die Akzeptanz der Bevölkerung für den Emissionshandel zu erhöhen, und somit eine indirekte positive Umweltwirkung durch die Klimaprämie entsteht. Andererseits wird in Frage gestellt, ob die Steigerung der Akzeptanz des Emissionshandels in der Bevölkerung bereits als ausreichendes Argument für eine positive Umweltwirkung betrachtet werden kann (vgl. SUER 2024).

direkte Einkommensbeihilfen maximal 37,5 Prozent des Gesamtvolumens ausmachen dürfen. Es ist jedoch bisher unklar, ob diese Maßnahme nur bestimmten Einkommensgruppen zugutekommen darf oder ob die grundsätzlich progressive Wirkung der Klimaprämie als ausreichendes Argument für eine Pro-Kopf-Pauschale gilt (Fiedler et al., 2024).⁴ Ferner ist noch nicht abschließend entschieden, ob eine indirekte Einkommensstaffelung über eine nachträgliche Besteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie, wie sie hier vorgeschlagen wird, mit den Vorgaben für die Verfolgung „sozialer Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen“ vereinbar ist.

Sollte die indirekte Einkommensstaffelung einer Klimaprämie mit den europarechtlichen Vorgaben zur Mittelverwendung im EU-ETS 2 unvereinbar sein, könnte eine Finanzierung aber über den Bundeshaushalt erwogen werden. Dazu könnten aus dem Bundeshaushalt finanzierte Projekte zur Umsetzung EU-kompatibler Klimaschutzmaßnahmen in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) überführt werden, in den die Einnahmen des Bundes aus der CO₂-Bepreisung vollständig fließen. Hierdurch würden im Bundeshaushalt Mittel zur Auszahlung einer Klimaprämie frei. So könnten beide Ziele erreicht werden: Die Erfüllung der EU-Vorgaben sowie die Entlastung privater Haushalte.

Sowohl die rechtlichen Vorgaben zur Einnahmeverwendung aus dem EU-ETS 2 sowie die begrenzten Haushaltsmittel des Bundes sprechen für eine differenzierte Auszahlung einer Klimaprämie nach geeigneten Kriterien. Gegenüber der zumeist diskutierten Pro-Kopf-Auszahlung einer Klimaprämie ermöglicht eine soziale Differenzierung zusätzliche finanzielle Spielräume für die gezielte Förderung von Maßnahmen zur Dekarbonisierung vulnerabler Gruppen. Eine regionale Differenzierung der Klimaprämie wie in Österreich kann regionale Belastungsunterschiede der CO₂-Bepreisung ausgleichen. Wie auch im Fall einer Pro-Kopf-Pauschale ist dabei maßgeblich, dass eine Rückverteilung der CO₂-Einnahmen durch eine (differenzierte) Klimaprämie mit einer hohen Sichtbarkeit verbunden ist und ein Auszahlungsmechanismus bereits im Vorfeld steigender CO₂-Preise etabliert wird.

⁴ Die Richtlinie nennt als Beispiel für solche Entlastungsmaßnahmen "die Senkung verzerrender Steuern und gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren für aus erneuerbaren Energiequellen gewonnenen Strom". Da eine solche Senkung (beispielsweise die Senkung der EEG-Umlage) ebenfalls allen Haushalten zugutekommt, wird argumentiert, dass auch eine Klimaprämie in Form einer Pro-Kopf-Pauschale an alle Haushalte ausgezahlt werden dürfte. Eine soziale Staffelung wäre ebenfalls möglich. Die Frage nach der Einschränkung bei der konkreten Ausgestaltung müsste mit der Europäischen Kommission geklärt werden.

Die vorliegende Studie untersucht konkrete Ausgestaltungsoptionen für eine Klimaprämie in Deutschland, die nach Höhe des Haushaltseinkommens sowie nach Regionen gestaffelt wird. Dabei werden die Umsetzbarkeit, der damit verbundene administrative Aufwand sowie die Verteilungseffekte analysiert.

Um gezielt Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen zu entlasten, kann die Klimaprämie nach dem Haushaltseinkommen gestaffelt werden. Dazu wird ein Modell entwickelt, in dem die Pro-Kopf Klimaprämie zunächst einheitlich an alle Personen ausbezahlt und anschließend entweder mit dem bestehenden Einkommensteuertarif versteuert oder mit einer spezifischen Tariffunktion belastet wird. Letztere würde sicherstellen, dass die Prämie bei unteren Einkommensgruppen vollständig erhalten bleibt, während sie bei mittleren Einkommen schrittweise und ab einer bestimmten Einkommenshöhe vollständig abgeschmolzen wird.

Ferner kann die Klimaprämie nach ländlichen und städtischen Regionen differenziert werden, um systematische Unterschiede bei der CO₂-Bepreisung von Haushalten in verschiedenen Regionen auszugleichen. Hierzu werden die regionale Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung untersucht und eine regionale Staffelung der Klimaprämie ähnlich wie in Österreich entwickelt.

Die geschätzten administrativen Kosten für die Umsetzung der verschiedenen Ausgestaltungsoptionen variieren. Eine nachträgliche Besteuerung beziehungsweise Abschmelzung bei der Lohn- und Einkommensteuer kann weitgehend automatisiert im Rahmen der bestehenden Besteuerungsverfahren abgewickelt werden. Eine Berücksichtigung bei der Lohnsteuer und den Einkommensteuer-Vorauszahlungen gewährleistet eine zeitnahe Umsetzung und vermeidet zusätzliche Veranlagungen zur Einkommensteuer. Die informationstechnische Umsetzung erfordert einen einmaligen Aufwand, sowohl in der Finanzverwaltung als auch bei den Arbeitgebern im Rahmen des Lohnsteuerverfahrens, der sich nach einer überschlägigen Schätzung in der Größenordnung von etwa 250 Millionen Euro bewegen dürfte. Um rechtliche Vorbehalte gegenüber einer Besteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie im Rahmen der Einkommensbesteuerung zu vermeiden, könnten die Länderfinanzverwaltungen die vorgeschlagenen Verfahren im Rahmen der Organleihe im Auftrag des Bundes durchführen. Dann flössen die Mehreinnahmen vollständig an den Bund und nicht wie bei der Einkommensteuer zu gut der Hälfte an Länder und Gemeinden. Dazu sollten die ausführenden Länderfinanzverwaltungen gegebenenfalls eine Verwaltungskostenvergütung erhalten.

Eine räumliche Staffelung der Klimaprämie ließe sich anhand vorhandener Adressdaten der Hauptwohnsitze unkompliziert umsetzen, wobei die Kosten während der Einführungsphase auf einen niedrigen zweistelligen Millionenbetrag geschätzt werden.

Simulationen zu den Aufkommens- und Verteilungseffekten zeigen, dass eine nahezu aufkommensneutrale Pro-Kopf-Klimaprämie die Haushalte mit geringen Einkommen im Durchschnitt netto entlastet (Tabelle 1). Bei den Simulationsrechnungen wird die Klimaprämie nach den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung des nEHS bemessen, soweit sie aus der Belastung des Kraft- und Brennstoffverbrauchs der privaten Haushalte resultieren, ohne Berücksichtigung der Mehrwertsteuer und von Anpassungsreaktionen. Es ergeben sich kalkulatorisch exakte Beträge im Nachkommabereich. Bei einer tatsächlichen Umsetzung wäre davon auszugehen, dass die ausbezahlte Klimaprämie mindestens auf volle Eurobeträge aufgerundet würde.

Bei mittleren Einkommen gleichen sich Belastungen durch die CO₂-Bepreisung und Entlastungen durch eine Pro-Kopf-Klimaprämie aus, während hohe Einkommen im Saldo moderat belastet und untere Einkommen sogar entlastet werden. Eine entsprechend ausgestaltete pauschale Klimaprämie wirkt insgesamt also im Durchschnitt der Einkommensdezile progressiv und reduziert die Einkommensungleichheit leicht. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede bei der Nettobelastung einzelner Einkommens- und Haushaltsgruppen, die auf variierenden Energieverbrauch zurückzuführen sind. Hohe Belastungen bei Haushalten mit niedrigem Einkommen deuten auf Härtefälle hin, die über eine pauschale Klimaprämie hinaus zusätzliche Hilfen erfordern könnten.

Die Besteuerung der Klimaprämie nach dem geltenden Einkommensteuertarif reduziert den entlastenden Nettoeffekt der Klimaprämie auch für Geringverdienende in moderatem Umfang, während mittlere Einkommen einen reduzierten Nettoeffekt von etwa einem Viertel und Spitzenverdienenden von knapp der Hälfte der Klimaprämie im Vergleich zur ungeminderten Auszahlung erfahren. Insgesamt erzielt die Besteuerung der Klimaprämie Mehreinnahmen von etwa einem Viertel der fiskalischen Kosten der Klimaprämie. Durch eine Abschmelzung der Klimaprämie bei mittleren Einkommen über einen spezifischen Tarif kann die Klimaprämie bei niedrigen Einkommen vollständig erhalten bleiben, während sie bei hohen Einkommen vollständig entzogen wird. Eine entsprechende Abschmelzung reduziert die fiskalischen Kosten auf etwa die Hälfte der Gesamtkosten ohne Einkommensstaffelung.

Tabelle 1 Finanzielle Wirkungen und Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung von Kraft- und Heizstoffen sowie durch Entlastungen bei Sozialleistungen und durch verschiedene Szenarien einer Klimaprämie⁵

CO ₂ -Preis	Einheit	65 Euro je t CO ₂				200 Euro je t CO ₂			
Sektor		Private Haush.	Unternehmen	Staat ¹⁾	Insgesamt	Private Haush.	Unternehmen	Staat ¹⁾	Insgesamt
Einnahmen CO ₂ -Bepreisung ²⁾	Mrd. Euro	10,4	7,0	0,9	18,3	32,1	21,6	2,7	56,4
Veränd. Mehrwert- u. Unternehmenst.	Mrd. Euro	1,8	- 1,6	0,2	0,4	5,5	- 4,9	0,5	1,1
Staatseinnahmen insgesamt	Mrd. Euro	12,2	5,5	1,0	18,7	37,6	16,8	3,2	57,5
Mehrausgaben bei Grundsicherung ³⁾ und Wohngeld ⁴⁾	Mrd. Euro	- 1,0			- 1,0	- 3,0			- 3,0
Verbleibende Staatseinnahmen	Mrd. Euro	11,2	5,5	1,0	17,7	34,6	16,8	3,2	54,6
Anteil belastete Haushalte mit Senkung Haushaltsnettoeinkommen > 0,5 Prozent ⁵⁾									
Insgesamt	Prozent		51,2				80,4		
dar. untere 60 Prozent der Haushalte	Prozent		53,2				74,9		
dar. untere 20 Prozent der Haushalte	Prozent		44,8				57,8		
Einheitliche Pro-Kopf-Klimaprämie		124,09 Euro/Jahr je Person				381,8 Euro/Jahr je Person			
Szenario einheitliche Klimaprämie für die gesamte Bevölkerung									
Staatliche Ausgaben Klimaprämie ⁶⁾	Mrd. Euro	- 9,5			- 9,5	- 29,1			- 29,1
Verbleibende Staatseinnahmen	Mrd. Euro	1,8	5,5	1,0	8,3	5,5	16,8	3,2	25,4
Anteil belastete Haushalte mit Senkung Haushaltsnettoeinkommen > 0,5 Prozent ⁵⁾									
Insgesamt	Prozent		16,5				39,2		
dar. untere 60 Prozent der Haushalte	Prozent		17,0				34,1		
dar. untere 20 Prozent der Haushalte	Prozent		16,3				25,1		
Szenario Einkommensbesteuerung der einheitlichen Klimaprämie									
Staatliche Ausgaben Klimaprämie ⁶⁾	Mrd. Euro	- 9,5			- 9,5	- 29,1			- 29,1
Mehreinnahmen Einkommensteuer	Mrd. Euro	2,6			2,6	8,0			8,0
Verbleibende Staatseinnahmen	Mrd. Euro	4,4	5,5	1,0	10,9	13,5	16,8	3,2	33,5
Anteil belastete Haushalte mit Senkung Haushaltsnettoeinkommen > 0,5 Prozent ⁵⁾									
Insgesamt	Prozent		22,0				50,0		
dar. untere 60 Prozent der Haushalte	Prozent		22,0				42,2		
dar. untere 20 Prozent der Haushalte	Prozent		18,3				28,1		
Szenario Abschmelzung der einheitlichen Klimaprämie									
Staatliche Ausgaben Klimaprämie ⁶⁾	Mrd. Euro	- 9,5			- 9,5	- 29,1			- 29,1
Mehreinnahmen Einkommensteuer	Mrd. Euro	5,2			5,2	16,0			16,0
Verbleibende Staatseinnahmen	Mrd. Euro	7,0	5,5	1,0	13,5	21,5	16,8	3,2	41,5
Anteil belastete Haushalte mit Senkung Haushaltsnettoeinkommen > 0,5 Prozent ⁵⁾									
Insgesamt	Prozent		32,9				61,4		
dar. untere 60 Prozent der Haushalte	Prozent		27,2				47,1		
dar. untere 20 Prozent der Haushalte	Prozent		17,7				26,1		

1) Energieverbrauch des Staates.- 2) Ohne Mehrwertsteuer. Energieverbrauch 2024.- 3) Heizkostenübernahme bei der Grundsicherung.- 4) Ausgaben für CO₂- und Klimakomponente Wohngeld.- 5) Jeweils bezogen auf die Anzahl der Haushalte in dieser Gruppe.- 6) Nach Verrechnung mit den Entlastungen bei Grundsicherung und Wohngeld.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, Umweltökonomische Gesamtrechnungen (UGR), Mikrosimulationsanalysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), v37, eigene Berechnungen.

Eine regionale Staffelung der Klimaprämie zeigt im Vergleich zur einheitlichen Pro-Kopf-Prämie keine signifikanten Unterschiede auf die Einkommensverteilung insgesamt. Sie gleicht zwar regionale Unterschiede in der Belastung aus, lässt jedoch eine erhebliche Streuung der Nettobelastung innerhalb der Raumkategorien bestehen. Die Zahl der Härtefälle, die zusätzliche Unterstützung benötigen, bleibt konstant, verschiebt sich jedoch von ländlichen in städtische Regionen.

Die Auszahlung einer Klimaprämie kann die negativen Verteilungseffekte der CO₂-Bepreisung für einkommensschwache Haushalte erheblich abmildern und regressive Verteilungswirkungen sowie soziale Härten aufgrund steigender Kosten mildern. Bei einer aufkommensneutralen Kompensation werden Haushalte mit niedrigem Einkommen im Durchschnitt entlastet und die Einkommensungleichheit verringert. Die bestehenden Kompensationen durch die Übernahme der höheren Heizkosten im Rahmen der Grundsicherung oder die Erhöhungen beim Wohngeld erreichen geringverdienende Haushalte nur teilweise, da viele leistungsberechtigte „Aufstockende“ diese Hilfen mangels Informationen und bürokratischen Antragsverfahren nicht in Anspruch nehmen.

Insbesondere in der kurzen Frist bis zur Einführung des EU-ETS 2 ist nicht erkennbar, wie eine flankierende Wirkung des EU-ETS 2 durch spezifische Förderprogramme in ausreichendem Maße erzielt werden kann. Entsprechende Förderprogramme haben aber hohen Nutzen in der mittleren und langen Perspektive. Beide Instrumente – die Klimaprämie als kurzfristige Basisabsicherung und Förderprogramme als nachhaltiges Programm für die Dekarbonisierung – ergänzen sich damit komplementär. Ein Teil der Einnahmen aus der der CO₂-Bepreisung sollte daher zu Beginn des EU-ETS 2 zur Finanzierung einer Klimaprämie verwendet werden. Zugleich sollten die spezifischen Förderprogramme vorangetrieben und mit ausreichenden Finanzmitteln unterlegt werden.

Eine nach Einkommen gestaffelte Klimaprämie stellt hierfür sinnvolle Ausgestaltungsoption dar, um die Entlastung gezielt auf untere und mittlere Einkommensgruppen zu konzentrieren. Sie wäre aus administrativer Perspektive vergleichsweise günstig und unkompliziert sowie schnell umsetzbar, wenn die Klimaprämie mittelbar über die Besteuerungsverfahren bei

⁵ Die Höhe der Einnahmen des Bundes aus der CO₂-Bepreisung in Tabelle 1 basiert auf den beobachteten Konsummustern der letzten Jahre und berücksichtigt keine Verhaltensanpassungen in Folge steigender CO₂-Preise. Ferner ist zu beachten, dass sich die Einnahmen im nEHS bis 2026 proportional zum tatsächlichen Kraft- und Brennstoffverbrauch in Deutschland entwickeln. Die Belastungen für die privaten Haushalte durch die CO₂-Bepreisung und der insoweit entstehende finanzielle Spielraum für eine Klimaprämie sind im nEHS also identisch. Ab 2027 entkoppeln sich beide Größen, da Deutschland unabhängig von Kraft- und Brennstoffverbrauch in Deutschland einen festen Anteil der EU-weiten Erlöse erhält. Diese Aspekte werden in der hier zu Grunde liegenden Modellierung vernachlässigt.

höheren Einkommen abgebaut wird. Eine regionale Staffelung der Klimaprämie würde zwar die Belastung der ländlichen Räume reduzieren, aber dazu führen, dass bestimmte einkommensschwache Haushalte in städtischen Regionen, die ebenfalls stark belastet sind, weniger entlastet werden. Zudem zeigen Simulationen der Verteilungswirkungen, dass eine nach Regionen gestaffelte Klimaprämie keine signifikanten Unterschiede in der bundesweiten Einkommensverteilung sowie der Zahl der „Härtefälle“ von besonders betroffenen Haushalten mit geringen Einkommen bewirkt.

Die Besteuerung der Klimaprämie, insbesondere eine Abschmelzung ab mittleren Einkommen über einen spezifischen Tarif, ermöglicht es, die Prämie gezielt auf untere und mittlere Einkommensgruppen zu konzentrieren. Die dadurch freiwerdenden Mittel bei höheren Einkommen können zur Abfederung sozialer Härten und zur Förderung der Dekarbonisierung vulnerabler Haushalte genutzt werden. Sofern keine grundlegenden europarechtlichen Bedenken bestehen, sollte daher die Einkommensstaffelung der Klimaprämie über die Besteuerung umgesetzt werden.

2 Ausgestaltungsoptionen einer Klimaprämie

Bei der Einführung einer Klimaprämie sollten zwei zentrale Kriterien erfüllt sein: Zum einen sollten im Sinne eines bürokratiearmen und niederschweligen Verfahrens alle Personen, die in Deutschland leben und einen Anspruch auf die Auszahlung einer Klimaprämie haben, ohne Antragsverfahren identifiziert werden. Zum anderen muss ein technisches Verfahren zur Auszahlung der Klimaprämie verfügbar sein (Färber & Wieland, 2022). Auch dieses sollte möglichst geringe Verwaltungs- und Befolgungskosten haben und gewährleisten, dass alle berechtigten Personen im Inland die Klimaprämie automatisch erhalten, zugleich aber mehrfache Auszahlungen an gleiche Personen vermeiden.

Zur Identifikation der anspruchsberechtigten Personen einer Klimaprämie wurden in Deutschland bisher vor allem zwei Ansätze diskutiert:

- Einerseits besteht die Möglichkeit, die **Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-ID)** zu verwenden, über die alle Personen mit Hauptwohnsitz in Deutschland sowie alle steuerpflichtigen Personen ohne Meldepflicht eindeutig identifiziert werden können. Dazu besteht bereits eine Datenbank, die zentral beim Bundeszentralamt für Steuer (BZSt) geführt wird und von der Finanzverwaltung für verschiedene Verwaltungsverfahren genutzt wird. Darüber hinaus wurde das BZSt mit dem Jahressteuergesetz 2022 ermächtigt, Kontoverbindungen zu speichern, um eine Auszahlung von Leistungen aus öffentlichen Mitteln zu ermöglichen (BMF, 2022) (siehe Kapitel 2.1).
- Andererseits könnte die Identifikation ohne die Schaffung eines zentralen Registers anhand der **Krankenkassen** erfolgen. Aufgrund der allgemeinen Krankenversicherungspflicht sind mehr als 99,9 Prozent der in Deutschland lebenden Bevölkerung krankenversichert (Stede et al., 2020).

Die **Auszahlung einer Klimaprämie** kann **direkt** an die berechtigten Personen geleistet werden, vorzugsweise per Banküberweisung. Für Personen ohne Bankkonto besteht die Option von Bargeldzahlungen oder der Ausstellung von Gutscheinen. Alternativ kann auch eine **indirekte Auszahlung** in Betracht gezogen werden, die automatisch in bestehende Zahlungsverhältnisse bei Steuern, Abgaben oder Transferleistungen integriert wird, beispielsweise in Form einer teilweisen Rückerstattung von Krankenversicherungsbeiträgen. Eine indirekte Rückerstattung dürfte jedoch mit einer **geringeren Sichtbarkeit** verbunden sein, wie die Erfahrungen aus der Schweiz und Kanada nahelegen (Mildenberger et al., 2022). Aus Akzeptanzgründen dürfte aber eine hohe Sichtbarkeit der Entlastung wichtig sein (Burger et al., 2022).

Für die Auszahlung einer Klimaprämie über das **Krankenkassenmodell** wären in Deutschland zudem **unterschiedliche Verfahren erforderlich**, da das Krankenkassensystem keine einheitliche Struktur aufweist. Sowohl die Abrechnungssysteme der Krankenkassen als auch der Arbeitgeber (Beihilfen, insbesondere im öffentlichen Dienst) müssten angepasst werden. Zudem müsste für die Auszahlung einer differenzierten Klimaprämie eine weitere Koordinierungsschnittstelle eingerichtet und eingebunden werden, um den Informationsaustausch und die differenzierten Zahlungsanweisungen zu verwalten. Dies widerspricht der zugrundeliegenden Prämisse, bei der Auszahlung über die Krankenkasse keine zentrale Identifikationsstelle zu schaffen.

Im Folgenden werden daher aufgrund der bereits geschaffenen Rechtsgrundlage und Verwaltungsprozesse für die Speicherung der Kontoverbindungen aller in Deutschland gemeldeten Personen bei der BZSt sowie aufgrund der geringen Sichtbarkeit einer indirekten Auszahlung die indirekten Identifikations- und Auszahlungsvarianten einer Klimaprämie über bestehende Auszahlungskanäle wie die Krankenkassen nicht weiter berücksichtigt.

2.1 Einheitliche Pro-Kopf Klimaprämie

Ausgangspunkt für die in dieser Studie diskutierten Konzepte zur Ausgestaltung einer Klimaprämie ist die Variante einer einheitlichen Pro-Kopf Auszahlung. Bei einer pauschalen Pro-Kopf Klimaprämie erhalten alle Einwohner*innen einen einheitlichen Betrag aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung. Wenn die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung einheitlich zurückerstattet werden, profitieren Haushalte in der unteren Einkommenshälfte im Durchschnitt stärker als Haushalte mit hohem Einkommen, da sie bei aktueller Verbrauchslage von Heiz- und Kraftstoffen im Mittel geringere CO₂-Emissionen aufweisen als der Durchschnitt (siehe auch unten, Kapitel 3). Eine pauschale Pro-Kopf Klimaprämie wirkt daher progressiv – sie verringert die Ungleichheit der Einkommensverteilung (Burger et al., 2022; Edenhofer et al., 2021; Schrems et al., 2022; Zerkawy et al., 2019). Zugleich reduziert sie die Anreize zum Einsparen fossiler Energieträger nicht oder nur geringfügig durch den „Einkommenseffekt“. Die resultierende Nettowirkung der Klimaprämie fällt umso höher aus, je CO₂-effizienter der Energieverbrauch ist.

Die Pro-Kopf Klimaprämie könnte grundsätzlich auch nach der Haushaltsgröße differenziert werden, indem etwa für Kinder oder weitere erwachsene Personen im Haushalt ein geringerer

Betrag ausgezahlt wird.⁶ Dies wäre aber deutlich aufwändiger zu administrieren, da die zuständige Behörde auch den Haushalts- und Familienzusammenhang ermitteln müsste. Eine einheitliche Prämie Pro-Kopf stellt hingegen größere Haushalte und insbesondere Familien grundsätzlich besser als Alleinwohnende, da letztere keine Kostenvorteile durch eine gemeinsame Haushaltswirtschaft haben. Dieses Konzept wird im Folgenden weiter betrachtet, da es auch eine einfache und transparente Rückerstattung der Klimaprämie gewährleistet.

Die Auszahlung einer einheitlichen Pro-Kopf Klimaprämie an alle Einwohner*innen ist grundsätzlich mit einem geringen Verwaltungsaufwand verbunden, da die berechtigten Empfänger*innen in den allermeisten Fällen leicht zu identifizieren und keine individuellen Anträge oder Prüfungen der Anspruchsgrundlagen erforderlich sind.⁷ Dennoch muss ein Verwaltungsverfahren zur Auszahlung der Klimaprämie implementiert werden.

Die Politik hat bereits die Schaffung eines **direkten Auszahlungskanals** auf den Weg gebracht, bei dem das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) als zentrale und koordinierende Institution für die Verknüpfung der Steuer-ID mit den Kontodaten der registrierten Personen fungiert. Dazu sind mit dem Jahressteuergesetz 2022 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen worden. Beim Bundeszentralamt für Steuern besteht bisher eine Datenbank für alle gemeldeten Einwohner*innen in Deutschland, denen eine Steuer-ID zugeteilt wurde. Diese enthält neben persönlichen Identifikatoren auch die gegenwärtige oder letzte bekannte Anschrift. Diese wird durch Datenabgleich mit den Meldebehörden automatisch aktualisiert.

Ab Dezember 2024 startet in Kooperation mit weiteren Behörden und den Geschäftsbanken die Erfassung einer Bankverbindung beziehungsweise einer geltenden IBAN für die registrierten Personen.⁸ Über die Familienkasse werden etwa 14 Millionen Kontoverbindungen beim BZSt gespeichert. Alle anderen Personen können ihre IBAN eigenständig zu speichern über ein BZSt-

⁶ Eine solche Bedarfsgewichtung gibt es bei vielen Sozialleistungen, etwa beim Bürgergeld beziehungsweise der Grundsicherung für den Regelbedarf. In der Sozial- und Verteilungsforschung werden hierfür Äquivalenzskalen verwendet, vgl. auch unten, Fußnote 57.

⁷ Genauer zu klären wäre der Anspruch auf die Klimaprämie bei Zu- und Abwanderern, Asylbewerbenden, geduldeten Geflüchteten sowie Wanderarbeitnehmenden oder anderen Personen, die sich nur wenige Monate im Inland aufhalten oder innerhalb eines Jahres zu- oder weggezogen sind. Hierbei könnte man sich an den Vorschriften zur unbeschränkten Einkommensteuerpflicht (§ 1 EStG) sowie des Sozialrechts orientieren und die Klimaprämie nach der Dauer des Aufenthalts staffeln oder für einen Stichtag zahlen. Missbrauch – wenn zum Beispiel abwandernde Personen sich nicht bei den Meldebehörden abmelden oder Zuwanderungen fingiert werden, etwa auch bei Kindern – dürfte angesichts des geringen Niveaus der Klimaprämie keine größere Rolle spielen.

⁸ Bundesministerium der Finanzen: Bundesregierung bringt Eckpunkte für einen Direktauszahlungsmechanismus auf den Weg. Pressemitteilung 20/2024.

Portal⁹ oder über das ELSTER-Portal der Finanzverwaltung. Ferner können sie ihre Hausbank ermächtigen, die IBAN an das BZSt zu übermitteln.

Für die Auszahlung der Klimaprämie müssen die erforderlichen Informationen an eine Auszahlungsstelle übermittelt werden. Diese muss finanztechnisch in der Lage sein, Millionen Überweisungen in einem überschaubaren Zeitraum abzuwickeln. Geeignet hierfür wäre im öffentlichen Bereich das bestehende System der **Familienkasse**, das in der Lage ist, mehrere Millionen Überweisungen pro Tag durchzuführen und die Klimaprämie an einen Großteil der Bevölkerung auszahlen könnte (Kellner et al., 2022). Auf diese Weise werden automatisch ein Elternteil sowie sämtliche Kinder erfasst, was etwa 26 Millionen Personen entspricht. Diese Gruppe könnte die Klimaprämie über denselben Zahlungsweg wie das Kindergeld erhalten. Rentner*innen der gesetzlichen Rentenversicherung (etwa 18 Millionen Menschen) könnten die Klimaprämie ebenfalls von der Familienkasse erhalten, sofern ein Datentransfer eingerichtet wird. Alternativ könnte die Klimaprämie durch die deutsche Rentenversicherung zusammen mit der Rente ausbezahlt werden. Bei Pensionären des öffentlichen Dienstes oder größeren Versorgungswerken könnte analog verfahren werden. Für den restlichen Teil der Bevölkerung, wie zum Beispiel den zweiten Elternteil, Personen ohne kindergeldberechtigte Kinder oder Rentner*innen außerhalb der einbezogenen Alterssicherungssysteme, ist eine separate Ermittlung der Zahlungsdaten erforderlich. Grundsätzlich könnten die benötigten Kontoinformationen für den Großteil dieses Personenkreises (etwa 32 Millionen Personen) vom BZSt auch bei den Finanzbehörden abgerufen werden. Für Personen ohne ermittelbares Bankkonto müssten Bargeldzahlungen oder Gutscheine eingesetzt werden.

Bei Minderjährigen könnte die Klimaprämie auf Grundlage des Kindergeld-Verfahrens dem Elternteil ausgezahlt werden, dem das Kindergeld zusteht. Volljährigen sollte die Klimaprämie direkt ausgezahlt werden, auch wenn ihre Eltern für sie kindergeldberechtigt sind (etwa bei Ausbildung oder Behinderung). Dabei wäre zu entscheiden, ob die Klimaprämie analog zum Kindergeld auch für im Ausland lebende Kinder von inländischen Personen gezahlt werden soll – etwa auch, wenn diese volljährig sind, aber aufgrund von Ausbildung oder Behinderung inländisches Kindergeld erhalten.

⁹ Bundeszentralamt für Steuern: [BZSt-Online-Portal \(BOP\)](#).

Ähnlich wie beim Klimabonus in Österreich sollte die Klimaprämie einmal im Jahr ausgezahlt werden – zum Beispiel im November.¹⁰ Angesichts der zu erwartenden jährlichen Größenordnungen der Klimaprämie in einem dreistelligen Eurobereich lohnen sich keine unterjährigen Teilzahlungen. Die Klimaprämie könnte grundsätzlich an alle Personen ausgezahlt werden, die zu einem Stichtag dafür berechtigt sind, zum Beispiel am 1. November des Jahres. Zu klären wäre, wie bei Zu- oder Abwandernden im jeweiligen Jahr verfahren werden soll.

Der Befolgungs- und Verwaltungsaufwand für die direkte Auszahlung durch die Familienkasse wird wie folgt geschätzt:

- Die einmaligen Mehrausgaben für die **Speicherung und Verknüpfung der Kontodaten** mit der Steuer-ID beim BZSt werden auf insgesamt etwa 26 Millionen Euro geschätzt. Die Umstellungskosten belaufen sich auf circa 20 Millionen Euro für das BZSt und etwa 6 Millionen Euro für das IT-Dienstleistungszentrum der Bundesfinanzverwaltung (ITZB). Ab 2024 sollen die laufenden Kosten 9,8 Millionen Euro pro Jahr betragen, die sich das BZSt und das ITZB teilen (BMF, 2022).
- Zusätzlich entstehen bei der Familienkasse sowie den einbezogenen Trägern der Rentenversicherung und der Beamtenversorgung Kosten, wenn diese die bei ihnen gespeicherten Kontodaten an das BZSt zu übermitteln. Diese Kosten werden auf einmalig etwa 70 Millionen Euro geschätzt.¹¹
- Es müssen **zusätzlich Zahlungsinformationen** von Personen ermittelt und gespeichert werden, die bisher in keinem Auszahlungskanal erfasst sind (etwa 8 Millionen). Schätzungsweise ergeben sich hierfür einmalige Kosten von etwa 31 Millionen Euro¹².
- Durch die Nutzung der vorhandenen Infrastruktur der Familienkasse können die **Auszahlungskosten** gering gehalten werden (Kellner et al., 2022).¹³ Hierfür fallen schätzungsweise

¹⁰ Stefan Bach, Claudia Kemfert: 100 Euro Weihnachtsgeld vom Finanzminister. Zeit Online, 26. März 2019.

¹¹ Die Abschätzung orientiert sich an der Anzahl der betroffenen Konten und an der Komplexität der Datenübermittlung. Hierzu wurden durchschnittlich 1,5 Euro für 46 Millionen Personen kalkuliert. Für eine detaillierte Aufwands- und Kostenschätzung müsste die betroffenen Institutionen beauftragt werden.

¹² Zur Annäherung an die finanzielle Aufwandsabschätzung dient der Rundfunkbeitragservice als Referenzpunkt: Dieser verfügt bereits über die Infrastruktur, um Briefe an Personen zu versenden, die kein Beitragskonto haben, und bietet ihnen die Möglichkeit zur Online-Rücksendung oder zur Antwort per frankierter Rücksendung. Im Jahr 2022 beliefen sich die Verwaltungskosten des Rundfunkbeitragservice auf 3,88 Euro pro Beitragskonto (ARD et al., 2023).

¹³ Hierbei kann das SAP-Auszahlungsverfahren genutzt werden, das derzeit monatlich für 18 Millionen Überweisungen durch die Familienkasse verwendet wird. Alle weiteren verwaltungstechnischen Aufgaben, wie die Erfassung fehlender Kontodaten, das Änderungsmanagement sowie die Organisation von Barauszahlungen und Supportleistungen vor Ort und im Callcenter, können durch bestehende Systeme innerhalb der Familienkasse BA übernommen und durchgeführt werden. Falls erforderlich, müssen diese Systeme entsprechend angepasst und möglicherweise erweitert und angepasst werden.

einmalige Kosten von etwa 21 Millionen Euro an.¹⁴ Ferner müsste gegebenenfalls eine laufende Vergütung für die Zahlungs- und Servicedienstleistungen der Familienkasse vereinbart werden, die sich in ähnlichen Größenordnungen bewegen dürfte.¹⁵

2.2 Staffelung der Klimaprämie nach dem Einkommen

Die Klimaprämie kann nach der Höhe des Einkommens gestaffelt werden, indem sie bei höheren Einkommen reduziert oder nicht mehr gezahlt wird. Dadurch soll sie auf Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen konzentriert werden. Durch die Einsparungen bei den oberen Einkommensgruppen könnte eine höhere Klimaprämie an untere und mittlere Einkommen gezahlt werden. Alternativ könnten freigesetzte Mittel auch gezielt zur Entlastung von überdurchschnittlich belasteten Gruppen beziehungsweise Härtefällen eingesetzt werden, insbesondere zur Senkung des fossilen Energieverbrauchs durch Förderprogramme zur Dekarbonisierung. Auf diese Weise ließe sich die Sozialverträglichkeit der CO₂-Bepreisung verbessern und die Minderungswirkung erhöhen. Die konkrete Gewichtung der Mittelverwendung wäre politisch zu entscheiden.

Eine Einkommensdifferenzierung der Klimaprämie sollte im Haushaltszusammenhang durchgeführt werden, da Personen und Familien zusammen wirtschaften und sich gegenseitig unterstützen. Dazu sollten sämtliche Einkommen der Haushaltsangehörigen einbezogen und bei höheren Haushaltseinkommen die Klimaprämien aller Haushaltsmitglieder gleichmäßig reduziert werden.

Eine gesonderte umfassende Einkommensveranlagung der Haushalte durch die auszahlende Behörde wäre für eine Klimaprämie, die beim zu erwarteten CO₂-Preisniveau und je nach Umfang der daraus bereitgestellten Mittel in Größenordnungen von bis zu 300 Euro Pro-Kopf im Jahr läge, administrativ viel zu aufwändig.¹⁶ Denn dazu müsste die zuständige Behörde ähnlich wie beim Bürgergeld oder bei der Grundsicherung im Alter den Haushaltszusammenhang der

¹⁴ Die Abschätzung basiert auf der Annahme, dass die Kosten pro Zahlung sinken, wenn die Anzahl der Zahlungen steigt, da Fixkosten auf eine größere Anzahl von Transaktionen verteilt werden. Hierzu wurden durchschnittlich 0,25 Euro pro Zahlung kalkuliert.

¹⁵ Für eine detaillierte Aufwands- und Kostenschätzung müsste die Familienkasse beziehungsweise die Bundesagentur für Arbeit beauftragt werden.

¹⁶ Angelehnt Schätzungen von Kalkuhl et al., 2023; Rickels et al., 2023.

Personen im Sinne von Bedarfsgemeinschaften sowie deren Einkünfte ermitteln. Für 41 Millionen Haushalte wäre das sehr teuer.¹⁷

Zudem wäre eine Umsetzung nur mit einer zeitlichen Verzögerung möglich, da die Veranlagung erst nach Abschluss des jeweiligen Abrechnungsjahres durchgeführt werden kann. Diese Verzögerung von bis zu zwei Jahren ist nicht sachgerecht, da die individuellen Einkommen oder Haushaltszusammenhänge währenddessen erheblich variieren können (Klinski et al., 2023). Abschlagzahlungen und Nachveranlagungen würden zudem den Verwaltungs- und Befolgungsaufwand erhöhen.

Die wesentlichen für eine Einkommensstaffelung erforderlichen Informationen werden für die allermeisten Personen mit mittleren und höheren Einkommen bereits bei der Einkommensbesteuerung erhoben. Daher bietet es sich an, die Einkommensstaffelung der Klimaprämie nicht bei der Auszahlung, sondern nachträglich im Rahmen der Einkommensteuer durchzuführen. Eine unmittelbare und unterjährig Anpassung der Differenzierung könnte im Rahmen des Lohnsteuerverfahrens sowie der Einkommensteuer-Vorauszahlungen realisiert werden.

Dazu würde die Klimaprämie zunächst in einheitlicher Höhe an alle Personen ausgezahlt und dann in einem zweiten Schritt im Rahmen der bestehenden Besteuerungsverfahren nach dem Einkommen differenziert. Hierzu werden in dieser Studie zwei Optionen diskutiert:

- Die Klimaprämie kann mit dem *bestehenden Einkommensteuertarif* versteuert werden (siehe Kapitel 2.2.1).
- Für eine *gesonderte Einkommensdifferenzierung* der Klimaprämie, die besondere Verteilungsziele der Klima- und Sozialpolitik berücksichtigt, kann eine *spezifische Tariffunktion* zur *Abschmelzung* der Klimaprämie angewendet werden (siehe Kapitel 6).

Sowohl die Besteuerung als auch die Abschmelzung der Klimaprämie über einen spezifischen Tarif können grundsätzlich vollständig automatisiert auf Grundlage der vorliegenden Informationen der Besteuerungsverfahren durchgeführt werden. Es müssen keine zusätzlichen Daten von Steuerpflichtigen, Arbeitgebenden oder weiteren Behörden erhoben werden. Die bestehenden Verwaltungsverfahren zur Einkommensteuerveranlagung, zum Lohnsteuerabzug und zu

¹⁷ Vgl. dazu zum Beispiel den Hauptantrag zum Antrag auf Bürgergeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie Anlage zur Feststellung der Einkommensverhältnisse und die Anlage zur vorläufigen oder abschließenden Erklärung zum Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Gewerbebetrieb oder Land- und Forstwirtschaft. Verzichten könnte man dabei auf die Angaben zu Kosten der Unterkunft und Heizung (KDU), Arbeitsfähigkeit, Mehrbedarf, Lebenssituation, Kranken- und Pflegeversicherung oder Bildung und Teilhabe. Eine Berücksichtigung der Vermögen wäre aus fachlicher sozialpolitischer Perspektive sinnvoll, wäre aber für die vermögenden Haushalte sehr aufwändig, da dann Immobilien oder Unternehmen bewertet werden müssten.

den Einkommensteuer-Vorauszahlungen müssen nur geringfügig ergänzt werden. Dies reduziert den administrativen Aufwand enorm, was angesichts des „Massengeschäfts“ mit 84 Millionen Einwohner*innen ein entscheidender Vorteil ist. Die sehr geringe Belastung von Arbeitgebenden und Steuerverwaltung sowie die völlige Vermeidung von Befolgungsaufwand bei den Steuerpflichtigen dürfte die Akzeptanz und Umsetzbarkeit des Vorschlags erheblich steigern (siehe detaillierte Diskussion in Kapitel 2.2.3).¹⁸

2.2.1 Versteuerung der Klimaprämie mit dem bestehenden Einkommensteuertarif

Die Klimaprämie kann in die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer sowie der Lohnsteuer einbezogen und mit dem Einkommensteuertarif belastet werden.¹⁹ Bei Kindern kann die Klimaprämie über deren Eltern besteuert werden, die das Kindergeld beziehen, sofern dies erwünscht ist (siehe unten, Kapitel 2.2.3). Die Belastung der Klimaprämie folgt dann den (Grenz-)Steuersätzen der Einkommensteuer. Aufgrund des schnellen Anstiegs der Grenzsteuersätze im Eingangsbereich des Tarifs bedeutet dies, dass Steuerpflichtige mit niedrigen bis mittleren Einkommen die Klimaprämie bereits mit 25 bis 30 Prozent versteuern müssen (vgl. unten, Abbildung 2, sowie die Verteilungsanalysen in Kapitel 3.2.1). Bei den Besser- und Hochverdienenden würde die Klimaprämie mit 42 Prozent belastet, einschließlich Solidaritätszuschlag mit 44,3 Prozent. Bei sehr hohen Einkommen (ab 278 000 Euro zu versteuerndem Einkommen im Jahr) würde die Klimaprämie mit dem Reichensteuersatz von 45 Prozent besteuert, einschließlich Solidaritätszuschlag mit 47,5 Prozent. Somit würden auch die Besserverdienenden in den beiden obersten Dezilen der Einkommensverteilung als auch die Hochverdienenden in den obersten Perzentilen mehr als die Hälfte der Klimaprämie behalten. Dies entspricht nicht den oben formulierten Anforderungen an eine soziale Differenzierung der Klimaprämie.

¹⁸ Zu klären ist hierbei, ob diesem Vorgehen datenschutzrechtliche oder sonstige (verfassungs-)rechtliche Hürden im Weg stehen. Dazu ausführlich Kapitel 2.2.3.

¹⁹ In ähnlicher Weise wurde die Energiepreispauschale 2022 besteuert. Dies war auch für die Strom- und Gaspreisbremse vorgesehen. Die Zahlungen der Gaspreisbremse sollten nur bei hohen Einkommen, die dem Solidaritätszuschlag unterliegen, in Einkommensteuer sowie Lohnsteuer einbezogen werden. Angesichts des hohen Verwaltungsaufwands wurde später darauf verzichtet, vgl. Der Senator für Finanzen: Steuerpflicht der Gaspreisbremse aufgehoben. 29.01.2024.

2.2.2 Abschmelzung der Klimaprämie bei mittleren Einkommen

Vor dem Hintergrund der sozial- und verteilungspolitischen Dimensionen der Klimapolitik erscheint es sinnvoller, die Klimaprämie bis in den Bereich mittlerer Einkommen vollständig zu erhalten, anstatt sie mit bis zu 30 Prozent zu besteuern.²⁰ Mit fossilen Heizungen sowie Verbrenner-Autos ausgestattete Geringverdienende und Mittelschichten sind relativ zum Haushaltseinkommen stärker durch die CO₂-Bepreisung belastet als Höherverdienende (vgl. die Verteilungsanalysen in Kapitel 3). Ferner haben sie zumeist geringere Anpassungsmöglichkeiten, da sie häufiger in Mietwohnungen leben oder Investitionen in klimafreundlichere Wohnungen und Fahrzeuge schlechter finanzieren können.²¹ Die Übernahme der höheren Heizkosten bei der Grundsicherung oder die Erhöhungen beim Wohngeld erreichen diese Gruppen außerdem nur teilweise, da sie mangels Informationen und wegen bürokratischer Antragsverfahren häufig nicht in Anspruch genommen werden. Eine spürbare Klimaprämie, die automatisch ausgezahlt wird und diese Gruppen im Durchschnitt überkompensiert, würde für diese Haushalte als effektive Basisabsicherung gegen steigende CO₂-Preise wirken.

Aktuelle Umfragen zeigen, dass eine pauschale Klimaprämie trotz ihrer durchschnittlich progressiven Wirkung keine breite Zustimmung in der Bevölkerung findet. Häufig wird sie als ungerecht eingeschätzt und ihre entlastende Wirkung auf einkommensschwache Haushalte wird angezweifelt. Eine soziale Klimaprämie, die sich auf die unteren Einkommensgruppen konzentriert, erhält hingegen eine höhere Zustimmung (Behringer et al., 2024; Blesse et al., 2024; Holzmann, 2024). Ein weiterer positiver Nebeneffekt ist, dass die Klimaprämie dazu beitragen kann, niedrigschwellige Einsparpotenziale zu realisieren, zum Beispiel, indem Investitionen in effizientere technische Geräte erleichtert werden. Besser- und Hochverdienende können die Belastungen der CO₂-Bepreisung dagegen leichter tragen und haben mehr Möglichkeiten zur Anpassung. Daher könnte die Klimaprämie bei diesen Haushalten vollständig entfallen, während sie bei der Besteuerung zu mehr als der Hälfte erhalten bliebe.

²⁰ Vgl. Knopf et al. (2024), die ein Stufenmodell für die Auszahlung einer Klimaprämie vorschlagen. Dieses sieht vor, dass die Klimaprämie zunächst als pauschale Pro-Kopf-Zahlung für alle eingeführt wird. Ab 2027, mit der Einführung des EU-ETS2, soll es sozial gestaffelt und nur noch an untere und mittlere Einkommen ausgezahlt werden. Nach 2030 soll es schließlich nur noch als Härtefallgeld für besonders vulnerable Gruppen weitergeführt werden.

²¹ Vgl. Schumacher et al. (2022), Behr u.a. (2024).

Wenn also vorgesehen ist, die Klimaprämie bis zu mittleren Einkommen vollständig zu erhalten, hingegen bei höheren Einkommen weitgehend oder vollständig abzubauen, sollte die Klimaprämie im Rahmen der Einkommensteuer mit einer entsprechenden Tariffunktion gesondert belastet werden. Dies lässt sich im Rahmen der Einkommensbesteuerung und des Lohnsteuerverfahrens umsetzen.

Hier wird vorgeschlagen, die Klimaprämie bis unterhalb des mittleren Einkommens vollständig zu erhalten – also dem *Medianeinkommen*, bei dem es genauso viele Personen mit höheren wie niedrigeren Einkommen gibt. Bei Haushalten im Umfeld des mittleren Einkommens soll die Klimaprämie mit steigenden Einkommen abgeschmolzen werden, so dass sie bei höheren und hohen Einkommen vollständig entzogen wird. Die Abschmelzung über ein Einkommensintervall von zum Beispiel 10.000 Euro Jahreseinkommen vermeidet den sogenannten Fallbeileffekt einer festen Einkommensgrenze, bei deren geringfügiger Überschreitung die Klimaprämie komplett wegfallen würde.

Als *Einkommenskonzept* für den Abbau der Klimaprämie wird hier das Nettoeinkommen je Person im Haushalt vorgeschlagen. Dadurch kann eine einheitliche Abschmelzfunktion verwendet werden, die nicht nach Haushalts- oder Familientyp differenziert werden muss. Bei gemeinsam veranlagten Paaren wird dann die Klimaprämie nach einheitlichem Satz abgeschmolzen, gegebenenfalls auch die Klimaprämie der Kinder (siehe unten, Kapitel 2.2.3).

Das Nettoeinkommen je Person kann aus den Informationen der Einkommensteuerveranlagung oder des Lohnsteuerverfahrens hinreichend genau abgeleitet werden. Zusätzlich berücksichtigt das Nettoeinkommen neben den Abzügen von der Bemessungsgrundlage²² auch Unterschiede bei der Steuerbelastung, die sich durch Familienstand oder Kinder ergeben, sowie Steuerabzüge, wie etwa für Auslandsteuern oder Gewerbesteuer.

Konkret sind folgende Berechnungsschritte zur Ermittlung des maßgeblichen Nettoeinkommens vorgesehen, nach dem die Klimaprämie steuerlich abgeschmolzen wird (Abbildung 1):

- + Summe aller steuerlich erfassten Einkünfte im Jahr. Dies sind die meisten Erwerbseinkommen, die Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Krankengeld, Elterngeld und ähnliche Leistungen) sowie die Alterseinkommen (Renten, Pensionen und ähnliche Ruhestandsbezüge). Dabei werden teilweise oder vollständig steuerfreie Einkünfte wie Renten oder Lohnersatzleistungen oder steuerbefreite

²² Sozialbeiträge und sonstige Vorsorgeaufwendungen sowie außergewöhnliche Belastungen.

Auslandseinkommen mit dem vollen Betrag angesetzt. Ferner wird das Kindergeld als Einkommen berücksichtigt. Nicht steuerlich erfasst werden die bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen, die meisten Kapitaleinkommen oder die Einkommen aus Minijobs (siehe unten, Kapitel 2.2.3).²³

- Abzüglich aller steuerlich erfassten Vorsorgeaufwendungen (Sozialbeiträge und vergleichbare Versicherungsbeiträge, auch wenn ihr Abzug im geltenden Steuerrecht begrenzt ist) sowie der steuerlich anerkannten außergewöhnlichen Belastungen (dies sind vor allem Behindertenpauschbeträge).
 - Gegebenenfalls abzüglich der im Rahmen der Sonderausgaben abziehbaren Unterhaltsleistungen, Kirchensteuern, Kinderbetreuungskosten, Schulgelder oder Ausbildungskosten.
 - Abzüglich der festgesetzten Einkommensteuer und des festgesetzten Solidaritätszuschlags beziehungsweise der gezahlten Jahreslohnsteuer und des darauf gezahlten Solidaritätszuschlags.
- = maßgebliches Jahresnettoeinkommen der Steuerpflichtigen.
- / Dividiert durch die bedarfsgewichtete Personenanzahl der Steuerpflichtigen, die aus der Einkommensteuerveranlagung beziehungsweise dem Lohnsteuerverfahren abgeleitet wird. Dabei zählen steuerpflichtige Personen zu 100 Prozent. Kinder, für die ein Kinderfreibetrag berücksichtigt wird, zählen zu 50 Prozent bis zum 18. Lebensjahr, ab 18 Jahren zu 100 Prozent.²⁴
- = maßgebliches Jahresnettoeinkommen je Person der Steuerpflichtigen.

²³ Bürgergeld, Grundsicherung im Alter, Wohngeld, Kinderzuschlag oder Unterhaltsvorschuss sind nicht einkommensteuerpflichtig. Ferner können Einkünfte aus Kapitalvermögen nicht berücksichtigt werden, die zumeist nicht mehr in der Einkommensteuererklärung angegeben werden, wenn sie der Abgeltungsteuer unterliegen.

²⁴ Damit beträgt der Divisor zur bedarfsgewichteten Personenzahl:

bei Singles ohne Kinder 1,

bei zusammenveranlagten Paaren ohne Kinder 2,

bei Alleinerziehenden mit 1 oder 2 minderjährigen Kindergeld-Kindern 1,5 oder 2,

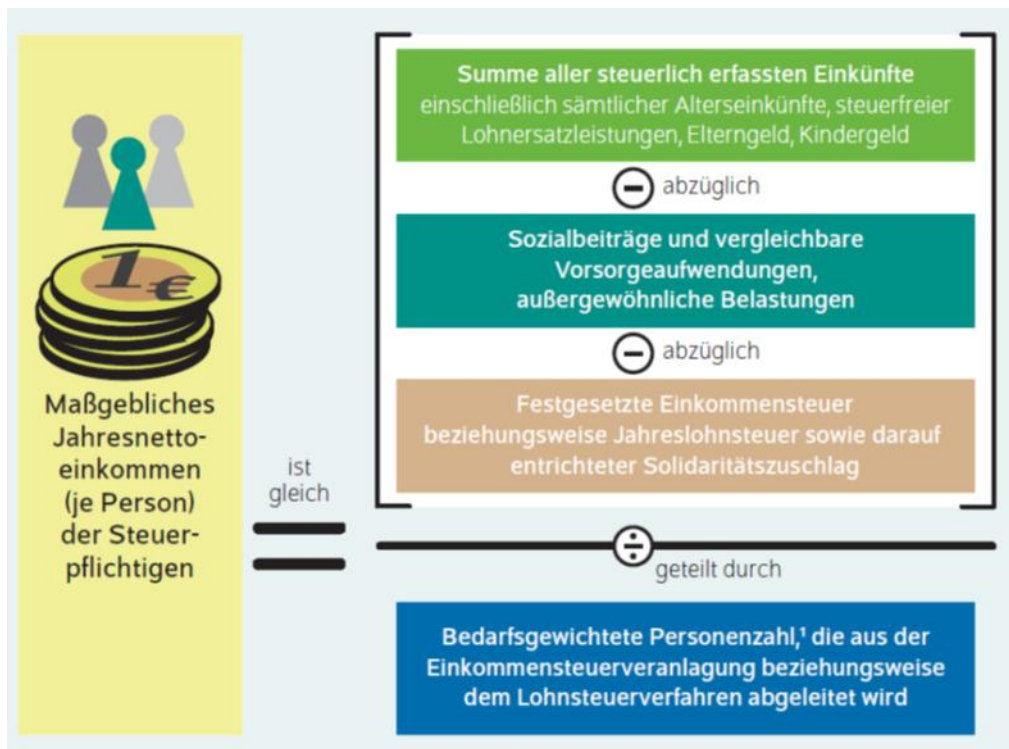
bei Alleinerziehenden mit 1 oder 2 erwachsenen Kindergeld-Kindern 2 oder 3,

bei zusammenveranlagten Paaren mit 1 oder 2 minderjährigen Kindergeld-Kindern 2,5 oder 3,

bei zusammenveranlagten Paaren mit 1 oder 2 erwachsenen Kindergeld-Kindern 3 oder 4.

Bei nichtehelichen Lebensgemeinschaften werden die beiden Partner bei der Einkommensteuer individuell veranlagt und die Kinder auf beide Elternteile verteilt. Dies gilt auch für Paare, die bei der Einkommensteuerveranlagung auf die Einzelveranlagung optieren.

Abbildung 1 Ermittlung des maßgeblichen Jahresnettoeinkommens zur Abschmelzung der Klimaprämie



Quelle: Bach et al. (2024).

Als *Abschmelzfunktion* wird hier vorgeschlagen:

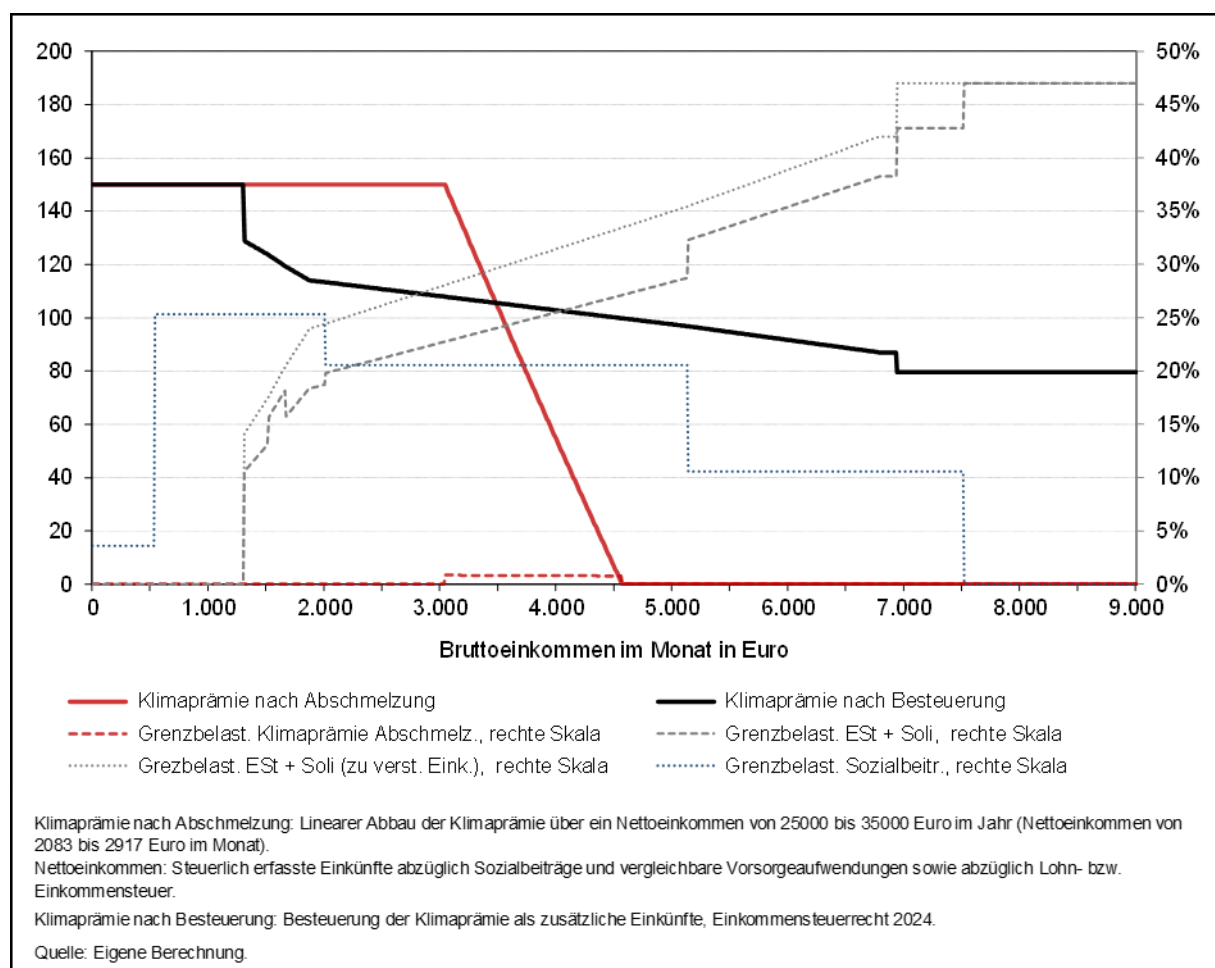
- Orientierung am *mittleren bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen* (Medianeinkommen): Dieses dürfte mit der üblicherweise verwendeten Bedarfsskala („neue OECD-Skala“) im Jahr 2024 schätzungsweise 30.000 Euro im Jahr je Personen betragen, also 2.500 Euro/Monat (SOEP 2020, fortgeschrieben auf 2024).
- Die Klimaprämie wird über ein *umliegendes Einkommensintervall* von 10.000 Euro bezogen auf das Jahreseinkommen *linear abgeschmolzen*, also von 25.000 Euro bis 35.000 Euro im Jahr.
- Bei einer Klimaprämie von beispielsweise 150 Euro im Jahr bedeutet das eine Kürzung der Klimaprämie um 1,5 Cent je zusätzlichen Euro Nettoeinkommen innerhalb des Abschmelzintervalls. Dies entspricht einer Grenzbelastung des Nettoeinkommens von 1,5 Prozent.

Damit wird die Klimaprämie im Wesentlichen bei den mittleren Einkommensgruppen abgeschmolzen: Die unteren 30 Prozent der Bevölkerung behalten die Klimaprämie zumeist

unverändert, während sie den oberen 30 Prozent nahezu vollständig entzogen wird (vgl. dazu die Verteilungsanalysen in Kapitel 3).

Abbildung 2 illustriert die Wirkungen der Abschmelzung einer beispielhaften Klimaprämie von 150 Euro im Jahr bezogen auf die monatlichen Bruttoeinkommen bei Arbeitnehmenden ohne Kinder mit Standardabzügen bei der Einkommensteuer im Jahr 2024 in den zwei beschriebenen Varianten: Besteuerung mit dem bestehenden Einkommensteuertarif (schwarze Linie) und Besteuerung mit dem besonderen Tarif der Abschmelzfunktion (rote Linie). Ein Nettoeinkommen von 25.000 Euro im Jahr oder 2.083 Euro im Monat wird bei einem Bruttoeinkommen von 3.040 Euro im Monat erreicht. Bei übersteigenden Einkommen wird die Klimaprämie durch den angepassten Tarif bis zu einem Bruttoeinkommen von 4.570 Euro im Monat vollständig abgeschmolzen.

Abbildung 2 Besteuerung oder Abschmelzung einer Klimaprämie von 150 Euro im Jahr
bei sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmenden mit Standardabzügen bei der Einkommensteuer 2024



Die Besteuerung der Klimaprämie mit dem bestehenden Einkommensteuertarif setzt in diesem Beispiel dagegen bereits ab einem Bruttoeinkommen von 1.310 Euro im Monat ein, bei dem die steuerlichen Abzüge überschritten werden. Mit steigenden Einkommen wird die Klimaprämie durch den steilen Anstieg der Grenzsteuersätze (grau-gepunktete Linien im Hintergrund) deutlich belastet. Vollzeiterwerbstätige Arbeitnehmende, die 2024 zum Mindestlohn von 12,41 Euro je Stunde arbeiten und damit ein Bruttoeinkommen von 2.075 Euro im Monat verdienen,²⁵ müssen die Klimaprämie bereits mit knapp 25 Prozent versteuern. Im vorgeschlagenen Abschmelzmodell bleibt die Klimaprämie dagegen bis 3.040 Euro brutto ungekürzt erhalten. Bei einem Bruttoeinkommen von 3.480 Euro im Monat wird die Klimaprämie in beiden Modellen um knapp 30 Prozent gekürzt. Für höhere Einkommen ist die Besteuerung über den bestehenden Steuertarif deutlich günstiger, da sie die Klimaprämie maximal mit den Spitzensteuersätzen von 44,3 Prozent beziehungsweise 47,5 Prozent beim Reichensteuersatz belastet, jeweils einschließlich Solidaritätszuschlag. Damit bleibt sie auch Besser- und Hochverdienenden zu mehr als der Hälfte erhalten.

Abbildung 2 deutet auch die Wirkung der Abschmelzung der beispielhaft illustrierten Klimaprämie von 150 Euro im Jahr auf die Grenzbelastungen der übrigen Einkommen an (rot-gestrichelte Linie). Dies ist für wirtschaftliche Entscheidungen relevant, wie beispielsweise die Wahl, mehr zu arbeiten oder zu investieren. Innerhalb des Abschmelzintervalls bedeutet die Grenzbelastung des Nettoeinkommens von 1,5 Prozent eine Erhöhung der Grenzbelastung beim Bruttoeinkommen von 0,8 bis 0,9 Prozentpunkten (da beim Nettoeinkommen Sozialbeiträge und Einkommensteuer abgezogen werden). Die zusätzliche Grenzbelastung der Bruttoeinkommen ist somit gering. Es entstehen keine nennenswerten zusätzlichen Belastungen für Mehrarbeit oder andere wirtschaftliche Aktivitäten. Durch eine Verlängerung oder Verkürzung des Abschmelzintervalls verringern oder erhöhen sich die Grenzbelastungen, und gleichzeitig befinden sich mehr oder weniger Steuerpflichtige in der Abschmelzzone. Ferner steigen die Grenzbelastungen bei einer Erhöhung der Klimaprämie linear an: Eine Verdopplung der Klimaprämie auf beispielsweise 300 Euro im Jahr würde somit innerhalb des Abschmelzintervalls die Grenzbelastung der Bruttoeinkommen um 1,6 bis 1,8 Prozentpunkten erhöhen. Bei der Besteuerung ist die Wirkung auf die

²⁵ Bei einer 38,5-Stunden-Woche und gut 2 000 bezahlten Arbeitsstunden im Jahr.

Grenzbelastung des Bruttoeinkommens noch deutlich geringer und wird daher nicht in der Abbildung dargestellt.²⁶

2.2.3 Technische und administrative Umsetzung, Befolungs- und Verwaltungsaufwand

Die Klimaprämie kann grundsätzlich vollständig automatisiert im Rahmen der bestehenden Besteuerungsverfahren belastet beziehungsweise abgeschmolzen werden. Die meisten Personen mit mittleren und höheren Einkommen machen eine Einkommensteuererklärung. Auch für die Abschmelzung der Klimaprämie liegen dabei alle Informationen vor, die für die allermeisten Steuerpflichtigen eine hinreichend genaue Ermittlung des Nettoeinkommens im Haushaltskontext erlaubt. Daher müssen keine zusätzlichen Daten bei den Steuerpflichtigen oder bei anderen Behörden erhoben werden. Dies ermöglicht einen einfachen Verwaltungsvollzug ohne nennenswerte zusätzliche Bürokratiekosten bei Finanzverwaltung oder Unternehmen.

Haushalte, die überwiegend von Sozialleistungen wie dem Bürgergeld oder der Grundsicherung im Alter leben, reichen zumeist keine Einkommensteuererklärung ein. Die Klimaprämie soll in diesen Fällen um die höheren Heizkosten aufgrund der CO₂-Bepreisung gekürzt werden, die im Rahmen der Kosten der Unterkunft übernommen werden (siehe auch Schrems et al., 2022, S. 70). Diese Kürzung kann entweder individuell auf Grundlage der tatsächlichen Heizkosten bemessen werden, oder sie kann pauschal mit dem Durchschnittswert für alle Empfänger dieser Sozialleistungen angesetzt werden, was einfach umzusetzen ist.

Die sozialleistungsbeziehenden Haushalte haben nur ein geringes Nettoeinkommen je Person, weshalb sie von der hier vorgeschlagenen Abschmelzung der Klimaprämie nicht betroffen wären. Daher müssten sie im Rahmen des Abschmelzmodells auch keine Steuererklärung abgeben. Im Falle der Besteuerung der Klimaprämie müssten Personen, deren Einkommen nicht für den Lebensunterhalt ausreichen und daher ergänzende Grundsicherung beziehen („Aufstockende“), die Klimaprämie versteuern (siehe oben, Kapitel 2.2.1). Das gilt auch für weitere aufstockende Sozialleistungen wie den Kinderzuschlag oder das Wohngeld. Die resultierende Verringerung des Nettoeinkommens würde jedoch bei der Einkommensanrechnung auf die Sozialleistungen berücksichtigt.

²⁶ Die Wirkung der Besteuerung der Klimaprämie auf die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens entspricht der Erhöhung der Grenzsteuersätze durch die Klimaprämie. Diese wird in der Abbildung durch den Verlauf der Grenzsteuersätze bezogen auf das Bruttoeinkommen angedeutet. Sie ist bei 150 Euro Klimaprämie im Jahr sehr gering, dafür erstreckt sie sich über die gesamten Progressionszonen des Einkommensteuertarifs ab dem Grundfreibetrag. Selbst in der ersten Progressionszone, in der die Grenzsteuersätze schnell ansteigen, steigt die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens nur um 0,21 bis 0,25 Prozentpunkte. In der zweiten Progressionszone ergibt sich nur noch eine Erhöhung der Grenzbelastung um 0,04 Prozentpunkte.

Rentner*innen mit geringen Bezügen machen bisher häufig keine Steuererklärung, ebenso wie Studierende oder andere Personen, die von Ausbildungsförderung oder Stipendien leben, die steuerfrei sind. Aufgrund ihrer geringen Nettoeinkommen ist bei diesen Personen eine Abschmelzung der Klimaprämie nicht erforderlich. Bei höheren Renten müssen Rentner*innen eine Steuererklärung abgeben, wenn sie oberhalb der Freibeträge liegen. Dies wird durch die Finanzbehörden kontrolliert, da Renten und ähnliche Alterseinkünfte den Finanzbehörden gemeldet werden.

Unter den Arbeitnehmenden, die nur Arbeitseinkommen beziehen und keine anderen steuerpflichtigen Einkünfte haben, gibt es viele Lohnsteuerfälle, die auch bei höheren Arbeitseinkommen keine Steuerklärung abgeben. Dazu sind sie nicht verpflichtet bei den Steuerklassen I, II oder IV, sofern sie keine Freibeträge für die Lohnsteuer beantragt haben (etwa für die Entfernungspauschale) und keine anderen steuerpflichtigen Einkünfte haben. In der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2017 gab es 13 Millionen Fälle von Lohnsteuerpflichtigen ohne Veranlagung, davon 6,6 Millionen mit einem zu versteuernden Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags, auf das Lohnsteuer gezahlt wurde.²⁷ Letztere müssten bei der Besteuerung beziehungsweise beim Abschmelzen der Klimaprämie einbezogen werden.

Um bei diesen Fällen eine gesonderte Veranlagung nur für die Klimaprämie zu vermeiden, sollte die Besteuerung beziehungsweise das Abschmelzen der Klimaprämie in das Lohnsteuerverfahren einbezogen werden. Die oben (Kapitel 2.2.2) für die Einkommensteuerveranlagung skizzierten Verfahren für die Klimaprämie könnten analog in das Lohnsteuerverfahren übernommen werden, das automatisiert durch die Arbeitgebenden durchgeführt wird.

Dies hätte auch den Vorteil, dass die Besteuerung beziehungsweise das Abschmelzen der Klimaprämie bereits zeitnah im laufenden Jahr durchgeführt werden und nicht erst bei der Einkommensteuerveranlagung, die frühestens im Frühjahr des Folgejahres durchgeführt wird, bei den meisten Fällen erst im dritten oder vierten Quartal des Folgejahrs. Um auch bei Steuerpflichtigen mit anderen Einkünften die Versteuerung oder das Abschmelzen der Klimaprämie zu berücksichtigen, sollten diese Belastungen auch bei den laufenden Einkommensteuer-Vorauszahlungen berücksichtigt werden.

²⁷ Eigene Auswertung auf Grundlage des Scientific Use File (SUF) der faktisch anonymisierten Daten aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST), 2017.

Inländische Kapitaleinkünfte müssen nicht in der Einkommensteuererklärung deklariert werden, soweit sie der Abgeltungsteuer unterliegen. Dadurch können Personen mit hohen Kapitaleinkommen die Klimaprämie ungemindert erhalten, wenn sie keine oder nur geringe sonstige steuerpflichtige Einkünfte beziehen. Um dies zu vermeiden, müsste man die Einkünfte aus Kapitalvermögen wieder deklarationspflichtig machen.²⁸ Dies wird zwar regelmäßig für die Einkommensteuer diskutiert, wäre aber nur für Einkommensdifferenzierung der Klimaprämie im Rahmen der Besteuerungsverfahren zu aufwändig. Insgesamt ist diese Verzerrung nicht sehr groß, da Personen mit mittleren und höheren Einkommen zumeist nur geringe Kapitaleinkünfte haben. Personen mit sehr großen Vermögen haben häufig auch Immobilien oder Unternehmen, deren Einkünfte in der Steuererklärung angegeben werden müssen. Oder sie haben höhere steuerpflichtige Lohneinkommen, etwa als Gesellschafter-Geschäftsführer von Kapitalgesellschaften, steuerpflichtige Alterseinkünfte oder Aufsichtsratsvergütungen. Angesichts des geringen Umfangs der Klimaprämie sind hier keine nennenswerten Anpassungsreaktionen zu erwarten. Letztlich werden also nur sehr wenige Personen, die hohe Kapitaleinkünfte und keine sonstigen steuerpflichtigen Einkünfte haben, nicht von der Besteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie erfasst. Zu prüfen wäre, ob hierzu besondere Deklarationspflichten oder Meldepflichten der Finanzdienstleister vertretbar sind.

Einkünfte aus Minijobs werden nicht berücksichtigt bei der Einkommensteuerveranlagung oder beim Lohnsteuerverfahren, da diese nur einer geringen pauschalen Lohnsteuer unterliegen. Auch diese Ungenauigkeit muss hingenommen werden bei der Besteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie. Maximal geht es hierbei um 6.456 Euro Bruttoeinkommen im Jahr, die allerdings in den meisten Haushalten zu anderen steuerpflichtigen Einkommen hinzukommt.

Das Kindergeld sollte bei der Abschmelzung der Klimaprämie für die Berechnung des Nettoeinkommens berücksichtigt werden, da es mit aktuell 255 Euro im Monat je Kind einen größeren Einkommensposten für die Familien darstellt. Während das Kindergeld bei der Einkommensteuerveranlagung erfasst und mit der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags verrechnet wird, findet es im Lohnsteuerverfahren keine Berücksichtigung. Allerdings werden die Kinderfreibeträge bei der Lohnsteuer für die Berechnung des Solidaritätszuschlags und der Kirchensteuer berücksichtigt und hälftig auf die Eltern verteilt, sofern sie nicht auf Antrag vollständig einem Elternteil übertragen werden. Auf dieser Grundlage könnte das Kindergeld auch bei den

²⁸ Vor der Einführung der Abgeltungssteuer im Jahr 2009 waren die Einkünfte aus Kapitalvermögen deklarationspflichtig und wurden bei der Veranlagung mit dem individuellen Grenzsteuersatz belastet.

nicht veranlagten Lohnsteuerfällen berücksichtigt werden. Diese Herangehensweise ist bei „Patchwork-Familien“ nicht präzise, da das Kindergeld in der Regel an den Elternteil gezahlt wird, bei dem das Kind lebt. Allerdings wird es bei den Unterhaltszahlungen berücksichtigt, die aber nicht steuerpflichtig sind. Insgesamt sind die dadurch entstehenden Verzerrungen gering, so dass nur für die Abschmelzung der Klimaprämie eine explizite Berücksichtigung des tatsächlichen Kindergelds bei der Lohnsteuer zu aufwändig wäre. Bei der Besteuerung der Klimaprämie mit der Lohnsteuer sollte generell das steuerpflichtige Einkommen nach Abzug der Kinderfreibeträge angesetzt werden, um bei Steuerpflichtigen mit Kindern die niedrigeren Steuersätze zu berücksichtigen.

Zu entscheiden wäre, ob die Klimaprämie für die Kindergeld-Kinder – insbesondere für minderjährige Kinder, aber auch für erwachsene Kinder in der Ausbildung, die die Klimaprämie selbst erhalten – gemeinsam mit der Klimaprämie der Eltern besteuert oder abgeschmolzen werden soll. Dies wäre möglich, ginge aber nur pauschal, wie im vorangehenden Absatz angedeutet. Soweit man auf Besteuerung oder Abschmelzung bei den Kindern verzichtet, würde die Familienkomponente der Klimaprämie zusätzlich gestärkt. Dies würde bedeuten, dass besser- und hochverdienende Eltern nur ihre eigene Klimaprämie reduziert bekommen, während die Klimaprämie für ihre Kinder ungemindert erhalten bleibt.

Bei nichtehelichen Lebensgemeinschaften werden beide Partner separat besteuert. Die Abschmelzung der Klimaprämie wird dann entsprechend separat für beide Partner vorgenommen, jeweils auf Grundlage deren individueller Nettoeinkommen sowie gegebenenfalls einschließlich der zugerechneten Klimaprämien der Kindergeld-Kinder. Dies ist im Vergleich zur Zusammenveranlagung von Ehepaaren ungünstiger, wenn ein Partner ein Nettoeinkommen unterhalb des Abschmelzintervalls verdient und das Nettoeinkommen des anderen Partners innerhalb oder moderat oberhalb des Abschmelzintervalls liegt, da im Fall einer gemeinsamen Veranlagung eine insgesamt höhere Klimaprämie für den Haushalt anfiel. In diesen Fällen könnte man nichtehelichen Lebensgemeinschaften die Möglichkeit zur gemeinsamen Veranlagung für die Abschmelzung der Klimaprämie geben. Die könnte auf Antrag bei der Einkommensteuerveranlagung automatisch durchgeführt werden und wäre daher mit vertretbarem Aufwand möglich. Angesichts der moderaten Höhe der Klimaprämie ist dies aber nicht unbedingt erforderlich.

Umgekehrt gibt es Konstellationen, bei denen die Zusammenveranlagung der Ehepaare für das Abschmelzen der Klimaprämie ungünstiger ist als die Einzelveranlagung. Dies ist der Fall, wenn ein Partner hohe Einkommen jenseits des Abschmelzintervalls bezieht und der andere Partner ein Einkommen innerhalb oder moderat unterhalb des Abschmelzintervalls hat. Dann werden

bei der Zusammenveranlagung die gemeinsamen Klimaprämien des Paares weitgehend oder vollständig abgeschmolzen, während bei der Einzelveranlagung die Klimaprämie des Partners mit dem niedrigeren Einkommen die Klimaprämie nicht oder nur wenig gemindert wird. Ehepaare können in diesen Fällen jederzeit auf die Einzelveranlagung optieren. Dann verlieren sie aber den Splittingvorteil bei der Einkommensteuer, was den Nachteil bei der Abschmelzung der Klimaprämie in den allermeisten Konstellationen deutlich übersteigt.

Zusätzlich zum Befolgungs- und Verwaltungsaufwand für die direkte Auszahlung durch die Familienkasse (siehe Kapitel 2.1) verursachen die hier skizzierten Verfahren zur nachträglichen Besteuerung oder spezifischen Abschmelzung der Klimaprämie im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer keine Befolgungskosten für die Einkommensteuerpflichtigen. Da ausschließlich die vorhandenen Informationen aus den Besteuerungsverfahren genutzt werden, müssen die Steuerpflichtigen keine zusätzlichen Informationen zu Einkommen oder Haushaltszusammensetzung bereitstellen. Im Abschmelzmodell müsste die zusätzliche Belastung im Steuerbescheid gesondert nachgewiesen werden, entweder separat oder als Hinzurechnungsbetrag bei der festzusetzenden Einkommensteuer. Dies dürfte nach der Einführung zeitweise zu einem erhöhten Kommunikationsaufwand der Finanzbehörden führen. Ähnliches gilt für das Lohnsteuerverfahren, bei dem die Besteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie ebenfalls leicht integriert werden kann. Auch hier müsste beim Abschmelzmodell die Belastung in der Lohnsteuerbescheinigung nachgewiesen werden. Ferner sollten die Arbeitgebenden die Belastungen auch in den Lohnabrechnungen für ihre Arbeitnehmenden nachweisen. Dies dürfte in der Einführungsphase zu Nachfragen der Arbeitnehmenden bei den Lohnbuchhaltungen und somit zu einem zeitweise erhöhten Kommunikationsaufwand führen.

Die informationstechnische Umsetzung dieser Verfahren erfordert einen einmaligen Aufwand, sowohl in der Finanzverwaltung als auch bei den Arbeitgebenden im Rahmen des Lohnsteuerverfahrens. Insgesamt dürfte sich der Befolgungs- und Verwaltungsaufwand einer Besteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie bei der Einführung auf niedrige dreistellige Millionenbeträge beschränken. Grob geschätzt könnten sich bei der Einführung 150 Millionen Euro Verwaltungskosten der Finanzbehörden ergeben,²⁹ ferner Befolgungskosten der Arbeitgebenden von

²⁹ Hierzu wurden durchschnittlich 5 Euro für 30 Millionen Einkommensteuerveranlagungen kalkuliert.

100 Millionen Euro für die Anpassung beim Lohnsteuerverfahren,³⁰ insgesamt also 250 Millionen Euro Befolgungs- und Verwaltungsaufwand.

Kommunikativer und politischer „Aufwand“ der hier skizzierten Lösung einer nachträglichen Einkommensstaffelung über die Besteuerungsverfahren besteht darin, dass dazu die Finanzverwaltungen der Länder sowie die Arbeitgeber einbezogen werden müssen. Auch wenn der Befolgungs- und Verwaltungsaufwand sehr gering ist, dürfte dies zunächst Unverständnis und Widerstand auslösen. Ferner fallen die Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer zu 42,5 Prozent bei den Ländern sowie zu 15 Prozent bei den Gemeinden an, während der Bund die gesamten Kosten für die Auszahlung der vollen Klimaprämie trägt. Dazu müsste gegebenenfalls der Finanzausgleich angepasst werden.

Ferner dürfte es vor allem gegenüber dem Abschmelzmodell Vorbehalte geben. Anders als etwa bei der Energiepreispauschale 2022 soll die Klimaprämie dabei nicht versteuert werden wie andere Einkünfte. Sie wird mit einem besonderen Steuertarif belastet, der sie bei mittleren Einkommen über ein Einkommensintervall abschmilzt. Dazu gibt im deutschen Steuersystem oder der Steuergeschichte keine unmittelbare Präzedenz. Sondertarife sind aber bei der Einkommensteuer üblich.³¹ (Verfassungs-)Rechtlich unbestritten ist, dass die Politik die Besteuerung nutzen kann, um Ziele der Gesellschafts-, Wirtschafts- oder Umwelt- und Klimapolitik zu verfolgen – und insoweit die originären steuerlichen Belastungskonzeptionen wie das „Leistungsfähigkeitsprinzip“ zu durchbrechen. Der Gesetzgeber hat dabei einen großen Ermessensspielraum, er muss die Regelungen aber nachvollziehbar und schlüssig begründen. Insoweit gibt es für das hier vorgeschlagene Abschmelzmodell keine (verfassungs-)rechtlichen Restriktionen.

Allerdings gibt es in der aktuellen steuerrechtlichen Diskussion grundsätzliche Vorbehalte und auch Klagen gegen die Versteuerung der Energiepreispauschale 2022. Dabei wird argumentiert, es werde keine steuerbare Einnahme belastet, sondern eine Subvention beziehungsweise eine Sozialleistung, die in keinen Veranlassungszusammenhang zu steuerpflichtigen Einkommen

³⁰ Hierzu wurden durchschnittlich 30 Euro für 3 Millionen Arbeitgeber kalkuliert.

³¹ Diese gelten etwa für private Kapitalerträge, die nicht der Abgeltungsteuer unterliegen und bei der Veranlagung pauschal mit 25 Prozent besteuert werden. Ähnliches gilt für Entnahmen aus der Thesaurierungsrücklage sowie andere Nachversteuerungen. Ferner gibt es Sonderregelungen bei der Besteuerung von außerordentlichen Einkünften. Nicht zuletzt ist auch die Lohnsteuerklasse V eine Art besondere Besteuerungsform. Diese ist für nebenverdienende Partner*innen gedacht und soll derzeit abgeschafft werden.

stehe.³² Diese Vorbehalte können auch gegenüber der hier vorgeschlagenen Lösung einer Besteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie vorgebracht werden.

Eine Alternative wäre es, die Einkommensstaffelung wie beschrieben durch die Finanzverwaltung vornehmen zu lassen, dies aber (verfassungs-)rechtlich nicht im Steuerrecht beziehungsweise in der Finanzverfassung zu verankern. Stattdessen könnte der Bund die Länder und deren Finanzverwaltungen im Wege der Organleihe damit beauftragen.³³ Dann wäre auch der Finanzausgleich nicht betroffen. Die Länder würden dem Bund die Mehreinnahmen aus der Versteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie überweisen, nach Abzug einer angemessenen Verwaltungspauschale, zum Beispiel in Höhe von 3 Prozent der Einnahmen.³⁴ Dies müsste über ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats geregelt werden.³⁵ Dann richtet sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht nach der Finanzverfassung der Art. 105 ff. GG, sondern nach den umwelt- und sozialpolitischen Kompetenzen der Art. 72 ff. GG. Diese gelten auch für die Gestaltung der Klimaprämie selbst und sollten grundsätzlich gegeben sein (vgl. etwa Stede et al., 2020, S. 27; Klinski et al., 2023, S. 16 ff.). Tatsächlich hat der Bund bereits rechtliche und administrative Vorbereitungen zur Einführung der Klimaprämie getroffen (siehe oben, Kapitel 2.1).

Alternativ wäre es möglich, dass die auszahlende Behörde eine direkte Einkommensstaffelung der Klimaprämie durchführt, auf Grundlage der Informationen aus dem Besteuerungsverfahren. Diese Informationen könnten gegebenenfalls ergänzt werden um weitere Einkommensinformationen von anderen Behörden, etwa der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Rentenversicherung und weiteren Sozialversicherungsträgern, den Wohngeldstellen oder Elterngeld-

³² Eine entsprechende Klage hat vor kurzem das Finanzgericht Münster abgelehnt, aber Revision beim Bundesfinanzhof zugelassen, vgl. Pressemitteilung Nr. 3 vom 02.05.2024.

³³ Organleihe bezeichnet im deutschen Verwaltungsrecht, wenn ein Organ eines Hoheitsträgers (etwa eine Behörde) für einen anderen Hoheitsträger Aufgaben übernimmt, zum Beispiel ein Landrat als kommunales Organ Aufgaben der Kommunalaufsicht des Landes wahrnimmt. Vgl. Heinrich Böll Stiftung (2024): KommunalWiki.

³⁴ Eine administrative Analogie für eine solche Kooperation von staatlichen und parafiskalischen Institutionen ist die Kirchensteuer, die von den Finanzbehörden für öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften erhoben wird. Die Finanzbehörden erhalten eine Verwaltungskostenpauschale für die Erhebung der Kirchensteuer, zumeist 2 bis 3 Prozent der Einnahmen. Allerdings sind hierbei die rechtlichen Grundlagen geregelt im Grundgesetz, in völker- und staatsrechtlichen Verträgen (Staatskirchenverträge, „Konkordate“ mit dem Vatikan) und den Kirchensteuergesetzen und -verordnungen der Länder.

³⁵ Verwaltungsabkommen beziehungsweise Staatsverträge des Bundes mit den Ländern sind vermutlich nicht ausreichend mit Blick auf das Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung AO), das die Weitergabe von Informationen aus dem Besteuerungsverfahren an andere Behörden grundsätzlich untersagt, soweit es keine gesetzliche Regelung dafür gibt.

stellen.³⁶ Dann könnte die auszahlende Behörde die Klimaprämie unmittelbar mindern, entsprechend den hier vorgeschlagenen Konzepten. Eine Umsetzung im Rahmen der Besteuerungsverfahren könnte dann vermieden werden. Dazu müssten die Finanzbehörden und gegebenenfalls weitere Behörden die relevanten Informationen aus den jeweiligen Verwaltungsverfahren bereitstellen. Dafür wären die rechtlichen Grundlagen zu regeln. Ferner müssten die informationstechnischen und administrativen Voraussetzungen für den Datenaustausch und die Veranlagung durch die auszahlende Behörde geschaffen werden. Dies erscheint aufwändig angesichts des „Massengeschäfts“ mit 84 Millionen Einwohner*innen und dürfte nur längerfristig möglich sein.

Ferner wäre dabei eine zeitnahe Differenzierung der Klimaprämie über die Lohnsteuer und die Einkommensteuer-Vorauszahlungen nicht möglich, so dass man sich auf ältere Informationen beziehen müsste.³⁷ Daher spricht einiges für die hier vorgeschlagene Vorgehensweise, die Einkommensstaffelung über die Besteuerungsverfahren abzuwickeln. Dies ist kostengünstig und innerhalb weniger Jahre zu realisieren.

Längerfristig wäre ein direkter Auszahlungskanal an alle Einwohnenden in Deutschland über die Klimaprämie hinaus auch für weitere Sozialleistungen oder Förderprogramme von Interesse. Dies gilt insbesondere für ad hoc-Zahlungen an weite Bevölkerungskreise in Krisensituationen – man denke etwa an die sozialpolitischen Herausforderungen der Corona-Pandemie 2020/21 oder der Energiekrise 2022/23. Auch Einkommensprüfungen bei Förderprogrammen könnten über die hier aufgezeigten Verfahren sachgerechter gestaltet werden, etwa für energetische Sanierungen und E-Fahrzeuge, das Deutschlandticket oder die Vermögensbildung.

2.3 Staffelung der Klimaprämie nach ländlichen und städtischen Regionen (in Anlehnung an den Klimabonus in Österreich)

Ziel einer Staffelung der Klimaprämie nach Regionen ist es, systematische regionale Unterschiede bei der Belastung durch die CO₂-Bepreisung auszugleichen. Im Vergleich zu städtischen

³⁶ Derzeit laufen Vorbereitungen und Machbarkeitsstudien für Kooperations- und IT-Projekte der öffentlichen Verwaltungen, bei denen Informationen zu Einkommen und Haushaltszusammensetzung behördenübergreifend genutzt werden, die bei Finanzbehörden, Sozialversicherungsträgern und Sozialleistungsträgern vorliegen. Damit sollen Beantragungs- und Verwaltungsverfahren vereinfacht werden, insbesondere bei bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen („Once-Only-Prinzip“, vgl. dazu Bundesfinanzministerium, 2023). Bei der Grundrente werden Informationen aus der Einkommensteuerveranlagung an die Deutsche Rentenversicherung übermittelt, um eine weitgehend automatisierte und antragslose Einkommensprüfung des Zuschlags durchzuführen, dazu Deutsche Rentenversicherung (2024): Grundrente: Zuschlag zur Rente. 3. Auflage (3/2024), Nr. 210, S. 15.

³⁷ Bei Arbeitnehmenden stehen die Arbeitgebermeldungen zur Lohnsteuer für das gesamte Vorjahr, also gegebenenfalls auch mit Lohnsteuerjahresausgleich durch den Arbeitgeber, im Frühjahr des Folgejahres zur Verfügung, die Einkommensteuererklärungen allerdings zumeist erst im dritten oder vierten Quartal des Folgejahrs.

Räumen haben Haushalte in ländlichen Räumen zumeist höhere Belastungen beim Kraftstoffverbrauch, da sie weitere Wege zurücklegen und den öffentlichen Verkehr weniger nutzen. Zudem verfügen sie oft über größere Wohnflächen und heizen häufiger mit Öl, das bezogen auf den Energiegehalt stärker durch den CO₂-Preis belastet wird als Gas oder Fernwärme.³⁸

Eine regionale Differenzierung könnte sich am Klimabonus in Österreich orientieren, der seit 2023 nach vier Raumkategorien gestaffelt ist (BMK, 2024):

Tabelle 2 Aufteilung des Klimabonus in Österreich

Kategorie	Beschreibung	Höhe des Klimabonus (Jahr)
Kategorie 1	Städtische Zentren mit sehr guter Ausstattung an öffentlichen Verkehrsmitteln.	145 Euro (Sockelbetrag)
Kategorie 2	Städtische Zentren mit guter Ausstattung an öffentlichen Verkehrsmitteln.	195 Euro
Kategorie 3	Regionale Zentren und Gemeinden im Umland von Zentren mit ausreichend guter Basisausstattung an öffentlichen Verkehrsmitteln.	245 Euro
Kategorie 4	Ländliche Gemeinden und Gemeinden, wo es nur eine grundlegende Ausstattung mit öffentlichen Verkehrsmitteln gibt.	290 Euro

Quelle: eigene Darstellung nach BMK (2024)

Diese Kategorien orientieren sich am Urbanisierungsgrad und der Verfügbarkeit des öffentlichen Verkehrs. Die Einstufung der Gemeinden sowie der Wiener Gemeindebezirke in diese Kategorien nimmt die nationale Statistikbehörde Statistik Austria vor.³⁹ Auf Grundlage der Vorgaben der Gesetzgebung werden die Güteklassen zum öffentlichen Verkehr der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)⁴⁰ mit Urbanisierungsgraden der "Urban-Rural-Typologie" von Statistik Austria⁴¹ zusammengeführt und zu den vier Kategorien aggregiert.

³⁸ Vgl. unten, Kapitel 3.4. sowie Isabel Schrems u.a. (2022): Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen. Grundlagen für den ersten Erfahrungsbericht der Bundesregierung gemäß § 23 BEHG im Jahr 2022. Umweltbundesamt, CLIMATE CHANGE 45/2022, Kapitel 4.

³⁹ Statistik Austria (2023): Kombinierte Darstellung Urban-Rural-Typologie und ÖV-Güteklassen. Neuberechnung im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. Methodik. Wien, 10. Mai 2023.

⁴⁰ Diese Güteklassen kategorisieren die Erschließungsqualität von Standorten und Gebieten durch öffentliche Verkehrsmittel, dazu ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (2023): Das Modell der ÖV-Güteklassen (online).

⁴¹ Diese Typologie orientiert sich an siedlungsstrukturellen, infrastrukturellen, regionalwirtschaftlichen und raumordnerischen Merkmalen. Statistik Austria (2021): Urban-Rural-Typologie. Stand 2021. Methodik. Methodologie 06.16.

Eine ähnliche Kategorisierung könnte auch in Deutschland für die Staffelung der Klimaprämie genutzt werden. Dies ließe sich unkompliziert umzusetzen, da die Adresse der Hauptwohnung in der BZSt-Datenbank hinterlegt ist. Bei der direkten Auszahlung ließe sich die Klimaprämie unmittelbar anpassen.

Für eine örtliche Staffelung der Klimaprämie im gesamten Bundesgebiet könnte ähnlich wie in Österreich vorgegangen werden. Die Kategorisierung könnte sich grundsätzlich an den Gemeinden oder Postleitzahlen orientieren. In Großstädten beziehungsweise in Ballungsräumen könnten diese Kategorien gegebenenfalls nach Bezirksgrenzen oder anderen innerörtlichen Abgrenzungen verfeinert werden. Möglicherweise sind für einzelne Ortslagen Differenzierungen erforderlich, wenn homogene Siedlungsstrukturen von den verwendeten Gebietsgrenzen durchschnitten werden.

Zunächst wären die normativen Grundlagen einer regionalen Differenzierung der Klimaprämie festzulegen. Diese könnten Belastungsunterschiede durch die CO₂-Bepreisung repräsentieren, die vor allem durch Unterschiede bei der Verfügbarkeit des öffentlichen Nachverkehrs oder durch die Verfügbarkeit von Gas oder Fernwärme entstehen. Dabei müsste entschieden werden, in welchem Maße einzelne Elemente der regionalen Verkehrs- und Energieinfrastruktur berücksichtigt werden sollen, insbesondere die Angebote des öffentlichen Personenverkehrs oder die Verfügbarkeit von Fernwärme. Zudem könnten empirische Analysen zu regionalen Unterschieden bei der Belastung durch die CO₂-Bepreisung herangezogen werden, wie sie in dieser Studie auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) durchgeführt werden (siehe Kapitel 3.3). Die Konzepte müssten von Ministerien oder Ressortforschungseinrichtungen operationalisiert und empirisch umgesetzt werden, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Wissenschaft, Forschungs- und Beratungsinstituten. Zu prüfen wäre ferner die Vereinbarkeit mit den europarechtlichen Vorgaben zur Einnahmenverwendung aus dem EU-ETS₂, da diese vorschreiben, dass ein Klimadividendensystem nachweislich positive Umweltauswirkungen erzielen muss. In diesem Zusammenhang ist unklar, inwieweit die in diesem Papier diskutierten Varianten einer Klimaprämie, insbesondere im Hinblick auf die Staffelung nach Regionen, mit der europarechtlichen Anforderungen einer positiven Umweltwirkung vereinbar wäre (siehe Kapitel 1).

Als Grundlage könnte für Deutschland die regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) verwendet werden,⁴² die in dieser Studie

⁴² Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) (2021): Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) (letzte Aktualisierung: Dezember 2021).

für die empirischen Analysen verwendet wird (siehe Kapitel 3.3). Ähnlich wie die Kategorisierung in Österreich stützt sich diese Raumtypologie auf siedlungsstrukturelle, regionalwirtschaftliche und raumordnerische Merkmale und berücksichtigt explizit verkehrsräumliche Merkmale. Zudem existieren für Deutschland flächendeckende kleinräumige Datengrundlagen zur Angebotsqualität des öffentlichen Verkehrs.⁴³ Umfassende Analysen zum Mobilitätsverhalten der privaten Haushalte und deren Belastung durch die CO₂-Bepreisung könnten auf Grundlage des Mikrozensus sowie der Studie „Mobilität in Deutschland“ vertieft werden. Ferner können gezielte Umfragen durchgeführt werden.

Hinter den regionalen Belastungsunterschieden stehen letztlich individuelle Merkmale, die mit der regionalen Lage korrelieren, beispielsweise lange Arbeitswege, die Nutzung von Ölheizungen oder Größe und energetischer Zustand der Wohnungen. Solche Unterschiede können durch Anpassungen bei der steuerlichen Entfernungspauschale, durch Ausbau des öffentlichen Verkehrs oder durch Förderprogramme zum Heizungstausch und zur Gebäudesanierung effektiver kompensiert werden.⁴⁴ Zugleich gibt es viele Haushalte im ländlichen Raum, die keine weiten Arbeitswege haben oder energetisch günstiger wohnen. Diese würden durch die höhere Klimaprämie stärker entlastet. Insoweit ist die regionale Differenzierung ein größeres, aber leicht und schnell umsetzbares Kompensationsinstrument.

Transparenz und ein besseres Verständnis in der Öffentlichkeit sprechen für die Wahl einer groben Kategorisierung, beispielsweise in vier Stufen wie in Österreich. Dies führt allerdings dazu, dass an den Grenzen der Gebiete größere Abstufungen auftreten, die bei einer höheren Klimaprämie leicht Unverständnis und Proteste auslösen können. Hier sollten die Gebietsgrenzen möglichst im Hinblick auf homogene Ortslagen angepasst werden, auch wenn dies mit einem erhöhten Aufwand verbunden ist (siehe oben).

Personen mit mehreren Wohnungen könnten die Hauptwohnung am Ort mit der höchsten Klimaprämie anmelden, auch wenn sie sich dort nicht überwiegend aufhalten. Dies ist melde-rechtlich nicht zulässig, wird aber kaum kontrolliert. Da dies jedoch Aufwand bedeutet und

⁴³ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2018): Angebotsqualitäten und Erreichbarkeiten im öffentlichen Verkehr. Verkehrsbild Deutschland. BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2018.

⁴⁴ Zu beachten ist, dass die Entfernungspauschale in ihrer aktuellen Ausgestaltung vor allem Personen mit langen Arbeitswegen begünstigt und somit die Zersiedelung der Landschaft unterstützt. Da die Entfernungspauschale unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel gewährt wird, gibt es keinen finanziellen Anreiz, auf umweltfreundlichere Alternativen umzusteigen. Die zahlreichen Förderprogramme zum Heizungstausch und zur Gebäudesanierung sind bisher nicht ausreichend auf die Bedürfnisse einkommensschwacher Haushalte ausgerichtet. Dadurch können diese oft nicht von der Förderkulisse profitieren und ihren fossilen Wärmeverbrauch nur durch Verhaltensanpassungen oder geringinvestive Maßnahmen reduzieren. Vor diesem Hintergrund ist eine Anpassung der steuerlichen Entfernungspauschale sowie der bestehenden Förderprogramme zum Heizungstausch und zur Gebäudesanierung sinnvoll (Umweltbundesamt 2022).

andere Nachteile auslösen kann, wie etwa bei sonstigen Verwaltungsverfahren oder Versicherungen, dürften bei einer moderaten Klimaprämie keine größeren Ausweichreaktionen zu erwarten sein.

Zusätzlich zum Befolgungs- und Verwaltungsaufwand für die direkte Auszahlung durch die Familienkasse (siehe Kapitel 2.1) entstehen bei der technischen und administrativen Umsetzung einer regionalen Differenzierung der Klimaprämie zunächst Kosten für Konzeption und Aufbau der regionalen Kategorisierung aller Gemeinden, Postleitzahl-Bezirke sowie gegebenenfalls noch kleinräumiger lokaler Lagen. Dazu dürfte ein Kostenaufwand von wenigen Millionen Euro und ein Zeitaufwand von bis zu zwei Jahren ausreichen.⁴⁵

Die administrative Umsetzung der regionalisierten Klimaprämie wäre nur mit geringem Aufwand verbunden, abgesehen von einem höheren Kommunikationsaufwand in der Einführungsphase. Die vorgeschlagene Einkommensdifferenzierung (Kapitel 2.2) könnte auch für die regionalisierte Klimaprämie durchgeführt werden. Dann müsste die tatsächlich ausgezahlte Klimaprämie explizit den Finanzbehörden gemeldet werden, die die Einkommensteuerveranlagung durchführen. Dies kann über die Steuer-ID anhand des Hauptwohnsitzes realisiert werden und dürfte nach der Einführung nur geringen Zusatzaufwand auslösen. Um eine regional differenzierte Klimaprämie auch bei der Lohnsteuer zu berücksichtigen, müsste sie analog auch den Arbeitgebern über die Elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale (ELStAM) mitgeteilt werden. Dies wäre ebenfalls möglich, aber in der administrativen Umsetzung aufwändiger. Da die meisten Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen eine Steuerklärung abgeben, bei der die tatsächliche Klimaprämie automatisiert berücksichtigt werden kann, könnte die Berücksichtigung im Lohnsteuerverfahren auf einen einheitlichen durchschnittlichen Betrag beschränkt werden. Die Möglichkeit der Veranlagung besteht jederzeit, wenn Lohnsteuerpflichtige in städtischen Räumen eine niedrigere Klimaprämie beziehen.

⁴⁵ Der Aufwand hängt maßgeblich davon ab, inwieweit man auf bestehende regional- und verkehrsstatistische Informationssysteme zurückgreifen kann, die hinreichend nach örtlichen Lagen differenziert sind und die für die normativen Vorgaben erforderlichen Informationen enthalten. Dies sollte grundsätzlich für Deutschland der Fall sein (vgl. die vorangehenden Fußnoten). Insoweit sollten die Kosten für Konzeption und informationstechnische Umsetzung der regionalen Kategorisierung bei unter einer Million Euro liegen. Teurer und langwieriger wird es, wenn zusätzliche Daten erhoben werden müssen, insbesondere Befragungen durchgeführt werden müssen, etwa bei Energie- und Verkehrsdienstleistern, Gebäudeeigentümer*innen, lokalen Behörden oder sogar privaten Haushalten. Derartige Informationssysteme, etwa zum Gebäudebestand, wären aber auch für andere administrative und statistische Zwecke sinnvoll. Hinzu kommen gegebenenfalls politische Interventionen von lokalen Politiker*innen, Organisationen und Bürger*innen, die eine Modifizierung der Gebietsgrenzen verlangen. Angesichts der moderaten Höhe der Klimaprämie ist hier aber kein größerer Aufwand zu erwarten.

Insgesamt sollte sich der Konzeptions-, Befolungs- und Verwaltungsaufwand für eine regionale Differenzierung der Klimaprämie, zusätzlich zu den Befolungs- und Verwaltungskosten der Auszahlung, auf niedrige zweistellige Millionenbeträge in der Einführungsphase beschränken. Ferner müsste die regionale Kategorisierung vor allem hinsichtlich des öffentlichen Verkehrs regelmäßig aktualisiert werden, zum Beispiel alle fünf Jahre. Das sollte aber nur geringe Projektkosten von deutlich unter einer Million Euro auslösen, in heutigen Preisen.

3 Aufkommens- und Verteilungswirkungen

Die gesamtwirtschaftlichen Aufkommenswirkungen der CO₂-Bepreisung durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (nEHS) und der skizzierten Ausgestaltungsoptionen einer Klimaprämie schätzen wir auf Grundlage von aktuellen Prognosen zum Energieverbrauch und zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2024.⁴⁶ Die Verteilungswirkungen werden mit einem Mikrosimulationsmodell analysiert, das auf Haushaltsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2020 basiert.⁴⁷ Die aufbereiteten Datengrundlagen werden mit den gesamtwirtschaftlichen Informationssystemen zum Energieverbrauch und zur Einkommensverteilung abgestimmt und auf das Jahr 2024 fortgeschrieben.⁴⁸ Bei den Simulationen wird die vollständige Überwälzung der CO₂-Bepreisung auf die Endverbrauchspreise angenommen, einschließlich Mehrwertsteuer. Die Effekte des europäischen Emissionshandels (EU-ETS 1) werden nicht betrachtet.

In dieser Studie wird zum einen ein **CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne** zugrunde gelegt, der nach den bestehenden Regelungen beim Übergang zu einem wirksamen Emissionshandelssystem im Jahr 2026 als Preisobergrenze gilt. Zum anderen simulieren wir exemplarisch ein Szenario mit einem **hohen CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne**. Ein solches Preisniveau ist langfristig im Rahmen des ab 2027 geltenden europäischen Emissionshandels für Brennstoffe (EU-ETS 2) durchaus möglich, wenn der Verbrauch fossiler Energien in der EU im Trend nur geringfügig sinkt (European Commission, 2021; Kalkuhl et al., 2023; Pahle et al., 2023; Rickels et al., 2023; Stenning et al., 2021)(siehe Kapitel 1). Die betrachteten Preisszenarien sind dabei so gewählt, dass sie die Verteilungseffekte der CO₂-Bepreisung und verschiedener Varianten einer Klimaprämie in einem plausiblen Spektrum abdecken. Mögliche Anpassungen beim Energieverbrauch werden bei den Simulationsrechnungen nicht berücksichtigt, da hierzu keine belastbaren Informationen nach Einkommensgruppen oder anderen sozio-ökonomischen Merkmalen vorliegen. Insoweit

⁴⁶ Verwendet werden Informationen von Energiebilanz, Umweltökonomischen Gesamtrechnungen (UGR) und Energiesteuerstatistik bis 2022, der offiziellen Steuerschätzung vom Mai 2024 zur Energie- und Stromsteuer bis 2028, der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bis 2023 und der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr 2024 bis 2025.

⁴⁷ Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Längsschnittbefragung von privaten Haushalten in Deutschland. Die Erhebung startete im Jahre 1984, in der hier verwendeten Erhebungswelle v37 des Jahres 2020 wurden 20 000 Haushalte und 32 000 Personen befragt.

⁴⁸ Verwendet wird die SOEP-Erhebungswelle des Jahres 2020 (v37), bei der detaillierte Informationen zum Energieverbrauch erhoben wurden. Die im Erhebungszeitraum einsetzende Corona-Pandemie hat keinen spürbaren Einfluss auf die Ergebnisse, da die Befragten zumeist ihren bisherigen Energieverbrauch angegeben haben. Vgl. zu den Methoden der Datenaufbereitung Stefan Bach und Jakob Knautz (2022): Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte. DIW Wochenbericht Nr. 17/2022; Isabel Schrems u.a. (2022): Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen. Grundlagen für den ersten Erfahrungsbericht der Bundesregierung gemäß § 23 BEHG im Jahr 2022. Umweltbundesamt, CLIMATE CHANGE 45/2022, Kapitel 4.

dürften die Belastungswirkungen der CO₂-Bepreisung sowie das tatsächliche Aufkommen durch die CO₂-Bepreisung des nEHS beziehungsweise den EU-ETS 2 überschätzt werden, insbesondere beim Szenario mit dem hohen CO₂-Preis.

In dieser Studie werden die Verteilungswirkungen einer einheitlichen Pro-Kopf Klimaprämie, einer Pro-Kopf Klimaprämie mit Besteuerung nach Einkommen sowie einer regional differenzierten Klimaprämie untersucht. Diese soll nach den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung des nEHS bemessen werden, soweit sie aus der Belastung des Kraft- und Brennstoffverbrauchs der privaten Haushalte resultieren. Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer werden dabei nicht in das Refinanzierungspotenzial einbezogen. Die folgenden Analysen zu den Aufkommens- und Verteilungswirkungen berücksichtigen Mehrausgaben bei der Grundsicherung durch die Übernahme der Heizkosten im Rahmen der Kosten der Unterkunft sowie die Mehrausgaben beim Wohngeld im Rahmen der CO₂- und Klimakomponente. Nicht berücksichtigt wird im Folgenden die Abschaffung der EEG-Umlage seit Mitte 2022, die durch einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt ersetzt wurde.

3.1 Gesamtwirtschaftliche Aufkommenswirkungen

Bei einem CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne schätzen wir die durch den Emissionshandel im Gebäude- und Verkehrsbereich entstehenden Einnahmen auf 18,3 Milliarden Euro, basierend auf dem geschätzten Energieverbrauch im Jahr 2024 (Tabelle 3).⁴⁹ Davon entfallen 10,4 Milliarden Euro auf die privaten Haushalte, 7,0 Milliarden Euro auf die Unternehmen und 0,9 Milliarden Euro auf den Staatssektor. Hinzu kommen 1,9 Milliarden Euro Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer.⁵⁰ Die Einnahmen aus Unternehmenssteuern sinken um 1,6 Milliarden Euro, da bei den hier betrachteten Szenarien keine Entlastungen für die Unternehmen vorgesehen sind und somit die höheren Energiepreise deren Gewinne schmälern.⁵¹ Insgesamt ergeben sich Mehr-

⁴⁹ Die für das Jahr 2026 gesetzlich im nEHS festgelegte Emissionsmenge beläuft sich auf rund 255 Millionen Tonnen CO₂ (§ 34 BEHV). Bei einem Preis von 65 Euro Tonne ergäben sich hieraus Erlöse in Höhe von rund 16,6 Milliarden Euro. Die in der BEHV festgelegte Emissionsmenge ist allerdings nicht bindend und kann bei einer höheren Nachfrage überschritten werden. In unserer Modellierung beläuft sich die kalkulatorische Emissionshöhe auf rund 282 Millionen Tonnen CO₂. Dieser Wert entspricht ungefähr der Emissionshöhe im nEHS für das Berichtsjahr 2023.

⁵⁰ Neben der vollständigen Überwälzung der CO₂-Bepreisung in den Endverbrauch wird hierbei angenommen, dass die höheren Energiekosten nicht durch Einsparungen bei anderen Ausgaben kompensiert werden. Dies ist bei den privaten Haushalten aufgrund der Entlastungen durch die Klimaprämie sowie bei Grundsicherung und Wohngeld plausibel, die per saldo das Realeinkommen der Haushalte mit geringen Einkommen erhöhen, siehe dazu auch die Simulationsergebnisse in Kapitel 3.2.

⁵¹ Dabei wird vernachlässigt, dass die Unternehmen ihre Absatzpreise erhöhen können, insbesondere bei Produkten, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen. Insoweit würde ein Teil der hier ausgewiesenen Belastungen der Unternehmen auf die privaten Haushalte überwälzt.

einnahmen für den Staat in Höhe von 18,7 Milliarden Euro, was 0,44 Prozent des BIP entspricht. Die privaten Haushalte werden unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer mit 12,2 Milliarden Euro belastet, die Unternehmen unter Berücksichtigung der Entlastung bei den Unternehmenssteuern mit 5,5 Milliarden Euro belastet. Der Staatssektor zahlt 1 Milliarde Euro an sich selbst auf seinen Energieverbrauch – diese Belastung ist von den in Tabelle 3 ausgewiesenen Gesamtwirkungen für den staatlichen Finanzierungssaldo abzuziehen.

Ein CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne würde, bezogen auf den Energieverbrauch des Jahres 2024, für sich genommen die Einnahmen aus dem Emissionshandel auf 56,4 Milliarden Euro erhöhen.⁵² Davon würden 32,1 Milliarden Euro die privaten Haushalte belasten. Nach Berücksichtigung von Mehrwertsteuer und Unternehmenssteuern ergeben sich staatliche Mehreinnahmen von 57,5 Milliarden Euro oder 1,35 Prozent des BIP. Davon entfallen unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer 37,6 Milliarden Euro auf die privaten Haushalte, 16,8 Milliarden Euro auf die Unternehmen und 3,2 Milliarden Euro auf den staatlichen Energieverbrauch.

Ein CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne würde die Endverbrauchspreise für Energie deutlich ansteigen lassen. Ein solches Preisniveau könnte langfristig im Rahmen des ab 2027 geltenden europäischen Emissionshandels für Brennstoffe (EU-ETS 2) erreicht werden, insbesondere wenn der Verbrauch fossiler Energien in der EU nur geringfügig zurückgeht. Bei diesem würden sich die Kosten einschließlich Mehrwertsteuer im Vergleich zur Situation ohne CO₂-Bepreisung wie folgt erhöhen: Super E10 um 55 Cent je Liter, Diesel und leichtes Heizöl um 63 Cent je Liter und Erdgas um 4,4 Cent je kWh.⁵³ Das dürfte deutliche Verbrauchsminderungen auslösen, wie sie mit der CO₂-Bepreisung beabsichtigt sind. Bezieht man diese Preiseffekte auf die Endverbrauchspreise des Jahres 2019 und verwendet eher konservative Schätzungen zu den Preiselastizitäten der Energienachfrage privater Haushalte aus der mikroökonomischen Literatur (-0,5 bei Kraftstoffen und -0,4 bei Heizstoffen, dazu Buslei, (2023)), so ergäben sich Rückgänge von 10 bis 20 Prozent bei Kraftstoffen und Erdgas sowie von 25 bis 30 Prozent beim Heizöl. Diese Verbrauchsminderungen könnten noch ungleich höher ausfallen, wenn technologische Innovationen bei CO₂-neutralen Antriebstechniken und Gebäudeheizungen rentabel werden und die Dekarbonisierung der Energieversorgung durch Regulierungen und Förderprogramme weiter vorangetrieben wird. Insoweit dürften die langfristigen Einnahmen des Staates und spiegelbildlich die Belastungen der privaten Haushalte. Grundsätzlich verbleiben einzel- und

⁵³ Der aktuelle CO₂-Preis von 45 Euro je Tonne bedeutet einen Anstieg der Endverbrauchspreise einschließlich Mehrwertsteuer um 12,4 Cent je Liter für Super E10, und 14,2 Cent je Liter für Diesel und leichtes Heizöl und um 1,0 Cent je kWh für Erdgas.

gesamtwirtschaftliche Belastungen, wenn CO₂-neutrale Energietechnologien dauerhaft unwirtschaftlicher sind als die bestehenden fossilen Energiesysteme – das ist dann der Preis für die klimaneutrale Lebensweise.

Zudem ist bei den Einnahmenschätzungen zu beachten, dass den Mitgliedstaaten im EU-ETS 2 grundsätzlich feste Auktionsmengen zugewiesen werden, die sich über die Marktstabilitätsreserve in einem überschaubaren Bereich flexibilisieren können. Eine Übersicht zur Spannweite der deutschen Erlöse ergibt sich aus Graichen & Ludig (2024). Bei einem angenommenen Preis von 200 Euro/t CO₂ lägen die Einnahmen demnach ohne die Berücksichtigung steuerlicher Effekte im Zeitraum 2027-2032 bei durchschnittlich 39,6 Milliarden Euro pro Jahr und damit bei ca. 70 Prozent des kalkulatorischen Wertes aus Tabelle 2, der sich auf die Konsummuster des Jahres 2024 bezieht (siehe auch FN 52).

Die einheitliche Pro-Kopf Klimaprämie an alle Einwohner wird hier nach den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung bemessen, soweit sie die privaten Haushalte belasten (ohne steuerliche Effekte). Bezogen auf 84 Millionen Einwohner ergibt sich beim CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne, der ein Jahresaufkommen von 10,4 Milliarden Euro erzielt (ohne Mehrwertsteuer), eine Klimaprämie von 124,09 Euro im Jahr je Person. Diese kostet den Staatshaushalt entsprechend 10,4 Milliarden Euro und wird über Einnahmen in gleicher Höhe finanziert. Beim CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne und einem Jahresaufkommen von 32,1 Milliarden Euro ergibt sich eine Klimaprämie von 381,80 Euro im Jahr je Person.

Die Übernahme der höheren Heizkosten aufgrund der CO₂-Bepreisung im Rahmen Grundsicherung sowie die Erhöhung des Wohngelds im Rahmen der CO₂- und Klimakomponente durch die Wohngeld-Reformen 2021 und 2023⁵⁴ sollen mit der Klimaprämie verrechnet und die Klimaprämie entsprechend gekürzt werden (siehe Kapitel 2.2.3), um mehrfache Entlastungen bei Beziehenden dieser Sozialleistungen zu vermeiden. Hierfür schätzen wir mit dem Mikrosimulationsmodell ein Entlastungsvolumen von 1,0 Milliarden Euro im Jahr beim CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne. Für den CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne nehmen wir an, dass die Wohngeldkomponenten entsprechend dem Preisanstieg erhöht werden, so dass sich für beide Sozialleistungen eine Entlastung von insgesamt 3,0 Milliarden Euro ergibt. Um diese Beträge vermindert sich der Finanzierungsaufwand der Klimaprämie.

⁵⁴ Bundesregierung (2023): Mehr Wohngeld für zwei Millionen Haushalte. 5. Mai 2023.

Tabelle 3 Finanzielle Wirkungen der CO₂-Bepreisung von Kraft- und Heizstoffen und Entlastungen sowie durch Entlastungen bei Sozialleistungen und durch verschiedene Szenarien einer Klimaprämie⁵⁵

CO ₂ -Preis	65 Euro je t CO ₂				200 Euro je t CO ₂			
Sektor	Private Haush.	Unternehmen	Staat ¹⁾	Insgesamt	Private Haush.	Unternehmen	Staat ¹⁾	Insgesamt
Einnahmen CO ₂ -Bepreisung ²⁾								
auf Ottokraftstoff	3,3	0,1	0,0	3,5	10,2	0,3	0,1	10,7
auf Diesel	2,3	4,1	0,1	6,5	7,1	12,7	0,3	20,1
auf Heizöl leicht	1,7	0,5	0,3	2,5	5,2	1,6	0,8	7,6
auf Erdgas und Flüssiggas	3,1	2,3	0,5	5,9	9,5	7,0	1,4	18,0
Insgesamt	10,4	7,0	0,9	18,3	32,1	21,6	2,7	56,4
Veränderung Mehrwertsteuer	1,8		0,2	1,9	5,5		0,5	6,0
Veränderung Unternehmensteuern		- 1,6		- 1,6		- 4,9		- 4,9
Staatseinnahmen insgesamt	12,2	5,5	1,0	18,7	37,6	16,8	3,2	57,5
Einheitliche Pro-Kopf-Klimaprämie	124,09 Euro/Jahr je Person				381,8 Euro/Jahr je Person			
Szenario einheitliche Klimaprämie für die gesamte Bevölkerung								
Staatliche Ausgaben								
Grundsicherung ³⁾ , Wohngeld ⁴⁾	- 1,0			- 1,0	- 3,0			- 3,0
Staatliche Ausgaben Klimaprämie ⁵⁾	- 9,5			- 9,5	- 29,1			- 29,1
Verbleibende Staatseinnahmen	1,8	5,5	1,0	8,3	5,5	16,8	3,2	25,4
Szenario Einkommensbesteuerung der einheitlichen Klimaprämie								
Staatliche Ausgaben								
Grundsicherung ³⁾ , Wohngeld ⁴⁾	- 1,0			- 1,0	- 3,0			- 3,0
Staatliche Ausgaben Klimaprämie ⁵⁾	- 9,5			- 9,5	- 29,1			- 29,1
Mehreinnahmen Einkommensteuer	2,6			2,6	8,0			8,0
Verbleibende Staatseinnahmen	4,4	5,5	1,0	10,9	13,5	16,8	3,2	33,5
Szenario Abschmelzung der einheitlichen Klimaprämie								
Staatliche Ausgaben								
Grundsicherung ³⁾ , Wohngeld ⁴⁾	- 1,0			- 1,0	- 3,0			- 3,0
Staatliche Ausgaben Klimaprämie ⁵⁾	- 9,5			- 9,5	- 29,1			- 29,1
Mehreinnahmen Einkommensteuer	5,2			5,2	16,0			16,0
Verbleibende Staatseinnahmen	7,0	5,5	1,0	13,5	21,5	16,8	3,2	41,5

1) Energieverbrauch des Staates.- 2) Ohne Mehrwertsteuer. Energieverbrauch 2024.

3) Heizkostenübernahme bei der Grundsicherung.- 4) Ausgaben für CO₂- und Klimakomponente Wohngeld.-

5) Nach Verrechnung mit den Entlastungen bei Grundsicherung und Wohngeld.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, Umweltökonomische Gesamtrechnungen (UGR), eigene Berechnungen.

⁵⁵ Die Höhe der Einnahmen des Bundes aus der CO₂-Bepreisung in Tabelle 1 basiert auf historischen Konsummustern und berücksichtigt keine Verhaltensanpassungen in Folge steigender CO₂-Preise. Ferner ist zu beachten, dass sich die Einnahmen im nEHS bis 2026 tatsächlich proportional zu den Brennstoffverbräuchen in Deutschland entwickeln. Kosten für die privaten Haushalte durch die CO₂-Bepreisung und finanzieller Spielraum für eine Klimaprämie sind im nEHS also identisch. Ab 2027 entkoppeln sich aber beide Größen, da Deutschland unabhängig von Brennstoffverbrauch in Deutschland einen festen Anteil der EU-weiten Erlöse erhält. Diese Aspekte werden in der hier zu Grunde liegenden Modellierung aber aus Gründen der methodischen Vereinfachung vernachlässigt.

Insgesamt verbleiben beim Staat unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte und nach Finanzierung einer **pauschalen Klimaprämie ohne Einkommensbesteuerung** Einnahmen von 8,3 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne beziehungsweise 25,4 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne. Für den tatsächlichen Finanzierungssaldo des Staatssektors müssen diese Mehreinnahmen noch um die höheren staatlichen Energiekosten von 1,0 beziehungsweise 3,2 Milliarden Euro vermindert werden. Die privaten Haushalte werden mit 1,8 beziehungsweise 5,5 Milliarden Euro im Jahr belastet, die Unternehmen mit 5,5 beziehungsweise 16,8 Milliarden Euro.

Die **Einkommensbesteuerung der Klimaprämie mit dem regulären Einkommensteuertarif** ergibt zusätzliche staatliche Mehreinnahmen von etwa einem Viertel der Kosten der Klimaprämie vor Verrechnung mit den höheren Sozialleistungen. Dies entspricht 2,6 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne beziehungsweise 8,0 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne. Insgesamt verbleiben beim Staat unter Berücksichtigung steuerlicher Effekte und nach Finanzierung der Klimaprämie sowie nach Berücksichtigung der höheren staatlichen Energiekosten Einnahmen von 9,9 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne beziehungsweise 31,3 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne, die für andere Ausgabenzwecke verfügbar wären.

Die **Abschmelzung der Klimaprämie bei mittleren Einkommen mit einem gesonderten Einkommensteuertarif** ergibt zusätzliche staatliche Mehreinnahmen in Höhe der Hälfte der Kosten der Klimaprämie vor Verrechnung mit den höheren Sozialleistungen. Dies entspricht 5,2 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne beziehungsweise 16,0 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne. Entsprechend erhöhen sich die Belastungen der privaten Haushalte als Gesamtgruppe sowie die Mehreinnahmen des Staates. Durch die progressiven Steuertarife ergeben sich die Mehrbelastungen allerdings bei höheren Einkommen, dies gilt insbesondere für den gesonderten Abschmelztarif. Insgesamt verbleiben dem Staatssektor bei der Einführung eines gesonderten Abschmelztarifs für die Klimaprämie Einnahmen von 13,5 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne beziehungsweise 41,5 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne. Nach Berücksichtigung der höheren staatlichen Energiekosten sind es 12,5 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne beziehungsweise 38,3 Milliarden Euro beim CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne. Diese Mittel können für zusätzliche Entlastungen von Härtefällen, für Förderprogramme zur Steigerung der Energieeffizienz oder als sonstige Finanzierungsmittel für die öffentlichen Haushalte eingesetzt werden.

Zu beachten ist hierbei, dass die staatlichen Mehreinnahmen und Mehrausgaben bei unterschiedlichen Gebietskörperschaften anfallen: Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung fließen an den Bund, die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer an Bund und Länder sowie zu einem kleinen Teil an die Gemeinden, die Mindereinnahmen bei den Unternehmensteuern belasten vor allem die Gemeinden (Gewerbesteuer), die Übernahme der höheren Heizkosten trägt zum großen Teil der Bund, das Wohngeld wird hälftig von Bund und Ländern getragen. Die Klimaprämie bezahlt der Bund. Die verbleibenden Mehreinnahmen entstehen also weitgehend beim Bund, die Belastungen von Ländern und Gemeinden durch weniger Unternehmenssteuereinnahmen und höhere Ausgaben bei Grundsicherung und Wohngeld dürften weitgehend kompensiert werden durch Mehreinnahmen bei Mehrwertsteuer sowie bei der Einkommenssteuer, soweit die Klimaprämie versteuert oder abgeschmolzen wird. Sofern die Einkommensstaffelung aus (verfassungs-)rechtlichen Gründen nicht über das Einkommensteuerrecht, sondern über Organleihe im Auftrag des Bundes abgewickelt wird, fallen die Mehreinnahmen der Länder und Gemeinden bei der Einkommensteuer allerdings weg. Diese Effekte wären im Rahmen der Bewirtschaftung des Klima- und Transformationsfonds (KTF) angemessen zu berücksichtigen. Verbleibende Verschiebungen bei der föderalen Finanzausstattung können durch moderate Anpassungen des Finanzausgleichs korrigiert werden.

3.2 Verteilungswirkungen einer einheitlichen Pro-Kopf Klimaprämie

Die Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung und der Klimaprämie bei den privaten Haushalten werden mit einem Mikrosimulationsmodell analysiert, das auf Haushaltsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2020 basiert.⁵⁶ Energieverbrauch und Einkommen werden auf das Jahr 2024 fortgeschrieben. Bei den Simulationen wird die vollständige Überwälzung der CO₂-Bepreisung auf die Endverbrauchspreise angenommen. Die Belastungs- und Entlastungswirkungen von CO₂-Bepreisung und Klimaprämie werden in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens 2024 angegeben, gegliedert nach Dezilen des äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens.⁵⁷ Dargestellt werden somit die relativen Einkommenseffekte, bezogen auf

⁵⁶ Vgl. zu den Mikrosimulationskonzepten Bach, Harnisch und Isaak (2018), S. 14 ff.; Bach u.a. (2019), S. 73 ff. und insbesondere Schrems et al. (2022), Kapitel 4, S. 61 ff.

⁵⁷ Um die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird für die Haushaltmitglieder ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen (Äquivalenzeinkommen) nach der international üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Skala“) ermittelt (siehe „Äquivalenzeinkommen“ im DIW Glossar). Anschließend wird die Bevölkerung nach der Höhe dieses Einkommens in zehn gleich große Gruppen geordnet (Dezile).

das verfügbare Einkommen nach Abzug von Einkommensteuer und Sozialbeiträgen. Anpassungsreaktionen und sonstige wirtschaftliche Wirkungen werden vernachlässigt.

Bezogen auf das Nettoeinkommen der privaten Haushalte zeigt sich das bekannte Bild einer regressiven Belastungswirkung der CO₂-Bepreisung für Kraft- und Heizstoffe (Abbildung 3).⁵⁸ Diese belastet geringverdienende Haushalte relativ zum Einkommen deutlich stärker als Hochverdienende. Zwar steigen die absoluten Belastungen in Euro über die Einkommensdezile kontinuierlich an, die Einkommen steigen aber ungleich stärker, so dass die relative Belastung sinkt. Bei den Heizstoffen ist die Regressionswirkung der CO₂-Bepreisung ausgeprägter, während sie bei den Kraftstoffen deutlich geringer ist. Beim Diesel wirken die Belastungen nahezu proportional über die Einkommensverteilung. Insgesamt belastet die CO₂-Bepreisung von 65 Euro je Tonne die Privathaushalte mit durchschnittlich 0,6 Prozent des Nettoeinkommens. Im unteren Dezil sind es 1 Prozent des Nettoeinkommens, in den mittleren Einkommensdezilen etwa 0,65 Prozent und im obersten Dezil nur noch knapp 0,4 Prozent.

Eine einheitliche Pro-Kopf Klimaprämie von 124,09 Euro je Person und Jahr sowie die Übernahme der Heizkosten und die Wohngelderhöhungen kompensieren die Belastungen durch die CO₂-Bepreisung einschließlich Mehrwertsteuer im Durchschnitt der privaten Haushalte als Gesamtgruppe weitestgehend. Die privaten Haushalte insgesamt werden durchschnittlich nur im Umfang von knapp 0,1 Prozent des Nettoeinkommens belastet. Einerseits belastet die auf den CO₂-Preis erhobene Mehrwertsteuer. Andererseits werden Haushalte mit geringen Einkommen vor allem durch die „Wohngeld-Plus“-Reform relativ stark entlastet.

Die Klimaprämie wirkt der regressiven Belastung der CO₂-Bepreisung entgegen und kehrt sie um. Geringverdienende profitieren im Durchschnitt stark, da die einheitliche Klimaprämie in Relation zu ihrem niedrigen Einkommen mehr ausmacht als bei den Besser- und Hochverdienenden. Hinzu kommen bei Geringverdienenden die Übernahme der höheren Heizkosten im Rahmen der Grundsicherung sowie die Wohngelderhöhung, die hier mit der Klimaprämie verrechnet werden. Die Wohngelderhöhung macht sich naturgemäß im zweiten und dritten Dezil stärker bemerkbar, da das Wohngeld nur Aufstockende mit geringen eigenen Einkommen begünstigt. Beziehende von Grundsicherung bekommen dagegen kein Wohngeld, da bei ihnen angemessene Wohnkosten vollständig übernommen werden.

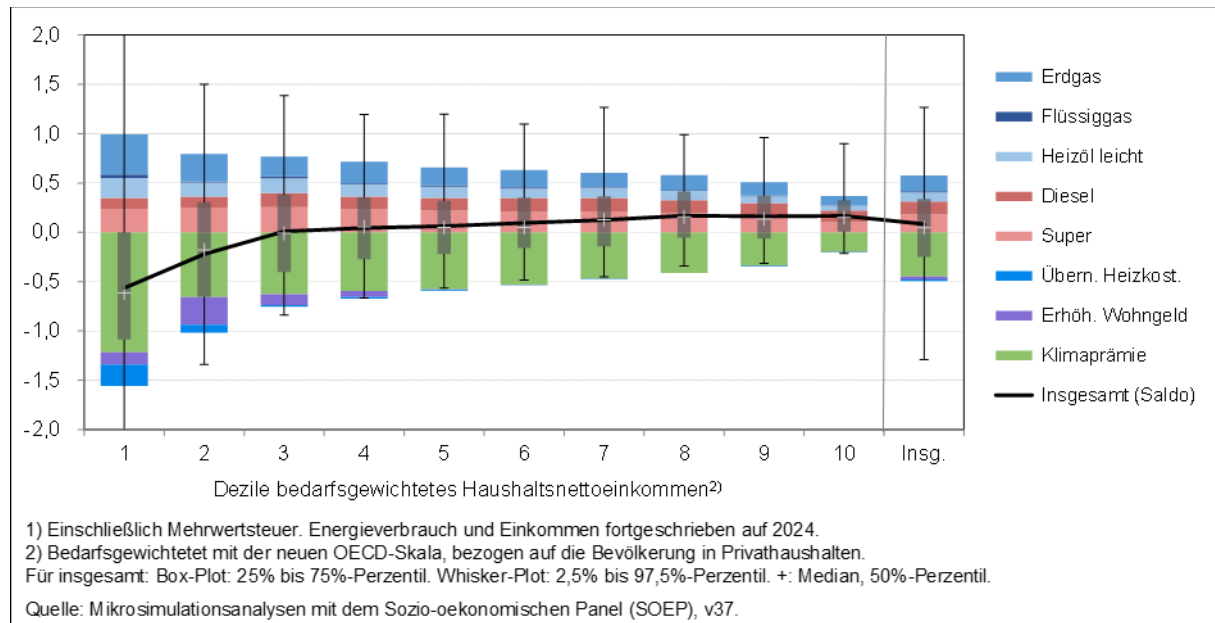
⁵⁸ Vgl. dazu Bach et al. (2019); Edenhofer et al. (2021); Matthes et al. (2021); Schrems et al. (2022); Endres (2023); Kellner et al. (2023).

Per saldo, also unter Berücksichtigung der Belastung durch die CO₂-Bepreisung und Entlastung durch Klimaprämie und Sozialleistungen, werden Haushalte im untersten Dezil im Durchschnitt um knapp 0,6 Prozent des Nettoeinkommens entlastet. Bei den mittleren Einkommen gleichen sich die Belastungen und Entlastungen aus, während die oberen 30 Prozent der Haushalte geringfügig mit knapp 0,2 Prozent des Nettoeinkommens belastet werden. Insgesamt reduziert die Klimaprämie also die Einkommensungleichheit leicht im Vergleich zu einem Szenario ohne CO₂-Bepreisung und Klimaprämie. Der Gini-Koeffizient des bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens, das Standardmaß der Einkommensungleichheit, sinkt um 0,23 Prozent (vgl. auch Tabelle 5, unten). Die Armutsrisikoquote, also der Teil der Bevölkerung, der weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens zur Verfügung hat, sinkt um 0,5 Prozent.

Abbildung 3 illustriert auch die Streuung der saldierten Nettoeffekte aus Be- und Entlastungen innerhalb der Dezile sowie für die Haushalte insgesamt mit sogenannten „Box-Whisker-Plots“.⁵⁹ Ferner wird der Median für den saldierten Nettoeffekt angegeben, also der Nettoeffekt für Haushalte in der Mitte der Verteilung. Dabei zeigt sich eine erhebliche Streuung der Nettobelastungen um den Mittelwert. Diese entsteht durch die große Heterogenität der Haushalte beim Energieverbrauch innerhalb der Einkommensgruppen. In den unteren beiden Einkommensdezilen, die sozial- und verteilungspolitisch besonders relevant sind, werden zwar die meisten Haushalte per saldo entlastet, wobei 45 Prozent eine Entlastung von mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens erfahren (vgl. auch Tabelle 5, unten). Es gibt aber weiterhin auch Belastete in dieser Gruppe: Gut 16 Prozent der Haushalte in den unteren beiden Einkommensdezilen werden trotz Klimaprämie per saldo mit mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens belastet, 8 Prozent mit mehr als 1,0 Prozent des Nettoeinkommens. In den mittleren Einkommensgruppen steigt die Zahl der Fälle mit höheren Belastungen. Dies deutet auf Härtefälle hin, die über eine pauschal ausgezahlte Klimaprämie hinaus weitere Hilfen erforderlich machen können, vor allem bei Haushalten mit niedrigen Einkommen. Dies unterstreicht den Bedarf für zusätzliche Förderprogramme, die gezielt auf vulnerable Haushalte zugeschnitten werden.

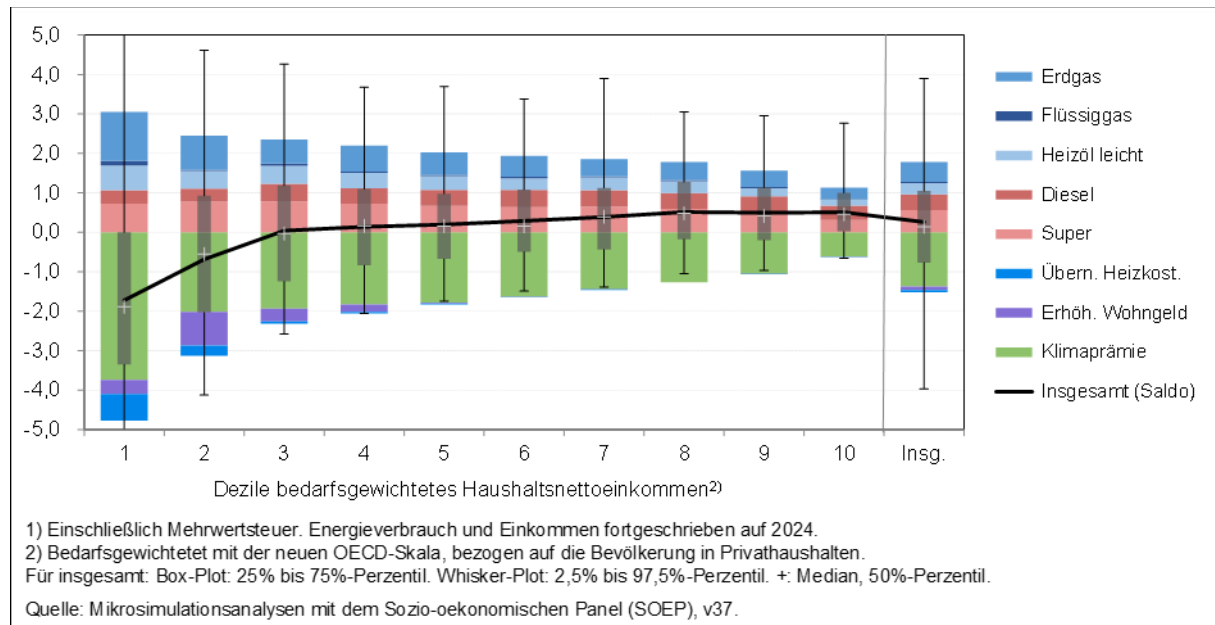
⁵⁹ Die Box-Plots geben für den unteren Rand das 25%-Perzentil und für den oberen Rand das 75%-Perzentil der Nettobelastungen an, entsprechend der üblichen Darstellung in der Literatur (vgl. dazu <https://de.wikipedia.org/wiki/Box-Plot>). Somit liegt die Hälfte der jeweiligen Gruppe mit ihren Nettobelastungen innerhalb des unteren und oberen Rands des Box-Plots. In ähnlicher Weise geben die „Whisker“ („Barthaar“, „Tasthaar“, „Antenne“) die Nettobelastungen für das 2,5 %- und das 97,5 %-Perzentil an, so dass sich 95 Prozent der jeweiligen Gruppe innerhalb dieser Nettobelastungen bewegen. Ferner geben wir das 50 %-Perzentil an, also die Nettobelastung des Median-Haushalts, der genau in der Mitte der Verteilung liegt – jeweils die Hälfte der jeweiligen Gruppe hat höhere oder niedrigere Nettobelastungen.

Abbildung 3 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen¹⁾
CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, einheitliche Klimaprämie von 124,09 Euro je Person
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



Bei der CO₂-Bepreisung von 200 Euro je Tonne und einer Klimaprämie von 381,80 Euro je Person und Jahr ergeben sich entsprechend höhere Be- und Entlastungsprofile über die Einkommensverteilung (Abbildung 4). Die privaten Haushalte insgesamt werden bei diesem Szenario mit knapp 0,3 Prozent des Nettoeinkommens belastet. Die per saldo-Entlastungen der Haushalte im untersten Dezil steigen im Durchschnitt auf 1,7 Prozent Nettoeinkommens. Die oberen 30 Prozent der Haushalte werden mit gut 0,5 Prozent des Nettoeinkommens belastet. Der Gini-Koeffizient des bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens sinkt um 0,7 Prozent. Die Armutsrisikoquote sinkt um 1,3 Prozent.

Abbildung 4 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen¹⁾
CO₂-Preis 200 Euro je Tonne, einheitliche Klimaprämie von 381,80 Euro je Person
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



Die Streuung der Nettobelastungen um den Mittelwert steigt ebenfalls, entsprechend der großen Heterogenität bei den Be- und Entlastungen innerhalb der Einkommensgruppen. In den unteren beiden Einkommensdezilen werden bei diesem Szenario 59 Prozent der Haushalte mit mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens entlastet (vgl. auch Tabelle 5, unten). Aber auch die Anzahl der Belasteten in dieser Gruppe steigt: 25 Prozent werden per saldo mit mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens belastet, 21 Prozent mit mehr als 1,0 Prozent des Nettoeinkommens. In den mittleren Einkommensgruppen steigt die Zahl der Fälle mit höheren Belastungen spürbar. Die Ausweitung von CO₂-Bepreisung und Kompensation durch Klimaprämie sowie Sozialleistungen reduziert also die gesamte Einkommensungleichheit sowie die Armutsrisikoquote stärker. Sie erhöht aber auch den Anteil der Härtefälle als auch den Anteil der Gewinner mit höheren Entlastungen.

In der detaillierten Auswertung zu den Anteilen von Haushalten mit höheren Belastungen und Entlastungen in Tabelle 5 (siehe unten, Kapitel 3.3.3) werden auch die Wirkungen eines Szenarios ohne Klimaprämie dargestellt. Dabei werden als Entlastungen der privaten Haushalte nur die Übernahme der höheren Heizkosten im Rahmen der Grundsicherung sowie die Wohngelderhöhung berücksichtigt. Wenn also keine Klimaprämie gezahlt wird, dann wird bei der CO₂-Bepreisung von 65 Euro je Tonne gut die Hälfte der Haushalte per saldo mit mehr als 0,5

Prozent des Nettoeinkommens belastet, in den unteren beiden Einkommensdezilen sind es 45 Prozent. Mehr als ein Prozent des Nettoeinkommens verlieren gut 16 Prozent der Haushalte insgesamt, 26 Prozent in den unteren beiden Einkommensdezilen. Bei einer CO₂-Bepreisung von 200 Euro je Tonne werden sogar 80 Prozent der Haushalte per saldo mit mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens belastet, in den unteren beiden Einkommensdezilen sind es 58 Prozent. Mehr als ein Prozent des Nettoeinkommens verlieren 67 Prozent der Haushalte insgesamt, 52 Prozent in den unteren beiden Einkommensdezilen. Dies unterstreicht die Bedeutung einer antragslos ausgezahlten Klimaprämie an alle Einwohnenden – vor allem, wenn der CO₂-Preis deutlich steigt. Die Übernahme der höheren Heizkosten bei der Grundsicherung oder die Erhöhungen beim Wohngeld erreichen diese Gruppen nur teilweise, da sie mangels Informationen und wegen bürokratischer Antragsverfahren häufig nicht in Anspruch genommen werden.⁶⁰ Dies gilt zumal für Förderprogramme zur Dekarbonisierung.

Die sozio-ökonomischen Hintergründe der potenziellen Härtefälle bei einem CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne sowie Entlastungen durch Sozialleistungen und eine einheitliche Klimaprämie von 124,09 Euro je Person werden in Tabelle 4 näher beleuchtet. Dabei werden die Anteile der Haushalte mit einer per saldo-Nettobelastung von mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens nach Einkommensgruppen und sozio-ökonomischen Merkmalen betrachtet. Dabei zeigt sich, dass hohe Nettobelastungen vor allem von Ölheizungen sowie mehreren Fahrzeugen im Haushalt getrieben werden. Dies kommt in ländlichen Räumen häufiger vor, entsprechend gibt es dort deutlich mehr Härtefälle. Pendlerhaushalte werden dagegen nicht signifikant stärker belastet. Dies dürfte an höheren Haushaltseinkommen sowie der höheren Personenzahl je Haushalt liegen, wodurch die Klimaprämie stärker entlastend wirkt. Dadurch haben vor allem Familien mit mehreren Kindern ein deutlich vermindertes Risiko für hohe Belastungen, ebenso Alleinerziehende. Singles und alte Menschen haben dagegen ein höheres Risiko spürbar belastet zu werden. Das liegt an der geringeren Klimaprämie aufgrund kleinerer Haushalte, bei Letzteren auch am höheren Energieverbrauch. Mieter-Haushalte und Haushalte in Gebäuden ohne energetische Sanierung haben kein auffälliges Risiko für höhere Belastungen. Dies dürfte vor allem an den deutlich kleineren Wohnungen liegen, wodurch die niedrigere Energieeffizienz ausgeglichen wird.

⁶⁰ Studien schätzen die Nicht-Inanspruchnahme beim Arbeitslosengeld II beziehungsweise Bürgergeld auf über ein Drittel der potenziell berechtigten Personen, bei der Grundsicherung im Alter auf 60 Prozent, dazu Eckhardt (2024) und Buslei et al. (2019). Dies dürfte vor allem bei „Aufstockenden“ der Fall sein, die aufgrund eigener Einkommen nur einen geringen Leistungsanspruch haben.

Tabelle 4 **Potenzielle Härtefälle mit Nettobelastungen von mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens bei einem CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne sowie Entlastungen durch Sozialleistungen und eine einheitliche Klimaprämie von 124,09 Euro je Person**
nach Einkommensgruppen und sozio-ökonomischen Merkmalen

Sozio-oekonomische Merkmale	Alle Haushalte	1. und 2. Dezil	3. bis 5. Dezil	6. bis 8. Dezil	9. und 10. Dezil
-----------------------------	----------------	-----------------	-----------------	-----------------	------------------

Härtefälle in Prozent der Haushalte der jeweiligen sozio-ökonomischen Gruppe und Einkommensgruppe

Haushalte insgesamt	16,5	16,3	17,7	17,5	13,4
Pendlerhaushalte ¹⁾	16,4	14,5	17,0	18,2	14,5
Haushalte mit zwei oder mehr Fahrzeugen	19,4	39,4	21,7	18,5	15,1
Haushalte mit Ölheizung	27,1	30,2	27,3	28,1	22,0
Haushalte in Gebäuden ohne energet. Sanierung ²⁾	17,4	16,2	18,0	19,6	14,6
Mieter-Haushalte	13,9	12,9	13,7	15,8	13,5
Single-Haushalte	23,9	19,4	25,0	29,5	22,3
Haushalte von Singles ab 70 Jahren	24,0	24,6	22,5	28,8	18,4
Alleinerziehenden-Haushalte	10,6	9,0	10,4	14,8	9,1
Paar-Haushalte mit zwei oder mehr Kindern	4,5	4,8	6,2	3,2	3,0
Haushalte im ländlichen Raum	25,9	29,6	26,3	27,1	19,1

Nachrichtlich:

Wohnfläche je Person, qm	48,8	38,8	44,4	50,5	62,6
Haushalte, 1 000	40 701	8 746	12 312	11 703	7 940

Nachrichtlich: Prozent der Haushalte insgesamt

Haushalte insgesamt	100,0	22,3	29,3	28,7	19,7
Pendlerhaushalte ¹⁾	28,7	4,2	7,8	9,8	6,9
Haushalte mit zwei oder mehr Fahrzeugen	31,3	1,8	7,8	11,8	9,8
Haushalte mit Ölheizung	23,3	4,2	7,3	7,4	4,4
Haushalte in Gebäuden ohne energet. Sanierung ²⁾	35,1	10,2	10,8	9,4	4,7
Mieter-Haushalte	54,1	19,5	16,7	12,5	5,4
Single-Haushalte	41,3	13,4	11,8	10,1	6,0
Haushalte von Singles ab 70 Jahren	15,2	4,1	5,2	3,7	2,2
Alleinerziehenden-Haushalte	5,9	2,4	2,0	1,2	0,3
Paar-Haushalte mit zwei oder mehr Kindern	11,8	2,1	3,9	3,9	1,8
Haushalte im ländlichen Raum	20,2	3,6	6,7	6,4	3,5

1) Haushalte mit Erwerbstätigen mit über 15 km Entfernung zum Arbeitsplatz.

2) Weder Wärmedämmung noch doppelt verglaste Fenster vorhanden.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), v37.

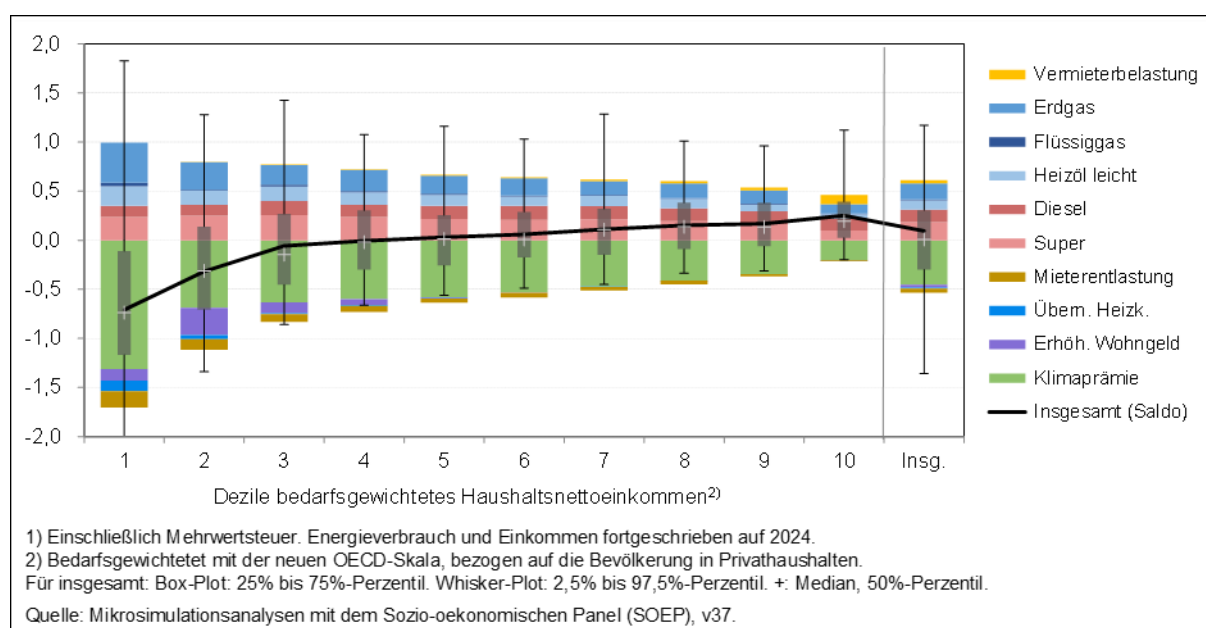
In einer weiteren Simulation wird die CO₂-Kostenaufteilung bei der Beheizung von vermieteten Gebäuden berücksichtigt (Abbildung 5). Dabei werden die Belastungen der CO₂-Bepreisung nach einem Stufenmodell zwischen Vermieter und Mieter aufgeteilt.⁶¹ Die CO₂-Emissionen

⁶¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023): Leitfaden zur Berechnung und Aufteilung der Kohlendioxidkosten nach dem Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz. 15.09.2023.

werden auf Grundlage des jährlichen Verbrauchs von fossilen Brennstoffen oder Fernwärme ermittelt, auf den Quadratmeter Wohnfläche bezogen und in 10 Stufen eingeordnet.⁶²

Diese CO₂-Kostenaufteilung kann im Simulationsmodell auf Grundlage des SOEP mit den aufbereiteten Verbrauchsmengen der Brennstoffe und den Informationen zur Wohnungsgröße realitätsnah abgebildet werden. Die Wirkungen zeigt Abbildung 5 für das Szenario einer CO₂-Bepreisung von 65 Euro je Tonne und einer Klimaprämie von 124,09 Euro je Person und Jahr. Dabei wird die Mieterentlastung separat dargestellt. Ferner werden die Belastungen der Vermieter durch die Übernahme der CO₂-Kosten mit vereinfachenden Annahmen simuliert und als Belastungen ausgewiesen.⁶³

Abbildung 5 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen¹⁾
CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, einheitliche Klimaprämie von 124,09 Euro je Person,
mit CO₂-Kostenaufteilung bei Mietwohnungen
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



⁶² Bei emissionsarmen Gebäuden mit weniger als 12 kg CO₂ pro Quadratmeter und Jahr tragen die Mieter die gesamten Kosten CO₂-Bepreisung. Mit steigenden Emissionen erhöht sich der Anteil der Vermieter um 10 Prozentpunkte je Stufe, beginnend bei 5 kg CO₂ pro Quadratmeter. Ab einem Emissionswert von 52 kg CO₂ pro Quadratmeter und mehr trägt der Vermieter 95 Prozent der Kosten. Dabei wird angenommen, dass eine volle Überwälzung der CO₂-Bepreisung einschließlich Mehrwertsteuer in die Brennstoffpreise erfolgt.

⁶³ Zwar gibt es im SOEP keine Angaben zu den vermieteten Wohnungen der Vermieter sowie deren Heizkosten. Erfasst werden aber die Einkünfte aus Vermietung im Rahmen der detaillierten Einkommensinformationen. Hierzu nehmen wir für die Verteilungswirkungen der Vermieterbelastung vereinfachend an, dass die Bruttomieteinnahmen aller Privatvermieter gleichmäßig sinken und reduzieren diese proportional um die gesamten übernommenen CO₂-Kosten, die bei der Mieterentlastung nach den SOEP-Informationen zum Mietverhältnis den privaten Vermietern zugerechnet werden können. Um diesen Betrag kürzen wir dann die nachgewiesenen Einkünfte der Vermieter. Nicht berücksichtigt werden dabei die übernommenen Kosten von nicht privaten Vermietern, wie Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften. Dadurch werden die privaten Haushalte insgesamt per saldo leicht entlastet.

Die CO₂-Kostenaufteilung reduziert die regressive Belastung der CO₂-Bepreisung leicht. In den unteren Einkommensgruppen überwiegen Mieter*innen, die häufiger in energetisch schlechteren Gebäuden wohnen, so dass deren Belastungen leicht sinken beziehungsweise die Netto-Entlastungen leicht steigen. Die Einkünfte aus Vermietung konzentrieren sich hingegen auf die oberen Einkommensdezile, insbesondere das oberste Dezil. Durch die Kostenübernahme sinken die Einkünfte, was zu etwas höheren Netto-Belastungen im obersten Einkommensdezil führt. In Kombination mit der Klimaprämie von 124,09 Euro und den Entlastungen bei den Sozialleistungen wird die progressive Wirkung der CO₂-Kostenaufteilung leicht erhöht. Der Anteil der Haushalte in den unteren beiden Einkommensdezilen, die mit mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens belastet werden, sinkt von 16 Prozent auf 13 Prozent gegenüber dem Szenario ohne CO₂-Kostenaufteilung. Der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung reagiert so gut wie nicht, da sich nennenswerte Wirkungen auf das unterste und das oberste Einkommensdezil beschränken. Die Armutsquote geht weniger stark zurück gegenüber dem Szenario ohne CO₂-Kostenaufteilung, da die mittleren Einkommen leicht steigen.

Unsicher ist, wie die Mietwohnungsmärkte auf die CO₂-Kostenaufteilung reagieren. Langfristig dürften die tatsächlichen Belastungswirkungen („Inzidenz“) in eine ähnliche Richtung gehen, da energetisch schlechtere Gebäude bei deutlich steigenden Heizkosten weniger attraktiv werden – insbesondere bei Neuvermietungen, bei denen Mietpreisregulierungen keine größere Rolle spielen und hohe Mieten verlangt werden. Bei den zahlreichen bestehenden Mietverhältnissen mit günstigeren Bestandsmieten könnten die Vermietenden die CO₂-Kostenaufteilung ignorieren. Reklamieren die Mietenden die Aufteilung, könnten sie bei höheren CO₂-Kosten ungenutzte Mieterhöhungsspielräume realisieren und somit über höhere Nettokaltmieten auf die Mietenden überwälzen. Ferner könnten sie die Instandhaltung vernachlässigen oder sonstige Dienstleistungen kürzen und so den realen Wohnwert reduzieren. Insoweit könnte die Mieterentlastung von den Kosten der CO₂-Bepreisung zunächst nur teilweise bei den Mietenden ankommen. Aufgrund dieser empirischen Unsicherheiten verzichten wir im Folgenden auf die Berücksichtigung der CO₂-Kostenaufteilung. Abbildung 5 verdeutlicht zudem, dass der relative Effekt der Entlastung im Vergleich zur Klimaprämie relativ gering ausfällt (beiger Balken vs. grüner Balken).

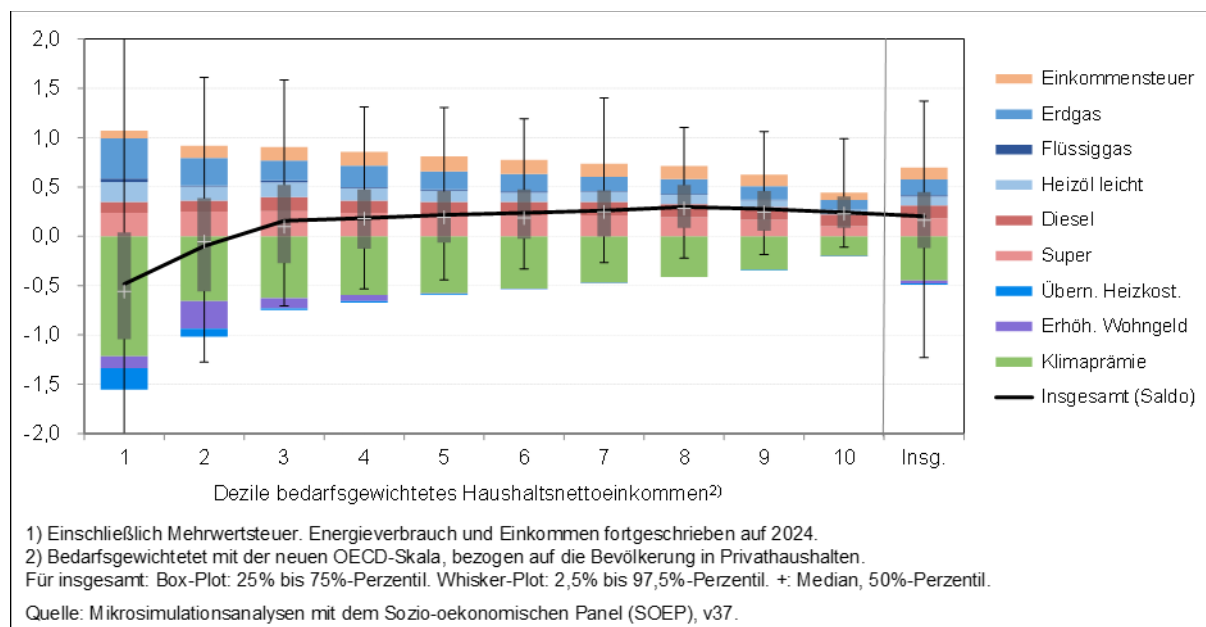
3.3 Verteilungswirkungen einer Staffelung der Klimaprämie nach dem Einkommen

Die Simulationen zur Staffelung der Klimaprämie nach dem Einkommen werden mit dem Mikrosimulationsmodell STSM durchgeführt (dazu Steiner u.a., 2012), das ebenfalls auf den Haushaltsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2020 basiert. Das Modell enthält unter anderem komplexe Simulationsmodule zu Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag. Die Einkommen werden auf das Jahr 2024 fortgeschrieben und das Einkommensteuerrecht dieses Jahres zugrunde gelegt. Simuliert wird zum einen die Versteuerung der Klimaprämie, dabei wird die Klimaprämie der Kindergeld-Kinder bei deren Eltern versteuert. Zum anderen wird die Abschmelzung der Klimaprämie auf Grundlage der steuerlich erfassten Einkommen und Haushaltszusammenhänge simuliert (siehe Kapitel 2.2.2).

3.3.1 Versteuerung der Klimaprämie mit dem regulären Einkommensteuertarif

Die Besteuerung der Klimaprämie von 124,09 Euro im Jahr je Person im CO₂-Preis-Szenario von 65 Euro je Tonne mit dem geltenden Einkommensteuertarif führt bereits bei Haushalten mit geringen Einkommen zu einer spürbaren Mehrbelastung bei der Einkommensteuer (Abbildung 6) – entsprechend dem schnellen Anstieg der Grenzsteuersätze im Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs (siehe oben, Kapitel 2.2.2, Abbildung 2). Im vierten Einkommensdezil beträgt die durchschnittliche Steuermehrbelastung bereits 23 Prozent der Klimaprämie. Dieser Anteil steigt auf 26 Prozent im fünften Dezil und auf 27 Prozent im sechsten Dezil. Im neunten Dezil werden durchschnittlich 33 Prozent der Klimaprämie besteuert, im zehnten Dezil mit durchschnittlich 38 Prozent. Bei den hohen Einkommen steigen die Grenzsteuersätze ab dem Spitzensteuersatz von 42 Prozent nicht mehr, hinzu kommen der Solidaritätszuschlag und bei sehr hohen Einkommen der höhere Reichensteuersatz von 45 Prozent. Somit bleibt die Klimaprämie auch den Hochverdienenden zu mehr als der Hälfte erhalten. Die privaten Haushalte insgesamt werden im Durchschnitt mit 0,2 gut Prozent des Nettoeinkommens belastet.

Abbildung 6 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen¹⁾
CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, steuerpflichtige Klimaprämie von 124,09 Euro je Person
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens

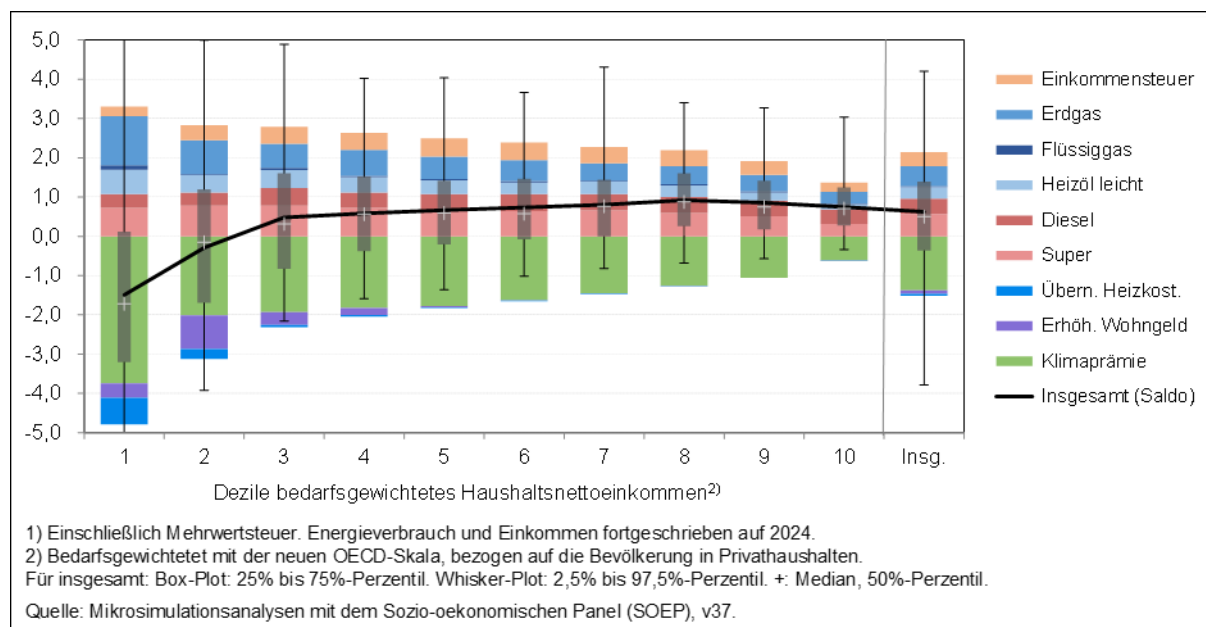


Auf die Verteilung zwischen den Einkommensdezilen wirkt die Besteuerung nicht systematisch zusätzlich progressiv, da auch die unteren und mittleren Einkommensgruppen durch die Einkommensteuer zusätzlich belastet werden. Hier wirken sich die hohen Grenzbelastungen im Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs aus, durch die auch Geringverdienende leicht 25 oder 30 Prozent der Klimaprämie versteuern müssen (siehe Kapitel 2.2.1). Im achten und neunten Einkommensdezil steigen die zu Nettobelastungen auf durchschnittlich etwa 0,3 Prozent des Nettoeinkommens. Im obersten Dezil sinkt die Nettobelastung auf durchschnittlich 0,25 Prozent, da die absoluten Belastungen der Klimaprämie nicht oder nur noch wenig steigen, so dass bezogen auf die hohen Einkommen die relative Belastung sinkt. Der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung sinkt minimal weniger als im Szenario ohne die Besteuerung, da sich die Besteuerung in den mittleren und höheren Einkommensgruppen relativ stärker bemerkbar macht (siehe Tabelle 5, unten). Die Armutsrisikoquote geht weniger stark zurück, da das Medianeinkommen durch die bereits hohen Grenzbelastungen der Mittelschichten sinkt. An der starken Streuung der saldierten Nettoeffekte aus Be- und Entlastungen ändert die Versteuerung nur wenig. Entsprechend der zusätzlichen Einkommensteuer-Belastung steigt der Anteil der Haushalte mit Nettobelastungen von mehr als 0,5 Prozent des Einkommens auf insgesamt 22 Prozent. Im Hinblick auf die Härtefälle ist dies vor allen für die unteren und mittleren Einkommens-

gruppen im dritten bis fünften Einkommensdezil von Interesse, bei denen über die Klimaprämie hinaus weitere Hilfen erforderlich werden können. In den unteren beiden Einkommensdezilen steigt der Anteil der Haushalte mit Nettobelastungen von mehr als 0,5 Prozent des Einkommens leicht auf 18,3 Prozent.

Bei der CO₂-Bepreisung von 200 Euro je Tonne und einer Klimaprämie von 381,80 Euro je Person und Jahr ergeben sich durch die Versteuerung grundsätzlich ähnliche Be- und Entlastungsprofile über die Einkommensverteilung (Abbildung 7). Die privaten Haushalte insgesamt werden bei diesem Szenario mit 0,6 Prozent des Nettoeinkommens belastet. Die mittleren und höheren Einkommensgruppen werden durch die Einkommensteuer etwas stärker belastet, der Anteil der Haushalte mit Nettobelastungen von mehr als 0,5 Prozent des Einkommens steigt auf insgesamt 50 Prozent, in den unteren beiden Einkommensdezilen auf 28 Prozent. Der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung sinkt minimal weniger als im Szenario ohne die Besteuerung, die Armutsrisikoquote geht weniger stark zurück (siehe Tabelle 5, unten).

Abbildung 7 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen¹⁾
CO₂-Preis 200 Euro je Tonne, steuerpflichtige Klimaprämie von 381,80 Euro je Person
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



3.3.2 Fokussierung auf den unteren Einkommensbereich, Abschmelzung bei mittleren Einkommen durch einen gesonderten Tarif bei der Einkommensteuer

Beim hier vorgeschlagenen Modell zur Abschmelzung der Klimaprämie über einen gesonderten Einkommensteuertarif wird der Median des bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens zugrunde gelegt, der sich nach der hier verwendeten Bedarfsgewichtung für die steuerlich erfassten Einkommen und Haushaltszusammenhänge ergibt (siehe Kapitel 2.2.2). Dieses Medianeinkommen liegt mit 25.200 Euro je Person und Jahr deutlich unter den knapp 30.000 Euro, die sich für das gesamte Haushaltsnettoeinkommen und mit der üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Skala“) ergeben, die hier für die Einstufung nach den Dezilen verwendet wird.⁶⁴

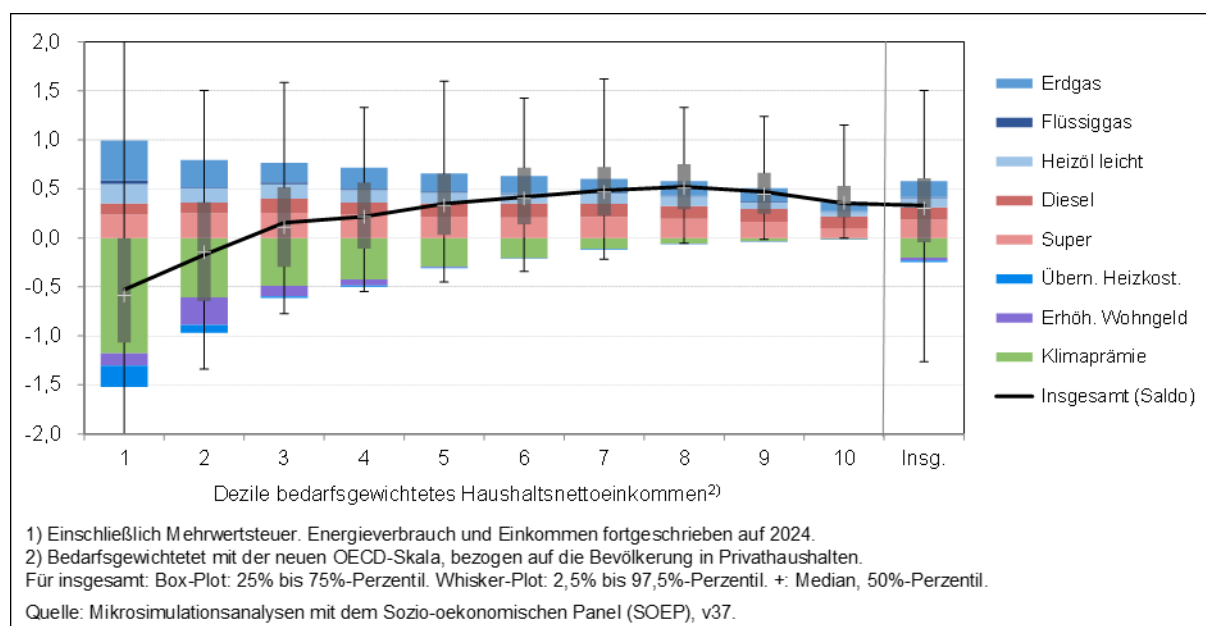
Um die nach Versteuerung effektiv verbleibende Klimaprämie bei mittleren Einkommen abzuschmelzen und damit ungefähr die Hälfte der fiskalischen Kosten einzusparen, wird hier das resultierende Medianeinkommen von 25.200 Euro je Person und Jahr verwendet und im umliegenden Einkommensintervall von 10.000 Euro linear abgeschmolzen. Dies führt zwischen den Haushaltstypen zu einem spürbaren „re-ranking“ im Vergleich zur Verwendung des vollständigen Nettoeinkommens und der üblichen Bedarfsskala: Bei Singles wird die Klimaprämie bereits bei einem relativ niedrigen Einkommen abgeschmolzen, während große Familien erst bei höheren Einkommen jenseits des üblichen Medianeinkommens von der Abschmelzung betroffen sind. Ebenso wie die einheitliche Pro-Kopf-Klimaprämie begünstigt somit auch die hier verwendete Abschmelzfunktion größere Haushalte und Familien mit Kindern.

Im Ergebnis wird die Klimaprämie ab dem vierten Einkommensdezil spürbar abgeschmolzen (Abbildung 8). Dies vermeidet zusätzliche Härtefälle bei den unteren Einkommensgruppen, wie es bei der Besteuerung der Fall ist (vgl. oben). Die privaten Haushalte insgesamt werden im Durchschnitt mit gut 0,3 Prozent des Nettoeinkommens belastet. Ab dem achten Dezil ist die Klimaprämie weitgehend abgeschmolzen und spielt nur noch bei wenigen großen Haushalten mit vielen Kindern eine Rolle. Die Abschmelzung verstärkt die progressive Wirkung der Reform bei höheren Einkommen spürbar. Im achten und neunten Dezil werden die Haushalte per Saldo mit durchschnittlich gut 0,5 Prozent des Nettoeinkommens belastet. Durch den Wegfall der

⁶⁴ Dieser Effekt entsteht zum einen durch das hier verwendete engere Einkommenskonzept, bei dem nicht steuerlich erfassten Einkommen wie Bürgergeld, Grundsicherung im Alter oder Wohngeld, Kinderzuschlag oder BAföG und Stipendien vernachlässigt werden. Diese Einkommen haben aber bei den mittleren Einkommen nur noch geringe Bedeutung. Zum anderen macht sich insbesondere die hier verwendete deutlich geringere Bedarfsgewichtung bemerkbar. Dabei werden alle steuerpflichtigen Personen und erwachsenen Kinder mit 100 Prozent berücksichtigt, Kinder unter 18 einheitlich mit 50 Prozent. Dagegen werden bei der üblichen Bedarfsskala („neue OECD-Skala“) weitere Personen im Haushalt nur mit 50 Prozent gewichtet, Kinder unter 14 Jahren nur mit 30 Prozent einbezogen. Dies führt bei der hier verwendeten Bedarfsgewichtung bei Paaren und vor allem bei Familien mit Kindern zu einer deutlich höheren bedarfsgewichteten Personenanzahl und somit zu deutlich niedrigeren Nettoeinkommen je Person.

Klimaprämie dominiert in den beiden obersten Einkommensdezilen die regressive Belastungswirkung der CO₂-Bepreisung. Dadurch sinkt die Nettobelastung im obersten Dezil auf durchschnittlich 0,35 Prozent. Die mittleren und höheren Einkommensgruppen werden durch die Abschmelzung stärker belastet, die Zahl der Belasteten mit Nettobelastungen von mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens steigt auf 33 Prozent der Haushalte (vgl. auch Tabelle 5, unten). Der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung reduziert sich um 0,3 Prozent und damit um knapp 0,1 Prozentpunkte stärker als ohne die Abschmelzung. Die Armutsrisikoquote geht um 0,44 Prozent zurück. Dies ist weniger als beim Szenario ohne die Abschmelzung. Dieser Effekt entsteht, weil die mittleren Einkommen sinken, während die unteren Einkommen kaum von der Abschmelzung betroffen sind.

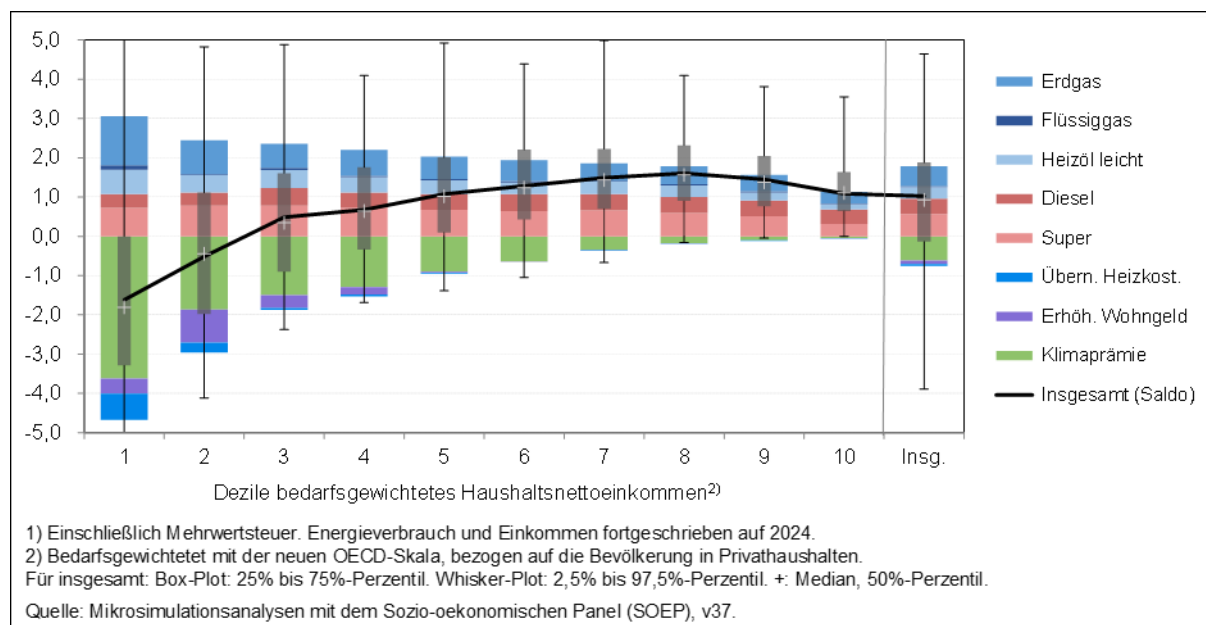
Abbildung 8 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen¹⁾
CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, Klimaprämie von 124,09 Euro je Person, Abschmelzung ab mittleren Einkommen
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



Bei der CO₂-Bepreisung von 200 Euro je Tonne und einer Klimaprämie von 381,80 Euro je Person und Jahr ergeben sich durch die Abschmelzung grundsätzlich ähnliche Be- und Entlastungsprofile über die Einkommensverteilung (Abbildung 9). Die privaten Haushalte insgesamt werden bei diesem Szenario mit 1 Prozent des Nettoeinkommens belastet. Die Zahl der Belasteten mit Nettobelastungen von mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens steigt auf gut 61 Prozent der Haushalte (vgl. auch Tabelle 5, unten). Der Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung

reduziert sich um 0,9 Prozent, also um 0,2 Prozentpunkte stärker als ohne die Abschmelzung. Die Armutsrisikoquote geht um 0,9 Prozent zurück.

Abbildung 9 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen¹⁾
CO₂-Preis 200 Euro je Tonne, Klimaprämie von 381,80 Euro je Person, Abschmelzung ab mittleren Einkommen
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



3.3.3 Zusammenfassung: Verteilungswirkungen der Klimaprämie

Tabelle 5 fasst zentrale Ergebnisse zu den Anteilen der Haushalte mit höheren Belastungen und Entlastungen sowie zu Veränderungen im Gini-Koeffizienten und der Armutsrisikoquote für verschiedene Szenarien einer Klimaprämie und deren Staffelung nach Einkommen zusammen. Ferner wird ein Szenario ohne Klimaprämie dargestellt, bei dem als Entlastungen der privaten Haushalte lediglich die Übernahme der höheren Heizkosten im Rahmen der Grundsicherung und die Wohngelderhöhung berücksichtigt werden.

Ohne Klimaprämie führt die CO₂-Bepreisung von 65 Euro je Tonne dazu, dass gut die Hälfte der Haushalte netto mit mehr als 0,5 Prozent ihres Nettoeinkommens belastet wird. In den unteren beiden Einkommensdezilen betrifft dies 45 Prozent der Haushalte.

Tabelle 5 Verteilungswirkungen durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 sowie durch Sozialleistungen und durch verschiedene Szenarien einer Klimaprämie

	CO ₂ -Bepreisung mit	
	65 Euro je t CO ₂	200 Euro je t CO ₂
Szenario ohne Klimaprämie		
Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen ¹⁾		
> 0,5 Prozent	1,7	2,8
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	2,8	4,6
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	6,8	8,8
Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen ¹⁾		
> 0,5 Prozent	51,2	80,4
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	53,2	74,9
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	44,8	57,8
> 1,0 Prozent	16,6	67,4
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	21,8	65,4
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	26,1	52,1
Veränderung Gini-Koeffizient ^{2) 4)} in Prozent	0,15	0,49
Veränderung Armutsrisikoquote ^{3) 4)} in Prozent	1,08	3,90
Szenario einheitliche Klimaprämie		
Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen ¹⁾		
> 0,5 Prozent	13,6	30,8
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	22,0	42,0
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	44,7	58,6
Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen ¹⁾		
> 0,5 Prozent	16,5	39,2
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	17,0	34,1
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	16,3	25,1
> 1,0 Prozent	4,4	25,9
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	5,8	24,5
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	7,9	20,6
Veränderung Gini-Koeffizient ^{2) 4)} in Prozent	- 0,23	- 0,68
Veränderung Armutsrisikoquote ^{3) 4)} in Prozent	- 0,51	- 1,27
Szenario Einkommensbesteuerung der einheitlichen Klimaprämie		
Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen ¹⁾		
> 0,5 Prozent	10,6	22,5
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	17,4	33,5
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	40,7	55,0
Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen ¹⁾		
> 0,5 Prozent	22,0	50,0
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	22,0	42,2
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	18,3	28,1
> 1,0 Prozent	5,8	34,6
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	7,4	31,7
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	9,1	23,0
Veränderung Gini-Koeffizient ^{2) 4)} in Prozent	- 0,19	- 0,56
Veränderung Armutsrisikoquote ^{3) 4)} in Prozent	- 0,12	- 0,64
Szenario Abschmelzung der einheitlichen Klimaprämie		
Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen ¹⁾		
> 0,5 Prozent	11,5	20,5
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	18,9	32,6
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	43,2	57,0
Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen ¹⁾		
> 0,5 Prozent	32,9	61,4
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	27,2	47,1
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	17,7	26,1
> 1,0 Prozent	8,3	48,0
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	8,7	37,2
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	8,5	21,8
Veränderung Gini-Koeffizient ^{2) 4)} in Prozent	- 0,30	- 0,89
Veränderung Armutsrisikoquote ^{3) 4)} in Prozent	- 0,44	- 0,91

1) Jeweils bezogen auf die Anzahl der Haushalte in dieser Gruppe.- 2) Bedarfsgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen.- 3) Anteil der Bevölkerung mit weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommens.- 4) Bedarfsgewichtet mit der neuen OECD-Skala.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), v37.

Mit der Einführung einer Klimaprämie sinkt diese Belastung deutlich. Insbesondere Haushalte in den unteren Einkommensdezilen würden spürbar entlastet: Der Anteil der Haushalte, die netto mehr als 0,5 Prozent ihres Einkommens verlieren, würde durch die Einführung einer Klimaprämie, die mit einer spezifische Tariffunktion wird, von 45 Prozent auf 16 Prozent sinken. Der Anteil der Haushalte, die sogar mehr als ein Prozent ihres Nettoeinkommens verlieren, würde in diesen Dezilen noch stärker zurückgehen – um rund zwei Drittel, von etwa 26 auf 8 Prozent.

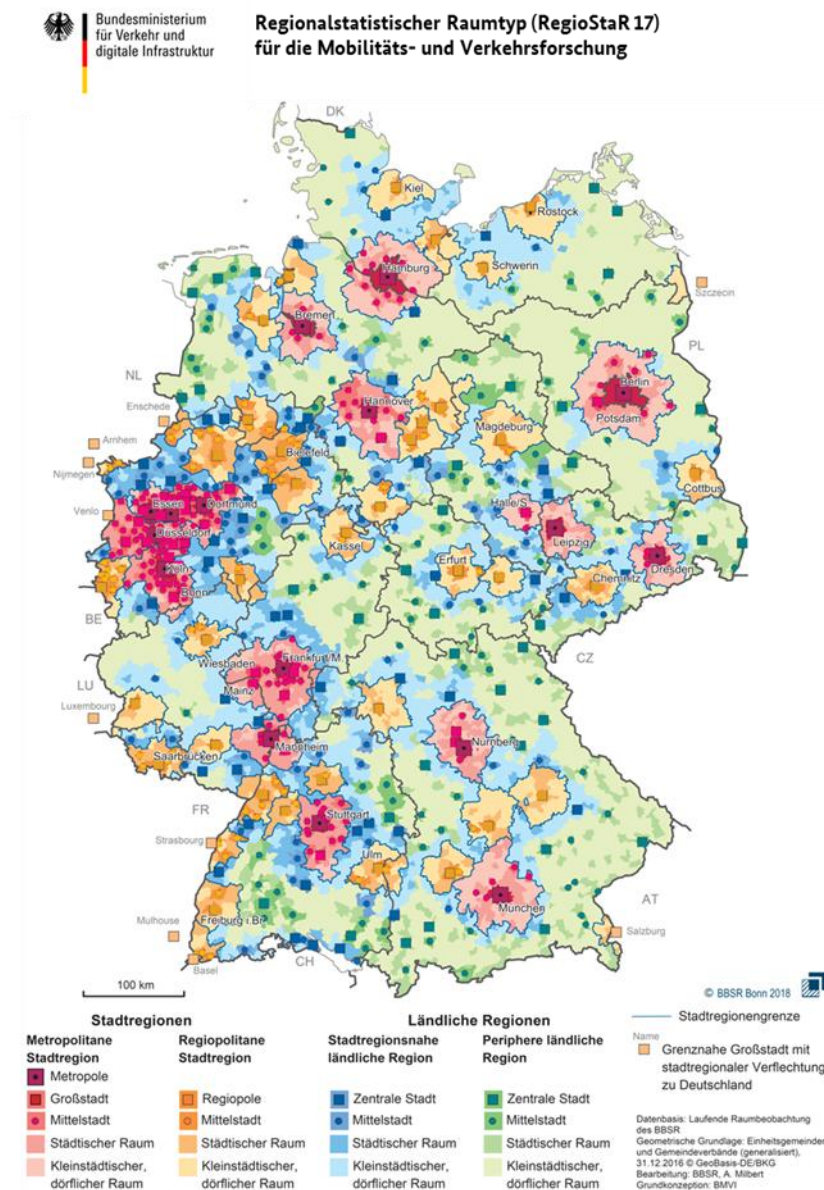
Diese Ergebnisse unterstreichen die Bedeutung einer antragslosen, für alle Einwohner*innen ausgezahlten Klimaprämie, insbesondere bei steigenden CO₂-Preisen. Zusätzliche Maßnahmen wie die Übernahme höherer Heizkosten im Rahmen der Grundsicherung oder Wohngelderhöhungen erreichen die betroffenen Gruppen oft nur begrenzt, da bürokratische Hürden und fehlende Informationen den Zugang erschweren. Die Klimaprämie hingegen wirkt als Basisabsicherung und gleicht wesentliche Mehrbelastungen durch die CO₂-Bepreisung aus. Für Haushalte, die trotz Klimaprämie nicht ausreichend entlastet werden, sind gezielte Förderprogramme zur Dekarbonisierung erforderlich.

3.4 Verteilungswirkungen der Staffelung der Klimaprämie nach ländlichen und städtischen Regionen

Für die empirische Analyse der Verteilungswirkungen operationalisieren wir die regionale Staffelung der Klimaprämie auf Grundlage der regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) (Abbildung 10).⁶⁵ Sie soll hier eine erste empirische Annäherung an eine mögliche regionale Staffelung der Klimaprämie ermöglichen. Für eine politische Umsetzung müssten die normativen Grundlagen genauer festgelegt werden und regionalstatistisch operationalisiert werden. Dabei könnten beispielsweise die Angebote des öffentlichen Personenverkehrs oder die Verfügbarkeit von Fernwärme stärker gewichtet werden. Diese Raumtypologie müsste dann für sämtliche Ortslagen ermittelt werden (siehe Kapitel 2.3.1).

⁶⁵ Die 17 Raumtypen des RegioStaR 17 sind für die Einzeldatensätze des SOEP verfügbar und werden im Rahmen des Mikrosimulationsmodells genutzt.

Abbildung 10 Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR)



Quelle: Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) (2021): Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) (letzte Aktualisierung: Dezember 2021).

Im Rahmen der Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage des SOEP ermitteln wir die durchschnittlichen Belastungen durch die CO₂-Bepreisung mit 65 Euro je Tonne nach den 17 Raumtypen (RegioStaR 17). Diese ergeben eine signifikante und vergleichbare Differenzierung der Belastungen jeweils innerhalb der vier „vertikal“ zusammengefassten Regionstypen (RegioStaR 4). In den Metropolen, Regiopolen, Großstädten und zentralen Orten entstehen jeweils die niedrigsten Belastungen, während in den Mittelstädten sowie in städtischen Räumen mittlere sowie höhere Belastungen auftreten. Die höchsten Belastungen ergeben sich jeweils im

kleinstädtischen dörflichen Raum. Da die Abstufung innerhalb der Gruppen und die Belastungsniveaus gut vergleichbar sind, fassen wir den RegioStaR 17 „horizontal“ zu diesen vier Gruppen zusammen:

Tabelle 6 Kategorisierung der regionalstatistischen Raumtypologie

Kategorie	Beschreibung	Kategorie RegioStaR 17
Kategorie 1	Großstädte, zentrale Städte	111, 112, 121, 211, 221
Kategorie 2	Mittelstädte	113, 123, 213, 223
Kategorie 3	Städtische Räume	114, 124, 214, 224
Kategorie 4	Kleinstädtische, dörfliche Räume	115, 125, 215, 225

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 7 zeigt die Verteilung der Haushalte sowie die durchschnittlichen Belastungen der privaten Haushalte bei einem CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne in diesen vier Regionskategorien, sowohl absolut in Euro je Jahr und Person als auch relativ zum Haushaltsnettoeinkommen. Aufgrund nur geringer Unterschiede bei den durchschnittlichen Nettoeinkommen zwischen den Regionen sind die absolute und relative Verteilung der Belastungen ähnlich.

Nimmt man die relativen Belastungen der CO₂-Bepreisung als Maßstab, werden die Haushalte in den Großstädten und zentralen Städten mit 78 Prozent des bundesweiten Durchschnitts belastet, während die Mittelstädte knapp oberhalb des Bundesdurchschnitts liegen. Die städtischen Räume werden mit 114 Prozent des Bundesdurchschnitts belastet, während die kleinstädtischen, dörflichen Räume 126 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegen. Weitere steuer- und sozialpolitische Maßnahmen, die eine regionale Dimension haben, etwa die Entfernungspauschale oder die Bauspar- und Eigenheimförderung, werden hier vernachlässigt.

Tabelle 7 Belastungen der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel¹⁾ bei einem CO₂-Preis von 65 je Tonne nach Regionskategorien²⁾

Regionskategorie	Anteil Haushalte	Belastung durch einen CO ₂ -Preis von 65 Euro je Tonne ¹⁾			
	Prozent	Euro/Jahr je Person	Prozent insgesamt	Prozent Haushalts-nettoeink.	Prozent insgesamt
1 Großstädte, zentrale Städte	40,9	116	79,7	0,4	77,6
2 Mittelstädte	17,0	146	100,1	0,6	101,4
3 Städtische Räume	21,9	166	113,9	0,7	114,3
4 Kleinstädtische, dörfliche Räume	20,2	177	121,3	0,7	125,6
Insgesamt	100,0	146	100,0	0,6	100,0

1) Einschließlich Mehrwertsteuer. Energieverbrauch und Einkommen fortgeschrieben auf 2024.

2) Zusammenfassung auf Grundlage der Regionalstatistischen Raumtypologie (RegioStaR) des BMDV.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), v37.

Anhand der relativen Verteilung der Belastungsunterschiede differenzieren wir die Klimaprämie bezogen auf den Bundesdurchschnitt von 124,09 Euro je Person und Jahr nach den Regionskategorien (Tabelle 8): Personen in Großstädten und zentralen Städten der Kategorie 1 erhalten eine Klimaprämie von 77,6 Prozent des Bundesdurchschnitts von 124,09 Euro, also 96 Euro, Personen in Mittelstädten der Kategorie 2 erhalten eine Klimaprämie von 101,4 Prozent des Bundesdurchschnitts von 124,09 Euro, also 126 Euro, Personen in Städtischen Räumen der Kategorie 3 erhalten eine Klimaprämie von 142 Euro, Personen in kleinstädtischen, dörflichen Räumen der Kategorie 4 erhalten eine Klimaprämie von 156 Euro.

Tabelle 8 Aufteilung der Klimaprämie nach Regionskategorien

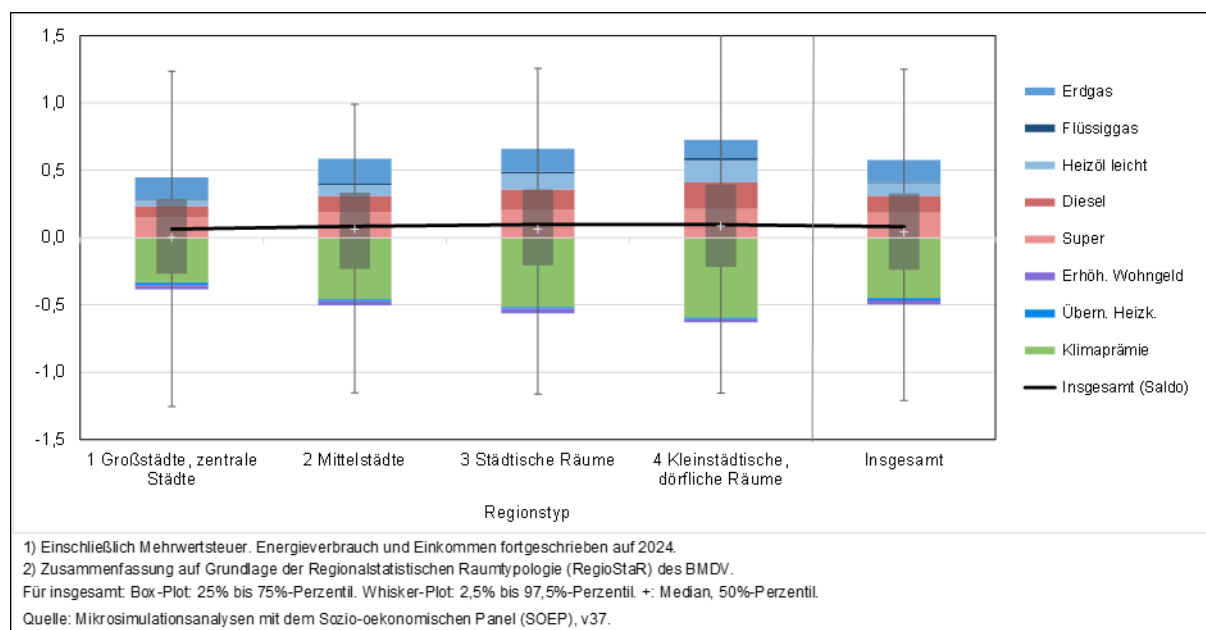
Kategorie	Beschreibung	Höhe Klimaprämie
Kategorie 1	Großstädte und zentrale Städte	96 Euro
Kategorie 2	Mittelstädte	126 Euro
Kategorie 3	Städtische Räume	142 Euro
Kategorie 4	Kleinstädtische, dörfliche Räume	156 Euro

Quelle: eigene Darstellung

Damit ergibt sich eine ähnliche regionale Staffelung der Klimaprämie wie in Österreich, wobei die Spannweite deutlich geringer ausfällt. Die kleinstädtischen, dörflichen Räume der Kategorie 4 erhalten im Vergleich zu den Großstädten und zentralen Städten der Kategorie 1 eine um 63 Prozent höhere Klimaprämie. Dagegen verdoppelt sich die Klimaprämie in Österreich in Kategorie 4 gegenüber Kategorie 1 (siehe Tabelle 2).

Abbildung 11 zeigt die Verteilungswirkungen nach den Regionskategorien für die angepasste Klimaprämie. Die höheren Belastungen in den weniger verdichteten und ländlicheren Räumen werden durch die angepasste Klimaprämie im Durchschnitt ausgeglichen. Dennoch bleibt die große Streuung der Nettobelastungen innerhalb der Regionskategorien bestehen, wie die „Box-Whisker-Plots“ zeigen. Diese ergeben sich durch Unterschiede bei Arbeits- und Freizeitwegen, Fahrzeugbestand, Heizungsart, Größe und energetischer Zustand der Wohnung etc. Diese sind naturgemäß auch innerhalb der Regionskategorien groß. Insbesondere ist die Streuung der Nettobelastungen in den kleinstädtischen, dörflichen Räumen stärker als in den Großstädten und zentralen Städten.⁶⁶

Abbildung 11 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS2 und durch Sozialleistungen¹⁾ nach Regionskategorien²⁾
CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, Klimaprämie von 124,09 Euro je Person regional differenziert
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



⁶⁶ Vgl. auch die Analysen von (Endres, 2023).

Die regional differenzierte Klimaprämie ergibt daher keine merklichen Unterschiede auf die bundesweite Einkommensverteilung (Abbildung 12) im Vergleich zur einheitlichen Klimaprämie pro Kopf (vgl. oben, Abbildung 3). In den unteren beiden Einkommensdezilen gehen die Nettoentlastungen minimal zurück. Der Anteil der Haushalte in den unteren beiden Einkommensdezilen, die per saldo mit mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens belastet werden, bleibt bei 15 Prozent. Die Einkommensungleichheit und die Armutsrisikoquote gehen minimal weniger stark zurück.

Die Staffelung der Klimaprämie nach Regionen kann zwar die durchschnittlichen Belastungsunterschiede zwischen den Regionen ausgleichen. Es wird also umverteilt von den städtischen in die ländlichen Räume. Es bleiben jedoch weiterhin viele Haushalte mit höheren Nettobelastungen oder -entlastungen. Die Anzahl der Härtefälle, die über die Klimaprämie hinaus weitere Hilfen benötigen, ändert sich aber nicht nennenswert, sie sinkt nur minimal. Sie verlagert sich von den ländlicheren in die städtischeren Räume. Analog gibt es mehr Haushalte mit höheren Nettoentlastungen auf dem Land. Vermutlich wird auch eine differenzierte regionale Staffelung unter stärkerer Berücksichtigung der Verkehrsanbindung, ähnlich wie in Österreich, an diesem Ergebnis nicht viel ändern.

Abbildung 12 Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bzw. den EU-ETS 2 und durch Sozialleistungen¹⁾
CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, Klimaprämie von durchschnittlich 124,09 Euro je Person regional differenziert
in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens

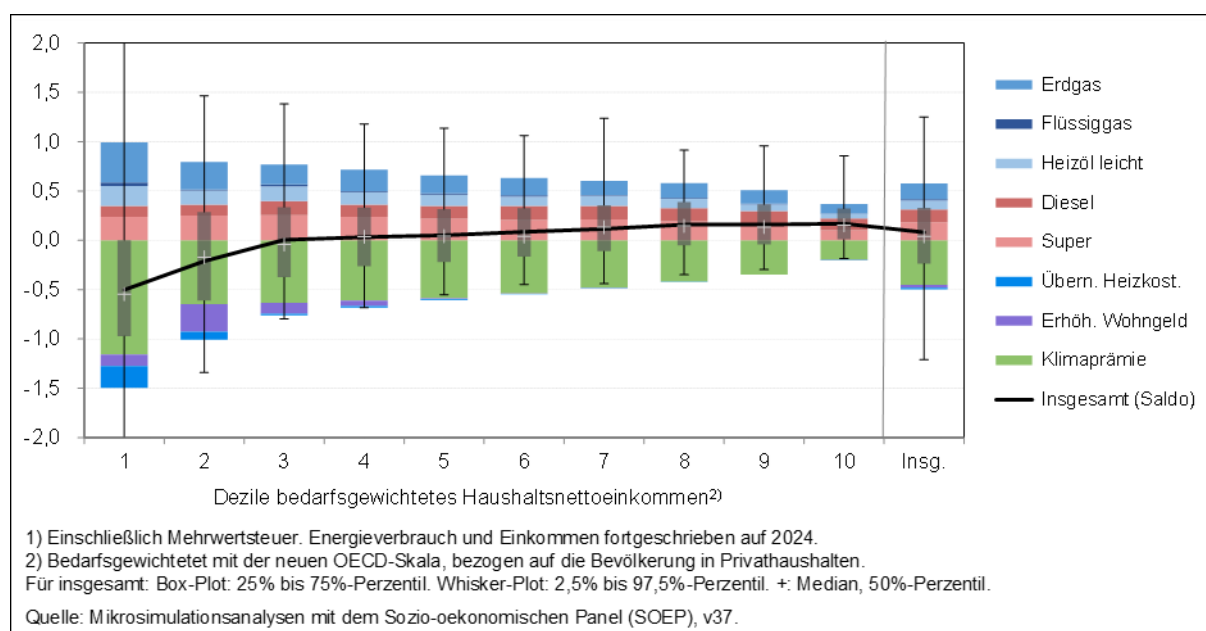


Tabelle 9 Verteilungswirkungen des nationalen Emissionshandels bei einem CO₂-Preis von 65 je Tonne und durch Sozialleistungen sowie eine einheitliche und regional differenzierte Klimaprämie¹⁾ nach Regionskategorien²⁾

	Regionskategorie				Insgesamt
	1	2	3	4	
	Großstädte, zentrale Städte	Mittelstädte	Städtische Räume	Kleinstädt., dörfliche Räume	

CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, einheitliche Klimaprämie von 124,09 Euro je Person und Jahr

Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen

> 0,5 Prozent	19,7	12,2	9,5	6,7	13,6
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	31,0	19,9	16,3	10,8	22,0
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	53,7	42,5	38,7	27,0	44,7

Anteil belastete Haushalte (in Prozent) mit Senkung Haushaltsnettoeinkommen

> 0,5 Prozent	10,1	16,4	19,7	26,0	16,5
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	11,1	16,1	20,9	26,2	17,0
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	10,7	14,6	21,6	29,6	16,3
> 1,0 Prozent	3,1	2,5	5,7	7,6	4,4
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	4,1	3,2	6,8	10,6	5,8
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	5,7	3,9	10,5	15,2	7,9

CO₂-Preis 65 Euro je Tonne, regional differenzierte Klimaprämie von durchschn. 124,09 Euro je Person und Jahr

Anteil entlastete Haushalte (in Prozent) mit Erhöhung Haushaltsnettoeinkommen

> 0,5 Prozent	13,8	12,6	11,4	10,8	12,4
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	21,9	20,3	19,1	17,1	20,0
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	45,2	43,2	41,6	34,5	42,3

Anteil belastete Haushalte (in Prozent) mit Senkung Haushaltsnettoeinkommen

> 0,5 Prozent	13,9	16,4	16,3	20,3	16,0
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	14,9	16,3	16,5	20,8	16,5
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	13,9	14,2	17,8	25,5	16,7
> 1,0 Prozent	3,7	2,4	5,1	5,9	4,3
darunter untere 60 Prozent der Haushalte	4,9	3,0	5,8	8,2	5,6
darunter untere 20 Prozent der Haushalte	6,7	3,5	9,5	13,7	8,1

1) Einschließlich Mehrwertsteuer. Energieverbrauch und Einkommen fortgeschrieben auf 2024.

2) Zusammenfassung auf Grundlage der Regionalstatistischen Raumtypologie (RegioStaR) des BMDV.

Quelle: Mikrosimulationsanalysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), v37.

Eine Auswertung der Anteile von Haushalten mit höheren Belastungen und Entlastungen illustriert diese Zusammenhänge (Tabelle 9). Interessant ist dabei insbesondere die Streuung der potenziellen Härtefälle nach Regionen bei einheitlicher Klimaprämie. Ausgehend vom nationalen Durchschnitt von 16,5 Prozent der Haushalte mit Nettobelastungen von mehr als 0,5 Prozent des Nettoeinkommens bei einem CO₂-Preis von 65 Euro je Tonne liegt dieser Anteil in den Großstädten und zentralen Städten nur bei 11 Prozent, in den ländlichen Räumen dagegen bei knapp 30 Prozent. Die regionale Differenzierung der Klimaprämie ändert diese Verteilung zugunsten der ländlichen Räume und zulasten der Großstädte und zentralen Städte. Immerhin sinkt damit die Variation zwischen den Regionen. Dies kann von Vorteil sein für regionalökonomische und -politische Herausforderungen, gegebenenfalls auch für die politische Akzeptanz der

Klimapolitik. Für die sozialpolitischen Herausforderungen der CO₂-Bepreisung bringt eine regionale Staffelung der Klimaprämie dagegen keine Vorteile.

4 Fazit und Politikempfehlungen zur Ausgestaltung einer Klimaprämie in Deutschland

Die CO₂-Bepreisung im Gebäude- und Verkehrsbereich ist ein zentrales Instrument zur Erreichung der nationalen und europäischen Klimaziele. Ohne eine Rückverteilung der Einnahmen an die privaten Haushalte wirkt diese regressiv auf die Einkommensverteilung: Denn einkommensschwache Haushalte verwenden einen höheren Anteil ihres Nettoeinkommens für Heizung und Mobilität als einkommensstarke Haushalte.⁶⁷ Durch einen steigenden CO₂-Preis werden diese Haushalte daher relativ stärker belastet. Insbesondere vor dem Hintergrund potenziell deutlich steigender CO₂-Preise im Rahmen der Einführung des europäischen Emissionshandels für Brennstoffe (EU-ETS 2) ab 2027 kann eine Klimaprämie dazu beitragen, starke Belastungen bei diesen Gruppen zu verhindern und einer Zunahme von Härtefällen entgegenzuwirken. Angesichts der rechtlichen Vorgaben zur Einnahmeverwendung aus dem EU-ETS 2 und den begrenzten Haushaltsmitteln des Bundes sollte eine differenzierte Auszahlung einer Klimaprämie an überdurchschnittlich belastete Gruppen in Betracht gezogen werden.

In der vorliegenden Studie werden konkrete Ausgestaltungsoptionen für eine Klimaprämie in Deutschland dargestellt, die hinsichtlich ihrer Verteilungseffekte in Folge einer Besteuerung Wirkungsgleich zu einer nach der Höhe des Einkommens differenziert ausgezahlten Klimaprämie wären sowie eine nach Regionen gestaffelt Variante. Analysiert werden die Umsetzbarkeit und der damit verbundene administrative Aufwand sowie die Verteilungseffekte. Dabei ist zu beachten, dass die europarechtlichen Schranken zur Finanzierung einer Klimaprämie aus den Erlösen des EU-ETS 2 aktuell noch nicht abschließend durch die europäische Kommission definiert wurden. Damit ist gegenwärtig noch offen, inwieweit die in diesem Papier diskutierte Varianten einer Versteuerung einer pauschalen Klimaprämie in Einklang mit den europarechtlichen Anforderungen zur Mittelverwendung im EU-ETS 2 stehen. Im Falle einer Unvereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben könnte auch eine Umschichtung der Finanzierung in den Bundeshaushalt vorgenommen werden und im Gegenzug

⁶⁷ Vgl. zudem Isabel Schrems u.a. (2022): Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen. Grundlagen für den ersten Erfahrungsbericht der Bundesregierung gemäß § 23 BEHG im Jahr 2022. Umweltbundesamt, CLIMATE CHANGE 45/2022, Kapitel 4.

aus dem Bundeshaushalt finanzierte Klimaschutzmaßnahmen aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung finanziert werden.

Um gezielt Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen zu entlasten, kann eine Klimaprämie nach der Höhe des Einkommens gestaffelt werden. Eine umfassende, separate Einkommensveranlagung der Haushalte wäre für die Klimaprämie zu aufwändig. Daher schlagen wir vor, die Klimaprämie zunächst einheitlich an alle Personen auszus zahlen. Anschließend wird sie im Rahmen der bestehenden Besteuerungsverfahren bei höheren Einkommen gemindert. Dadurch entstehen höhere Steuereinnahmen, die für gezielte Maßnahmen zur Dekarbonisierung vulnerabler Haushalte genutzt werden können. Die Klimaprämie kann mit dem bestehenden Einkommensteuertarif belastet werden. Sinnvoller wäre es, sie mit einer spezifischen Tariffunktion abzuschmelzen, um sie auf Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen zu konzentrieren.

Ferner kann die Höhe einer Klimaprämie nach ländlichen und städtischen Regionen gestaffelt werden. Damit sollen systematische Unterschiede bei der Belastung durch die CO₂-Bepreisung von Haushalten in ländlichen und städtischen Räumen ausgeglichen werden. Dazu kann ähnlich wie in Österreich vorgegangen werden. Dies würde eine Kategorisierung auf Ebene der Gemeinden oder Postleitzahlen erfordern, die gegebenenfalls nach Ortslagen verfeinert werden müsste. Als Grundlage könnten die regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR) des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) sowie Informationssysteme zur Angebotsqualität des öffentlichen Verkehrs verwendet werden.

Inwieweit die Rückverteilung der Einnahmen durch die Klimaprämie die gesellschaftliche Akzeptanz einer CO₂-Bepreisung steigern kann, hängt dabei unter anderem von der Sichtbarkeit der Klimaprämienauszahlung ab. Grund hierfür ist, dass die Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung eine höhere Akzeptanz erzielen kann, wenn sie bewusst von der Bevölkerung wahrgenommen wird. Grundsätzlich geht eine direkte und eigenständige Auszahlung der Klimaprämie mit einer höheren Sichtbarkeit einher als eine indirekte Auszahlung über bestehende Steuer-, Abgaben oder Transfersysteme.

Zusätzlich zum Befolungs- und Verwaltungsaufwand für die Auszahlung der Klimaprämie verursachen die dargestellten Ausgestaltungsoptionen unterschiedliche administrative Kosten. Eine nach dem Einkommen gestaffelte Klimaprämie kann grundsätzlich vollständig automatisiert auf Grundlage der vorhandenen Informationen im Rahmen der Besteuerungsverfahren abgewickelt werden. Auch für das Abschmelzmodell sind

keine zusätzlichen Daten erforderlich. Die Besteuerung- oder Abschmelzung der Klimaprämie sollte auch im Rahmen der Lohnsteuer sowie der Einkommensteuer-Vorauszahlungen berücksichtigt werden, was eine zeitnahe Umsetzung gewährleistet und zusätzliche Veranlagungen zur Einkommensteuer vermeidet. Die informationstechnische Umsetzung dieser Verfahren erfordert einen einmaligen Aufwand, sowohl in der Finanzverwaltung als auch bei den Arbeitgebern im Rahmen der Lohnsteuerverfahren. Insgesamt wird der Befolgungs- und Verwaltungsaufwand einer Besteuerung oder Abschmelzung der Klimaprämie bei der Einführung auf einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag geschätzt, etwa 250 Millionen Euro.

Die administrative Umsetzung einer nach Regionen gestaffelten Klimaprämie ist neben einem höheren Kommunikationsaufwand in der Einführungsphase mit geringem Aufwand verbunden. Eine örtliche Staffelung der Klimaprämie kann weitgehend auf Ebene der Gemeinden oder Postleitzahlen realisiert werden. Eine entsprechend gestaffelte Klimaprämie ließe sich unkompliziert umsetzen, da die Adresse der Hauptwohnung in der BZSt-Datenbank hinterlegt ist. Insgesamt werden die Kosten des Konzeptions-, Befolgungs- und Verwaltungsaufwands in der Einführungsphase auf einen niedrigen zweistelligen Millionenbetrag geschätzt.

Die Simulationen zu den Verteilungseffekten, die auf Haushaltsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2020 basieren, zeigen, dass eine aufkommensneutrale Pro-Kopf Klimaprämie bei Haushalten mit geringen Einkommen im Durchschnitt die Belastungen durch die CO₂-Bepreisung übersteigt, also zu Nettoentlastungen führt. Bei mittleren Einkommen halten sich Belastungen und Entlastungen im Durchschnitt die Waage. Hohe Einkommen werden im Durchschnitt moderat belastet. Insgesamt wirkt die Reform progressiv, die Einkommensungleichheit geht leicht zurück. Allerdings zeigt sich für die einzelnen Einkommens- und Haushaltsgruppen eine erhebliche Streuung der Nettobelastungen, die durch die großen Unterschiede beim Energieverbrauch entsteht. Hohe Belastungen bei Haushalten mit niedrigen Einkommen deuten auf Härtefälle hin, die über eine pauschal ausgezahlte Klimaprämie hinaus weitere Hilfen erforderlich machen können. Die Ergebnisse bestätigen die Erkenntnisse der vorhandenen Literatur zu den Verteilungseffekten der CO₂-Bepreisung und einer pauschalen Pro-Kopf Klimaprämie.

Die Besteuerung der Klimaprämie mit dem geltenden Einkommensteuertarif belastet auch Geringverdienende. Sie führt bei Haushalten mit mittleren Einkommen zu einer Mehrbelastung von gut einem Viertel der Klimaprämie. Bei hohen Einkommen steigen die Grenzsteuersätze nicht mehr, so dass die Klimaprämie auch bei Hochverdienenden zu mehr als der Hälfte erhalten bleibt. Da bei Geringverdienenden die Klimaprämie bereits spürbar besteuert wird, steigt die

Zahl der Härtefälle mit hohen Nettobelastungen in diesen Einkommensgruppen leicht an. Die Besteuerung erzielt Mehreinnahmen von etwa 25 Prozent der fiskalischen Kosten der Klimaprämie.

Eine Abschmelzung der Klimaprämie ab mittleren Einkommen kann die Klimaprämie bei niedrigen Einkommen vollständig erhalten. Die Zahl der Härtefälle bei Geringverdienenden bleibt konstant. Bei den mittleren und höheren Einkommensgruppen wird die Klimaprämie nach der hier vorgeschlagenen Abschmelzfunktion zügig abgebaut. Dies verstärkt die progressive Wirkung der Reform. Durch den Wegfall der Klimaprämie dominiert in den oberen Einkommensdezilen die regressive Belastungswirkung der CO₂-Bepreisung. Die hier vorgeschlagene Abschmelzung reduziert die fiskalischen Kosten der Klimaprämie auf etwa die Hälfte der fiskalischen Kosten ohne Einkommensstaffelung.

Die vorliegende Studie zeigt erhebliche Unterschiede in der Belastung durch die CO₂-Bepreisung zwischen ländlichen und städtischen Regionen. Diese Unterschiede können grundsätzlich eine entsprechende Differenzierung der Klimaprämie rechtfertigen. Die regionalen Belastungsunterschiede sind auf individuelle Merkmale zurückzuführen, die mit der regionalen Lage korrelieren. Beispiele hierfür sind lange Arbeitswege oder die Nutzung von Ölheizungen. Gezielte Anpassungen bei der Pendlerpauschale oder Förderprogramme für den Heizungstausch und zur Gebäudesanierung können solche Unterschiede effektiver kompensieren.

Die Simulationen zu den Verteilungswirkungen zeigen, dass eine nach Regionen gestaffelte Klimaprämie im Vergleich zur einheitlichen Pro-Kopf Klimaprämie keine signifikanten Unterschiede in der bundesweiten Einkommensverteilung bewirkt. Zwar gleicht eine räumlich differenzierte Klimaprämie die durchschnittlichen Belastungsunterschiede zwischen den Regionen aus. Zugleich bleibt jedoch eine erhebliche Streuung bei der (Netto-)Belastung sowohl insgesamt als auch innerhalb der Raumkategorien bestehen. Die Zahl der Härtefälle, die zusätzliche Unterstützung über die Klimaprämie hinaus benötigen, verändert sich nicht nennenswert, sondern verlagert sich lediglich von ländlichen in städtische Räume.

Die Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung durch die Klimaprämie trägt dazu bei, regressive Verteilungswirkungen und soziale Härten aufgrund steigender Kosten durch die CO₂-Bepreisung zu mildern. Dies könnte die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung in der Gesellschaft stärken. Ein Teil der Einnahmen sollte daher für die Auszahlung einer Klimaprämie verwendet werden. Eine über die Einkommensteuer gestaffelte Klimaprämie stellt dabei eine sinnvolle Ausgestaltungsoption dar, um die Entlastung gezielt auf

die unteren und mittleren Einkommensgruppen zu konzentrieren. Im Gegensatz dazu könnte eine regionale Staffelung einer Klimaprämie dazu führen, dass bestimmte einkommensschwache Haushalte in städtischen Regionen, die ebenfalls stark belastet sind, unzureichend entlastet werden.

5 Quellenverzeichnis

- ARD, ZDF, & Deutschlandradio. (2023). Jahresbericht 2022. https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e8480/Jahresbericht_2022.pdf
- Bach, S., Hamburg, M., Meemken, S., Merker, M., & Pieper, J. (2024). CO₂-Bepreisung: Klimaprämie zügig einführen, bei höheren Einkommen abschmelzen. DIW Wochenbericht, 42/2024, 647–655. https://doi.org/10.18723/diw_wb:2024-42-1
- Bach, S., Isaak, N., Kemfert, C., Kunert, U., Schill, W.-P., Schmalz, S., Wägner, N., & Zaklan, A. (2019). CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor. Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen. DIW Berlin. <http://hdl.handle.net/10419/203260>
- Behr, S., Küçük, M., Longmuir, M., & Neuhoff, K. (2024). Sanierung sehr ineffizienter Gebäude sichert hohe Heizkostenrisiken ab. DIW Wochenbericht, 19. https://doi.org/10.18723/diw_wb:2024-19-1
- Behringer, J., Endres, L., & Korsinnek, M. (2024). CO₂-Bepreisung: Akzeptanz und Kostenwahrnehmung nach der Preiserhöhung 2024. IMK Policy Brief Nr. 175. https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008928
- Blesse, S., Dietrich, H., Necker, S., & Zürn, M. K. (2024). Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie? Maßnahmen aus Bevölkerungsperspektive. ifo Schnelldienst, 77(Nr. 01), 39–43. <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2024-01-blesse-et-al-umfrage-klimaschutz.pdf>
- Bundesfinanzministerium (BMF). (2022). Jahressteuergesetz 2022. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2022-12-20-JStG-2022/4-Verkuendetes-Gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BMK. (2024). Klimabonus. Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie. <https://www.klimabonus.gv.at/>
- Bundesfinanzministerium. (2023). Das Once-Only-Prinzip: Für eine nutzerzentrierte, agile Verwaltung. Monatsbericht Juni 2023. Bundesministerium der Finanzen. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-once-only-prinzip.html>
- Bundesregierung. (2021). Mehr Fortschritt wagen—Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP). https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf
- Burger, A., Lünenebürger, B., Tews, K., Weiß, J., & Zschüttig, H. (2022). CO₂-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten (Kurzfassung). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-12-09_kurzfassung_co2-bepreisung_verkehrs-gebaeudebereich_sozialvertraeglich_bf.pdf
- Buslei, H. (2023): Schätzungen der langfristigen Preiselastizitäten der Energienachfrage für Heizung und Verkehr: Eine Übersicht mit Schwerpunkt Deutschland, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 194, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, <https://hdl.handle.net/10419/283268>

- Buslei, H., Geyer, J., Haan, P., & Harnisch, M. (2019). Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. DIW Wochenbericht 49/2019. https://doi.org/10.18723/diw_wb:2019-49-1
- Deutsche Rentenversicherung (Hrsg.). (2024). Grundrente: Zuschlag zur Rente. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/grundrente_zuschlag_zur_rente.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- Eckhardt, J. (2024). Von wegen Hängematte: Zur Unzugänglichkeit von Sozialleistungen. WSI-Blog Work on Progress, Teil 3. <https://www.wsi.de/de/blog-17857-von-wegen-haenge-matte-zur-unzugaenglichkeit-von-sozialleistungen-61306.htm>
- Edenhofer, O., Kalkuhl, M., & Roelfs, C. (2021) : Carbon Pricing and Revenue Recycling: An Overview of Vertical and Horizontal Equity Effects for Germany, CESifo Forum, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 22, Iss. 05, pp. 10-14, <https://www.cesifo.org/DocDL/CESifo-Forum-2021-5-edenhofer-kalkuhl-roelfs-carbon-pricing-september.pdf>
- Endres, L. (2023). Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf Klimageld. IMK Policy Brief Nr. 161. https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008757
- European Commission. (2021). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757; PART 2/4. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7b89687a-eec6-11eb-a71c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_2&format=PDF
- Färber, G., & Wieland, J. (2022). Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie. Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. <https://www.wvf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Studie-Rechtliche-und-verwaltungsorganisatorische-Moeglichkeiten-einer-Klimapraemie.pdf>
- Fiedler, S., Peiseler, F., Maier, M., Cludius, J., Graichen, J., Schuhmacher, K., & Healy, S. (2024). Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland. https://foes.de/publikationen/2024/2024-02_KAD_ETs2-KSF.pdf
- Graichen, J., & Ludig, S. (2024). Supply and demand in the ETS 2 (Umweltbundesamt, Hrsg.). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/09_2024_cc_ets_2_supply_and_demand.pdf
- Holzmann, S. (2024). Klimageld: Wichtig aber kein Allheilmittel. Wirtschaftsdienst 104(5), 314–317. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2024/heft/5/beitrag/klimageld-wichtig-aber-kein-allheilmittel.html>
- Kalkuhl, M., Kellner, M., Bergmann, T. & Rütten, K. (2023). CO₂-Bepreisung zur Erreichung der Klimaneutralität im Verkehrs- und Gebäudesektor: Investitionsanreize und Verteilungswirkungen. MCC. https://www.pik-potsdam.de/de/institut/abteilungen/klimaoekonomie-und-politik/mcc-dokumente-archiv/2023_mcc_co2-bepreisung_klimaneutralitaet_verkehr_gebaeude.pdf

- Kellner, M., Roelfs, C., Rütten, K., Bergmann, T., Hirsch, J., Haywood, L., Konopka, B., & Kal-kuhl, M. (2022). Analyse: Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage. Kopernikus-Projekt Ariadne. <https://ariadneprojekt.de/publikation/entlastung-der-haushalte-von-der-co2-bepreisung/>
- Kenkmann, T., Cludius, J., Hünecke, K., Schumacher, K., Stieß, I., Friedrich, T., Nitschke, L., Raschewski, L., Meemken, S., & Beermann, A.-C. (2024). Soziale Aspekte von Umweltpolitik im Bedürfnisfeld Wohnen—Status quo: Gesellschaftliche Trends und bestehendes Instrumentarium. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/44_2024_texte_soziale_aspekten.pdf
- Klinski, S., Keimeyer, F., Cludius, J., & Schumacher, K. (2023). Fachliche Unterstützung Klimapolitik: Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines „Klimageldes“. Öko-Institut. https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Klimageld_Verfassungsrechtliche-Grundfragen-sozio-oekonomische-Auswirkungen.pdf
- Knopf, B., Verspohl, I., Schaffer, A., & Zeller, M. L. (2024). Eine sozial gerechte und klimaneutrale Zukunft sichern. 11 Thesen für eine Klimasozialpolitik. https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2024/06/Zukunft-KlimaSozial_11-Thesen-fuer-eine-Klimasozialpolitik.pdf
- Matthes, F., Schuhmacher K., Blanck R., Herrmann, H., Kreye, K., Loreck, C. & Cook, V. (2021). CO₂-Bepreisung und die Reform der Steuern und Umlagen auf Strom: Die Umfinanzierung der Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Untersuchung für die Stiftung Klimaneutralität (SKN). Öko-Institut. <https://www.oeko.de/publikation/co2-bepreisung-und-die-reform-der-steuern-und-umlagen-auf-strom-die-umfinanzierung-der-umlage-des-erneuerbare-energien-gesetzes>
- Mildenberger, M., Lachapelle, E., Harrison, K., & Stadelmann-Steffen, I. (2022). Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing (No. 12,141–147; Nature Climate Change). <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01268-3>
- Pahle, M., Quemin, S., Osorio, S., Günther, C., & Pietzcker, R. (2023). The Emerging Endgame: The EU ETS on the Road Towards Climate Neutrality. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4373443>
- Rickels, W., Rischer, C., Schenuit, F., & Peterson, S. (2023). Potential efficiency gains from the introduction of an emissions trading system for the buildings and road transport sectors in the European Union. https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/20of22d3-1461-4366-ab70-c1a83fd7dd7f-KWP_2249.pdf
- Schrems, I., Auf der Maur, A., Kemmler, A., Trachsel, T., Saad, N., Bach, S., & Knautz, J. (2022). Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen. (No. 45/2022; Climate Change). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wirkung-des-nationalen-brennstoffemissionshandels>
- Schumacher, K., Nissen, C., & Braungardt, S. (2022). Energetische Sanierung schützt Verbraucher*innen vor hohen Energiepreisen – Vorschläge für eine soziale Ausrichtung der Förderung. Sanierungskosten und Förderbedarf für vulnerable Hauseigentümer*innen. Kurzstudie im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe. Öko-Institut. <https://www.oeko.de/publikation/kurzstudie-energetische-sanierung-schuetzt-verbraucherinnen-vor-hohen-energiepreisen-vorschlaege-fuer-eine-soziale-ausrichtung-der-foerderung/>

- Stede, J., Bach, S., Ismer, R., Meßerschmidt, K., & Neuhoff, K. (2020). Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.799699.de/diwkompakt_2020-155.pdf
- Steiner, V., Wrohlich, K., Haan, P., & Geyer, J. (2012). Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM: Version 2012. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. https://www.diw.de/de/diw_01.c.456378.de/publikationen/data_documentation/2012_0063/documentation_of_the_tax-benefit_microsimulation_model_stsm_version_2012.html
- Stenning, J., Fazekas, D., Chewpreecha, U., Molnar, B., Vu, A., & Hartvig, Á. D. (2021). Exploring the trade-offs in different paths to reduce transport and heating emissions in Europe. European Climate Foundation / Cambridge Econometrics. [https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2021_05 ECF ETS extension report final.pdf](https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2021_05_ECF_ETC_extension_report_final.pdf)
- Wehnemann, K., Koßmann, M., Purr, K., Pagel, M., Steinbrenner, J., Voß-Stemping, J. (2025). Treibhausgas-Projektionen 2025 – Ergebnisse kompakt. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/ergebnisse_kompakt_2025_2_aufgabe.pdf
- Zerzawy, F., Fiedler, S., Butschbacher, P., & Hadré, L. (2019). Ein Preis für CO₂. Vergleich verschiedener Konzepte zur CO₂-Bepreisung im Rahmen der Energiesteuer. [http://www.foes.de/pdf/2019-08-FOES_Vergleich%20CO₂-Preiskonzepte.pdf](http://www.foes.de/pdf/2019-08-FOES_Vergleich%20CO2-Preiskonzepte.pdf)