

D'Acunto, Francesco; Mörhle, Sascha; Neumeier, Florian; Peichl, Andreas; Weber, Michael

**Article**

## Wie soll der Staat Klimaschutzmaßnahmen finanzieren? Eine repräsentative Befragung deutscher Haushalte

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* D'Acunto, Francesco; Mörhle, Sascha; Neumeier, Florian; Peichl, Andreas; Weber, Michael (2022) : Wie soll der Staat Klimaschutzmaßnahmen finanzieren? Eine repräsentative Befragung deutscher Haushalte, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. 05, pp. 11-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/263807>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

*Francesco D'Acunto, Sascha Möhrle, Florian Neumeier, Andreas Peichl  
und Michael Weber*

# Wie soll der Staat Klimaschutzmaßnahmen finanzieren? Eine repräsentative Befragung deutscher Haushalte

Weltweit steht die Bekämpfung des Klimawandels und dessen Folgen ganz oben auf der politischen Agenda (UN-IPCC 2022). Fakt ist, dass entsprechende Maßnahmen zu erheblichen fiskalischen Belastungen führen werden. Zum einen müssen finanzielle Anreize für eine Reduzierung von klimaschädlichen Emissionen geschaffen werden, da Unternehmen ebenso wie Verbraucher\*innen die negativen Effekte, die auf die von ihnen verursachten Emissionen zurückzuführen sind, nicht vollständig internalisieren. Zum anderen wird der Übergang zu einer »grünen« Produktion kurz- bis mittelfristig in vielen Wirtschaftszweigen erhebliche Anpassungskosten verursachen, die Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten nach sich ziehen können. Dies wiederum könnte den Sozialstaat unter Druck setzen.

Wie sollen Regierungen diese Ausgaben für den Klimaschutz finanzieren? In einem aktuellen Forschungspapier (D'Acunto et al. 2022) beschäftigen wir uns mit dieser Frage aus der Sicht von deutschen Haushalten. In jüngster Zeit kommen aus den Wirtschaftswissenschaften verschiedene Vorschläge dazu, wie Klimaschutzmaßnahmen finanziert werden sollten und welche Instrumente geeignet sind, um Anreize zur Reduzierung klimaschädlicher Emissionen zu schaffen. Diese Vorschläge werden in der Regel aus ökonomischen Theorien abgeleitet, bei den Effizienzüberlegungen im Vordergrund stehen (Monitor 2019). Letztlich hängt die Antwort auf diese Frage jedoch von der politischen Unterstützung der Bürger\*innen ab. Studien zeigen, dass sich Haushalte bei solchen Themen sehr häufig nur sehr begrenzt von ökonomischen Argumenten beeinflussen lassen (vgl. z.B. Andre et al. 2021; D'Acunto et al. 2021; Stantcheva 2021). Aus diesem Grund ist es wichtig, die Präferenzen und Einstellungen von Haushalten hinsichtlich verschiede-

## IN KÜRZE

**Die Bekämpfung der Folgen des Klimawandels erzeugt erhebliche fiskalische Kosten, aber wie sollen diese Ausgaben finanziert werden? In einem aktuellen Forschungspapier befragen wir deutsche Haushalte nach deren Präferenzen und Einstellungen zu verschiedenen Instrumenten für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen. Unsere Ergebnisse deuten an, dass die deutsche Bevölkerung steuerfinanzierte Lösungen – wie etwa eine Erhöhung des Spaltensteuersatzes oder eine CO<sub>2</sub>-Umsatzsteuer – präferiert, während höhere Staatsschulden und private Versicherungen wenig beliebt sind. Zudem zeigen wir, dass sich die Finanzierungspräferenzen von Verbraucher\*innen durch die (zufällige) Bereitstellung von Informationen zu den Verursacher\*innen bzw. Profiteur\*innen des Klimawandels beeinflussen lassen. Allerdings weichen die Einstellungen der Bevölkerung von ökonomischen Effizienzkriterien oftmals ab. Stattdessen spielt die wahrgenommene Fairness von Finanzierungsinstrumenten eine wichtige Rolle.**

ner Finanzierungsmöglichkeiten für klimapolitische Maßnahmen zu beleuchten. Um dies zu tun, haben wir eine bevölkerungsrepräsentative Umfrage konzipiert. Im Rahmen dieser Umfrage haben wir etwa 15 000 Personen zu ihrer Meinung zu verschiedenen Instrumenten für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen befragt. Darüber hinaus haben wir die Befragten zufällig in vier Gruppen eingeteilt und jeder Gruppe andere Informationen dazu bereitgestellt, welche Bevölkerungsgruppen stärker zum Klimawan-



**Prof. Francesco D'Acunto, Ph.D.**

ist Professor für Volkswirtschaftslehre am Boston College.



**Sascha Möhrle**

ist Doktorand am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.



**Dr. Florian Neumeier**

leitet die Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.

**Prof. Dr. Andreas Peichl**

leitet das ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

**Prof. Michael Weber, Ph.D.**

ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der University of Chicago.

del beitragen bzw. von den Folgen des Klimawandels profitieren. Dieses Experiment ermöglicht es uns, den kausalen Einfluss bestimmter Informationen auf die Einstellungen der Befragten zu evaluieren.

### DIE UMFRAGE

In der Umfrage, die in Zusammenarbeit mit dem Meinungsforschungsinstitut forsa Anfang September 2021 durchgeführt wurde, haben wir etwa 15 000 repräsentativ ausgewählte Personen zu ihrer Meinung hinsichtlich verschiedener Optionen zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen befragt. Konkret haben wir die Befragten gebeten, ihre Meinung zu fünf Finanzierungsoptionen zu äußern: 1) einer CO<sub>2</sub>-Umsatzsteuer, mit der Waren und Dienstleistungen belastet werden und deren Höhe sich nach der Menge an CO<sub>2</sub> richtet, die bei der Herstellung einer Ware oder der Erbringung einer Dienstleistung ausgestoßen werden; 2) einer Erhöhung des Grenzsteuersatzes für Spitzenverdiener (»Spitzensteuersatz«); 3) einer Steuer für Personen und Unternehmen, die von den positiven Folgen des Klimawandels profitieren; 4) einer Erhöhung der Staatsverschuldung und 5) einer marktbasierter Lösung – einer privaten Versicherung für Personen und Unternehmen, mit der sich diese gegen mögliche Folgen des Klimawandels versichern können. Die Befragten konnten ihre Zustimmung zu jeder dieser fünf Optionen auf einer Skala von 0 (unterstütze ich überhaupt nicht) bis 10 (unterstütze ich voll und ganz) ausdrücken.

Bevor wir die Umfrageteilnehmer\*innen zu ihren Einstellungen befragten, führten wir ein Informationsexperiment durch, bei dem wir die Befragten zufällig in vier Gruppen einteilten. Drei dieser Gruppen erhielten Informationen darüber, welche Bevölkerungsgruppen in besonderem Maße zum Klimawandel beitragen bzw. welche Bevölkerungsgruppen vom Klimawandel profitieren. Die erste Gruppe wurde von uns darüber informiert, dass der Ausstoß von klimaschädlichem CO<sub>2</sub> mit dem Einkommen zunimmt, so dass einkommensstarke Haushalte stärker zum Klimawandel beitragen als einkommensschwache Haushalte. Die zweite Gruppe wurde darüber informiert, dass die älteren Generationen mehr CO<sub>2</sub> ausgestoßen

und folglich einen größeren Beitrag zum Klimawandel geleistet haben als die jüngeren Generationen. Die dritte Gruppe erhielt die Information, dass der Klimawandel für einige Branchen und Regionen auch Chancen bietet. Als Beispiele wurden die Baubranche genannt, in der die Ausfallzeiten aufgrund milderer Winter geringer sein könnten, sowie die Tourismusbranche an der Nord- und Ostseeküste, die durch ein wärmeres Klima attraktiver für Urlauber werden könnte. Die vierte Gruppe dient als Kontrollgruppe.

Das Informationsexperiment gibt Auskunft darüber, ob die Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu den verschiedenen Finanzierungsoptionen durch die Bereitstellung bestimmter Informationen beeinflusst werden können und wie Haushalte über Effizienz- und Fairnessgesichtspunkte nachdenken. Die zufällige Aufteilung der Befragten auf die vier Gruppen erlaubt es uns dabei, den kausalen Effekt der Informationsgabe auf die Einstellungen der Befragten zu bestimmen. Zu diesem Zweck vergleichen wir die Antworten der Befragten in den drei informierten Gruppen mit den Antworten der Befragten in der Kontrollgruppe.

### WIE SOLLEN DIE KLIMASCHUTZMASSNAHMEN FINANZIERT WERDEN?

Bevor wir uns den Ergebnissen des Informationsexperiments zuwenden, betrachten wir zunächst, wie die Befragten in der Kontrollgruppe über die verschiedenen Optionen zur Finanzierung der Klimaschutzmaßnahmen denken. Da die Kontrollgruppe keine Informationen über die Beiträge einzelner Bevölkerungsgruppen zum Klimawandel bzw. zu dessen möglichen Gewinnern erhalten hat, bekommen wir hierdurch einen Einblick über die Einstellungen der deutschen Bevölkerung im Allgemeinen.

Tabelle 1 zeigt, dass deutsche Haushalte eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen am stärksten befürworten. Die durchschnittliche Unterstützung für eine solche Erhöhung liegt bei 7,0 auf der Skala von 0 bis 10, und rund 66% drücken eine hohe Zustimmung dafür aus. An zweiter Stelle steht eine CO<sub>2</sub>-Umsatzsteuer mit einem durchschnittlichen Wert von 5,6 (Zustimmungsrate: 45%), gefolgt von einer Steuer für die Gewinner des Klimawandels (Wert von 5,5; Zustimmungsrate: 37%). Eine private Versicherung gegen mögliche Folgen des Klimawandels erhält lediglich eine durchschnittliche Unterstützung von 4,1, wobei die Zustimmungsrate bei 22% liegt. Am geringsten ausgeprägt ist die Unterstützungen für eine schuldenfinanzierte Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen und damit einer Verlagerung der Kosten auf zukünftige Generationen. Diese Option erreicht lediglich einen Wert von 3,5 bzw. eine Zustimmungsrate von 13,5%. Die deutsche Bevölkerung unterstützt also in erster Linie steuer-

Tab. 1

## Unterstützung für Finanzierungsmethoden innerhalb der Kontrollgruppe

Finanzierungsmethode	Mittelwert	Standard-abweichung	Geringe Zustimmung (in %)	Indifferent (in %)	Hohe Zustimmung (in %)	Keine Antwort (in %)
1. CO <sub>2</sub> -Umsatzsteuer	5,60	3,33	26,8	26,0	44,9	2,3
2. Erhöhung des Spitzensteuersatzes	7,02	3,05	15,3	18,0	65,6	1,1
3. Besteuerung von Gewinnern	5,46	3,32	24,5	27,3	37,0	11,2
4. Höhere Staatsverschuldung	3,45	2,74	51,7	31,0	13,5	3,8
5. Private Versicherung	4,07	3,01	41,8	32,6	22,3	3,4

Anmerkungen: Mittelwert und Standardabweichung beziehen sich auf den Mittelwert und die Standardabweichung der gemessenen Unterstützung für die jeweilige Finanzierungsmethode, gemessen zwischen 0 und 10. »Geringe Zustimmung« (»hohe Zustimmung«) gibt den Anteil der Teilnehmer an, die einen Wert von 3 oder darunter (7 oder darüber) angeben. »Indifferent« steht für den Anteil der Teilnehmer, die einen Wert zwischen 4 und 6 angeben. »Keine Antwort« gibt den Anteil der Personen an, die »weiß nicht« sagen.

Quelle: ifo-Umfrage September 2021.

finanzierte Methoden und lehnt eine Finanzierung über Staatsschulden oder marktbaserte Lösungen wie eine private Versicherung ab. Im nächsten Schritt vergleichen wir die Einstellungen der drei informierten Gruppen gegenüber der in Tabelle 1 dargestellten Zustimmung der Kontrollgruppe.

### LASSEN SICH DIE EINSTELLUNGEN DER BEVÖLKERUNG BEEINFLUSSEN?

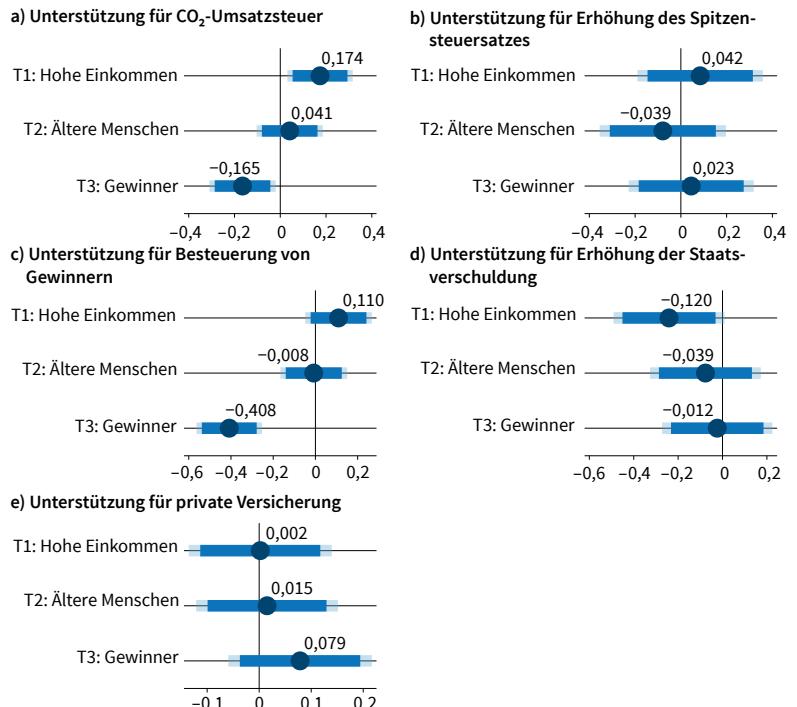
Unser Experiment erlaubt es uns, den kausalen Effekt der Bereitstellung von Informationen über die Beiträge einzelner Bevölkerungsgruppen zum Klimawandel bzw. zu dessen möglichen Gewinnern auf die Finanzierungspräferenzen von Haushalten zu ermitteln. Dazu vergleichen wir die angegebene Zustimmung zu den fünf Optionen für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in den informierten Gruppen relativ zur Kontrollgruppe. Die Ergebnisse dieses Vergleichs sind in Abbildung 1 graphisch dargestellt. Die Abbildung zeigt den Unterschied im Hinblick auf die Zustimmung zu den einzelnen Finanzierungsoptionen zwischen Personen in den informierten Gruppen und Personen in der Kontrollgruppe. Die blauen Punkte verdeutlichen die Unterschiede zwischen den Gruppen in Bezug auf die durchschnittlichen Zustimmungswerte gemessen auf einer Skala von 0 bis 10. Die blauen Balken zeigen die Konfidenzintervalle.

Teilnehmer\*innen in der ersten Gruppe, die über die höheren CO<sub>2</sub>-Beiträge einkommensstarker Haushalte informiert werden, erhöhen ihre Zustimmung für eine CO<sub>2</sub>-Umsatzsteuer relativ zur Kontrollgruppe in statistisch signifikantem Maße. Der mittlere Zustimmungswert liegt in dieser Gruppe um knapp 0,2 Punkte höher als in der Kontrollgruppe. Diese Steuer auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß würde, wie die Befragten durch unser Informationsexperiment erfahren, stärker von einkommensstarken Haushalten getragen werden. Die Befragten zeigen hingegen keine höhere Zustimmung für einen Anstieg des Spitzensteuersatzes. Der Grund dafür könnte darin liegen, dass diese Maßnahme bereits in der Kontrollgruppe eine hohe Unterstützung hat (vgl. Tab. 1). Gleichzeitig

unterstützt die erste Gruppe die Finanzierung durch öffentliche Schulden weniger, wodurch die Last der Klimaschutzmaßnahmen auf künftige Generationen verlagert werden würde. Die anderen Finanzierungsmethoden – eine Steuer für diejenigen, die vom Klimawandel profitieren, und eine private Versicherung für diejenigen, die vom Klimawandel betroffen sind – werden von ihnen im Vergleich zur Kontrollgruppe nicht mehr oder weniger befürwortet.

Teilnehmer\*innen in der zweiten Gruppe hingegen, die erfahren, dass ältere Bevölkerungsgruppen einen größeren Beitrag zum Klimawandel leisten als andere und dass daher eine CO<sub>2</sub>-Steuer ältere Men-

Abb. 1  
Ergebnisse des Informationsexperiments<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt die Zustimmung zu den fünf Optionen für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in den informierten Gruppen relativ zur Kontrollgruppe. Die blauen Punkte verdeutlichen die Unterschiede zwischen den Gruppen in Bezug auf die durchschnittlichen Zustimmungswerte gemessen auf einer Skala von 0 bis 10. Ein positiver (negativer) Effekt bedeutet, dass Teilnehmer\*innen in dieser Informationsgruppe eine Finanzierungsmethode stärker (weniger stark) unterstützen als Teilnehmer\*innen in der Kontrollgruppe. Die blauen Balken zeigen die Konfidenzintervalle (90%: nicht-transparente Balken; 95%: transparente Balken).

Quelle: ifo-Umfrage September 2021.

© ifo Institut

schen stärker treffen würde als jüngere, verändern ihre Unterstützung für eine CO<sub>2</sub>-Steuer nicht im Vergleich zur Kontrollgruppe. Auch die anderen Formen der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen unterstützt diese Gruppe in etwa gleichem Maße wie die Kontrollgruppe. Insbesondere befürworten sie nicht seltener die Finanzierung durch Staatsschulden, obwohl dieses System die Last der Klimaschutzmaßnahmen von den heutigen älteren Generationen – von denen die Befragten wissen, dass sie mehr zum Klimawandel beitragen – auf künftige Generationen verlagern würde.

Unsere Resultate zeigen, dass die Einstellungen von Verbraucher\*innen von ökonomischen Effizienz-Kriterien abweichen und Gerechtigkeitserwägungen eine wichtige Rolle spielen. Aus wirtschaftstheoretischer Perspektive wäre es effizient, diejenigen stärker zu besteuern, die mehr zum Klimawandel beitragen. Die Befragten unterstützen jedoch nur höhere Steuern für einkommensstarke Haushalte, nachdem sie darüber informiert worden sind, dass einkommensstarke Haushalte einen größeren Beitrag zum Klimawandel leisten. Erfahren die Befragten hingegen, dass ältere Menschen die Umwelt stärker verschmutzen, sprechen sie sich nicht für höhere Steuern für ältere Menschen aus.

Die dritte Gruppe wird über die möglichen Gewinner des Klimawandels informiert. Aus Sicht der ökonomischen Theorie wäre ein Transfer von den Profiteuren des Klimawandels hin zu den Verlierern die effiziente Lösung. In starkem Gegensatz dazu sprechen sich die informierten Verbraucher\*innen in der dritten Gruppe deutlich gegen die Einführung einer Steuer für die Gewinner des Klimawandels aus. Sie sind auch wesentlich stärker gegen die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Tatsache, dass große Teile der Bevölkerung die Besteuerung von zufälligen Gewinnen, wie Erbschaften und Lotteriegewinnen, eher ablehnen und als unfair empfinden (siehe z.B. Weinzierl 2017).

## ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ergebnisse unserer Studie geben Aufschluss über die politische Durchführbarkeit verschiedener Inst-

rumente für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen. Im Allgemeinen befürwortet die deutsche Bevölkerung eine Finanzierung über Steuern und insbesondere eine Erhöhung des Spaltensteuersatzes. Eine höhere Staatsverschuldung zu Lasten der zukünftigen Generationen oder eine private, marktisierte Versicherungslösung sind weniger beliebt.

Die Bereitstellung von Informationen zu den Verursachern bzw. Profiteuren des Klimawandels zeigt, dass wirtschaftliche Effizienz und wahrgenommene Fairness von Finanzierungsmethoden in den Augen der Bevölkerung oft miteinander kollidieren. So hängt die Unterstützung für eine CO<sub>2</sub>-Umsatzsteuer davon ab, welche Bevölkerungsgruppe stärker negativ davon betroffen wäre. Zudem empfinden die Befragten die Besteuerung von zufälligen Gewinnen, die durch positive Externalitäten des Klimawandels entstehen, als unfair.

Darüber hinaus zeigen unsere Resultate, wie Regierungen Kommunikation über verschiedene Aspekte des Klimawandels als Instrument einsetzen können, um die Unterstützung von Verbraucher\*innen für Klimaschutzmaßnahmen und somit deren politische Durchführbarkeit zu beeinflussen.

## REFERENZEN

- Andre, P., T. Boneva, F. Chopra und A. Falk (2021), »Fighting Climate Change: The Role of Norms, Preferences, and Moral Values«, IZA Discussion Paper No. 14518.
- Andre, P., C. Pizzinelli, C. Roth und J. Wohlfart (2021), »Subjective Models of the Macroeconomy: Evidence from Experts and a Representative Sample«, *Review of Economic Studies*, im Erscheinen.
- Bernard, R., P. Tzamourani und M. Weber (2022), »Climate Change and Individual Behavior«, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper 1/2022.
- D'Acunto, F., D. Hoang, M. Paloviita und M. Weber (2021), »IQ, Expectations, and Choices«, *Review of Economic Studies*, im Erscheinen.
- D'Acunto, F., S. Möhrle, F. Neumeier, A. Peichl und M. Weber (2022), »How to Finance Climate Change Policies? Evidence from Consumers' Beliefs«, CESifo Working Paper.
- Monitor, I. F. (2019), *How to Mitigate Climate Change*, International Monetary Fund (IMF), Washington, D.C.
- Stanccheva, S. (2021), »Understanding Tax Policy: How Do People Reason?«, *The Quarterly Journal of Economics* 136(4), 2309–2369.
- UN-IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Policy Report.
- Weinzierl, M. (2017), »Popular Acceptance of Inequality Due to Innate Brute Luck and Support for Classical Benefit-Based Taxation«, *Journal of Public Economics* 155, 54–63.