

## SIEBEN THESEN ZU WERTEN UND PRINZIPIEN DER LASTENTEILUNG IM RAHMEN DER TRANSFORMATION ZUR KLIMANEUTRALITÄT SOWIE ZUR ILLUSTRATIVEN OPERATIONALISIERUNG IM BEREICH DES WOHNENS.

Eingereicht von: Jan Peter Schemmel, Öko-Institut e.V.

Die Zukunft wird klimaneutral sein. Die Auswirkungen der Erderhitzung machen dies zu einer Notwendigkeit. Diese Erkenntnis ist mittlerweile weltweit gereift. Und wir haben uns in Deutschland und in der Welt auch schon auf den Weg gemacht. Immer mehr Staaten haben Langfristziele zur Klimaneutralität beschlossen. Aber wir waren bisher andernorts und hier bei uns in Deutschland zu langsam, was den Klimaschutz angeht. Zu oft wurden zu viele Entscheidungen und Maßnahmen in die nähere Zukunft verschoben. Daher stehen wir jetzt vor der Herausforderung, dass wir unsere Produktion, unseren Konsum und unsere Lebensweise noch schneller und radikaler ändern müssen, als dies der Fall gewesen wäre, wenn wir früher auf breiter Linie damit begonnen hätten.

Am weitesten sind wir in den vergangenen 30 Jahren seit Einrichtung der UN-Klimarahmenkonvention im Bereich der Energiewende vorangekommen. Aber gerade in Bereichen, in denen unsere Emissionen sehr unmittelbar mit unserem Lebensalltag zusammenhängen, wie etwa bei der Mobilität oder dem Wohnen, haben wir nur unzureichende Fortschritte erzielt. Hier liegt der Großteil der Transformation noch vor uns. In Kombination mit der immer knapperen Zeit, die uns bis zum Ziel eines klimaneutralen Deutschlands im Jahr 2045 bleibt, und der Notwendigkeit, dass die Emissionen schon heute stark reduziert werden müssen, stehen hier also weitreichende Änderungen an.

Wie lassen sich diese realisieren und wie kann deren Ausgestaltung aussehen, damit die Zukunft auch sozial gerecht ist? Dabei sollte die soziale Gerechtigkeit nicht nur im Sinne der sozialverträglichen und gerechten Finanzierung verstanden werden, sondern auch Aspekte der Teilhabe und Mitbestimmung sowie des Alltagslebens und konsequenterweise auch die Dimension der internationalen Gerechtigkeit berücksichtigen.

### Was die sozial gerechte Transformation zur Klimaneutralität erfordert

**These 1: Eine Transformation zur klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft kann nicht so gestaltet werden, dass sie für die einzelnen Bürger\*innen keine Umbrüche bedeutet.**

- Hier muss die Politik ehrlicher werden. Bisher wurde zu viel suggeriert, für die Bürger\*innen würde sich nichts ändern, die Politik würde das regeln. Aber ebenso gilt es, die Transformation positiv zu besetzen und die Vorteile, die eine



klimateure Gesellschaft für den Einzelnen, die Gesellschaft und die Wirtschaft mit sich bringt, deutlich zu machen. Bei der Digitalisierung als weiterer großer Transformation, scheint eine solche, positive Sicht quer durch die Gesellschaft stärker verbreitet. Interessanterweise sehen in der digitalen Transformation gerade viele derer v. a. die Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten, die bei der Transformation zur klimateutralen Gesellschaft v. a. Kosten und Risiken für die Wirtschaft und die Einzelnen sehen.

- Daher brauchen wir auch vielmehr als bisher einen offenen, bewussten und breiten gesellschaftlichen Transformationsdiskurs. In dessen Rahmen müssen wir die Werte, Prinzipien, Themen, Chancen, aber natürlich auch die Herausforderungen der nötigen und wünschenswerten Transformation miteinander besprechen. So können wir uns gemeinsam auf den Weg in die Zukunft einstellen und alle mitnehmen.
- Sich der Transformationsherausforderung zu verwehren, würde die Zerstörung von Vielem bedeuten, das uns lieb und teuer ist: vom Wohlstand selbst über die uns umgebende Natur und Landschaften, den sozialen Zusammenhalt oder den Schutz vor Naturkatastrophen, bis hin zu Stabilität und Frieden in der Welt. Angesichts der verheerenden Folgen jeden Zehntel Grades weiterer Erderhitzung (und auch des fortschreitenden Verlustes der Biodiversität) führt also kein Weg an der Transformation zur Klimateutralität vorbei. Damit wird auch deutlich: Sich der Transformation zu verwehren, bedeutet nicht, dass es keine Transformation oder Umbrüche geben wird. Es bedeutet, dass wir die Transformation nicht steuern, sondern passiv über uns ergehen lassen würden und dass die Umbrüche deutlich tiefgreifender und kostspieliger sein werden, als wenn wir deren Gestaltung in die eigenen Hände nehmen.
- Wenn wir die positive Transformation zur Klimateutralität schaffen und gestalten wollen, dann müssen wir vor dem Hintergrund der Betroffenheit aller dadurch und der Komplexität und Größe der Aufgabe auch alle mitmachen. Das heißt nicht, dass jede\*r in der Freizeit nun auch noch politisch aktiv werden muss, aber dass wir alle unseren Beitrag leisten. Und dafür muss die Politik auch die Rahmenbedingungen so setzen, dass alle mitmachen können und wir müssen diese Rahmensetzung durch die Politik ermöglichen.
  - Wir alle nutzen Energie und Ressourcen. Damit tragen wir durch die Art, wieviel und wie wir uns bewegen, wie wir wohnen und leben und wieviel und was wir kaufen dazu bei, wie schnell die Erderhitzung voranschreitet oder bei welcher Gradzahl wir sie stoppen. D. h. wir alle müssen unsere Konsummuster und Alltagspraktiken überdenken und bereit sein, sie anzupassen. Brauchen wir, z. B. wenn die Kinder ausgezogen sind, weiterhin eine so große Wohnung oder ein so großes Haus wie mit Kindern? Aber wir müssen auch ermöglichen und fördern, dass Gewohnheiten und Muster sich ändern können. Dass z. B. Milieuschutzregelungen es nicht unmöglich machen, dass



vorübergehend eine Familie, die benachbarte Einliegerwohnung mit der eigenen Wohnung verbinden und diese nach Auszug der Kinder wieder abtrennen kann.

- In unserer Gesellschaft sind viel Wissen und Praxiserfahrung breit verteilt. Mitmachen heißt auch, dass jede\*r für sich schaut, wo und wie in seinem oder ihrem Umfeld Treibhausgasemissionen vermindert werden können und diese Potenziale mit und in der jeweiligen Organisation und/oder Nachbarschaft umsetzt. Aber darüber hinaus sollte die Praxisperspektive auch stärker in die Politik eingespeist und zur konkreten Entscheidungsfindung genutzt werden. Dazu könnten verstärkt Formate wie Bürger\*innenräte genutzt werden, in Ergänzung zum von organisierten Interessen dominierten Verbände-Konsultationsmuster deutscher Politik. Eine dritte Dimension ist die Einbindung über eine Forschung, die konsequenter als zumeist der Fall, Praxisakteure mit in die Konzeption, Umsetzung und Evaluierung der Forschung einbezieht, also eine im besten Sinne transdisziplinäre Forschung, die stärker gefördert und finanziert werden sollte.
- Die Transformation hält mehr neue Jobs bereit, als durch sie verloren gehen. Wir müssen bereit sein und ermöglichen, sie auch zu machen. Mit der Transformation entstanden und wachsen neue Branchen wie im Bereich der erneuerbaren Energien. Der Bedarf an einigen Berufen, etwa Energieberater\*innen oder Heizungsinstallateur\*innen explodiert. Gleichzeitig werden Beschäftigtenzahlen in der Bereitstellung fossiler Energieträger und der Produktion von diesen abhängigen Technologien deutlich abnehmen. Netto können wir von einem Zugewinn an Arbeitsplätzen ausgehen. Aber die Tätigkeitsprofile, die nötigen Qualifikationen, die Anstellungsbedingungen werden häufig andere sein, als beim bisherigen Job. Für die erfolgreiche Umorientierung von heutigen und künftigen Beschäftigten in den nötigen Größendimensionen von auslaufenden zu aufkommenden Jobs, müssen alle ihren Beitrag leisten: die Einzelnen mit der Bereitschaft in neuen Kontexten zu arbeiten, die Branchen und Arbeitgeber\*innen mit attraktiven Anstellungs- und Arbeitsbedingungen, Eltern und Gesellschaft mit mehr Wertschätzung auch handwerklicher Tätigkeiten, die die Transformation zur Klimaneutralität möglich machen, der Staat mit der Förderung der Weiterqualifizierung, usw.
- Es ist nicht realistisch, davon auszugehen, dass wir die Transformation in Richtung Klimaneutralität kurzfristig zum Nulltarif bekommen, das heißt wir müssen als Individuen, Unternehmen und als Staat Geld in die Hand nehmen. Es braucht Investitionen im besten Sinne des Wortes. Diese werden sich auch für uns alle, unsere Volkswirtschaft und unsere Gesellschaft rentieren, aber eben nicht alle schon heute, sondern



zunehmend mit den Jahren, die vor uns liegen. Während sich z. B. Investitionen in Energieeffizienz, zumal bei steigenden Energiekosten, meist recht schnell rechnen, werden sich z. B. diejenigen in nachhaltige Geschäftsmodelle erst später und die für den Wechsel hin zum Einsatz klimaneutralen grünen Wasserstoffs erst deutlich später auszahlen. Aber wenn wir diese Investitionen nicht oder zu zögerlich tätigen, wird die deutsche Wirtschaft in der klimaneutralen Zukunft nicht mehr international wettbewerbsfähig sein, mit allen Implikationen für den deutschen Arbeitsmarkt.

**These 2: Für die erfolgreiche sozial-ökologische Transformation braucht es weniger neue Werte, sondern das richtige Zusammenspiel und Leben wichtiger etablierter Werte und Prinzipien der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft.**

- Verursacherprinzip – Wer mehr zum Klimawandel beiträgt, sollte auch mehr an den Folgekosten beteiligt werden.
  - Es ist längst nicht mehr nur Gegenstand von Prognosen der Klimawissenschaft, dass die Erderhitzung mit hohen Kosten für uns alle einhergeht. Vielmehr machen sich die Kosten zunehmend bemerkbar, auch in Deutschland: dürrebedingte Ernteaufschläge laut Bundeslandwirtschaftsministerium in Höhe von 770 Mio. Euro allein im Jahr 2018; ein Sondervermögen in Höhe von 30 Mrd. Euro, um den Wiederaufbau nach den Zerstörungen durch die Hochwasserkatastrophe des vergangenen Jahres 2021 u. a. im Ahrtal zu finanzieren; oder auch die in Zahl und Größe wieder zunehmenden Waldbrände. Diese Entwicklungen in unserer aktuellen, bereits um 1,2 Grad erhitzten Welt geben einen Vorgeschmack auf die Kosten, die eine 2 Grad-Welt oder eine noch weitergehende Erhitzung auch für uns in Deutschland mit sich bringen. Die Kosten, die der Klimawandel für ärmere und stärker von natürlichen Ressourcen und Landwirtschaft abhängige Länder mit sich bringt, kommen noch hinzu, sind dabei um ein Vielfaches höher und belasten Gesellschaften, die deutlich weniger Mittel haben, um Betroffene zu schützen oder zu kompensieren. In einer globalisierten Welt, das haben nicht zuletzt die Finanz-, Flüchtlings- und Corona-Krisen gezeigt, wirken zudem Disruptionen in anderen Ländern und Regionen auch zurück auf unsere Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Auch deshalb haben wir ein Interesse daran, den Klimawandel und seine Folgen in anderen Regionen einzuschränken. Es gibt kein angeborenes oder bedingungsloses Recht, auf eine Art und Weise zu leben, die ein stabiles Klima und damit die Lebensgrundlage für alle zerstört. Und auch die im Grundgesetz etablierte Sozialpflichtigkeit des Eigentums unterstreicht, dass der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen und nicht etwa dem Gemeinwohl zuwiderlaufen



soll. Dies alles muss man sich vor Augen führen, wenn man zunächst vielleicht über die Höhe der Kostensteigerung erschrickt, die Verursacher\*innen von Treibhausgasemissionen bei einer vollen Internalisierung der aus ihren Aktivitäten resultierenden Kosten tragen müssten. Es ist klar, dass dieses Prinzip nicht schlagartig vollständig umgesetzt werden kann. Verursacher\*innen brauchen häufig Zeit, um z. B. über Investitionen oder Kaufentscheidungen ihre Emissionen zu reduzieren. Auch braucht es natürlich emissionsarme Alternativen und häufig auch finanzielle Förderung für die nötige Umstellung. Aber damit Investitionen und Konsummuster sich ändern, muss klar sein, dass und ab wann in welcher Höhe jede\*r die Kosten verursachter Emissionen künftig selbst tragen muss. Dann hat jede\*r es selbst in der Hand, die eigenen Kosten zu steuern. Wer sich dann aus persönlichen Präferenzen weiterhin für die emissionsintensive Alternative von Mobilität, Wohnen oder Konsum entscheidet, der muss halt an anderer Stelle kürzertreten.

- Sozialstaatsprinzip und Solidarität – Wer mehr Last tragen kann, sollte auch eine größere Last tragen.
  - Neben der Verantwortung, die sich aus der Verursachung der Kosten ergibt, besteht in unserer sozialen Marktwirtschaft auch eine Verantwortung, die sich aus der ökonomischen Leistungsfähigkeit ergibt. Gleichzeitig gilt es als Gemeinschaft auch das Existenzminimum der sozial Schwächsten und die Daseinsvorsorge für alle Menschen in Deutschland zu sichern. Das entsprechende Sozialstaatsprinzip ist eines der Staatsziele im Grundgesetz. Darüber hinaus ist Solidarität ein wichtiger Baustein für den Zusammenhalt innerhalb einer Gesellschaft. Es ist damit zu rechnen, dass unter dem Voranschreiten des Klimawandels gerade die sozial schwächsten am stärksten leiden werden – dies gilt sowohl international als auch national. Jede Verzögerung im Kampf gegen den Klimawandel würde also mittelfristig die soziale Ungerechtigkeit weiter verstärken. Aber gerade in Zeiten großer Veränderungen wie bei den gleichzeitig stattfindenden Transformationen zur klimaneutralen wie zur digitalen Gesellschaft, können in naher Zukunft auch Bevölkerungsgruppen und Einzelne auf Solidarität durch die Gemeinschaft angewiesen sein, die es heute noch nicht sind. Es wird auch nicht mit Sicherheit vorhersagbar sein, auf wen sich welche Entwicklungen im Zusammenspiel miteinander sozial wie genau auswirken werden. In einem solchen Kontext stellt Solidarität nicht nur eine unmittelbare Hilfe im konkreten Bedürfnisfall dar. Vielmehr kann sie als gefestigter Wert in einer Gesellschaft auch als eine Versicherung aller für alle in volatilen Zeiten der Umbrüche dienen.
- Freiheit – Freiheit ist nicht absolut, um sie intertemporär zu erhalten, müssen wir einzelne Freiheiten heute einschränken.



- Wir können die 1,5 Grad-, oder auch die 2 Grad-Grenze nur einhalten, wenn wir die entsprechenden Emissionsminderungspfade beschreiten und möglichst früh möglichst umfassende Reduktionen erreichen. Denn jede Tonne Treibhausgas verschärft ab ihrem ersten Tag in der Atmosphäre die Erderhitzung. Jede Verzögerung bei der Emissionsminderung aus Sorge vor zu radikalen Maßnahmen und Belastungen heute bedeutet, dass die Emissionsminderung in der Zukunft noch schneller erfolgen muss und die entsprechenden Maßnahmen damit dann noch radikaler sein müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil zum Klimaschutzgesetz 2021 verdeutlicht, dass entsprechend unzureichendes Handeln heute, um die Bürger\*innen jetzt vor höheren Belastungen zu schützen, zu so starken Belastungen in der nahen Zukunft führen würde, dass dies die Freiheit der Bevölkerung in den künftigen Jahren stärker einschränken würde, als dies mit dem im Grundgesetz verbrieften Schutz der Freiheit vereinbar ist („intertemporale Freiheitssicherung“). Die Freiheitskosten unmittelbaren Handelns sind geringer als diejenigen verzögerten Handelns. Damit sind auch Freiheitseinschränkungen heute zum Erhalt der Freiheit in späteren Jahren verfassungsrechtlich geboten und leitet sich die Verantwortung der heutigen Gesellschaft zum Tragen der ihr gebührenden Kosten ab.
- Effizienz – Maximale Wirkung zu minimalen Kosten
  - Angesichts der Dimension der Herausforderung und der begrenzten Mittel, die wir für die Transformation zur Verfügung haben, sollte bei der Entscheidung, was mit öffentlichen Mitteln über Förderprogramme, steuerliche Ausnahmetatbestände und/oder Subventionen gefördert wird, neben der Fokussierung auf die sozial Bedürftigsten darauf geachtet werden, dass die Förderung dort ansetzt, wo die größten Hebeleffekte für eine klimaneutrale Wirtschaft und Gesellschaft liegen.
- Unterschiedliche Prinzipien als Orientierung für unterschiedliche Fragen.
  - Im Zusammenspiel der Werte und Prinzipien braucht es natürlich Priorisierungen, da nie alle gleichzeitig in vollem Maße umgesetzt werden können.
  - Allerdings ergänzen sich die Prinzipien für eine sozial gerechte Transformation zur Klimaneutralität zu einem Gesamtansatz: Verursacherprinzip als Prinzip für die Kostenverteilung, Sozialstaatsprinzip, Solidarität und Effizienz als Basis für die Rückverteilung der Einnahmen an die Bürger\*innen und die Priorisierung von Fördermaßnahmen und die intertemporäre Freiheit aller Generationen als Basis für die Entscheidung über das Ausmaß zumutbarer und nötiger Freiheitseinschränkungen, sprich der einforderbaren Gesamtlast inkl. ordnungsrechtlicher Vorgaben (s. hierzu auch Schaubild 1).

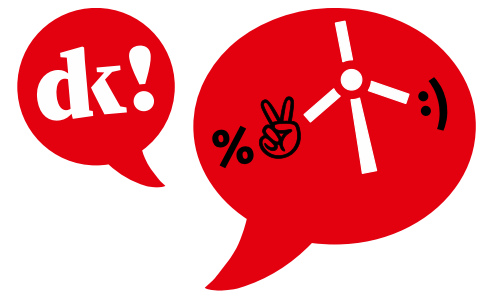
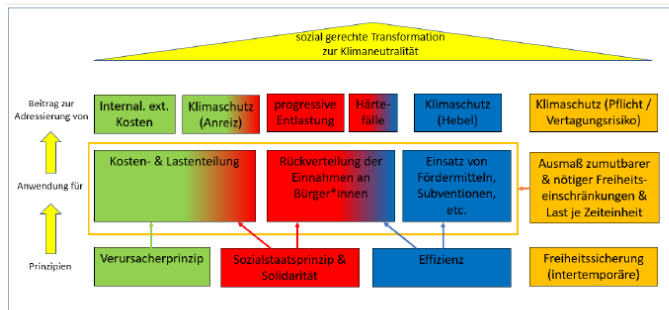


Schaubild 1: Prinzipien und deren Anwendungslinien für eine sozial gerechte Transformation zur Klimaneutralität



Quelle: eigene Darstellung.

- Und teils resultieren die Prinzipien auch in ähnlichen Ergebnissen:
  - Denn es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Beitrag zur Erderhitzung und der ökonomischen Leistungsfähigkeit. So ist der Klima- und Ressourcenfußabdruck im Durchschnitt in den oberen Einkommensdezilen deutlich höher als in den unteren Einkommensdezilen. Daraus ergibt sich sowohl aus der Perspektive des Verursacherprinzips wie auch des Sozialstaatsprinzips und der Solidarität i.d.R. ein höherer Soll-Beitrag zu den Kosten der Transformation für die oberen Einkommensgruppen.
  - Und auch das Sozialstaatsprinzip und die Effizienz bergen Synergiepotenziale. So kann bei der Sanierung von Bestandsgebäuden pro eingesetztem Fördereuro die zehnfache Menge an Treibhausgasemissionen eingespart werden im Vergleich zur Neubauförderung.<sup>1</sup> Und die unteren Einkommensgruppen können sich einen Neubau sei es als Eigenheim oder zur Miete i.d.R. auch weniger leisten, so dass nur weniger als 10% der untersten beiden Einkommensgruppen (deren Einkommen im Bereich der untersten 40% liegen) in neuen Ein- oder Zweifamilienhäusern wohnen. Auch im Bereich der Mehrfamilienhäuser leben einkommensschwache Haushalte deutlich seltener in Neubauten. Somit kommt eine Förderung der Sanierung im Bestand nicht nur dem Klima deutlich mehr zugute, sondern auch eher den ärmeren Einkommensgruppen, insbesondere, wenn die Förderung spezifisch auf diese Gruppen

<sup>1</sup> Nämlich 350kg CO<sub>2</sub>/EUR im Vergleich zu nur 35kg CO<sub>2</sub>/EUR beim Neubau. S. hierzu: Guidehouse et al. (2021): Neubewertung der investiven Förderprogramme und Bewertung der Auswirkungen der Corona-Krise auf den Gebäudebereich.





ausgerichtet ist.<sup>2</sup> Und dort, wo der Staat in die Sanierung oder die Förderung des Baus von hochgradig energieeffizienten Sozialwohnungen investiert, reduziert er damit gleichzeitig auch seine laufenden Kosten in Form der Übernahme der Heizkosten bei Gruppen von Transferleistungsempfängern in der Nutzungsphase.

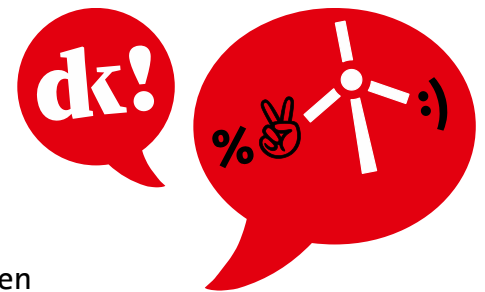
### **These 3: Diese Prinzipien und Werte können auch die Gestaltung der und den Diskurs zu den finanziellen Aspekten einer sozial gerechten Transformation zur Klimaneutralität orientieren.**

- Es gilt, die Steuer- und Abgabenbasis stärker von der Arbeit weg auf den nicht nachhaltigen Einsatz und Verbrauch von Ressourcen und die Emissionen von Treibhausgasen und Schadstoffen zu verlagern. Das bedeutet, Energiesteuern zu senken oder CO<sub>2</sub>-Preis Steigerungen zu verschieben verlagert die Problemlösung in die Zukunft, wofür die Zeit nicht vorhanden ist. Gleichzeitig sollten die Einnahmen neben der Finanzierung von Fördermaßnahmen für die Transformation aber auch für Rückzahlungen an die Bürger\*innen unabhängig von deren jeweiligem Ressourcenverbrauch genutzt werden. Dies entspricht den vier genannten Prinzipien: Verursacher\*innen von Klimawandel und Umweltschäden zahlen mehr. Durch die Rückzahlungen werden entsprechend Sozialstaatsprinzip und Solidarität v. a. Bürger\*innen der unteren Einkommensgruppen überproportional unterstützt, die schon aufgrund ihrer geringeren finanziellen Möglichkeiten einen geringeren Ressourcenverbrauch haben und daher netto eher profitieren von der Verlagerung der Steuer- und Abgabenbasis. Durch die Höhe der Steuern und Abgaben auf den nicht nachhaltigen Ressourceneinsatz und die Emissionen kann die Lenkungswirkung so gesteuert werden, dass der nötige Emissionsminderungspfad eingehalten wird und damit Freiheitsräume für die in den kommenden Jahrzehnten lebenden Bürger\*innen erhalten bleiben. Durch die Rückverteilung (eines gewichtigen Anteils) der Einnahmen können die Bürger\*innen die tatsächliche Freiheitsbegrenzung im Hier und Heute zudem durch Ihre Konsum- und Verhaltensmuster und die daraus resultierenden Kosten selbst bestimmen. Und eine Verlagerung der Steuer- und Abgabenlast von der Arbeit auf die Umweltbelastung entspricht dem Effizienzprinzip, denn sie setzt ohne grundsätzlich zusätzlichen Finanzierungsbedarf Anreize für die Reduzierung eines nicht nachhaltigen Ressourceneinsatzes, der ungebremst ansonsten hohe Kosten für die öffentliche Hand und die Allgemeinheit verursacht.
- Allerdings muss klar sein, dass perspektivisch und langfristig eine weitgehende Verlagerung der Steuer- und Abgabenbasis auf den Ressourceneinsatz und umweltschädliche Emissionen weder möglich noch finanziell für die

---

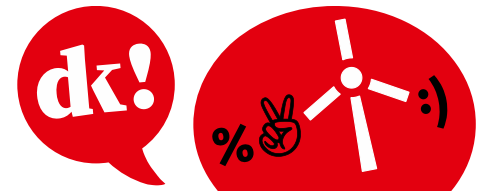
<sup>2</sup> s. hierzu auch Öko-Institut (2022), Energetische Sanierung schützt Verbraucher\*innen vor hohen Energiepreisen – Vorschläge für eine soziale Ausrichtung der Förderung.





öffentlichen Haushalte nachhaltig ist. Denn mit sinkenden Treibhausgasemissionen (selbst bei steigenden Steuern, Abgaben oder Preisen pro Emissionseinheit) aufgrund erfolgreicher Lenkungswirkung oder ordnungsrechtlicher Maßnahmen sinken die entsprechenden öffentlichen Einnahmen. Sie müssten in einem klimaneutralen Deutschland am Ende gegen Null tendieren. Dies spricht jedoch nicht gegen eine für eine absehbare Zeit zunächst stärkere Verlagerung der Einnahmehasis auf den Ressourcenverbrauch im Hier und Jetzt.

- Die gesellschaftlichen Umverteilungen, mit denen wir auch heute schon leben, sollten so strukturiert sein, dass sie auf Klimaneutralität und soziale Gerechtigkeit einzahlen. Das ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip und der Notwendigkeit der Effizienz. Das Geld des Bundeshaushaltes und der Haushalte der Länder und Kommunen ist unser Geld. Wir haben es als Arbeitnehmende, Selbstständige oder Unternehmenseigner\*innen verdient oder erwirtschaftet. Als Bürger\*innen stellen wir es in Form von Steuern und Abgaben uns allen als Gemeinschaft zur Verfügung. Da wir nicht alle genau dasselbe von diesen Geldern zurückbekommen, wie das, was wir einbezahlt haben, leben wir ständig mit Umverteilung. An dieser Tatsache ändern auch die Transformation hin zur Klimaneutralität und Anpassungen dieser Umverteilung nichts. Die Frage ist aber, ob die existierenden Umverteilungen sozial gerecht sind und sachlich im Sinne der Transformation zur Klimaneutralität zweckmäßig. Denn neben einer sozialen Ausgleichsfunktion (was meist unter Umverteilung verstanden wird), hat jede Umverteilung auch eine Anreiz- und steuernde Funktion, ob diese nun gewollt ist oder nicht. Daher gehören auch die etablierten Elemente der Umverteilung im breiteren Sinne auf den Prüfstand. So lässt sich beispielsweise fragen, ob denn bspw. die Finanzierung des Dienstwagenprivilegs sozial gerecht und ein zweckmäßiger Anreiz für die Transformation zur klimaneutralen Wirtschaft ist. Denn sie führt dazu, dass insbesondere die oberen Einkommensgruppen stark vergünstigt v.a. fossil betriebene teure Autos kaufen und fahren können, während dies von allen Steuerzahlenden finanziert wird.
- Vor diesem Hintergrund ist es auch kein sinnvoller Ansatz in einer Transformation als Regierung kategorisch Steuererhöhungen auszuschließen oder als Bürger\*innen diese Erwartung an die Regierung zu haben. Dies würde ja entweder bedeuten, dass man beim aktuellen System der Umverteilung keinerlei Anpassungsbedarf sieht. Oder dass man einen solchen nur in der Richtung sieht, dass ggfs. ausgewählte Aktivitäten günstiger, aber keine teurer werden sollten. Das wäre angesichts der Tatsache, dass die Anreizstruktur unserer aktuellen Besteuerung offensichtlich nicht zur klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft führt, überraschend und würde nicht dem Prinzip der intertemporären Freiheitssicherung entsprechen. Oder, wenn man weiterhin Anpassungsbedarfe sieht, würde es bedeuten, dass man sich des Instrumentes der Steuern beraubt und stattdessen dazu gezwungen ist mit ggf. weniger passenden ökonomischen Instrumenten zu arbeiten. Der kategorische



Ausschluss von Steuererhöhungen widerspricht damit auch dem Prinzip des effizienten Wirtschaftens. Etwas anderes wäre es, ggf. eine Erhöhung der Gesamtbelastungen der privaten Haushalte auszuschließen. Dies erhält den Gestaltungsspielraum. Und es bietet die Möglichkeit die Anreizstrukturen, die aus unserem Steuer-, Abgaben- und Preissystemen sowie unseren Subventionen und Förderungen resultieren, unter Gerechtigkeits- und Klimagesichtspunkten anzupassen und für die Bewältigung der Transformationsherausforderungen zuzuschneiden.

## **Implikationen für Maßnahmen einer sozial gerechten Transformation zur Klimaneutralität im Bereich des Wohnens**

Der Bereich des Wohnens ist ein Schlüsselbereich für die Transformation hin zur Klimaneutralität, in dem die erzielten Fortschritte deutlich zu langsam sind. Gleichzeitig sind hier die sozialen Herausforderungen besonders hoch. Energiekosten machten auch schon vor der Ukraine-Krise einen wichtigen Teil der Ausgaben privater Haushalte aus. Investitionen, um im Gebäudebereich Schritte in Richtung Klimaneutralität zu gehen, sind für Eigenheimbesitzer\*innen im Vergleich zu anderen Ausgaben oft eher hoch und haben lange Amortisationszeiten. Mietende wiederum hängen hierbei von den Vermietenden ab, die solche Maßnahmen ergreifen müssten. Gerade bei der Wahl der Heiztechnologie müssten zudem für die Klimaneutralität im Sektor aufgrund der Lebensdauer der entsprechenden Anlagen schon heute, spätestens aber bis Mitte der 20er Jahre ausschließlich 100 % mit erneuerbaren Energien betriebene Heizungen installiert werden. Alles andere würde die Handlungsfreiheit auch in anderen Sektoren einschränken, etwa der Land- und Forstwirtschaft, die dann eine stärkere Senkenleistung zur Aufnahme von zu viel emittiertem CO<sub>2</sub> des Wohnsektors aus der Atmosphäre erbringen müssten. Gegenwärtig hat der Gebäudesektor als Ganzes bereits zwei Jahre in Folge seine im Klimaschutzgesetz festgelegten Emissionsminderungsziele verfehlt. Die folgenden Thesen adressieren nicht alle Herausforderungen der Transformation im Wohnungssektor, sondern fokussieren sich auf wenige Schlüsselbereiche.

### **These 4: Modernisierungsumlage umgehend reformieren**

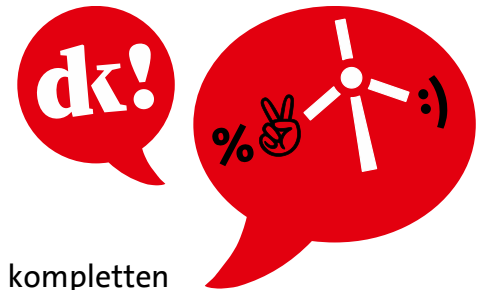
- Einer der Schlüsselbereiche ist die energetische Sanierung von Bestandsgebäuden inkl. des Wechsels der Heizungen. Wie oben bereits erläutert ist das Einsparpotenzial von Treibhausgasemissionen pro eingesetzten Euro bei Investitionen in die energetische Sanierung von Bestandsgebäuden deutlich größer als beim Neubau. Es wäre also effizient, v. a. die energetische Sanierung von Bestandsgebäuden zu fördern.



- Das Vermieter-Mieter-Dilemma hemmt energetische Sanierungen.<sup>3</sup> Denn die Vermietenden profitieren nicht durch Heizkosteneinsparungen auf Seiten der Mietenden von der Sanierung.
  - Aufgrund des Dilemmas bestehen gegenwärtig zum einen unzureichende Anreize für energetische Sanierungen durch die Vermietenden. Eine positive Neuerung stellt hier die Aufteilung des CO<sub>2</sub>-Preises in Abhängigkeit vom Effizienzstandard des Gebäudes zwischen Vermietenden und Mietenden dar. Sie reicht als Anreiz zwar nicht aus. Aber es ist auch ein richtiger Schritt im Sinne des Verursacherprinzips, denn die Vermietenden sind verantwortlich für die Wahl der Wärmeenergie und den Effizienzstandard des Hauses und die Mietenden für sparsames Heizen.
  - Zum anderen haben bei energetischen Sanierungen die Mietenden häufig höhere Kosten, wenn aufgrund der Modernisierungsumlage die Mietsteigerungen höher sind als die aufgrund der Sanierung gesunkenen Heizkosten. Da die weniger wohlhabenden Einkommensgruppen überproportional viel zur Miete wohnen und ein großer Teil aller Wohnungen zudem Unternehmen der Wohnungswirtschaft mit nochmals ganz anderen Investitionsmöglichkeiten gehören, widerspricht die Praxis der Modernisierungsumlage dem Prinzip, dass wer in der Transformation mehr Last tragen kann auch mehr Last tragen sollte.
  - Auch für viele Vermietende funktioniert die Modernisierungsumlage nicht im gewünschten Sinne. Gerade kleinere private Vermietende erhöhen die Miete der sanierten Objekte im Durchschnitt in deutlich geringerem Maße als Wohnungsunternehmen. Teils gelingt es ihnen auch im Gegensatz zur Wohnungswirtschaft häufiger nicht, die Umlage bei energetischen Sanierungen rechtssicher einzufordern. Sie bleiben somit häufiger auf den Kosten sitzen bzw. haben damit keinen Anreiz zu sanieren.
- Diese Probleme des Vermieter-Mieter-Dilemmas und der Modernisierungsumlage müssen gelöst werden, denn in Deutschland wohnen mehr als die Hälfte der Haushalte zur Miete. Ziel dabei sollte ein System sein, in dem alle Akteure einen Anreiz für einen hohen Effizienzstandard des Gebäudes, den Einbau einer mit Erneuerbaren betriebenen Heizung und gleichzeitig für einen energieeffizienten Betrieb desselben haben
- Ein Ansatz dafür ist ein Teilwarmmietenmodell, das an die Stelle der Modernisierungsumlage treten könnte (Prüfung ist im Koalitionsvertrag angelegt, wichtig ist, auch zügig basierend auf den Analysen in die Umsetzung dieses oder eines anderen geeigneten Modells zu kommen).

---

<sup>3</sup> s. hierzu auch: Henger, R., Braungardt, S., Köhler, B., Meyer, R. (2021), Wer zahlt für den Klimaschutz im Gebäudesektor? Reformoptionen der Modernisierungsumlage; Ariadne-analyse.



- Bei diesem tragen die Vermietenden (nahezu) die kompletten Wärmekosten, d. h. sie vermieten die Wohnung warm zu einem festen Mietpreis. Damit haben sie einen hohen Anreiz zu weitgehenden energetischen Sanierungen, da sie dann auch von den Kosteneinsparungen profitieren. Basis für die Berechnung der Wärmekosten und damit der Mieterhöhung für die Umstellung von Kaltmiete auf Warmmiete könnte der wärmebedingte Energieverbrauch z. B. der vergangenen zwei, drei oder vier Jahre sein. Damit entstünden aus der Umstellung keine Mehrkosten für die Mietenden. Die an den Vermietenden zu zahlende Miete wäre ab der Umstellung dann unabhängig vom tatsächlichen Wärmeverbrauch. Investieren Vermietende danach in einen Heizungs austausch oder eine energetische Sanierung, profitieren sie bei gleichbleibenden Mieteinnahmen direkt von geringeren Kosten für die Energieträger bzw. dem geringeren Wärmeverbrauch.
- Dabei sollten Vermietende nicht für ggf. dann einsetzende verschwenderische Heiz- und Lüftungsroutinen der Mietenden aufkommen müssen, die sie nicht beeinflussen können. Mietende sollten entsprechend des Verursacherprinzips daher weiterhin über ihren Anteil am Tragen des CO<sub>2</sub>-Preises für die Wärmeenergieträger hinaus einen Anreiz für sparsames Heizen haben. Hierzu braucht es einen verbrauchsabhängigen Kostenfaktor oder Zahlungstransfer. In Mehrfamilienhäusern könnte dies über Ausgleichszahlungen zwischen Mietparteien mit überdurchschnittlichem Heizenergieverbrauch und denen mit unterdurchschnittlichem Verbrauch erfolgen. Die konkreten Ausgleichszahlungen könnten unter Nutzung der aktuellen Zähler zur Ermittlung der Heizkosten und der aktuellen Prozesse der Heizkostenabrechnung über das Konto der Vermietenden berechnet und umgesetzt werden.
- Auch bei diesem Modell bedarf es aber der staatlichen Förderung von Sanierungen. Denn insgesamt wird eine Refinanzierung der Investition seitens der Vermietenden über die Energieeinsparungen allein voraussichtlich nicht möglich sein.
- Ggf. empfiehlt sich ein ergänzender Mechanismus, um das Referenzniveau der Heizkosten in Abhängigkeit von den mittelfristigen Entwicklungen der Energiekosten für das Heizen anzupassen. Denn beim Teilwarmmietenmodell würden bei hohen ermittelten Heizkosten zum Zeitpunkt der Umstellung im Vgl. zu späteren Jahren die Mietenden durch die sinkenden Heizkosten nicht entlastet, da die Referenz-Heizkosten auf dem ursprünglich festgelegten Niveau blieben. Sollten die Heizkosten nach dem, aufgrund des Ukraine-Krieges gegenwärtig außergewöhnlich hohen Niveau wieder sinken, würden bei einer umgehenden Umstellung auf ein Teilwarmmietenmodell die Mietenden



aufgrund der temporären Preisspitze deutlich mehr zahlen müssen, als angemessen. Sollten die Heizkosten perspektivisch hingegen weiter steigen, wäre ein Anpassungsmechanismus eher im Interesse der Vermietenden.

## **These 5: Neubauförderung konsequent nach sozialen Kriterien und den Erfordernissen eines künftig klimaneutralen Gebäudebestandes ausrichten**

- Neubauförderung kommt v. a. einkommensstärkeren Haushalten zugute. Nach Berechnungen des Öko-Instituts auf Basis von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder werden 90 % der neuen Ein- und Zweifamilienhäuser von Personen bewohnt, deren Einkommen im Bereich der oberen 60 %. Somit trägt die Neubauförderung bis dato wenig zur Unterstützung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen bei und folgt damit nicht dem Solidaritätsprinzip.
- Gleichzeitig mangelt es in vielen Ballungsgebieten an bezahlbarem Wohnraum. Insofern sollte die Neubauförderung gezielt und entsprechend der oben erläuterten Prinzipien v. a. zum Bau von bezahlbarem Wohnraum eingesetzt werden, der den Kriterien der Klimaneutralität entspricht. Hierbei sind drei Punkte hervorzuheben:
  - Gefördert werden sollten entsprechend des Effizienzprinzips v. a. Wohnungsbauprojekte, die Konzepte integrieren gegen die weitere Zunahme der Wohnfläche pro Kopf oder die auf Gebäudesegmente mit geringen spezifischen Wohnflächen wie Mehrfamilienhäuser ausgerichtet sind. Mit der seit Jahrzehnten zu verzeichnenden Zunahme der Pro-Kopf Wohnflächen steigt die Herausforderung klimaneutralen Wohnens. Denn mehr Fläche bedeutet auch einen höheren Energie- und Ressourcenbedarf. Für die Zunahme gibt es mehrere Gründe. Zum einen gibt es mehr Single-Haushalte, die eine geringere Flächeneffizienz haben als Mehrpersonenhaushalte. Zum anderen beziehen und bewohnen viele Familien mit Kindern größere Wohnungen, ziehen aber nicht um, wenn die Kinder aus dem Haus sind. Die meisten Häuser und Wohnungen sind auch nicht so gebaut, dass sich die Wohnungszuschnitte und Wohnfläche pro Kopf entsprechend der Bedarfe der Lebensphasen leicht anpassen ließen. Und wo dies möglich ist, steht teilweise das Baurecht, der Milieuschutz oder das Interesse der Vermietenden dem entgegen. Dort wo gerade ältere Menschen aus Einfamilienhäusern umzugswillig sind, weil ihnen ihre Häuser zu groß sind und nicht altersgerecht, fehlen diesen oft ortsnahe, kleinere Wohnalternativen, teils auch, weil Bebauungspläne den Bau von Mehrfamilienhäusern in Einfamilienhausgebieten verhindern.<sup>4</sup> Förderungen sollten v.a. auch Projekte unterstützen, die diese Herausforderungen

---

<sup>4</sup> Mehr hierzu u.a. auf [www.oeko.de/lebensraeume](http://www.oeko.de/lebensraeume)



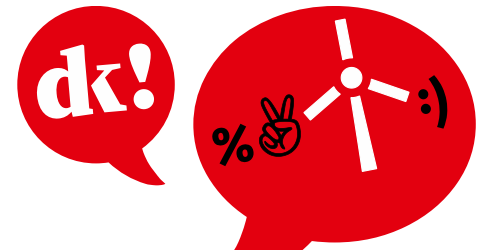
adressieren und Lösungen für die Steigerung der Effizienz bei der Wohnflächennutzung finden.

- Ebenso sollten v. a. Neubauprojekte gefördert werden, die bei anderen Schlüsselherausforderungen von Klimawandel und Circular Economy besonders ambitionierte Standards versuchen, umzusetzen, um so die Entwicklung guter Beispiele für die weitere Verbreitung zu unterstützen. Dies zielt insbesondere auf den absoluten Ressourcenverbrauch und die Verwendung von recycelten und wiederverwendbaren bzw. recyclingfähigen Baustoffen und auf die Reduzierung der grauen Energie (also der für den Bauprozess verwendeten Energie), sowie auf Aspekte zur Stärkung der Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel. Für letztere gibt es gerade beim Bau größerer Siedlungen und Gebäude ein großes Potenzial und einen entsprechenden Bedarf.
- Die Förderung sollte unter Effizienzgesichtspunkten nur in dem Maße gewährt werden, wie sie benötigt wird. Entsprechend könnte eine Differenzierung der Fördersätze bei Selbstnutzenden nach Einkommensgruppen der Antragstellenden und bei Vermietenden etwa nach deren Gemeinwohl- oder Gewinnorientierung vorgenommen werden. Dies würde die Förderung von mehr Einheiten bei demselben Mitteleinsatz erlauben und dem Prinzip entsprechen, dass mehr tragen soll, wer mehr tragen kann. Gleichzeitig würde dies auch noch ermöglichen, die mittleren Einkommensgruppen (mit geringeren Fördersätzen) zu unterstützen, die bei konsequenter Fokussierung im Kontext der Transformation auf die Bedürftigsten ansonsten in vielen Bereichen stärker auf sich selbst gestellt wären. Allerdings sollte auch hier mit den öffentlichen Mitteln v. a. Wohnungsbau gefördert werden, der der Herausforderung knappen bezahlbaren Wohnraums

## These 6: Zügigen Photovoltaikausbau auf Wohngebäuden sicherstellen

- Für die Transformation zur Klimaneutralität ist der zügige Ausbau der Erneuerbaren Energien entscheidend, hierzu braucht es auch den Ausbau von Photovoltaikanlagen auf Dächern. In den Sektoren Mobilität und Gebäude sowie in der Industrie muss der Wechsel vom Einsatz fossiler Brennstoffe auf Strom erfolgen. Auch dadurch steigt der Gesamtstrombedarf im Land signifikant an. Umso dringlicher ist die schnelle Ausweitung der Kapazitäten zur Erzeugung erneuerbarer Energien. Der Bau neuer Windkraftanlagen hat hierbei immer noch zu lange Planungszeiten. Auch wenn er unverzichtbar ist, gilt es parallel die anderen Potenziale zu nutzen. Hier bieten sich insbesondere auch Dachsolaranlagen an, nicht zuletzt aufgrund der höheren Umsetzungsgeschwindigkeit. Zudem werden für solche Anlagen keine zusätzlichen Flächen benötigt. Im Koalitionsvertrag ist entsprechend bereits die Pflicht zur Installation von Solaranlagen bei gewerblichen Neubauten





vorgesehen. Bei privaten Neubauten soll die Nutzung von Solarenergie die Regel werden.

- Um die Geschwindigkeit des Ausbaus zu steigern und die optimale Nutzung der Dachflächen für Solaranlagen sicherzustellen, braucht es mehrere Maßnahmen:
  - Solardachpflicht auch für Wohngebäude, die sich zudem nicht nur auf den Neubau beschränkt, sondern auch bei grundlegenden Dachsanierungen zur Anwendung kommt. Ohne die Einbeziehung der Dachsanierungen als Trigger für die Solaranlagenpflicht dürften sich die Ausbauziele von Dachsolaranlagen nur schwer erreichen lassen. Eine Installation einer Solaranlage im Kontext einer stattfindenden Dachsanierung ist bzgl. der Kosten zudem effizienter als eine separate Installation aufgrund der Synergiepotenziale der Verbindung beider Maßnahmen (Gerüstaufstellung; zunehmend auch aufgrund der Möglichkeit von PV-Modulen, ebenfalls Funktionen von anderen Bauteilen wie Ziegeln oder Fassadenelementen zu übernehmen).
  - Pflicht zum Angebot der Verpachtung der Dachfläche für die Solarenergienutzung, falls man selbst keine Anlage errichtet. Für Eigenheimbesitzer kann die verpflichtende Installation einer Dachsolaranlage ihre finanziellen Möglichkeiten für Investitionen übersteigen. Auch kann es sein, dass sie vor dem Aufwand der selbstständigen Klärung der nötigen Fragen und Identifizierung geeigneter Handwerker\*innen zurückschrecken. In diesen Fällen kann ein Verpachtungsmodell eine Lösung sein, bei dem die Dachfläche verpachtet wird an eine\*n Investor\*in, der/die die Solaranlage errichtet und betreibt. Den Verpachtenden entstehen dadurch keine Kosten, sie erhalten im Gegenteil einen kleinen Pachtzins oder könnten von der anderen Vertragspartei einen Teil ihres Strombedarfes kostenlos aus der Solaranlage auf ihrem Dach erhalten. Über eine Plattform, über die interessierte Besitzende von Dachflächen und mögliche Investor\*innen zueinander finden können, könnte das Pachtmodell auch auf freiwilliger Basis für alle Wohngebäude (jenseits der Solarpflicht bei Neubau und Dachsanierungen) gefördert werden.
  - Das Mieterstromkonzept muss in seiner Attraktivität deutlich gesteigert werden. Bei Mietwohnungen stellt durch die jüngsten Reformen mittlerweile die vollständige Einspeisung des gesamten Stroms einer Dachsolaranlage ins Netz das attraktivste Modell für die Vermietenden dar. Für die Klimawirkung und unter dem Gesichtspunkt der Effizienz ist das Volleinspeisemodell für alle Gebäude ein guter Ansatz. Allerdings verdrängt dies in der Praxis damit den Ansatz, dass die Mietenden auch von der Anlage auf dem Dach profitieren und darüber an der Energiewende unmittelbar teilhaben können. In seiner aktuellen Ausgestaltung hat das Mieterstrommodell nur einen marginalen Beitrag





zum PV-Ausbau geleistet (ca. 0,1% der installierten PV-Leistung<sup>5</sup>). Dabei würde die Möglichkeit, sich über die Solaranlage auf dem Dach zu versorgen, eine gerade für untere und ggf. auch mittlere Einkommensgruppen wichtige Absicherung gegen stark steigende Strompreise bedeuten. Mit den aktuell deutlich steigenden Energiepreisen rückt eine solche Absicherung gegen diese Unsicherheit verstärkt in den Fokus der Motivation von selbstnutzenden Eigentümer\*innen, eine PV-Anlage installieren zu lassen. Mietende hingegen haben keinen direkten Einfluss darauf, dass auf dem von ihnen bewohnten Haus eine PV-Anlage installiert wird. Ob sie an den Vorteilen einer PV-Anlage teilhaben können, ist zudem von ihren jeweiligen Vermietenden abhängig. Daher gilt es, die Stromversorgung der Mietenden durch die Solaranlage der Vermietenden für letztere so attraktiv auszugestalten (inkl. des Abbaus bürokratischer Hürden), dass diese nur noch den danach verbleibenden, überschüssigen Strom ins Netz einspeisen. So würde sowohl dem Prinzip der Effizienz, durch für die maximale Stromproduktion ausgelegte Dachsolaranlagen, als auch dem Prinzip der Solidarität, durch die Teilhabe der Mietenden, Rechnung getragen.

- Die Vergütungssätze müssen verlässlich attraktiv bleiben. Im EEG 2023 gibt es keinen Automatismus, der dafür sorgt, dass bei einer Unterschreitung der Ausbauziele, die Vergütungssätze angehoben werden. Ein solcher Automatismus sollte aber im Sinne einer „atmenden Hebebühne“ umgesetzt werden.

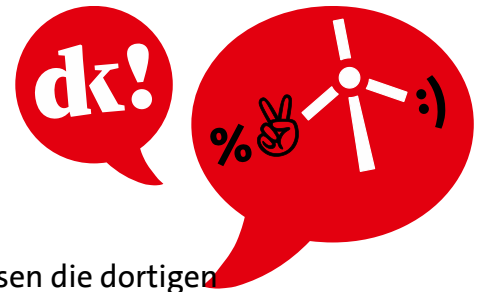
## **These 7: Fachkräftemangel als Herausforderung und Chance statt als Ausflucht**

- Der reale Fachkräftemangel darf bei allen Initiativen zur Erhöhung der Sanierungsquote, weitergehenden Standards beim Heizungstausch, anspruchsvollen Standards beim Neubau und dem schnelleren Ausbau von Solaranlagen nicht dazu führen, dass die Ambitionen reduziert werden. Denn die Vermittlung, dass im Bereich klimaneutraler Wohngebäude attraktive Jobs mit sicherer Zukunft liegen, ist eine wichtige Voraussetzung für die Bekämpfung des Fachkräftemangels. Und dafür braucht es langfristig ausgerichtete, ambitionierte und flächendeckende Ziele und Maßnahmen. Zusätzlich gilt es, die Arbeitskräftebasis auszuweiten. Hierfür sollten die Rahmenbedingungen z.B. für die Erhöhung der Beschäftigungsquote bei Frauen oder für mehr Zuwanderung geschaffen werden. Und auch ausreichende Kapazitäten und Angebote für Umschulung und Vermittlung von Fachkräften aus Branchen, deren Bedeutung im Rahmen der Transformation rückläufig sein wird müssen sichergestellt sein. Und nicht zuletzt muss unsere Wertschätzung für die

---

<sup>5</sup> Eigene Auswertung basierend auf Marktstammdatenregister der BNetzA

# Klimagerechte Wirtschaft



benötigten Berufe und Qualifikationen steigen und müssen die dortigen Arbeits- und Anstellungsbedingungen attraktiver werden. Den entsprechenden Fachkräftemangel zu beheben ist eine Schlüsselherausforderung für die erfolgreiche Bewältigung der Transformation. Sie muss mit besonderer Priorität von allen hierfür relevanten Akteuren im engen Zusammenspiel miteinander angegangen werden.