

Klimagerechtigkeit

Fundament des sozial-ökologischen Wandels





Der Klimawandel trifft nicht alle gleich. Zu seinen Tücken gehört, dass diejenigen, die durch ihren Lebensstil und ihre wirtschaftlichen Aktivitäten historisch am meisten zu ihm beigetragen haben, oftmals über Mittel verfügen, sich vor seinen gravierendsten Auswirkungen zu schützen. Die Ärmsten und am wenigsten Verantwortlichen trifft er dafür ungeschützt – nicht nur im Globalen Süden, sondern auch im Globalen Norden. Denn zunehmende Hitzewellen, Stürme und Extremwetterereignisse verschärfen überall auf der Welt ohnehin schwierige Lebensbedingungen. Die Bewältigung der Klimakrise wirft daher tiefgreifende Fragen nach Verantwortlichkeiten und Gerechtigkeit auf.

Erstmals Ende der 1990er-Jahre als Begriff in klimapolitischen Diskussionen aufgetaucht, hat sich Klimagerechtigkeit mittlerweile zum Dreh- und Angelpunkt in den internationalen Klimaverhandlungen entwickelt. Ging es anfangs vor allem um die »Klimaschuld« der Industrienationen und den nötigen Beitrag der Länder mit aktuell hohen Treibhausmissionen, wird mittlerweile auch darüber diskutiert, wie eine finanzielle Entschädigung aussehen kann für ökonomische, ökologische, kulturelle und gesellschaftliche Verluste und Schäden, die mit jedem weiteren Grad der Erderwärmung dramatischer werden.

Wohl wissend, dass es ohne Klimagerechtigkeit keine erfolgreiche Transformation geben kann, beschäftigen sich die Autor*innen dieser Ausgabe mit Lösungen, die ökologische Nachhaltigkeit mit sozialer Gerechtigkeit verknüpfen und die Fesseln der kapitalistischen Wirtschaftsweise sprengen. Neben globalen Fragen geht es darum, wie sich im Umgang mit dem Klimawandel Gerechtigkeit innerhalb von Gesellschaften und über Generationen hinweg erreichen lässt. Ein Schlüssel dafür ist echte politische Beteiligung von bislang Marginalisierten: Angehörigen indigener Gruppen, Frauen, Jugendlichen und älteren Menschen. – Eine gerechtere Welt ist möglich, wenn wir bereit sind, sie zu gestalten.

Anke Oxenfarth

oxenfarth@oekom.de

Soziale Klimapolitik

Leitstern der Transformation

Die Transformation zur Klimaneutralität ist in vollem Gange. Eine konsequente soziale Ausgestaltung hilft, das Tempo des Wandels wieder zu erhöhen und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu steigern. Denn damit wird endlich sichtbar, dass die Chancen gerade für Ärmere überwiegen.

Von Astrid Schaffert und Brigitte Knopf

— Im Fokus der bisherigen Klimapolitik in Deutschland standen der Energiesektor und die Industrie. Mit beachtlichen Erfolgen: Die Emissionen wurden verringert, die erneuerbaren Energien lieferten im Jahr 2023 erstmals mehr als die Hälfte des Stroms. Während die Konsequenzen dieser Energiewende für die Beschäftigten der Branche groß waren, spürten die Bürger*innen davon wenig. Der Strom kam nach wie vor aus ihrer Steckdose. Doch nun hat eine neue Phase der Transformation begonnen. Alle Sektoren müssen dazu beitragen, die Treibhausgasemissionen bis 2045 auf null zu senken. Der notwendige Umbau im Gebäude- und Verkehrssektor betrifft die privaten Haushalte direkt, ebenso die Veränderungen in den Bereichen Ernährung, Gesundheit und Soziales. Es geht nicht mehr nur um ein paar Tausend Unternehmen, die dem europäischen Emissionshandel unterliegen, sondern um rund 84 Millionen Menschen und 40 Millionen Haushalte in Deutschland.

Damit rücken Verteilungsfragen und eine sozial gerechte Transformation stärker in den Fokus. Nicht nur die Debatte um das Gebäudeenergiegesetz im Jahr 2023 hat gezeigt: Eine breite Akzeptanz für klimapolitische Maßnahmen gibt es nur,

wenn die soziale Dimension und die finanziellen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt werden. Laut einer aktuellen Studie von More in Common befürwortet eine deutliche Mehrheit, Klimaschutz und Gerechtigkeitsfragen zusammenzubringen. (1) Gerade Menschen im unteren Einkommenssegment, die die jüngste Inflation am stärksten zu spüren bekamen, treibt eine Abstiegs- und Zukunftsangst um. Von vielen wird die Politik im Allgemeinen als ungerecht erlebt.

Ungleiche Belastung durch klimapolitische Instrumente

In der Tat weist die bisherige Klimapolitik eine soziale Schieflage auf. Sie besteht im Wesentlichen aus Förderungen und Bepreisungsinstrumenten. Von dem zentralen Förderprogramm im Gebäudesektor, der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG), haben ungefähr zur Hälfte selbstnutzende Eigentümer*innen profitiert, meist mit überdurchschnittlichem Einkommen und einem hohen Bildungsabschluss. Die andere Hälfte wurde von institutionellen Vermietern abgerufen. Da die Fördergelder von den umlagefähigen Modernisierungskosten abgezogen werden müssen, profitieren indirekt auch die Mietenden von der BEG. Sie müssen jedoch darüber hinaus den Großteil der Sanierungskosten über die Modernisierungumlage zeitlich unbegrenzt als Mietbestandteil finanzieren, während die Eigentümer*innen vom gestiegenen Immobilienwert profitieren. Auch der Umweltbonus, mit dem der Kauf von Hybrid- und E-Autos bis Dezember 2023 gefördert wurde, kam denen zugute, die sich den Kauf eines Neuwagens leisten können. Im oberen Einkommensquintil ist die Zahl der Neuwagen um den Faktor fünf höher als bei Haushalten im unteren Einkommensquintil. Daher profitieren erstere häufiger von Kaufprämien bei Neuwagen. (2) Ein Großteil der Fördergelder wurden darüber hinaus von Firmen für ihre Firmen- und Dienstwagen abgerufen. Beide Beispiele zeigen, dass Fördergelder bisher zuvorderst Haushalten im oberen Einkommenssegment zugute kamen.

Eine zweite zentrale Säule der Klimapolitik ist die Bepreisung in unterschiedlichen Ausprägungen. Der Ausbau der erneuerbaren Energien wurde bis Mitte 2022 mit der Erneuerbaren-Energien-Umlage (EEG-Umlage) finanziert, ein Aufpreis auf jede verbrauchte Kilowattstunde (kWh). Umlagen wie diese belasten ärmere Haushalte im Verhältnis zu ihrem Einkommen deutlich stärker als reichere, obwohl ihr Stromverbrauch geringer ist. In anderen Worten: Sie haben einen dreifach höheren Anteil

ihres Einkommens für die EEG-Umlage ausgegeben als Einkommensstärkere. (3) Die EEG-Umlage wurde Mitte 2022 abgeschafft, die Einspeisevergütung wird seither aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert. Regressiv wirkende Bepreisungssysteme gibt es aber weiterhin. Seit 2021 wird der Treibhausgasausstoß in den Bereichen Verkehr und Gebäude im Rahmen des nationalen Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) besteuert. Ab 2027 wird das BEHG in einem zweiten europäischen Emissionshandelssystem (ETS2) aufgehen.

Soziales und Klimaschutz zusammendenken

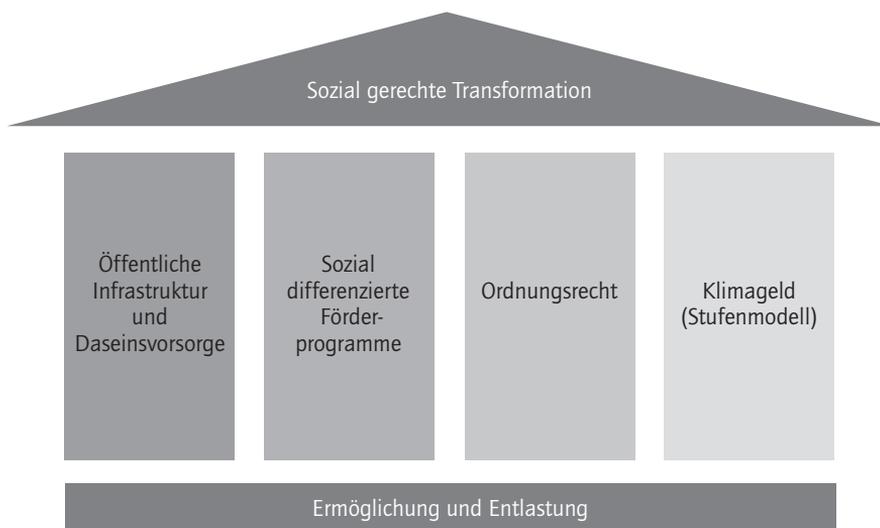
Die Bundesregierung hat diese Schieflage erkannt und erste Maßnahmen erlassen, die soziale Belange stärker berücksichtigen. Im CO₂-Aufteilungsgesetz wird geregelt, dass der im Wärmebereich anfallende CO₂-Preis abhängig vom energetischen Standard des Gebäudes bezahlt werden muss: je schlechter der energetische Standard, desto höher ist der Anteil, den die Vermietenden zu zahlen haben. Im Rahmen der Heizungsförderung in der BEG wurde erstmals ein Einkommensbonus in Höhe von 30 Prozent für Haushalte mit einem Nettoeinkommen unter 40.000 Euro etabliert. Auch von der kurzzeitigen Einführung des Neun-Euro-Tickets profitierten Ärmere. Unter den Menschen, die den ÖPNV aufgrund des Angebots neu nutzten, waren vor allem Geringverdienende, die sich Mobilität zuvor nicht leisten konnten. (4) Weitere, im Koalitionsvertrag vereinbarte Maßnahmen zur sozialen Flankierung der Transformation, wie etwa das Klimageld, warten noch auf ihre Umsetzung.

Im Rahmen der Transformation gilt es, Soziales und Klimaschutz deutlich stärker zusammenzudenken und systematisch integrierte Politikinstrumente anzuwenden, die beides befördern. Denn nur dann gelingt es, die Kosten und Belastungen gerecht zu verteilen, zum Beispiel analog zur Verursachung oder zur Leistungsfähigkeit. Die Transformation zur Klimaneutralität bietet zudem auch enorme Chancen und Vorteile, von denen alle Bevölkerungsgruppen profitieren sollten. Eine erfolgreiche Klimasozialpolitik kann beispielsweise dazu beitragen, Energie- oder Mobilitätsarmut zu verringern und die Gesundheit, gerade auch von einkommensärmeren und vulnerablen Gruppen, zu verbessern. Aus sozialer Perspektive ist es darüber hinaus essenziell, dass es allen Menschen ermöglicht wird, ein klimaneutrales Le-

ben führen zu können, um nicht in einem CO₂-verbundenen Lebensstil zu verharren (fossiler Lock-in). Umgekehrt gilt, dass vor allem diejenigen ihren Ausstoß senken müssen, die hohe Emissionen verursachen: Vermögende und Einkommensstarke. Denn je reicher, desto größer ist der CO₂-Fußabdruck, insbesondere in den Bereichen (Freizeit-)Mobilität, Wohnen und Finanzanlagen.

Daher ist aus sozialer Perspektive die Strategie der Ermöglichung, Entlastung und Anforderung zu forcieren, die aus vier Säulen besteht (vgl. Abb.1). Die Basis einer erfolgreichen Transformation ist eine gute öffentliche und soziale Infrastruktur. Erst wenn eine frequentierte Bushaltestelle in fußläufiger Entfernung liegt oder sichere Fuß- und Radwege ausgebaut sind, besteht eine fossilarme Mobilitätsalternative. Regenerativ betriebene Wärmenetze ermöglichen den Umstieg auf eine erneuerbare Heizung auch in dichter Bebauung und Gemeinschaftsräume führen dazu, dass die eigene Wohnung kleiner ausfallen kann. Auch die wohnortnahe Versorgung mit medizinischem Personal oder Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf tragen zur Verkehrsminderung bei.

1 Vier Säulen der Ermöglichung und Entlastung



_Quelle: Zukunft KlimaSozial (5)

„Es gilt Förderinstrumente zu entwickeln, die unteren und mittleren Einkommen einen schnellen Umstieg auf einen CO₂-freien Lebensstil ermöglichen.“

Mit der zweiten Säule werden Haushalte spezifischer finanziell und organisatorisch in der Transformation unterstützt. Die bisherigen Förderprogramme gewährten entweder prozentuale Anteile der anfallenden Kosten oder pauschale Zuschüsse. Davon profitieren nur Haushalte, die den Großteil der Investition aus eigenem Einkommen oder Vermögen finanzieren können. Nunmehr gilt es Förderinstrumente zu entwickeln, die unteren und mittleren Einkommen einen schnellen Umstieg auf einen CO₂-freien Lebensstil ermöglichen. Dies kann in Form von höheren Zuschüssen für Haushalte mit geringeren Einkommen erfolgen, einkommensabhängigen Leasingmodellen (Social Leasing von E-Autos in Frankreich) oder Unterstützungsmaßnahmen, die an Vulnerabilität (Abhängigkeit von fossilen Energien) gekoppelt sind. Unterstützung sollte sich nicht nur auf finanzielle Zuwendungen beziehen, sondern darüber hinaus auf Hilfe bei der Beantragung der Fördermittel oder der Planung der Maßnahme.

Doch Infrastruktur und Fördermittel sind nicht ausreichend. Gerade wenn Alternativen schon vorhanden sind, sich Konsummuster grundlegend ändern müssen oder größere Investitionen getätigt werden müssen, braucht es auch die Ge- und Verbote des Ordnungsrechts. Im Gebäudebereich beispielsweise erschwert das Mieter-Vermieter-Dilemma die Dekarbonisierung: Mietende müssen die Kosten der Energie tragen, die aus ungedämmten Fenstern entweicht, entscheiden aber weder über den Sanierungszeitpunkt noch über die Sanierungstiefe. Vermietende auf der anderen Seite müssen investieren und profitieren nicht direkt von den gesparten Energiekosten. Die Amortisation des investierten Kapitals erstreckt sich über einen längeren Zeitraum. Die Modernisierungumlage, der gestiegene Immobilienwert sowie der eigene Beitrag zur Erhaltung einer lebenswerten Umwelt reichen als Anreizstrukturen offensichtlich nicht aus, um die Klimaziele zu erreichen. Daher sind ordnungsrechtliche Vorgaben (in Kombination mit Fördergeldern) nötig.

Ordnungsrechtliche Regelungen gelten für alle, unabhängig vom Einkommen und Vermögen, und ermöglichen Planungssicherheit, um langfristig sinnvolle Investitionsentscheidungen treffen zu können. In vielen Politikbereichen wie zum Beispiel im Verkehr ist Ordnungsrecht ein etabliertes und akzeptiertes Instrument. In der Klimapolitik erfährt es oftmals Gegenwehr, da tatsächlich oder vermeintlich in individuelle Lebensstile eingegriffen wird. In den „Klimabürgerräten“ erhält das Ordnungsrecht allerdings eine hohe Akzeptanz, höher als Bepreisungsinstrumente. (6)

Klimageld muss kommen

Als vierte Säule braucht es eine direkte Absicherung und Kompensation bei hohen CO₂-Preisen. Diese dürften mit der Einführung des zweiten Emissionshandels für Gebäude und Verkehr auf europäischer Ebene (ETS2) weiter steigen. (7) Das Klimageld ist dafür ein geeignetes Mittel. Im Kern sichert es die Rückerstattung der kompletten Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung im BEHG und ETS2 an die Verbraucher*innen. Da untere Einkommen einen kleineren CO₂-Fußabdruck haben, würden sie trotz der im Vergleich zum Einkommen höheren Belastung durch den CO₂-Preis über die Rückerstattung unterm Strich entlastet. (8) Da sich die Herausforderungen der Transformation im Laufe der Zeit verändern, wird sich auch die Rolle des Klimageldes anpassen müssen. In drei Stufen kann es sich von einer Pro-Kopf-Auszahlung zu einem Härtefallgeld für Vulnerable wandeln. Sobald Einkommensstärkere die Dekarbonisierung im Gebäude- und Verkehrsbereich vollzogen haben, Haushalte mit geringem Einkommen jedoch noch in ungedämmten Wohnungen leben, würde ein Pro-Kopf-Klimageld seine progressive Verteilungswirkung verlieren und das Gegenteil bewirken.

Eine konsequente soziale Ausgestaltung hilft, sich dem nötigen Tempo weiter anzunähern und die Akzeptanz in der Bevölkerung wieder zu stärken. Damit rücken zudem die Chancen in den Vordergrund: Eine zukunftsgerichtete und für alle nutzbare Infrastruktur, die Überwindung spezifischer Armutslagen, mehr Gesundheit, mehr Wohnkomfort, mehr Teilhabe und damit mehr Wohlergehen für alle. _____

Anmerkung

Wir danken Dr. Ines Verspohl und Marie-Louise Zeller für die wertvolle Mitarbeit an diesem Text.

Quellen

- (1) www.moreincommon.de/media/3zblrdq/more_in_common_studie_preiskrise_zusammenhalt.pdf
- (2) www.agoraverkehrswende.de/fileadmin/user_upload/99_Faktenblatt-Mobilitaetskosten.pdf
- (3) Schumacher, K. / Cludius, J. (2020): Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung der Energiearmut in Deutschland.
- (4) <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2023/iii23-604.pdf>
- (5) https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2024/06/Zukunft-KlimaSozial_11-Thesen-fuer-eine-Klimasozialpolitik.pdf
- (6) Lage, J. / Thema, J. et al. (2024): Citizens call for sufficiency and regulation – A comparison of European citizen assemblies and National Energy and Climate Plans. In: Energy Research & Social Science (ERSS), Oktober 2024 (104).
- (7) Die Bandbreite der Abschätzungen reicht dabei von 60 bis 380 Euro pro Tonne CO₂ in 2030. Vgl. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>.
- (8) www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2021_MCC_Klimaschutz_mit_mehr_Gerechtigkeit.pdf



Welche Superheldinnen der Klimagerechtigkeit würden Sie gerne verkörpern?

- a) Bei mir ist es die Elefantenherde, die mit Ruhe und Beständigkeit gemeinsam schlaue und klimasoziale Lösungen entwickelt.
- b) Superheld*innen sind die 177 Menschen, die 2022 ihr Engagement mit dem Leben bezahlen mussten. Verkörpern möchte ich sie nicht.

Zu den Autorinnen

- a) Astrid Schaffert ist Sozialwirtin. Sie arbeitet als Referentin bei Zukunft KlimaSozial mit den Arbeitsschwerpunkten: Gebäude- und

Energiepolitik, sozial gestaffelte Förderpolitik, Transformation des Sozial- und Gesundheitswesens. Zuvor baute sie als Leiterin den Bereich „Sozial gerechte Klimapolitik“ beim Deutschen Caritasverband auf.

b) Brigitte Knopf ist Physikerin. Sie ist Gründerin und Direktorin von Zukunft KlimaSozial. Seit 2020 ist sie Mitglied und stellvertr. Vorsitzende des von der Bundesregierung berufenen Expertenrats für Klimafragen. Von 2015 bis Ende 2023 war sie Generalsekretärin am Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change.

Kontakt

Astrid Schaffert, Dr. Brigitte Knopf
Zukunft KlimaSozial – Institut für
Klimasozialpolitik
E-Mail schaffert@zukunft-klimasozial.de,
knopf@zukunft-klimasozial.de

Die Erderhitzung verschärft bestehende Ungerechtigkeiten. Während einige Länder und Bevölkerungsgruppen, die am meisten zum Klimawandel beigetragen haben, sich besser vor seinen schlimmsten Auswirkungen schützen können, leiden andere überproportional darunter. Die Klimakrise erfordert daher Antworten auf die Frage, wie sich Gerechtigkeit – innerhalb von Gesellschaften sowie über Grenzen und Generationen hinweg – im Umgang mit dem Klimawandel erreichen lässt. Fest steht: Ohne Klimagerechtigkeit, die soziale Fairness mit ökologischer Nachhaltigkeit verbindet, gelingt keine wirkliche Transformation. Eine gerechtere Welt ist möglich, aber nur, wenn wir bereit sind, sie zu gestalten.

politische ökologie Die Reihe für alle, die weiter denken

Die Welt steht vor enormen ökologischen und sozialen Herausforderungen. Um sie zu bewältigen, braucht es den Mut, ausgetretene Denkpfade zu verlassen, unliebsame Wahrheiten auszusprechen und unorthodoxe Lösungen zu skizzieren. Genau das tut die *politische ökologie* mit einer Mischung aus Leidenschaft, Sachverstand und Hartnäckigkeit. Die vielfältigen Zugänge eröffnen immer wieder neue Räume für das Nachdenken über eine Gesellschaft, die Zukunft hat.