

Julia Bläsius, Max Ostermayer

Vertrauen, Verteilung, Finanzierung

Drei Leitplanken für eine soziale Klimapolitik

AUF EINEN BLICK

Ambitionierter Klimaschutz ist in den Augen der Bevölkerung notwendig. Damit sich abstrakte Zustimmung aber in konkrete Mehrheiten übersetzt, muss die Verteilungsfrage beim Klimaschutz im Mittelpunkt stehen. Das bedeutet, die Kosten des klimaneutralen Umbaus gerecht zu verteilen und soziale Härten zu vermeiden. Es bedeutet außerdem, die konkreten Instrumente aus den drei Säulen Fördern, Verteuern und Verbieten sorgfältig auszuwählen und aufeinander abzustimmen. Dafür muss angesichts der hohen Investitionsbedarfe auch die Finanzpolitik neu gedacht werden.

EINLEITUNG UND EINORDNUNG

Die fortschreitende Klimakrise erfordert eine ambitionierte Klimapolitik, um die schwerwiegendsten Folgen noch abwenden zu können. Schon jetzt hat die Klimakrise weltweit weitreichende Konsequenzen für Natur, Mensch und Wirtschaft. Auch in Deutschland treten immer häufiger Extremwetterereignisse und Trockenperioden auf, die Wirtschaft und Leben negativ beeinflussen. Die große Mehrheit der Menschen in Deutschland ist sich dieser Krise und ihrer Konsequenzen bewusst. Trotzdem ist die Unterstützung für die ohnehin schleppende Klimapolitik der Ampelregierung gering. Vielmehr gerät sie immer wieder ins Zentrum polarisierter Debatten, so dass man den Eindruck bekommen kann, die Bevölkerung sei grundsätzlich nicht bereit, eine ambitionierte Klimapolitik mitzutragen. Doch wie passt das zu dem in vielen Umfragen attestierten hohen Problembewusstsein der Menschen (siehe etwa Umweltbundesamt 2023; Holzmann/Wolf 2023; Eichhorn 2023)? Die von pollytix für die Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführte Studie „Vertrauensfrage Klimaschutz. Mehrheiten für eine ambitionierte Klimapolitik gewinnen“¹ (Hagemeyer et al. 2024) bestätigt nicht nur, dass das Problembewusstsein in Deutschland für den menschengemachten Klimawandel nach wie vor sehr hoch ist, sondern beleuchtet auch, was den Menschen bei der Klimapolitik wichtig ist. Dabei wird deutlich, dass es eine Mehrheit für wirksamen Klimaschutz gibt, dass aber die Angst vor steigenden Lebenshaltungskosten, die Sorgen um den Wirtschaftsstandort Deutschland und zukunftsfähige Arbeitsplätze zu wesentlichen Risikofaktoren für eine erfolgreiche Klimapolitik geworden sind. Grundsätzlich ist man zwar der Meinung, dass diese Risiken in Chancen verwandelt werden können, traut dies der Politik zurzeit aber nicht zu. Letztendlich muss die richtige Klimapolitik die materiellen Ängste der Menschen ernst nehmen. Vor dem Hintergrund knapp werdender Ressourcen heißt das, die Verteilungsfrage ins Zentrum zu stellen. Nur wenn diese bewusst mit dem richtigen Policy-Mix und einer gerechten Finanzpolitik adressiert wird, ist es möglich, Mehrheiten für einen effektiven Klimaschutz zu gewinnen.

Das Problembewusstsein der Bevölkerung in Deutschland im Bereich Klimaschutz befindet sich nach wie vor auf einem hohen Niveau. 76 Prozent sind der Meinung, dass der Klimawandel schon heute große Probleme verursacht, nur elf Prozent glauben, dass die negativen Folgen des Klimawandels Deutschland nicht treffen werden. Allerdings gibt es durchaus Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen.²

MEHR STATT WENIGER KLIMASCHUTZ

Ungefähr 75 Prozent der Bevölkerung verfügen über ein mittleres oder hohes Problembewusstsein und sehen deutlich die Notwendigkeit für eine ambitionierte Klimapolitik. Dazu gehören einerseits große Teile der Mittelschicht, die bereit sind, maßvolle Veränderungen zur Bekämpfung des Klimawandels in Kauf zu nehmen, aber auch diejenigen, die sich Veränderungen grundsätzlich vorstellen können, aufgrund begrenzter (finanzieller) Ressourcen aber die Lebenshaltungskosten im Blick haben. In dieser Gruppe finden sich

auch die progressiven Teile der Bevölkerung, die von der Politik ein entschlossenes Umsteuern fordern. Das schließt Haushalte ein, die in der Regel gut mit Ressourcen ausgestattet sind, aber auch diejenigen mit einem niedrigeren Einkommen und tendenziellen Zukunftsängsten aufgrund des Klimawandels. Aus einem geringen Einkommen folgt also nicht automatisch, dass Menschen grundsätzlich dem Klimaschutz abgeneigt sind – sie sind nur wesentlich kostenbewusster, was die Auswirkung von Klimaschutzmaßnahmen angeht.

25 Prozent der Bevölkerung weisen hingegen ein geringes Problembewusstsein beim Thema Klimaschutz auf. Sie sind entweder kaum über den Klimawandel informiert und sehen daher auch wenig Notwendigkeit, ihn zu bekämpfen, oder sie halten den Klimawandel nicht für ein (menschengemachtes) Problem. Dieser skeptische Teil der Bevölkerung wünscht sich weniger Klimaschutz. Knapp die Hälfte gibt an, die Alternative für Deutschland (AfD) wählen zu wollen. Ihnen gehen die Anstrengungen der Bundesregierung beim Klimaschutz mehrheitlich zu weit und sie sind mehrheitlich nicht der Meinung, dass die Bundesregierung einmal beschlossene Klimaziele auch umsetzen muss. Ein großer Teil von ihnen ist mit Argumenten, die die positiven Auswirkungen des Klimaschutzes betonen, und damit auch für eine ambitionierte Klimapolitik – unabhängig vom Framing³ – nicht zu erreichen.

VERTEILUNGSKRISE: EIN KLASSENKAMPF IM WERDEN

Trotz mehrheitlicher Einigkeit in der Frage der Relevanz von Klimaschutz liegen die größten Sorgen der Menschen im Materiellen. 46 Prozent der Befragten geben an, dass sie unter finanziellem Druck stehen. Dazu passend befürchten 71 Prozent der Befragten negative Auswirkungen des Klimaschutzes auf die Lebenshaltungskosten, 41 Prozent erwarten eher negative Auswirkungen auf die Gerechtigkeit in Deutschland. Oft wird Klimaschutz jenseits der politischen Ökonomie der sozialen Klassen diskutiert und zu einem Kulturkampf stilisiert. Insbesondere liberal-konservative und rechts- oder linkspopulistische Akteur*innen inszenieren das Thema als Wertekonflikt zwischen Materialist*innen und Postmaterialist*innen oder zwischen Kosmopolit*innen und Kommunitarist*innen (Mau et al. 2023: 210). In der Klimafrage gibt es aber auch eine Klassenstruktur, unterschiedliche Interessen und Ressourcen machen sie laut Mau et al. zu einer „Klassenfrage im Werden“ (2023: 220). Wenn Lebenshaltungskosten aufgrund von Klimaschutzpolitik steigen, dann hat dies in der Regel regressive Wirkung. Kosten für den Grundbedarf von Lebensmitteln, Wohnen und Mobilität beanspruchen in Gruppen mit geringerem Einkommen einen höheren Anteil des Einkommens. Gleichzeitig haben sie in der Regel weniger Ressourcen, um auf klimaneutrale Lösungen umzusteigen. Vor dem Hintergrund des steigenden CO₂-Preises werden sie diesen Kostensteigerungen besonders stark ausgeliefert sein.

Ein weiterer Nexus zwischen Klimapolitik und Ungleichheit ist die Entkopplung von Verursachung und Betroffenheit. Diejenigen, die den größten Fußabdruck haben, nicht nur global, sondern auch national innerhalb von Gesellschaften, sind in der Regel sowohl von den Folgen des Klimawandels

als auch von Klimaschutzmaßnahmen weniger betroffen. In der Regel steigen Emissionen mit dem Status. In Europa beispielsweise haben die unteren 50 Prozent der Einkommensklassen jährliche Pro-Kopf-Emissionen von etwa fünf Tonnen CO₂, während die obersten zehn Prozent auf 27 Tonnen kommen (Chancel et al. 2021). In Hitzeperioden sind jedoch die obersten zehn Prozent in der Regel besser geschützt, weil ihre Wohnsituation besser ist und sie Arbeitsbedingungen genießen, unter denen sie sich der Hitze entziehen können (etwa durch klimatisierte Büros oder mehr Zeitsouveränität). Auch treffen sie Klimaschutzmaßnahmen durch Verteuerung in der Regel weniger, während sie mehr Ressourcen für einen schnellen Umstieg auf klimaneutrale Lösungen haben. Gerade deshalb sind die vulnerablen Gruppen nur bedingt die Träger*innen einer progressiven Klimapolitik, denn sie sehen ihren ohnehin schon prekären Lebensstil bedroht.

Dies wiegt umso schwerer, weil gerade Menschen mit niedrigem und mittlerem Einkommen in den letzten Jahren sehr unter Druck standen. Denjenigen, die in bezahlter Erwerbs- oder in unbezahlter Sorgearbeit buchstäblich das Land am Laufen halten, wurde sehr viel abverlangt. In den Jahren der Coronapandemie waren sie es, die zu Hause und in systemrelevanten Berufen unverzichtbare Arbeiten übernommen haben und gleichzeitig auf sehr viel Lebensqualität aufgrund der Kontaktbeschränkungen verzichten mussten. Kaum war die härteste Phase der Pandemie überstanden, führte der russische Angriffskrieg in der Ukraine nicht nur zu einem stärkeren Unsicherheitsgefühl, sondern auch zu einer Energiekrise, die eine hohe Inflation zur Folge hatte. Insbesondere Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen hatten darunter zu leiden, da die gestiegenen Ausgaben für Energie und Lebensmittel einen größeren Teil ihres Einkommens ausmachen, als dies bei hohen Einkommen der Fall ist. Was bleibt, sind nicht nur Erschöpfung und die Angst um die eigene Lebensqualität, sondern auch ein Gefühl, die Regierung könne den zahlreichen Herausforderungen keine wirksame Politik entgegensetzen. Auch deswegen erfahren Populist*innen in den letzten Jahren immer mehr Zulauf, obwohl die derzeitige Bundesregierung mit der Strom- und Gaspreiskontrolle, der Verstaatlichung des Energieversorgers Uniper und dem Energiesicherungsgesetz objektiv gesehen die schlimmsten Auswirkungen der Gaskrise von Unternehmen und Verbraucher*innen fernhalten konnte.

Insgesamt spielen sich Auseinandersetzungen über die richtige Klimapolitik vor einer Kulisse des sinkenden Vertrauens in das Funktionieren des demokratischen Systems und die Problemlösungsfähigkeit der Politik im Allgemeinen ab. Mittlerweile stimmt eine Mehrheit der Menschen der Aussage „Die Politik in Deutschland ist in der Lage, die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen“ nicht mehr zu. 56 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass der Regierung ein klarer Plan beim Klimaschutz fehlt. Dieses Misstrauen setzt sich fort. Gefragt nach den verschiedenen Wirkungsebenen von Klimaschutzpolitik – von den Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Wirtschaft bis zur Abhängigkeit von ausländischen Energieimporten –, sieht mindestens ein Drittel bei keiner der im Bundestag vertretenen Parteien eine Kompetenz. Vor dem Hintergrund dieser massiven Vertrauenskrise stellt sich die Frage, wie sich eine abstrakt vorhandene Zustimmung zu am-

bitioniertem Klimaschutz in konkrete Unterstützung und stabile Mehrheiten der demokratischen Mitte verwandeln lässt.

Dazu muss die Politik nicht nur an mehrheitsfähige Positionen der Mitte und der Progressiven anknüpfen, sondern auch Befürchtungen und materielle Sicherheitsbedürfnisse der Menschen ernst nehmen. 48 Prozent der Befragten befürchten negative Auswirkungen von Klimaschutz auf den Wirtschaftsstandort Deutschland, 41 Prozent glauben an Verschlechterungen auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig glaubt eine Mehrheit aber, dass gute Klimapolitik Investitionen in Zukunftstechnologien fördern (71 Prozent), den Wirtschaftsstandort Deutschland stärken (69 Prozent) sowie zukunftssichere Arbeitsplätze (68 Prozent) schaffen könnte. Diese scheinbar paradoxe Diskrepanz lässt sich erklären: Den Verantwortlichen wird derzeit einfach nicht zugetraut, die Verteilungsfrage in den Mittelpunkt ihrer Klimapolitik zu stellen und einen gerechten Klimaschutz zu betreiben.

In der Studie sprechen sich die Befragten für eine gerechte Lastenverteilung beim Klimaschutz aus: Vor allem Wirtschaft und Industrie, aber auch die Politik und Bürger*innen mit hohem Einkommen werden in der Verantwortung gesehen. Wirtschaft und Industrie sollen einerseits selbst mehr tun, indem sie beispielsweise eigene Ressourcen einbringen. Gleichzeitig sollen sie bei der Transformation unterstützt werden, damit sie der Motor eines nachhaltigen Wohlstands in Deutschland bleiben. Bei der Frage nach dem eigenen Beitrag zum Klimaschutz sind 37 Prozent der Meinung, sie könnten mehr tun. Allerdings sind 53 Prozent der Meinung, sie tun schon genug für den Klimaschutz, womit die Bereitschaft zu weiteren Änderungen im eigenen Nahumfeld vermutlich gering ist.

DER „RICHTIGE“ POLICY-MIX – MEHR ALS EINE BINSE

Eine mehrheitsfähige Klimapolitik für die demokratische Mitte muss also die (materielle) Sicherheit und damit die Zufriedenheit der Menschen im Blick behalten. Nur wenn Menschen sich sicher fühlen, sind sie für Wandel und Veränderung in herausfordernden Zeiten zu gewinnen. Steigende Lebenshaltungskosten stellen hier einen zentralen Stolperstein für den Klimaschutz dar, da sie die Lebensqualität von Menschen direkt betreffen. Darauf muss die Politik Antworten finden, indem sie die Instrumente richtig wählt und ausgestaltet.

Die Forderung nach dem „richtigen“ Policy-Mix erheben alle politischen Lager. Man könnte so weit gehen und sagen, dass es sich dabei inzwischen um eine politische Binse handelt. Der Umbau einer Industriegesellschaft ist komplex und oft kleinteilig. Es besteht daher immer die Gefahr, sich in einem Dschungel aus unübersichtlichen Einzelmaßnahmen zu verlieren, die in der Gesamtschau für viele Menschen kein großes Ganzes ergeben und schlicht nicht verständlich sind. Der Fokus auf eine gerechte Verteilung beim Klimaschutz erfordert aber zwingend, sich im Policy-Dreieck aus Fördern, Verteuern und Verbieten eindeutig zu positionieren. Das ist wiederum vor allem eine strategische und wertebasierte Frage.

Wie also könnte eine solche Positionierung aussehen, die

effektiven Klimaschutz bedeutet, anschlussfähig an die Einstellungen der demokratischen Mitte ist und gleichzeitig die Verteilungsfrage in den Mittelpunkt rückt? Auch wenn wir hier darauf keine abschließende Antwort geben können, gibt es eine Reihe von Leitplanken, die sicherstellen könnten, dass die zahlreichen notwendigen Einzelmaßnahmen so ausgestaltet werden, dass sie ein stimmiges Gesamtbild ergeben.

DEN CO₂-PREIS EINBETTEN UND SOZIAL ENTSCHÄRFEN

Eine wichtige Leitplanke für diese Überlegungen bildet der bei den Menschen unbeliebte CO₂-Preis. Während sich 81 Prozent der Befragten dafür aussprechen, die Klimaschutzziele durch (finanzielle) Förderpolitik zu erreichen, und sich eine Mehrheit von immerhin 55 Prozent offen für ordnungsrechtliche Maßnahmen zeigt, also Verbote, gibt es für die Verteuerung klimaschädlichen Verhaltens nur eine Zustimmung von 47 Prozent.⁴

Der CO₂-Preis ist als Instrument aber einerseits notwendig und andererseits bereits Realität. Vor allem hat er aber das Potenzial, große soziale und politische Verwerfungen mit sich zu bringen – denn er ist sozial blind. Und genau das gilt es zu antizipieren und – angesichts der Ablehnung des Instruments – zu verhindern.

Zunächst gilt es anzuerkennen, dass die Verteuerung fossiler Energie notwendig ist, um mittel- und langfristig den fossilen Kapitalstock zu reduzieren beziehungsweise letztlich zu eliminieren. Denn wenn absehbar ist, dass die Kosten für die Nutzung fossiler Energieträger noch auf lange Zeit auf niedrigem Niveau verbleiben, besteht auch bei Nutzung umfassender Förderprogramme kein wirklicher Anreiz für den Ausstieg, beispielsweise aus fossilen Heizungssystemen, und den Umstieg auf klimaneutrale Alternativen – es wäre schlichtweg nicht attraktiv, die hohen Investitionskosten in Kauf zu nehmen, wenn die Betriebskosten ohnehin niedrig bleiben.⁵

Der CO₂-Preis ist zudem bereits heute durch das Europäische Emissionshandelssystem (European Union Emissions Trading System, EU-ETS) ein Leitinstrument im Industrie- und Energiesektor. Spätestens ab 2027 könnte es mit der Ausweitung des ETS auf den Verkehrs- und Gebäudesektor zu einer spürbaren Verteuerung fossiler Energie und damit der Lebenshaltungskosten kommen.⁶ Die Menschen werden das beim Heizen und an der Zapfsäule bemerken. Vor allem ärmere Haushalte wären davon am stärksten betroffen, da sie den Preissteigerungen nicht einfach mit Umstieg auf klimaneutrale Technologien ausweichen können.

Der CO₂-Preis muss daher in ein Gesamtkonzept aus Fördermaßnahmen und Ordnungsrecht eingebettet werden. Aus verteilungspolitischer Sicht kommt dabei vor allem den Fördermaßnahmen eine Schlüsselrolle zu. Sie bilden das eigentliche Kernstück einer sozial gerechten und effektiven Klimapolitik. Eine solche Förderpolitik sollte sich in der Prioritätensetzung an zwei Grundsätzen orientieren: Erstens sollten diejenigen Haushalte gezielt beim Umstieg auf klimafreundliche Alternativen unterstützt werden, die durch einen steigenden CO₂-Preis besonders stark betroffen sind und den Umstieg nicht allein bewerkstelligen können – sich also in einem fossi-

len Lock-in befinden. Zweitens sollte diese sozial ausgerichtete Förderpolitik gleichermaßen so ausgestaltet sein, dass sie den größtmöglichen Klimaschutzeffekt in der kürzesten Zeit bei den geringsten Kosten für die öffentlichen Haushalte bewirkt. Denn eine schnelle und umfassende Dekarbonisierung reduziert rasch Emissionen und dämpft dadurch den Anstieg des CO₂-Preises für alle.

PRIORITÄTEN RICHTIG SETZEN: KOLLEKTIVE VOR INDIVIDUELLEN LÖSUNGEN

Für die Priorisierung konkreter Maßnahmen ergibt sich aus diesen zwei Grundsätzen zunächst das Primat kollektiver Lösungsansätze. Gemeint sind damit die Stärkung einer klimaneutralen öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge, also beispielsweise der Ausbau klimaneutraler Fern- und Nahwärmenetze und des öffentlichen Personennahverkehrs, oder die vordringliche Sanierung und Dekarbonisierung des öffentlichen Gebäudebestands. Denn meistens sind diese kollektiven Lösungsansätze in der Summe günstiger, effektiver und inklusiver: Sie erlauben es breiteren Schichten der Bevölkerung, ihr Leben klimaneutral zu gestalten und ihr Verhalten entsprechend anzupassen ohne eine massive Belastung mit den notwendigen Investitionskosten. Gleichermaßen müssen kollektive Lösungen schnell in Angriff genommen werden. Denn je mehr Haushalte sich in der Zwischenzeit bereits für individuelle Lösungen entschieden haben, desto unrentabler und teurer sind kollektive Lösungen für die verbleibenden Nutzer*innen.

Dort, wo kollektive Lösungen keine realistische Option sind und Einzellösungen Vorrang haben – weil sie entweder zu teuer sind oder gewachsene Strukturen den Umstieg auf öffentliche Alternativen nicht in der notwendigen Geschwindigkeit zulassen –, müssen zielgerichtet Förderprogramme zum Einsatz kommen, die die richtigen Gruppen unterstützen. Das bedeutet konkret, dass sich die Förderprogramme an Kriterien für soziale Vulnerabilität orientieren sollten, also Personengruppen in den Blick nehmen, die aufgrund sich überlagernder Faktoren besonders stark betroffen sind. Maßgeblich ist dabei nicht nur das Haushaltseinkommen. Auch andere Indikatoren müssen berücksichtigt werden, die geeignet sind, eine mögliche Überforderung durch die Kosten der Dekarbonisierungsmaßnahmen abzubilden, zum Beispiel Wohnsituation und Alter. Notwendig sind also sozial gestaffelte Förderprogramme statt Gießkanne und „First come, first served“.

DIE TRANSFORMATION FLANKIEREN: ORDNUNGSRECHT, SUBVENTIONSABBAU, KOMPENSATIONEN

Fördermaßnahmen und CO₂-Preis müssen zudem in einem dritten Schritt von ordnungsrechtlichen Maßnahmen – also Ge- und Verboten – flankiert werden, damit fossile Technologien ein klares Ablaufdatum erhalten. Das schafft klare Erwartungen für Bürger*innen und Wirtschaft und setzt ein Signal, die zur Verfügung gestellten Fördermaßnahmen

auch zeitnah zu nutzen. Dies wiederum hat eine Reihe von Vorteilen: Erstens bildet es eine Rückversicherung im Falle von zu stark schwankenden CO₂-Preisen durch Spekulationsaktivitäten oder politischer Einflussnahme, die das Preissignal unterlaufen könnten. Zweitens kann es eine dämpfende Wirkung auf die CO₂-Preisentwicklung haben, wenn die Entscheidung für den Umstieg auf klimaneutrale Alternativen deswegen vorgezogen wird und dadurch extrem hohe und sozial problematische Preisspitzen vermieden werden können. Drittens kann sich niemand bei ordnungsrechtlichen Vorgaben von der Dekarbonisierung freikaufen – das schafft Akzeptanz. Viertens können ordnungsrechtliche Vorgaben dazu beitragen, das Nutzer-Investor-Dilemma zu entschärfen, indem beispielsweise die Verantwortlichkeit für den Umstieg auf klimaneutrale Heizlösungen verpflichtend bei den Vermietenden angesiedelt wird.⁷

In Zeiten haushaltspolitischer Budgetrestriktionen ist es letztlich auch notwendig, bestehende Fehlanreize im System zu beseitigen, um den gerade umrissenen Policy-Mix effektiv und kosteneffizient zu machen. Umweltschädliche Subventionen, die klimaschädliches Verhalten begünstigen und den CO₂-Preis und vor allem die soziale Förderpolitik konterkarieren, müssen entweder so umgestaltet werden, dass sie die Transformation zur Klimapolitik befördern, oder sozialverträglich abgebaut werden. Viele dieser Subventionen begünstigen ohnehin vor allem den wohlhabenden Teil der Bevölkerung. Ein Beispiel hierfür ist das Dienstwagenprivileg. Eine Reform, die E-Autos gegenüber Verbrennern steuerlich drastisch besserstellt (siehe beispielsweise FÖS 2023), könnte einen Beitrag zum Hochlauf der Elektromobilität leisten. Die in den Umlauf kommenden E-Dienstwagen tragen mittelfristig zudem zur Ausweitung des Gebrauchtwagenmarktes für E-Fahrzeuge bei und machen die Elektromobilität auch für breite Schichten erschwinglich.

Fördern, bepreisen und verbieten – die drei Säulen des Policy-Mixes sind also nicht als Alternativen oder Substitute zu verstehen, sondern müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass sie sich gegenseitig ergänzen, absichern und verstärken, um einen sozial gerechten Wandel zu ermöglichen. Nur dort, wo der Umstieg aufgrund begrenzter individueller Ressourcen voraussichtlich langsamer verläuft und Menschen noch länger im fossilen System verbleiben müssen, müssen kompensatorische Maßnahmen wie ein sozial gestaffeltes Klimageld greifen, um sie vor sozialen Härten infolge höherer Kosten, beispielsweise durch den steigenden CO₂-Preis oder steigende Netzentgelte, zu schützen.

EINE GERECHTE FINANZIERUNG

Der Fokus auf förderpolitische Instrumente ist kostenintensiv und benötigt eine auskömmliche Finanzierung. Gerade nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023 ist der Druck gestiegen, andere Finanzquellen für die Bewältigung der großen Zukunftsaufgaben zu finden. Ein Weg ist die Aufnahme neuer Schulden, wofür man in Deutschland aber die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse reformieren müsste. Immerhin hat die derzeitige Situation eine Trendwende eingeleitet und nicht nur Politiker*in-

nen, sondern auch mehr und mehr Ökonom*innen denken über eine Reform der Schuldenbremse nach. Die Tatsache, dass es sich bei den oben genannten Kosten um Investitionen in eine nachhaltige Zukunft und nicht um Konsumausgaben handelt, entkräftet das oft vorgebrachte Argument, man dürfe den kommenden Generationen keine Schulden hinterlassen. Die Schuldenbremse zu reformieren, um Spielräume für Zukunftsinvestitionen zu schaffen, wäre ein wichtiger Schritt.

Darüber hinaus kann eine gerechte Lastenteilung nur durch ein progressives Steuersystem gelingen. Auch die in der Studie Befragten teilen die Auffassung, dass Bürger*innen mit hohem Einkommen stärker in die Verantwortung genommen werden sollen. So würde eine Reform der Erbschaftssteuer durch die Abschaffung großzügiger Ausnahmeregelungen für Betriebsvermögen neue Einnahmen generieren. In Deutschland werden schätzungsweise jährlich 400 Milliarden Euro vererbt (Jirmann/Trautvetter 2024: 47 ff.). Setzt man das Steueraufkommen ins Verhältnis zu diesem leistungslosen Vermögenstransfer, so wurden 2023 auf diese Summe aufgrund zahlreicher Ausnahmen nur drei Prozent Steuern gezahlt. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mahnt Deutschland immer wieder, höhere Steuern auf leistungsloses Einkommen zu erheben. Selbst wenn man einen Lebensfreibetrag für Erbschaften von einer Million Euro einräumen würde, könnte man durch die Abschaffung der Ausnahmeregelungen bei Unternehmensübertragungen je nach Ausgestaltung zweistellige Milliardenbeträge einnehmen.

Eine weitere Stellschraube ist die Besteuerung von Vermögen, entweder durch die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer oder durch eine einmalige Vermögensabgabe. Laut Schätzungen der Bundesbank besitzt das vermögendste Prozent der Deutschen etwa 27,8 Prozent des Nettovermögens (Deutsche Bundesbank 2022). Eine progressive Vermögenssteuer mit einem Einstiegssteuersatz von einem Prozent ab einem Vermögen von einer Million Euro und einem Spitzensatz von zwei Prozent ab einer Milliarde Euro könnte Mehreinnahmen von etwa 28 Milliarden Euro bewirken (DGB 2021).

Diese Veränderungen im Steuersystem sind nur exemplarisch für Reformen, die dem Gerechtigkeitsverständnis der Menschen entgegenkämen. Nicht nur können die vermögenden Haushalte in Deutschland mehr tragen als die Mehrheit der Bevölkerung, sie haben bis heute auch einen deutlich größeren CO₂-Fußabdruck und somit einen höheren Beitrag zum Klimawandel und dessen Folgen geleistet. Auch wenn anzunehmen ist, dass sie einen Teil ihrer direkten Emissionen durch eine schnellere individuelle Dekarbonisierung zügig reduzieren können, werden sie auch mittelfristig durch ihr hohes Konsumniveau einen höheren Ressourcenverbrauch und damit relativ hohe indirekte Emissionen haben, die vor allem bei der Herstellung von Gütern im Ausland entstehen.

FAZIT

Ambitionierter Klimaschutz ist in den Augen der Mehrheit der Bevölkerung notwendig. Allerdings muss die Politik dabei die Verteilungsfrage in den Mittelpunkt stellen. Vor dem Hintergrund multipler Krisen, die vor allem den unteren und mittleren Einkommenschichten viel abverlangen, müssen die Menschen das Vertrauen haben, dass ihre ohnehin zum Teil belastete Situation nicht noch weiter strapaziert wird. Nur wenn die Politik diese Sorgen ernst nimmt, kann sie das zuweilen stark angekratze Vertrauen in die Regierung und die demokratischen Parteien insgesamt wiederherstellen. Um die Kosten einer ambitionierten Klimapolitik gerecht zu verteilen und soziale Härten zu vermeiden, muss die Politik die Instrumente Fördern, Verteuern und Verbiehen sorgfältig wählen und aufeinander abstimmen. Nicht (mehr) zu vermeidende Verteuerungsinstrumente wie beispielsweise der CO₂-Preis müssen durch den Ausbau öffentlicher Infrastruktur, sozial gestaffelte Förderprogramme sowie Ordnungsrecht ergänzt werden. Da dies kostenintensiv ist und eine auskömmliche Finanzierung benötigt, muss die Finanzpolitik neu gedacht werden. Als entscheidender Hebel muss auch hier die Verteilungsfrage im Mittelpunkt stehen. Die Schuldenbremse muss reformiert, das Steuersystem konsequent progressiv gestaltet werden. So kann nicht nur eine demokratische Mehrheit für ambitionierten Klimaschutz, sondern auch Vertrauen in Politik gewonnen werden. ←

ENDNOTEN

- 1 Die im Text genannten Zahlen zu Einstellungen zu Klimawandel, Klimaschutz und Klimapolitik beziehen sich immer auf die Ergebnisse dieser Studie.
- 2 Die Studie „Vertrauensfrage Klimaschutz“ nutzt eine von der pollytix strategic research GmbH entwickelte Aufteilung der Bevölkerung in insgesamt sechs Segmente anhand zweier Dimensionen: Problembewusstsein und Ressourcenausstattung. Die genaue Aufteilung und die Charakteristika der Segmente können der Studie entnommen werden.
- 3 Das Framing wäre hier beispielsweise ein wirtschaftspolitischer Zusammenhang in dem Sinne, dass eine ambitionierte Klimapolitik der Zukunftsfähigkeit der deutschen Wirtschaft dient.
- 4 Verbote und Gebote zur Erreichung umweltpolitischer Ziele haben sich auch in der Vergangenheit bewährt und als effektiv erwiesen. Allen voran sei hier das internationale Verbot von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) zum Schutz der Ozonschicht im Rahmen des Montreal-Protokolls (1987) genannt. Siehe dazu auch Umweltbundesamt (2017).
- 5 Die Frage, ob die Transformation zur Klimaneutralität allein über positive Anreize und Fördermaßnahmen gelingen kann, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beantworten. Der Inflation Reduction Act der USA kann als bisher bedeutsamster Versuch gelten, diesen Pfad zu beschreiten. Es wird genau zu beobachten sein, wie sich die verhältnismäßig schwache Flankierung durch Ordnungsrecht und Bepreisungsinstrumente auswirken wird.
- 6 Für eine genauere Diskussion des europäischen Systems der CO₂-Bepreisung im Umbruch siehe Pahle (2024).
- 7 Das Nutzer-Investor-Dilemma bezeichnet eine Situation, in der ein Investor kein Interesse hat, eine Investition zu tätigen, weil davon lediglich die Nutzer*innen des Investitionsobjekts profitieren würden. Ein klassisches Beispiel in diesem Kontext sind Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen und umweltfreundliche Heiztechnologien bei vermieteten Gebäuden, von denen vor allem die Mieter*innen durch gesunkene Energiekosten profitieren würden, nicht jedoch die Vermietenden. Klar ist, dass im Hinblick auf die soziale Dimension des Themas Wohnen entsprechende Vorgaben sowohl für Mieter*innen als auch Vermietende sozial flankiert werden müssen.

LITERATURVERZEICHNIS

Chancel, Lucas et al. 2021: World Inequality Report 2022, World Inequality Lab, Paris.

DGB 2021: Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Steuerpolitisches Gesamtkonzept, Berlin, https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Positionen_und_Thesen/Position_des_DGB-_Steuerpolitisches_Gesamtkonzept.pdf (6.6.2024).

Deutsche Bundesbank 2022: Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland – Ergebnisse und Anwendungen. Monatsbericht Juli 2022, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/894880/958edb67dec48f1dbdeccaf0efd36768/mL/2022-07-vermoegensbilanz-data.pdf> (28.3.2024).

Eichhorn, Jan 2023: Stadt und Land in der Klimakrise: Gemeinsamer Blickwinkel oder divergierende Perspektiven?, boell.brief – Demokratie & Gesellschaft, Heinrich-Böll-Stiftung e. V. (Hrsg.), Berlin, http://wordpress.dpart.org/wp-content/uploads/2024/05/boell.brief-DG33-Stadt-und-Land-in-der-Klimakrise_Gemeinsamer-Blickwinkel-oder-divergierende-Perspektiven.pdf (12.6.2024).

FÖS 2023: Subventionssteckbrief: Das Dienstwagenprivileg, https://foes.de/publikationen/2023/2023-06_FOES_Subventionssteckbrief-Dienstwagenprivileg.pdf (28.3.2024).

Hagemeyer, Lennart; Faus, Rainer; Bernhard, Lukas 2024: Vertrauensfrage Klimaschutz. Mehrheiten für eine ambitionierte Klimapolitik gewinnen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20941.pdf> (28.3.2024).

Holzmann, Sara; Wolf, Ingo 2023: Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit. Wie die deutsche Bevölkerung Zielkonflikte in der Transformation wahrnimmt, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/klimapolitik-und-soziale-gerechtigkeit> (12.6.2024).

Jirmann, Julia; Trautvetter, Christoph 2024: Jahrbuch Steuer-gerechtigkeit 2024, Berlin.

Mau, Steffen; Lux, Thomas; Westheuser, Linus 2023: Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft, Berlin.

Pahle, Michael 2024: Die CO₂-Bepreisung im Umbruch. Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten?, FES impuls, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf> (28.3.2024).

Umweltbundesamt 2017: 1987–2017: 30 Jahre Montrealer Protokoll. Vom Ausstieg aus den FCKW zum Ausstieg aus teilfluorierten Kohlenwasserstoffen, Dessau-Roßlau, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/1987_-_2017_30_jahre_montrealer_protokoll_bf.pdf (28.3.2024).

Umweltbundesamt 2023: Umweltbewusstsein in Deutschland 2022. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Dessau-Roßlau, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/3521/publikationen/umweltbewusstsein_2022_bf-2023_09_04.pdf (28.3.2024).

AUTOR*INNEN

Julia Bläsius leitet das Referat Politische Beratung und Impulse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Max Ostermayer ist Referent für Klima-, Energie- und Umweltpolitik im Referat Politische Beratung und Impulse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

IMPRESSUM

Juni 2024

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Max Ostermayer, Referent für Klima-, Umwelt- und Energiepolitik in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung
Bestellungen/Kontakt: apb-publikation@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Titelfoto: picture alliance/dpa | Patrick Pleul

ISBN 978-3-98628-489-3