

Staat und Zivilgesellschaft

Felix Ekardt

Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik

edition
Hans **Böckler**
Stiftung 

Felix Ekardt

unter Mitarbeit von Christian Heitmann und Bettina Hennig

Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik

Felix Ekardt
unter Mitarbeit von Christian Heitmann
und Bettina Hennig

Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik



Felix Ekardt, Prof. Dr., LL.M., M.A.

unter Mitarbeit von

Christian Heitmann, Dipl.-Jur.

Bettina Hennig, Dipl.-Jur.

Die Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik (FNK), die Arbeitsgruppe von Felix Ekardt, der alle Autoren und die Autorin angehören (insgesamt rund 30 Mitglieder), war bis 2008 an der Universität Bremen, Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU) und ist seit 2009 an der Universität Rostock, Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht (OSU) verankert. Forschungsschwerpunkte der Arbeitsgruppe sind Theorie der Nachhaltigkeit sowie Klimapolitik.

Weitere Fachartikel/Tageszeitungsartikel usw. aus der Arbeitsgruppe finden sich etwa im Literaturverzeichnis dieser Studie.

© Copyright 2010 by Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2010

ISBN: 978-3-86593-142-9

Bestellnummer: 13249

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages, der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung, der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

Vorwort

Die vorliegende Studie widmet sich der Frage, wie sich die zwei vielleicht größten Herausforderungen unserer Zeit besser zusammendenken und in der Lösung verknüpfen lassen: Die Wahrung bzw. Herstellung sozialer Gerechtigkeit national, europäisch und global – und die Bewahrung eines stabilen Globalklimas, ohne welches jedes friedliche Leben und damit auch jede Sozialpolitik womöglich Makulatur wäre. Das Thema soziale Gerechtigkeit ist im Klimadiskurs immer noch relativ „neu“. Und wenn es doch einmal auftaucht, so wie in diesen Wochen im Umfeld der grandios (wenngleich vorhersehbar) gescheiterten Kopenhagen-Konferenz, dann wird es ausschließlich auf das Nord-Süd-Verhältnis bezogen und auch insoweit nicht ansatzweise befriedigend behandelt. Soziale Verteilungsfragen stellen sich jedoch auch national und nicht nur global. Beide Dimensionen versucht die vorliegende Untersuchung zu berücksichtigen und zusammenzuführen. Zugleich bietet die Studie (erneut) ein inhaltliches Konzept an, das aufzeigt, wie nach (und trotz) Kopenhagen eine radikale Klimawende konzeptionell möglich wäre – und zwar wohlgerne im Eigeninteresse fast aller (!) Menschen und Staaten weltweit.

Die Untersuchung entstand im Herbst und Winter 2009 im Auftrag und mit Finanzierung der Hans-Böckler-Stiftung. Sie gibt dabei ausschließlich die Auffassung der Mitarbeitenden und nicht notwendigerweise die der Stiftung wieder. Die Studie steht im übergreifenden Zusammenhang meiner (aus knapp 30 aktuellen und angehenden Doktoranden bestehenden) Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik, die juristisch, aber auch interdisziplinär (aufgrund meiner Ausbildung dann vor allem soziologisch und philosophisch) vielfältige Fragestellungen bearbeitet, welche sich – politisch und wissenschaftlich – im Zuge des notwendigen Umsteuerns moderner Gesellschaften auf mehr Nachhaltigkeit (also auf mehr Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit) ergeben. Neben Fragen beispielsweise der Klimapolitik spielen dabei auch die sozialen Zusammenhänge unter den Bedingungen der Globalisierung eine wesentliche Rolle für unsere Arbeit. Nähere Informationen finden sich unter www.sustainability-justice-climate.eu.

Die Studie ergänzt eine Reihe von politisch-rechtlichen Analysen und Regelungsansätzen, die wir seit 2006 in einem Forschungsprojekt zur langfristigen

Klimapolitik für das Bundesumweltministerium entwickelt haben¹, um einen dort nicht näher betrachteten Aspekt. Ferner hängt die Studie eng mit einem im Herbst 2009 erschienenen Taschenbuch zusammen, das meine Gesamtperspektive auf die Klimapolitik wiedergibt.²

Der Grundtext der Studie stammt von Felix Ekardt. Christian Heitmann hat die ursprünglichen Entwurfstexte zu den Kapiteln 3.2, 3.3 sowie teilweise zu Kapitel 4 geschrieben und auch ansonsten engagiert mitgedacht. Bettina Hennig hat wesentliche Ideen und Kritikpunkte zum gesamten Text mit entwickelt. Wir danken den Mitgliedern der Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik für viele engagierte Diskussionen zu mit der Studie zusammenhängenden oder verwandten Themen. Speziell Klaus Beckmann danken wir für wertvolle Ideen zur Energieeffizienz, besonders was die Behördenpraxis und den Vollzug angeht.

Der Text verzichtet aus Gründen der Leser- und Leserinnenfreundlichkeit auf entsprechende Hervorhebungen – wir meinen aber stets die weibliche und die männliche Form.

Rostock/Leipzig, im Januar 2010

Felix Ekardt

1 Die daraus hervorgegangenen Publikationen werden im Weiteren gelegentlich zitiert.

2 Vgl. Ekardt 2009b.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
0 Zusammenfassung/Thesen/Empfehlungen	9
1 Problemstellung: Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik	15
2 Methodik der vorliegenden Untersuchung	23
3 Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit – existierende Instrumente und Reformoptionen	27
3.1 Ambivalente soziale Wirkungen bisheriger Klimapolitik	27
3.2 Bestandsaufnahme der einzelnen ambivalent wirkenden Regelungen	32
3.2.1 Erneuerbare-Energien-Gesetz	33
3.2.2 Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz	35
3.2.3 Ökosteuer	35
3.2.4 Emissionshandel	37
3.2.5 Umsatzsteuer	38
3.2.6 Einkommensteuerrecht	40
3.2.7 Soziale Grundsicherung	41
3.3 Bestandsaufnahmen der Reformvorstellungen der etablierten Parteien	43
3.3.1 CDU/CSU	44
3.3.2 SPD	44
3.3.3 Bündnis 90/Die Grünen	46
3.3.4 FDP	47
3.3.5 Linkspartei	48
3.3.6 Koalitionsvertrag	49
4 Exemplarische vertiefte Analyse: Soziale und klimaverträgliche Gebäudewärme – existierende Instrumente und Reformoptionen	51
4.1 Grundstrukturen des Rechts der Raumwärme	51

4.2	Einige zuweilen verkannte Probleme des Investor-Nutzer-Dilemmas	55
4.3	Mietrecht als Instrument im Altbestand	58
4.3.1	Duldungspflicht des Mieters bei energetischen Gebäudesanierungen	58
4.3.2	Mieterhöhung bei energetischen Modernisierungsmaßnahmen	60
4.4	Wohnungseigentumsrecht	65
4.5	Steuerrecht	66
4.5.1	Steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für den Vermieter	66
4.5.2	Steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für den Eigenheimbesitzer	68
5	Soziale Gerechtigkeit durch einen europäischen und globalen Neuansatz in der Klimapolitik	71
5.1	Gerechtigkeitsprinzip sozialer Klimapolitik: „One human, one emission right“	71
5.2	Grundgedanken einer neu ausgerichteten effektiven und sozialen Klimapolitik	75
5.3	Globale und nationale effektive und soziale Klimapolitik – ein 10-Punkte-Plan gegen die Kopenhagen-Tendenzen	77
5.4	Wie genau schützt ein klimapolitischer Neuansatz die soziale Gerechtigkeit? Und wie dient er zugleich dem Eigennutzen (fast) aller Beteiligten?	84
5.5	Widerlegung einiger Einwände – zugleich zur Frage nach nötigen neuen Institutionen globaler Klimaverhandlungen	87
5.6	Historische Emissionen als soziales Gerechtigkeitsproblem	91
5.7	Freier Markt statt Regulierung – sozialer und klimaschonender? Ewiges Wachstum durch soziale Klimapolitik?	95
6	Konkrete deutsche (oder europäische) Schritte hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit in der Klimapolitik	99
6.1	Ein nationaler Ökobonus	99
6.2	Europäisches Vorpreschen – zur Lösung des Wettbewerbsfähigkeitsproblems	100
7	Literaturverzeichnis	103
	Über die Hans-Böckler-Stiftung	113

0 Zusammenfassung/Thesen/Empfehlungen

Diese Studie sucht aus juristischer und interdisziplinärer sozialwissenschaftlicher Perspektive Konzepte für eine sozial ausgewogene Verfolgung der „Jahrhundertaufgabe Klimaschutz“ auf nationaler wie auf globaler Ebene. Dabei wird der konstant behauptete, aber in Wirklichkeit so nicht bestehende Gegensatz „soziale Gerechtigkeit versus ambitionierte Klimapolitik“ eingehend untersucht und widerlegt. Im Ergebnis wird eine entschlossenerere Klimapolitik mit einer ebenfalls entschlosseneren (nationalen wie globalen) sozialen Komponente inhaltlich entwickelt – im Kontrast zu den flagrant unzureichenden bisherigen nationalen/europäischen und auch den erwartbaren neuen globalen Ausrichtungen nach Kopenhagen. Die Studie mündet demgemäß in eine konzeptionelle Alternative zur erwartbaren, völlig unzureichenden globalen Klimapolitik im Gefolge von Kopenhagen 2010, die genau gegenläufig zum eben Gesagten der Linie folgt: zu unambitionierte Ziele für Industrieländer und gar keine oder vage Ziele für Länder wie China oder Indien; wenig Sanktionen im Falle der Zielverfehlung; zu viele Schlupflöcher; zu wenig Geld gegen die globale Armut, die durch den Klimawandel noch verschlimmert wird; unterfinanzierte Fonds statt klare Finanzhilfansprüche der Entwicklungsländer.

Die Studie bietet demgemäß ein globales Klimaschutzkonzept an, das aufzeigt, wie nach (und trotz) Kopenhagen eine radikale Klimawende im Eigeninteresse fast aller (!) Menschen und Staaten weltweit möglich wäre – und das Klimaschutz und sozialen Ausgleich verbindet. Der Grundgedanke lautet in zugespitzter Form: *Strenge Reduktionsziele weltweit, die auch den Schwellenländern mittelfristig einen nachhaltigen Entwicklungspfad vorgeben, und zugleich eine hohe finanzielle Kompensation seitens der Industrieländer zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenländer (und ein sozialer Ausgleich innerhalb der Industrieländer).* Die Studie berücksichtigt also die soziale Verteilungskomponente einerseits durch verstärkte Ausgleichsmaßnahmen für bestimmte Verteilungswirkungen von Klimapolitik auf nationaler und globaler Ebene – und andererseits durch Vorschläge für eine Intensivierung der Klimapolitik selbst, die ihrerseits eine wesentliche langfristige sozialpolitische Maßnahme darstellt. *Kurzfristige plus langfristige Sozialverträglichkeit durch Klimaeffektivität und bestimmte Flankierungen, lautet die konzeptionell weiter ausgearbeitete Idee.*

Grundlage ist zunächst eine genaue Analyse der verschiedenen sozialen Implikationen der Klimapolitik und ihrer nationalen, europäischen und globalen Instrumente, bei der sich auch zeigt, dass einzelne „soziale Einfärbungen“ bestimmter klimapolitischer Instrumente letztlich nicht hinreichend geeignet erscheinen, die komplexe sozial-klimapolitische Problemlage abzubilden, nicht einmal hinsichtlich des „nur nationalen“ Bereichs (am ausführlichsten wird das für den Raumwärme-Bereich analysiert):

- Zwar wirkt Klimapolitik, u.a. weil sie die fossilen Brennstoffe verknappen und verteuern muss, kurzfristig tendenziell für die Einkommensschwächeren überproportional belastend aufgrund des prozentual größeren Anteils der Energiekosten an ihrem Einkommen. Jener Effekt geht von einer Vielzahl gesetzlicher Regelungen aus und gerade nicht nur von den unmittelbaren Energiepreis-Regelungen.
- Vereinzelte Versuche eines sozialen Ausgleichs wie die in Deutschland praktizierte Senkung der Rentenbeiträge aus den Ökosteuererinnahmen wiegen diesen Effekt nur in begrenzten Teilen auf und kommen zudem wesentlichen sozial schwächeren Gruppen (Arbeitslosen) naturgemäß nicht zugute.
- Viele klimapolitisch motivierte Förderprogramme und Steuererleichterungen nützen zudem faktisch nur denjenigen, die bereits über ein gutes Einkommen verfügen.
- Umgekehrt muss festgehalten werden: Nicht speziell Klimapolitik trifft Ärmere besonders. Bei der Umsatzsteuer z.B. ist es nicht anders. Es ist deshalb zumindest unredlich, wenn manche in hervorgehobener Weise gerade der Klimapolitik Verteilungswirkungen vorwerfen.
- Zudem schafft eine effektive Klimapolitik bereits kurzfristig Arbeitsplätze, etwa bei den erneuerbaren Energien oder im Energieeffizienzbereich, ebenso wie eine insgesamt dynamisierte wirtschaftliche Entwicklung, was sozial als positiver Effekt zu Buche schlägt.
- Außerdem wird der Klimawandel selbst zu voraussichtlich deutlich größeren sozialen Benachteiligungen bestimmter Gruppen führen als die bisherigen moderaten Maßnahmen zu seiner Verhinderung: Es werden auch in Deutschland und Europa die sozial Schlechtergestellten vom drohenden Klimawandel überproportional stark betroffen sein – also von Naturkatastrophen, Kriegen, Energiepreisexplosionen, zusammenbrechender Versorgungssicherheit usw.

- Im globalen Maßstab werden die Hauptopfer des Klimawandels Entwicklungsländer und künftige Generationen sein – obwohl sie zur Verursachung des Klimawandels wenigstens bisher nur in geringem Umfang beigetragen haben.
- Umgekehrt kann eine entschlossene Klimapolitik langfristig (!) sozialen Belangen wie z.B. stabilen Energiepreisen (durch Abkopplung von den erwartbaren Preisexplosionen bei den fossilen Brennstoffen Öl, Gas, eventuell auch Kohle) sowie der Versorgungssicherheit gerade dienen. Dies gilt für Industrieländer und für Entwicklungsländer.
- All ist umso relevanter, als die soziale Ungleichheit weltweit ohnehin schon extrem ausgeprägt ist. Deren Abbau wiederum könnte, selbst wenn sie von den Industrieländern massiv finanziell unterstützt würde, auch die soziale Lage in den Industrieländern stabilisieren, da damit die Gefahr eines globalen Dumpingwettlaufs um die niedrigsten Sozialstandards gebannt werden könnte.

Die verbreitete politische Linie „Sozialpolitik durch kostenarme, unzureichende Klimapolitik“ ist vor diesem Hintergrund national und global unzureichend und schädlich, und zwar klimapolitisch ebenso wie sozialpolitisch. Gleichwohl ist sie hinter der nationalen und europäischen Klimapolitik ebenso durchgängig erkennbar wie hinter dem völlig unzureichenden globalen Klimakompromiss, der sich seit Kopenhagen abzeichnet (und der selbst bei deutlichen Verbesserungen, legt man das halbwegs Erwartbare zugrunde, immer noch flagrant unzureichend wäre). *Die Kernaufgabe lautet stattdessen, Reformkonzepte zu entwickeln, die sowohl klimapolitisch effektiv und dadurch langfristig sozial sind – und die gleichzeitig kurzfristig soziale Verwerfungen national und global vermeiden.*

Die Studie entwickelt für all dies auch eine rechts- und gerechtigkeitstheoretische Grundlage. Ein nachhaltiger, also auch von künftigen Generationen und von allen Menschen weltweit so praktizierbarer Lebensstil wird vielleicht den Individual-Pkw durch Car-Sharing ersetzen, den Fleischkonsum weitestgehend reduzieren, Urlaubsflüge zur Ausnahme machen und in Null-Emissions-Häusern stattfinden. Abgesehen davon, dass dies gerade nicht das Lebensglück vermindern muss, liegt hierin auch kein Gerechtigkeitsproblem. Eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft muss natürlich das zum Leben Notwendige, Rechtsgleichheit und reale Entfaltungschancen für alle garantieren – sie garantiert aber keine materielle Gleichverteilung. Deswegen kann auch nicht jedwede soziale Verteilungswirkung von Klimapolitik beanstandet werden (sowohl rechtlich als auch ethisch-philosophisch); auch ohne Umweltschutz kann sich nicht jeder jedweden Wohlstand leisten. Zudem garantieren liberale Gesellschaften zwar Selbstbestim-

mung; dabei müssen aber die Wirkungen auf die Freiheit anderer mitbedacht werden. Andernfalls verengt man Selbstbestimmung auf materielle Selbstentfaltung und löst sie vom (für die Freiheit als Autonomie zwingenden) Einstehenmüssen für die Folgen des eigenen Handelns ab. Bisher leben westliche Gesellschaften beim Klimaproblem auf Kosten künftiger Generationen und der Menschen im Süden. Und die gebotene soziale Gerechtigkeit lässt sich richtigerweise fassen als die aktuelle und langfristige, nationale und globale Sicherung der Selbstbestimmung und ihrer elementaren äußeren Voraussetzungen, zu denen auch ein basaler Energiezugang und ein stabiles Globalklima zählen. Auch wenn dieses Hinausreichen über den alltäglichen Kontext häufig verdrängt werden mag, weil Menschen emotional das Hier und Heute und die wenig eingehegte Selbstentfaltung oft als zentral erscheinen mag – und eine echte Klimawende manchem ungewohnt, unbequem oder vordergründig „zu teuer“ erscheinen mag.

Die dauerhafte und nationale wie globale Sicherung der sozialen Gerechtigkeit spricht im Kern für massive klimapolitische Schritte, verbunden (national wie global) mit sozialen Kompensationen für die sozial Schwächeren, um deren elementare Freiheitsvoraussetzung „basaler Energiezugang“ jederzeit sicherzustellen. Diese Kompensation darf jedoch nicht die Form von „Sozialtarifen auf Strom“ o.ä. annehmen; sie muss vielmehr so aussehen, dass der Verhaltensänderungsanreiz, der von einer wirksamen Klimapolitik ausgehen soll, erhalten bleibt. *Daran anknüpfend entwickelt die Studie eine Weiterentwicklung und Neuausformung der nationalen/europäischen wie auch der globalen Klimapolitik in Gestalt eines doppelten Emissionshandels, der die globalen (!) Emissionen, wie eigentlich erforderlich, bis 2050 um 80-90 % (und nicht nur um 50 %) reduzieren und zugleich auch kurzfristig soziale Probleme (national und global) durch einen Kompensationsmechanismus abwenden kann. Da das Existenzminimum national und global, aktuell und dauerhaft nur erhalten werden kann, wenn insgesamt Klimagasausstoß und fossiler Brennstoffverbrauch massiv verringert werden, entsteht dabei ein System weltweit pro Kopf gleicher Emissionsrechte.* Der Ansatz unterscheidet sich in seinen weit reichenden Zielen, in seiner Ausgestaltung, in seiner sozialen Komponente in Nord wie Süd und in seiner Bereitstellung einer tragfähigen rechtstheoretisch-moralischen, aber auch eigennutzenbezogenen Begründung von verwandten Klima-Konzepten, die manche als „Budgetansätze“ oder „Pro-Kopf-Emissions-Ansätze“ bezeichnen.

Freilich braucht die europäische und nationale Politik sich nicht von einer raschen globalen Weiterentwicklung oder einem großen europäischen klimapoli-

tischen „Sprung“ abhängig zu machen: Denn ebenso (wenngleich weniger wirksam) ist das Einführen eines Ökobonus und eines „Pro-Kopf-Ansatzes“ zunächst auch allein innerhalb der EU denkbar. Nachteile für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen oder europäischen Wirtschaft können mit Hilfe von Border Adjustments („Ökozöllen“) auf Im- und Exporte vermieden werden.

Nicht durchgreifend problemlösend können dagegen Versuche wirken, vereinzelte soziale Komponenten bei einzelnen klimapolitischen Instrumenten einzuführen, etwa im Raumwärmebereich; sie können die komplexe sozial-klimapolitische Problemlage nicht hinreichend abbilden. Mit alledem hat die Studie die Sicherung der Voraussetzungen von Sozialpolitik und Demokratie im Blick – in einer Perspektive, die angesichts der globalen Finanzkrise nicht etwa in den Hintergrund treten darf, sondern eine überragende langfristige und globale Bedeutung hat.

1 Problemstellung:

Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik

Es ist inzwischen nahezu allgemein bekannt, dass im Klimaschutz global, europäisch und national erheblicher Handlungsbedarf besteht. Treibhausgasbegrenzungen, erneuerbare Ressourcen, Ressourceneffizienz und Suffizienz – freilich nicht nur im eigentlichen Energiesektor, sondern z.B. auch in der Landwirtschaft – bilden das strategische Quartett, um den bestehenden Handlungsbedarf einzulösen.³ Denn fossile Brennstoffe (im Kern Öl, Gas, Kohle) bilden das Hauptproblem beim Klimawandel; und ihr sukzessive drastisch zu verringernder Einsatz ist die Kern-Klimaschutzmaßnahme. Dies wird möglich, indem man entweder Energie ganz einspart (also auf bestimmte Dinge verzichtet), Energie effizienter einsetzt oder Energie durch treibhausgasärmere Energieträger (speziell Solar-, Windenergie, Geothermie, z.T. auch Biomasse) ersetzt. Wobei erneuerbare Energien oder Energieeffizienz als Ergänzung stets absolute gesamt- bzw. weltgesellschaftliche Treibhausgasreduktionsziele brauchen; sonst droht die Klimagaseinsparung schlicht durch steigenden Wohlstand nivelliert zu werden.

Der klimapolitische Handlungsbedarf ist insgesamt wesentlich größer, als der große (auch für die Demokratie wenig förderliche) Klima-Konsens der Staaten, Parteien und Verbände glauben macht: Will man katastrophale Folgen wie riesige ökonomische Schäden, Kriege um Wasser und Öl und Millionen von Toten und noch mehr Hungernden weltweit abwenden, und will man zudem mittelfristige große ökonomische Chancen einer Klimawende aufgrund neuer Technologiemarkte usw. nutzen, braucht man bis 2050 eine Treibhausgasreduktion um weltweit (!) mindestens 80 % (und nicht um 50 % oder gar weniger). Dabei geht es auch um die langfristige Versorgungssicherheit in puncto Energie – also einerseits um Unabhängigkeit von instabilen Weltregionen und andererseits um Unabhängigkeit von schwindenden fossilen Brennstoffen. Für den Westen, der pro Kopf noch immer ein Mehrfaches oder gar Vielfaches der Emissionen des durchschnittlichen Inders oder Chinesen (oder gar Afrikaners) verursacht, heißt das, bis 2050 nahezu bei einer Null-Emissions-Wirtschaft ankommen zu müssen. Konkreter ausgedrückt wird z.B. der deutsche CO₂-Ausstoß von momentan 11 Tonnen pro Kopf und Jahr auf rund 0,5-0,8 Tonnen sinken müssen, um dauerhaft und global

3 Vgl. Europäische Kommission 2007 und DGB 2010.

verträglich zu sein.⁴ Das ist eine riesige gesellschaftliche (technisch allerdings realisierbare) Herausforderung, die zudem eine sehr differenzierte Analyse der komplexen ökonomischen, anthropologischen und kulturellen Hintergründe der Klimakrise nötig macht. Andernorts wurde all dies ausführlich behandelt, ebenso wie dort die hinter all dem weit zurückbleibende deutsche, europäische und globale Praxis näher beschrieben wurde.⁵

Weltweit sind die Treibhausgasemissionen seit 1990 um rund 40 % gestiegen.⁶ Auch die westlichen Länder werden ihre eigentlich nicht sehr weit reichende Verpflichtung aus dem völkerrechtlichen Kyoto-Protokoll, die Emissionen bis 2012 gemessen an 1990 um 5 % zu reduzieren, nicht einhalten. In den OECD-Staaten haben die Emissionen vielmehr um ungefähr 10 % zugelegt, und dies trotz der Industriezusammenbrüche 1990 in Osteuropa. Auch Deutschland wird sein Kyoto-Ziel für 2012 möglicherweise nur knapp erreichen, obwohl doch etwa 14 % der zugesagten 21 % Reduktion schon durch den Zusammenbruch der DDR „erbracht“ wurden; der Rest dürfte zu wesentlichen Teilen dadurch „erbracht“ worden sein, dass energieintensive Industrien (z.B. Stahl) einfach zunehmend ins nichtwestliche Ausland verlagert worden sind. Der Okzident stagniert klimapolitisch also nach wie vor, und auch Deutschland ist kaum der viel beschworene Vorreiter. Doch der Treibhausgasausstoß der OECD-Staaten muss bis 2050 wohl um mindestens 90-95 % sinken, wenn man global auf etwa minus 80 % kommen möchte und eine Konzentration an Treibhausgasen in der Atmosphäre nicht überschreiten will, die katastrophale Folgen hätte (nicht nur 60-80 %, wie es häufig heißt). Und pro Kopf emittiert ein Europäer immer noch ein Vielfaches mehr als ein Chinese oder Afrikaner – denen man einen gewissen Klimagasausstoßzuwachs gerade zustehen müsste, um die drückende Armut auf der Südhalkugel zu überwinden. Die Schwellenländer (und Entwicklungsländer) unterliegen bisher erst gar keinen Reduktionspflichten; auch dies trägt in zunehmendem Maße zur problematischen

4 Das IPCC empfiehlt konkret 46-79 % Treibhausgasreduktion weltweit (!) bis 2050, wenn man 2-2,4 Grad globale Erwärmung hinnehmen will, und bezeichnet dies als (wegen der Rückkopplungseffekte) vielleicht noch zu zurückhaltend; vgl. IPCC 2007, S. 15, Tabelle SPM.5. Bei einer wachsenden Weltbevölkerung ergäbe das (vgl. ebd.) bei heute weltweit 4,6 Tonnen CO₂ (ohne Entwaldung) jährlich pro Kopf 1,3-0,4 Tonnen pro Kopf. Für Industriestaaten bedeutet das etwa 87-96 % Emissionsreduktionen. Und all dies macht die Voraussetzung, dass (a) 2-2,4 Grad Erwärmung noch tolerabel sind und dass es (b) keine Rückkopplungseffekte gibt, was beides eher realitätsfern ist; zudem beginnt das IPCC (c) wohl einzusehen, der Klimawandel schneller kommt als erwartet, u.a. aufgrund der Forschungen der NASA; vgl. Hansen 2007.

5 Zum gesamten Gegenstand des Absatzes Ekdardt 2009b; siehe ferner DGB 2009.

6 Siehe hierzu und zum folgenden wieder die Nachweise bei Ekdardt 2009b.

Entwicklung des Globalklimas bei. Die Grundverpflichtung der völkerrechtlichen Grundlage hinter dem Kyoto-Protokoll, der Klimarahmenkonvention von 1992, nämlich (so heißt es dort vage) „gefährliche anthropogene Störungen“ des Klimas abzuwenden, liegt damit bisher flagrant außer Reichweite.

Jedoch steht ein oft behaupteter Gegensatz „soziale Gerechtigkeit versus ambitionierte Klimapolitik“ im Raum. Neben dem Thema „Wettbewerbsfähigkeit“ ist das vielleicht der Bereich, in dem die stärksten Vorbehalte gegen eine wirklich energische Klimapolitik formuliert werden. Gleichwohl geht der behauptete Gegensatz voraussichtlich am Kern der Sache vorbei. Letztlich könnte der Klimawandel (viel mehr als die Klimaschutzpolitik) vielleicht selbst eine Hauptgefahr für die künftige soziale Gerechtigkeit in Deutschland sein – und mehr noch zu Lasten der Ärmsten in anderen Ländern, die zum Klimawandel meist wenig beigetragen haben. Klimaschutz stabilisiert langfristig zudem beispielsweise die Energiepreise und die Versorgungssicherheit ist schon deshalb selbst positiv relevant für die Sozialpolitik. Und Klimapolitik ist geeignet, global die womöglich größte soziale Katastrophe zu Lasten der Ärmsten der Armen abzuwenden, die die Hauptopfer des Klimawandels wären. Allerdings gibt es auch die gegenläufige soziale Seite des Klimathemas: die mögliche (kurzfristige) soziale Belastungswirkung von Klimapolitik für sozial Schwächere hierzulande wie auch in den Entwicklungsländern. Klimapolitik verknappt nämlich planmäßig fossile Brennstoffe und macht sie damit teurer, und die daraus entstehenden Mehrkosten treffen die sozial Schwächeren voraussichtlich überproportional, da die Energiekosten (und mit ihnen nahezu sämtliche Kosten relevanter Güter) bei ihnen einen proportional viel größeren Anteil am Einkommen ausmachen. Dies sind vielleicht nur kurz- und mittelfristige Mehrkosten, solange man sich im Übergang weg von den fossilen Brennstoffen befindet. Sobald nämlich der Sprung zu einer anderen Wirtschaftsweise geschafft ist, wird dies die Energiepreise wohl stabilisieren (dagegen würde man in eine Energiepreisspirale hineinlaufen, wenn man weiter auf die immer knapper und ergo teurer werdenden fossilen Brennstoffe setzt). Trotzdem besteht kurzfristig sozialpolitischer Handlungsbedarf, da eine durchgängige basale Versorgung mit Energie von existenzieller und zentraler sozialstaatlicher Bedeutung ist: Energie sollte im Okzident für jeden bezahlbar bleiben – und sie soll im Süden für jeden bezahlbar werden und die dortige Entwicklung im Interesse der unabweisbar notwendigen Armutsbekämpfung gerade ermöglichen.

Diese verschränkte Betrachtung ist auch deshalb essentiell, um größere soziale Spannungen oder Akzeptanzverluste im Kontext des nötigen Übergangs zu

einer entschlossenen Klimapolitik abzuwenden. Dies ist auch demokratisch wichtig: Einerseits muss Klimapolitik zwingend durchschlagender werden und kann nicht „realpolitisch“ auf eher kleine Schritte beschränkt bleiben, weil sie sonst ein Menschenopfer in Millionenhöhe und gigantische ökonomische Schäden in Kauf nähme. Andererseits muss jedwede politische Rahmensetzung mit einem gesamtgesellschaftlichen Umdenken verknüpft sein und die gesamte (letztlich Welt-) Gesellschaft auf den Weg hin zu nachhaltigen Lebens-, Arbeits- und Konsumstilen mitnehmen.⁷ Für diese gesamte notwendige Entwicklung spielen naturgemäß zivilgesellschaftliche Gruppen eine zentrale Rolle – aufgrund ihrer sozialen Rolle, ihrer Mitgliederzahl und ihrer Anknüpfung am Arbeitsprozess gerade auch die Gewerkschaften.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist demgemäß die Entwicklung politisch umsetzbarer Antworten auf die Frage, wie Klimapolitik dauerhaft sozial gerecht gestaltet werden kann – einerseits auf der nationalen Ebene, andererseits auf der globalen Ebene, einerseits in kurzfristiger Hinsicht, andererseits aber auch in mittel- und langfristiger Hinsicht. Die entsprechenden Konzepte müssen dabei die eben schon kurz skizzierte Komplexität und Ambivalenz der Thematik – Klimapolitik einerseits als Sozialpolitik, andererseits u.U. aber auch als kompensationsbedürftiges Problem für den sozialen Ausgleich (national und global) – angemessen reflektieren. Die bisher politisch implizit gängige Linie „Sozialpolitik durch nur äußerst moderate nationale und globale Klimapolitik“ wird dabei gerade nicht beschritten werden; sie ist klimapolitisch verheerend und auch sozialpolitisch nicht weiterführend, da der Klimawandel eben auch selbst massive soziale Probleme schaffen würde.

Anders als eine IFEU-Studie für die Hans-Böckler-Stiftung⁸ zielt die vorliegende Untersuchung nicht auf die Mikroebene, also auf lokale Handlungsmöglichkeiten im Rahmen des geltenden politisch-rechtlichen Rahmens (im Sinne von kommunalen Aktivitäten, wie sie z.B. auch die IFEU-Studie untersuchte und begleitete). Es geht vielmehr um die Analyse und die Veränderung ebenjenes Rahmens, also um die Makroebene. Bisher haben nicht nur Großinstrumente der Klimapolitik mit ihren energiepreistreibenden Intentionen (Ökosteuern, Emissionshandel usw.) die eben schon angedeutete sozial u.U. nicht durchgängig wünschenswerte Wirkung; auch verschiedene staatliche Förderprogramme, etwa über Steuererleichterungen, nützen vor allem den Besserverdienenden (die überhaupt

7 In diesem Sinne auch DGB 2009.

8 Vgl. IFEU 2006.

ein hinreichendes Einkommen haben, um sinnvoll Steuererleichterungen geltend machen zu können) und nicht einer Arbeitnehmer-Durchschnittsfamilie – oder gar den Empfängern staatlicher Transferleistungen. Mit alledem ist die Debatte um Klima und Gerechtigkeit ein zentrales Anliegen künftiger Gestaltung von Sozialstaatlichkeit – und ein zentrales Anliegen eines weiterhin auskömmlichen Lebens für Arbeitnehmer, hierzulande wie auch global. Konkret ergeben sich mehrere Fragestellungen:

- Die *erste Fragestellung* der Studie lautet: Welche Auswirkungen für sozial unterschiedlich starke Personen (zunächst hierzulande, letztlich aber auch darüber hinaus) haben die existierenden Klimapolitikinstrumente, also die Regelungen des geltenden Klimaschutzrechts wie Subventionen, Steuererleichterungen, das Erneuerbare-Energien-Gesetz, das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, der Emissionshandel, die Ökosteuer, aber auch das globale Klimaschutzrecht u.a.m.? Dabei ist hier nicht an eine monetär quantifizierende Auswirkungserhebung gedacht. *Was bisher fehlt, ist vielmehr eine Zusammenschau der Gesetze, die überhaupt auf das Spannungsfeld Klima und soziale Gerechtigkeit einwirken; ohne eine solche Zusammenschau wird jedoch die soziale Reichweite der Klimapolitik notwendigerweise unterbelichtet werden; ähnlich wie in der Familienpolitik besteht ein deutlich zu geringes Bewusstsein darüber, dass eine große Vielzahl klimaschutzrechtlicher Regelungen existiert, deren soziale Verteilungsrelevanz bisher kaum bedacht wurde. Ebenfalls wichtiger als eine exakte monetäre Quantifizierung erscheint es, die soziale Relevanz der Klimapolitik in ihren differenzierten und widersprüchlichen Zusammenhängen zu erfassen und darzustellen (der alleinige Hinweis auf jetzt und heute monetär bezifferbare Energiepreise griffe insoweit zu kurz): Klimawandel und steigende fossile Energiepreise sind selbst wie erwähnt ein soziales Problem. Zudem ist eine anspruchsvolle Klimapolitik potenziell ein Innovations- und Arbeitsplatzmotor und damit sozialpolitisch positiv relevant usw. Umgekehrt muss aber eben ein Grundbestand an Energie für alle Menschen, auch für sozial Schwächere, finanzierbar bleiben.* Wichtig ist vor allem auch, die nationale und die globale soziale Gerechtigkeit parallel zu bedenken – und zudem (quer zu dieser Unterscheidung) damit zu rechnen, dass sowohl nach der kurzfristigen als auch nach der langfristigen sozialen Wirkung von Klimaschutz gefragt werden muss.
- Die *zweite Fragestellung* der Studie lautet, in Anknüpfung die eben geschilderte komplexe soziale Relevanz der Klimapolitik: Welche Reformkon-

zepte – wiederum auf der (nationalen oder auch transnationalen) Makroebene, also nicht im Sinne kommunaler Maßnahmen wie in den erwähnten IFEU-Studien – versuchen diese Komplexität besser abzubilden und damit eine dauerhaft sozial ausgewogenere und zugleich weiter voranschreitende Klimapolitik zu ermöglichen? Praktisch-politisch ist besonders relevant, welche konkreten Konzepte die politischen Strömungen und Parteien hier erkennen lassen und in nächster Zeit zu verfolgen beabsichtigen. Insofern sind einerseits konkrete Reaktionen z.B. auf die Energiepreisdebatte interessant. Andererseits ist der Streit um globale Lösungen im Gefolge des gescheiterten Kopenhagen-Gipfels relevant.

- Darauf aufbauend ergibt sich eine dritte Fragestellung bzw. eine dritte Aufgabe: die Entwicklung der Grundelemente eines eigenen Konzeptes, welches klima- und sozialpolitische Desiderate besser zusammenführt als bislang (aufgebaut werden kann auf einige, hier weiter zu konkretisierende und auszuarbeitende Gedanken dazu im Schlussabschnitt einer ersten Böckler-Studie⁹). Dementsprechend trägt das Projekt zur Stabilisierung der Sozialstaatlichkeit bei. Dabei wird die nationale mit der europäischen und internationalen Perspektive verknüpft; denn Klimapolitik ist heute in weiten Teilen europäische oder internationale Politik.

Der erste Teil des Projekts ist die Analyse der sozialen Wirkungen der geltenden Klimaschutzgesetze. Die verschiedenen existenten Vorschläge zur Schnittmenge „Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit“ sind der zweite Aspekt, denn diese Vorschläge sollen analysiert werden. Der dritte Aspekt ist die fokussierte Entwicklung eines eigenen Konzepts zu „Klimaschutz und sozialer Gerechtigkeit“. Dabei geht es nicht nur um den oft einseitig fokussierten Strombereich; denn Strom, Wärme und Treibstoff stecken letztlich in jedem Produkt und jeder Dienstleistung. Speziell der Wärmesektor wird deshalb einer vertieften Analyse unterzogen werden. Ebenso ist es nötig, den Begriff der sozialen Gerechtigkeit zumindest dann, wenn ein eigenes Konzept entwickelt wird, etwas näher zu operationalisieren (dazu Kap. 5.1).

Vorab ist noch auf drei Dinge hinzuweisen:

- Soziale materielle Verteilungsfragen sind nur ein Teilaspekt von Gerechtigkeit (die insgesamt davon handelt, dass die Ordnung von Gesellschaften „richtig“ ist; näher dazu Kap. 5.1).

9 Vgl. Ekarde u.a. 2009a.

- „Sozial“ kennzeichnet in dieser Studie also die Verteilungsfragen der Klimapolitik und des Klimawandels, einerseits innerhalb der Industrieländer und andererseits zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern. Keinesfalls unterstützt wird die in der (primär deutschen) „Drei-Säulen-Vorstellung“ von Nachhaltigkeit enthaltene Idee, „ökologisch“ und „sozial“ würden als Begriffe gewissermaßen zwei klar abgrenzbare Bereiche der äußeren Welt markieren.¹⁰ Zudem hat „sozial“ in diesem weiten Wortsinne nicht wirklich mehr einen verwertbaren Begriffsinhalt.
- Die Komplexität selbst der „sozialen“ (also Verteilungs-)Fragen in einem engen Wortsinne wird dazu führen, dass die vorliegende Studie am Ende in eine Alternativkonzeption mündet, die über ein selektives Berücksichtigen einzelner Verteilungswirkungen von Klimawandel und Klimapolitik hinausgeht und grundsätzlicher ansetzt. Dies verbindet sich dann auch damit, die möglichen (in letzter Instanz physikalischen) Grenzen des bisherigen okzidentalen Modells „sozialer Ausgleich durch ständiges Wirtschaftswachstum“ wenigstens kurz anzusprechen.

10 Im Einzelnen zur Kritik am Drei-Säulen-Modell sowie zu einer Alternative Ekardt 2010. Dort auch näher dazu, dass das Drei-Säulen-Modell keinesfalls völkerrechtlich oder aus sonstigen Gründen zwingend vorgegeben ist; eher ist das Gegenteil der Fall.

2 Methodik der vorliegenden Untersuchung

Methodisch operiert die Studie in allen drei Fragestellungen im Grenzbereich von Rechtswissenschaft und Soziologie (bzw. Politologie); denn sie behandelt die Auswirkungen aktueller und denkbbarer Politikinstrumente und damit von Gesetzen. Nach der Bestandsanalyse der geltenden, stets rechtsförmigen¹¹ Instrumente der Klimapolitik geht es im rechtspolitischen Teil um neue Konzepte für mehr soziale Gerechtigkeit bei einer gleichzeitig voranschreitenden Klimapolitik – zunächst im Sinne einer Analyse fremder Reformkonzepte, sodann um die Grundlinien eines eigenen Reformkonzepts. Für alle genannten Fragestellungen bedeutet dies folgendes: Da die Thematik auch Gegenstand politik-, sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Analysen ist, wird diese Literatur dabei einer *steuerungswissenschaftlichen Analyse* unterzogen. Steuerungswissenschaftliche Analysen – manche sprechen auch von Gesetzesfolgenabschätzung – sind ein anerkannter Forschungsansatz an der Schnittmenge von Rechts-, Politik-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaft.¹² Solche Analysen – zu denen auch steuerungswissenschaftliche Abschnitte der soziologischen Klassiker gehören¹³ – schätzen ab, welche Auswirkungen bestimmte diskutierte Vorschläge, hier z.B. zur Schnittmenge „Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit“, voraussichtlich haben werden. Es geht also um die Untersuchung, ob ein Mittel bestimmte Ziele wirksam erreicht. Eine solche Abschätzung bezieht stets kombiniert mehrere Elemente ein: (a) Textanalyse einschlägiger Gesetze (wie bei juristischer Arbeit generell) einschließlich einschlägiger Rechtsprechung; (b) Sekundäranalyse vorhandenen quantitativ- oder qualitativ-empirischen Materials, etwa zur Energiepreisentwicklung und ihren sozialen Wirkungen¹⁴; (c) Anwendung theoretischer Einsichten zur Steuerungswirkung bestimmter Arten politischer Maßnahmen.

All dies gemeinsam ermöglicht Erkenntnisse darüber, inwieweit (I) Klimapolitik ihrerseits stets bestimmte soziale Vorteile hat, aber auch welche Probleme sich ergeben und (II) welche rechtlichen Regelungen oder Reformvorschläge

11 Auch der Emissionshandel, eine Ökosteuer oder eine Produktkennzeichnung zur Verbraucherinformation werden nur dadurch zum Politikinstrument, dass sie in eine gesetzliche Form gebracht und damit vorgeschrieben werden. Die verbreitete Redeweise von „rechtlichen versus ökonomische und informationelle Instrumente“ ergibt damit nicht unbedingt viel Sinn.

12 Vgl. statt vieler Schneider 1999; Ekardt 2010; Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann 2004.

13 Vgl. z.B. Habermas 1992 und Luhmann 1993.

14 Vgl. etwa IFEU 2006; Niebert 2008.

voraussichtlich welche soziale Relevanz haben. Eine solche methodisch steuerungs wissenschaftliche Untersuchung könnte in weiteren Studien durch quantifizierende Untersuchungen ergänzt werden, z.B. durch Untersuchungen, welche quantifiziert-monetären Einflüsse z.B. der Emissionshandel auf die Energiepreise und dem folgend auf sonstige Produktpreise – in fast allem steckt Energie – in Industrie- und Entwicklungsländern hat und wie sich insoweit verschiedene Reformmodelle auswirken würden. Solche quantifizierenden Untersuchungen, wie sie manchmal von Wirtschaftswissenschaftlern unternommen werden, hätten den vorliegenden Rahmen indes gesprengt. Die vorliegende Studie ist jedoch eine zwingende Voraussetzung, auf die spätere Quantifizierungen aufbauen könnten: Die quantifizierende Empirie wäre ohne einen solchen steuerungs wissenschaftlichen Ansatz „blind“ – sie wüsste gar nicht, wonach sie suchen bzw. fragen sollte (genau dies ist das Problem bisheriger quantifizierender Energiepreisdebatten, die nicht hinreichend überlegen, welche vielfältigen gesetzlichen Regelungen überhaupt relevant sind für den Energiepreis; dementsprechend unzureichend fallen auch die Reformvorschläge aus). *Auch der konkrete politische Diskurs benötigt deshalb zunächst ein Aufzeigen der grundsätzlichen klima- und sozialpolitischen Wirkungszusammenhänge der existierenden Gesetze und Reformvorschläge, die vorliegend geleistet werden soll. Bereits auf dieser Grundlage kann sinnvoll über eine sozial gerechtere und zugleich effektivere Klimapolitik debattiert werden. Denn die ganz exakte monetäre Quantifizierung der Auswirkungen einer Maßnahme ist politisch weniger interessant als die Einsicht, dass bestimmte Regelungen überhaupt in einer bestimmten Richtung wirken (zumal Quantifizierungen häufig nicht das behauptete Präzisionsniveau haben, weil zu viele Faktoren – bewusst oder versehentlich – unberücksichtigt bleiben; genau dies kann durch Analysen der vorliegenden Art für die Zukunft im Übrigen unwahrscheinlicher gemacht werden).*¹⁵

Die hier gewählte Methode sei kurz an einem Beispiel veranschaulicht¹⁶: Dass Energiesteuern eine Auswirkung auf Energiepreise haben (und dass sie die sozial Schwächeren stärker belasten, weil bei ihnen der Energiekostenanteil an ihrem allgemeinen Budget größer ist), ist offenkundig und allgemein bekannt. Übersehen wird jedoch häufig, dass der größte persönliche Energiekostenposten neben dem Treibstoff die Heizwärme ist – und dass diese, wie sich durch allgemeine

15 Zur Grenze von Quantifizierungen in Steuerungs- bzw. Rechtswissenschaft auch Hofmann 2007; Ekardt 2010.

16 Vgl. bereits Ekardt/Heitmann 2009.

Überlegungen und das gründliche Analysieren sämtlicher einschlägiger Gesetze ergibt, neben Energiesteuern auch durch andere Regeln beeinflusst wird. Zu denken ist z.B. an den europäischen Emissionshandel, das deutsche Erneuerbare-Energien-Wärme-gesetz, mietrechtliche Wärmesanierungsregelungen und steuerliche Absetzmöglichkeiten für Wärmesanierungen (oder deren Fehlen). Dabei ist auch ohne ökonomische Quantifizierung – sofern man denn die einschlägigen Regelungen erst einmal vollständig identifiziert und analysiert hat – gut erkennbar, welche Regelungen beispielsweise den Mietern zugute kommen und welche nicht. Um dies und einzelne Reformmodelle in ihren Erfolgchancen durchzuspielen, kann ferner auf politik-, wirtschafts-, rechts- und sozialwissenschaftliche Verhaltensmodelle¹⁷ zurückgegriffen werden, die Abschätzungen ermöglichen, welche Verhaltensreaktionen z.B. mieterfreundliche Reformen (mit dem Ziel eines verstärkten und dabei sozial gerechten Klimaschutzes im Raumwärmebereich) bei den Vermietern auslösen würden. Solche Verhaltensmodelle sind dabei differenzierter als der „homo oeconomicus“, den Wirtschaftswissenschaftler für ihre quantifizierenden Forschungen meist zugrunde legen¹⁸ (was diese Forschungen mit einer angreifbaren Prämisse ausstattet und darum manchmal als „scheinrational“ erscheinen lässt¹⁹).

Die wesentliche Vorfrage – was denn überhaupt (klimapolitisch oder allgemein) „sozial gerecht“ bedeutet – ist im Übrigen per se keiner empirisch-quantifizierenden Klärung zugänglich. Es handelt sich vielmehr um eine normative Frage. Normative Fragen handeln davon, wie etwas sein soll. Empirisch beobachten oder quantifizierend messen kann man jedoch nie, was sein soll, sondern nur, was faktisch der Fall ist. Messen könnte man also beispielsweise auch, was bestimmte Menschengruppen rein faktisch für gerecht halten. Dies muss allerdings nicht notwendigerweise dem entsprechen, was wirklich als gerecht zu gelten hat.²⁰

17 Zusammengestellt etwa bei Ekardt 2010; kurz auch Ekardt/Heitmann 2009.

18 Dies gilt letztlich auch für vergleichsweise „umweltinteressierte“ Stimmen wie Stern 2009.

19 Vgl. wieder Hofmann 2007; Ekardt 2010; die klassische Kritik zur Überschätzung einer quantifizierenden Rationalität liefert Habermas 1981.

20 Zu alledem ausführlich Ekardt 2010 und 2009b. Dort und einleitend in Kap. 5.1 auch zu den sehr beliebten (aber auf fehlende nähere Überlegung) zurückgehenden Einwänden, es sei „per se der jeweilige Mehrheitswille gerecht“ (dies ist nicht das mit den Grundprinzipien freiheitlicher Demokratie Gemeinte, wie noch zur Sprache kommen wird) – oder Gerechtigkeit sei „sowieso nur subjektiv feststellbar“ (die darin liegende Gleichsetzung Fakten = objektiv, Sollenaussagen bzw. Wertungen bzw. Normen = subjektiv ist trotz ihrer großen Verbreitung ebenfalls unzutreffend).

3 Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit – existierende Instrumente und Reformoptionen

3.1 Ambivalente soziale Wirkungen bisheriger Klimapolitik

Seit kurzer Zeit wird in immer stärkerem Maße bewusst, dass Klimaschutz schon mittelfristig ökonomisch kein reiner Kosten-, sondern potenziell eher ein Gewinnfaktor ist. Erst recht ist Klimapolitik langfristig alternativlos; denn die Kosten eines Klimawandels würden die Kosten noch der energischsten Klimapolitik um ein Vielfaches übersteigen.²¹ Dennoch ist die Angst nicht nur vor Wettbewerbsnachteilen, sondern ebenso vor sozialen Verwerfungen – auch – in der europäischen und nationalen Politik deutlich zu spüren. Westliche Länder betreiben deshalb bisher trotz aller Anstrengungen immer noch eine vergleichsweise „moderate“ Klimapolitik, gemessen an den eingangs gekennzeichneten Herausforderungen.

Klimapolitik ist langfristig also schon rein ökonomisch alternativlos, man kann nur eben dennoch fragen: Führt eine entschlossenerere deutsche und europäische Klimapolitik nicht gleichwohl hierzulande kurz- und mittelfristig zu sozialen Problemen bzw. zu problematischen sozialen Verteilungswirkungen? Diese Frage ist unter der Überschrift „environmental justice“ bisher zwar für die Schadstoff-, aber kaum für die Klimapolitik gestellt worden. Manche meinen, dass nationale und europäische Klimapolitik (wenn die USA, China, Indien usw. gleichzeitig scheinbar untätig bleiben) schon für sich genommen und ganz unabhängig von der sozialen Verteilung der Klimapolitikskosten die europäische Wettbewerbsfähigkeit am Weltmarkt schwächt. Denn man schrecke Unternehmen ab und gefährde allein schon dadurch den Arbeitsmarkt zu Lasten gerade der sozial Schwächeren. Und selbst bei einem globalen Vorgehen in der Klimapolitik wären Arbeitsplätze durch den klimapolitisch induzierten gesellschaftlichen Wandel gefährdet, so kann man häufig hören.

Zutreffend an solchen Befürchtungen ist zunächst einmal eine bestimmte Annahme über den Hintergrund von Klimapolitik. Klimapolitik läuft (da erneuerbare Energien, z.T. aufgrund von Nebenwirkungen wie bei der Bio- oder die Windenergie, Kapazitätsgrenzen haben – die Welt bleibt physikalisch endlich) nicht zuletzt auf Energieeffizienz und teilweise auch auf Verzicht hinaus. Darauf abzielend

21 Klassisch dazu Stern 2009; siehe auch Edenhofer u.a. 2008.

machen die meisten Klimamaßnahmen direkt oder indirekt fossile Energieträger teurer (deren Verbrennung den Kern des Klimaproblems ausmacht) – und Energie ist so ziemlich in jedem Produkt indirekt enthalten. Kann eine Familie mit Kindern wirklich z.B. die höheren Baukosten für ein klimapolitisch korrektes Passivhaus aufbringen, selbst wenn sich das Ganze in vielen Fällen nach längerer Zeit amortisieren mag? Und sind steigende Energiekosten für manche nicht sogar existenziell? Einfacher gesagt: Die Folgekosten der Klimapolitik treffen womöglich sozial Schwächere intensiv, wie dargelegt – wogegen z.B. steigende Energiekosten wohlhabenderen Bevölkerungsschichten fast nichts ausmachen. Hier ist nicht einmal nur der Kreis der Armen in den Entwicklungsländern angesprochen, es geht vielmehr auch um ein Problem innerhalb der Industriestaaten. In der deutschen Boulevardpresse waren demgemäß im Laufe des Jahres 2008 erste Geschichten von Rentnern zu lesen, die angeblich aus Kostengründen Lichtstrom durch Kerzen ersetzt hätten. Dies dürfte zwar eher Polemik sein, denn Kerzen sind nicht billiger als Lichtstrom. Aber wie stellt sich die Lage bei nüchterner Betrachtung dar? Dazu ist der bereits durch einige kurze Bemerkungen angesprochene soziale Effekt von Klimawandel und Klimapolitik nun etwas differenzierter aufzufächern²²:

- In der Tat haben z.B. die deutsche Strom- und Mineralölsteuer (also die Ökosteuer) und auch der europäische Emissionshandel bestimmter Industriesektoren, der ähnlich einer Steuer zu einer Kostenumlage auf die Endverbraucher von Energie, Produkten usw. führt, eine „regressive“ Wirkung. Sie wirken kurzfristig (!) also tendenziell zu Lasten der weniger Einkommensstarken. Anders gesagt, wird deren finanzieller Spielraum aufgrund des prozentual größeren Anteils der Energiekosten an ihrem Einkommen wesentlich stärker beschnitten als bei Besserverdienenden (auch wenn diese absolut pro Kopf mehr Energie verbrauchen²³).
- Hinzu kommt, dass die z.B. in Deutschland praktizierte Senkung der Rentenbeiträge aus den Ökosteuererinnahmen bestimmten sozial schwächeren Gruppen (etwa Arbeitslosen) nichts nützt.
- Viele klimapolitisch motivierte Förderprogramme und Steuererleichterungen, sei es in Deutschland oder anderswo, nützen zudem faktisch nur denjenigen, die bereits über ein gutes Einkommen verfügen. Dies gilt etwa für die Förde-

22 Vgl. zum Folgenden teilweise schon Ekardt/von Hövel 2009; siehe auch Wicke 1993. – Dabei geht es momentan um die Problemdiagnose. Die genaue Würdigung, inwieweit soziale Effekte in einem vergleichsweise wohlhabenden Umfeld wie dem der Industrieländer wirklich als Problem für die soziale Gerechtigkeit zu beschreiben sind, findet in Kap. 5.1 statt.

23 Vgl. dazu bereits Wicke 1993.

rung von energiesparenden Anschaffungen, etwa bei der Raumwärme. Auch das EEG führt faktisch dazu, dass Investitionsstarke hier eine Art „sichere Rendite“ für ihre Investitionen vorfinden – wogegen die Kosten dafür von der Gesamtheit der Stromverbraucher aufgebracht werden.

- Dennoch: Angesichts des nach wie vor eher geringen Anteils der „klimapolitischen“ Kosten am Preis der Kilowattstunde kann man gleichwohl schlecht sagen, dass beispielsweise zunehmende Strom- und Gassperren wegen Zahlungsverzugs bei einkommensschwachen Haushalten primär ein Ergebnis verfehlter Klimapolitik wäre. Daran anknüpfend beginnt sich das Bild zu relativieren, wenn nicht gar teilweise zu revidieren:
- Denn man muss fortführen: Nicht speziell Klimapolitik trifft Ärmere besonders. Bei der Umsatzsteuer z.B. ist es nicht anders. Und dort hat der sozial Schwächere nicht einmal – wie mit dem Kauf energieeffizienter Produkte in Bezug auf die Ökosteuer – Möglichkeiten, der höheren Steuerbelastung sinnvoll zu entgehen. Es ist deshalb zumindest unredlich, wenn manche in hervorgehobener Weise gerade der Klimapolitik soziale Verteilungswirkungen vorwerfen. (Dass außerdem totale Gleichheit vielleicht gar kein Grundsatz freiheitlich-demokratischer Rechts- und Gesellschaftsordnungen ist, wird in Kap. 5.1 näher behandelt, wenn die Grundlagen sozialer Gerechtigkeit eine nähere Betrachtung erfahren.)
- Zudem schafft eine effektive Klimapolitik Arbeitsplätze, etwa bei den erneuerbaren Energien oder im Energieeffizienzbereich. Bereits ohne konkrete Maßnahmen zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen, also beispielsweise bei einer nur europäischen und nicht globalen Klimapolitik, gehen Ökonomen deshalb davon aus, dass Klimapolitik arbeitsmarktpolitisch und damit auch sozialpolitisch vorteilhaft wäre.²⁴
- Außerdem wird der Klimawandel selbst, wie bereits mehrfach anklang, zu voraussichtlich deutlich größeren sozialen Benachteiligungen bestimmter Gruppen führen als die bisherigen moderaten Maßnahmen zu seiner Verhinderung: Es werden auch in Deutschland und Europa die sozial Schlechtergestellten vom drohenden Klimawandel überproportional stark betroffen sein – also von Naturkatastrophen, Kriegen, Energiepreisexplosionen, zusammenbrechender Versorgungssicherheit usw.²⁵ Denn einkommensschwache Schichten haben

24 Klassisch dazu wiederum Stern 2009.

25 Klassisch zu den Folgen des Klimawandels IPCC 2007 und Stern 2009.

aus finanziellen Gründen weniger Verhinderungs- und Ausweichoptionen gegenüber entsprechenden Entwicklungen.

- Im globalen Maßstab werden aus gleichen Gründen die Hauptopfer des Klimawandels Entwicklungsländer und künftige Generationen sein – obwohl sie zur Verursachung des Klimawandels (wenigstens bisher) nur in geringem Umfang beigetragen haben.
- Umgekehrt kann eine entschlossene Klimapolitik langfristig (!) sozialen Belangen wie z.B. stabilen Energiepreisen (durch Abkopplung von den erwartbaren Preisexplosionen bei den fossilen Brennstoffen Öl, Gas, eventuell auch Kohle) sowie der Versorgungssicherheit gerade dienen. Dies gilt für Industrieländer und für Entwicklungsländer.
- All dies ist umso relevanter, als die soziale Ungleichheit weltweit ohnehin schon extrem ausgeprägt ist. Deren Abbau wiederum könnte, selbst wenn sie von den Industrieländern massiv finanziell unterstützt würde, auch die soziale Lage in den Industrieländern stabilisieren, da damit die Gefahr eines globalen Dumpingwettlaufs um die niedrigsten Sozialstandards gebannt werden könnte.

Diese Aspekte – bei näherer Betrachtung alle wenig spektakulär, aber in ihrem Zusammenwirken selten klar gesehen – führen zu einer zentralen Feststellung: *Wer soziale Gerechtigkeit will, muss deshalb den Klimawandel verhindern, er sollte aber auch über die Kostenverteilung der Klimapolitik offen reden. Kurzfristige wie langfristige, nationale wie globale Aspekte sozialer Gerechtigkeit wollen hierbei bedacht sein. „Niedrigere (verbrauchsfördernde) Energiepreise“ bringt diese komplexen Verschränkungen nach dem bis hierher Herausgearbeiteten aber eben nicht gut zusammen* (auch wenn das in westlichen Staaten z.Zt. eine populäre Forderung ist). Denn sie nehmen den Klimawandel als soziales Problem insoweit in Kauf, als sie den preislichen Energiesparanreiz teilweise beseitigen, anstatt „flächendeckend“ Klimapolitik zu betreiben und deren mögliche soziale Folgen in einer klimaverträglichen Weise abzufedern.²⁶ Ebenso wenig ist die bisherige, an der Klimagasbilanz ablesbare unzureichende Klimapolitik (die es gleich näher zu analysieren gilt) sozial sinnvoll.

Dafür muss das mögliche Spannungsverhältnis zunächst einmal ungeschminkt zur Kenntnis genommen werden. Zweifellos sind politische Maßnahmen immer Kompromisse, auch wenn es oft bequemer erscheinen mag, Unvereinbares nebeneinander zu fordern, ohne die Widersprüchlichkeiten zu thematisieren. Es blie-

26 Zu möglichen Ansätzen dafür siehe Kap. 5.

be aber eben dennoch sinnwidrig, am einen Tag die alte Pendlerpauschale (eine Subvention der Klimainanspruchnahme, die außerdem als Steuererleichterung wiederum primär den Besserverdienenden nützt) und vielleicht noch die ebenso wirkende Eigenheimzulage zurückzufordern und am nächsten Tag für „mehr Klimaschutz“ einzutreten. Bei alledem muss freilich erst noch geklärt werden, welche sozialen Verteilungswirkungen wirklich als im strengen Sinne „ungerecht“ zu gelten haben (dazu Kap. 5.1).

Die deutsche und europäische und auch die globale Politik berührt zuletzt zwar öfter das Thema „Klima und soziale Gerechtigkeit“; ein wirkliches konzeptionelles Herangehen fehlt jedoch. So kommt die Makro-Dimension des Themas (jenseits kurzfristig bezahlbarer Energiepreise) selten in den Blick; und es werden auch keine energischen Schritte unternommen, das Thema wirklich anzugehen. Im wissenschaftlichen Schrifttum ist das Thema noch schwächer durchdrungen. Vorhandene Analysen beschränken sich auf einzelne Instrumente und Fragen.²⁷ So wird manchmal der Strompreis thematisiert und nach Mikro-Effizienzoptionen gefragt, um sozial Schwächeren Kosteneinsparungen zu eröffnen²⁸; es wird aber nicht gefragt, durch welche gesetzlichen Regelungen (jenseits ökonomischer Entwicklungen wie steigender Kohle-, Gas- und Ölpreise) einerseits der Strompreis steigt und andererseits Effizienz zügig und breit im Markt und in der Gesellschaft verankert werden kann. Besonders wird aber eben die Vielschichtigkeit der Problematik, wie sie oben kurz dargelegt wurde, nicht hinreichend ausgeleuchtet; eher wird sie innerhalb Deutschlands und Europas sogar in tagespolitisch motivierten Papieren erwähnt.²⁹ Global wird beim Streit um das künftige globale Klimaregime die Lage der Entwicklungsländer zwar thematisiert, doch ohne dass jedoch damit gerechnet werden kann, dass die geschilderte Ambivalenz sinnvoll verarbeitet würde (die Lage der sozial Schwächeren in den Industrieländern spielt auf dieser Ebene von vornherein quasi gar keine Rolle). Demgemäß sind nachstehend die angestellten allgemeinen Überlegungen weiter auszuarbeiten, und zwar mit Blick auf die einzelnen rechtlich-politischen Regelungen, die die eben beschriebenen, sozial teilweise eben auch problematischen Effekte verursachen.

27 Das gilt auch für Niebert 2008; Wicke 1993; sehr global, aber ohne konkreten Bezug zu bestimmten Instrumenten – und ohne Berücksichtigung der sozialen Lage in den Industriestaaten – dagegen Radermacher 2004; Ott 2007; Wicke u.a. 2006; Kartha u.a. 2007; Buchner/Lehmann 2005; Czarnecki 2008.

28 Vgl. etwa IFEU 2006; Niebert 2008; Wicke 1993.

29 Vgl. etwa Bülow/Schwabe 2008.

3.2 Bestandsaufnahme der einzelnen ambivalent wirkenden Regelungen

Auf dieser Basis kann die soziale Relevanz der geltenden Rechtslage an einer Reihe von Stellen detaillierter betrachtet und damit das eben allgemein Herausgearbeitete veranschaulicht werden. Dabei ist eine Vielzahl klimapolitischer Regelungen potenziell sozial relevant, wie hier aufzuzeigen ist (zunächst noch unabhängig vom noch ausstehenden Urteil, was sozial wirklich der unabdingbare Standard an „Gerechtigkeit“ ist; dazu Kap. 5.1). Dies rührt daher, dass die Energiebereiche Strom, Wärme und Treibstoff unterschiedliche gesetzliche Regelungen mit jeweils konkretisierenden untergesetzlichen Verordnungen aufweisen. Im deutschen Recht ist insbesondere zu denken an das Energiesteuergesetz, an die Regeln des Emissionshandels, an das Erneuerbare-Energien-Gesetz, an das Erneuerbare-Energien-Wärmegegesetz, an die Betriebskostenverordnung, an die Energieeinsparverordnung, an die mietrechtlichen Regelungen des bürgerlichen Gesetzbuches mit seinen Umlageregulungen für klimaschützende Wärmespeicherungen auf die Mieter, aber auch an eine Vielzahl von Regelungen über Steuererleichterungen, Förderprogramme u.ä. Hinter alledem stehen häufig auch europäische Regelungen, die in aller Regel aber inhaltlich in den deutschen Gesetzen aufgehen und keine darüber hinausgehenden Aussagen enthalten. Denn deutsches Recht muss europäisches Recht stets umsetzen und hat dessen Vorgaben zu genügen.

Wichtig ist dabei, dass die Debatte über die Ambivalenz von klima- und sozialpolitischen Zielen ein Querschnittsthema ist, welches weit über die typischen Regelungen des originären Klimaschutzrechts hinausgeht. Aufgrund der Vielfältigkeit der gesetzlichen Regelungen, welche einen Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und sozialer Gerechtigkeit beinhalten, können selbst in einer Studie wie der vorliegenden nicht alle denkbaren Regelungen angesprochen werden; man muss die Analyse vielmehr auf die wesentlichen Rechtstexte beschränken. Die Schwierigkeit, die Thematik angemessen aufzulösen, ergibt sich jedenfalls gerade auch aus dem Miteinander und Gegeneinander vieler unterschiedlicher Regelungen. Im Fokus stehen hier zunächst deutsche und europäische Regelungen; völkerrechtliche Regelungen finden Erwähnung, sobald sich die Analyse stärker der globalen sozialen Gerechtigkeit zuwendet.

Im weiteren Verlauf werden einer Analyse zugeführt: (a) Instrumente für einen verringerten Energieverbrauch und mehr technische Energieeffizienz und (b) Instrumente zugunsten erneuerbarer Energien, die jeweils das eingangs der Studie

erläuterte Ziel verfolgen: eine sukzessive Abkehr von der fossilen Energienutzung. *Die Grundfrage nach dem Gesagten ist: Finden sich Regelungen oder Reformkonzepte, die sowohl klimapolitisch effektiv und dadurch langfristig sozial und auch kurz- bzw. mittelfristig sozial ausgewogen sind? Kurzfristige plus langfristige Sozialverträglichkeit und zugleich Klimateffektivität – so lautet die gesuchte Formel. Die Lösung könnte dabei vielleicht in einer wirksamen Klimapolitik und gleichzeitigen sozialen Ausgleichsmaßnahmen liegen.* Dies gilt es zu zeigen. Bei den bereits bestehenden Regelungen wird sich grosso modo im Folgenden leider der eben gegebene allgemeine Befund erhärten lassen: Kurzfristige wie langfristige Nachteile zu Lasten der sozial Schwächeren auf nationaler und globaler Ebene werden nicht abgestellt, sondern vielmehr in Kauf genommen.

3.2.1 Erneuerbare-Energien-Gesetz

Zunächst ist auf das bekannteste und vielleicht erfolgreichste deutsche Klimapolitikinstrument einzugehen, das in ähnlicher Form in vielen Ländern weltweit kopiert wurde und wird. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG³⁰) verfolgt die Förderung von elektrischer erneuerbarer Energie. Der Zweck des EEG ist die Förderung der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energieträgern, um damit das Klima zu schützen, die fossilen Ressourcen zu schonen und die technologische Entwicklung in diesem Bereich voranzubringen. Der Anteil der Stromversorgung durch erneuerbare Energie soll gemäß § 1 Abs. 2 EEG 2009 bis 2020 auf mindestens 30 % steigen. Dies wird durch eine Art Subventionsmechanismus erreicht, der allerdings nicht als direkte staatliche Förderung funktioniert, sondern in komplexen zivilrechtlichen Strukturen aufgebaut ist.

Der Förderungsmechanismus des EEG hat sich durch die letzte Novelle, welche zum 01.01.2009 in Kraft trat, nicht grundlegend geändert. Im Prinzip ist die Förderung so strukturiert, dass der Netzbetreiber kraft eines gesetzlichen Schuldverhältnisses verpflichtet wird, den Strom des Anlagenbetreibers der EE-Anlage abzunehmen, und diesen zu einem je nach Energieträger festgelegten Satz zu vergüten, wobei die Netzbetreiber diesen Strom dann auf einem komplexen bundesweiten Ausgleichsmechanismus an die Endkunden weiterreichen. Die einzelnen geförderten Energieträger und die dazu gehörenden Vergütungsregelungen und Vergütungshöhen sind in den §§ 23-33 EEG geregelt. Zu diesen Energie-

30 Ausführlich zum Thema erneuerbare Energien und speziell zum EEG Ekdardt 2009c.

trägern zählen Solarenergie³¹, Wasserkraft, Windenergie³² sowie Energie aus Biomasse, Grubengas, Klärgas und Geothermie. Die durch den Abnahme- und Vergütungszwang entstandenen Mehrkosten werden unter den Energieversorgern gleichmäßig aufgeteilt und in Form der EEG-Umlage an den Endkunden weitergereicht. Letztlich bezahlen die Endkunden also mit einer Art „Abgabe“ die Förderung der erneuerbaren Energien.³³

Klimapolitisch ist in den letzten zehn Jahren auf diese Weise ein deutlicher Zuwachs erneuerbarer Energien im Stromsektor erreicht worden. Die Weiterleitung der Kosten an den Endkunden erfolgt sozial allerdings in gewisser Weise besonders zu Lasten der kleinen Einkommen und Grundsicherungsempfänger, welche in Relation zu höheren Einkommen durch einen höheren Fixkostenanteil der Stromkosten stärker betroffen sind.³⁴ Im Gegenzug kann die Frage nach den unmittelbaren (ökonomischen) Nutznießern des EEG gestellt werden: Das Gesetz ist letzten Endes auch ein innovatives Wirtschaftsförderungsprogramm, das vergleichsweise wohlhabenden Kreisen eine neue (sehr sichere) Finanzanlage eröffnet; davon jedoch können insbesondere Gutverdienende profitieren, indem sie entweder z.B. Grund- oder Dachflächen an ihren Eigenheim nutzen oder sich an sonstigen Erneuerbare-Energien-Projekten beteiligen, um sich so eine Abschreibungsmöglichkeit zu schaffen. Dem gegenüber steht allerdings das in Kap. 3.1 bereits theoretisch herausgearbeitete Faktum, dass ein Gesetz wie das EEG, da es zum Klimaschutz beiträgt, der langfristigen sozialen Gerechtigkeit (national und global) dient. Ebenso ist an das gleichfalls dort schon erwähnte Faktum zu erinnern, dass nicht nur Klimapolitikmaßnahmen eine regressive Wirkung (zu Lasten der sozial Schwächeren) haben, sondern beispielsweise auch die normale Umsatzsteuer. Zu bedenken ist auch, dass wenigstens teilweise auch kleine Landwirte u.ä. als EE-Anlagenbetreiber in Erscheinung treten. Einen allgemeinen sozialen Effekt kann man dem EEG zuletzt noch insoweit attestieren, als es insgesamt Arbeitsplätze schafft. Mit alledem bildet das EEG also nahezu den gesamten sozialen Befund in puncto Klimapolitik ab. Es führt damit zu der Einschätzung, dass einerseits die Klimapolitik schon aus sozialen Gründen noch intensiviert

31 Bei Solarenergie wird die Vergütungsregelung differenziert zwischen „einfacher“ Solarenergie gemäß § 32 EEG und Solarenergie auf und an Gebäuden gemäß § 33 EEG.

32 Bei der Windenergie differenziert der Gesetzgeber zwischen „einfacher“ Windenergie gemäß § 29 EEG, der Repowering-Anlagen gemäß § 30 EEG, Offshore-Anlagen gemäß § 31 EEG.

33 Anders als echte Abgaben sind die öffentlichen Haushalte daran jedoch nicht einmal zeitweise beteiligt.

34 Näher zu diesem Problem Kraemer 2007, S. 348 (355).

werden muss, andererseits aber eine soziale Kompensation der klimapolitischen Verteilungswirkungen angezeigt sein könnte. Dieser Befund setzt sich bei anderen Gesetzen fort:

3.2.2 Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz

Da im Stromsektor nicht nur erneuerbare Energien denkbar sind, sondern auch ein effizienterer Einsatz fossiler Kraftwerke, gibt es ferner in vielen Staaten ein Regelwerk zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK). Die KWK nutzt klimarelevante Brennstoffe wie Kohle (aber auch Biomasse) gleichzeitig für die Strom- und Wärmeerzeugung und gestaltet damit den Energieeinsatz effizienter. Das deutsche Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz (Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung/KWKG) hat deshalb gemäß § 1 KWKG den Zweck, eine Erhöhung des Anteils der KWK an der Stromerzeugung auf 25 % zu erreichen. In diesem Sinne wurde das KWKG im Herbst 2008 novelliert.³⁵

Im Prinzip ist die Funktionsweise des KWKG mit dem EEG vergleichbar: Der Betreiber einer KWK-Anlage erhält gegenüber dem lokalen Netzbetreiber einen Anspruch auf Einspeisung seines Stroms und auf dessen Vergütung. Der Anlagenbetreiber hat dabei ebenso wie im EEG einen Anspruch auf eine bestimmte Mindestvergütung für seinen eingespeisten Strom.³⁶ Gemäß § 5 Abs. 9 KWKG ist jedoch die jährlichen Förderungssumme auf 750 Mio. Euro gedeckelt, wobei davon 150 Mio. Euro in den Ausbau von Wärmenetzen fließen. Der Vergütung wird dann letzten Endes wieder von Endverbraucher über die Stromrechnung gezahlt. Der grundsätzlich beim EEG beschriebene sozial-klimapolitische komplexe Befund wiederholt sich damit.³⁷

3.2.3 Ökosteuer

Ein besonders bekanntes deutsches klimapolitisches Instrument ist ferner die so genannte Ökosteuer. Sie soll im Kern die Energieeffizienz und die Energieeinsparung steigern, indem sie Energie teurer macht. Die Ökosteuer fand mit dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform ihren Anfang (heute ist sie

35 BGBl. I 2008, S 2101.

36 Zu Entwicklung des KWKG und zu Reform des KWKG 2009 siehe Buchmann/Hirschmann 2009, S. 204 (205 f.).

37 Näher zu diesem Problem Kraemer 2007, S. 348 ff.

im Energiesteuergesetz geregelt/EnStG).³⁸ Sie bestand bzw. besteht aus einer Erhöhung der Mineralölsteuer und der Schaffung einer Verbrauchssteuer auf Strom. Ein weiteres Element der deutschen Ökosteuer ist die Befreiung von so genannten energieintensiven Unternehmen. Die Ökosteuer verfolgt nach dem Willen des Gesetzgebers drei Ziele³⁹:

1. Verringerung des Energieverbrauchs aus klimapolitischen Gründen;
2. Schonung erschöpflicher fossiler Brennstoffe;
3. Nutzung des Aufkommens aus der Energiebesteuerung zur Stabilisierung der Sozialversicherungsbeiträge.

Als deutsches klimapolitisches Instrument verfolgt die Ökosteuer damit am stärksten explizit eine kombinierte klimapolitische und soziale Stoßrichtung. Gleichwohl ist sie in der bisherigen Form nicht unproblematisch. Dies gilt nicht nur klimapolitisch – die Ökosteuer ist aufgrund ihrer geringen Höhe nur sehr bedingt geeignet, einen nennenswerten Klimaschutzbeitrag zu leisten (und trägt also Anteil an der in Kap. 1 geschilderten bisherigen deutschen „Nullbilanz“ im Klimaschutz) – sondern damit langfristig auch sozialpolitisch. Auch kurzfristig sind die sozialpolitischen Auswirkungen der Ökosteuer zweifelhaft. Man könnte einerseits bereits ansprechen (wie übrigens auch schon beim EEG und beim KWKG), dass die Ökosteuer-Kostenbelastung auch den Bereich des Existenzminimums nicht ausspart und damit unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit der Betroffenen⁴⁰ problematisch erscheinen könnte.⁴¹ Freilich schlägt dieser Gesichtspunkt schon wegen der geringen Höhe der aktuellen Ökosteuer kaum durch. Dennoch lässt sich eine (auch) kurzfristige soziale Problematik der Ökosteuer ausmachen, da z.B. der Anteil der Energieausgaben bei kleineren Einkommen deutlich höher liegt, als bei den Besserverdienern. Ein weiterer sozial relevanter Aspekt der Ökosteuer ist, dass die Einnahmen der Senkung der Lohnnebenkosten dienen. Dies klingt gerade sozial; doch direkte Nutznießer dieser Senkung sind lediglich die versicherungspflichtigen Beschäftigten sowie die Arbeitgeber; Arbeitslose kommen dagegen nicht unmittelbar in den Genuss dieser Vergünstigung. Arbeitslose haben allerdings insoweit von der Ökosteuer einen Vorteil, dass gerade die Lohnnebenkosten, welche die Ökosteuer stabilisieren oder gar senken soll, durch ihren

38 BGBl. I 1999, S. 378 ff.; siehe auch das Fortführungsgesetz der ökologischen Steuerreform, BGBl. I 1999, S. 2332 ff.

39 Dazu BT-Drs. 14/40, S. 1.

40 Näher BVerfGE 105, 17 (46); BVerfGE 82, 60 (86); weiterführend zu anderer Fragestellung der Ökosteuer z.B. Herdegen/Schön 2000; auch Ekardt 2005, S. 182 ff.

41 Näher hierzu Heitmann 2008, S. 188 (197); vgl. auch DIW 2001.

proportionalen Anteil eher ein Einstellungshindernis bei kleineren Einkommen darstellen, so dass sich der Arbeitsmarkt positiv entwickeln könnte. Wieder umgekehrt steht allerdings das Problem im Raum, dass ein belebter Arbeitsmarkt zu höheren Einkommen führt, die in aller Regel wiederum den Ressourcenverbrauch ansteigen lassen. Die damit nötige Auflösung dieser komplexen sozialen Befunde kann die Ökosteuer für sich genommen gerade nicht leisten.

3.2.4 Emissionshandel

Grundsätzlich ähnliche Dinge wie zur Ökosteuer lassen sich teilweise zum europäischen Emissionshandel (ETS) sagen. Am ETS beteiligt ist in der EU bisher eine Reihe von Industriesektoren (einschließlich der Stromunternehmen), die für rund die Hälfte der gesamten europäischen Kohlendioxidemissionen stehen. Das grundlegende Prinzip des ETS liegt dabei in Folgendem: Für die betroffenen Sektoren wird eine insgesamt zulässige Menge an Klimagasemissionen festgelegt, die dann in zeitlichen Abständen sukzessive immer weiter absinkt, so dass ein Zwang entsteht, durch technische Neuerungen oder andere Brennstoffe fortan weniger Klimagase auszustoßen (diese Menge an Zertifikaten wird dann entweder frei z.B. nach bisherigem Emissionsstand an die Unternehmen verteilt oder vielmehr an die Unternehmen versteigert). Die einzelnen Emissionsberechtigungen sind dann zwischen den Unternehmen handelbar. Die Idee dahinter liegt darin, dass ein exakt fixiertes Klimaziel verbunden wird mit dem Anreiz, genau dort den Klimagasausstoß zu reduzieren, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Ein Betreiber kann z.B. mehr Emissionen reduzieren, als er eigentlich müsste, und die überschüssigen Zertifikate am Markt verkaufen.⁴²

Bisher hat der ETS klimapolitisch wenig eingebracht, da die Reduktionsziele schlicht zu unambitioniert waren: Dies bildet sich in der eingangs dieser Studie geschilderten Lage ab, dass Deutschland, wenn man die Euphemismen in der Berechnung beseitigt, bisher seit 1990 klimapolitisch real auf unverändertem Emissionsniveau stagniert und der nötigen Senkung um etwa 95 % bisher kaum näher gekommen ist. Das Nebeneinander der verschiedenen wenig wirksamen Klimaschutzinstrumente (z.B. von ETS und Ökosteuer) überdeckt diesen Misserfolg in den Augen vieler Betrachter, was übrigens auch demokratisch ein ernster Missstand ist. Ebenso wie die Ökosteuer (freilich ohne deren, wenngleich unvollständiges, soziales Kompensationselement) hat der ETS aber soziale Auswir-

42 Näher zum bisherigen deutschen und europäischen Rechtsrahmen des ETS vgl. Adam u.a. 2009, S. 3 ff.

kungen. Denn die Kosten für die Emissionsrechte⁴³ werden von den Unternehmen über Produkte, Strom usw. an die Endkunden weiterverteilt, so dass der ETS wie Ökosteuer oder EEG- bzw. KWK-Umlage als eine Art „Abgabe“ beim Endverbraucher ankommt. Wiederum belastet sie kleinere und mittlere Einkommen proportional stärker.

Das Instrument ETS findet sich freilich auf zwei Ebenen. Eine generelle Begrenzung ihrer Emissionsbudgets bei gleichzeitiger Handelbarkeit gibt es nämlich auch zwischen Staaten auf globaler Ebene – wenngleich bisher nur für Industriestaaten. Denn das Kyoto-Protokoll verfolgt wie auch der EU-ETS das Ziel, eine Gesamtmenge Treibhausgase so kostengünstig wie möglich zu reduzieren und genau dies zu ermöglichen, indem eine Handelbarkeit von Emissionsberechtigungen die Reduktion an die volkswirtschaftlich preiswertesten Stellen lenkt. Die klimapolitische Effektivität des bisherigen globalen Klimaschutzregimes bildet sich freilich in dem eingangs dargestellten negativen globalen Klimaschutzbefund ab. Die genaue soziale Relevanz (hier vor allem die Nord-Süd-Relevanz) des globalen Klimaschutzregimes wird in einem späteren Kapitel gesondert untersucht (Kap. 5).

Über all dies hinaus gibt es eine Reihe weiterer klimapolitischer Instrumente, die ähnliche Wirkungen wie die bis hierher vorgestellten Instrumente aufweisen, allerdings meist nur in geringem Umfang (was es rechtfertigt, sie hier nicht näher zu erwähnen). Eine vertiefte Analyse wird in Kap. 4 dem Recht der Raumwärme gewidmet; dort kommen dann auch zwei Instrumenttypen näher zur Sprache, die bisher keine Erwähnung fanden: das Ordnungsrecht und das Recht der Förderung über Steuererleichterungen u.ä.⁴⁴

3.2.5 Umsatzsteuer

Der Klimapolitik ist bis hierher klimapolitisch, aber auch sozialpolitisch kein sonderlich gutes Zeugnis auszustellen. Anzumerken ist freilich, dass nicht nur das explizite Klimaschutzrecht eine klimapolitisch-soziale Ambivalenz aufweist. Jene Ambivalenz kann vielmehr auch in Regelungen gefunden werden, die vorder-

43 Also die Ersteigerungskosten – oder sogar die fiktiven Ersteigerungskosten im Falle der Verschenkung der Emissionsrechte durch den Staat.

44 Ordnungsrechtsgesetze mit (wenn auch z.T. geringer) Klimarelevanz gibt es viele; nur exemplarisch seien hier genannt: das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz und die Energieeinsparverordnung (zu beiden näher Kap. 4); das Bundes-Immissionsschutzgesetz; die vielfältigen Regelungen der Energieeffizienz bei unterschiedlichen Gerätetypen. Zu vielen Regelungen im Überblick z.B. Ekardt 2009c.

gründig „nichts“ mit dem Klimaschutz zu tun haben. Insoweit ist zunächst an das Umsatzsteuerrecht zu denken. Auch sie belastet wie die Ökosteuer kleinere Einkommen überproportional⁴⁵ (und die Probleme mit Typisierung⁴⁶ und Leistungsfähigkeitsprinzip⁴⁷ können auch hier aufgeworfen werden). Dennoch lässt sich hier noch eine Besonderheit darin ausmachen, dass es für bestimmte Leistungen eine vergünstigte Umsatzsteuer gibt und für andere nicht.⁴⁸ Dabei gilt der ermäßigte Steuersatz gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 UStG z.B. bei Aufzucht und Haltung von Vieh, die Anzucht von Pflanzen und die Teilnahme an Leistungsprüfungen für Tiere.⁴⁹ Und gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG gilt ein ermäßigter Steuersatz für die Beförderung im Personennahverkehr, im Verkehr mit Oberleitungsbussen, im genehmigten Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, im Verkehr mit Taxen, mit Drahtseilbahnen und sonstigen mechanischen Aufstieghilfen aller Art und im genehmigten Linienverkehr mit Schiffen sowie die Beförderungen im Fährverkehr. Bei der Förderung von Taxen könnte man überlegen, ob dies klimapolitisch vorteilhaft ist (weil es Privatautos unattraktiver macht), zugleich aber wieder den eher sozial Begüterten als typischen Taxinutzern zugute kommt. Klimapolitisch einsichtig ist demgegenüber eine Begünstigung des öffentlichen Personennahverkehrs. Im Bereich der Landwirtschaft könnte sich die Lage demgegenüber umgekehrt darstellen: Landwirte sind häufig (allerdings nicht immer!) sozial eher keine Großverdiener; sie werden bei der Umsatzsteuer aber u.U. auf Kosten des Klimaschutzes begünstigt, indem die Umsatzsteuerermäßigung die konventionelle Landwirtschaft fördert, die ihrerseits zu den (wenig bekannten) Hauptproblemen des Klimaschutzes zählt.⁵⁰ Bei alledem sei freilich noch einmal daran erinnert, dass über das gebotene Maß an sozialer Gerechtigkeit bis hierher noch nichts ausgesagt wurde (dazu Kap. 5.1).

45 Schon Ferdinand Lassalle führt dieses Grundsatzproblem bei den indirekten Steuern an, dazu näher Neumark 1963/64, S. 66 ff.

46 Zu der Typisierung der Leistungsfähigkeit bei indirekten Steuern vgl. Tipke/Lang 2010, § 4 Rn. 85; grundlegende Ausführung bei Kirchhof 2000, S. 25; Kirchhof 2008, S. 1 (3).

47 Zu der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit auch bei der Umsatzsteuer vgl. BVerfGE 16, 64 (74); 31, 314 (331); 36, 321 (333); 49, 343 (354); 65, 325; 65, 345 (357); zu der grundlegenden Debatte näher Tipke 2003, § 16, S. 981 f.

48 Näher zu der Systematik zu umsatzsteuerlichen Steuersatz siehe, Klenk, in: Sölch/Ringleb 2009, § 12 Rn. 1 ff.

49 Klenk, in: Sölch/Ringleb 2009, § 12 Rn. 170 ff.; vom Sinn und Zweck der Norm muss diese wiederum mit § 24 UStG zu gelesen werden, da einige Leistungen aus der Land- und Forstwirtschaft bestimmten Durchschnittsteuersätzen unterliegen, dazu näher § 24 Abs. 1 UStG und wieder Klenk, in: Sölch/Ringleb 2009, § 24 Rn. 45 ff.

50 Vgl. dazu Ekardt 2009b.

3.2.6 Einkommensteuerrecht

Im nächsten Schritt ist auf das Einkommensteuerrecht einschließlich der klimapolitisch relevanten Steuervergünstigungen (die auch als klimaschädliche indirekte Subventionen bezeichnet werden können) einzugehen. Das deutsche Einkommensteuerrecht findet seine gesetzliche Verankerung im Einkommensteuergesetzbuch (EStG) und im Körperschaftsteuergesetzbuch (KStG). Ebenso wie die sozialrechtlichen Regelungen kennt das Einkommensteuerrecht im Prinzip keine umweltschützenden Ziele (nach gängiger deutscher Rechtsmeinung gilt dies sogar für das Steuerrecht insgesamt, welches vielmehr die Finanzierung der Staatstätigkeit sicherzustellen habe⁵¹). Dennoch gibt es bestimmte Wechselwirkungen im Bereich soziale Gerechtigkeit und Klimaschutz durch das Einkommensteuerrecht. Am Augenfälligsten ist die so genannte Pendlerpauschale. Mit dem Steueränderungsgesetz (StÄndG) 2007 vom 19.07.2006⁵² wurde der § 9 EStG dahingehend geändert, dass Aufwendungen des Arbeitnehmers für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte keine Werbungskosten sind, aber Aufwendungen ab dem 21. Entfernungskilometer pauschaliert mit 0,30 Euro pro Entfernungskilometer wie Werbungskosten berücksichtigt werden können. Der Bundesfinanzhof (BFH) hielt diese gesetzgeberische Entscheidung für verfassungswidrig und hat mit Beschluss vom 10.01.2008 die Entfernungspauschale dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vorgelegt.⁵³ Das BVerfG hatte am 09.12.2008 die Zweifel des Bundesfinanzhofs bestätigt und das Gesetz wegen eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz als verfassungswidrig gesehen⁵⁴ – sozialpolitisch vielleicht zum Nutzen einiger, klimapolitisch allerdings in problematischer Weise, da hier der Individualverkehr mit dem PKW begünstigt wird (dazu kommen Probleme mit dem Flächenverbrauch infolge der fortschreitenden Zersiedlung⁵⁵).

Man könnte deshalb überhaupt grundsätzlich überlegen, ob die Notwendigkeit einer Entfernungspauschale besteht, dass sie keine originären Werbungskosten im Blick hat, sondern auf so genannte gemischte Kosten abzielt, welche per gesetzgeberische Entscheidung den Werbungskosten gleichgestellt werden. Denn die Entscheidung des Wohnortes liegt maßgeblich in der Hand des Steuerzahlers.⁵⁶ Dabei wird nicht verkannt, dass durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts ein

51 Näher hierzu Tipke/Lang 2010, § 8 Rn. 113.

52 BGBl. I 2006, 1652 ff.

53 BFH, DStR 2008, 188 ff.

54 BVerfG, DStG 2008, 2460 ff.

55 Vgl. Köck 2009, S. 1.

56 Vgl. Kirchhof 2003, S. 149.

Wohnortwechsel erforderlich wäre und dies insbesondere für Familien nicht so einfach zu bewerkstelligen ist. Es darf aber nicht vergessen werden, dass nur 17 % der Pendler eine Wegstrecke haben, welche über 20 km hinausgeht. Umgekehrt kann gefragt werden, ob es wirklich im Regelfall sozial Schwächere sind, die lange Wegstrecken zur Arbeit haben, zumal die lineare Steuerprogression das Pendeln von Besserverdienenden in weit höherem Maße begünstigt.

3.2.7 Soziale Grundsicherung

Ebenso wie das Steuerrecht ist auch das Sozialrecht unter dem Gesichtspunkt klimapolitisch-sozialer Ambivalenzen wenigstens kurz anzusprechen. Dies ist ein weiterer Rechtsbereich, der zunächst meist nicht unter klimapolitischen Gesichtspunkten in den Blick gerät, hier aber dennoch relevante Erkenntnisse bereithält, wie sich im Folgenden zeigen wird. Da dies für das vorliegende Thema besonders relevant ist, konzentrieren wir uns hier sozialrechtlich auf das Recht der sozialen Grundsicherung. Durch die so genannten Hartz-Reformen gab es in den letzten Jahren eine grundlegende Änderung der Struktur des deutschen sozialen Grundsicherungssystems. Kern des heutigen Existenzschutzes ist die Grundsicherung für Erwerbsfähige, welche ihre Niederlegung im SGB II hat und die Grundsicherung für Erwerbsunfähige und Rentner im SGB XII.⁵⁷

Unstreitig geht es bei den Grundsicherungssystemen um den Schutz des Existenzminimums.⁵⁸ Dabei wirken in tatsächlicher Hinsicht die Grundsicherungssysteme teilweise kontraproduktiv im Bezug zum Klimaschutz bzw. zur nötigen Einsparung von Energie. Die Zahlung der wohnlichen Betriebskosten beispielsweise, welche in der Regel auch die Heizkosten erfassen, erfolgt durch eine pauschalierte Vorauszahlung, welche sich prinzipiell am Vorjahresergebnis und der kalkulierten Preisentwicklung orientiert. Durch dieses System kann bei sparsamer Haushaltsführung eines Grundsicherungsempfängers ein Guthaben entstehen, welches dann ausgezahlt wird. Nach § 22 Abs. 1 S. 4 SGB II mindert eine solche Rückzahlung des entstandenen Guthabens aber die entstehenden Aufwendungen im Monat des Zuflusses.⁵⁹ Der Empfänger, welcher angemessene Mietnebenkosten hat, hat somit

57 Näher zum Hintergrund der Hartz-Reform m.w.N. Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink 2008, Vor § 1 Rn. 1

58 Vgl. auch Trenk-Hinterberger, in: Handbuch des Sozialrecht 2009, § 23 Rn. 1; Knickrehm/Spellbrink, in: Handbuch des Sozialrechts 2009, § 24 Rn. 3; Sachs, in: Sachs 2009, Art. 20 Rn. 46 ff.

59 Zu diesen Punkt z.B. Lang/Link, in: Eicher/Spellbrink 2008, § 22 Rn. 61a; dazu auch SG Berlin, 55. Kammer Az. S 55 AS 5415/05.

kein persönliches Interesse daran, seine Kosten zu reduzieren; klimapolitisch ist dies kontraproduktiv.⁶⁰

Einen weiteren Aspekt des Problems stellt die Höhe des Regelsatzes dar, der sich nach § 20 SGB II bestimmt und für einen Alleinstehenden 345 Euro ausmacht.⁶¹ Die Ermittlung der Regelleistung richtet sich nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS).⁶² Für Ernährung wird z.B. ein Betrag von ca. 130 Euro angesetzt. Durchaus hinterfragt werden kann indessen, ob für einen ALG-II-Empfänger auf dieser Grundlage überhaupt die Möglichkeit besteht, sich klimabewusster zu verhalten. Der Betrag von 130 Euro geht z.B. von Mischkost aus, womit eine Vollwertkost oder eine Biokost (welche grundsätzlich klimapolitisch verträglicher wäre) für den Empfänger finanziell schwierig werden könnte.⁶³ Das Problem ist dabei nicht nur für Nahrungsmittel von Bedeutung, sondern auch für andere Bereiche, wo Klimaschutz betrieben werden könnte (so sind teurere Elektrogeräte usw. oft langfristig klimaschonend, da verbrauchsarm, aber in den

60 Schwieriger ist indes die Frage bei unangemessenen Mietnebenkosten zu beantworten, also wenn die Kosten den Anforderung gemäß § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II widersprechen. Übersteigen die notwendigen Aufwände die Angemessenheit, so sind erst einmal die angemessenen Kosten zu übernehmen; vgl. m.w.N. BSG, SozR 4-4200, § 22 Nr. Rn. 25; sowie Eicher/Spellbrink 2008, § 22 Rn. 47. Die restlichen Kosten sind dann aus Regelleistungen zu tragen. Die wichtige Frage ist nun, wie ein entstehendes Guthaben zu werten ist. Ein Vergleich mit der Rückzahlung von Guthaben bei Zahlung der Haushaltsenergie bietet sich für diesen Fall an. Prinzipiell erfolgt auch die Stromrechnung unter Vorauszahlung eines pauschalierten Monatsbetrags, dadurch entsteht ebenfalls ein Guthaben. Anders als Heizkosten werden diese Leistungen aus den Regelleistungen des Hilfebedürftigen bezahlt (so § 22 Abs. 1 S. 4 SGB). Die Beurteilung dieser Rückzahlung richtet sich dann, nach §§ 11, 12 SGB II, also ob die Rückzahlung nun Einkommen darstellt oder Vermögen. Diese Frage bestimmt sich nach dem Zuflussprinzip, wonach Einkommen dann vorliegt, wenn jemand während der Bedarfszeit etwas dazu erhält. Dieser Zufluss soll in der Regel in dem Monat, in dem das Geld oder der Wert eingeht als Einkommen gelten. Ab dem Folgemonat hingegen soll in der Regel dieser Wert als Vermögen berücksichtigt werden; vgl. Conradis 2007, S. 10 (11 f.). Dieser Grundsatz hilft aber bei der Einordnung nicht unbedingt weiter. Für Haushaltsenergie gilt, soweit diese aus dem Regelsatz erbracht wird, dass sie nicht als Einkommen gilt; dazu die Hinweise der BA zu § 11 SGB II Rn. 11.68. Für unangemessene Heizkosten gibt es bisher keine solche Verwaltungsvorschrift und zumindest besteht die Gefahr diese als Einkommen zu werten. Davon unberührt ist, dass diese Guthaben als Vermögen gewertet werden können; vgl. Lang/Link, in: Eicher/Spellbrink 2008, § 11 Rn. 33.

61 Die einzelnen Bedarf werden dazu noch unterschieden: Bei Partner ab Beginn des 19. Lebensjahr beträgt der Bedarf jeweils noch 90 % des Regelsatz; Personen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahr, die ohne Zusicherung des kommunalen Trägers umziehen, sonstige erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft Kinder ab Beginn des 15. Lebensjahres jeweils 80 % des Regelsatzes; bei Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahr nur noch 60 % des Regelsatzes.

62 Näher dazu „Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales“ vom 15.06.2006 über die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, BT-A-Drs. 16 (11) 286; zur grundsätzlichen Kritik der Berechnung m.w.N. Becker 2006, S. 6.

63 Deutsche Gesellschaft für Ernährung 2008, S. 8 ff.

Anschaffungskosten für einen ALG-II-Empfänger schwerer erschwinglich). Auch sonstige Effizienz- oder Suffizienzoptionen können für Einkommensschwächere u.U. schwerer zu aktivieren sein.

Umgekehrt ist allerdings zu bedenken, dass Armut in aller Regel trotzdem zu einer besseren persönlichen Klimabilanz führt, weil nicht-nachhaltige Lebensformen wie regelmäßige Urlaubsflüge, viele Autofahrten usw. damit unwahrscheinlicher oder schlicht unmöglich werden. Klimaschutz ist gerade nicht per se „etwas für Wohlhabende“, wenngleich ein entsprechendes Vorurteil immer wieder anzutreffen ist. Auch bei Nahrungsmitteln ist die klimaverträglichste Kost häufig eine saisonale und regionale Ernährung, die zumindest teilweise auch sehr kostengünstig sein kann.⁶⁴ Und: Klimaschutzbezogen ist „gar kein Elektrogerät“ in aller Regel die bessere Option als ein teures verbrauchsarmes Elektrogerät – und diese Option haben auch weniger Wohlhabende. Insoweit wäre klimapolitisch eine Politik der generellen Wohlstandssteigerung prima facie gerade nicht der nahe liegende Weg. Dies gilt jedenfalls in Ländern, in denen flächendeckende Armut nicht mehr besteht; in Entwicklungsländern ist die Lage genau deshalb durchaus anders zu beurteilen. Im Norden wie im Süden erscheinen darum Konzepte wesentlich, die kurzfristige ernste soziale Probleme (zu deren Einordnung Kap. 5.1) vermeiden und zugleich langfristig – national wie global – einen entschlossenen Klimaschutz (auch) als Erfordernis sozialer Gerechtigkeit betreiben. Die kurzfristige soziale Problemvermeidung wird dabei in einer Weise erfolgen müssen, die die Klimawende nicht unterläuft, wobei auch die Situation der Entwicklungsländer respektive der globalen Armutsbekämpfung berücksichtigt werden muss (ausführlich dazu Kap. 5.2-5.6).

3.3 Bestandsaufnahmen der Reformvorstellungen der etablierten Parteien

Die sozialen Verteilungswirkungen der (zudem in der Summe wenig effektiven) Klimapolitik sind nach alledem bisher unzureichend aufgearbeitet. Insbesondere wurden auch die komplexen Ambivalenzen zwischen nationalen und globalen, kurzfristigen und langfristigen sozialen Dimensionen – sowie überhaupt die Not-

64 Dieser Hinweis zeigt zugleich, dass die Kostenseite – entgegen verbreiteter Vorstellung – nicht das einzige Hindernis beim Wechsel hin zu nachhaltigeren Lebensformen darstellt; zum Zusammenspiel der verschiedenen Aspekte siehe Ekardt 2009b, Kap. II.

wendigkeit einer wirklich einschneidenden Klimawende – bisher zu wenig erfasst. Die hier zu untersuchende Frage lautet deshalb, inwieweit die etablierten Parteien im Bundestag insoweit konkrete Reformkonzepte entwickelt und auf die Agenda gesetzt haben. Als Grundlage der nachstehenden kurzen Analyse dienen vorrangig die Wahlprogramme der einzelnen Parteien zur Bundestagswahl 2009.

Es existieren im politischen Raum durchaus eine Reihe von nicht näher ausgearbeiteten Reformkonzepten. Das Hauptinstrument: „notfalls weniger Klimapolitik betreiben“ kann die eben geschilderte komplexe Konfliktlage in jedem Fall nur um den Preis eines effektiven Klimaschutzes auflösen. Ähnliches könnte allerdings auch für das von manchen diskutierte Sozialtarife-Konzept beim Strom gelten, also für die (verbrauchsfördernde) Lieferung von Billigstrom an sozial Schwächere. Erfolgversprechender könnten demgegenüber andere Konzepte erscheinen. Dass auch Regelungen ohne direkten Bezug zu Energiepreisen und zu sozialen Fragen sozial relevant sind (wie die Analyse bis hierher gezeigt hat), wird dabei freilich fast durchgängig übersehen. Doch wie stellt sich die Lage im Einzelnen dar?

3.3.1 CDU/CSU

Der Blick fällt zunächst auf die größte (alte und neue) Regierungspartei. Im Rahmen der CDU-/CSU-Wahlprogrammatik wird die Klima- und Energiedebatte zunächst einmal überhaupt nicht als soziales Problem registriert. Eher wird im Wahlprogramm der Zielkonflikt zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Klimaschutz gesehen (was, wie einleitend erläutert, freilich selbst bei kurzfristiger Betrachtung durchaus anzuzweifeln ist). Die Union setzt gleichwohl darauf, bis 2020 eine europäische Klimagasreduktion von 20 % zu erreichen.⁶⁵ Als wichtiges Instrument wird vor allem der ETS angesprochen, welcher jedoch „wirtschaftlicher“ werden soll (wobei oben bereits angesprochen wurde, dass es dem ETS bisher nicht an Kostengünstigkeit, sondern vielmehr an ökologischer Effektivität mangelt). Das EEG soll es grundsätzlich in ähnlicher Form weiterhin geben. Eine soziale Flankierung der Klimaschutzkosten wird nicht vorgesehen.

3.3.2 SPD

In der Sozialdemokratie lässt sich demgegenüber eher ein Problembewusstsein für die Frage der Vereinbarkeit von Klimaschutz und sozialer Gerechtigkeit aus-

⁶⁵ CDU/CSU 2009, S. 49.

machen.⁶⁶ Dabei wird das Problem zutreffend auch so verstanden, dass der Klimawandel selbst und die steigenden Kosten für fossile Brennstoffe ihrerseits ein soziales Problem darstellen. Im Wahlprogramm selbst finden sich zudem einige kleinere Lösungsversuche. Ein Punkt ist, dass Mobilität bezahlbar bleiben soll; dazu soll eine „faire“ Pendlerpauschale eingeführt werden.⁶⁷ Dennoch findet sich im Wahlprogramm kein wirkliches Gesamtkonzept für die Lösung des Problems. In der SPD-Bundestagsfraktion waren demgegenüber früher schon konkretere Konzepte präsent. Ein Problem wurde z.B. bei den Förderprogrammen und bei steuerlichen Anreizen generell gesehen, da diese meistens nur von Großunternehmen und Besserverdienern in Anspruch genommen werden.⁶⁸ Ein Ansatz war dort, das so genannte Contracting weiter zu fördern und so dass die öffentlichen Stadtwerke als Contractor einspringen können, damit Personen mit niedrigen Einkommen, bzw. auch kleine Unternehmen einen starken Partner haben.⁶⁹ (Contracting meint hier, dass jemand energetische Sanierungen bei sozial Schwächeren finanziert und sich aus einem Teil der Energiekosteneinsparungen refinanziert.) Auch vereinfachte Kreditbedingungen und Hilfen der Stadtwerke für die Anschaffung neuer Geräte wurden erwogen.⁷⁰ Allerdings ist hierzu anzumerken, dass noch relativ unklar ist (zumindest in den Arbeitspapieren der Partei und Fraktion), was der genaue Inhalt dieser beiden Lösungen ist. Die konzeptionellen Vorstellungen zur Entfernungspauschale sind in der Fraktion in gewissen Punkten ausgereifter. Die Pauschale soll wieder ab dem ersten Kilometer möglich sein, jedoch soll ein ökologischer Begrenzungsfaktor eingeführt werden: Nur 120 g CO₂ pro Kilometer des umgerechneten Kraftstoffs in CO₂-Ausstoß wäre absetzbar.⁷¹

Ein weiterer diskutierter Punkt war die Einführung direkt von Sozialenergie-tarifen. Damit soll erreicht werden, dass 500 kWh pro Personen verbilligt werden und so ein basaler Energiezugang gewährleistet wird.⁷² Dieses Instrument würde freilich, wie bereits anklang, soziale Intentionen um den Preis eines gesteigerten Anreizes zum Energieverbrauch verfolgen. Auch bei der Pendlerpauschale ist die Frage, ob irgendeine (und sei es auch reduzierte) Förderung des Autoverkehrs klimapolitisch überhaupt noch hingenommen werden kann. Interessanter ist

66 Vgl. Bülow/Schwabe 2008.

67 SPD 2009, S. 29.

68 Kelber 2009, S. 25, 27.

69 Kelber 2009, S. 25, 27.

70 Kelber 2009, S. 25, 29.

71 Kelber 2009, S. 25, 28.

72 Kelber 2009, S. 25, 28.

demgegenüber die Idee einer Mietkostenkappung für energetisch veraltete Mietwohnungen, gleichermaßen mit sozialer wie klimapolitischer Intention.⁷³ Auf die Raumwärme ist insgesamt später noch genauer einzugehen (Kap. 4). Insgesamt ist aber auch hier bislang keine Gesamtkonzeption erkennbar, wobei ein Bewusstsein für das Problem vorhanden ist und über die Frage nachgedacht wird.

3.3.3 Bündnis 90/Die Grünen

Bei der grünen Partei lässt sich aus dem Wahlprogramm für den Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und sozialer Gerechtigkeit ein Problembewusstsein ausmachen.⁷⁴ Ein gewichtiger Punkt für die Grünen ist, dass durch sofortiges Handeln die Folgeschäden des Klimawandels reduziert werden, welche vorrangig die sozial Schwächeren treffen werden. Dazu kommt, dass mittels der Einsparung von Energie und dem Umstieg zu erneuerbaren Energien die ansonsten steigenden Energiekosten gesenkt werden können.⁷⁵ Um diese Ziele zu erreichen, fordern die Grünen einen Rechtsanspruch des Mieters gegen den Vermieter auf die energetische Sanierung und ein Mietminderungsrecht bei Nichteinhaltung von Sanierungsvorgaben.⁷⁶

Ein weiteres Instrument der Grünen soll die Schaffung eines Energiesparfonds sein, der mit 2 Milliarden Euro ausgestattet werden soll. Mit Hilfe dieser Mittel sollen einkommensschwache Personen die Möglichkeit erhalten, in Energiesparmaßnahmen zu investieren, um damit Wärme und Strom einzusparen. Freilich besteht insoweit das Problem, dass eine vollständige Förderung auch zu unklaren Nebeneffekten führt, indem entweder die schnellsten diese in Anspruch nehmen oder die Förderung solche Summen erfordert, dass sie wahrscheinlich schwer finanzierbar wird. Zudem werden die meisten Geringverdiener oder Nichtverdiener in Mietwohnungen wohnen und nicht wirklich etwas mit der Förderung anfangen können, wobei Kleinstmaßnahmen wie der Austausch von Glühbirnen gegen Energiesparbirnen oder das Verkleben von Silberisolierfolie hinter der Heizung nicht von der Förderung erfasst sein werden. Zusätzlich soll eine Förderung aufgelegt werden, welche die energetische Sanierung prekärer Stadtteile im Fokus hat.⁷⁷ Auch hier wird allerdings nicht restlos geklärt, was die genauen Ziele einer solchen Förderung sind und wer die Anspruchsberechtigten sein sollen.

73 Kelber 2009, S. 25, 28 f.

74 Bündnis 90/Die Grünen 2009, S. 61 f.

75 Bündnis 90/Die Grünen 2009, S. 62 f.

76 Bündnis 90/Die Grünen 2009, S. 68 f.

77 Bündnis 90/Die Grünen 2009, S. 68 f.

Ein weiterer Punkt im grünen Parteiprogramm ist eine Erhöhung der Regelsätze für die Grundsicherung auf 420 Euro⁷⁸, was gerade die schwierige Situation hinsichtlich der Energiepreise berücksichtigen würde (Sonderbedarfe sollen wieder gewährt werden). Auch die Grenzen für einen Nebenverdienst sollen erhöht werden.⁷⁹ Jedoch wird insgesamt noch nicht abschließend deutlich, wie die Grünen systematisch mit dem weitgehenden (wenngleich im allgemeinen „Klimakonsens“ gut kaschierten) Ausfall der bisherigen Klimapolitik brechen und dies zugleich durch größere soziale Absicherungen sozialverträglich gestalten wollen. Erhöht man z.B. die soziale Grundsicherung, ohne die Klimapolitik deutlich zu verschärfen, so dürfte dies klimapolitisch wegen des dann steigenden Wohlstands eher unvorteilhafte Auswirkungen zeitigen. Außerdem setzen die Grünen das (politikpragmatisch nahe liegende, aber eben nicht klimapolitisch problemlösende) Denken in vielen kleinen, unübersichtlichen, am Ende wenig effektiven Klimainstrumenten und ihren sozialen Wirkungen in gewisser Weise fort. Zudem führt die Masse der vielen kleinen und zugleich wenig effektiven Instrumente bisher zu einer erheblichen (auch kostenrelevanten) Bürokratie, die man durch eine klarere, einfachere Lösung vielleicht gar nicht mehr bräuchte. Dies könnte zudem erhebliche Vorteile in puncto demokratische Transparenz der (auch sozialen) Klimapolitik mit sich bringen. Deshalb wird die vorliegende Studie gegen Ende versuchen, einen stärker systematisch ausgerichteten eigenen Vorschlag zu entwickeln.

3.3.4 FDP

Die FDP erkennt in ihrem Wahlprogramm grundsätzlich die Problematik an, dass hohe Energiepreise ein Problem für kleinere und mittlere Einkommen darstellen (undeutlich bleibt dagegen, dass der Klimawandel selbst ein massives soziales Problem darstellt). Die Hauptverantwortung für die steigenden Energiepreise sieht sie beim Staat, der nach ihrer Meinung der größte Preistreiber sei.⁸⁰ In Konsequenz favorisiert die FDP zum einen eine Rückführung der Ökosteuer und auch eine Anwendung des ermäßigten Steuersatzes von 7 % gemäß § 12 Abs 2 UStG für Energie. Sozial käme dies freilich den Schwächeren nicht spezifisch zugute, und klimapolitisch wäre dieser Schritt zunächst einmal kontraproduktiv. Kritisch ist außerdem zu bedenken, dass die FDP von einer ungenauen Tatsachenlage ausgeht, denn die (langsam!) steigenden Energiepreise verdanken sich bisher nur

78 Bündnis 90/Die Grünen 2009, S. 86.

79 Bündnis 90/Die Grünen 2009, S. 86.

80 FDP 2009, S. 53.

in kleinen Teilen der Klimapolitik und in größeren Teilen schlicht der Knappheit fossiler Brennstoffe sowie der Monopolstellung einiger großer Energiekonzerne – ebenso wie der allgemeinen Preisentwicklung. Auch ansonsten, wenn die Partei stark auf erweiterte Verbraucherinformationen setzt, ist der Tatsachenhintergrund zweifelhaft: Denn schlichtes Wissen hat nach aller Erfahrung bisher keinen klimapolitischen Durchbruch gebracht. Sofern die Partei daneben eine Senkung der Energiepreise erstrebt, so ist dies kurzfristig klimapolitisch wenig wünschenswert; wichtig wäre vielmehr die langfristige Stabilisierung der Energiepreise durch einen Übergang zu treibhausgasfreien Energieformen.

Die FDP favorisiert im Gegenzug zu der Steuersenkung allerdings eine Ausweitung des Emissionshandels als ihr wichtiges klimapolitisches Instrument.⁸¹ Daneben sollen andere Regulierungen, Subventionen und Umweltsteuer wegfallen.⁸² Der Emissionshandel soll neben den Bereichen der Industrie, Energie, und Luftverkehr auch die Bereiche des Wärmemarktes und des Verkehrs erfassen. Die Einnahmen aus der auszuweitenden Versteigerung der Emissionsrechte sollen zur Gegenfinanzierung der Ausfälle z.B. bei der Ökosteuer genutzt werden. Dieser Ansatz – dem bei der FDP aber das soziale Ausgleichselement und die Bereitschaft zu wirklich einschneidenden Klimazielen sowie zum Schließen von klimapolitisch kontraproduktiven Schlupflöchern im ETS fehlt – erscheint unter den Gesichtspunkten klimapolitische Effektivität, Transparenz und Bürokratievermeidung in der Tat diskussionswürdig. Wir kommen in Kap. 5 darauf zurück, allerdings unter Aufgreifen der genannten Probleme.

3.3.5 Linkspartei

Nach dem Wahlprogramm der Linken wird eine deutsche Klimagasreduktion bis 2020 um 50 % vorgeschlagen⁸³, und auch die soziale Kehrseite dessen ist im Programm präsent. Um diese Ziele zu erreichen, sollen erneuerbare Energien stärker gefördert und die Energieeffizienz vorangetrieben werden; auch die Vorgaben des Emissionshandels sollen (durch volle Versteigerung der Zertifikate) verschärft werden. Die Energiekonzerne sollen zudem in öffentliches Eigentum überführt werden (ebenso wie die Strom- und Gasnetze).⁸⁴ Insbesondere die Ausstoßzuwächse im Verkehrsbereich werden als bedenklich gesehen. Mittelfristig soll all

81 FDP 2009, S. 55 f.

82 Darunter fällt z.B. die Regulierung wegen der Glühbirne; vgl. FDP 2009, S. 56.

83 Die Linke 2009, S. 13.

84 Die Linke 2009, S. 13 f.

dies flankiert werden durch einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs (der preisgünstiger werden soll). Für Einkommensschwache soll es ein Förderprogramm geben.⁸⁵ Ferner soll die Einführung von Sozialtarifen für Strom und Gas vorangetrieben werden.⁸⁶ Zudem soll der Abbau von umweltschädlichen Subventionen und Steuererleichterungen vorangetrieben werden, wobei unklar bleibt, welche Subventionen und Steuererleichterungen gemeint sind.⁸⁷ Eine weitere Flankierung soll dann durch eine Erhöhung der Regelsätze für die Grundsicherung erfolgen, welche auf 500 Euro erhöht werden soll (außerdem soll das Kindergeld anrechnungsfrei bleiben und eine Einführung von Sonderbedarfen erfolgen).⁸⁸

Eine konkrete Linie, wie sozialer Ausgleich mit effektivem Klimaschutz verknüpft werden soll, wird aus all diesen (z.T. gerade widersprüchlichen) Elementen freilich nur bedingt sichtbar. Insbesondere sind die Vorschläge so allgemein (und wieder so sehr in der Tradition eines flickenteppichartigen Instrumentenmixes) gehalten, dass weder die konkrete Durchführung noch die Lösung des Transparenz- und des Bürokratieproblems erkennbar wird. Letztlich ist dies freilich der Befund zu allen hier kursorisch betrachteten Parteien-Wahlprogrammen. Dies setzt sich auf bei der Betrachtung der neuen politischen Gesamtlinie in Deutschland fort, was dann im Anschluss das Entwickeln eigener Konzepte in der vorliegenden Studie naheliegend macht:

3.3.6 Koalitionsvertrag

Auf die Wahlprogrammanalysen aufbauend kann gefragt werden, welche sozial-klimapolitischen Synergien womöglich die neu ins Amt gekommene deutsche Bundesregierung ins Auge fasst (die Frage könnte auch auf europäischer Ebene gestellt werden, doch hat die EU insoweit bisher keine Handlungsabsichten erkennen lassen). Nach dem Koalitionsvertrag der neuen schwarz-gelben Bundesregierung wird bis 2020 ein deutsches Reduktionsziel von 40 % angestrebt.⁸⁹ Dass dies ambitioniert klingt, indes die Hälfte davon ohne reale Leistung (DDR-Zusammenbruch, Produktionsverlagerung ins Ausland) erbracht sein dürfte, kam bereits zur Sprache. Im Fokus soll insgesamt der ETS als Hauptinstrument stehen, der ausgebaut werden soll⁹⁰, allerdings mit Vergünstigungen zugunsten stark ex-

85 Die Linke 2009, S. 14.

86 Die Linke 2009, S. 15.

87 Die Linke 2009, S. 15.

88 Die Linke 2009, S. 25.

89 CDU/CSU/FDP 2009, S. 24.

90 CDU/CSU/FDP 2009, S. 25.

portabhängiger Industrien. Die erneuerbaren Energien sollen ferner ausgebaut werde⁹¹; auch die Förderung des erneuerbaren Wärmemarktes soll erreicht werden, auch im Raumwärmebereich soll ganz generell etwas geschehen.⁹² Die soziale Ausbalancierung ist insoweit noch nicht klar erkennbar. Ein erwähnenswerter Punkt ist jedoch, dass zukünftig bei der Grundsicherung nun eine pauschalierte Übernahme der Energie- und Nebenkosten erfolgen soll, was dazu führen könnte, dass stärker auf Energieeinsparung Wert gelegt wird.⁹³ Dennoch ist ein global wie national, klimaschützerisch-soziales wie auch klimapolitikkostenbezogen-soziales Gesamtkonzept aus alledem nicht herauszudestillieren. Es dominieren, trotz aller vorsichtiger Ideen, Konzepte, die die damit noch einmal angedeutete Gesamtperspektive im Sinne eines einschneidenden Klimaschutzes (vgl. Kap. 1) und gleichzeitiger kurzfristiger (nationaler wie globaler) sozialer Ausgleichsmaßnahmen, ohne dass diese den Klimaschutzeffekt beschädigen dürfen, noch nicht hinreichend in den Blick bekommen.

91 CDU/CSU/FDP 2009, S. 27.

92 CDU/CSU/FDP 2009, S. 29.

93 CDU/CSU/FDP 2009, S. 89.

4 Exemplarische vertiefte Analyse: Soziale und klimaverträgliche Gebäudewärme – existierende Instrumente und Reformoptionen

4.1 Grundstrukturen des Rechts der Raumwärme

Nunmehr soll wie erwähnt ein einzelner, oft wenig beachteter, jedoch sehr wichtiger (deutscher und europäischer) Klimaschutzrechtsbereich vertieft und auf seine sozialen Bezüge hin untersucht werden: der Bereich der Raumwärme. Dabei wird sich der eben gegebene Gesamtbefund ein weiteres Mal erhärten. Energetische Gebäudesanierungen, also Ressourcen- und Klimaschutzmaßnahmen im Wärmebereich, bieten die vielleicht größten Potenziale eines einzelnen gesellschaftlichen Bereichs für den Klimaschutz in den OECD-Staaten (die bekanntlich weiterhin pro Kopf um ein Mehrfaches höhere Treibhausgasausstöße haben als die Schwellen- oder gar die Entwicklungsländer). Im Gebäudebereich wird über ein Drittel z.B. des deutschen Klimagasausstoßes verursacht – und gleichzeitig ist die Gebäudesanierung ein Sektor, in welchem Klimaschutz schon wegen der steigenden fossilen Brennstoffpreise und nicht erst wegen der langfristigen Klimawandelsfolgen *sogar kurz- und mittelfristig ökonomisch* sinnvoll ist (vgl. schon Kap. 1 bei den Argumenten für mehr Klimaschutz).

Vor dem Hintergrund drohender verheerender (bei weitem nicht nur ökonomischer) Klimawandelsfolgen wäre die Nutzung solcher Gebäudesanierungspotenziale dringend geboten. Momentan kommen gleichwohl nur rund 7 % z.B. der deutschen Wärmeenergie aus erneuerbaren Energien⁹⁴, und auch die Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz durch bessere Wärmedämmung u.a.m. kommt nur schleppend voran. Aufbauend auf europäischen Regelungen versuchen in Deutschland mehrere Normwerke, daran etwas zu ändern – mit allerdings bislang begrenztem Erfolg, wenn man die Gesamtbilanz in Relation zu den Herausforderungen als Maßstab nimmt. Zu betrachten sind nachstehend einerseits Energieeffizienzregeln und andererseits Vorgaben für eine Nutzung erneuerbarer Energien im Raumwärmebereich.

Ein wesentliches Element des deutschen Raumwärme-Effizienzrechts ist die auf der Grundlage des Energieeinspargesetzes erlassene Energieeinsparverordnung

94 Regierungsentwurf siehe BR-Drs. 09/08 S. 17.

(EnEV). Das grundlegende Ziel der EnEV ist die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden. Zur Erreichung dieses Ziels werden mehrere Instrumente eingesetzt: In den §§ 3 bis 12 EnEV werden bestimmte Effizienzstandards für Gebäude ordnungsrechtlich festgelegt, wobei die §§ 3 bis 8 EnEV für neu errichtete Gebäude und die §§ 9 bis 12 EnEV für Altbauten gelten. Ein weiteres Instrument zur Steigerung der Energieeffizienz, welches an den souveränen und informierten Verbraucher appelliert, ist der Energieausweis der §§ 16 ff. EnEV, der mit der Änderung der EnEV von 2007 eingeführt worden ist und der den Energieverbrauch von Gebäuden bei Kauf und Vermietung transparent machen soll. Zurückzuführen ist diese Novelle der EnEV 2007 auf die EU-Richtlinie zur Gesamteffizienz von Wohngebäuden.⁹⁵ Mit Beschluss der Bundesregierung wurden am 18.03.2009 für die EnEV einige wesentliche Änderungen festgelegt, die in diesen Tagen in Kraft getreten sind. Dabei werden bei Neubauten die energetischen Anforderungen an den Jahres-Primärenergiebedarf und die Wärmedämmung energetisch relevanter Außenbauteile um jeweils rund 30 % verschärft werden. Die energetischen Anforderungen an die Wärmedämmung der Gebäudehülle werden um durchschnittlich 15 % erhöht, das heißt, die Wärmedämmung der Gebäudehülle muss durchschnittlich 15 % mehr leisten als bisher. Bei Altbauten müssen die obersten Geschossdecken, soweit begehbar, unter bestimmten Voraussetzungen gedämmt werden. Bei der Modernisierung von Altbauten mit größeren baulichen Änderungen an der Gebäudehülle werden die energetischen Bauteilanforderungen um durchschnittlich 30 % verschärft (z.B. Erneuerung der Fassade, der Fenster, des Dachs). Für Klimaanlage wird die Nachrüstung mit selbsttätig wirkenden Einrichtungen der Be- und Entfeuchtung zur Pflicht. Nachtstromspeicherheizungen, die älter als 30 Jahre sind, sollen in größeren Gebäuden langfristig und stufenweise unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots außer Betrieb genommen werden. Maßnahmen zum Vollzug der Verordnung werden verstärkt. Dazu gehören Nachweispflichten, die Einbeziehung der Schornsteinfeger und einheitliche Bußgeldvorschriften.

Längerfristig hat die EU zudem angekündigt, für Neubauten auf Dauer einen (Quasi-)Null-Emissions-Standard festlegen zu wollen. Dies ist technisch durchaus möglich und wäre dann tatsächlich ein klimapolitischer Durchbruch. Für den Moment allerdings – und für den riesigen Altbestand an Gebäuden – ändert dies wenig daran, dass auch der Gebäudebereich bisher seinen erwähnten Anteil an der keineswegs vorteilhaften deutschen Klimabilanz von rund 11 Tonnen CO₂

95 ABl. EG 2003 Nr. L 1 S. 65.

pro Kopf und Jahr hat (gegenüber global dauerhaft verträglichem etwa 0,5-0,8 Tonnen).

Das andere wesentliche deutsche Raumwärme-Klimagesetz ist das am 01.01.2009 in Kraft getretene Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG). Es bezweckt die Förderung von erneuerbaren Energien (EE) im Raumwärmebereich, abzielend auf die üblichen klimapolitischen Ziele (Treibhausgasausstöße reduzieren, Versorgungssicherheit durch verringerte Auslandsabhängigkeit optimieren, Energiepreise dauerhaft gegen Öl- und Gaspreisschocks immunisieren, der stetig schrumpfenden Verfügbarkeit fossiler Brennstoffe gerecht zu werden, Erlangung ökonomisch-innovationspolitischer Vorteile durch eine Klimavorreiterrolle; vgl. zu den Zielen ausdrücklich § 1 EEWärmeG).⁹⁶ Das EEWärmeG folgt im Gegensatz zum Strom fördernden EEG einem zweigleisigen Konzept für den Wärmebereich. Die Instrumente des EEG setzen wie gezeigt auf eine EE-Förderung durch Abnahme- und Vergütungspflicht anhand von Festpreisen. Dagegen setzen die Regelungen des EEWärmeG neben einem subventionsrechtlichen Instrument einen ordnungsrechtlichen Mechanismus ein. § 3 Abs. 1 EEWärmeG verordnet zunächst für Neubauten eine Nutzungspflicht von EE-Wärme ab 2009; hier liegt der Schwerpunkt des Gesetzes. Ordnungsrechtlich gibt das EEWärmeG insoweit eine Mindestanforderung vor für die Nutzung von EE-Wärme im Neubaubereich von Gebäuden gemäß § 3 ff. EEWärmeG. Das daneben stehende Förderungselement erfasst den Altbestand gemäß § 13 ff. EEWärmeG. Dabei handelt es sich um eine direkte Förderung, die Eigentümer dazu bewegen soll, in EE-Wärme zu investieren. Nach § 13 EEWärmeG können alle EE-Wärmemaßnahmen, welche im Regelbeispielskatalog des § 14 EEWärmeG genannt sind, gefördert werden. Die Gesamtfördersumme beträgt dabei jeweils 500 Mio. Euro in vier aufeinander folgenden Jahren ab 2009. Von einer solchen Förderung sind gemäß § 15 EEWärmeG solche Maßnahmen ausgenommen, die entweder bereits der Erfüllung der Nutzungspflicht nach § 3 EEWärmeG – im Neubau – oder anderweitigen wie z.B. landesgesetzlichen Verpflichtungen dienen.⁹⁷ Gemäß § 3 Abs. 2 EEWärmeG dürfen die Länder darüber hinaus eine EE-Wärme-Nutzungspflicht für den Altbestand einführen, sie müssen dies aber nicht (zunächst hat Baden-Württemberg dies getan).

96 Siehe auch den Regierungsentwurf siehe BR-Drs. 09/08 S. 18 f.

97 Durch die Regelungstechnik des § 14 EEWärmeG können auch andere Maßnahmen als die in § 14 EEWärmeG genannten gefördert werden, soweit es sich um Maßnahmen handelt, welche den EE-Einsatz im Wärmebereich fördern. Dadurch hat man die langfristige Technologieoffenheit gewahrt.

Klimapolitisch sind verschärfte Anforderungen im Gebäudebereich sehr wesentlich, da hier eben die größten Klimaschutzpotenziale in westlichen Ländern liegen; hebt man diese Potenziale, so ist dies auch sozial (langfristig) grundsätzlich ein Vorteil. Gleichwohl stellt sich die Lage sozial auch hier wieder komplizierter dar. Durch die EE-Wärme-Anforderungen wie auch durch die EnEV-Anforderungen steigen beispielsweise ggf. die Neubaukosten für ein Haus, und dies betrifft dann niedrige und mittlere Einkommen intensiver als höhere Einkommen. Auch die Kompensation durch mittel- und langfristige Kostenvorteile (man koppelt sich von steigenden Preisen für fossile Brennstoffe ab usw.) rentiert sich erst nach einer gewissen Zeit. Zudem werden Gering- und Normalverdiener bereits das Anfangskapital vielleicht gar nicht aufbringen können.

Der Neubaubereich wird speziell durch die EnEV-Novelle und das Europarecht mittelfristig klimapolitisch wohl relativ gut reguliert sein; allerdings eben erst mittelfristig. Die vorliegende vertiefte Analyse untersucht nun vorrangig den klimapolitisch eigentlich viel wichtigeren Altbestand, der beim EEWärmeG nur am Rande und bei der EnEV ebenfalls nur teilweise in den Blick gerät. Der Altbestand wäre eigentlich klimapolitisch von besonderer Bedeutung.⁹⁸ Dies liegt (a) neben der größeren Zahl der Altgebäude auch daran, dass es (b) durch die demographische Entwicklung in Deutschland sukzessive wohl zu einer deutlich sinkenden Nachfrage nach Wohnungsneubauten kommen wird. Schon heute liegt beispielsweise die Anzahl neu eingebauter Heizungen pro Jahr bei Neubauten bei ca. 150.000 bis 200.000, bei Altbauten dagegen bei 500.000 bis 600.000.⁹⁹ Zudem ist (c) der Wärmebedarf bei Altbauten deutlich höher als bei Neubauten. Die Wärmesaniierung im Altbestand ist auch sozialpolitisch ein besonders sensibles Thema, da hiervon in Deutschland häufig alteingesessene Mieter betroffen sind und keine Eigenheimbauer oder neue Mieter, die von vornherein ein wärmesaniertes Haus mit ihnen bereits vorab bekannter Kostensituation vorfinden. Die durchschnittlichen Energiekosten pro Quadratmeter und Monat liegen in Deutschland heute bereits bei 1,50 Euro.¹⁰⁰ Die steigende Nachfrage an fossilen Brennstoffen besonders in China und Indien wird diese Entwicklung bereits ohne Klimapolitik

98 Darauf hinweisend auch Deutscher Mieterbund, A-Drs. 16 (16) 394-C S. 2.

99 Vgl. die Daten bei Klinski, A-Drs. 16 (16) 394-B S. 6.

100 So die Zahlenangaben beim Deutschen Mieterbund, A-Drs. 16 (16) 394-C S. 2.

weiter intensivieren.¹⁰¹ Vor diesem Hintergrund hält sich die Begeisterung vieler Mieter im Altbau besonders über EE-Einbaumaßnahmen – die anders als Energieeffizienzmaßnahmen nicht einmal unbedingt die Heizkosten senken, ggf. aber zu Mieterhöhungen führen – voraussichtlich in Grenzen.

Die neue europäische EE-Richtlinie (RL 2009/28/EG) sieht zwar für die mittelfristige Zukunft in ihrem Art. 13 „die Nutzung eines Mindestmaßes an erneuerbaren Energiequellen“ auch für den Altbestand vor – zumindest im Renovierungsfall. Doch werden auch künftig viele Gebäude erst einmal nicht renoviert werden (und damit nicht unter die EE-RL fallen), und die Nutzungspflicht wird vielleicht auch mit einem eher geringen Prozentsatz angesetzt werden. Nun könnte einfach die Ausweitung der neuen, strengen Effizienzstandards auf den Altbestand gefordert werden. Nachstehend soll stattdessen ein anderer Weg beschritten werden: Es soll gefragt werden, ob nicht eine Möglichkeit besteht, die Altbestandssanierung auf andere Weise in Gang zu bringen und dies zugleich sozial gerecht zu organisieren; dies ist deshalb sinnvoll, weil die Debatte sich momentan in diese Richtung bewegt, ohne die differenzierte soziale Problemlage indes voll abzubilden.¹⁰² Im Ergebnis wird sich zeigen, dass auch diese Debattenrichtung das klimapolitisch-soziale Dilemma nicht ohne Schwierigkeiten auflöst – weshalb im Kap. 5 dieser Studie eine „große“ sozial ausgerichtete Lösung für die Klimapolitik insgesamt vorgeschlagen werden wird.

4.2 Einige zuweilen verkannte Probleme des Investor-Nutzer-Dilemmas

Besonders im Bereich des gemieteten Wohnraums bestehen für einen verstärkten Einsatz von EE-Wärme und Energieeffizienz bisher diverse Hemmnisse, die verhindern, dass schon aus ökonomischem Eigennutzen (was bei der Raumwärme wegen der guten Rentabilität eigentlich nahe läge) eine massenhafte Altbau-

101 Nach Berechnungen der einschlägigen Branchen sollen benötigte Fördermittel in Höhe von 6 Milliarden Euro bis 2020 bereits einen zusätzlich positiven volkswirtschaftlichen Effekt durch die Substitution von fossilen Brennstoffen und externer Kosten von 21 Milliarden Euro erbringen; vgl. Bundesverband Erneuerbare Energie, A-Drs. 16 (16) 395-F S. 3. Wie valide solche wirtschaftswissenschaftlichen Berechnungen sind (bzw. was in sie an Annahmen eingeht), mag hier dahinstehen. Die Frage ist jedenfalls u.a. immer, inwieweit externe Kosten mitgedacht sind und wie diese solide erfasst werden (können).

102 Vgl. allerdings jetzt Klinski 2009, freilich wieder relativ wenig auf die soziale Dimension bezogen.

nierung in Gang kommt. Das zentrale hier zu verhandelnde Hemmnis für eine klimaschützende Gebäudesanierung ist das so genannte Investor-Nutzer-Dilemma. Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland die große Mehrheit der Menschen in Mietshäusern wohnt, besteht dieses Dilemma in folgender Situation: Für Klimaschutzmaßnahmen bei Gebäuden fallen zunächst meist hohe Investitionskosten an; diese muss aber zunächst der Vermieter tragen, während eher der Mieter durch eine niedrigere Betriebskostenabrechnung die Vorteile bei Energieeffizienzmaßnahmen hat. Bei EE-Maßnahmen hat auch der Mieter u.U. nur geringe kurz- oder mittelfristige finanzielle Vorteile, so dass dort u.U. weder der Vermieter noch der Mieter an entsprechenden Maßnahmen interessiert ist; bei langfristiger Betrachtung hat der Mieter aber insoweit Vorteile, als er von steigenden Öl- und Gaspreisen abgekoppelt wird. Dies könnten auch Vermieter als längerfristigen Vorteil für sich selbst begreifen (und außerdem ist natürlich jede Klimaschutzmaßnahme auf Dauer auch sozial zumindest für die Gesellschaft oder gar die Menschheit insgesamt gut), doch geschieht das offenbar nur selten. Gleichwohl geht ein Gebäude sanierender Vermieter ein finanzielles Risiko ein, das im Falle der Energieeffizienz für den Mieter sofortige Vorteile (denen aber auch eine höhere Kaltmiete gegenüber steht; s.u.) erbringt – und das für den Vermieter, auch im Fall der EE-Nutzung, unsichere Konsequenzen hat. § 559 BGB gestattet in Deutschland zwar, Investitionen in die Energieeffizienz (u.U. nicht aber in erneuerbare Energien) mit 11 % der Investitionssumme pro Jahr zeitlich unbegrenzt auf den Mieter umzulegen. Dieser Zuschlag führt aber (a) zu nur langfristigen Amortisationen (also nach neun Jahren), und der Zuschlag ist (b) zudem durch das Mietspiegelniveau nach § 558 BGB begrenzt. Oft steht (c) einer Mieterhöhung auch einfach die Tatsache im Wege, dass sich eine entsprechende Miete gar nicht am Markt erzielen lässt. Dies wird (d) angesichts des demographischen Wandels, welcher Immobilien zunehmend entwerten wird, aller Voraussicht nach noch radikalisiert werden (wobei dieser letzte Aspekt in der Debatte im Allgemeinen gar nicht wahrgenommen wird). Vor diesem Hintergrund kommt der Umstand, dass eine Gebäudesanierung die Immobilie ggf. auch wertvoller macht, oft wohl nur sehr bedingt zum Tragen. Auch wenn der Einfachheit halber im Folgenden weiter von „Investor-Nutzer-Dilemma“ gesprochen wird, ist die Lage relativ komplex: Sowohl bei EE- als auch bei Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich stehen Vermieter und Mieter beide vor unsicheren wirtschaftlich-sozialen Folgen.

Es fragt sich daher, wie man dieser gesamten Situation beikommen kann. Dies setzt allerdings voraus, dass auch die hinter scheinbar „nur ökonomischen“

Ursachenstrukturen liegenden motivationspsychologischen Antriebe der Akteure korrekt erfasst werden; sonst können keine klimapolitisch überzeugenden Defizitursachenanalysen und Reformoptionen entwickelt werden. Dabei dürfte es sich als nötig erweisen, die Situation differenzierter zu betrachten, als dies gängigerweise geschieht. Zwar ist es bei Zugrundelegung einer realitätsnahen Handlungstheorie korrekt, mit dem Mainstream der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie davon auszugehen, dass Menschen überwiegend eigennützig handeln und nicht zuletzt auch ökonomische Vorteile suchen. In der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Theorie und Empirie (Behavioral Economics¹⁰³) zeigt sich jedoch immer deutlicher, dass Marktakteure selbst in „rein wirtschaftlichen“ Zusammenhängen oft anders handeln, als unter dem reinen ökonomischen Eigennutzenparadigma zu prognostizieren wäre. So konnte beispielsweise gezeigt werden: kurzfristige kleine Gewinne werden oft interessanter gefunden als längerfristige größere Gewinne; Sparen wird häufig als wenig attraktiv empfunden; interessanter als Kostenvermeidungen sind „positive Gewinne“; die Wahrscheinlichkeiten bestimmter künftiger Ereignisse werden oft grob verzerrt eingeschätzt u.a.m.

Diese Einsichten legen jedenfalls tentativ bestimmte Schlussfolgerungen auch für den Gebäude-Klimaschutz nahe. So könnte sich empfehlen, nicht nur darauf zu achten, wer welche klimapolitischen Kosten und Nutzen bei Gebäudesanierungen trägt – sondern auch darauf, dass dies für die jeweiligen Beteiligten hinreichend offenkundig ist und dass ihr Nutzen sicher und in überschaubarer Zeit auftritt, soweit dies denn rechtlich möglich ist. Dies ist insofern für die energetische Gebäudesanierung relevant, als viele sie subjektiv wohl als nur „langfristig rentabel“ empfinden. Ungünstig dürften auch bestimmte „generelle“ menschliche Befindlichkeiten wirken, etwa eine gewisse Neigung zu Bequemlichkeit und Gewohnheit: Selbst wenn der Vermieter durch eine EE-Nutzung keine eigenen Kosten haben sollte, mag er sich z.B. fragen, warum er sich über derartige Dinge denn den Kopf zerbrechen sollte, anstatt einfach bei fossilen Heizmaterialien zu bleiben. Dies gilt umso mehr, als Klimaschutz – da sich Menschen etwaige Schäden für raumzeitlich entfernt Lebende emotional nur schwer vorstellen können – auch auf Gefühlsebene vor einem Strukturproblem steht. Es sollen deshalb nacheinander verschiedene Regelungsbereiche analysiert und auf Optimierbarkeit hin befragt werden, wobei sich ein System ergeben könnte, das einen klimapolitisch wirksamen und sozial ausgewogenen Wärmeenergiemarkt mit neuen Anreizeffekten

103 Vgl. dazu etwa Klöhn 2006, S. 176 ff.

zwischen dem Vermieter und Mieter etabliert. Dass das deutsche Marktanreizprogramm für Altbauten (in seinem moderaten Umfang) die Lage verbessert, liegt auf der Hand. Nur lässt sich dies in Zeiten knapper Haushaltsmittel nicht beliebig ausbauen. Welche anderen Problembereiche und Lösungswege bestehen also?

4.3 Mietrecht als Instrument im Altbestand

4.3.1 Duldungspflicht des Mieters bei energetischen Gebäudesanierungen

Um überhaupt eine EE-Maßnahme, also einen Umbau von konventioneller Wärmeenergieversorgung zu einer EE-Versorgung oder eine Energieeffizienzmaßnahme durchführen zu können, müssen zunächst die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sein. Für den Vermieter stellt sich insoweit die Frage, wann ein Mieter den Einbau einer geförderten Maßnahme nach § 13 ff. EEWärmeG zu dulden hat. Wenn keine Verpflichtung des Mieters zur Duldung der Maßnahme besteht, dann hätte der Vermieter kein Interesse mehr an der Förderung der erneuerbaren Wärmeenergie, da er Gefahr liefe, per einstweiligem Rechtsschutz auf Unterlassung der Maßnahme in Anspruch genommen zu werden (was auch bei Maßnahmen außerhalb der Wohnräume in Betracht kommt), und er dürfte die Wohnung dann auch nicht betreten.¹⁰⁴ Auch einer Mietminderung nach § 536 Abs. 1 BGB kann der Vermieter ausgesetzt sein. An der so geschilderten Problematik ändert das Marktanreizprogramm von vornherein wenig; denn es bewirkt nicht, dass derlei Rechtsstreitigkeiten vermieden werden. Die Duldungspflicht spielt übrigens auch eine Rolle, wenn die Länder auf Grundlage der Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 EEWärmeG von ihrer Ermächtigung Gebrauch machen und eine Nutzungspflicht hinsichtlich Altbauten einführen.

Nun könnte sich aus § 554 BGB eine Duldungspflicht des Mieters ergeben. Nach § 554 Abs. 2 BGB hat der Mieter alle Maßnahmen zur Einsparung von Energie zu dulden. Der Gesetzgeber hat mit der Regelung vor allem an energiekostensparende Maßnahmen gedacht.¹⁰⁵ Doch eine Vielzahl von EE-Wärmequellen kosten für den Nutzer nicht zwingend weniger, sondern führt „nur“ zu

104 Vgl. LG Berlin, MM 1984, 79; AG Charlottenburg, MM 1983, Nr. 8; Eischenschmid, in: Schmidt-Futterer 2007, § 554 Rn. 345

105 Hierzu BR-Drs. 439/00, S. 124.

einer Verringerung des Treibhausgasausstoßes. Fielen EE-Wärmemaßnahmen aber nicht unter § 554 BGB, bestünde keine Duldungspflicht, und der Vermieter – dies im Vorgriff auf den nächsten Abschnitt – bliebe auch auf seinen Kosten sitzen. Rechtsunsicherheiten und unsichere Amortisationen sind indes wie erwähnt gerade ein Hemmnis, wenn es um die Bereitschaft zu Klimaschutzmaßnahmen geht.¹⁰⁶ Eine klare höchstrichterliche Rechtsprechung zu dieser Frage stand bisher aus. Im Wesentlichen kommt es darauf an, welchen Maßstab man anlegt. Zum einen kann man auf die Primärenergie abstellen und zum anderen auf den Endenergieverbrauch. Die Judikatur und Literatur zur Frage, ob eine Einsparung¹⁰⁷ von Primärenergie als ausreichend gilt, ist sehr gespalten¹⁰⁸, wobei der Bundesgerichtshof (BGH) schon vor einiger Zeit eine Umlegbarkeit auch von nicht kostensparenden Maßnahmen anklingen ließ.¹⁰⁹ Gegen das Abstellen auf die Endenergieeinsparung, die der Wortlaut nahe legen könnte, spricht aus teleologischer Perspektive, dass die Norm des § 554 Abs. 2 BGB klar eine ökologische Prägung hat.¹¹⁰ In einer neuen Entscheidung folgt auch der BGH letzter Sicht nun wohl.¹¹¹

Auch bei den gesetzlichen Nachrüstungspflichten für bestehende Gebäude gemäß §§ 9 ff. EnEV und erst recht bei darüber hinausgehenden freiwilligen Effizienzsanierungen ist nicht ganz eindeutig, auf welche gesetzliche Grundlage die Duldungspflicht des Mieters bezüglich der Modernisierungsmaßnahme zu stellen ist. Als Rechtsgrundlage der Duldungspflicht kommt § 554 Abs. 1 BGB in Betracht, § 554 Abs. 2 S. 1 BGB oder eine Berufung auf Treu und Glauben gemäß § 242 BGB. Dabei handelt es sich nicht um eine praktisch bedeutungslose Frage; denn nur bei einer Maßnahme gemäß § 554 Abs. 2 S. 1 BGB ist beispiels-

106 Bei einer Annahme einer Duldungspflicht aus § 242 BGB hätte der Mieter demgegenüber nicht mehr die Möglichkeit, sich wie bei § 554 Abs. 2 BGB auf einen Härtefall zu berufen. Zudem würden für den Vermieter wie stets bei Treu und Glauben eher noch größere Rechtsunsicherheiten verbleiben, von Problemen der Gewaltenteilung – die aus solchen Generalklausellösungen stets resultieren – ganz abgesehen.

107 Formal könnte man (unergiebig) darauf hinweisen, dass nach dem Energieerhaltungssatz Energie natürlich nie „gespart“ wird, sondern immer irgendwo in der Welt „bleibt“; vgl. auch Blank 2008, S. 311 (317).

108 Vgl. etwa LG Berlin, Az. 63 S 75/07; LG Berlin, Az. 63 S 250/06; LG Hamburg, NZM 2006, 536; AG Schöneberg, Az. 14 C 561/05; Blank 2008, S. 311 (317); Ekardt/Schenderlein 2008, S. 178 (182); Wilken 2006, S. 521 (523); Arzt, in: MünchKomm 2007, § 559 Rn. 19; Eisenschmid 2006, S. 119 (120 f.); Eisenschmid, in: Schmidt-Futterer 2007, § 554 Rn. 143; Meyer-Harport 2006, S. 524 (526).

109 Vgl. BGH 2004, S. 285 ff.

110 Vgl. dazu auch anhand der Entstehungsgeschichte Blank 2008.

111 Vgl. BGH 2008, S. 667, S. 667 f.

weise auch die Härtefallregelung von § 554 Abs. 2 S. 2 BGB anwendbar.¹¹² Ein wesentliches Grundsatzproblem besteht darin, ob die Duldungspflicht bei einer gesetzlichen Nachrüstungspflicht oder freiwilligen Mehrsanierungen u.U. auch über § 242 BGB gerechtfertigt werden kann. Blank macht z.B. eine Unterscheidung nach den einzelnen Nachrüstungspflichten.¹¹³ Betreffend des Austauschs der Kessel führt er aus, dass eine Duldungspflicht auf Grundlage des § 554 Abs. 1 BGB gegeben sei, und betreffend Dämmungsmaßnahmen handle es sich um eine gesetzliche Verpflichtung, welche auf § 242 BGB gestützt werden müsse.¹¹⁴ Dringend nötig bleiben insoweit allein schon gesetzliche Klarstellungen.¹¹⁵ Diese müssten immer auch die Frage freiwilliger Mehrsanierungen mit bedenken. Auf die überdies klärungsbedürftigen sozialen Implikationen all dessen wird im Folgenden noch eingegangen.

4.3.2 Mieterhöhung bei energetischen Modernisierungsmaßnahmen

Eng mit der Duldungspflicht nach § 554 BGB hängt die – praktisch noch wichtigere – Frage nach einer Mieterhöhung gemäß § 559 BGB zusammen. Der § 559 Abs. 2 BGB ermöglicht die bereits erwähnte Mieterhöhung für durchgeführte baulichen Maßnahme in Höhe von 11 % der aufgewendeten Kosten. Die Problematik ist insoweit die gleiche wie soeben bei der Duldungspflicht; würde es eine europäische Nutzungspflicht geben, stünde die Umlagepflicht zu Lasten des Mieters wohl endgültig fest. Dann ergeben sich allerdings Folgefragen. Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit der § 559 Abs. 1 BGB in klimaschutzfreundlicher (also vermietetfreundlicher) Auslegung nicht vermeidbare soziale Probleme auslöst, indem der Mieter kostenmäßig u.U. kurz- und mittelfristig nur in begrenztem Umfang z.B. von einer EE-Anlage profitiert¹¹⁶ (besonders Empfänger von Arbeitslosengeld II wären von einer solchen Entwicklung betroffen, denn der Zuschuss zur Miete ist begrenzt). Denn durch die Mieterhöhungsmöglichkeit um 11 %, die zeitlich unbegrenzt zur Verfügung steht, macht der Vermieter ab dem zehnten Jahr nach der Gebäudesanierung Gewinn, ohne dass der Mieter auf

112 Vgl. Blank 2008, S. 311, 313.

113 Vgl. dazu Blank 2008, S. 311, 313.

114 Vgl. Blank 2008, S. 311, 314 f.

115 Teilweise dazu auch Klinski, in: A-Drs. 16 (16) 394 B, S. 21; deshalb auch der Versuch einer gesetzlichen Klarstellung in BR-Drs. 09/08, S. 15.

116 Hierzu Klinski, A-Drs. 16 (16) 394 B, S. 21, der insbesondere auf eine einschlägige Studie zu den Kosten von Solaranlagen verweist (noch ungedruckt).

die damit höhere Kaltmiete irgendwie durch sein Verbrauchsverhalten Einfluss nehmen könnte; letzteres ist auch klimapolitisch diskussionswürdig, da nicht alle EE-Quellen klimapolitisch gleichermaßen vorteilhaft sind. Dies ist insofern ungünstig, als wegen der langen Amortisierung und der rechtlichen Unsicherheiten die Vermieter gleichwohl in sehr vielen Fällen nicht investitionswillig sind. Dies dürfte sich durch das erwähnte BGH-Urteil sowie das Marktanreizprogramm zwar geringfügig ändern; doch um Hemmnisse wie menschliche Bequemlichkeit und Gewohnheit zu berücksichtigen, reichen derartige „Verbesserungen“ u.U. allein nicht aus. Der Vermieter kann zudem auch mit dem BGH-Urteil und der Marktanreizförderung im Rücken nicht wissen, ob er die ggf. zulässige Mieterhöhung auch am Markt durchsetzen kann; ebenso sind die Implikationen des demographischen Wandels unklar. Klimapolitisch problematisch ist auch, dass bei § 559 BGB für die konkrete Kostenberechnung allein die Investitionskosten die zulässige Mieterhöhung bestimmen, nicht aber der reale klimapolitische Effekt; und es kann klimapolitisch einen erheblichen Unterschied machen, ob z.B. eine hervorragende Wärmedämmung vorgenommen wird – oder ob vielmehr unter diskussionswürdigen Bedingungen gewonnenes Bioheizöl mit Hilfe eines neuen Brennkessels etabliert wird.¹¹⁷ Und auch jenseits der Bioenergie haben EE-Träger wie Wind- oder Wasserkraft durchaus Ambivalenzen, die am besten durch eine effiziente Nutzung (auch) dieser Energieträger zu lösen sind.

Die EEWärmeG-Marktanreizförderung kann den Konflikt zunächst scheinbar entschärfen, indem sie die Belastung des Mieters durch eine Mieterhöhung nach § 559 BGB mindert und zugleich den Klimaschutz vorantreibt. Den Konflikt indes einfach durch weitere Erhöhungen des Marktanreizprogramms vermeintlich zu lösen, wäre allerdings weder haushaltspolitisch einfach noch sozialpolitisch ein besonders vorzugswürdiger Weg. Denn auch solche Subventionen zahlt nicht „der Staat“, sondern im Endeffekt der Steuerzahler – Subventionsmodelle sind also keineswegs per se „sozial“, zumal sie latent mit dem Verursacherprinzip (zu diesem näher Kap. 5.1) im Konflikt stehen. Es fragt sich deshalb, ob man im Sinne einer „win-win“-Option dem Vermieter einerseits kurzfristigere, sicherere Gewinnoptionen geben und so den Klimaschutz verbessern kann, unterstützt durch klarere ökologische Konturierungen und zugleich eine gewisse Kostengünstigkeit für den Mieter. Letztlich erscheint dies nur in begrenztem Umfang möglich. Im Einzelnen:

¹¹⁷ Zur bisher (und wohl auch in näherer Zukunft – aller Voraussicht nach auch nach dem Inkrafttreten der neuen EE-RL) unzureichenden Bewältigung der ökologisch-sozialen Ambivalenzen der Bioenergie vgl. Ekardt u.a. 2009b, S. 222 ff.; Ekardt/Hennig 2009, S. 543 ff.

- Der *erste Weg* könnte darin bestehen, dass man § 559 BGB selbst ändert. Die Änderung könnte so aussehen, dass man die Umlage kumulativ oder alternativ davon abhängig macht, dass (a) entweder eine Kostenersparnis für den Mieter (b) oder besonders qualifizierte Klimastandards (und dann gerade keine erforderliche Kosteneinsparung) erreicht werden. Die b-Alternative wäre sinnvollerweise an die geplante neue EE-RL anzuknüpfen, die allerdings insoweit bisher eher unvollständig ist, da sie die Effizienz des jeweiligen EE-Trägers nur für die Bioenergie (und auch dort unzureichend) thematisiert.¹¹⁸ Die b-Alternative würde Rechtssicherheit schaffen und eine klimapolitische Qualifizierung bringen. Sozial sind einerseits die dann eintretenden Mieterhöhungen für den Mieter kritisch. Andererseits wird ein Beitrag geleistet, den Mieter dauerhaft von Öl- oder Gaspreissteigerungen zu entlasten, was sozial vorteilhaft ist. Zudem sind eben Klimaschutzmaßnahmen ein Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit in der Zukunft, also zur Generationengerechtigkeit.
- Letztlich zu einer ähnlichen Bilanz dürfte der *zweite Weg* führen: Er bestünde in einer Änderung des Betriebskostenrechts in der BetrKV, verbunden mit der Klarstellung, dass EE-Investitionskosten nicht über § 559 BGB erstattet werden. Momentan kann nach den Regelungen der Heizkostenverordnung nur die gewerbliche Wärmelieferung abgerechnet werden. Wenn der Vermieter selbst produzierte EE-Wärme verkauft¹¹⁹, so kann er dies nur zum Selbstkostenpreis tun; genau letzteren Umstand könnte man nun ändern, ggf. wieder in Abhängigkeit von bestimmten ökologischen Kriterien – dies wäre der zweite Weg.
- Noch ein anderer Weg könnte die Einführung eines ökologischen Mietspiegels sein.¹²⁰ Dieser würde einerseits den Mieter realistischer über Energiekosten informieren (was allerdings perspektivisch auch durch den Energiepass von Gebäuden erreicht werden könnte) und andererseits Mieterhöhungen mit klimaschützerischem Hintergrund erleichtern. Die Ausbalancierung mit den kurzfristigen sozialen Belangen des Mieters würde durch diese Maßnahme allerdings wohl weniger geleistet.

Ob sich der geschilderte zweite Weg auf die Bereitschaft des Vermieters zu Klimaschutzmaßnahmen besser oder schlechter auswirkt als der erste Weg oder ob er gleich wirkt, hängt von schwer überschaubaren Details ab (etwa vom Verhält-

118 Vgl. zur neuen EE-RL insoweit Ekardt u.a. 2009b, S. 222 ff.; Ekardt/Hennig 2009, S. 543 ff.

119 Relevant wäre dies besonders für die Solarenergie, wo es kaum „Betriebskosten“ gibt, die der Vermieter als solche sinnvoll abrechnen könnte.

120 Vgl. dazu Knissel/Alles 2005, S. 169 ff. und Klinski 2009. Dabei könnte auf das Nachweissystem des EEWärmeG und EnEV zurückgegriffen werden.

nis der Investitionskosten zu den zulässigen Gewinnmargen im Falle eines gewinnbringenden Verkaufs selbst produzierter EE-Wärme durch den Vermieter¹²¹). Klimapolitisch könnte beim ersten Weg der Vermieter gewisse Effizienzanreize haben (da dies die Umlegbarkeit und die Höhe der Investitionskosten günstig beeinflussen könnte), wogegen beim zweiten Weg definitiv der Mieter die Effizienzanreize hat (denn beim zweiten Weg trägt der Mieter die EE-Investitionskosten eben nur über den verbrauchsabhängigen Tarif für die konkrete EE-Nutzung; der Vermieter hat beim zweiten Weg dann aber ein Interesse, im Zweifel „möglichst viel“ EE-Wärme abzusetzen, also z.B. nicht parallel noch eine Wärmedämmung vorzunehmen). Sozialpolitisch würde der erste Weg voraussichtlich zu höheren Kaltmieten, aber langfristig stabileren Nebenkosten führen – und der zweite Weg genau umgekehrt.

Beide Wege könnten das Anliegen „größere Rechtssicherheit, klarere Erkennbarkeit der möglichen Gewinne, Generationengerechtigkeit, soziale Abfederung über langfristige Energiepreisstabilisierung oder Einfluss des Mieters via Verbrauchsabhängigkeit“ voranzubringen – in Verbindung mit weiteren noch zu diskutierenden Maßnahmen. Die Betrachtung bis hierher hat freilich auch die Grenzen solcher Reaktionen auf das „Investor-Nutzer-Dilemma“ bei EE, aber auch bei Energieeffizienzmaßnahmen¹²² gezeigt: Es drohen stets neue Ambivalenzen zu entstehen, indem entweder Vermieter oder Mieter am Ende eben doch eine klimapolitisch abträgliche Handlungsmotivation zu haben droht (etwa „möglichst viel Absatz von EE“ im Sinne von „Quantität um jeden Preis“, ungeachtet der auch klimapolitischen Ambivalenzen z.B. der Bioenergie). Zudem drohen auch weiter-

121 Durch die in der „Natur der Sache“ liegende Monopolstellung des Vermieters müsste dabei freilich eine transparente Preisgestaltung sowie das Wirtschaftlichkeitsgebot des Betriebskostenrechts gesichert werden, zugleich um eine verlässliche Angemessenheitskontrolle für den Mieter und eine ebensolche Kalkulationsbasis für den Vermieter zu schaffen. Gleichzeitig könnte § 21 EStG dahingehend geändert werden, dass die Einkünfte aus dem EE-Verkauf als solche aus Vermietung und Verpachtung gelten, damit die Aufwendungen eindeutig als Werbungskosten geltend gemacht werden können.

122 Auch bei Maßnahmen im Rahmen der EnEV oder bei Mehrsanierungen darüber hinaus stellt sich die Frage, wie der Vermieter die entstehenden Kosten auf den Mieter umlegen kann. Maßgeblich kommt hier auch der § 559 BGB in Betracht. Wenn man der Duldungspflicht nach § 242 BGB folgt, ist der § 559 Abs. 1 BGB für eine Mieterhöhung auch einschlägig. Die Höhe der Mietsteigerung richtet sich an 11 % der Investitionskosten aus. Da gerade der Umbau von Heizanlagen gemäß § 10 Abs. 1 EnEV oder die Verbesserung der Wärmedämmung erhebliche Kosten verursachen kann, besteht die gleiche Gefahr wie beim Einbau erneuerbarer Energiewärmeanlagen, nämlich dass es zu erheblichen Mieterhöhungen kommen kann. Im Unterschied zum EEWärmeG gibt es aber keine Kompensation durch eine Förderung, die gemäß § 559a BGB die Mieterhöhung wiederum etwas drücken würde. Insoweit gelten die weiteren Ausführungen oben hier sinngemäß.

hin, wenngleich seltener, Streitigkeiten über die Anwendung der mietrechtlichen Regelungen im konkreten Einzelfall. Auch ist schwer zu durchschauen, wie die genaue klimapolitische und soziale Wirkung der einzelnen Neuregelungen, wenn man sie noch mit weiteren Regelungen wie Steuererleichterungen verbindet (s.u.), in der Summe wirklich aussieht.

Dies illustriert an einem wesentlichen Beispiel die ökologischen und sozialen Grenzen des klassischen Ansatzes über viele zersplitterte, demokratisch undurchsichtige, häufig bürokratischen Aufwand erzeugende und zugleich klimapolitisch nicht durchschlagende Regelungen. Letztlich wird der große klimapolitische und zugleich soziale Schub im Gebäudebereich deshalb wohl schlicht von weitergehenden Nutzungspflichten oder steigenden Energiepreisen abhängen. Ein Instrument staatlich administrierter steigender Energiepreise mit eingebautem sozialem Ausgleich (national wie global) zu untersuchen, ist Gegenstand des letzten Kapitels dieser Studie. Die Hoffnung, über Detailregelungen bzw. „Kriterien“ im Mietrecht, im Ordnungsrecht oder in Fördergesetzen die klimapolitisch-soziale Problemlage insgesamt adäquat abzubilden, wurde bereits andernorts kritisch analysiert. Abstrakter formuliert, scheitern solche „Kriterien-Ansätze“ trotz aller Detail-Versuche (dazu der vorliegende Abschnitt) häufig an bestimmten Problemen: Stichworte sind Vollzugsprobleme; Erfassbarkeitsprobleme; und Verlagerungsprobleme.¹²³

Die eben entwickelten Grundsätze müssten im Übrigen auch auf ein weiteres Instrument zur Förderung von EE-Wärme angewendet werden: auf das Wärme-Contracting. Von ihm profitieren gerade Vermieter mit geringem Eigenkapital, indem die Investitionskosten für einen EE-Einbau zunächst von einem Dritten getragen werden; zudem wird der Contractor im Zweifel einen höheren Sachverstand aufweisen als Kleinvermieter. Jedoch steht das Contracting¹²⁴ vor diversen rechtlichen Problemen, die seinen klimapolitisch wünschenswerten Einsatz hemmen. Trotz einer wichtigen Entscheidung des BGH¹²⁵ ist die Frage der Umstellung von Eigenversorgung zu einer Contracting-Lösung noch nicht hinreichend klar; dies gilt insbesondere für alte Mietverträge, wo ggf. die Zustimmung des Mieters nötig sein könnte. Für neue Mietverträge genügt als vertragliche Grundlage für die Umlegung von Wärmelieferungskosten grundsätzlich die Bezugnahme auf

123 Näher dazu Ekardt u.a. 2009b; Ekardt/Hennig 2009.

124 Unterschieden wird zwischen Betreibermodell und Fullcontracting bei Kramer 2007, S. 388 ff.; andere Unterscheidungen bei Eisenschmid 2007, S. 264 ff.

125 Vgl. BGH 2007, S. 769.

die BetrKV, wenn die im Zeitpunkt des Abschlusses des Mietvertrags gültige Fassung die Umlage dieser Kosten vorsah. Insofern führt das Contracting dann zu ähnlichen Ergebnissen wie die eben als „zweiter Weg“ vorgeschlagene Reform der BetrKV; wie dort bräuchte es auch beim Contracting sinnvolle Instrumente, die dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des Betriebskostenrechts Rechnung tragen. Auch klimapolitische Kriterien dürften hier erneut sinnvoll sein, wenn man jenen Ansatz wählt. – Zusätzlich zu alledem wird bisher durch die komplexe Verweisungstechnik von EEWärmeG und EnEV eine Förderung von EE und Energieeffizienzmaßnahmen erschwert; mehr rechtliche Übersichtlichkeit wäre auch hier zugunsten des Vermieters und damit zugunsten des Klimaschutzes sinnvoll.

4.4 Wohnungseigentumsrecht

Neben den Mietern darf freilich auch im Altbestand die Konstellation der Eigenheime nicht aus dem Blick verloren werden. Ein spezifisches Problemfeld ergeben insoweit die Wohnungseigentümer – denn welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit der Einbau einer EE-Anlage oder anderweitige Wärmesanierungen für das gemeinschaftliche Eigentum möglich sind? Nach § 22 Abs. 1 WEG ist bei baulichen Veränderungen und Aufwendungen, die über die ordnungsgemäße Instandhaltung hinausgehen, die Zustimmung aller Wohnungseigentümer notwendig; eine Mehrheit von $\frac{3}{4}$ ist gemäß § 22 Abs. 2 WEG ausreichend, wenn es sich um eine Modernisierungsmaßnahme nach § 559 BGB handelt.¹²⁶ Diese Regelung kann ein erhebliches Hemmnis für Gebäudesanierungen sein; insbesondere besteht ein Problem, wenn eine landesrechtliche Nutzungspflicht geschaffen wird. Denn auch bei einer gesetzlichen Pflicht müssen die Voraussetzungen des § 22 WEG vorliegen.¹²⁷ Zur Lösung dieses Dilemmas wäre eine weitere Reform des WEG geboten. Nutzungspflicht bzw. Marktanreizprogramm wirken daneben schon in die richtige Richtung.

126 Näher dazu siehe Bärmann/Pick 2007, § 22 Rn. 1 ff. und 30 ff.

127 Vgl. Klinski, A-Drs. 16 (16) 394-B S. 27.

4.5 Steuerrecht

4.5.1 Steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für den Vermieter

Wesentlich ist auch die Frage, wie sich das geltende Einkommensteuerrecht auf eine Förderung von EE und Energieeffizienzmaßnahmen auswirkt (bei Mietwohnungen und Eigenheimen, und zwar hier auch bei Neubauten), zumindest solange keine umfassende Nutzungspflicht besteht. So kann gefragt werden, ob der Vermieter die Investitionskosten steuerlich geltend machen kann. Die infrage kommenden Regelungen des Einkommenssteuerrechts haben einen hohen Grad an Komplexität und können daher hier nur skizziert werden. Die Stoßrichtung geht auch hier in Richtung Rechtssicherheit und Klarheit der Regelungen, zugleich aber nicht einfach quantitativ steigende Absetzungsmöglichkeiten (denn letzteres müssten wiederum die Mitmenschen als Steuerzahler bezahlen).

Auf erster Ebene steht die Frage, ob es sich bei den Einkünften um solche aus Vermietung und Verpachtung (VuV) gemäß § 21 EStG oder solche aus einem Gewerbebetrieb gemäß § 15 EStG handelt. Maßgeblich ist hierbei die Frage, ob es sich z.B. bei den Aufwendungen für den Einbau einer EE-Wärme-Anlage entweder um Werbungskosten aus Vermietung und Verpachtung handelt oder ob es sich bei diesen Aufwendungen um Betriebskosten handelt. Nach § 21 Abs. 3 EStG sind Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung subsidiär, denn es ist vorher zu prüfen, ob die Einkünfte bei anderen Einkunftsarten angefallen sind.¹²⁸ Dennoch fallen die Einkünfte nicht unter die Einkunftsart Gewerbebetrieb, auch wenn es sich um eine große Anzahl an vermieteten Objekten handelt, denn dies gilt typischerweise immer noch als Vermögensverwaltung und ist damit keine gewerbliche Tätigkeit.¹²⁹ Eher als gewerbliche Einkünfte sind solche aus der Vermietung von Ferienwohnungen oder aus einem Beherbergungsbetrieb zu sehen.¹³⁰ Voraussetzung für die Geltendmachung von Werbungskosten bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ist, dass es sich z.B. bei den Kosten für den Einbau einer EE-Anlage um Aufwendungen handelt, welche dem Zweck dienen, Einnahmen zu erwerben, zu sichern und zu erhalten.¹³¹ Wie bei Betriebsausgaben gilt für Werbungskosten nach § 9 auch das Veranlassungsprinzip¹³², also muss ein

128 Näher hierzu Dresek, in: Schmidt 2008, § 21 Rn. 135

129 Vgl. Rick u.a. 2007, Rn. 1451 f.

130 Weber-Grellet 2008, § 15 Rn. 80; Rick u.a. 2007, Rn. 1452.

131 Vgl. Rick u.a. 2007, Rn. 1991.

132 BFH VIII R 154/76.

kausaler Zusammenhang zwischen der Einnahmenerzielung aus Vermietung und Verpachtung (§ 21 EStG) und den Aufwendungen bestehen.¹³³

Für den Vermieter ist es besonders wichtig zu klären, ob er die Kosten für den Einbau z.B. einer solarthermischen Anlage oder einer Wärmepumpe sofort als unwesentliche Verbesserungen und damit Erhaltungsaufwendungen gemäß §§ 9, 11 Abs. 2 EStG absetzen kann oder ob er die Kosten als Absetzung für Abnutzung (AfA) gemäß § 7 EStG gelten machen muss. Beide Möglichkeiten haben ihre Vor- und Nachteile für den Vermieter; wenn seine Einkünfte niedriger sind als die Investitionskosten, dann ist die AfA für den Vermieter besser. Bei der AfA ist die jährliche Inflation noch mit einzubeziehen und die Zeiträume können sehr lang sein. Entscheidend ist hierfür die Unterscheidung zwischen den Erhaltungsaufwendungen und den Herstellungsaufwendungen. Wenn es sich um Herstellungsaufwendungen handelt, kann der Vermieter diese nur als AfA gemäß § 7 EStG geltend machen.¹³⁴ Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ist für den Begriff der Herstellungsaufwendung der § 255 Abs. 2 HGB maßgeblich.¹³⁵ Herstellungskosten sind danach alle Aufwendungen, welche die Gebäudesubstanz wesentlich vermehren oder verbessern, die Funktion wesentlich ändern oder die Wesensart oder den Zustand wesentlich verbessern. Bei vorhandener Installation in einem Wohnhaus ist der Einbau neuer Gegenstände unter das Tatbestandsmerkmal der wesentlichen Verbesserung zu subsumieren.¹³⁶ Dieses Merkmal ist immer dann erfüllt, wenn der Gebrauchswert des Gebäudes durch die Baumaßnahme wesentlich erhöht wird.¹³⁷ Voraussetzung dafür ist, dass einer der Kernbereiche der Ausstattung deutlich erweitert oder ergänzt wird. Dazu gehören Elektro-, Heizungs-, Sanitäranlagen und Fenster.¹³⁸ In einem Fall, der dem BFH zur Entscheidung vorlag, hatte der Vermieter neben der vorhandenen Gaswärmeversorgung eine solarthermische Anlage zur Brauchwassererwärmung gebaut. Im Ergebnis hat der BFH ausgeführt, dass der Kernbereich nur unwesentlich erweitert werde und es sich deshalb nicht um eine wesentliche Verbesserung handele. Deshalb könne der Steuerpflichtige die Kosten als Erhaltungsaufwendung gelten machen

133 Zum Veranlassungsprinzip siehe hier näher Tipke/Lang 2008, § 9 Rn. 205 ff.

134 Vgl. Dresek, in: Schmidt 2008§ 21 Rn. 71

135 BFHE 198, 74; 206, 441 ff.; Anschaffungsaufwendungen gemäß § 255 Abs. 1 HGB sollen hier außer Betracht bleiben.

136 BFHE 206, 441.

137 BFHE 177, 454; 206, 441.

138 BFHE 206, 441.

und sofort gemäß § 9 EStG absetzen.¹³⁹ Diese verschiedenen Differenzierungen klingen für den nicht Rechtskundigen kompliziert und damit abschreckend; die erleichterte Absetzbarkeit primär von kleinen Aufwendungen ist überdies klimapolitisch zweifelhaft.

Die geschilderte Systematik ist zudem durch das Steueränderungsgesetz von 2003 nochmals verkompliziert worden, denn nach dem neuen § 6 Abs. 1 Nr. 1a EStG sind Erhaltungsaufwendungen dennoch als Herstellungskosten zu werten, wenn die Maßnahme innerhalb von drei Jahren nach der Anschaffung durchgeführt wird und 15 % der Anschaffungskosten des Gebäudes übersteigt.¹⁴⁰ Zumindest ist die steuerliche Absetzbarkeit für den Vermieter möglich, soweit es sich um Aufwendungen handelt, die einen Zusammenhang mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung haben. Jedoch bleibt für den Vermieter schwer einschätzbar, ob der Sofortabzug möglich ist oder ob er die Kosten über Absetzung für Abnutzungen geltend machen kann. Ursächlich dafür ist auch BFH-Definition zur wesentlichen Verbesserung, da trotz der teilweisen Konkretisierung der Rechtsprechung die Unterscheidung zwischen Herstellungs- und Erhaltungsaufwendungen kasuistisch geprägt ist. Hier bestünde daher Klarstellungsbedarf; angesichts des (s.o.) verbreiteten Wunsches nach eindeutigen, verlässlichen Gewinnen sollte die Klarheit hier vielleicht häufiger an die Stelle möglichst ausdifferenzierter Subventionssysteme qua Steuererleichterung (die für Deutschland typisch sind) treten.

4.5.2 Steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für den Eigenheimbesitzer

Der private Hauseigentümer, der sein eigenes Haus wärmesaniieren möchte, kann nicht die entstehenden Kosten als Werbungskosten geltend machen, denn diese privaten Investitionen stehen nicht in einem Zusammenhang mit einer Erzielung einer Einkunftsart. Werbungskosten wären dabei ein Ausdruck des objektiven Nettoprinzips, einer der (nach gängiger Meinung) verfassungsrechtlichen Grundsätze der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.¹⁴¹ Doch fordert die Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit nach h.M. auch eine Berücksichtigung privater Aufwendungen.¹⁴² Dieses so genannte subjektive Nettoprinzip hat eine eingeschränkte einfachgesetzliche Ausgestaltung in §§ 10-10f EStG (Sonderaus-

139 BFHE 206, 441.

140 Vgl. Dresekt 2008 § 21 Rn. 71.

141 Näher hierzu BVerfGE S. 61, 319 ff.; 82, 60 ff.; 93, 121 ff.

142 Vgl. BVerfGE 99, 88 (96); Birk 2007, Rn. 154.

gaben) und §§ 33-33b EStG (außergewöhnliche Belastung) gefunden. Für den Privateigentümer besteht nun die Frage, ob in den gesetzlichen Regelungen des subjektiven Nettoprinzips eine solche Regelung besteht, die es ihm ermöglicht, seine privaten Aufwendungen für den Einbau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien zu berücksichtigen. Auf der Ebene der Sonderausgaben kommt höchstens der § 10f EStG in Betracht, dabei kann der Steuerpflichtige Aufwendungen an einem eigenen Gebäude geltend machen, soweit die Voraussetzungen des § 7h EStG oder § 7i EStG vorliegen. Die Regelung des § 7h EStG und § 7i EStG gehören systematisch zu den Regelungen über die erhöhte Absetzung für Abnutzung. Durch die Verweisung des § 10f EStG auf diese AfA-Regelung ist eine Absetzung nur bei Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Gebieten möglich. Die Beurteilung, ob ein solches Gebiet vorliegt, richtet sich für Sanierungsgebiete nach den §§ 136-164b BauGB und für den städtebaulichen Entwicklungsbereich nach §§ 165-171 BauGB.¹⁴³ Für den „normalen“ Eigenheimfall kann man demgegenüber lediglich an die Regelung zu außergewöhnlichen Belastungen denken, wobei keiner der besonderen Tatbestände einschlägig ist; der freiwillige EE-Einbau ist auch keine zwangsläufige Belastung im Sinne der Generalklausel des § 33 EStG. Selbst bei einer Nutzungspflicht (etwa nach § 3 EEWärmeG, Landesrecht oder Europarecht) kann § 33 EStG nicht herangezogen werden, da es sich dann um keine Mehrbelastung gegenüber anderen Steuerpflichtigen mehr handelt. Der private Eigentümer kann z.B. beim Einbau einer Anlage für EE-Wärme somit nur (im Altbau) das Marktanreizprogramm in Anspruch nehmen.

Ob man dies ändern sollte, ist im Hinblick auf die hier angelegten Grundsätze freilich offen. Die grundlegende Problematik der Gebäudesanierung ist letztlich – wie dargestellt – wohl nur über erweiterte Nutzungspflichten oder vor allem über steigende, ggf. staatlich herbeigeführte Energiepreise für fossile Brennstoffe lösbar. *Kleine klimapolitische Schritte sind eben, wie in diesem Kapitel ausführlich sichtbar wurde, nicht nur klimapolitisch (und damit langfristig sozialpolitisch) ein Problem; sie können auch strukturell soziale Problemlagen nur bedingt in den Griff bekommen.* Die EU geht dabei den Weg über sukzessive strengeres Ordnungsrecht, welches jedoch nur langsam kommt und zudem im Kern auf den Neubaubereich zielt. Damit wird weder die „Sozialpolitik durch Klimaschutz“ noch der „soziale Ausgleich des Klimaschutzes“ angemessen betrieben – für ersteren ist die Klimapolitik zu unambitioniert, für zweiten fehlt auf EU-Ebene

¹⁴³ Bei Baudenkmälern kommt freilich keine Absetzbarkeit in Betracht, denn nur Maßnahmen zur Erhaltung der Substanz sind erfasst; vgl. Kulosa, in: Schmidt 2008, § 7i Rn. 3.

von vornherein jeglicher Ansatz. Der Frage, wie dies eventuell geändert werden könnte, wenden wir uns jetzt zu.

5 Soziale Gerechtigkeit durch einen europäischen und globalen Neuansatz in der Klimapolitik

5.1 Gerechtigkeitsprinzip sozialer Klimapolitik:

„One human, one emission right“

Auf der Basis der bis hierher herausgearbeiteten Erkenntnisse kann nunmehr ein eigener systematischer Vorschlag für die künftige Klimapolitik entwickelt werden. Die Maßgabe lautet, die Effektivität der Klimapolitik (über das global nach Kopenhagen Erwartbare und in den diversen nationalen und europäischen Regelungen Auffindbare hinaus) deutlich zu steigern und neben jener langfristigen sozialen Komponente auch die kurzfristige soziale Verträglichkeit einer deutlich zu intensivierenden Klimapolitik zu berücksichtigen, ohne das Langfristerfordernis kompromisshaft zurückzustellen. Die Maßgabe lautet damit, dass die nationale wie auch die globale soziale Gerechtigkeit – sowie die kurzfristige und die langfristige soziale Gerechtigkeit – konzeptionell berücksichtigt werden müssen. Dies setzt spätestens jetzt voraus, dass zunächst kurz die Grundlagen sozialer Gerechtigkeit reflektiert werden und sodann auf nationaler/europäischer Ebene einerseits und auf globaler Ebene andererseits Konzepte gesucht werden. Dabei ist auch der Steigerung der demokratischen Transparenz (also die Verringerung der Unverständlichkeit für jeden Nicht-Experten schon dank schierer Regelungsmasse) und der Bürokratievermeidung insoweit Beachtung zu schenken, als sich diese Ziele möglicherweise parallel ebenfalls befördern lassen.

In den bisherigen Debatten zur sozialen Gerechtigkeit in der Klimapolitik (aber auch in anderen Politikbereichen) fällt auf, dass meist nicht gesagt wird, was überhaupt genau unter „sozialer Gerechtigkeit“ verstanden wird. Rein definitorisch ist damit sicher stets eine Aussage über die (normalerweise materiel-

len) Verteilungsaspekte einer bestimmten Politik gemeint.¹⁴⁴ Was aber ist konkret inhaltlich (im Gegensatz zu definitorisch¹⁴⁵) sozial gerecht? In jedem Fall wäre es zweifelhaft, schlicht appellativ-emotional irgendein beliebiges „Verständnis von sozialer Gerechtigkeit“ vorauszusetzen. Wir stellen deshalb – wenngleich in äußerst gedrängter Kürze – kurz systematisch die Frage: Was ist eine „sozial gerechte“ Klimapolitik? Die Antwort ist parallel laufend eine Antwort der politischen Philosophie und eine Interpretation der menschenrechtlichen Grundprinzipien freiheitlicher Demokratien, die andernorts wesentlich ausführlicher gegeben wurde und hier nur in Kernerkenntnissen wiederholt wird.¹⁴⁶ Die These lautet: *Sozial gerecht ist Klimapolitik dann, wenn dauerhaft und global für alle Menschen das grundlegende Recht auf einen gesicherten basalen Zugang zu Energie, aber auch auf eine basale Klimastabilität garantiert wird.* Im Einzelnen¹⁴⁷:

- Zunächst einmal, auch wenn es unpopulär klingt, muss die banale empirische Feststellung getroffen werden: Vereinzelte Reiche (der sprichwörtliche Dieter Bohlen) sind sowohl für die Generierung sozialstaatlicher Verteilungsmasse als auch für die Gesamtmasse der Treibhausgasreduktionen nicht die in erster Linie interessierende Größe. Man kann der klimapolitischen Debatte über einen notwendigen großen gesellschaftlichen Wandel also nicht durch den

144 Gerechtigkeit allgemein meint dagegen definitorisch die Richtigkeit der Grundordnung des Zusammenlebens (und nicht wie soziale Gerechtigkeit speziell die materiellen Verteilungsfragen. Demgegenüber verweist der Begriff „sozial“ im Kontext mit Gerechtigkeit auf materielle Verteilungsaspekte. Jenseits dessen ist „sozial“ als allgemeiner Begriff aber kaum trennscharf von Begriffen wie „ökonomisch“ oder „ökologisch“ zu scheiden und erbringt deshalb jenseits eines diffusen „Wissens, wovon die Rede ist“, häufig keinen wirklichen Distinktionsgewinn; vgl. dazu Ekardt 2009d; Ekardt/Richter 2006; die Frage wird z.T. auch im Kontext der Bioenergie-Ambivalenzen ökologisch-sozialer Art relevant – dazu Ekardt u.a. 2009b.

145 *Definitorisch* meint schlicht, was der Begriff (soziale) Gerechtigkeit besagt, wovon also überhaupt die Rede ist (eben von der Richtigkeit der Grundordnung hinsichtlich materieller Verteilungsfragen). *Inhaltlich* meint dagegen, welches konkrete inhaltliche (soziale) Gerechtigkeitskonzept richtig ist. Ein Beispiel für die Scheidung Definition versus Inhalt. Der Parallelbegriff zum Sollens-Grundbegriff Gerechtigkeit ist der Seins-Grundbegriff Wahrheit. Wahrheit ist definitorisch schlicht das Übereinstimmen von Aussage und Realität. Was aber inhaltlich wahr ist (steht hier ein Stuhl? gibt es Marsmenschen? wurde Amerika im Jahr 1492 entdeckt?), ist eine von dieser bloßen Definition zu scheidende Frage; zu all diesen Grundstrukturen näher Ekardt 2010; Ekardt 2009b.

146 Die gesamten nachstehenden Aussagen sind also einerseits ein philosophischer Ansatz – zu seiner Begründung und zu allen Einzelheiten siehe Ekardt 2010 und Ekardt 2009b – und andererseits eine juristische Interpretation des menschenrechtlichen Freiheitsbegriffs. Die elementaren Freiheitsvoraussetzungsrechte werden häufig auch als wirtschaftliche und soziale Menschenrechte bezeichnet.

147 Warum der nachstehend entfaltete Ansatz den manchmal ähnlichen, in der Begründungsbasis allerdings z.T. auch ganz anderen Gerechtigkeitstheorien z.B. von Rawls, Habermas oder Sen – oder den viele geistesgeschichtlichen Gerechtigkeitstheorien – in manchem gleicht, aber dennoch überlegen erscheint, wird analysiert bei Ekardt 2010; Ekardt 2009b; Ekardt 2007.

„Fingerzeig“ auf einzelne reiche „Verschwender“ entgehen (auch wenn das psychisch attraktiv ist). Es geht vielmehr darum, die klimapolitischen und sozialen Relevanzen der Lebenssituation normaler Bürger in den Blick zu nehmen.

- Wie andernorts näher aufgezeigt, kann der Gerechtigkeitsmaßstab allein darin bestehen, jedem Menschen ein Leben in Selbstbestimmung und nach eigenen Vorstellungen zu ermöglichen – wobei die Aufgabe der Politik darin besteht, die ständigen Konflikte zwischen der Freiheit des einen und der Freiheit des anderen zu lösen und zudem die Bereitstellung äußerer Freiheitsvoraussetzungen zu garantieren. Die Aufgabe und die durchsetzbare Verpflichtung einer freiheitlichen Gesellschaft sind demgemäß die *Freiheit* und ihre *elementaren Freiheitsvoraussetzungen* und damit das absolut zum Leben Notwendige, Rechtsgleichheit und reale Entfaltungschancen für alle. Wobei Abwägungen zwischen diesen Gütern nötig sind, in die dann auch die nötige Bereitstellung „weiterer“ *freiheitsförderlicher Bedingungen und Güter* einfließen darf und muss. Eine liberale Gesellschaft gibt jenseits dessen dem demokratischen Prozess aber keine materielle Gleichverteilung in dem Sinne vor, dass bestimmte materielle Güter zwingend immer allen gleichermaßen zustehen würden.
- Folglich sind Details sozialer Verteilungsfragen (sie können wie gesagt als Aspekt „weiterer“ freiheitsförderlicher Bedingungen bezeichnet werden) demgegenüber den politischen Mehrheiten anheim gestellt. Einfacher ausgedrückt: Auch ohne Klimapolitik muss sich nicht jeder Deutsche und nicht jeder Mensch weltweit einen Ferrari oder einen Flug nach Teneriffa leisten können. Dass Klimapolitik soziale Verteilungswirkungen hat, muss damit von den Prinzipien freiheitlich-demokratischer Gesellschaften her nicht per se unterbunden werden.
- Bei den elementaren Freiheitsvoraussetzungen ist eine Gleichbehandlung dennoch wie bei Freiheitsrechten selbst (also anders als bei den „weiteren“ freiheitsförderlichen Bedingungen) nötig dahingehend, dass jeder ein bestimmtes absolutes Mindestmaß von etwas zugesprochen bekommt. Denn ohne diese elementaren Voraussetzungen wie Nahrung, Wasser, Kleidung, basale Energieversorgung kann es von vornherein keine Freiheit geben. Dies erzwingt auch Beschränkungen der Begüterten (ein Konzept dafür wird im vorliegenden Kapitel entwickelt), um das gleiche Mindestmaß für alle aufzubringen. Dafür sprechen zwei Argumente:
 - Ohne Anspruch auf ein gleiches absolutes Mindestmaß an elementaren Freiheitsvoraussetzungen wäre z.B. für Arme die Freiheit wertlos, und

liberale Verfassungen garantieren doch gerade gleiche Freiheitsrechte. Dieses „gleiche Existenzminimum“ (ein analoges Chiffre wären die Grundbedürfnisse) bedeutet konkret zweierlei: Es muss demgemäß jeder ein Mindestmaß an Energie zur Verfügung haben – es müssen allerdings auch alle (denn auch dies ist elementar) vor einem verheerenden Klimawandel möglichst geschützt werden. Der Treibhausgasausstoß muss also absolut verringert werden, und gleichzeitig ist jeder Mensch auf die Freisetzung wenigstens einer gewissen Menge von Treibhausgasen zwingend angewiesen – und viele Menschen weltweit erreichen ihren „gleichen“ Pro-Kopf-Anteil bisher nicht annähernd. Dies macht es zumindest nahelegend, mit Ungleichheiten bei der Verteilung von Treibhausgasemissionsrechten vorsichtig zu sein.

- Wichtiger noch erscheint folgendes: Wenn ein öffentliches Gut wie das Klima monetarisiert wird, erscheint es plausibel, die Nutzungsrechte bzw. den „Erlös“ einer Ungleichverteilung (der Atmosphärennutzung) möglichst allen Personen zu gleichen Teilen zuzuwenden – denn hier kann niemand für sich reklamieren, dass er eine besondere „Leistung“ zur Erzeugung dieses Gutes vollbracht habe. Nicht allgemein „gleicher Wohlstand“ (national oder weltweit), aber sehr wohl gleiche Treibhausgasemissionsrechte für alle liegen daher im Ausgangspunkt nahe. – Dieses zweite Argument kann auch als Umkehrschluss aus dem Verursacherprinzip (welches ebenfalls aus der Freiheit folgt) gesehen werden.

- Die gleiche Freiheit und das Verursacherprinzip gelten allerdings nicht nur hier in Deutschland oder Europa, sondern auch global. Es wäre in keiner Weise einsichtig, wenn bei der globalen Verteilung der Gesamtmenge an Klimagasen, die bei Vermeidung eines verheerenden Klimawandels schlimmstenfalls freigesetzt werden dürfte, für Europäer und Nordamerikaner pro Kopf mehr beansprucht würde, als etwa Afrikaner oder unsere Kinder und Enkel (die für den Klimawandel wenig können) beanspruchen können. Es geht auch um deren Freiheit, auch wenn der damit angezeigte nachhaltige, also weltweit und dauerhaft praktikierbare Lebensstil in manchem ein Umdenken abverlangt (so könnten Autofahrten, Urlaubsflüge, hoher Fleischkonsum oder Häuser im Grünen seltener werden).

Allgemeiner ausgedrückt: Es geht darum, das gängige primär ökonomische und „staatsabwehrende“ Verständnis von Selbstbestimmung zu transformieren und zu realisieren: (a) Die Freiheit hat auch elementare Freiheitsvoraussetzungen wie

einen basalen Energiezugang und ein stabiles Globalklima, die bewahrt werden müssen. (b) Auch die Freiheit künftiger Generationen und von Menschen in anderen Erdteilen muss mitgedacht werden. (c) Zur langfristigen Sicherung der Freiheit sind auch Spielregeln nötig. Auch wenn all dies häufig substantiell verdrängt werden dürfte, weil Menschen emotional das Hier und Heute und die unreglementierte Selbstentfaltung oft als wichtiger erscheinen mag.

5.2 Grundgedanken einer neu ausgerichteten effektiven und sozialen Klimapolitik

Wie aber gelingt die damit angezeigte langfristig (durch effektiven Klimaschutz) und kurzfristig (durch adäquate soziale Abfederungen) sozial gerechte Klimapolitik? Wir fragen vorerst nach einem Ansatz in Deutschland und der EU und im nächsten Schritt sodann global. Zunächst noch einmal die Ausgangserkenntnis dieser Studie: Der beste Weg, langfristig bezahlbare Energie für jeden Bürger zur Verfügung zu haben, Ressourcenkriege abzuwenden, wirtschaftliche und existenzielle Probleme zu vermeiden und die Treibhausgasausstöße zu reduzieren (zunächst in den OECD-Staaten, die bekanntermaßen die bei weitem höchsten Pro-Kopf-Klimagasausstöße haben, letztlich aber auch in anderen Staaten), ist die Forcierung des Umbaus hin zu mehr Energieeffizienz und erneuerbaren Energien. Eine gewisse Verteuerung der Energie auf dem Weg dorthin wird sich jedoch wohl kaum vermeiden lassen. Probleme mit der Wettbewerbsfähigkeit minimiert man aber jedenfalls, wenn man europaweite Ansätze wenigstens anstrebt.

Das eleganteste Instrument zur (zunächst einmal europäischen) konkreten Umsetzung des Prinzips „one human, one emission right“ wäre ein festes Treibhausgasreduktionsziel in Verbindung mit einem europäischen Kohlenstoffpreis, etwa über eine einheitliche, bisherige Energiesteuern sowie daran geknüpfte Vergünstigungen vielleicht auch ersetzende europäische Energiesteuer – oder über einen umfassenden Emissionshandel. Dies allerdings jeweils in Verbindung mit einer Ausschüttung aller Einnahmen als Ökobonus pro Kopf an alle EU-Bürger. Stromsteuer und Mineralölsteuer, KFZ-Steuer, Steuerbefreiungen, Emissionshandel, aber auch z.B. die Rentenzuschüsse aus der Ökosteuer könnten theoretisch in solch einem Modell aufgehen. Da der Ökobonus jedem zukommt, aber die Gutverdienenden als Energiemehrverbraucher mehr zu ihrer Finanzierung beitragen, hebt dies eine etwaige soziale Schieflage der Klimapolitik auf. Der Gesamtef-

fekt wäre: Wer energieeffizient (bzw. unter Nutzung erneuerbarer Energien) lebt, macht am Ende durch den Ökobonus einen Gewinn – wer dies dagegen nicht tut, macht einen Verlust. Und genau dies ist der gewünschte Effekt, der soziale Verteilungsgerechtigkeit mit mehr Klimaschutz verbindet. Der Ökobonus wäre bei entsprechend ausgebauten Klimapreisinstrumenten zudem eine Art Startpunkt zu einem europäischen Grundeinkommensmodell.

Ein radikal ausgeweiteter ETS wäre dabei die politikpraktisch einfachere Variante als eine neue umfassende EU-Energiesteuer; denn ein EU-ETS besteht bereits und müsste lediglich so fortentwickelt werden, dass er zu energischen Klimaschutzschritten führt und (auch im Interesse von Transparenz und Bürokratievermeidung) den klimapolitisch zu regulierenden Bereich möglichst breit abdeckt. Sinnvoll wäre in diesem Sinne ein auf alle gesellschaftlichen Bereiche ausgeweiteter ETS. Dies wäre ein ETS anknüpfend an die Primärenergieerzeugung, der dann den größten Teil zumindest der Kohlendioxidemissionen (und ggf. auch anderer Treibhausgasemissionen) erfassen würde – mit einer 100%igen jährlichen Zertifikatversteigerung, wobei die Ersteigerer diese Kosten an den Endverbraucher weiterreichen – und im Gegenzug aus den Versteigerungserlösen einen europäischen Ökobonus finanziert wird. Auf diese Weise wäre besonders deutlich sichtbar, dass im Ausgangspunkt alle die gleichen Nutzungsrechte an der Atmosphäre haben – und dass alle eine finanzielle Grundausstattung haben, um einen Grundbedarf an Energie abdecken zu können. Dabei würde ein solcher neuer EU-ETS allerdings mit drastischeren Reduktionszielen arbeiten müssen als bisher, im Wesentlichen keine Ausnahmen mehr vorsehen usw. Denn wie eingangs dieser Studie gesehen, ist dies der Grundfehler der bisherigen Klimapolitik: Viele Instrumente, gemessen an den nötigen Pro-Kopf-Treibhausgasreduktionen aber nur minimale Erfolge.

Geht man jene beiden alternativen Wege ETS oder umfassende Steuer nicht (konzeptionell unbefriedigend, aber politisch nicht gerade unwahrscheinlich), könnte man stattdessen eine komplizierte Gesamtbetrachtung anstellen, welche Maßnahmen einen Ökobonus ersetzen könnte, ob z.B. auch Versteigerungserlöse aus dem dann eben nicht substanziell ausgeweiteten Emissionshandel in sie eingehen sollen o.ä. Gerade die große Lösung (weniger Instrumente, also z.B. europäische Energiesteuer oder europäischer ausgeweiteter Emissionshandel) ist aber eigentlich besonders demokratisch, denn hier wird eine Richtungsentscheidung für die Bürger transparent, auch ohne technisches Detailwissen. Und eine stetig steigende, vorab in ihren nach und nach verschärften Schritten exakt festgelegte

Ökosteuer oder ein ebensolcher ETS ermöglicht mehr Planungssicherheit für Bürger und Unternehmen und weniger Bürokratie als die (für die Energiepolitik bisher typische) schwer überschaubare Vielzahl an kleinen, letztlich eher begrenzt wirkenden Regelungen. Zudem sind Preismodelle freiheitlich und effizient: Man entscheidet dann für sich, wie man Energie spart und wo sich dies am meisten lohnt.

5.3 Globale und nationale effektive und soziale Klimapolitik – ein 10-Punkte-Plan gegen die Kopenhagen-Tendenzen

„One human, one emission right“ gilt angesichts der gegebenen Gerechtigkeitsbegründung als Anspruch nicht nur europäisch, sondern auch global. Insoweit erinnern wir an eine mehrfach angesprochene Kernerkenntnis, die die Betrachtung bereits von der rein nationalen und europäischen Ebene weglenkt: Die sozialen Hauptopfer des Klimawandels werden aller Voraussicht nach die Menschen auf der Südhalbkugel sein, die für den Klimawandel in aller Regel weit weniger verantwortlich sind als die Bewohner der OECD-Staaten. Die ohnehin schon größte soziale Problemlage der Welt, die verheerende Armut in vielen Ländern, wird ergo durch den Klimawandel ein weiteres Mal zugespitzt. Wie aber könnte ein konkretes Instrumentarium zur Lösung des Problems sozialer Gerechtigkeit in der Klimapolitik in einem so umfassenden Sinne und unter Berücksichtigung des eben dargestellten Gedankens „Reduktion im Austausch gegen soziale Kompensation“ konkret aussehen? Man benötigt insgesamt auch ein komplexeres Design als die einfache, eben vorgeführte Idee „entschlossene Klimapolitik mit sozialer Kompensation“. Dass Klimapolitik nicht nur im Okzident ansetzen kann, liegt auch im Eigeninteresse der OECD-Staaten. Klimapolitik muss wegen der Globalität des Klimaproblems, und auch die soziale Problemlage besteht eben gerade global. Es geht aber eben auch darum, Wettbewerbsnachteile für die europäischen Unternehmen zu vermeiden, die diese dann durch entsprechende Lohnabschlüsse oder Drohungen mit Standortverlagerungen beantworten.

Damit wendet sich der Blick den völkerrechtlichen Klimapolitikinstrumenten zu, die die Rahmenverpflichtung der Staaten weltweit bilden, zu deren Erfüllung dann auch die einzelnen nationalen (oder europäischen) Instrumente dienen. Der globale Rahmen, manifestiert bisher vor allem im Kyoto-Protokoll von 1997, besteht im Kern aus Aussagen über Klimagasreduktionsziele pro Staat, verbunden mit sehr vorsichtigen Ansätzen, die Entwicklungsländer als Hauptopfer des

Klimawandels finanziell zu unterstützen und zudem den Klimaschutz auch für die Industrieländer durch bestimmte Mechanismen wie einen Emissionshandel zwischen den westlichen Staaten möglichst kostengünstig zu gestalten. Das bisher auf globaler Klimaschutzrechtsebene Festgeschriebene (es wurde in Kap. 1 bereits knapp beschrieben) und für die nächste Zeit global Erwartbare bleibt indes hinter den eingangs dieser Studie aufgeführten Anforderungen deutlich zurück, und auch der nötige soziale Ausgleich auf nationaler Ebene ist dort nicht berücksichtigt. Die globale Klimapolitik wird wohl ihre Defekte weitgehend behalten, die sie seit dem Kyoto-Protokoll aufweist¹⁴⁸: zu unambitionierte Ziele für Industrieländer und gar keine oder vage Ziele für Länder wie China oder Indien; wenig Sanktionen im Falle der Zielverfehlung; zu viele Schlupflöcher; zu wenig Geld gegen die globale Armut, die durch den Klimawandel noch verschlimmert wird; unterfinanzierte Fonds statt klare Finanzhilfansprüche der Entwicklungsländer. Dies gilt voraussichtlich auch dann, wenn der minimalistische „zur Kenntnis genommene“ Kopenhagen-Konsens von rund 30 mächtigen Staaten in 6-12 Monaten in ein echtes Abkommen überführt und dabei ein wenig stärker konkretisiert werden sollte. In Kopenhagen Ende 2009 haben die Staaten dieser Welt lediglich die „Kenntnisnahme“ von Kompromissentwürfen für ein globales Klimaregime beschlossen, die zudem sehr unzureichend ausgefallen sind. Die nicht einmal beschlossenen Kopenhagener Dokumente und das 2010 vielleicht folgende bindende globale Abkommen eint folgende Grundprobleme, die das eben Gesagte etwas weiter ausführen:

- a) Das angedachte globale 50%-*Klimagasreduktionsziel* bis 2050 bleibt unzureichend – wenn es denn 2010 überhaupt fest vereinbart werden wird. In dem letzten Kompromissentwurf war es nicht einmal mehr enthalten, sondern nur ein (zudem nur indirekt einbezogenes) Ziel von maximal 2 Grad globaler Erwärmung bis 2050. Ebenso bleibt es unzureichend, die Schwellen- und Entwicklungsländer nur bedingt in die globale Ziellogik einzubeziehen.
- b) Zur Zielschwäche tritt die *Vagheit* hinzu: Ein 50%- oder 2-Grad-Ziel (wenn dieses denn 2010 beschlossen wird) lässt jeweils weitgehend offen, wer konkret in welchen Zeiträumen welche Schritte unternehmen muss. Damit ist die Verfehlung selbst solch eher wenig ambitionierten Zielvorgaben vorprogrammiert.

148 Vgl. zu diesen Dokumenten näher Ekardt u.a. 2008; Ekardt 2009b.

- c) Schwerer noch wiegt, dass weiterhin offen ist, ob ein strenger internationaler *Kontroll- und Vollzugsmechanismus* geschaffen wird. Ziele, die nicht notfalls erzwungen werden können, sind jedoch nur bedingt nützlich, da die Staaten dann auf ihre Souveränität und ihren kurzfristigen Eigennutzen pochen und die Ziele ganz oder teilweise ignorieren könnten.
- d) Die in Kopenhagen diskutierten Konzepte sahen zudem große *Schlupflöcher* vor, die jedwedes Klimaziel massiv verwässern würden. Das betrifft etwa die genaue Berechnung der Landnutzungs-Emissionen.
- e) Die gleiche Wirkung wie die Landnutzungs-Probleme hat die künftig wohl noch breiter als im Kyoto-Protokoll angelegte Erlaubnis an die Industrieländer, durch Projekte in Entwicklungsländern ihre Emissionsreduktionen (oft nur vermeintlich) zu erbringen; diese CDM-Projekte haben bereits bisher in über der Hälfte der Fälle die angeblich erreichten Klimagaseinsparungen gerade nicht erbracht – trotzdem ging die Diskussion in Kopenhagen dahin, CDM-Projekte eher noch auszuweiten und unter eher noch angreifbarere Anforderungen zu stellen.
- f) Ein klarer *Finanzierungsmechanismus* zugunsten des Klimaschutzes und der Klimawandelsanpassung in den Entwicklungs- und Schwellenländer (als den Hauptopfern des Klimawandels) fehlt weiterhin. Weder werden hinreichende Zahlungen seitens der Industrieländer als den Hauptverursachern des Klimawandels (die auch über die von NGOs genannten Summen vielleicht eher noch hinausgehen müssten) diskutiert, noch liegen klare Mechanismen zur Sicherstellung der klimapolitisch ordnungsgemäßen Verwendung der Gelder auf dem Tisch – und im Gegenzug klare mittelfristige absolute (nicht nur relative) Emissionsbegrenzungen auch für die Schwellenländer.

Parallel zu dieser globalen Klima-Diagnose nach Kopenhagen muss konstatiert werden, dass die soziale Lage bzw. die Armut in den meisten Entwicklungsländern nach wie vor gravierend problematisch ist. Doch u.E. ist eine entschlossene Klimapolitik nicht (wie häufig vermutet) eine Art zusätzliche Gefährdung dieser ohnehin prekären Lage, sondern vielmehr ein Einstieg in die Lösung. Nur wenn man die nationale und die globale sowie die kurzfristige und die langfristige Seite der Klimapolitik zusammen bedenkt, kann sich ein vollständiger sozialer Ansatz ergeben. Und zwar sogar im Eigeninteresse der allermeisten Beteiligten, zugleich aber auch mit einem moralisch-rechtstheoretischen Hintergrund, wie er eben entwickelt wurde. Greift man das eben Dargestellte auf, könnte ein solcher Ansatz, der als (sehr deutlicher) Weiterentwicklungsvorschlag über den real erwartbaren

globalen Klimaschutz hinaus aufgefasst werden kann, wie folgt aussehen.¹⁴⁹ Er folgt dem Grundgedanken: *strenge Reduktionsziele weltweit, die auch den Schwellenländern mittelfristig einen nachhaltigen Entwicklungspfad vorgeben, und dafür eine hohe finanzielle Kompensation seitens der Industrieländer zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenländer*. Im Einzelnen erscheint uns folgende Grundkonstruktion denkbar und sinnvoll:

1. Die Klimagasausstöße müssen global strikter begrenzt werden als bisher avisiert, allein schon um eine „Flucht“ der Emissionen in andere Länder zu vermeiden – und dann auf alle Staaten anhand ihrer Bevölkerungszahl aufgeteilt werden. Jeder Mensch zählt dabei gleich viel.
2. 0,5 oder 0,7 Tonnen mal Einwohnerzahl – so in etwa müsste für 2050 also der zulässige Ausstoß in einem Staat festgelegt werden.
3. Beginnen würde man jetzt mit dem globalen Durchschnitt: 5 Tonnen pro Mensch. Das zulässige Maß müsste dann in vielen kleinen Schritten jährlich absinken.
4. Wenn dann etwa westliche Länder mehr Treibhausgase ausstoßen wollten, müssten sie südlichen Ländern, die heute deutlich unter 5 Tonnen liegen, überschüssige Emissionsrechte abkaufen. Diesen Staaten-Emissionshandel gibt es schon heute, aber mit zu laschen Zielen im Westen und gar keinen Zielen im Süden.
5. Die Entwicklungsländer bekämen übergangsweise mehr als 5 Tonnen pro Kopf und der Westen entsprechend weniger, um die historische Verursachung des Klimawandels durch den Westen teilweise auszugleichen. So könnten die Entwicklungsländer auch noch mehr verkaufen und verdienen. Das würde Entwicklung ermöglichen, Klimaschutz und Klimawandelsfolgen finanzieren – und trotzdem langfristig die Klimagase begrenzen.
6. So würde neben dem Klimaschutz auch das zweite globale Megaproblem angegangen: nicht die Finanzkrise – sondern die globale Armut.
7. Eine globale Institution – etwa das bereits bestehende UN-Klimasekretariat in Bonn – müsste die Emissionsreduktionen strikt überwachen und mit strengen Sanktionen durchsetzen.
8. Die nach dem Staaten-Emissionshandel pro Staat oder Kontinentalzusammenschluss (EU) vorhandene jährliche, sinkende Menge an Emissionsrechten müsste dann, wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt, mittels eines umfas-

149 Vgl. zu dieser Thematik auch Ekardt 2009b.

senden innerstaatlichen oder innereuropäischen Emissionshandels unter den Kohle-, Gas- und Öl-Unternehmen durch eine Auktion weiterverteilt werden. Jeder Importeur oder Verkäufer von fossilen Brennstoffen dürfte also die sich aus diesen Brennstoffen ergebenden Treibhausgasausstöße bei allen Bürgern nur noch ermöglichen, wenn er Emissionsrechte besitzt. Anders als der bisherige EU-Emissionshandel nur für einige Industriesektoren und mit laschen Zielen würden damit nahezu sämtliche Klimagasausstöße erfasst. Denn über die Primärenergie bildet man Produktion und Konsum quasi insgesamt ab. Vieles an Klimapolitikwust würde damit überflüssig.

9. Die Primärenergieunternehmen würden ihre Ersteigerungskosten für die Emissionsrechte gleichmäßig über Produkte, Strom, Wärme und Treibstoff an die Endverbraucher weitergeben; umgekehrt würde der Staat respektive die EU die Versteigerungs-Einnahmen pro Kopf an alle Bürger verteilen (Ökobonus).
10. Auch die ebenfalls klimaschädlichen Sektoren Landwirtschaft und grenzüberschreitender Luft- und Schiffsverkehr müssten einbezogen werden, ebenso wie die Entwaldung, etwa im Regenwald.

Damit würde man den globalen Treibhausgasausstoß und de facto die Nutzung fossiler Brennstoffe schrittweise deutlich absenken. Folglich würde man massiv auf treibhausgasarme erneuerbare Energien und Energieeffizienz setzen. Das alles wäre auch ökonomisch sehr sinnvoll – allein schon wegen der sonst drastischen Kosten des Klimawandels. Und auch kurzfristig sind mehr Energieeffizienz und erneuerbare Energien ökonomisch oft vorteilhaft: Man fördert neue Wirtschaftszweige und macht sich von Energieimporten und steigenden Öl- und Gaspreisen unabhängig. Man sichert dauerhaft die Energieversorgung. Und vermeidet gewaltsame Auseinandersetzungen um schwindende Ressourcen. So beendet man auch den globalen Wettlauf um die niedrigsten („wirtschaftsfreundlichsten“) Klimastandards. Der Emissionshandel führt ferner dazu, dass Klimaschutz dort betrieben wird, wo er am kostengünstigsten ist; alle Emissionen wären erfasst (einschließlich Problemen mit dem westlichen Fleischkonsum oder mit der Bioenergie, und zwar viel besser als mit automatisch unvollständigen und schwer vollziehbaren Bioenergie-Nachhaltigkeitskriterien¹⁵⁰).

Eine weitere globale Rahmenbedingung wäre, dass man neben Höchst- und ggf. Mindestpreisen für den globalen Zertifikathandel eventuell der globalen Institution (sozusagen eine „Weltzertifikatbank“) ein Recht zu Interventionskäufen

150 Kritisch zur europäischen und nationalen Bioenergie-Politik Ekardt u.a. 2009b; Ekardt/Hennig 2010.

geben müsste, um Spekulationsgeschäfte notfalls einhegen zu können. Das Klimaschutzsystem müsste bei alledem auch einen Weg finden, indirekte Effekte wie beispielsweise die Abholzung von Wäldern oder den Ackerumbruch zu berücksichtigen. Allerdings sollte dies in einer Weise erfolgen, dass nicht um absoluter Exaktheit willen das gesamte System bürokratisch zum Erliegen gebracht wird. Jedenfalls würden die Entwicklungsländer hiermit erstmals eine klare langfristige, in Ländern wie China freilich schon heute erreichte, Begrenzung erhalten – und die OECD-Staaten erstmals ein anspruchsvolles Ziel. Das Reduktionsziel betreffend, bieten die Vergleichsgröße, der Reduktionszeitraum und der Prozentsatz um den reduziert werden soll, im Detail klärungsbedürftige Punkte.

Praktisch besteht das Problem, dass eine sofortige Umstellung wesentlicher Teile des Instrumentenmixes auf „ein“ Instrument, etwa den Emissionshandel, Folgeprobleme aufwirft. So würde in Deutschland die damit verbundene Abschaffung der Ökosteuer dazu führen, dass man aus den Emissionshandelsversteigerungserlösen den bisherigen Ökosteuer-Zuschuss für die Rentenkasse wohl weiter bezahlen müsste; andernfalls käme es zu einem abrupten Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge. Dennoch sollte man schrittweise aus einer solchen Rentenkassensubventionierung aussteigen und die freiwerdenden Mittel in den Ökobonus integrieren, da andernfalls ein relevantes Aufkommen aus dem Ökobonus nur schwer generiert werden kann.

Da er bereits vorhanden ist, liegt der kontinentale und nationale Emissionshandel in der EU (in Bälde vielleicht auch in den USA) als „umfassendes“ Instrument näher als ein Steuerkonzept (zumal die Nationalstaaten ihre Steuersouveränität meist besonders eifersüchtig hüten). Die neue EU-Emissionshandelsrichtlinie für die Zeit ab 2013 bleibt indes hinter den hier entwickelten Vorgaben zurück, auch wenn er gegenüber dem bisherigen europäischen Emissionshandel eine deutliche Verbesserung darstellt. Insbesondere wird nicht der hier – global und europäisch – vorgeschlagene Weg gewählt, von einem Sektorenemissionshandel zu einem umfassenden primärenergieorientierten Emissionshandel überzugehen; es werden lediglich einzelne neue Sektoren einbezogen (Luftverkehr). Ebenso werden weitere Treibhausgase jenseits von Kohlendioxid nur vereinzelt einbezogen – und es werden insgesamt viel zu geringe Reduktionsziele festgesetzt, wie auch die volle Auktionierung fehlt. Das für diese Zurückhaltung vorgebrachte Argument ist die „Pfadabhängigkeit“: Es soll verhindert werden, dass die bisherigen erheblichen Investitionen in das System Emissionshandel durch eine starke Systemänderung entwertet werden. Dieses Argument überzeugt freilich nicht wirklich, da eine Än-

derung zum jetzigen Zeitpunkt (a) jedenfalls weniger Mühe macht als eine spätere Änderung und (b) größere Klimaschutzerfolge durch eine Systemänderung ja auch zu langfristigen Kosteneinsparungen (in Bezug auf die Klimafolgeschäden) führen würden. Zudem erzeugen die Fortführung des sektoralen Emissionshandels und seine deshalb weiter nötige Kombination mit vielen anderen Steuerungsinstrumenten (c) fortwährend neue Transaktionskosten. So ist denn das komplexe Verhältnis zu anderen Instrumenten weiterhin ein Regelungsgegenstand der neuen EmissionshandelsRL (etwa bei der Verwendung der Ersteigerungserlöse). Zudem hat (d) der sektorale Emissionshandel das Problem, dass er bisher allenfalls eine soziale Verteilungsgerechtigkeit zwischen Staaten kennt. Dies nützt jedoch den unterprivilegierten Individuen innerhalb der jeweiligen Staaten wenig. Problematisch ist zuletzt auch, dass es ergänzend zum vor allem CO₂-orientierten Emissionshandel eines Instruments für Methan und Lachgas aus der Landwirtschaft – aber auch für die Entwaldungsproblematik – bräuchte, der im Entwurf aber fehlt. Sinnvoll ist dagegen, dass die neue EmissionshandelsRL mittelfristige lineare Reduktionsziele vorsieht.

Einerlei, ob man hauptsächlich „ein“ Instrument oder eher weiterhin einen weit aufgefächerten Instrumentenmix nutzt: es muss in jedem Fall auch die klimapolitische und soziale Wirkung klimagasausstoßfördernder Subventionen in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden, etwa der Pendlerpauschale oder sonstiger Steuererleichterungen und Förderprogramme. All diese Subventionstatbestände haben einerseits eine Klimarelevanz und werden andererseits von irgendjemandem bezahlt, was ebenfalls soziale Verteilungseffekte hat. Ob man zudem ökonomische Instrumente durch einzelne Totalverbote für Luxusgüter (wie z.B. Geländewagen) ergänzen will und kann, bedarf weiterer Diskussion, auch wenn dies die faktische Akzeptanz der Klimapolitik vermutlich erhöhen würde (wobei allerdings auch die Anzahl der Wähler, die gerne den sprichwörtlichen Geländewagen fahren möchte, nicht gänzlich zu unterschätzen ist). Einzelne ordnungsrechtliche Regeln wie etwa Verbrauchshöchstgrenzen für PKWs hätten freilich auch eine positive Breitenwirkung: Denn dann könnte der Benzinpreis – auf welchen sozial schwächere Kreise mangels vorhandenen Investitionskapitals nicht in gewünschter Weise durch „Kauf eines energiesparenden“ (aber im Anschaffungspreis teureren) Pkw reagieren kann – geringfügig sinken. Strebt man ferner soziale Neuregelungen im Verhältnis Bürger/Stromkonzerne oder auch Mieter/Vermieter an, sollte jeweils neben der klimapolitischen und der Verteilungswirkung auch überlegt werden, ob eine Neuregelung nicht einfach dadurch in ihrem sozialen Ziel verfehlt wird,

dass Kosten doch wieder an den Endkunden weitergegeben werden. So sind z.B. Regeln gegen das Investor-Nutzer-Dilemma im Bereich der Gebäudewärmedämmung u.U. sinnvoll.

5.4 Wie genau schützt ein klimapolitischer Neuansatz die soziale Gerechtigkeit? Und wie dient er zugleich dem Eigennutzen (fast) aller Beteiligten?

Aber ist es nicht völlig abwegig und zudem sozial ungerecht, die Entwicklungsländer bereits heute klimapolitisch zu verpflichten? Die globalen Klimaverhandlungen gehen wie gesagt eher dahin, diese Länder nicht auf konkrete Reduktionsziele zu verpflichten, sondern nur relativ abstrakte Vorgaben zu machen; das wäre der aus der europäischen Klimapolitik bekannte Weg „wenig Klimapolitik als soziale Maßnahme“. Dies ist jedoch bei näherem Besehen keine sehr gute Idee. Es ist zwar zu definitiv festzuhalten, dass die Industriestaaten pro Kopf immer noch ein Vielfaches der Ausstöße von südlichen Ländern aufweisen, gleichzeitig aber vom Klimawandel vergleichsweise weniger stark betroffen sein werden. Ferner forcieren die historischen Emissionen der Industrieländer seit dem 19. Jahrhundert angesichts der extremen Langlebigkeit von Treibhausgasen den Klimawandel noch heute – auch wenn die Schwellenländer jetzt ökonomisch teilweise aufholen. Trotzdem erscheint uns das vorgeschlagene Konzept richtig.

- Das Konzept nützt gerade der wirtschaftlichen Entwicklung und der Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern. Wer wenig Energie und Produkte konsumiert, also gerade die sozial Schwächeren, bekäme die weitergegebenen Kosten des Emissionshandels nur wenig zu spüren. Den sozial Schwachen im Süden hilft ferner Folgendes: Der Ökobonus wäre wie gesehen im Verhältnis zu den (durch Energie- und Produktpreise an die Endkunden weitergereichten) Emissionshandelskosten im Okzident niedrig und in südlichen Ländern hoch – weil die Emissionshandelskosten zwischen den Staaten zum „südlichen“ Ökobonus dazuaddiert und vom „westlichen“ Ökobonus subtrahiert werden würden. Was gerecht wäre, wenn wir hier vorerst unterstellen, dass weltweit alle Menschen ein gleiches Recht auf Treibhausgasausstöße haben: Man gleicht damit aus, dass Europäer und Nordamerikaner pro Kopf dem Klima mehr schaden.

- Den sozial Schwächeren weltweit würde zudem nützen, dass der Finanztransfer in den Süden dort die sozialstaatliche Entwicklung stimulieren, damit Sozialdumping seltener machen und so den westlichen Sozialstaat mittelfristig stabilisieren würde.
- Und vor allem würden mit einer entschlossenen Bekämpfung des Klimawandels dessen verheerende soziale Folgen in Nord und Süd vielleicht doch noch abgewandt, deren schlimmste Form sich jetzt bereits abzeichnet: Migrationsströme und Verteilungskriege um Ressourcen wie Wasser, die infolge des Klimawandels knapp werden.
- Auch eine weltweite und dauerhafte Grundversorgung mit bezahlbarer Energie wird durch das Modell gerade ermöglicht.
- Extra-Emissionsrechte (und der Einstieg mit zunächst moderaten Pro-Kopf-Zielen) führen dazu, dass die Schwellenländer wie China, die heute schon über der dauerhaft tragbaren Emissionsmenge liegen, trotzdem vorläufig Emissionsrechte verkaufen und damit Einnahmen machen können. Notfalls könnte man außerdem überlegen, entgangene Gewinne der Kohle- und Ölexportländer wie Indien, Russland oder Saudi-Arabien durch weitere Extraemissionsrechte (und entsprechend geminderte Emissionsrechte westlicher Industriestaaten) auszugleichen. Denn diese Gewinnerwartungen sind eines der Haupthindernisse für ein einschneidendes globales Klimaabkommen.
- Last but not least: Im Interesse künftiger Generationen brauchen alle Länder weltweit Klimaziele. Sonst erkaufen wir Sozialverträglichkeit heute damit, die Welt für die Zukunft zur Hölle zu machen.

Gerade bei diesem letzten Punkt steckt ein Kardinalfehler gängiger Konzepte des Zusammenbringens von Umwelt- und Sozialpolitik, wie sie auch dem Kyoto-Protokoll und demnächst wohl den neuen globalen Vereinbarungen zugrunde liegen: Man impliziert, „etwas weniger Umweltpolitik“ sei die beste Art, die sozial Schwachen zu entlasten. Dagegen setzen wir das Prinzip „ernsthafte Umweltpolitik, aber gegen finanziellen Ausgleich für die sozial Schwächeren“ – wobei dieser Ausgleich wie gesagt ökonomisch, friedenspolitisch und existenziell absolut anzuraten und das Ganze sogar gesamtwirtschaftlich absolut sinnvoller ist, als den Klimawandel hinzunehmen.¹⁵¹ Der hier vertretene Ansatz ist damit ökologisch und auch sozialpolitisch wirksamer, als wenn man einfach „unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen für unterschiedliche Länder“ festlegt, wie dies bisher

¹⁵¹ Dass diese Herangehensweise sinnvoller ist, wird nebenbei bemerkt auch in der Umweltökonomie seit langem so diskutiert (etwa in den Arbeiten von Gawel, Hansjürgens und Nutzinger).

im Kyoto-Protokoll geschah und wie dies wohl auch in den Nachfolgeverträgen kommen wird. Denn mit dem hier vorgestellten Konzept kommt es zu einem Finanzfluss konkret zugunsten der Ärmsten. Dieser ist generell armutspolitisch nötig, und er ist nötig, um eine klimaverträgliche Entwicklung im Süden in Gang zu setzen. Außerdem braucht der Süden Finanzhilfen gegen erste, bereits jetzt nicht mehr zu verhindernde Klimawandelsfolgen. All das können unterfinanzierte, vage ausgestaltete, zudem eher den südlichen Oberschichten nützende Fondslösungen bekanntlich nicht leisten.

Haben die Menschen wie bei indigenen Völkern noch kein Bankkonto, könnte und sollte man übergangsweise in – aber konkret festzulegende – soziale Projekte wie den Aufbau einer Krankenversorgung und Altersvorsorge investieren, statt es als Ökobonus auszuzahlen. Generell ist der Ökobonus jedenfalls viel unbürokratischer als beispielsweise zweckgebundene staatliche Subventionen zu ganz konkreten Maßnahmen. Etwa zur Anschaffung klimafreundlicher Haushaltsgeräte hier in Europa. Außerdem nützen Zuschüsse oder auch Steuererleichterungen aller Art oft denen, die ohnehin schon eine „Grundsumme“ aufbringen können – also selten den Armen. Der Ökobonus reizt übrigens auch nicht zur Erhöhung des Energieverbrauchs. Zwar heißt mehr Wohlstand tendenziell immer auch: mehr Energieverbrauch. Doch ist der Treibhausgasausstoß durch das Modell ja global gedeckelt. Im Westen wird der Ökobonus zudem kaum jemanden wirklich reicher machen; primär sollen die steigenden Energiepreise durch den Bonus kompensiert werden. Der gesamte Ansatz ergäbe von vornherein allerdings wenig Sinn, wenn man im Gegenzug beispielsweise die Sozialhilfe oder Entwicklungshilfe senken würde.

Dies führt direkt zur nächsten Frage, die noch einmal explizit gestellt werden soll: Ist das Ganze nicht dennoch gegenüber den sozial Schwächeren hierzulande jetzt und heute ungerecht, wenn schon nicht gegenüber den sozial Schwächeren im Süden? Mit dem globalen Klimaschutzansatz würden der individuelle Pkw, Urlaubsflüge usw. teurer und seltener werden. Klimapolitik macht Energie zumindest vorübergehend teurer – und Energie ist so ziemlich in allem enthalten. In der Tat wirkt der Emissionshandel, da er als Mehrkostenfaktor für Energie und Produkte beim Konsumenten ankommt, tendenziell zu Lasten der weniger Einkommensstarken. Denn deren finanzieller Spielraum wird wegen des prozentual größeren Anteils der Energiekosten an ihrem Einkommen deutlich stärker beschnitten als bei Besserverdienenden (auch wenn diese absolut pro Kopf mehr Energie verbrauchen). Jedoch reflektiert der Ökobonus dieses Problem gerade auch in Europa.

Da der Ökobonus jedem zukommt, aber die Gutverdienenden als Energiemehrverbraucher mehr zu ihrer Finanzierung beitragen, hebt dies eine etwaige soziale Schieflage der Klimapolitik auf. Wer energieeffizient oder unter Nutzung erneuerbarer Energien lebt, hat am Ende durch den Ökobonus einen Vorteil – wer dies dagegen nicht tut, hat einen Nachteil. Denn die erstgenannte Person bekommt so weniger Emissionshandelskosten ab, sie erhält aber trotzdem den gleichen Ökobonus wie die zweite Person. Weiterhin schafft Klimapolitik tendenziell dauerhaft Arbeitsplätze, was sozial gerade von Vorteil ist. Zudem dürfte der Klimawandel selbst zu viel größeren sozialen Benachteiligungen der sozial Schwächeren führen als die bisherigen (moderaten) Maßnahmen zu seiner Verhinderung. Und von dauerhaft preisstabilen und sicheren Energieversorgungsstrukturen profitieren auch die sozial Schwächeren. Und sofern jemand dennoch abschließend beklagt, dass eine Art „Recht auf ein eigenes Auto und auf gleichen Reichtum für alle“ durch den gesamten Ansatz innerhalb Europas nicht gerade gefördert würde, so ist daran zu erinnern, dass dies nicht mit sozialer Gerechtigkeit gemeint ist (vgl. Kap. 5.1). Diese Nicht-Existenz eines strikten „Anspruchs auf gleichen Reichtum für alle“ unter freiheitlich-demokratischen Rahmenbedingungen ist bereits unabhängig von den weiteren sozialen Implikationen von Klimawandel und Klimapolitik, wie sie eben dargelegt wurden, zu konstatieren.

Eine offene Frage ist, wie man das Bevölkerungswachstum im Süden (bzw. in den nördlichen Ländern die Bevölkerungsschrumpfung) bei der Pro-Kopf-Emissionsrechtezuteilung berücksichtigt. Entweder wählt man hier eine feste Ausgangszuteilung, oder man passt diese jährlich an. Letztlich ist eine feste Ausgangszuteilung insofern wünschenswert, als dann keine „Prämierung“ des Bevölkerungswachstums, welches auch das Klima- und das Armutsproblem stetig verschärft, erfolgt. Umgekehrt würde damit die Bevölkerungsschrumpfung in den westlichen Staaten ausdrücklich prämiert. Was allerdings durch Migrationsprozesse teilweise nivelliert werden dürfte und damit auch einen sinnvollen Ausgleich schafft.

5.5 Widerlegung einiger Einwände – zugleich zur Frage nach nötigen neuen Institutionen globaler Klimaverhandlungen

Der große Einwand gegen eine solche echte Klimawende neben dem allfälligen „da wird es nie einen Konsens darüber geben“ lautet natürlich, salopp formu-

liert: „Das ist praktisch alles gar nicht organisierbar“. Wir meinen: Doch, ist es – vorausgesetzt, das bereits jetzt existierende UN-Klimasekretariat wird stärker zu einer schlagkräftigen Weltklimabehörde mit real praktikablen Überwachungs- und Sanktionsbefugnissen weiterentwickelt, ähnlich mächtig wie heute etwa die Organe der WTO, der Welthandelsorganisation, die Staaten auch gegen ihren Willen verpflichten und mit Sanktionen belegen können. Natürlich bräuchte man noch einige ergänzende Regeln. Etwa die, dass man neben Höchst- und ggf. Mindestpreisen für den globalen Zertifikathandel eventuell der globalen Behörde (sie wäre gewissermaßen eine „Weltzertifikatbank“) ein Recht zu Interventionskäufen geben müsste, um Spekulationsgeschäfte notfalls einhegen zu können. Dass finanzrelevante Märkte Regularien haben müssen, ist zumindest seit der Finanzkrise – theoretisch – weithin respektiert.

Der letzte große Einwand wäre wohl, dass die ökonomischen Folgen eines solchen globalen Klimaschutzkonzepts unüberschaubar wären. Nun: Weil in der Tat die genauen ökonomischen Folgen großer Schritte selbst vom besten Klimaökonom nicht exakt zu prognostizieren sind, sollte man mit vergleichsweise moderaten Reduktionszielen beginnen, diese dann allerdings rasch verschärfen. Man könnte beispielsweise mit 5 Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Erdbewohner beginnen. Dennoch mit allem Nachdruck: Drastische globale Emissionsbegrenzungen unter zentraler Orientierung auf einen Emissionshandel sind (wenn auch für in verschiedenen Punkten andere Modelle) ökonomisch mehrfach sorgfältig durchgerechnet worden und funktionstüchtig.¹⁵² Noch einmal: Aus existenziellen wie friedenspolitischen Gründen ist eine globale Klimawende zwingend und ohne Alternative. Und die Kosten eines Klimawandels oder gar von Klimakriegen werden die Verteilungswirkungen eines globalen Klimaschutzkonzepts bei weitem in den Schatten stellen. Und dass moralisch eine Gleichverteilung von Emissionsrechten kein Luxus ist, den man sich auch schenken kann, wurde bereits deutlich.

In jedem Fall vermeidet das hier vorgeschlagene Modell Probleme grundsätzlicher technischer Undurchführbarkeit. Solche Probleme gäbe es aber vermutlich, wenn man statt des vorgeschlagenen Systems einfach sofort einen globalen Pro-Kopf-Emissionshandel etabliert (Personal Carbon Trading). Dieser würde so funktionieren, dass jeder Weltbürger sozusagen direkt per „Kreditkarte“ bei jeder alltäglichen Handlung seine Treibhausgasrelevanz mitverbucht und dementsprechend persönlich zum globalen Zertifikathändler wird. Der „Europäer“ würde

¹⁵² Vgl. Edenhofer 2008; Wicke u.a. 2006.

dann sozusagen zum ständigen Zertifikatkäufer, der „Afrikaner“ würde dagegen ständig Geld aus Zertifikatverkäufen einnehmen. Der ungefähre wirtschaftliche und klimapolitische Effekt dieses Modells wäre mit dem vorliegend entwickelten Modell wohl identisch, doch wirft der Pro-Kopf-Emissionshandel in südlichen Ländern, wo Menschen oft nicht einmal ein Bankkonto haben, wohl unüberschaubare Vollzugs- und vor allem auch Kontrollprobleme auf. Freilich schließt dies nicht aus, zu einem – deutlich – späteren Zeitpunkt, etwa in einigen Jahrzehnten, global zu einem System des Personal Carbon Trading überzugehen. Dies hätte den wesentlichen Vorteil, dass die real „armenfreundliche“ Mittelverteilung so u.U. direkter angegangen werden könnte.

Ein u.E. wesentlicher Vorteil des entwickelten Modells (aber auch eines Personal Carbon Trading Systems) liegt in jedem Fall darin, dass auch ohne rechtstheoretischen Unterbau seine Grundintention in hohem Maße plausibel erscheint. Ferner ermöglicht es, global eine feste Treibhausgasmenge zu definieren und diese daran zu orientieren, dass die globale Erwärmung auf ein bestimmtes, möglichst geringes Maß (mehr oder minder exakt) begrenzt werden kann. Und der Ansatz ist sozialpolitisch wirksamer, als wenn man einfach „unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen für unterschiedliche Länder“ festlegt, wie dies bisher im Kyoto-Protokoll geschah. Denn mit unserem Konzept kommt es zu einem Finanzfluss konkret zugunsten der Ärmsten. Außerdem ist das System „bloßer (und wenig ambitionierter) Ziele“ ohne feste Zuordnung „pro Kopf“ und ohne sanktionsfähige internationale Instanz beim Kyoto-Protokoll bereits einmal gescheitert.

Man könnte bei alledem fragen, wie der „Verkauf“ eigener Emissionsrechte zur Idee „One human, one emission right“ passt. U.E. beruht dies jedoch auf einem Missverständnis. Erstens ist niemand zum Verkauf seiner Emissionsrechte gezwungen. Zweitens geht mit dem Verkauf eben eine (gerade für die Entwicklungsländer sehr nützliche) finanzielle Kompensation einher. Interessanter erscheint demgegenüber der Hinweis, dass beispielsweise auch eine Mittelweiterverteilung in den Entwicklungsländern (über einen Ökobonus o.ä.) nicht auf einen Schlag sämtliche sozialen Probleme löst. Deshalb spricht das hier entwickelte System selbstverständlich nicht gegen ergänzende Regelungen z.B. globaler Sozialstandards im Rahmen der WTO, die zusammen mit der neuen Klimapolitik ein Mittel gegen den Wettlauf um die niedrigsten Standards wären.

Globale Sozialstandards und eine neue Klimapolitik gäben (nationaler und kontinentaler) demokratischer Politik damit auch eine Art von Kontrolle über die Marktwirtschaft zurück. Davon abgesehen bleibt auch die Demokratisierung der

globalen Politik – und vielleicht die Integration der Klimapolitik in eine demokratisierte WTO mit einem eigenen Parlament wie die EU – ein wichtiges Thema. Die nach dem Kopenhagen-Scheitern entbrannte globale Debatte über neue Klima-Institutionen geht demgegenüber leider wohl in die falsche Richtung. Sie hat direkt nach Kopenhagen bereits eingesetzt mit internationalen Meinungsäußerungen insbesondere von Ökonomen dahingehend, dass künftig eine Art G20-Kartell ohne kleinere Staaten, NGOs/Umweltverbände usw. globale Klimaverträge aushandeln solle. Jene Sichtweise (a) überzeugt u.E. indes genauso wenig wie die Gegenposition (b), die bisher vorhandenen Klima-Institutionen wie UN-Konferenzen im Kopenhagen-Stil als alternativlos zu verteidigen – obwohl diese bisherigen Institutionen doch gerade wenig erreicht haben). Einige kritische Anfragen an die G20-Lösung sind u.E.: Sollte man wirklich auf ein globales Machtstaaten-Kartell setzen anstelle einer Weiterentwicklung der (bisher natürlich unzureichenden) globaldemokratischen Ansätze in der UN? Und liegt der G20-Lösung nicht eine ähnliche Logik zugrunde, wie wenn man die Demokratie wegen mangelnder Klimatauglichkeit gleich insgesamt zur Disposition stellt zugunsten eines „asiatischen“ Politikmodells? Spricht außerdem der windelweiche Kopenhagen-Konsens der 30 größten Emittentenstaaten, der am Ende nicht einmal beschlossen wurde, nicht gerade eher dagegen, dass diese wenigen Staaten etwas Vernünftiges zuwege bringen? Auffällig ist zudem gerade bei der Institutionendebatte, wer sich in ihrem Rahmen äußert: Sind Ökonomen, Naturwissenschaftler und Ingenieure wirklich die (Haupt-)Experten für politisch-rechtliche Institutionenfragen und Demokratiefragen? Zuletzt: Spricht die (gerade Umwelt-)Geschichte wirklich für die Lösungskompetenz autoritärer Ansätze? Im Ergebnis könnte es anstelle einer G20-Lösung im Klimaschutz eben doch eher darum gehen, aus der EU- und der WTO-Geschichte zu lernen: Es braucht verstärkt globale Institutionen, die (a) durchgängig arbeiten, (b) Mehrheitsentscheidungen fällen können, (c) über wirksame Vollzugsmechanismen verfügen und (d) eine stärker formalisierte – da in der Tat verbesserungsfähige – NGO-Partizipation (einschließlich Gewerkschafts-Partizipation) möglich machen (würden) – ebenso wie mittelfristig vielleicht eine vorsichtige (e) Parlamentarisierung internationaler Entscheidungen.

5.6 Historische Emissionen als soziales Gerechtigkeitsproblem

Aber ist es gerecht, wenn die Emissionen der Industrieländer der letzten 200 Jahre nur durch einige Extraemissionsrechte für Entwicklungsländer und nicht in voller Höhe berücksichtigt werden? Wir meinen: Das Gesamtmodell ist gerecht und berücksichtigt in hohem Maße die Belange der Entwicklungsländer. In jedem Fall wäre nicht im Sinne der nachhaltigen Freiheitssicherung durch Klimaschutz, wenn man jetzt schlicht China, Indien usw. ebenfalls 150 Jahre „ungebremste“ Treibhausgasfreisetzung erlaubt, was die Lebensgrundlagen künftiger Generationen weltweit zerstören würde. Aber auch ein nachträgliches Abgelten vergangener historischer Emissionen erscheint nicht in voller Höhe angemessen.

- Man kann nicht ohne weiteres sagen, dass die Industriestaaten genau den in der bereits freigesetzten Treibhausgasmenge liegenden „Vorteil“ genossen hätten. Denn Länder wie China oder Indien profitieren ihrerseits von diesen „Vorteilen“, denn durch Import der im Westen entwickelten Wirtschaftsformen und Technologien können sie nun vergleichsweise rasch ein akzeptables Wohlstandsniveau erreichen.
- Außerdem führt die Berücksichtigung der historischen Emissionen – und die Frage, wie hoch diese denn nun genau waren – in eine komplexe Diskussion, welche Vor- und Nachteile die verschiedenen Länder durch die komplexen welthistorischen Entwicklungen der letzten Jahrhunderte gehabt haben mögen. Es wird deshalb nicht gelingen, irgendeine „historische Schuld“ wirklich präzise in Emissionsrechten abzubilden. Auch daraus ergibt sich die entwickelte globale Lösung mit ihrem Geist einer teilweisen Kompensation.
- Am wichtigsten erscheint jedoch folgendes: Das Abstellen auf historische Emissionen bezieht die Vor- und Nachteile bereits verstorbener Individuen ein und betrachtet Nationen als Kollektiv-Entitäten. Wenn der oben eingenommene Gerechtigkeitsansatz „nur Freiheit und Freiheitsvoraussetzungen“ überzeugend ist, ist dies jedoch unstimmt. Wir sind nicht unsere Urgroßeltern, und wir haften auch nicht umstandslos für ihren Lebensstil. Deshalb ist eine eingeschränkte Berücksichtigung historischer Emissionen und außerdem der Adaptationskosten – über Extraemissionsrechte für Entwicklungsländer über die Pro-Kopf-Verteilung hinaus und gleichzeitig weniger Emissionsrechte für Industrieländer – einfacher, unbürokratischer und sinnvoller.

Es werden allerdings international in der (wissenschaftlichen und politischen) Klima-Debatte mehrere Alternativen zu „one human, one emission right“ dis-

kutiert – die insbesondere auch mit historischen Emissionen anders umgehen möchten. Vergleicht man diese einzelnen Konzepte von Emissionshandel¹⁵³, zeigt sich, dass es jedenfalls um ähnliche Fragestellungen geht. Global gesehen wird häufig vorgeschlagen, Klimaschutzanforderungen des Kyoto-Protokolls o.ä. mit den Sanktionsmaßnahmen des Welthandelsrechts, namentlich der WTO zu verbinden.¹⁵⁴ Die meisten überhaupt existierenden Ansätze beruhen auf der Voraussetzung, dass jedem Individuum auf der Welt die gleiche Höhe an Emissionsrechten zukommt. Variiert wird dabei vor allem, wenn es darum geht, die Industriestaaten stärker in die Pflicht zu nehmen und dafür Entwicklungsländer entlasten zu können. Diesen Ansatz forciert vor allem der der Greenhouse Development Rights (GDR), der gar nicht erst von gleichen Emissionsrechten ausgeht, sondern das Recht auf Entwicklung zum zentralen Aspekt der Klimagasreduktion macht.¹⁵⁵ Dazu wird eine „Entwicklungsschwelle“ (development threshold) eingeführt, die einen Unterschied zwischen den Armen und den „Konsumenten“ der Welt machen soll. Menschen, deren Einkommen unterhalb dieser Schwelle liegt, sollen nicht auch noch durch eine Verpflichtung zur Treibhausgasreduktion belastet werden, während alle anderen aufgrund ihres Wohlstandes erstens belastbar sind und zweitens durch ihr luxusorientiertes Konsumverhalten verstärkt zum Klimawandel beitragen (capacity and responsibility). Die Höhe dieser Schwelle wird mit \$ 9.000 Jahreseinkommen als Einkommen einer globalen Mittelklasse definiert. Der Umfang der Verpflichtung einzelner Staaten, Emissionen zu senken, soll mit der Anzahl der Einwohner korrespondieren, deren Jahreseinkommen über dieser Schwelle liegt. Das Verursacherprinzip soll hier also nur für die Emissionen zur Anwendung kommen, die aus Konsum folgen, der nicht ausschließlich der Deckung von Grundbedürfnissen dient. Aus einer einfachen Rechnung folgt dann der Responsibility and Capacity Indicator (RCI), nach dem die Reduktionslast verteilt werden soll. Dazu werden die prozentualen Anteile der einzelnen Staaten an Verantwortung für Emissionen und die Anteile an Möglichkeit zu deren Reduktion multipliziert. Das Ergebnis soll dann zeigen, welchen prozentualen Anteil der jeweilige Staat an den globalen Reduktionskosten zu tragen hat. Dabei kommt der GDR-Ansatz zu dem Resultat, dass Industriestaaten wie die USA höhere globale Reduktionsverpflichtungen haben, als sie durch bloßes Reduzieren der Emissionen im eigene Land leisten können, selbst wenn es eine Reduktion auf Null

153 Dazu auch Lyster 2007.

154 So neben Ekardt u.a. 2009c auch Radermacher 2004; eher zweifelnd Rodi 2007.

155 Vgl. dazu Kartha u.a. 2007.

wäre. Die Möglichkeiten eines Landes, seinen Verpflichtungen nachzukommen, sollen sich hier daher auch auf das Finanzieren der Emissionsreduktionen anderer (Entwicklungs-)Länder erstrecken. Hier sollen, obwohl diese durchaus kritisch betrachtet werden, auch marktbezogene Mechanismen wie eben Emissionshandel zum Tragen kommen.

Das GDR-Konzept macht den sozialen Aspekt des Klimaschutzes zwar zum Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen, kann jedoch aus einer Reihe von Gründen nicht überzeugen. Allein die Höhe der Entwicklungsschwelle von \$ 9.000 führt vermutlich dazu, dass Staaten zu weniger Reduktion verpflichtet werden, als sie eigentlich leisten könnten und das auch ohne auf Entwicklung und Armutsbekämpfung im eigenen Land verzichten zu müssen. Zwar muss die Deckung gewisser Grundbedürfnisse (= elementare Freiheitsvoraussetzungen) in der Tat stets gesichert werden, doch auch dabei lassen sich kostengünstig bestimmte Emissionseinsparungen machen, ohne dabei die Grundbedürfnisse zu vernachlässigen. Die „globale Mittelklasse“ als entwicklungsbedürftig zu deklarieren und ihr im übertragenen Sinne die Fähigkeit abzusprechen, Verantwortung für Emissionen zu tragen, dürfte nicht haltbar sein. Weiterhin läuft das GDR-Konzept den dargelegten Überlegungen zu historischen Emissionen zuwider. Darüber hinaus ist ein freiheitszentrierter Ansatz mit einer kollektivistischen Orientierung wie im GDR an „gesellschaftlichen Entwicklungsrechten“ unvereinbar; dass der von uns vertretene individualistische Ansatz, der nur Freiheit und Freiheitsvoraussetzungen als zulässigen Regelungsgegenstand kennt, philosophisch und rechtlich schwer hintergebar ist, wurde andernorts gezeigt.¹⁵⁶ Zudem erscheint das GDR-Konzept auch überaus schwer durchsetzbar, wenn man bedenkt, dass selbst das relativ schwache Kyoto-Protokoll nicht von allen ratifiziert und erst recht nicht ernsthaft vollzogen wurde: Eine Verpflichtung, die noch über eine komplette Einstellung sämtlicher Emissionen im eigenen Land hinausgehen soll, wird selbst für leistungsfähige Staaten schwer darstellbar sein. Zudem führt faktische Leistungsfähigkeit nicht logisch zu einer grenzenlosen Leistungspflicht; dies hat der obige Ansatz sozialer Gerechtigkeit gerade gezeigt.¹⁵⁷

Der Vattenfall-Ansatz, der ebenfalls stark diskutiert wird, baut ebenso wenig wie GDR auf gleiche Emissionsrechte pro Kopf, sondern klassifiziert Staaten

156 Vgl. Ekardt 2010; Ekardt 2007.

157 Auch die gängige Völkerrechtsdiskussion in Europa, in der meist das Kyoto-Protokoll affirmativ dargestellt wird, übersieht diese Einwände sowie die Einwände gegen die Wirkungslosigkeit des bisherigen globalen Klimaschutzes tendenziell; zur Völkerrechtsdiskussion etwa Czarnecki 2008.

anhand ähnlicher Bruttoinlandsprodukte (BIP). Auch hier soll eine bestimmte Schwelle eingeführt werden. Allerdings bedeutet das in diesem Fall für die darunter liegenden Länder, dass sie nicht nur keine Emissionsrechte kaufen müssten, sie sollen von vornherein vom ganzen Emissionshandelssystem ausgeschlossen sein. Das System sollen ohnehin nur die Staaten mit den höchsten BIPen voll ausnutzen können, während Länder, die zwar über der Schwelle liegen, aber geringere BIPE haben, auf Emissionsrechts-Zuschüsse der reichen Staaten angewiesen sein sollen, da sie meist auf einer emissionsintensiveren (wenn auch weniger prosperierenden und dadurch wiederum weniger emittierenden) Wirtschaft gründen. Dieses Konzept ist allein schon deshalb abzulehnen, weil es arme Länder in der Abhängigkeit der so genannten Geberländer belässt oder sogar tiefer hineintreibt. Die ärmsten Staaten wären wie auch schon jetzt vom Welthandel häufig ausgeschlossen. Die nötige sozial-ökologische Klimaschutzperspektive wird damit gerade nicht geleistet.

Einige Ansätze legen zwar gleiche Emissionsrechte zugrunde, wollen diese aber anhand von historischen Emissionen bestimmter Länder modifizieren und/oder auch geographische Gegebenheiten, bereits vorhandene Energieversorgung und die ökonomische Struktur der einzelnen Länder berücksichtigen. Sollen die Kontingente also statt pro Kopf lieber pro Land, nach Staatsfläche, Bruttosozialprodukt, Wirtschaftsstruktur (im Sinne von „Bestandsschutz“), durchschnittlichen geografisch-meteorologischen Bedingungen der Länder oder ihrer natürlichen Ressourcenausstattung verteilt werden? Dies wäre allerdings zu kompliziert. Die nötigen Kriterien wären (a) schwer zu entwickeln und würden einen enormen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen. Wie will man etwa die Vor- und Nachteile verschiedener geographischer Gebiete treffend und abschließend gegeneinander abwägen? Es wiederholen sich hier (b) diese und andere Probleme, die von den historischen Emissionen her bereits bekannt sind. Außerdem ist (c) der freiheitszentrierte Ansatz mit einer kollektivistischen Orientierung an Staaten oder Staatsgebieten unvereinbar. Ganz generell kritisieren wir an solchen „gängigen“ Ansätzen außerdem (d) die fehlende zwingende philosophisch-rechtliche Grundlagenbegründung und (e) die hinreichende Verarbeitung der globalen und nationalen Verteilungsproblematik.

5.7 Freier Markt statt Regulierung – sozialer und klimaschö- nender? Ewiges Wachstum durch soziale Klimapolitik?

Aber muss man nicht noch grundlegender ansetzen? Viele verbinden die übermäßige Inanspruchnahme der natürlichen Lebensgrundlagen mit dem modernen globalisierten Kapitalismus. Wenn damit gemeint ist, dass eine auf eigennützige Profiterzielung gerichtete Wirtschaftsordnung mitursächlich für das Klimaproblem ist, so ist das zwar zutreffend. Allerdings ist der moderne Kapitalismus auch ursächlich für die moderne Sozialstaatlichkeit und die Überwindung der Massenarmut in Europa und Nordamerika (und wesentlichen Teilen Ostasiens). Wogegen der Staatssozialismus nur den zweifelhaften Umgang mit Ressourcen und Umwelt, nicht aber den allgemeinen Wohlstand mit dem Kapitalismus gemeinsam hat. Dennoch: Sollte man nicht zumindest den globalen Freihandel einschränken oder gar aufheben? Das ist jedoch nicht sinnvoll, weil dann die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung verloren gehen. Besser ist die ökologisch-soziale Einrahmung des freien Marktes, wie sie das globale Klimakonzept enthält.

Nach den vorherrschenden Vorstellungen unter Ökonomen ist allerdings die Frage nach dem Sinn *jedweder* handelsbeschränkender Maßnahmen tendenziell negativ zu beantworten.¹⁵⁸ Vielmehr bewirke ein möglichst unreglementierter Freihandel weltweit den größtmöglichen Wohlstand und sei damit der im Wesentlichen allein interessierende sozialpolitische Weg für OECD- und Entwicklungsländer.¹⁵⁹ Falls doch Regelungsbedarf entstünde, etwa der Wunsch der Bevölkerung nach mehr Klimaschutz oder nach einer (gegebenenfalls: besseren) Krankenversicherung, so könne dieser durch die Nationalstaaten unschwer wahrgenommen werden. Zwar dürfte in der Tat zutreffen, dass ein globaler Freihandel zu internationaler Arbeitsteilung und damit zu „effizienten“ Produktionsbedingungen führt, also – bezogen auf die Saldierung der absoluten wirtschaftlichen Kosten und Nutzen – tendenziell wohlstandsfördernd wirkt. Das spricht jedoch keineswegs gegen

158 In diesem Sinne mit unterschiedlichen Nuancierungen OECD 1996, S. 105 ff.; Rieger/Leibfried, 2002, passim; Scharpf 2003, S. 219 ff.; Sinn 2003; C.C. v. Weizsäcker 2000. Zur empirischen Widerlegung solcher Äußerungen, die den „Wettlauf“ abstreiten oder ihn für ausschließlich heilsam erklären, vgl. neben dem folgenden Fließtext auch Spelten 2005, S. 135 ff. und Blüthner 2004, S. 262 ff. Ein Kernproblem ist, dass die Möglichkeit nicht gesehen wird, dass eine auf EU-Level erhöhte Arbeitsproduktivität in südlichen Ländern kategorisch für wenig naheliegend erklärt wird (obwohl diese erhöhte Produktivität auf Dauer doch gerade wahrscheinlich sein dürfte).

159 Vgl. zur klassischen Theorie des internationalen Handels Ricardo 1817 sowie zur Theorie der komparativen Kostenvorteile; siehe ferner Ohlin 1933 zum späteren Heckscher-Ohlin-Modell; zur neuen Handelstheorie demgegenüber Krugman 1979, S. 469 ff.

politische Leitplanken, wie sie ein globales Klimakonzept einschließlich seiner gewollten sozialpolitischen Ausbalancierungen setzt.

- Die Annahme, dass die Tendenz zu eher „weniger“ Klima- oder auch Sozialpolitik ökonomisch vorteilhaft ist, lässt sich in dieser Allgemeinheit nicht belegen. Problemlagen und Güter, die sich nicht in einem Marktpreis niederschlagen (wie das globale Klima), werden am freien Markt vielmehr tendenziell ignoriert. Dies ist das Problem der so genannten externen Kosten – die gerade im Falle des Klimawandels allerdings eines Tages zu wirklich drastischen ökonomischen Kosten werden können.
- Ebenso darf man übrigens auch in der Sozialpolitik annehmen, dass gerade soziale Rahmensetzungen sich positiv auf Motivation und Kompetenz der Arbeitenden auswirken und allein schon deshalb solche Rahmensetzungen (also bereits rein ökonomisch) vorteilhaft sind. Demgegenüber ist eine endlose Spirale von Leistung und immer mehr Leistung kaum durchzuhalten; in jedem Fall ist sie wohl kaum glücksförderlich.¹⁶⁰
- Unthematisiert bleibt ferner, dass ein absolut steigender gesellschaftlicher Reichtum – den Ökonomen dann „effizient“ nennen – sehr ungleich verteilt ist; die soziale Bedrängnis der „Verlierer“ in westlichen und südlichen Ländern nimmt keineswegs ab, sondern verschärft sich oftmals noch.
- Außerdem ist die Vorstellung ewigen Wachstums, der die Freihandelsökonom anhängen, in einer physikalisch endlichen Welt an irgendeinem Punkt möglicherweise nur noch schwer fortführbar.¹⁶¹ Solche Erwägungen sind um so nötiger, als „ständiges Wachstum“ und „unreglementierte Märkte“ ein Phänomen erst der letzten 250 Jahre ist; es ist also ein Phänomen der Zeit, in welcher unbegrenzt fossile Brennstoffe zur Verfügung standen.¹⁶²

160 In einem unbeschränkten globalen Leistungswettlauf sehen sich Arbeitnehmer wie auch Selbständige letztlich immer mehr getrieben, noch leistungsorientierter und effektiver zu denken, noch mehr zu arbeiten, noch mehr zu lernen. Mag dies auch positive Aspekte haben, so drohen doch im Gegenzug immer mehr Kandidaten durchs Netz zu fallen, ebenso wie eine immer stärkere ökonomische „Kolonialisierung“ vormals privater Lebensbereiche droht. Warum noch abends in die Kneipe gehen oder in Urlaub fahren, wenn man sich in dieser Zeit auch weiterbilden oder arbeiten könnte? Dazu erneut die Nachweise aus der letzten Fn.

161 Dazu Ekardt 2010, § 1 und passim; Wuppertal-Institut 2008.

162 Dementsprechend existierte in der Wirtschaftswissenschaft vor dieser Zeit auch keine Wachstumsvorstellung. Allerdings wurde die heute für „zeitlos“ gehaltene Wachstumsvorstellung nicht nur durch äußere Bedingungen (fossile Brennstoffverfügbarkeit) vorbereitet; vielmehr hängt sich in ideller Hinsicht eng zusammen mit dem christlichen, insbesondere calvinistischen Ethos des Arbeitens und der Schaffung eines Paradieses auf Erden; dazu etwa Ekardt 2006, S. 27 ff.

Bereits aus der Geschichte ist bekannt, dass im Nationalstaat der Kapitalismus erst an dem Punkt für die breiten Massen vorteilhaft wurde, als es (im Laufe des 20. Jahrhunderts) zu einer politischen Regelsetzung und damit zur sozialen Marktwirtschaft kam.¹⁶³ Ebenso kam der Umweltschutz Anfang der 70er Jahre erst durch rechtliche Vorgaben in Gang. Genau für eine solche Rahmensetzung fehlt bisher jedoch eine globale Politikebene, die solche Rahmensetzungen und auch Umverteilungsentscheidungen vornehmen könnte. Die Nationalstaaten können dies wegen des geschilderten globalen Wettstreits um die kostengünstigsten Produktionsbedingungen für Unternehmen demgegenüber kaum ersetzen; eine nationalstaatliche Politik kann eine globale, mobile Ökonomie nur unvollständig einhegen. Zumal unternehmerische Selbstregulierung im Klimabereich bis hin zum Niveau einer Null-Emissions-Gesellschaft, wie andernorts dargestellt, nicht hinreichend wahrscheinlich ist. Natürlich stellt sich das Wettstreitproblem zwischen den Staaten in der Klima- wie auch allgemein in der Sozial- und Steuerpolitik nur dann, wenn die Gesamtproduktionskosten etwa zwischen Deutschland und Südkorea wirklich differieren – wenn also höhere klima- und sozialpolitische Kosten in Deutschland nicht durch qualifiziertere Arbeiter dort ausgeglichen werden.¹⁶⁴ Doch die PISA-Studien illustrieren schon heute, dass Deutschland *auf Dauer* in der Tat keine besseren Arbeitsergebnisse (und einen höheren Bildungsstand) als Länder wie Südkorea, China, Indien oder Indonesien haben wird. Das verkennen viele, die das Wettlauf-Problem leugnen.¹⁶⁵

Um das globale Klima- und Armutsproblem anzugehen und für die Entwicklungsländer finanzierbar zu sein, müssten globale Klima- und Sozialstandards geschaffen werden und mit gezielten finanziellen Unterstützungen der Entwicklungsländer verbunden werden.¹⁶⁶ Genau dazu dient das vorgeschlagene globale Klimamodell. Kurz gesagt, müsste der globale Freihandel von der EU lernen: Die WTO müsste den Weg von einer ursprünglich reinen Freihandelszone zu einem ökologisch-sozial aufgewerteten politischen Raum beschreiten. So könnte die Sozial- und Umweltstaatlichkeit weltweit wachsen beziehungsweise gegen einen Dumping-Wettstreit geschützt werden. Dafür könnte man die internationalen Klimaverträge letztlich gleich direkt in die WTO integrieren. All dies erleichtert

163 Vgl. z.B. Hardach 1967; Puhle 1966; zur sozialen Marktwirtschaft klassisch Müller-Armack 1948; Erhard 1957.

164 Vgl. Macklem 2002, 605 (625); Puth, in: Hilf/Oeter 2005, § 33 Rn. 10 Bundeskanzlerin Angela Merkel fasst dies in das treffende Diktum: „Wir müssen so viel besser sein, wie wir teurer sind.“

165 Vgl. etwa Rieger/Leibfried 2002; siehe auch Starke u.a. 2008, S. 975 ff.; Busse 2003, S. 39 ff.

166 Dazu näher die Studie für die Hans-Böckler-Stiftung von Ekardt u.a. 2009a.

auch einen friedlichen und (anders als beispielsweise gegenwärtig im Irak) gelingenden Export von Freiheit und Demokratie als historisch regelmäßigen Folgen wachsenden Wohlstands, was zugleich die kulturelle Konfrontation und das globale Terrorismusproblem entschärfen könnte.

Indem man den scheinbaren ökonomischen Sachzwang zu niedrigen Umwelt- und Sozialstandards bricht, indem alle Staaten weltweit an ähnliche umwelt- und sozialpolitische Bedingungen herangeführt werden, beendet man auch (wie schon anklang) die Machtlosigkeit der Demokratie in westlichen Ländern, die momentan scheinbar „gar nicht anders kann“, als eine zurückhaltende Umwelt- und Sozialpolitik zu betreiben. Und man bringt vielleicht einen Prozess auf den Weg, in dem irgendwann auch die globale Ebene – vielleicht in der WTO – wie heute schon die EU ihr eigenes Parlament haben wird.¹⁶⁷ Denn das Haupthindernis dafür ist bisher, dass schon die Mehrzahl der Einzelstaaten keine Demokratien sind. Die aktuell nach dem Kopenhagen-Scheitern geführte Debatte, ob man den globalen Klimaschutz nicht lieber einem G20-ähnlichen Kartell einzelner mächtiger Staaten (und deren teilweise nicht einmal demokratischer Führungen) überlassen sollte, erscheint demgegenüber weder demokratisch noch klima- und sozialpolitisch zielführend.

167 Die Folge von alledem wäre freilich auch, das Völkerrecht, wie schon bisher das Europarecht, als strikt höherrangig gegenüber nationalem Recht zu begreifen; dazu Ekardt/Lessmann 2006.

6 Konkrete deutsche (oder europäische) Schritte hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit in der Klimapolitik

6.1 Ein nationaler Ökobonus

In Kap. 5 wurde ein grundsätzlicher Neuansatz für eine effektive Klimapolitik mit einer klaren sozialen Ausrichtung dargelegt. Dass die Völkergemeinschaft in unmittelbarer Zukunft einen klaren Schritt in diese Richtung unternimmt, ist sehr zu wünschen, aber nicht überwiegend wahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund entsteht die Frage, welche konkreten nationalen oder europäischen Sofortmaßnahmen denkbar wären, um gleichwohl klimapolitisch-sozial einen deutlichen Schritt in die richtige Richtung zu unternehmen. Solche Maßnahmen sind in der Tat denkbar. Aus dem bis hierher Entwickelten lassen sich zwei Stoßrichtungen herauskristallisieren:

- Ein neuer EU-Emissionshandel mit einem Ökobonus kann auch ohne zweite, globale Emissionshandelsebene bereits jetzt eingeführt werden. Der dringend nötige Schritt bleibt zwar eigentlich eine schnelle¹⁶⁸ und inhaltlich einschneidende globale Vereinbarung über sinkende Treibhausgasausstöße, anders als in Kopenhagen und den folgenden Klimakonferenzen real erwartbar. Sonst drohen schlicht andere die fossilen Brennstoffe zu verbrennen, die in der EU eingespart wird. Dennoch könnte die EU eine Vorprescher-Rolle übernehmen (und dies gegen wirtschaftliche Nachteile absichern; dazu sogleich Kap. 6.2).
- Noch „pragmatischer und politiknäher“ wäre die Variante, selbst auf einen neuen EU-Emissionshandel zu verzichten und einfach auf nationaler Ebene einen Ökobonus einzuführen. Dieser könnte beispielsweise aus der bisherigen Ökosteuer gespeist werden; allerdings käme allein dadurch noch keine relevante Verteilungsmasse zusammen. Ein rein nationaler Ökobonus müsste deshalb mit einer deutlich erhöhten Ökosteuer einhergehen.

168 Sonst animiert man dazu, die fossilen Brennstoffe heute noch rasch auf den Markt zu werfen.

6.2 Europäisches Vorpreschen – zur Lösung des Wettbewerbsfähigkeitsproblems

Europa könnte also in puncto Klima und soziale Gerechtigkeit auch vorpreschen. Abschließend gilt es jetzt kurz zu skizzieren, dass dies wohl sogar möglich wäre, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit leidet und dass andere Staaten durch die EU-Aktivitäten selbst keine Handlungsnotwendigkeit mehr sehen. Wir meinen damit nicht den von der EU beschlossenen Weg, ihre eigene Klimapolitik aus Wettbewerbsfähigkeitsgründen moderat zu halten und z.B. auf strenge Treibhausgasreduktionsziele sowie auf eine vollständige Auktionierung von Emissionsrechten zu verzichten (dies käme gerade der langfristigen sozialen Gerechtigkeit nicht entgegen). Vielmehr könnte man national und noch besser europäisch mit einer effektiven und sozialen Klimapolitik im Sinne eines Primärenergie-Emissionshandels mit Ökobonus vorangehen und zusätzlich Ökozölle (Border Adjustments) an den EU-Grenzen schaffen. Würden dann Produkte aus Ländern mit einer weniger „kostenintensiven“ Klimapolitik nach Europa eingeführt, würden die Produkte also an der Grenze nachbesteuert werden. Exportiert umgekehrt Europa Produkte, so würden die heimischen Unternehmen bei der Ausfuhr die in Europa gezahlten höheren Energiekosten zurückerhalten (Border Adjustments). Andernfalls werden eine drastisch ausgeweitete Klimapolitik und zügige Schritte hin zu einer kohlenstofffreien Wirtschaft (im Gegensatz zur bisher geplanten moderaten EU-Klimapolitik!) zu größeren Treibhausgasverlagerungen ins außereuropäische Ausland führen. Gleichwohl könnten die Erlöse aus den Ökozöllen den Entwicklungsländern unter Berücksichtigung ökologisch-sozialer Kriterien zugewandt werden – als ein erster Schritt zu einem neuen globalen Klimaschutzregime.¹⁶⁹ Ferner sollten die Entwicklungsländer (die Border Adjustments vielleicht trotz des Finanzausgleichs nicht schätzen werden) an das eigentliche Ziel erinnert werden: ein globales Abkommen (das durch Border Adjustments forciert werden soll) gegen den Klimawandel, der den Armen im Süden am meisten schaden wird.

Ökozölle diskriminieren niemanden im globalen Freihandel und sind WTO-rechtlich zulässig; denn sie sorgen gerade dafür, dass sich Klimaschutzverweigerer wie die USA durch Ökodumping keinen unlauteren Vorteil im globalen Wettbewerb verschaffen. Ökozölle ersparen uns nicht das Überdenken unseres Lebensstils aufgrund höherer Energiesteuern; und auch ohne Wettbewerbsnachteile am

¹⁶⁹ Möglicherweise gibt es allerdings gar keine Erlöse, weil die Export-Adjustments mit den Import-Adjustments höhenmäßig ein Nullsummenspiel für die öffentlichen Haushalte ergeben.

Weltmarkt gibt es bei höheren Energiepreisen immer auch Verliererindustrien. Ökozölle erlauben es der EU aber, Ländern wie China, Indien und den USA eine effektive, wirtschaftlich prosperierende und mit einem sozialen Ausgleich versehene Klimapolitik vorzumachen. Nur so wird man die Bereitschaft zu einer globalen effektiven und sozialen Klimapolitik wecken. Und globale Probleme brauchen letztlich globale Handlungsbereitschaft – einschließlich der Bereitschaft, auch die Idee eines unbegrenzten Wirtschaftswachstums in einer physikalisch begrenzten Welt in Frage zu stellen.

7 Literaturverzeichnis

Wie in Texten von Juristen üblich, werden Gesetze, Gerichtsurteile und Fundstellen in den Bundestagsdrucksachen (etwa Protokolle von Sachverständigenanhörungen) nicht in das Literaturverzeichnis aufgenommen. Sie sind über allgemein zugängliche Quellen wie das Internet in der Regel leicht auffindbar. Die Zitierweise in den Fußnoten erfolgt teilweise in der üblichen juristischen Form.

- Adam, Michael/Hentschke, Helmar/Kopp-Assenmacher, Stefan: Handbuch des Emissionshandelsrecht, Heidelberg, 2009.
- Bärmann, Johannes/Pick, Eckhart: Wohnungseigentumsgesetz, 18. Aufl. München, 2007.
- Bausch, Camilla/Lucha, Christine: Challenges in CO₂-Data-Gathering – the German Example. In: Rodi, M. (Hrsg.): Implementing the Kyoto Protocol, Berlin, 2007, S. 33 ff.
- Bausch, Camilla/Mehling, Michael: Tracking down the Future Climate Regime – An Assessment of Current Negotiations under the U.N. In: Carbon & Climate Law Review, 2007, S. 4 ff.
- Bausch, Camilla/Mehling, Michael: Das zukünftige Klimaschutz-Regime der Vereinten Nationen. Ein Wegweiser durch die Verhandlungsarchitektur. In: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, 2008, S. 259 ff.
- Beck, Ulrich: Beyond Class and Nation: Reframing Social Inequalities in a Globalizing World. In: Berlin Journal für Soziologie (BJS), 2007, S. 679 ff.
- Becker, Irene: Zum Leben zu wenig. In: Böckler Impuls, Nr. 9, 2006, S. 6.
- Birk, Dieter, Steuerrecht, 10. Aufl. Heidelberg 2007.
- Blank, Herbert: Mieterrecht und Energieeffizienz. In: Wohnungswirtschaft- und Mietrecht (WuM) 2008, 311 ff.
- Blok, K./Höhne, N./Torvanger, A./Janžić, R.: Towards a Post-2012 Climate Change Regime, Brussels, 2005.
- Bodansky, Daniel: International Climate Efforts beyond 2012. A Survey of Approaches, Georgia, 2004.
- Bronckers, Marco: More Power to the WTO? In: Journal of international Law (JIEL), 2001, S. 41 ff.
- Buchmann, Felix/Hirschmann, Matthias: Die Novelle des KWK-Gesetzes. In: Recht der Energiewirtschaft (RdE), 2009, S. 205 ff.

- Buchner, Barbara/Lehmann, Janna: Equity Principles to Enhance the Effectiveness of Climate Policy, in: Bothe, M./Rehbinder, E. (Hrsg.), Climate Change Policy, Frankfurt/M., 2005.
- Bülow, Marco/Schwabe, Frank: Die soziale Frage mitdenken. Papier der SPD-Bundestagsfraktion zu Klimawandel und sozialer Gerechtigkeit, Berlin, 2008.
- Bündnis 90/Die Grünen: Der Neue Grüne Gesellschaftsvertrag- Bundeswahlprogramm 2009, Berlin, 2009.
- BGH, Urteil: In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht (WUM) 2004, S. 285 ff.
- BGH, Urteil: In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht (WUM) 2008, S. 667 ff.
- Burianski, Markus: Globalisierung und Sozialstandards. Der Schutz von Kernarbeitsrechten im und durch den internationalen Handel, Hamburg, 2004.
- CDU/CSU: Wir haben die Kraft – Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm der 2009 – 2013, Berlin, 2009.
- CDU/CSU/FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009,
- Conradis, Wolfgang: Einkommen und Vermögen im SGB II – Probleme der Abgrenzung, Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht (info also) 2007, Heft 1, S. 10 ff.
- Czarnecki, Ralph: Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht. Dogmatik und Umsetzung, Berlin, 2008.
- Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V.: Lebensmittelkosten einer vollwertigen Ernährung, 2008. Abrufbar unter <http://www.dge.de> [15.01.2010].
- Deutsches Institut für Wirtschaft: Wirkung der ökologischen Steuerreform in Deutschland, Wochenbericht, Nr. 14/2001.
- DGB: Energiepolitische Thesen des DGB. Nachhaltige Energieversorgung vor dem Hintergrund klimapolitischer Notwendigkeiten, 2009.
- Edenhofer, Ottmar: A Global Contract on Climate Change. Policy Paper, Potsdam, 2008.
- Eicher, Wolfgang/Spellbrink, Wolfgang: SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Kommentar, 2. Aufl., München, 2008.
- Eisenschmid, Norbert: Die Energieeinsparung im Sinne der §§ 554, 559 BGB. In: Wohnungswirtschaft- und Mietrecht (WuM) 2006, S. 119 ff.
- Ekardt, Felix/Schmeichel, Andrea: Border Adjustments, WTO Law, and Climate Protection. In: Critical Issues in Environmental Taxation, 2009, S. 737 ff.

- Ekardt, Felix: Einleitung. In: Frenz, Walter/Müggenborg, Hans-Jürgen (Hrsg.): Erneuerbare-Energien-Gesetz. Kommentar, Berlin, 2009c.
- Ekardt, Felix/Hennig, Bettina: Die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung. Chancen und Grenzen von Nachhaltigkeits-Kriterienkatalogen. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 2009, S. 543 ff.
- Ekardt, Felix: Ein 10-Punkte-Plan für den globalen Klimaschutz. In: Süddeutsche Zeitung vom 01.12.2008, S. 34.
- Ekardt, Felix/Beckmann, Klaus: Grammatische versus teleologische Auslegungsmethode im öffentlichen Recht. In: Verwaltungsarchiv, 2008, S. 241 ff.
- Ekardt, Felix: Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit, München, 2005.
- Ekardt, Felix (Hrsg.): Generationengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit, Münster, 2006.
- Ekardt, Felix/von Hövel, Antonia: Distributive Justice, Competitiveness, and National/Global Climate Protection – “One Human, One Emission Right”. In: Carbon & Climate Law Review, 2009, S. 102 ff.
- Ekardt, Felix: Nachhaltigkeit und Recht. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 2009d, S. 223 ff.
- Ekardt, Felix/Schmeichel, Andrea: Neue Entwicklungen zu erneuerbaren Energien, Warenverkehrsfreiheit und Beihilfenrecht. In: Zeitschrift für europarechtliche Studien, 2009, S. 171 ff.
- Ekardt, Felix: Verengungen der Nachhaltigkeits- und Umweltschutzdebatte auf die instrumentelle Vernunft – am Beispiel der Wirtschaftswissenschaften. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 2004, S. 531 ff.
- Ekardt, Felix: Wird die Demokratie ungerecht? Politik in Zeiten der Globalisierung, München, 2007.
- Ekardt, Felix/Susnjar, Davor: Tatsachen und Tatsachenunsicherheiten im nationalen, europäischen und internationalen Umweltrecht. Zugleich zur Sein-Sollen-Scheidung im Recht. In: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (JbUTR), 2007, S. 277 ff.
- Ekardt, Felix/Susnjar, Davor/Steffenhagen, Larissa: WTO und Umweltvölkerrechtsverträge – komplementäre oder sich blockierende Wirkung? Am Beispiel von Verstößen gegen das Kyoto-Protokoll. In: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (JbUTR), 2008, S. 225 ff.
- Ekardt, Felix: Theorie der Nachhaltigkeit. Rechtliche, ethische und politische Zugänge, Baden-Baden, 2010.

- Ekardt, Felix: Cool Down. 50 Irrtümer über unsere Klima-Zukunft – Klimaschutz neu denken, Freiburg, 2009b.
- Ekardt, Felix/Lessmann, Verena: Die dritte Gewalt im transnationalen Mehrebenensystem. In: Kritische Justiz, 2006, S. 381 ff.
- Ekardt, Felix/Meyer-Mews, Swantje/Schmeichel, Andrea/Steffenhagen, Larissa: Globalisierung und soziale Ungleichheit – Welthandelsrecht und Sozialstaatlichkeit, Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 170, Düsseldorf, 2009a.
- Ekardt, Felix/Schenderlein, Kristin, Nachhaltigkeit und Klimaschutz im Wohnbereich als Rechtsproblem, Wohnungswirtschaft- und Mietrecht (WuM), 2008, S. 178 ff.
- Ekardt, Felix/Schmeichel, Andrea/Heering, Mareike: Europäische und nationale Regulierung der Bioenergie und ihrer ökologisch-sozialen Ambivalenzen. In: Natur und Recht, 2009b, S. 222 ff.
- Ekardt, Felix/Richter, Cornelia: Soziale Nachhaltigkeit? Anmerkungen zu einer zweifelhaften neuen Begriffsbildung im Kontext der umwelt- und wirtschaftspolitischen Debatte. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 2006, S. 545 ff.
- Ekardt, Felix/Heitmann, Christian: Energetische Sanierung im Altbau und das EE-WärmeG. Kann das Investor-Nutzer-Dilemma ökologisch-sozial aufgelöst werden? In: Recht der Energiewirtschaft, 2009, S. 118 ff.
- Erhard, Ludwig: Wohlstand für alle, (8. Aufl. 1964), Düsseldorf/Wien, 1957.
- Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament, Fahrplan für erneuerbare Energien: Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert – Größere Nachhaltigkeit für die Zukunft, KOM (2006), 868 endg.
- Eurostat: International Trade of the European Union 2007. In: Statistics in Focus, Nr. 92, 2008a.
- Eurostat: External and intra-European Union Trade, Statistical Yearbook – Data 1958-2006, 2008b.
- FDP: Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009 – Programm der freien Demokraten zur Bundestagswahl, Hannover, 2009.
- Großmann, Harald/Busse, Matthias/Fuchs, Deike/Koopmann, Georg: Sozialstandards in der Welthandelsordnung, Baden-Baden, 2002.
- Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, Frankfurt/M., 1992.
- Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt/M., 1981.

- Heitmann, Christian: Steuern als Handlungsinstrument gegen den Klimawandel. In: Schönberger, Phillip/Klose, Stefan/Heitmann, Christian (Hrsg.): Energie, Klima und Politik, Gesellschaftliche Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Berlin, 2008, S. 188 ff.
- Herdegen, Matthias/Schön, Wolfgang: Ökologische Steuerreform, Köln, 2000.
- Hofmann, Ekkehard: Abwägung im Recht – Chancen und Grenzen numerischer Verfahren, Tübingen, 2007.
- Hansen, James: Scientific Reticence and Sea Level Rise. In: Environmental Research Letters No. 2, 2007.
- Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan (Hrsg.): WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden, 2005.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, Baden-Baden, 2004.
- IFEU: Energiekostenanstieg, soziale Folgen und Klimaschutz, Düsseldorf, 2006.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change): Report, auffindbar unter www.ipcc.ch [15.01.2010].
- Kartha, Sivan/Baer, Paul/Athanasiou, Tom: The Right to Development in a Climate Constrained World. The Greenhouse Development Rights Framework, Paper of the Heinrich-Böll-Stiftung, EcoEquity, and the Stockholm Environmental Institute, 2007.
- Kelber, Ulrich: Klimawandel und Gerechtigkeit. In: SPD-Bundestagsfraktion: Klimawandel und soziale Gerechtigkeit in Deutschland – Die Auswirkungen tragen alle. Aber nicht alle gleich, Dokumente 04/09, 2009.
- Kirchhof, Paul: Besteuerung im Verfassungsstaat, Tübingen, 2000.
- Kirchhof, Paul: 40 Jahre Umsatzsteuergesetz. In: Deutsches Steuerrecht (DStR), 2008, S. 1 ff.
- Kirchhof, Paul: Einkommensteuergesetzbuch. Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer, Heidelberg, 2003.
- Klinski, Stefan: Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand, Berlin, 2009.
- Klöhn, Lars: Kapitalmarkt, Spekulation und Behavioral Finance, Berlin, 2006.
- Knissel, Jens/Alles, Roland: Untersuchung zum Einfluss der wärmetechnischen Beschaffenheit auf die Nettomiete. In: Wohnungswirtschaft und mietrecht (WuM), 2005, S. 169 ff.
- Köck, Wolfgang: Die Pendlerpauschale und der Umweltschutz. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2009, S. 1.

- Kraemer, Klaus: Umwelt und soziale Ungleichheiten. In: *Leviathan*, 2007, S. 348 ff.
- Kramer, Denis: Einführung von Wärme-Contracting in Mietverhältnisse des preisfreien Wohnraums. In: *Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER)*, 2007, S. 388 ff.
- Krugman, Paul: Increasing returns, monopolistic competition and international trade. In: *Journal of International Economics (JIE)*, 1979, S. 469 ff.
- Die Linke: Konsequenz sozial. Für Demokratie und Frieden. Bundestagswahlprogramm 2009, Berlin, 2009.
- Luhmann, Niklas: *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt/M., 1993.
- Lyster, Rosemary: Separating the Wheat from the Chaff: Regulating Greenhouse Gas Emissions in a Climate of Uncertainty. In: *Carbon & Climate Law Review*, 2007, S. 89 ff.
- Macklem, Patrick: Labour Law beyond Borders. In: *Journal of International Law (JIEL)*, 2002, S. 605 ff.
- Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, 4. Aufl., Baden-Baden, 2008.
- Mehling, Michael/Massai, Leonardo: The EU and Climate Change – Leading the Way towards a Post-2012 Regime? In: *Carbon & Climate Law Review*, 2007, S. 45 ff.
- Memmen, Niels: Implementationsmöglichkeiten von Sozialstandards in die Welt-handelsorganisation, Oldenburg, 2004.
- Meyer-Harport Dirk: Fernwärme statt Gasetagenheizung. In: *Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht*, 2006, S. 524 ff.
- Müller-Armack, Alfred: *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, 2. Aufl., Hamburg, 1948.
- Niebert, Kai: Perspektiven einer sozialen Umweltpolitik, Studie für den Deutschen Bundestag (SPD-Fraktion), Berlin, 2008.
- Neumark, Friedrich: Lassalles *Steuerstreitschrift*. In: *Finanzarchiv (FinArch)*, 1963/64, S. 66 ff.
- OECD, *Trade, Employment, and Labour Standards*, 1996.
- Ohlin, Bertil Gotthard: *Interregional and International Trade*, Cambridge, 1933.
- Ott, Konrad: Ethical Orientation for Climate Change Policies. In: Rodi, Michael (Hrsg.), *Implementing the Kyoto Protocol*, Berlin, 2007, S. 13 ff.
- Puhle, Hans-Jürgen: Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus im wilhelminischen Reich (1893-1914): ein Beitrag zur Analyse des

- Nationalismus in Deutschland am Beispiel des Bundes der Landwirte und der Deutsch-Konservativen Partei, Hannover, 1966.
- Puth, Sebastian: Umweltschutz im Recht der WTO, Baden-Baden, 2005.
- Radermacher, Franz-Josef: Global Marshall Plan. Ein Planetary Contract. Für eine weltweite ökosoziale Marktwirtschaft, Wien, 2004.
- Reuß, Matthias: Menschenrechte durch Handelssanktionen. Die Durchsetzung sozialer Standards im Rahmen der WTO, Baden-Baden, 1999.
- Ricardo, David: On the Principles of Political Economy and Taxation, London, 1817.
- Rick, Eberhard/Gierschmann, Thomas/Gunsenheimer, Gerdart/Martin, Ulrike/Schneider, Josef: Lehrbuch Einkommensteuer, 14. Aufl., Herne, 2007.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan: Grundlagen der Globalisierung, Frankfurt/M., 2002.
- Rodi, Michael: Bridging the Divide in Global Climate Policy – Strategies for Enhanced Participation and Integration, Carbon & Climate Law Review, 2007, S. 164 ff.
- Rott, Peter: Patentrecht und Sozialpolitik unter dem TRIPS-Abkommen, Baden-Baden, 2002.
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., München, 2009.
- Scharpf, Fritz: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 2003, S. 219 ff.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen: Sondergutachten Biomasse, Berlin, 2007.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2008, Berlin, 2008.
- Schmidt, Ludwig: Einkommensteuergesetz, 27. Aufl., München 2008
- Schmidt-Futterer: Blank, Hubert (Hrsg.), Mietrecht Großkommentar, 9. Aufl., München, 2007.
- Schneider, Jens-Peter: Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation, Baden-Baden, 1999.
- Schönberger, Phillip/Klose, Stefan/Heitmann, Christian (Hrsg.): Energie, Klima und Politik, Gesellschaftliche Herausforderung des 21. Jahrhunderts, Berlin 2008.
- Sinn, Hans-Werner: Das grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik, Berlin, 2008.
- SPD: Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland – Regierungsprogramm der SPD, Berlin 2009.

- SPD-Bundestagsfraktion: Klimawandel und soziale Gerechtigkeit in Deutschland – Die Auswirkungen tragen alle. Aber nicht alle gleich, Dokumente 04/09, 2009.
- Spelten, Wolfram: WTO und nationale Sozialordnungen. Ethische, ökonomische und institutionelle Dimensionen der Integration einer Sozialklausel in das Welthandelsrecht, Berlin, 2005.
- Sölch/Ringleb: Wagner, Wilfred (Hrsg.), Umsatzsteuergesetz, Kommentar, 61. Ergänzungslieferung, München, 2009.
- Stern, Nicholas: Der Global Deal, München, 2007.
- Tipke, Klaus/Lang, Joachim: Steuerrecht, 20. Aufl., Köln, 2010.
- Tipke, Klaus: Die Steuerrechtsordnung, Band II, 2. Aufl., Köln, 2003.
- von Weizsäcker, Carl Christian: Die Logik der Globalisierung, 2. Aufl., Göttingen, 2000.
- Wicke, Lutz: Beyond Kyoto. A New Global Climate Certificate System, Berlin, 2005.
- Wicke, Lutz/Spiegel, Peter/Wicke-Thüs, Inga: Kyoto Plus, München, 2006.
- Wicke, Lutz: Umweltökonomie, 4. Aufl., München, 1993.
- Wilcken, Alexander: Fernwärme statt Gasetagenheizung, Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht, 2006, S. 521 ff.

edition der Hans-Böckler-Stiftung
Bisher erschienene Reihentitel ab Band 220

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Ralf-Peter Hayen, Manuela Maschke (Hsg.) Boombranche Zeitarbeit – Neue Herausforderungen für betriebliche Akteure	13220	978-3-86593-106-1	10,00
Peter Thomas Ein Bündnis für Arbeit und Umwelt zur integralen energetischen Gebäudemodernisierung	13221	978-3-86593-108-5	15,00
Wolfgang Schroeder Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept	13222	978-3-86593-109-2	12,00
Rolf Dobischat, Marcell Fischell, Anna Rosendahl Auswirkungen der Studienreform durch die Einführung des Bachelorabschlusses auf das Berufsbildungssystem	13223	978-3-86593-110-8	15,00
Lutz Bellmann, Alexander Kühl Expansion der Leiharbeit Matthias Kemm, Christian Sandig, Judith Schubert Fallstudien zu Leiharbeit in deutschen Betrieben	13224	978-3-86593-113-9	20,00
Henry Schäfer, Beate Frank Derivate Finanzinstrumente im Jahresabschluss nach HGB und IFRS	13225	978-3-86593-114-6	18,00
Tobias Wolters Leiharbeit – Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz (AÜG)	13226	978-3-86593-110-8	15,00
Klaus Löbke Die Chemiefaserindustrie am Standort Deutschland	13227	978-3-86593-116-0	30,00
Siegfried Roth Innovationsfähigkeit im globalen Hyperwettbewerb – Zum Bedarf strategischer Neuausrichtung der Automobilzulieferindustrie	13229	978-3-86593-118-4	18,00
Hans-Erich Müller Autozulieferer: Partner auch in der Krise?	13230	978-3-86593-120-7	10,00
Judith Beile, Ina Drescher-Bonny, Klaus Maack Zukunft des Backgewerbes	13231	978-3-86593-121-4	15,00
Ulrich Zachert Demografischer Wandel und Beschäftigungssicherung im Betrieb und Unternehmen	13232	978-3-86593-122-1	12,00
Gerd Busse, Hartmut Seifert Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung	13233	978-3-86593-123-8	15,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Wolfgang Böttcher, Heinz-Hermann Krüger Evaluation der Qualität der Promotionskollegs der Hans-Böckler-Stiftung	13234	978-3-86593-124-5	25,00
Winfried Heidemann, Michaela Kuhnhenne (Hrsg.) Zukunft der Berufsausbildung	13235	978-3-86593-125-2	18,00
Werner Voß, Norbert in der Weide Beschäftigungsentwicklung der DAX-30- Unternehmen in den Jahren 2000 – 2006	13236	978-3-86593-126-9	22,00
Markus Sendel-Müller Aktienrückkäufe und Effizienz der Aufsichtsratsarbeit	13237	978-3-86593-128-3	29,00
Seddik Bibouche, Josef Held, Gudrun Merkle Rechtspopulismus in der Arbeitswelt	13238	978-3-86593-130-6	20,00
Svenja Pfahl, Stefan Reuyß Das neue Elterngeld	13239	978-3-86593-132-0	28,00
Arno Prangenberg, Martin Stahl Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen	13240	978-3-86593-133-7	15,00
Samuel Greef, Viktoria Kalass, Wolfgang Schroeder (Hrsg.) Gewerkschaften und die Politik der Erneuerung – Und sie bewegen sich doch	13241	978-3-86593-134-4	28,00
Anne Ames Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II	13242	978-3-86593-135-1	23,00
Matthias Knuth, Gernot Mühge Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen	13244	978-3-86593-137-5	15,00

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH
Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax 0211-408 00 90 40
E-Mail mail@setzkasten.de

Über die Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßige Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39 Telefon: 02 11/77 78-0
40476 Düsseldorf Telefax: 02 11/77 78-225

