

*Melanie Castello / Michael Böcher*

## Soziale Kälte bei der Wärmewende?

### Eine Untersuchung sozialer Nebenwirkungen politischer Steuerung im Wohnsektor

**Zusammenfassung:** Um die Ziele der Energie- und Wärmewende zu erreichen, stehen politischen Entscheider\*innen verschiedene politische Instrumente zur Verfügung. Auf Basis eines Literaturreviews prüfen wir in einer Fallanalyse für den Bereich Wohnen, inwieweit diese auf ökologische Nachhaltigkeit konzentrierten Instrumente im Spannungsverhältnis zur sozialen Nachhaltigkeit stehen. Dafür werden die Energieeinsparverordnung, Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die Modernisierungsumlage auf ihre sozialen Verteilungswirkungen hin überprüft. Als konzeptioneller Rahmen dient die von Kraemer (2007, 2008) ausgearbeitete Typologie zu sozialen Verteilungsdimensionen von Umwelt. Um zu untersuchen, inwieweit mögliche Verteilungswirkungen an anderer Stelle durch sozialstaatliche Transfers abgefedert werden, wird der Blick abschließend auf die sogenannten flankierenden Maßnahmen in der Mindestsicherung und im Wohngeld gelenkt. Im Ergebnis zeigt sich, dass zur Erreichung der Wärmewende ein breites Spektrum an politischen Instrumenten abgedeckt wird, wobei der Schwerpunkt auf ökonomischen Instrumenten liegt. Insbesondere bei Umweltbelastungen und -entlastungen sind, auch unter Berücksichtigung der sozialstaatlichen Transfersysteme, negative soziale Verteilungswirkungen nachzuweisen.

**Abstract:** In order to achieve the goals of the energy transition ("Energie- und Wärmewende"), political-decision makers have various political instruments at their disposal. In the area of housing policies, we examine within a case study on the basis of a literature review the extent to which these ecologically-focused instruments are in conflict with social criteria of the concept of sustainability. For this purpose, the regulation for energy savings, funding programs of the government-owned development bank as well as the sharing of costs for modernization between landlords and tenants will be examined. Therefore, Kraemers (2007, 2008) typology of social distributional dimensions of the environment serves as a conceptual framework. In order to investigate to what extent possible negative effects are eliminated by welfare state transfers, we will finally focus on the so-called accompanying measures. As a conclusion, a wide range of policy instruments is used in the field, concurrently identifying a focus on economic instruments. Negative social effects have been detected especially in the field of environmental burden and environmental relief, even taking into account the transfer systems of the welfare state.

## **Autor\*innen:**

**Melanie Castello** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Nachhaltige Entwicklung am Institut für Gesellschaftswissenschaften der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen methodisch in der Politikfeldanalyse und der empirischen Sozialforschung, inhaltlich aktuell in der Wohnungs- und Kommunalpolitik.

Melanie.Castello@ovgu.de

**Michael Böcher** ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Nachhaltige Entwicklung am Institut für Gesellschaftswissenschaften der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind politikwissenschaftliche Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung, Regional Governance im ländlichen Raum sowie wissenschaftliche Politikberatung und Wissenstransfer in den Umweltwissenschaften.

Michael.Boecher@ovgu.de

Soziologie und Nachhaltigkeit  
Beiträge zur sozial-ökologischen Transformationsforschung

Ausgabe 3/2018, 4. Jahrgang

ISSN 2364-1282



Creative Commons-Lizenz

**Herausgeber:** Benjamin Görgen, Matthias Grundmann, Dieter Hoffmeister, Björn Wendt

**Redaktion:** Niklas Haarbusch

**Layout/ Satz:** Frank Osterloh

**Anschrift:** WWU Münster, Institut für Soziologie

Scharnhorststraße 121, 48151 Münster

Telefon: (0251) 83-25303

E-Mail: [sun.redaktion@wwu.de](mailto:sun.redaktion@wwu.de)

Website: [www.ifs.wwu.de/sun](http://www.ifs.wwu.de/sun)



## Einleitung

Im Diskurs über Nachhaltigkeit insgesamt und über die Energie- und Wärmewende im Speziellen spielen individuelle Kosten eine entscheidende Rolle. Das Individuum ist mit einem bunten Strauß an Entscheidungszwängen konfrontiert, beginnend beim alltäglichen Einkauf nach Kriterien wie Preis, Bio oder Regionalität. Während diese Entscheidungen vorwiegend entlang eigener Ressourcen und Wertvorstellungen gefällt werden, sind andere Kostenfragen explizit politisch. Dies ist der Fall, sobald politische Entscheidungen auf Preise einwirken: Wer profitiert von der Förderung für Solaranlagen, wen stimuliert eine Kaufprämie zum Erwerb eines Elektroautos? Hier besitzen Verbraucher\*innen eine Wahlmöglichkeit, Förderanreizen zu folgen oder (wenn es die individuellen Ressourcen nicht zulassen) nicht zu folgen. Allerdings gibt es staatliche Eingriffe auch dort, wo die Konsument\*innen sich nicht zwischen Nutzen und Nichtnutzen entscheiden können. Die Umlage aus dem Erneuerbaren-Energie-Gesetz (EEG) ist ein naheliegendes Beispiel, da jede\*r Stromverbraucher\*in diese zu entrichten hat (Bundesnetzagentur 2017).

Während es in der Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung eine breite Debatte über ökologische und ökonomische Wirkungen des Einsatzes verschiedener politischer Instrumente gibt (Böcher 2007, Böcher/Töller 2012: 74 ff.), sind soziale Effekte des umweltpolitischen Instrumenteneinsatzes bislang eher nachrangig behandelte Forschungsthemen. In diesem Zusammenhang sollen einige klima- und umweltpolitische Ziele der Wärmewende geprüft werden. Die Relevanz sozialer Ungleichheiten offenbart sich dort, wo Wohnkosten (Kaltmiete, Nebenkosten) prozentual einen großen Anteil des verfügbaren Haushaltseinkommens aufzehren. Dies betrifft sozial schwächere Haushalte oder kinderreiche Familien besonders (Schaffrin et al. 2017: 2).

Was sind die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen dieser neuen Fragen zum Verhältnis von Nachhaltigkeit und sozialer Ungleichheit? Das 2010 von der damaligen Bundesregierung verabschiedete Energiekonzept schreibt vor, bis zum Jahr 2050 einen „nahezu klimaneutralen Gebäudebestand“ erreichen zu wollen und ergänzt: „Wir wollen dabei Anreize setzen, aber keine Zwangssanierungen anordnen. Wir stellen wirtschaftliche Anreize in den Mittelpunkt unserer Politik“ (Bundesregierung 2010: 27 f.).<sup>1</sup> Zu diesen sogenannten ökonomischen Instrumenten zählen Steuern und andere Abgaben, Subventionen und Prämien. Somit sind einige der im Rahmen der Energie- und Wärmewende entstehenden Kosten politisch beeinflusst, indem sie dazu beitragen sollen, ein meritorisches Gut (hier: die ökologische Nachhaltigkeit) zu erreichen. Bei einem solchen Gut ist die gesellschaftliche Nachfrage geringer als es politisch erwünscht ist (vgl. Musgrave 1956). Allerdings zeigt der Akzeptanzsurvey des Jahres 2015, dass lediglich ein Drittel der Befragten die Vor- und Nachteile der Energiewende als „fair verteilt“ ansieht (Sonnberger/Ruddat 2016: 21). Mit 24 Prozent ist der Anteil derjenigen, die sich selbst als Nutznießer\*innen der Energiewende betrachten, noch geringer (Sonnberger/Ruddat 2016: 21).

Brisant erscheint uns deshalb die Frage nach den sozialen Verteilungswirkungen der eingesetzten Instrumente. Wir überprüfen in einer Fallanalyse, inwieweit die *soziale* Nachhaltigkeitsdimension in der politischen Steuerung des Wohnsektors Berücksichtigung findet.<sup>2</sup> Die Hypothese lautet:

1 Die Energieeffizienzstrategie Gebäude (2015) definiert: „Klimaneutral heißt, dass Gebäude nur noch einen sehr geringen Energiebedarf aufweisen und der verbleibende Energiebedarf überwiegend durch erneuerbare Energien gedeckt wird“ (BMW 2015: 9).

2 Folgt man Kraemer (2008: 36), so lassen sich mit dem Begriff der sozialen Nachhaltigkeit Aussagen über „anzustrebende oder zu gewährleistende Lebensbedingungen“ treffen, bspw. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung oder eben in Verteilungsfragen.

Bestehende politische Instrumente zur Förderung der Wärmewende belasten Einkommensschwache überdurchschnittlich stark.<sup>3</sup> Dies soll entlang von zwei Fällen zur energetischen Sanierung und zum energetischen Bau untersucht werden. Der erste Fall fragt nach der Perspektive der Wohngebäude selbstnutzender Eigentümer\*innen, wobei sowohl der Energieeinsparverordnung (EnEV) als auch der finanziellen Förderung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Aufmerksamkeit zukommt. Der zweite Fall widmet sich der Modernisierungsumlage nach § 559 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Durch diese Umlage können Vermieter\*innen derzeit bis zu elf Prozent der anfallenden energetischen Modernisierungskosten auf ihre Mieter\*innen umlegen (Stand: August 2018). Entsprechend der beiden Fälle untersuchen wir zwei Unterhypothesen: H1 betrifft die Wirkung auf selbstnutzende Eigentümer\*innen und lautet: Die finanzielle Förderung für energetischen Bau und energetische Sanierung bevorzugt aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung tendenziell Einkommensstarke. Schwächerverdiener\*innen indessen verzichten aufgrund der punktuell aufzubringenden Finanzmittel eher auf derartige Aktivitäten, was wiederum mittel- und langfristig mit höheren Kosten verbunden sein kann. H2 nimmt die Zielgruppe der Mieter\*innen in den Blick und besagt: Die Modernisierungsumlage zwingt Einkommensschwache zum Fortzug aus bewohnten Wohnungen und verhindert eine Ansiedlung in begehrten Wohngebieten.

3 Nach EU-Definition gilt eine Person als arm oder von sozialer Ausgrenzung bedroht, wenn mindestens ein von drei Kriterien zutrifft: „Ihr Einkommen liegt unter der Armutsgefährdungsgrenze, ihr Haushalt ist von erheblicher materieller Entbehrung betroffen oder sie lebt in einem Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung“ (Statistisches Bundesamt 2017; zur Berechnung der Armutsgefährdungsgrenze siehe Statistisches Bundesamt 2018). Diese Definition gilt hier lediglich als Orientierung, da für die zu untersuchenden Fallbeispiele keine statistisch signifikanten Werte mit Rückschlüssen auf die konkreten Einkommen ausgewertet werden.

Ausgangspunkt der Analyse ist das Paradigma der Umweltgerechtigkeit. Kapitel 2 präsentiert in diesem Sinne zunächst den gegenwärtigen Forschungsstand zum Themenkomplex „Umwelt und soziale Ungleichheit“. Daran anschließend werden die von Kraemer (2008) ausgearbeiteten sozialen Verteilungsdimensionen von Umwelt (Umweltbelastungen, -entlastungen und -nutzen) skizziert. Diese bilden den zentralen Analyserahmen für die Prüfung der vorab formulierten Hypothesen. Kapitel 3 erläutert dann, da die Analyse Verteilungswirkungen umweltpolitischer Instrumente untersucht, die den politischen Akteuren zur Verfügung stehenden politischen Instrumente. Das Kernstück der Analyse bildet schließlich Kapitel 4: Für die Bereiche energetische Sanierung und energetischer Bau werden die sozialen Verteilungswirkungen der o.g. Instrumente geprüft. Diese Beurteilung erfolgt auf der Basis von aus vorhandenen Studien abgeleiteten Kriterien. Kraemers Typologie soll dazu dienen, die bisherigen Diskurse zu sozialen Verteilungswirkungen der Energie- und Wärmewende konzeptionell zu strukturieren. Da die unerwünschten (Neben) Wirkungen politischer Instrumente in einem Politikfeld häufig über sozialstaatliche Systeme abgedeckt werden, bedarf es anschließend in Kapitel 5 eines Blickes auf diese sog. „flankierenden“ Maßnahmen. Kapitel 6 schließt mit einem Fazit.

Mit diesem Beitrag an der Schnittstelle zwischen Soziologie und Politikwissenschaft ist das Ziel verbunden, die weitläufige These der „sozial ungerechten Energie- und Wärmewende“ in einem spezifischen Bereich zu operationalisieren und aufgrund der bislang noch unbefriedigenden Datenlage genauer in einer explorativen Form zu untersuchen. Trifft der Vorwurf zu und inwiefern werden derartige Wirkungen durch sozialstaatliche flankierende Maßnahmen abgedeckt? Damit soll dem oft bescheinigten Zielkonflikt zwischen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit Rechnung getragen werden, da laut Umweltbundesamt

(2016) ein „*dringender Bedarf an Strategien, um die Umweltpolitik noch sozialer zu gestalten und für mehr ökologische Gerechtigkeit zu sorgen*“ besteht.

## 1. Umwelt und soziale Ungleichheit

### *Einbettung: Das Paradigma der Umweltgerechtigkeit und der Forschungsstand*

Die vorliegende Fragestellung knüpft an den Diskurs zur Umweltgerechtigkeit an. Anders als bei Klimagerechtigkeit wird hier nicht nach global ungleich verteilten Möglichkeiten zu Klimaschutz und Klimawandelanpassung gefragt, sondern nach Verteilungswirkungen innerhalb von Industriestaaten. Der Ursprung der normativ-moralisch geprägten Umweltgerechtigkeitsdebatte liegt als soziale Bewegung afro-amerikanischer Minderheiten in den 1980er Jahren. Während Ulrich Beck etwa zeitgleich für moderne Industriestaaten eine sozial ausgewogene Verteilung von Umwelt Risiken attestiert („Not ist hierarchisch, Smog ist demokratisch“, in Emunds/Merkle 2016: 6), kritisieren Vertreter\*innen der Umweltgerechtigkeit ungleich verteilte Umweltrisiken bspw. bezüglich Mülldeponien oder Industrieabgasen.<sup>4</sup> Seit ihren Anfängen konzentriert sich diese Debatte auf Umweltbelastungen und in diesem Kontext auf sozial ungleich verteilte Gesundheitsrisiken (vgl. Čapek 1993, Cutter 1995 oder Taylor 2000). In den 2000er Jahren erweitert insbesondere Agyeman diesen Diskurs, indem er Umweltgerechtigkeit stärker im Kontext von nachhaltiger Entwicklung denkt (vgl. bspw. Agyeman et al. 2003).

Für unser Vorhaben ist dieser Blick „in die Vergangenheit“ relevant, da sich der gegenwärtige Diskurs zur „ungerechten“ Energie- und Wärme-

wende ebenfalls in diesem normativ geprägten Rahmen abspielt. Wir verfolgen hier indessen ein stärker analytisches Vorgehen; mit Rückgriff auf Cutter (1995: 112) lässt sich von einer Perspektive der „environmental equity“ sprechen: „*For many, the phrase ‚environmental equity‘ implies an equal sharing of risk burdens, not an overall reduction in the burdens themselves [...]. Environmental justice is a more politically charged term, one that connotes some remedial action to correct an injustice imposed on a specific group of people [...].*“ Das Aufzeigen von Umweltungleichheit ist ein erster Schritt, aus dem politische, aber auch moralische Schlussfolgerungen gezogen werden können. Letzteres ist indessen nicht Ziel und Absicht des vorliegenden Beitrags.<sup>5</sup> Zudem ist unserer Meinung nach eine inhaltliche Erweiterung notwendig, um die „Zentrierung des Begriffs auf Fragen der sozialen (Ungleich-)Verteilung von ‚environmental bads‘“ aufzubrechen (Elkins 2008: 3744). Somit lässt sich für uns zusammenfassen: Generell beschreibt Umweltgerechtigkeit einen vom gegenwärtigen Ist-Zustand abweichenden „*gewünschten Zustand, der in der Regel Handlungsbedarf impliziert*“ und traditionell liegt ihr Fokus auf Umweltbelastungen, manchmal auch auf der ungleichen Verteilung von Umweltnutzungen, selten hingegen bei den sogenannten Umweltschutzkosten (Umweltbundesamt 2015: 15). Gerade die letztgenannten Umweltschutzkosten und ihre sozial (un)gleiche Verteilung sind für uns interessant.

Ein Blick in die gegenwärtige Literatur zu Verteilungswirkungen im Themenfeld zeichnet folgendes Bild: Die Preisentwicklungen im Rahmen der Energie- und Wärmewende haben in den letzten Jahren eine intensive Publikationsaktivität hervorgerufen. Viele Veröffentlichungen finden sich zu gestiegenen Stromkosten und ihren sozialen Verteilungswirkungen, überwie-

4 Zur Verbindung von environmental justice und environmental racism, sowie zur Vertiefung in die historischen Ursprünge der Debatte zur Umweltgerechtigkeit empfehlen sich Elvers (2005) und Elvers (2011).

5 Zur Unterscheidung von Umweltgerechtigkeit und Umweltgleichheit siehe bspw. Elvers (2005: 11).

gend im Zusammenhang mit dem EEG (Heindl 2014, Borchers/Hrach 2018, Scholz/Scholz 2015, Bontrup/Marquardt 2014). Ebenfalls an der Schnittstelle von Energiewende und sozialer Ungleichheit stark diskutiert ist die Förderung von Photovoltaikanlagen und dem Kreis ihrer potentiellen Nutzer\*innen (Frondelet et al. 2014, Andor et al. 2015, Simpson/Clifton 2016, Nelson et al. 2012). Eng damit verbunden ist außerdem die Debatte zur Energiearmut, also zu gestiegenen Energiekosten und den dadurch hervorgerufenen sozial ungleich verteilten finanziellen Lasten. Im deutschsprachigen Raum ist diesbezüglich auf den Sammelband von Großmann et al. (2017) „Energie und soziale Ungleichheit“ zu verweisen. Einen stärker gerechtigkeits-theoretisch eingebetteten Ansatz wählt der Sammelband von Emunds/Merkle (2016a). Hier fragen Hennicke (2016), Heindl (2016) und Kanschik (2016) nach sozialen Verteilungswirkungen im Rahmen der Energiewende, aber auch grundlegende theoretische Annahmen zu Gerechtigkeit und Umwelt werden etwa bei Leist (2016) oder Reder (2016) diskutiert. Und schließlich sei eine eng an der vorliegenden Forschungsfrage angesiedelte Studie vom Umweltbundesamt benannt: Jacob et al. (2016: 22, 105 ff.) untersuchen Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und denken bei der klassischen Instrumententypologie interessanterweise auch soziale Ausgleichsmaßnahmen mit.

Als Zusammenschau des gegenwärtigen Forschungsstands lässt sich indes festhalten: Während sich die Bereiche Strom und Energie hinsichtlich sozialer Verteilungswirkungen inzwischen einer intensiven Debatte erfreuen (also der Bereich der Energiewende), sind die Kaltmiete bzw. Wohnkostensteigerungen bei Eigentümer\*innen weniger stark im Gespräch (ein Teilbereich der Wärmewende). Der Stand der Literatur bestätigt damit das Vorhaben, energetisches Sanieren und Bauen ins Zentrum zu rücken. Damit wird die Debatte um Umweltschutzkosten und ihre Verteilungswirkungen in ein neues Po-

litikfeld überführt und trägt gleichzeitig zu einer Ausweitung des herkömmlichen Verständnisses von Umweltgerechtigkeit bei.

Nach Elkins (2008: 3746) ist diese relativ neue Gerechtigkeitsproblematik nämlich „*dort angelegt, wo durch Umweltpolitik Veränderungen in den Kostenstrukturen von Lebenspraxen angestoßen werden.*“ In diesem Fall hat das Individuum zwei Möglichkeiten: Entweder mehr zahlen oder weniger konsumieren. Allerdings müssten Personen mit weniger verfügbarem Einkommen tendenziell „weniger konsumieren“, weil die Option „mehr zahlen“ für sie häufig nicht gangbar ist. Für Elkins (2008: 3749) ist das insofern problematisch, als dass das gewünschte Lenkungsprinzip somit nicht vom Umfang der individuell verursachten Beeinträchtigung des Schutzgutes „Umwelt“ abhängt, sondern vielmehr von der jeweiligen Zahlungsfähigkeit: „*Ganz offensichtlich steht hier nicht das Problem der Verteilung von ‚environmental bads‘ im Mittelpunkt; das Thema ist vielmehr die soziale Verteilung der Lasten für die Herstellung von ‚environmental goods‘.*“

### *Soziale Verteilungsdimensionen von Umwelt nach Kraemer*

Etwa zeitgleich mit Elkins befasst sich auch Kraemer mit sozialen Verteilungsfragen rund um das Thema Umwelt. So kritisiert er bereits im Jahr 2007 eine mangelnde soziologische Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang zwischen „Umwelt und soziale Ungleichheit“ (Kraemer 2007: 348) und erklärt diese unter anderem mit der Tatsache, dass potentielle Gewinner\*innen und Verlierer\*innen in diesem Feld diffus und folglich unscharf zu fassen sind (Kraemer 2008: 180).<sup>6</sup> Um dies umfassend zu beleuchten, ist

6 Was hingegen durchaus in der Beziehung von Ökologie und Soziologie untersucht wurde, sind sozial ungleich verteilte Wahrnehmungen zu Umweltrisiken und Umweltchancen. Kraemer (2008: 47; 177) verweist hier auf die

Kraemer zufolge zunächst eine Klärung der relevanten Verteilungsobjekte notwendig: In welchen Bereichen von Umwelt finden sich ungleiche Verteilungen? Kraemer (2007, 2008) arbeitet dafür die folgenden Dimensionen aus: naturräumliche Verteilungsdimensionen, Umweltbelastungen, -entlastungen und -nutzungen. Diese Typologie beinhaltet sowohl die typischen Aspekte der „klassischen“ Umweltgerechtigkeit (Umweltbelastungen und -entlastungen), aber ebenfalls die im Steuerungshandeln der Energie- und Wärmewende nicht zu vernachlässigenden Umweltschutzkosten. Im Folgenden skizzieren wir Kraemers Typologie, um sie anschließend auf die eigenen analytischen Ausführungen anzuwenden.<sup>7</sup>

Der Terminus „soziale Ungleichheit“ wird in dieser Arbeit in Anlehnung an Hradil (2006: 248) definiert und bezeichnet „bestimmte vorteilhafte und nachhaltige Lebensbedingungen von Menschen, die ihnen aufgrund ihrer Positionen in gesellschaftlichen Beziehungsgefügen zukommen“. Dabei sind zwei einander bedingende Aspekte zentral: Erstens die individuell zur Verfügung stehenden Ressourcen und zweitens die Zugangschancen zu (begehrten) Gütern.

Die erste dementsprechend von Kraemer identifizierte Verteilungswirkung von Umwelt beschreibt *Umweltbelastungen*. Diese bezeichnen das, was bereits die klassische Umweltgerechtigkeitsdebatte thematisiert: die ungleiche Verteilung von „environmentalgoods“ bzw. „environmentalbad“, also bspw. Lärm oder Schadstoffbelastungen. Die Exit-Option, konkret etwa der Fortzug aus stark

belasteten Wohngebieten, ist dabei aufgrund von Miet- und Kaufpreisniveau vordergründig einkommensstarken Bevölkerungsgruppen möglich (Kraemer 2007: 352).

Die nächste Verteilungsdimension der *Umweltentlastungen* ist in zwei Unterkategorien aufzuteilen, wobei beide einen Zusammenhang zwischen Umweltpolitik und sozialen Verteilungswirkungen postulieren: Profitieren alle gleich stark von der verbesserten Umweltqualität (Umweltqualitätsverbesserungen) und sind die dafür aufzubringenden Kosten gleichmäßig verteilt (Umweltschutzkosten) (Kraemer 2007: 353, Kraemer 2008: 204 f.)? Die erste Frage wird meist aus verteilungspolitischer Perspektive positiv beantwortet: Reduzierte Lärm- und Luftbelastungen kommen prinzipiell stärker denjenigen zugute, die davon zuvor besonders belastet waren. Die zweite Frage zur Kostenverteilung ist zentral für die vorliegende Forschungsfrage, methodisch aber in ihrer Klärung anspruchsvoll. Meist wird dafür der prozentuale Anteil vom Haushaltseinkommen berechnet, der für entsprechende Maßnahmen aufgewendet werden muss. Hier gilt grundsätzlich die Annahme einer geringen Preiselastizität der Nachfrage nach den mit Abgaben belegten umweltrelevanten Gütern wie Energie, Wasser oder auch Benzin. Der Konsum dieser Basisgüter ist wenig flexibel und zu einem nicht geringen Anteil unabhängig vom Preis. Daher fällt er bei einem geringen Einkommen anteilig stärker ins Gewicht (Kraemer 2007: 355, Kraemer 2008: 206).

Bei *Umweltnutzungen* weist Kraemer zunächst auf die statistische Notwendigkeit der Aggregatsebene „Haushalt“ hin; hier bilden sich der finanzielle Handlungsspielraum und der Konsum alltäglicher Güter ab (Kraemer 2007: 356). Entlang der Kategorien Emissionsgrößen (etwa Abwasser oder Abfall), Bestandsgrößen (etwa Wohnfläche oder Haushaltsgeräte) und Verbrauchsgrößen (etwa Heizenergie oder Strom) weisen Haushalte je nach verfügbaren Finanzmitteln unterschied-

wegweisenden Gedanken von Ulrich Beck zur Risikogesellschaft und auf die von ihm postulierte „Nivellierung der Gefährdung“.

7 Die naturräumliche Primär- und Sekundärverteilung wird nicht tiefer verfolgt. Zwar gibt es unbestreitbar regional unterschiedliche Klimazonen und Verteilungen von Rohstoffen (Primärverteilung); diese sind aber gesellschaftlich kaum zu beeinflussen. Und auch die Sekundärverteilung bezeichnet eher großflächige Umweltqualitäten, die als „sozial zufällig“ gelten und damit für die vorliegende Fragestellung nicht relevant erscheinen (Kraemer 2008: 199).

liche Potentiale der Umweltnutzung auf. Kraemer (2007: 359) befindet hierzu: *„Es ist zu erwarten, dass in dem Maße, in dem die Handlungsressourcen sozial ungleich verfügbar sind, auch die Chancen der direkten und indirekten Stoff- bzw. Umweltnutzung ungleich verteilt sind.“*

Dieses Zitat mit Verweis auf „Handlungsressourcen“ leitet direkt weiter zu den sogenannten ungleichheitsrelevanten Handlungskapazitäten. Kraemer (2007: 359 ff.) formuliert diese in Anlehnung an Reinhardt Kreckel und betont ihre Verbindung zur sozialen Ungleichheit: So seien ungleiche Nutzungschancen in den oben genannten Dimensionen maßgeblich durch Reichtum, Wissen und selektive Assoziation zu erklären. Während auch Kraemer (2008: 199) selbst als zentrale Kategorie die ökonomische („Reichtum“) benennt, dürfen die anderen beiden Kapazitäten nicht übergangen werden: *„Die Mobilisierbarkeit marktfähiger Ressourcen in Form von Geld, Besitz und Vermögen ist allerdings nur eine notwendige, keineswegs aber eine hinreichende Rahmenbedingung, um Umweltpotentiale inwertzusetzen“* (Kraemer 2008: 359). Damit beugt Kraemer dem Vorwurf des finanziellen Determinismus vor. Für die Hypothesenprüfung zur Steuerung im Wohnsektor ist dennoch eine Engführung auf die ökonomische Komponente angestrebt, wenn auch bei informationellen Instrumenten die Handlungsressource „Wissen“ stets mitgedacht wird.

Hinsichtlich der empirischen Anwendung dieser Verteilungsdimensionen verweist Kraemer (2008: 216 ff.) bereits selbst auf drei methodische Herausforderungen: So seien die einzelnen Verteilungsobjekte erstens schwierig voneinander abzugrenzen. Ein zweites Problem zeigt sich bei der Bewertung ebendieser Objekte und kennzeichnet die grundsätzliche Herausforderung mit „Unwissen“ im Nachhaltigkeitsdiskurs: Ab wann greift ein Schwellenwert sinnvollerweise, sprich: ab wann handelt es sich um eine Um-

weltbelastung? Umgekehrt ist kaum eindeutig zu klären, inwieweit eine Umweltqualitätsverbesserung den individuellen Nutzwert steigert. Die dritte Herausforderung besteht schließlich im Vergleich der unterschiedlichen Verteilungsdimensionen: In welchem Verhältnis stehen etwa Umweltschutzkosten zu den erwarteten Umweltqualitätsverbesserungen? Diese methodischen Herausforderungen von Kraemers Typologie werden im Laufe der empirischen Überprüfung relevant.

## 2. Politische Instrumente

Mit der Energieeinsparverordnung und den KfW-Förderprogrammen sind bereits typische politische Instrumente der Wärmewende zur Sprache gekommen. Grundsätzlich dienen politische Instrumente dazu, *„politische Ziele durch Beeinflussung des Handelns gesellschaftlicher Akteure zu erreichen“* (Böcher/Töller 2012: 74). Dabei stehen den Entscheidungsfinder\*innen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, wobei Böcher/Töller (2012: 75), an deren Instrumententypologie wir uns orientieren, fünf zentrale Kategorien benennen: regulative, ökonomische, prozedurale, kooperative und informationelle Instrumente.

Diese Instrumentenkategorien lassen sich nicht nur entlang ihrer jeweiligen Charakteristika, also durch welche Koordinationsform sie das Verhalten der Adressat\*innen steuern, unterscheiden, sondern auch anhand des ihnen jeweils innewohnenden Grades staatlicher Intervention (Böcher/Töller 2012: 75). Während regulative Instrumente (z.B. Gebote und Verbote) durch hierarchische, direkte Steuerung Handlungen der Adressat\*innen beeinflussen, wirken Steuern, Abgaben oder Prämien als ökonomische Instrumente über das Steuerungsmedium „Preis“. Obwohl den Steuerungsadressat\*innen bei letzterem mehr Wahlfreiheit eingeräumt werden,



zeichnen sich beide Instrumentenkategorien durch einen verhältnismäßig hohen Grad staatlicher Intervention aus (Böcher/Töller 2012: 76 ff.). Die EnEV als regulatives Instrument schreibt bspw. verbindliche Standards für den Gebäudereich fest, wohingegen die Programme der nationalen Förderbank KfW als ökonomische Instrumente lediglich eine Anreizwirkung besitzen und freiwillig in Anspruch genommen werden können.

Da die vorliegende Forschungsfrage auf Haushalte als Steuerungsadressat\*innen abzielt (nämlich die betroffenen Mieter\*innen oder Eigentümer\*innen), sind prozedurale und kooperative Instrumente weniger bedeutsam. Relevanter sind hingegen informationelle Instrumente. Diese werden wegen ihrer geringen Verpflichtungswirkung als „weich“ bezeichnet und greifen auf das Steuerungsmedium „Kommunikation“ zurück (Böcher/Töller 2012: 81 ff.). Energie- und Stromsparberatungen, aber auch Label für verbrauchsarme Heizungen und Elektrogeräte fallen in diese Instrumentenkategorie.

Letztlich finden sich in einem spezifischen Politikfeld meist Mischformen verschiedener Instrumente: Verbote, Anreize und Informationsangebote bestehen parallel, um gemeinsam ein gesetztes politisches Ziel zu erreichen (Böcher/Töller 2012: 83). Jedes einzelne wiederum kann mittels verschiedener Kriterien beurteilt werden: Böcher/Töller (2012: 75 f.) nennen Effektivität, Effizienz und politische Durchsetzbarkeit. Wurster (2013: 355) ergänzt die Kompatibilität und Praktikabilität (bspw. Aufwand bei der Implementation), Kohärenz und Konsistenz (in Bezug auf andere Instrumente im Politikfeld), Nachhaltigkeit und Demokratieverträglichkeit. Unter „Nachhaltigkeit“ versteht er allerdings weder explizit die ökologische noch die soziale Dimension, sondern langfristige Wirkungen und die Höhe der Folgekosten. Was bei der Bewertung von Instrumenten ebenfalls mitgedacht

werden muss, ist die Unterscheidung in Intention und Wirkung. Mayntz (1997: 192) betont, dass „*systematisch zwischen Steuerungshandeln und Steuerungswirkung getrennt werden muss*“. Während mit einem konkreten Instrument also ein bestimmtes Ziel verbunden ist, ist in der Praxis weder gesichert, dass dieses Ziel erreicht wird, noch, dass nicht beabsichtigte Nebenfolgen eintreten. Dies ist genau die Argumentation, auf der der vorliegende Beitrag fußt: Negative soziale Verteilungswirkungen als unbeabsichtigte Nebenwirkung politischer Steuerung.

Die einzelnen Instrumentenkategorien entwickelten sich im Zeitverlauf und hatten je unterschiedliche Konjunkturphasen. Das klassische Instrument der Politik ist dabei wohl das Verbot. Hierbei zeigen sich allerdings in großen Gemeinschaften wie modernen Staaten einige offensichtliche Nachteile: neben Effizienzproblemen haben regulative Instrumente häufig eine innovationshemmende Wirkung und zudem ist ihre Kontrolle schwierig, außerdem müssten Fehlritte wiederum mit Sanktionen geahndet werden. Dies führt zu einem aufwändigen bürokratischen Apparat (Böcher/Töller 2012: 78 f.). Insbesondere in der Umweltpolitik ergänzen deshalb seit Ende der 1980er Jahre verstärkt ökonomische Instrumente das regulative Instrumentarium (Böcher/Töller 2012: 83).<sup>8</sup> Die bis heute anhaltende Konjunktur ökonomischer Instrumente lässt sich mit den diagnostizierten Steuerungsschwierigkeiten regulativer und informationeller Instrumente erklären. Trotzdem sollten ihre Schwachstellen nicht unausgesprochen bleiben. Insbesondere angesichts sozialer Wirkungen kann argumentiert werden, dass ökonomische Instrumente sozial Schwächere oft härter treffen, weil diese weniger Ressourcen für Ausweichhandlungen besitzen und die aufzubringenden Kosten einen höheren Anteil

8 Auch diese sind wiederum, wie alle Instrumententypen, mit einigen Vor- und Nachteilen verbunden. Zur Vertiefung empfehlen sich Böcher/Töller (2012: 74 ff.).

am Gesamteinkommen ausmachen als bei sozial besser Gestellten. Dies gilt umso mehr, weil sich durch den erweiterten Instrumentenbaukasten „die ‚Reichweite‘ von Umweltpolitik erhöht, ihre Gestaltungsintensität und Gestaltungstiefe verstärkt hat“ (Umweltbundesamt 2014b: 12). In diesem Sinne gilt die Annahme, dass mit umweltpolitischen Maßnahmen einhergehende soziale Verteilungswirkungen ebenfalls – sofern nicht an anderer Stelle gegengesteuert wird – zunehmen.

### 3. Soziale Nachhaltigkeit in der Wohnungspolitik?

Die konzeptionellen Überlegungen zu sozialen Verteilungswirkungen umweltpolitischer Instrumente werden im Folgenden auf einzelne Bereiche der Steuerung in der Wohnungspolitik angewendet. Ganz allgemein bezeichnet Wohnungspolitik „alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen“ (Egner 2014). Dazu zählen das Mietrecht und die Eigentumsförderung genauso wie die im Zuge der Wärmewende anvisierte Förderung von energetischer Sanierung und Effizienz im Gebäudesektor.

In zwei Unterkapiteln werden einzelne bundespolitische Instrumente zur Wärmewende hinsichtlich ihrer sozialen Verteilungswirkungen hinterfragt. Die Analyse folgt dabei der vorab formulierten Hypothese „Bestehende politische Instrumente zur Förderung der Wärmewende belasten Einkommensschwache überdurchschnittlich stark“. Fall 1 untersucht beim energetischen Bau und der energetischen Sanierung sowohl die EnEV als auch die finanzielle Förderung durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Fall 2 wiederum widmet sich der Modernisierungsumlage. Es erfolgt je in einem ersten Schritt eine Erläuterung der gegenwärtig verwendeten politischen Instrumente, gefolgt von einer Litera-

tureview der einschlägigen Literatur.<sup>9</sup> Ziel dieses Vorgehens ist es, mithilfe der vorab formulierten Hypothesen die bisherigen, häufig ohne konzeptionellen Unterbau auskommenden aber empirisch dennoch sehr gehaltvollen, Studien strukturiert zusammenzutragen. Anschließend untersucht die Fallanalyse mithilfe von Kraemers Typologie die sozialen Verteilungswirkungen im konkreten empirischen Bereich.

#### *Fall 1: Energetisches Bauen und Sanieren*

Das 2010 von der damaligen Bundesregierung verabschiedete Energiekonzept strebt bis zum Jahr 2050 einen annähernd klimaneutralen Gebäudebestand an. Dafür soll u.a. die jährliche Sanierungsrate von ca. einem Prozent auf zwei Prozent des Gebäudebestands erhöht werden (Bundesregierung 2010: 5, 27; DIW Berlin 2015: 471). Um diese Ziele zu erreichen, werden auf Bundesebene verschiedene regulative, ökonomische und informationelle Instrumente eingesetzt. Dies betrifft sowohl das energetische Nachrüsten als auch Vorgaben für den Neubau.

#### *Politische Instrumente: EnEV, KfW-Förderprogramme, Information*

Die Energieeinsparverordnung (EnEV), basierend auf dem Energieeinsparungsgesetz, setzt den regulativen Rahmen für die Wärmewende im Gebäudebereich. Erstmals in Kraft getreten im Jahr 2002 ist sie über die Jahre fortgeschrieben und erweitert worden. Zuletzt wurden für den Neubau für die Jahre 2014 und 2016 steigende Effizienz-

<sup>9</sup> Ein systematischer Review erschien zum gegenwärtigen Forschungsstand nicht realisierbar: Die Studienlage ist sehr heterogen (von theoriegeleiteten Arbeiten über angewandte Forschungsprojekte bis hin zur Auftragsforschung durch einzelne Interessengruppen) und es bestehen je nach eingesetztem Instrumentarium im Bereich „Wärmewende“ diverse Querbezüge zu unterschiedlichen Politikfeldern (Klima- und Umweltpolitik, aber auch Wohnungs- und Sozialpolitik).

standards festgelegt (Henger 2014a: 237).<sup>10</sup> Im aktuellen Koalitionsvertrag vom Frühjahr 2018 wurde indessen auf eine strengere Auslegung der gegenwärtigen Standards verzichtet: „[...] Dabei gelten die aktuellen energetischen Anforderungen für Bestand und Neubau fort. Wir wollen dadurch insbesondere den weiteren Kostenauftrieb für die Mietpreise vermeiden“ (Bundesregierung 2018: 115). Letztlich müssen allerdings laut EnEV ab dem Jahr 2021 alle Neubauten im sogenannten europäischen Niedrigstenergiegebäudestandard erbaut werden und es besteht für Heizkessel, die älter als 30 Jahre sind, eine Austauschpflicht (BMUB 2016).

Zur Umsetzung dieses regulativen Rahmens bietet die Bundesgesetzgebung finanzielle Anreize, wobei die KfW-Förderprogramme „Energieeffizient Bauen“ und „Energieeffizient Sanieren“ am bedeutsamsten sind. Beide richten sich sowohl an Privatpersonen als auch an wirtschaftliche und öffentliche Akteure, die entweder im Neubau eine deutliche Unterschreitung des Energiebedarfs erreichen oder hochwertige energetische Nachrüstungen vornehmen. Letztere erhalten bspw. zinsvergünstigte Kredite oder Zuschüsse von 30 Prozent der Investitionskosten (bis zu max. 30.000€ je Wohneinheit) (BMUB 2014; BMWI 2017: 5).<sup>11</sup> Wird eine Sanierung so umfassend durchgeführt, dass danach der Standard eines KfW-Effizienzhauses erreicht wird, entfällt ein Teil der Kreditrückzahlung.<sup>12</sup> Geförderte

Einzelmaßnahmen können bspw. Heizungs- und Lüftungsanlagen betreffen, aber auch neue Fenster oder Außendämmungen (KfW 2017). Insgesamt gilt bei der Förderung: Je höher die energetischen Standards, desto höher das Fördervolumen (BMWI 2018). Beide Förderprogramme zusammen haben seit 2006 zu energetischen Anstrengungen im Bestand und Neubau von über viereinhalb Millionen Wohnungen beigetragen (BMWI 2018). Darüber hinaus finden sich noch weitere ökonomische Instrumente im Bereich, die meist spezifische Einzelleistungen fördern und hier nicht weiter betrachtet werden.

Der bisherige Instrumentenmix wird durch eine Reihe informationeller Instrumente vervollständigt. Diese als „weich“ bezeichnete Instrumentenkategorie hat zwar weniger verbindliche und kaum direkte finanzielle Auswirkungen, aber bei zielgruppenspezifischer Kommunikation können derartige Angebote Informationsdefizite reduzieren. Beratungsangebote wie qualifizierte Energieberatungen, die zu 60 Prozent vom BMWI gefördert werden, ergänzen sich bspw. mit der Kennzeichnung von energieeffizienten Elektrogeräten wie einem neuen Heizungslabel (BMWI 2018).

Insgesamt wird im Bereich energetische Sanierung und energetischer Neubau mehr oder weniger das gesamte dem Gesetzgeber zur Verfügung stehende Instrumentenspektrum eingesetzt. Hinsichtlich des Finanzvolumens und auch der Eingriffswirkung ist allerdings eine Dominanz der regulativen und ökonomischen Instrumente erkennbar. Diese Kombination unterstreicht die eingangs zitierte politische Absicht: „Wir wollen dabei Anreize setzen, aber keine Zwangssanierungen anordnen. Wir stellen wirtschaftliche Anreize in den Mittelpunkt unserer Politik“ (Bundesregierung 2010: 28).

und 40 Plus (hier muss das Haus zusätzliche Anlagen bspw. zur eigenen Stromerzeugung aufweisen) (KfW 2017).

10 Einschränkung der Hinweis, dass aufgrund der Unterbringung von Geflüchteten ein Maßnahmenpaket beschlossen wurde, um (befristet bis Ende 2018) weniger strenge Regelungen bei den Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften im Rahmen des Asylgesetzes zu erlauben (BMUB 2016).

11 Detaillierte Informationen zur den einzelnen Zinssätzen und Laufzeiten der Kredite sowie zu der Höhe der Investitionszuschüsse entnehmen Interessierte direkt der einschlägigen Website: <https://www.kfw.de/kfw.de.html>.

12 Das KfW-Effizienzhaus ist ein mehrstufiger Standard. Je kleiner die Kennzahl, desto geringer ist der Energiebedarf. Aktuell gibt es Effizienzhäuser zwischen 100 (entspricht den Vorgaben der EnEV) bis 40 (ein Haus in dieser Kategorie benötigt 40 Prozent der Energie des Referenzgebäudes)

### *Soziale Verteilungswirkungen im Fallbeispiel*

Einige Studien haben sich bereits mit den sozialen Verteilungswirkungen im Bereich energetische Sanierung und energetischer Bau beschäftigt.<sup>13</sup> Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden kurz skizziert. Angesichts des zweiten Fallbeispiels zur Modernisierungsumlage mit Mieter\*innen als Zielgruppe liegt der Fokus hier auf den selbstnutzenden Eigentümer\*innen. Eine Betrachtung von privat vermietenden Eigentümer\*innen oder Akteuren der Wohnungswirtschaft findet nicht statt.

Die bisherige Forschung arbeitet häufig anwendungsbezogen und wenig konzeptionell. So hat das Umweltbundesamt bereits 2014 Aspekte identifiziert, die Eigentümer\*innen an der energetischen Sanierung hindern. Neben Informationsdefiziten und einer verbreiteten Risikoaversion wurden speziell Motivationsdefizite und finanzielle Gründe benannt (Umweltbundesamt 2014a: 12). So können oder wollen zuvorderst Haushalte mit „geringem oder mittlerem Einkommen“ die notwendigen Investitionen nicht aufbringen (Umweltbundesamt 2014a: 12). Tews (2014: 447) stellt dazu fest: „Zunehmend zeigen sich infolge der Art der Förderung und der energetischen Gebäudesanierungen soziale Auswirkungen die zu politischen Forderungen [...] nach einer stärkeren Integration sozialer Belange in die energetische Gebäudesanierung führten.“ Zwar verfügen die gegenwärtigen Förderprogramme über ein starkes Finanzvolumen, aber die Inanspruchnahme der Kredite oder Zuschüsse bedarf entsprechender Kreditwürdigkeit und einem eigenen finanziellen Handlungsspielraum. So schließt Tews (2014: 447): „Einkommens-

*schwache Eigentümerhaushalte drohen daher systematisch vom Nutzen solcher Effizienzpolitik ausgeschlossen zu werden.*“ Zudem sind ausschließlich intensive, über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Maßnahmen förderungswürdig. Dies entspricht der ökologischen Zielsetzung des klimaneutralen Gebäudebestands bis 2050, führt aber zu einer sozialen Selektion bei der Fördermittelvergabe. Die vorzufinanzierenden Investitionen amortisieren sich zudem in der Regel erst in einem Zeithorizont von mehr als zehn Jahren (Schachtschneider 2013: 10 f.). Die Eigentümer\*innen können also langfristig mit einer Wertsteigerung ihrer Immobilien und geringeren Nebenkosten rechnen, müssen diese aber kurz- und mittelfristig vorfinanzieren.

Aufgrund der Ausgestaltung der KfW-Förderprogramme ist ihre Nutzung also tendenziell einkommensstarken Haushalten möglich. Einkommensschwache Ältere oder Alleinerziehende bspw. können punktuell keine großen Finanzvolumen aufbringen, um Förderungen vorzufinanzieren oder die hohen zur Förderung notwendigen Standards zu erreichen. Die folglich ausbleibenden Investitionen gehen wiederum mittelfristig mit höheren Energiekosten und einem relativen Wertverlust der Immobilien einher.

### *Fall 2: Modernisierungsumlage nach § 559 BGB*

Das zweite Fallbeispiel widmet sich einem konkreten Instrument des Mietrechts: der Modernisierungsumlage. Hier stehen die Mieter\*innen im Zentrum der Analyse. Ursprung für die Modernisierungsumlage ist das sogenannte „Miet-Vermieter-Dilemma“. Da Vermieter\*innen (sowohl Privatpersonen, als auch Akteure der Wohnungswirtschaft) vor Einführung der Modernisierungsumlage keine Modernisierungskosten auf die Mieter\*innen umlegen durften und ferner nicht selbst von Energieeinsparungen profitieren,

13 Wie betont ist eine Bewertung der ökologischen oder ökonomischen Wirksamkeit nicht das Ziel der Analyse. Für Interessierte empfiehlt sich etwa IER/ITZ 2014 IER/ITZ 2014, Diefenbach et al. 2014, Thomas et al. 2014 und Harthan et al. 2017 sowie die jährliche KfW-Evaluation, abrufbar unter [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Konzernthemen-\(D\)/Research/Evaluationen/Evaluationen-Energieeffizient-Bauen-und-Sanieren/](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/Download-Center/Konzernthemen-(D)/Research/Evaluationen/Evaluationen-Energieeffizient-Bauen-und-Sanieren/).

war der Anreiz zur Sanierung ihrer Wohnungsbestände gering. Es mussten zunächst finanzielle Ausgaben geleistet werden, die sich lediglich langfristig in einer Wertsteigerung ihrer Immobilien amortisieren. Mieter\*innen auf der anderen Seite profitieren von sinkenden Nebenkosten. Die Umlage soll finanzielle Anreize für die Vermieter\*innen schaffen und damit das beschriebene Dilemma auflösen (Kholodilin et al. 2016: 605). Auf dem deutschen Wohnungsmarkt mit einem im europäischen Vergleich hohen Anteil von Mietwohnungen (ca. 57%), betrifft diese Umlage potentiell viele Haushalte (Kholodilin et al. 2016: 606).

#### *Politisches Instrument*

Das deutsche Mietrecht ist im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) in den Paragraphen 535 bis 580 geregelt und dient in erster Linie dem Interessenausgleich zwischen Vermieter\*innen und Mieter\*innen (Henger 2014b: 14). § 559 BGB befasst sich konkret mit der Modernisierungsumlage und definiert in Absatz 1: *„Hat der Vermieter Modernisierungsmaßnahmen [...] durchgeführt, so kann er die jährliche Miete um 11 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen“* (BMJV 2017: 140).<sup>14</sup> Seit dem Jahr 2013 gilt außerdem Absatz 4, der eine Mieterhöhung ausschließt, sofern sie *„für den Mieter eine Härte bedeuten würde“* und die Mieter\*innen ihren Vermieter\*innen diese Härte bis zum Ablauf des Monats, der auf die Modernisierungsankündigung folgt, mitgeteilt haben (BMJV 2017: 134). Bei dieser Regelung muss immer im Einzelfall geprüft werden, ob eine besondere Härte vorliegt (Berliner Mieterverein e.V. 2013). Mit Ausnahme dieser besonderen Härte gilt für Mieter\*innen bei Modernisierungsmaßnahmen eine *„Duldungspflicht“* (nach § 555d BGB, BMJV 2017: 134). Eine

Kappungsgrenze oder eine Begrenzung wie bei der Mietpreisbremse gibt es bei der Modernisierungsumlage nicht (Mieterschutzverein Frankfurt am Main 2016: 2).

Angesichts des umfassenden Mietrechts ist die Umlage im Kontext von Mietpreisbremse, sozialem Wohnungsbau und der Förderung energetischer Modernisierung zu denken (Hentschel/Hopfenmüller 2014: 7). So beschreibt sie die Energieeffizienzstrategie Gebäude als *„entscheidende wirtschaftliche Voraussetzung für das Ergreifen energetischer Modernisierungsmaßnahmen im Mietwohnungsbestand. Bei einer Anpassung der Modernisierungsmieterhöhung ist neben der Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens insgesamt darauf zu achten, dass die Anreize nicht verringert werden“* (BMWV 2015: 68). An dieser Stelle werden also sowohl die Erreichbarkeit der umweltpolitischen Zielvorgabe durch finanzielle Anreize, als auch das sozialpolitische Ziel des bezahlbaren Wohnraums formuliert.

#### *Soziale Verteilungswirkungen im Fallbeispiel*

Im Folgenden gilt es zu prüfen, ob die Modernisierungsumlage soziale Verteilungswirkungen nach sich zieht bzw. inwieweit Einkommensschwache durch die Regelung der Härte geschützt werden. Da die wissenschaftliche Publikationslandschaft hierzu dünn ist, werden auch Informationen von Mieterschutzvereinen verwertet. Eine weitere methodische Herausforderung ist: Beim Instrument *„Modernisierungsumlage“* vermischt sich eine generelle Instrumentenkritik mit den zu überprüfenden sozialen Verteilungswirkungen. So ist die Frage nach Verteilungswirkungen auch daran gekoppelt, ob durch Modernisierungen tatsächlich Energie eingespart wird und wie diese Einsparungen im Verhältnis zu den gestiegenen Kaltmieten stehen.

Wie beschrieben, steht die Modernisierungsumlage bereits aus effizienzpolitischer Sicht in der Kritik. Vor allem bei zuvor sehr niedrigen Mieten

14 Dabei verbietet ein Verweis auf § 555b BGB, dass reine Instandhaltungskosten umgelegt werden; es muss bspw. Endenergie nachhaltig eingespart oder der Wasserverbrauch nachhaltig reduziert werden (BMJV 2017: 133).

können prozentual deutliche Mietpreissteigerungen auftreten (Henger 2014b: 14), zudem wird die sogenannte Warmmietenneutralität, also dass die Summe aus erhöhter Kaltmiete und energetisch bedingt gesunkenen Nebenkosten die vorherige Gesamtmiete nicht übersteigt, häufig nicht erreicht (Kholodilin et al. 2016: 607; Tews 2014: 447). Zwar muss inzwischen bei umlegbaren Modernisierungen tatsächlich „*Endenergie nachhaltig eingespart*“ werden (siehe § 555b BGB), aber Kritiker\*innen vermissen in dieser Formulierung ein klares Verhältnis von eingesparten Nebenkosten und erhöhter Kaltmiete. Zudem ist die Modernisierungsumlage nicht zeitlich begrenzt, weshalb die Kaltmiete auch nach abgezahlter Investition auf dem erhöhten Niveau verbleibt (Hentschel/Hopfenmüller 2014: 12). Die Heinrich-Böll-Stiftung hat in vier deutschen Städten energetische Modernisierungen und ihre Kostenwirkungen verglichen. Als zentrales Problem formulieren die Autoren, dass die Umlage nicht verhältnismäßig zur eingesparten Energie, sondern anteilig an den Modernisierungskosten berechnet wird: „*Dies begünstigt teure und energetisch ineffiziente Strategien*“ (Hentschel/Hopfenmüller 2014: 16). Zudem erschweren Preissteigerungen in ohnehin angespannten Märkten die Wohnungssuche insbesondere einkommensschwacher Haushalte zusätzlich; sozialräumliche Segregation in Form von „energetischer Gentrifizierung“ wird befürchtet (Hentschel/Hopfenmüller 2014: 17 f.; Haug/Vernim 2014; Großmann et al. 2014).

Einblicke in das Ausmaß der Modernisierungsumlage und die zielgruppenspezifische Betroffenheit liegen bisher kaum vor. Eine Ausnahme stellt die Studie „Mieterhöhungen nach Modernisierung und Energieeinsparung“ vom Berliner Mieterverein dar. Diese ist aufgrund der räumlichen Einschränkung auf den Berliner Wohnungsmarkt in ihrer Aussagekraft zwar begrenzt, liefert aber dennoch interessante Einsichten in 198 Modernisierungsvorhaben der Jahre 2012 bis 2016. Im Durchschnitt steigt die Nettokaltmiete nachträg-

lich um 2,44€/m<sup>2</sup>, was monatlich 186€ entspricht (Berliner Mieterverein e.V. 2017: 2, 7). Dabei ist die Relation zur vorherigen Kaltmiete wesentlich: Je niedriger diese vor der Modernisierung war, desto anteilig höher gestaltet sich die aufzubringende finanzielle Last nach der Modernisierung (Berliner Mieterverein e.V. 2017: 15). Der Annahme folgend, dass vorwiegend Einkommensschwache (auch: Studierende, ältere Menschen) in Wohnungen mit geringer Miete pro m<sup>2</sup> wohnen, sind diese von den Mietpreissteigerungen besonders betroffen.

Wichtig wären vor diesem Hintergrund Informationen zur Anwendungshäufigkeit (Klagehäufigkeit oder -erfolg) der besonderen Härte, welche die Umlage der Modernisierungskosten untersagt. Studien liegen dafür bislang aber nicht vor. Es finden sich lediglich Auskünfte dazu, in welchen Fällen eine „Härte“ bei Mieterhöhungen bislang gerichtlich zugestanden wurde.<sup>15</sup> Hierbei gelten keine festen Prozentsätze, ab wann eine Mieterhöhung eine unangemessene Belastung darstellt; dies wird nach individuellen Lebensumständen geprüft. Verschiedene Gerichte haben Härten anerkannt, sobald die Miete bspw. mehr als 25, 30 oder 50 Prozent des Nettoeinkommens beträgt (Mietrecht.org 2014; Schön 2016, Berliner MieterGemeinschaft 2018). Dabei wurde jedoch auch entschieden, unverhältnismäßige finanzielle Belastungen wegen „*übermäßig großen Wohnraums*“ ebenso wenig als Härte gelten zu lassen als wenn die Mietpreiserhöhung durch sozialstaatliche Leistungen aufgefangen werden kann (Berliner MieterGemeinschaft 2018).

15 In diesen Ausführungen wird lediglich auf den Härtefall bei Mieterhöhungen referiert. Härtefälle bei Duldungspflicht (bspw. durch gesundheitliche Beeinträchtigungen) sind bei Mietrecht.org (2014) oder Schön (2016) nachzulesen. Außerdem gilt die Härtefallregelung nicht, wenn die Wohnung in einen allgemein üblichen Zustand versetzt werden soll (was wiederum keiner spezifisch „energetischen“ Modernisierung entspricht) oder wenn verpflichtende Modernisierungen wie der Austausch von alten Heizkesseln vorgenommen werden (Mietrecht.org 2014).

Die bisherigen Ausführungen geben einen Eindruck über mögliche Risikogruppen, verhelfen aber zu keiner Quantifizierung der Betroffenheit. Hier ist ein deutliches Forschungsdefizit festzustellen. Letztlich bleibt hinsichtlich der unterstellten sozialen Verteilungswirkungen noch auf eine relativierende Studie von Holm (2016) zu verweisen (wiederum exklusiv für den Raum Berlin): Er wertet die Relevanz der Modernisierungsumlage tendenziell ab und erklärt Mietpreiserhöhungen eher durch die Aufhebung der Mietpreis- und Belegungsbindungen im vormaligen sozialen Wohnungsbau (Holm 2016: 194). Auch sieht er massive Preissteigerungen bei Neuvermietung, wo eigentlich die Mietpreisbremse greifen sollte (Holm 2016: 223). Dieser Befund spricht womöglich dafür, das Blickfeld zu öffnen und nicht ausschließlich die politische Steuerung im Bereich der *energetischen* Wohnungspolitik zu fokussieren.

### *Analyse: Soziale Verteilungswirkungen in den Fallbeispielen*

Welche Erkenntnisse lassen sich aus den zusammengetragenen Informationen ziehen? Anders als bei den KfW-Förderprogrammen wirken bei der Modernisierungsumlage Verteilungswirkungen direkt. Statistisch sicher validieren lässt sich diese Einschätzung indessen nicht. Im Folgenden soll die von Kraemer aufgestellte Typologie aber dazu verhelfen, die gegenwärtigen Diskussionsstränge zu kanalisieren und konzeptionell rückzubinden. Dies kann zukünftig als Basis für vertiefende empirische Analysen dienen, um insbesondere in identifizierten Risikodimensionen Evidenz zu erzeugen.

#### *Fallbeispiel 1: EnEV und KfW-Förderprogramme zu energetischer Sanierung und energetischem Bau*

Soziale Verteilungswirkungen hinsichtlich Umweltbelastungen scheinen bei der EnEV und den KfW-Förderprogrammen unter Verwendung eines

engen naturräumlichen Umweltbegriffs nicht auf. Zwar verbessert die Energieeffizienz im Gebäudebereich die Luftqualität und die CO<sub>2</sub>-Bilanz, dies betrifft jedoch die naturräumliche Sekundärverteilung und kann auf Ebene einzelner Quartiere nur schwer gefasst werden. Womöglich ist es aber zielführend, einen erweiterten kulturräumlichen Umweltbegriff anzuwenden: Wird auch die wohnliche Umwelt (innerhalb der eigenen vier Wände) mitgedacht, so sind Belastungen durch Schimmel, Zugluft oder kalte Räume als Umweltbelastungen zu fassen.<sup>16</sup> Dann gälte: Diese Belastungen treffen tendenziell Einkommensschwache ohne die besagten Exit-Optionen.

Für Umweltqualitätsverbesserungen gilt eine ähnliche Logik: Mit einem engen Verständnis von Umwelt sind sie auf das vorliegende Fallbeispiel kaum anzuwenden. Ist die Frage stattdessen, wem ein verbessertes Raumklima durch neue Fenster und Heizungen zugutekommt, so sind dies die jeweiligen Nutznießer\*innen der energetischen Sanierung bzw. des energetischen Neubaus, die wie herausgearbeitet tendenziell eher einkommensstarken Bevölkerungsgruppen angehören. In diesem Fall profitieren anders als bei herkömmlichen Umweltentlastungen nicht v.a. zuvor stark Belastete. Dies ist auf die kleinräumige Betrachtung der eigenen vier Wände zurückzuführen.

Inwiefern sind Umweltschutzkosten sozial ungleich verteilt? Im Gebäudebestand fallen (abgesehen vom verpflichtenden Austausch alter Heizkessel) keine verbindlichen Umweltschutzkosten an. Im Sinne der Anreizfunktion ökonomischer Instrumente entscheiden Eigen-

<sup>16</sup> Zum Raumklima nach energetischen Maßnahmen siehe Guske et al. (2017: 438 f.) oder Stahr (2015: 853 ff.). Zur Unterscheidung in naturräumliche und kulturräumliche Umweltbegriffe empfiehlt sich weiterführend Kraemer (2008: 151 f.). Angesichts von kleinräumigen und damit ungleichheitssoziologisch relevanten Umwelteinflüssen erscheint es geboten, den naturräumliche verengten Umweltbegriff auszuweiten und sich – nicht alternativ, sondern zusätzlich – dem kulturräumlichen Umweltbegriff zuzuwenden.

tümer\*innen selbst über ihre (Nicht)Nutzung. Für den Neubau hingegen müssen mindestens die durch die EnEV vorgegebenen Standards eingehalten werden; für eine finanzielle Förderung darüberhinausgehende Standards. Entsprechende Investitionen wiederum sind mit Vorteilen verbunden, was eine inhaltliche Verbindung zu Umweltqualitätsverbesserungen und -nutzungen nahelegt: Dies kann eine im engeren Sinne verbesserte Umwelt (besseres Raumklima) sein oder auch mittel- und langfristig ökonomische Gewinne durch eingesparte Heizkosten und Wertsteigerung der Immobilien.

Die Kategorie der Umweltnutzungen schließlich kann insofern angewendet werden, als dass mit energetischer Sanierung und energetischem Bau die Versprechen auf geringere Heizkosten und ein verbessertes Raumklima einhergehen. Damit

der Assoziation das eigene soziale Netzwerk über dieses Wissen oder hat bereits Erfahrungen mit den Förderprogrammen gesammelt, wird eine Nutzung wahrscheinlicher.

Insgesamt kann damit Hypothese H1 zugestimmt werden: *Ja, die finanzielle Förderung für energetischen Bau und energetische Sanierung bevorzugt aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung tendenziell Einkommensstarke. Schwächerverdiener\*innen indessen verzichten aufgrund der punktuell aufzubringenden Finanzmittel eher auf derartige Aktivitäten, was wiederum mittel- und langfristig mit höheren Kosten verbunden sein kann.* Um diese Tendenz mit Signifikanz zu untermauern, bedarf es indessen weiterer, datenbasierter Primäranalysen. Tabelle 1 stellt als Basis für solche Forschungsvorhaben die vermuteten Verteilungswirkungen entlang

Umweltbelastungen	Qualitätsverbesserungen	Umweltschutzkosten	Umweltnutzungen
-	-	o	-
Legende: „-“ als negative soziale Verteilungswirkung, „o“ als neutrale und „+“ als positive			

Tabelle 1: Unterstellte Verteilungswirkungen im Fallbeispiel 1 (eigene Zusammenstellung)

bekommt ein Haushalt für weniger Geld mehr Heizpotential. Diese gesteigerten Umweltnutzungen wiederum gelten erst nach energetischer Sanierung bzw. Neubau und müssen vorab finanziert werden. Die amortisierte Kostenersparnis fällt erst mittel- oder langfristig an und ist überdies schwierig zu kalkulieren.

Abschließend sollten auch die von Kraemer benannten Handlungskapazitäten „Wissen“ sowie „Assoziation“ mitgedacht werden (Kraemer 2007: 359 ff.): Einige Eigentümer\*innen kennen die Fördermöglichkeiten womöglich nicht. Hier ist eine Korrelation zwischen Wissen und Handeln zu unterstellen. In Unkenntnis über bestehende Fördermöglichkeiten gehen Personen davon aus, sie könnten sich bspw. die energetische Nachrüstung nicht leisten. Verfügt indessen in der Logik

der Verteilungsdimensionen nach Kraemer dar. Diese Antwort ist in ihrer Pauschalität jedoch nur begrenzt gültig und muss bspw. hinsichtlich regionaler Wirkungen (schrumpfende und angespannte Wohnungsmärkte) geprüft werden. Und bei all der Kritik bleibt zu bescheinigen, dass die unterstellten Verteilungswirkungen auch ohne staatliche Förderung zum Tragen kämen: Auch dann leisten sich insbesondere finanzstarke Haushalte entsprechende Investitionen. Trotzdem bleibt zu hinterfragen, inwieweit mögliche Mitnahmeeffekte den Nutzen der Förderprogramme schmälern. Der Zielkonflikt zwischen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit zeigt sich hier ganz deutlich.



*Fallbeispiel 2: Modernisierungsumlage nach § 559 Bürgerliches Gesetzbuch*

Die sozialen Verteilungswirkungen der Modernisierungsumlage erscheinen vielschichtiger als im Fallbeispiel 1, was insbesondere im verpflichtenden Charakter des Instruments und der daraus abgeleiteten Härtefallregelung begründet liegt. Hinsichtlich der Umweltbelastungen als Status Quo vor Sanierung ist indessen dieselbige Schlussfolgerung wie zuvor gültig: Negatives Raumklima durch Zugluft, Schimmel oder kalte Räume betrifft speziell unsanierte Bestände mit geringeren Kaltmieten. Die Mieter\*innen dieser Objekte und damit die besonders stark von diesen Beeinträchtigungen belasteten Personen sind tendenziell einkommensschwach, so dass – wiederum unter Verwendung eines engen kulturräumlichen Umweltbegriffs – eine negative Verteilungswirkung im Status Quo vorliegt.

Für die Qualitätsverbesserungen als ersten Aspekt der Umweltentlastungen sind zwei Szenarien denkbar: Insofern Mieter\*innen die Modernisierungsumlage zahlen, kommt ihnen das verbesserte Raumklima direkt zugute (Szenario 1). Entscheiden sich die Betroffenen indessen für einen Umzug in eine günstigere Wohnung, wäre aufgrund der vielerorts gestiegenen Mietniveaus damit zu rechnen, dass sie auf dem freien Mietermarkt Abstriche hinsichtlich (energetischer) Qualität oder Wohnungsgröße und -lage hinnehmen müssen (Stichwort energetische Gentrifizierung, Szenario 2). Umweltschutzkosten als zweiter Aspekt der Umweltentlastungen sind wiederum zweigeteilt in ihrer sozialen Verteilungswirkung. So zeigt die bestehende Literatur, dass die Modernisierungsumlage insbesondere

bei kleinen Mietwohnungen mit zuvor günstigen Quadratmeterpreisen zu prozentual deutlichen Mietpreissteigerungen führt. Die Umlage selbst als konkreter Kostenpunkt für den Umweltschutz belastet in der Tendenz Mieter\*innen dieser Wohnungen (bspw. Geringverdienende, Alleinerziehende, Ältere, Studierende) besonders (Szenario 1). Eine Ausnahme wiederum stellt die Anwendung der im Gesetz vorgesehenen Härtefallregelung dar; hier würden aufgrund ausbleibender Sanierungsmaßnahmen keine oder weniger Kosten auf die Mieter\*innen umgelegt (aber damit wiederum auch keine Umweltqualitätsverbesserungen eintreten, Szenario 2).

Umweltnutzungen als das Potential zur Nutzung von bspw. Energie und Warmwasser im Haushalt sind in ihrer Bewertung anspruchsvoll, da die jeweiligen Einsparungen und damit freiwerdenden finanziellen Ressourcen vom (Energie)Effizienzstandard nach der Modernisierung abhängen. Weil die Modernisierungsumlage jedoch nicht auf den Zeitraum der Kostenamortisation beschränkt ist, gelten hier anders als bei selbstnutzenden Eigentümer\*innen, die zumindest langfristig mit einer Kostenersparnis rechnen können, eher stabile Kosten und damit auch stabile Umweltnutzungspotentiale (nicht mitgedacht sind externe Preissteigerungen, bspw. vom Heizöl).

Neben der Handlungsressource Reichtum können auch Wissen und Assoziation die sozialen Verteilungswirkungen der Modernisierungsumlage beeinflussen: Ist Mieter\*innen etwa die Härtefallregelung nicht bekannt, können sie sich nicht ausreichend schützen (Stichwort verletzliche Verbraucher\*innen). Erfahrungen aus dem Bekannten- und Freundeskreis oder eine

Umweltbelastungen	Qualitätsverbesserungen		Umweltschutzkosten		Umweltnutzungen
	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 1	Szenario 2	
-	+	-	-	o	o

Legende: „-“ als negative soziale Verteilungswirkung, „o“ als neutrale und „+“ als positive

Tabelle 2: Unterstellte Verteilungswirkungen im Fallbeispiel 2 (eigene Zusammenstellung)

Verbindung zu Mieterverbänden können zur Verbreiterung und besseren Einschätzung dieser Möglichkeiten beitragen.

Abschließend ist H2 vorsichtig zuzustimmen: *Die Modernisierungsumlage zwingt Einkommensschwache zum Fortzug aus bewohnten Wohnungen und verhindert eine Ansiedlung in begehrten Wohngebieten.* Das bestehende Risiko dieser energetischen Gentrifizierung bzw. Segregation wurde durch die Analyse dargelegt. Außerdem zeigen sich neue, zuvor nicht mitgedachte Verteilungswirkungen hinsichtlich Umweltbelastungen und -qualitätsverbesserungen. Tabelle 2 differenziert für die Modernisierungsumlage die unterstellten sozialen Verteilungswirkungen. Letztlich führt die Analyse damit in explorativer Form zu einem Bund an neuen, konkreteren Hypothesen. Dies verdeutlicht die empirischen Leerstellen im Bereich und gibt Anreize für zukünftige Forschungsvorhaben. Gleichzeitig gilt es, einige methodische Einschränkungen hinsichtlich der von Kraemer verwendeten Typologie aufzeigen.

#### *Einschränkungen und Erweiterungen im Rahmen von Kraemers Typologie*

Bei der Anwendung von Kraemers Typologie der Verteilungsdimensionen von Umwelt auf konkrete Instrumente wird eine neue Wechselbeziehung zwischen den bestehenden Kategorien deutlich. So führten bei den klassischen „environmental bads“ Investitionen in Umweltschutzkosten zu mittel- oder großräumigen Umweltqualitätsverbesserungen. Auf der Quartiersebene, wenn sich bspw. durch die Reduzierung der Höchstgeschwindigkeit die Lärmbelastung reduziert, oder auf globaler Ebene bei eingesparten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Diese Verbesserungen haben einen breiten Kreis an Nutznießer\*innen, unabhängig davon, wer für die Umweltschutzkosten aufkommt. Im vorliegenden Beispiel ist dies anders gelagert, begründet durch die Engführung eines kulturell-räumlichen

Umweltbegriffes: Die Umweltqualitätsverbesserungen (verbessertes Raumklima, keine Zugluft, kein Schimmel) sind räumlich klar begrenzt auf die eigenen vier Wände; Nutznießer\*innen sind ausschließlich diejenigen, die die entsprechenden Umweltschutzkosten tragen. Diese Korrelation zwischen aufgewendeten Umweltschutzkosten und Umweltqualitätsverbesserungen entsteht nur dort, wo Umweltobjekte klar abzugrenzen sind. Beim weiter gefassten Umweltbegriff können also, anders als bei Wasser, Luft oder Boden, monopolisierte Umweltqualitätsverbesserungen auftauchen (vgl. Kraemer 2008: 187).

Außerdem bietet sich an einer Stelle eine Konkretisierung der Typologie an. Ansatzpunkt dafür ist die Unterstellung negativer sozialer Verteilungswirkungen von Umweltschutzkosten, welche der Annahme entspringt, dass die meisten ökonomischen Instrumente zum Umweltschutz Steuern oder andere Abgaben seien. Ökonomische Instrumente umfassen aber neben Abgaben auf umweltschädliches Verhalten auch Prämien oder Subventionen zur Stimulation umweltförderlichen Verhaltens. Die KfW-Förderprogramme fallen in diese zweite Kategorie und weisen damit aufgrund ihrer Freiwilligkeit nicht per se negative Verteilungswirkungen auf. Vielmehr wäre die verteilungspolitisch relevante Frage hier: Wie werden diese Förderungen finanziert? Geschieht dies über das allgemeine Steueraufkommen, zahlen dafür eher Einkommensstarke mit hoher Steuerlast (und damit letztlich wieder die tendenziellen Nutzer\*innen der KfW-Programme).

Und schließlich sei auf das strittige Verhältnis zwischen den einzelnen Dimensionen hingewiesen (Kraemer 2008: 216 ff.): Wie viel Umweltschutzkosten sind legitim, um eine Menge X an Umweltqualitätsverbesserung zu erlangen? Dies ist letztlich eine politische Frage, in der sich eindeutige Zielkonflikte zwischen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension von Nachhaltigkeit manifestieren.

Insgesamt zeigen die Verteilungswirkungen (Tabelle 1 und Tabelle 2) keine deterministischen Verteilungswirkungen. Vielmehr ist in den einzelnen Feldern ein Potential zu sehen, den bestehenden oder eventuellen negativen Verteilungswirkungen entgegenzusteuern. Diesbezüglich existiert eine Reihe von flankierenden Maßnahmen: jene Maßnahmen des sozialstaatlichen Transfersystems, die aus umwelt- und klimapolitischen Maßnahmen entstehende Ungleichheiten abfangen sollen.

#### 4. Energetische Aspekte im sozialstaatlichen Transfersystem

Allgemein zu den flankierenden Maßnahmen zählen Härtefallregelungen, wie sie bereits bei der Modernisierungsumlage mitgedacht werden, aber auch sozialstaatliche Transferzahlungen oder progressive Steuermodelle (Jacob et al. 2016: 22). Die im analytischen Kapitel pauschal vorgenommene Einordnung in Einkommensstarke und Einkommensschwache ignorierte bisher den Anspruch von Haushalten mit (besonders) niedrigem Einkommen auf sozialstaatliche Leistungen. Diese Leistungen federn die entstehenden Umweltschutzkosten in einem gewissen Rahmen ab, während andere Haushalte mit geringem Einkommen die Mehraufwendungen zum Teil oder vollständig selbst zu tragen haben. Dies gilt etwa für Haushalte kurz über der Anspruchsgrenze, für Haushalte mit eher durchschnittlichem Einkommen aber aus bestimmten Gründen hohen Ausgaben, dazu für jene im Wohngeldbezug oder für Personen, die sich bewusst gegen die Inanspruchnahme dieser Leistungen entschieden haben. Die aufgestellten Hypothesen zielen zuvorderst auf einkommensschwächere Gruppen außerhalb des sozialstaatlichen Transfersystems ab. Folgend wird der Blick deshalb auf den Personenkreis im Bezug dieser Leistungen gelenkt. So stellt das Bundeswirtschaftsministerium fest: „Die

*Bruttokaltmieten vieler energetisch sanierter Wohnungen liegen über den Miethöchstbeträgen des Wohngelds, sodass diese Wohnungen in vielen Fällen für Grundsicherungsempfänger ausgeschlossen und für Wohngeldempfänger nicht bezahlbar sind“* (BMW 2015: 78). Finden energetische Aspekte also im Transfersystem Berücksichtigung?

Das Wohngeld stellt lediglich einen Zuschuss zum eigenen Einkommen dar und wird als Vorrangleistung prioritär zur Mindestsicherung gezahlt, wohingegen letztere die anfallenden Kosten für Unterkunft (KdU) und Heizung (KdH) in der Regel in voller Höhe übernimmt, sofern diese „angemessen“ sind. Das Maß der Angemessenheit bezieht sich bei den KdU auf relativ harte Kriterien wie die Wohnungsgröße, einen einfachen Wohnstandard und den örtlichen Mietpreisspiegel (Cischinsky et al. 2017: 356 f.). Bei den KdH gelten weniger strikte Regeln, da der Mindeststandard einer warmen Wohnung von vielen, oft von den Bewohner\*innen nicht zu beeinflussenden Faktoren abhängt: So werden der Energieverbrauch und damit auch die anfallenden KdH neben dem Heiz- und Lüftungsverhalten wesentlich durch die Effizienz der Heizungssysteme sowie die Qualität der Fenster beeinflusst. Ferner ist eine angemessene Raumwärme bereits in sich ein subjektiver Indikator, der zudem hinsichtlich Kriterien wie Alter oder Krankheit variabel ausfällt.<sup>17</sup> Diese Gründe führen zu einer hohen Bemessungsgrenze bei den KdH; die Kosten werden in den meisten Fällen in voller Höhe übernommen (Cischinsky et al. 2017: 358). So hat die traditionell separate Berechnung von KdU mit strengen Vorgaben und relativ großzügig gezahlten KdH zur Folge, dass Leistungsbezieher\*innen eher in unsanierten Wohnungen mit niedriger Kaltmiete, aber dafür hohen Nebenkosten wohnen (Cischinsky et al.

17 Der aus der Debatte zur Energiearmut stammende Gedanke zu subjektiv unterschiedlichen Belastungswahrnehmungen und zum milieuspezifischen Energiekonsum lässt sich bei Brunner et al. (2010) vertieft nachlesen.

2017: 359). Da auf dem Wohnungsmarkt Nachfrage nach diesen Wohnungen besteht, haben Vermieter\*innen wenig Anreiz, ihre Gebäude zu sanieren. Allerdings ist eine sogenannte bruttowarme Gesamtangemessenheitsgrenze rechtlich durchaus zugelassen und einige der im föderalen System für die Berechnung zuständigen Kommunen bedienen sich dieser Möglichkeit bereits.<sup>18</sup> Insgesamt erschwert die bisher gängige Praxis der getrennten Berechnung von KdU und KdH es Leistungsbezieher\*innen, in energetisch hochwertigem Wohnraum zu leben.

Während bei der Mindestsicherung bereits einige Projekte zur Integration der energetischen Qualität in die Leistungsberechnung bestehen, liegen beim Wohngeld bisher lediglich theoretische Vorschläge vor. Das BBSR (2017: 7) beschreibt eine Klimakomponente, die es Haushalten ermöglichen soll, Wohnraum mit höherem energetischem Standard zu beziehen bzw. nach Modernisierung

darin wohnen bleiben zu können. Damit würden „die klimapolitischen Ziele durch eine Erweiterung und Akzentuierung der sozialpolitischen Instrumente flankiert“ (BBSR 2017: 7). Schwierig bleibt dabei die Festlegung des zu bezahlenden Energiestandards, besonders unter Maßgabe des einfachen Wohnstandards. Das BBSR (2017: 8) schlägt vor, zunächst die Kategorie des Effizienzhauses 100 anzuwenden, sieht aber mittelfristig Potential, auch höhere Effizienzstandards für Wohngeldbezieher\*innen zu öffnen.

Die Berücksichtigung energetischer Aspekte im Sozialrecht ist also in der Diskussion und erscheint aus dreierlei Gründen einleuchtend. Erstens entspricht der Zugang zu energetisch hochwertigem Wohnraum dem Sinne der sozialen Nachhaltigkeit. Zweitens erscheint es auch aus ökologischer Perspektive heraus folgerichtig, die durch die Ausgestaltung der Mindestsicherung ausbleibenden Sanierungsanreize für Vermie-

Transfersystem	Instrumente	Inanspruchnahme und soziale Verteilungswirkungen	
		Mieter*innen	Eigentümer*innen
Wohngeld	KfW-Förderprogramm	Keine direkten Wirkungen	Eher keine Nutzung der Programme (mangelnde Liquidität)
	Modernisierungsumlage	Kann einen Anspruch auf Mindestsicherung hervorrufen	Keine Wirkungen
	Information	Bei Nutzung positive Wirkungen, da eingesparte Heiz- oder Energiekosten dem Haushalt direkt zur Verfügung stehen	
Mindestsicherung	KfW-Förderprogramm	Keine direkten Wirkungen	Eher keine Nutzung der Programme (mangelnde Liquidität)
	Modernisierungsumlage	Erhöhte Kaltmieten können bei der getrennten Berechnung von KdH und KdU den Umzug in unsanierte Bestände erfordern	Keine Wirkungen
	Information	Weniger Anreizwirkung als beim Wohngeld, da die Kosten vom Leistungsbezug gedeckt sind und Einsparungen dem Haushalt nicht angerechnet werden (Ausnahme: Strom als Pauschale)	

Tabelle 3: Instrumente der Fallbeispiele und ihre Wirkung auf Transferleistungsempfänger\*innen (in Anlehnung an Cischinsky et al. 2017: 367 ff.)

18 Beispielhaft zu nennen sind der Heilbronner Heizkostenrechner sowie der Klimabonus aus Städten wie Bielefeld und Dortmund. In beiden Konzepten werden die Angemessenheitsgrenzen entsprechend des Energiebedarfs der jeweiligen Gebäude berechnet bzw. angehoben (Cischinsky et al. 2017: 359 ff., Hentschel/Hopfenmüller 2014: 12 f.).

ter\*innen nicht weiter zu fördern. Und drittens lässt sich auch ökonomisch argumentieren, dass höhere Transferleistungen bei der Kaltmiete mittel- und langfristig (nach Amortisation der Umweltschutzkosten) zu eingesparten Kosten bei der Gesamtmiete führen können.

Bislang wurde die allgemeine Berücksichtigung von energetischen Aspekten in der Mindestsicherung und im Wohngeld geprüft. Abschließend fasst Tabelle 3 je für die beiden Sicherungssysteme und dazu unterschieden in Mieter\*innen und Eigentümer\*innen zusammen, welche sozialen Verteilungswirkungen aus den konkret behandelten Fallbeispielen resultieren können. Inwieweit beeinflussen die KfW-Förderprogramme, die Modernisierungumlage und mögliche informationelle Leistungsbezieher\*innen von Wohngeld und Mindestsicherung?<sup>19</sup>

## 5. Fazit

Eingangs wurde das Ziel formuliert, an der Schnittstelle zwischen Soziologie und Politikwissenschaft die weitläufige These der sozial ungerechten Energie- und Wärmewende spezifisch für die Wohnungspolitik zu operationalisieren und zu prüfen. Unter Anlehnung an das Paradigma der Umweltgerechtigkeit, konkretisiert durch Kraemers Typologie zu sozialen Verteilungsdimensionen von Umwelt, wurden dafür ausgewählte politische Instrumente im Bereich energetische Sanierung und Bau auf ihre sozialen Verteilungswirkungen hin untersucht. Dazu wurden eingangs zwei Hypothesen formuliert:

- H1: Die finanzielle Förderung für energetischen Bau und energetische Sanierung bevorzugt aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung tendenziell Einkommensstarke. Schwächerverdiener\*innen indessen verzichten aufgrund der punktuell aufzubringenden Finanzmittel eher auf derartige Aktivitäten, was wiederum mittel- und langfristig mit höheren Kosten verbunden sein kann.
- H2: Die Modernisierungumlage zwingt Einkommensschwache zum Fortzug aus bewohnten Wohnungen und verhindert eine Ansiedlung in begehrten Wohngebieten.

Rückblickend lassen sich durch unsere Fallanalyse auf Basis bislang vorliegender Studien beide Hypothesen tendenziell, da nicht valide empirisch belegbar, verifizieren. Durch die bislang noch dünne Studienlage und den begrenzten Zugang zu Rohdaten war den Autoren\*innen ein stärker quantitatives Vorgehen nicht möglich. Stattdessen wurden die Hypothesen in explorativer Form differenziert, so dass zukünftige Forschungsvorhaben je einzelne Verteilungsdimensionen von Umwelt auf ihre sozialen Verteilungswirkungen hin empirisch überprüfen können. In diesem Rahmen darf weder die soziale Nachhaltigkeit gegen die ökologische ausgespielt werden, noch umgekehrt. Hentschel/Hopfenmüller (2014: 9) stellen dazu fest: „*Energetische Gebäudemodernisierung ist kein ‚nice to have‘, sondern ein energiepolitisches, aber letztlich auch ein sozialpolitisches Muss*“. Dabei belasten energetische Anforderungen die durch demographische Veränderungen, Urbanisierung und Singularisierung ohnehin bereits engen Wohnungsmärkte zusätzlich. Wie lassen sich in dieser herausfordernden Umgebung soziale und ökologische Nachhaltigkeit zusammen durchsetzen?

Abschließend soll der Blick dafür auf einige diesbezügliche Vorschläge gelenkt werden. Hier finden sich ganz konkrete Szenarien sowohl für

<sup>19</sup> Explizit für diese Zielgruppe zugeschnittene, niedrigschwellige Instrumente wie Austauschprogramme alter Kühlschränke oder die Finanzierung von Energiesparlampen oder schaltbaren Steckdosenleisten können hier nicht weiter behandelt werden (vgl. dazu Jacob et al. 2016). Die hierfür relevanten Fragen lägen bspw. im Ausmaß der Nutzung dieser Angebote und möglichen bestehenden Hemmnissen.

die energetische Sanierung und den energetischen Bau, als auch für die Modernisierungsumlage. Für die Sanierung betrachten Jacob et al. (2016: 29 ff.) und Guske et al. (2017: 425 ff.), wie Anreize für energetische Nachrüstung soziale und ökologische Kriterien vereinen könnten. Dafür testen sie bspw. einen mit Höhe der Treibhausgasemissionen steigenden Zuschlag zur Energiesteuer in Kombination mit einem Ausbau der bestehenden KfW-Förderung sowie die eben angesprochene gebäudebezogene Klimaschutzabgabe inklusive einer Härtefallregelung. Je nach Ausgestaltung der Instrumente ergeben die Szenarien dabei eher positive oder eher negative Verteilungswirkungen für unterschiedliche Einkommensgruppen.

An der Modernisierungsumlage wird zuvorderst ihre Orientierung an den Modernisierungskosten kritisiert, weshalb verschiedene Stimmen stattdessen eine Ausrichtung an den eingesparten Nebenkosten fordern, bspw. am nach der Modernisierung erreichten Effizienzstandard (Hentschel/Hopfenmüller 2014: 13, Umweltbundesamt 2014a: 20). In den Niederlanden ist dies der Fall; hier wird die Höhe der Modernisierungsumlage ausschließlich nach einem Punktesystem entschieden, welches die Verbesserung des Energiestatus beurteilt (BBSR 2016: 112). Ein weiterer möglicher Ansatzpunkt zur langfristigen Entlastung der Mieter\*innen wäre es, die Umlage auf den Zeitraum der Amortisation der Maßnahme zu beschränken. Dies wurde im Koalitionsvertrag der vorherigen Bundesregierung (2013-2018) zwar festgeschrieben, jedoch schon damals bspw. von Hentschel/Hopfenmüller (2014: 13) in der Umsetzung als unwahrscheinlich angesehen (Bundesregierung 2013: 81). Auch eine geplante Reduzierung der Umlage auf zehn Prozent hat die Bundesregierung der 18. Legislaturperiode nicht umgesetzt, allerdings durchaus die Anpassung der Härtefallklausel (Bundesregierung 2013: 81). Im aktuellen Koalitionsvertrag wird (bezahlbares) Wohnen unter den Stichworten Baukindergeld, Wohnraumoffensive und Reform des Mietspiegels

sowie Anpassung des Wohngeldes aufgegriffen (Bundesregierung 2018: 16). Konkret zu energetischen Vorgaben heißt es: *„Wir werden [...] die Vorschriften der EnEV, des EnergieeinsparG und des EEWärmeG in einem modernen Gebäudeenergiegesetz zusammenführen [...]. Dabei gelten die aktuellen energetischen Anforderungen für Bestand und Neubau fort. Wir wollen dadurch insbesondere den weiteren Kostenauftrieb für die Mietpreise vermeiden“* (Bundesregierung 2018: 115). Aufgrund der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion um bezahlbaren Wohnraum vor allem in Ballungsräumen hat sich die neue schwarzrote Koalition also drauf geeinigt, vorerst keine strengeren energetischen Vorgaben einzuführen. Außerdem soll die Modernisierungsumlage von elf auf acht Prozent reduziert und eine (noch nicht konkretisierte) Kappungsgrenze für Mieterhöhungen eingebaut werden (Bundesregierung 2018: 16). Damit folgt die Koalition einem im April 2016 vom Bundesjustizministerium vorgelegten Gesetzesentwurf. Neben einer reduzierten Umlage wurde darin eine Mieterhöhungsgrenze bei Modernisierungsmaßnahmen auf höchstens drei Euro pro Quadratmeter empfohlen (Schipper 2017: 108). Diesem Vorschlag folgt der Koalitionsvertrag indessen nicht. Auch ist keine wie o.g. verhältnismäßige Erhöhung gemessen an den Energieeinsparungen oder erreichten energetischen Standards geplant.

Letztlich bleibt zu sagen: Die sozialen Folgen der Wärmewende sind in der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit angekommen. Auch die Sozialwissenschaften tun gut daran, die hier stattfindenden Prozesse aufmerksam zu verfolgen. So zeigt die Analyse der politischen Instrumente, dass zwar ein breiter Strauß von regulativen, ökonomischen und informationellen Instrumenten für die Wärmewende genutzt wird. Der Fokus liegt indessen klar auf dem ökonomischen Instrumentarium und der Abgleich mit den flankierenden Maßnahmen der sozialen Sicherungssysteme identifiziert eine mangelnde Kohärenz der ein-

gesetzten politischen Instrumente: So finden die gestiegenen Wohn- und Heizkosten bislang weder in der Mindestsicherung, noch im Wohngeld eine vollumfängliche Beachtung. Gleichzeitig verengt der Fokus auf ungleiche Einkommensbelastungen die Diskussion um eine sozial gerechte Energie- und Wärmewende womöglich allzu sehr. Eine Erweiterung im Sinne einer breiteren Typologie ermöglicht es stattdessen, neben den Umweltschutzkosten auch Umweltbelastungen als vermeidbares Übel im Status Quo sowie Umweltqualitätsverbesserungen als anzustrebenden Zukunftsstatus (und zwar für alle Bevölkerungsgruppen) mitzudenken. Eine solch umfassende Betrachtung der unterschiedlichen Verteilungsdimensionen von Umwelt kann womöglich dazu verhelfen, die sich einschleichende „soziale Kälte bei der Wärmewende“ wieder aufzuwärmen.

## Literatur

- Agyeman, J./Bullard, R. D./Evans, B. (2003): Just Sustainabilities. Development in an Unequal World. London: Earthscan Publications Ltd.
- Andor, M./Fronzel, M./Vance, C. (2015): Installing Photovoltaics in Germany: A license to print money? In: Economic Analysis and Policy, 48 Jg., Heft 1, S. 106-116.
- BBSR, B. f. B.-., Stadt- und Raumforschung (2016): Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich. BBSR-Online-Publikation Nr. 13/2016. Online: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2016/bbsr-online-13-2016-dl.pdf?blob=publicationFile&v=3> [Zugriff: 08.03.2018].
- BBSR, B. f. B.-., Stadt- und Raumforschung (2017): BBSR-Online-Publikation Nr. 05/2017 - Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld. Online: [ROnline/2017/bbsr-online-05-2017-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2%20](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-05-2017-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2%20). [Zugriff: 08.03.2018].
- Berliner Mietergemeinschaft (2018): Modernisierung. Tipps und Informationen für Mieter/innen, die von Modernisierungsmaßnahmen betroffen sind. Online: <https://www.bmgev.de/mietrecht/tipps-a-z/artikel/modernisierung.html> [Zugriff: 08.03.2018].
- Berliner Mieterverein e.V. (2013): Mietrecht Infoblätter - Info 13: Modernisierung. Online: <https://www.berliner-mieterverein.de/recht/infoblaetter/info-13-modernisierung-in-der-mietwohnung-und-am-wohngebaeude-ihre-rechte-als-mieter.htm> [Zugriff: 08.03.2018].
- Berliner Mieterverein e.V. (2017): Mieterhöhungen nach Modernisierung und Energieeinsparung. Empirische Kurzstudie über 200 Maßnahmen im Berliner Mietwohngebäudebestand. Online: <https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/pm-1725-modernisierung-bmv-kurzstudie.pdf> [Zugriff: 08.03.2018].
- BMJV, B. d. J. u. f. V. (2017): Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Ein Service des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH. Online: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BGB.pdf> [Zugriff: 08.03.2018].
- BMUB, B. f. U., Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): Energieeffizientes Bauen und Sanieren. Online: <http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/energieeffizientes-bauen-und-sanieren/gebaeudesanierung/> [Zugriff: 08.03.2018].
- BMUB, B. f. U., Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Energieeinsparverordnung (EnEV) - Aktuelles. Online: <http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/energieeffizientes-bauen-und-sanieren/>

- [energieeinsparverordnung/](#) [Zugriff: 08.03.2018].
- BMWI, B. f. W. u. E. (2015): Energieeffizienzstrategie Gebäude. Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand. Online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienzstrategie-gebaeude.pdf?blob=publicationFile&v=25> [Zugriff: 08.03.2018].
- BMWI, B. f. W. u. E. (2017): Energieeffizient sanieren leicht gemacht. Online: <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizient-sanieren.pdf?blob=publicationFile&v=26> [Zugriff: 08.03.2018].
- BMWI, B. f. W. u. E. (2018): Energieeffizienz - Was betrifft Verbraucher? . Online: <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/Energiewendekampagne/nape-verbraucher.html> [Zugriff: 08.03.2018].
- Böcher, M. (2007): Instrumentenwandel in der Umweltpolitik im Spannungsfeld zwischen Politikern und politischen Interessenkonflikten: das Beispiel ökologische Steuerreform in Deutschland. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 36 Jg., Heft 3, S. 249-265.
- Böcher, M./Töller, A. E. (2012): Umweltpolitik in Deutschland: eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Bontrup, H.-J./Marquardt, R.-M. (2014): Verteilungskonflikte infolge der Energiewende: Elektrizitätsarmut. Online: <http://www2.alternative-wirtschaftspolitik.de/uploads/mo714.pdf> [Zugriff: 08.03.2018].
- Borchers, D./Hrach, M. F. (2018): Was kostet Gerechtigkeit? Die Gerechtigkeitsproblematik der Strompreisgestaltung im Kontext der Energiewende und mögliche Alternativen zum Status Quo. In: Holstenkamp, Lars/Radtke, Jörg [Hrsg.]: Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, S. 437-451.
- Brunner, K.-M./Christanell, A./Spitzer, M. (2010): Energiekonsum, Armut, Nachhaltigkeit. 11. Symposium Energieinnovation 10.-12.02.2010 in Graz/Austria. Online: <http://oin.at/publikationen/PublikationenNEU/Fachartikel/Brunner%20Christanell%20Spitzer%202010%20Energie%20Armut%20NH%20EnInnov.pdf> [Zugriff: 09.03.2018].
- Bundesnetzagentur (2017): EEG-Umlage. Was ist die EEG-Umlage und wie funktioniert sie? Online: <https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/FAQs/DE/Sachgebiete/Energie/Verbraucher/Energielexikon/EE-GUmlage.html> [Zugriff: 08.03.2018].
- Bundesregierung (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Online: <https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2017/11/2017-11-14-beschluss-kabinettt-umwelt.pdf?blob=publicationFile&v=1> [Zugriff: 08.03.2018].
- Bundesregierung (2013): Deutschlands Zukunft gestalten - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Online: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [Zugriff: 09.03.2018].
- Bundesregierung (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Online: [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2018.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2018.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Čapek, S. M. (1993): The “Environmental Justice” Frame: A Conceptual Discussion and an Application. In: Social Problems, 40 Jg., Heft 1, S. 5-24.



- Cischinsky, H./Kirchner, J./von Malottki, C. (2017): Das deutsche Transfersystem in Zeiten von Klimaschutz und Energiewende. In: Großmann, Katrin/Schaffrin, André/Smigiel, Christian [Hrsg.]: Energie und soziale Ungleichheit. Wiesbaden: Springer VS, S. 349-375.
- Cutter, S. L. (1995): Race, Class and Environmental Justice. In: Progress in Human Geography, 19 Jg., Heft 1, S. 111-122.
- Diefenbach, N./Stein, B./Loga, T./Rodenfels, M./Gabriel, J./Fette, M. (2014): Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ und „Energieeffizient Bauen“ 2013. Gutachten vom Institut für Wohnen und Umwelt und Fraunhofer IFAM. Online: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Monitoringbericht\\_2013\\_05-12-2014.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Monitoringbericht_2013_05-12-2014.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- DIW Berlin (2015): Sechs Fragen an Karsten Neuhoff - Politik und Investoren gefordert um Energetische Sanierungen zu steigern. DIW Wochenbericht Nr. 19 2015. Online: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.503340.de/15-19-2.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.503340.de/15-19-2.pdf) [Zugriff: 23.04.2018].
- Egner, B. (2014): Wohnungspolitik seit 1945. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 64 Jg., Heft 20-21, S. 13-19.
- Elkins, S. (2008): „Umweltgerechtigkeit“: das Umweltgerechte und die soziale Gerechtigkeit: Dimensionen eines gesellschaftlichen Spannungsfeldes. Überlegungen zu einem soziologischen Begriff von Umweltgerechtigkeit. Die Natur der Gesellschaft. Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006.
- Elvers, H.-D. (2005): Umweltgerechtigkeit (Environmental Justice): Integratives Paradigma der Gesundheits- und Sozialwissenschaften? UFZ-Diskussionspapiere. Department Stadt- und Umweltsoziologie, 14/2005. Online: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/45260/1/492005516.pdf> [Zugriff: 08.03.2018].
- Elvers, H.-D. (2011): Umweltgerechtigkeit. In: Groß, Matthias [Hrsg.]: Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 464-484.
- Emunds, B./Merkle, I. (2016a): Umweltgerechtigkeit. Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Emunds, B./Merkle, I. (2016b): Vorwort. In: Emunds, Bernhard/Merkle, Isabell [Hrsg.]: Umweltgerechtigkeit. Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 5-6.
- Frondel, M./Schmidt, C. M./Vance, C. (2014): „Grüner“ Strom gleich guter Strom? Warum Solarförderung ein teurer Irrtum ist. Online: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/95941/1/782498639.pdf> [Zugriff: 08.03.2018].
- Großmann, K./Bierwirth, A./Bartke, S./Jensen, T./Kabisch, S./von Malottki, C./Mayer, I./Rügamer, J. (2014): Energetische Sanierung: Sozialräumliche Strukturen von Städten berücksichtigen. In: GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society, 23 Jg., Heft 4, S. 309-312.
- Großmann, K./Schaffrin, A./Smigiel, C. (2017): Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS.
- Guske, A.-L./Jacob, K./Pestel, N./Range, C./Sommer, E. (2017): Verteilungswirkungen ökonomischer Anreize für energetische Sanierungen. In: Großmann, Katrin/Schaffrin, André/Smigiel, Christian [Hrsg.]: Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesell-

- schaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS, S. 425-453.
- Harthan, R. O./Bergmann, T./Blanck, R./Bürger, V./Dehoust, G./Greiner, B./Hennenberg, K./Hesse, T./Ludwig, S. (2017): Umsetzung Aktionsprogramm Klimaschutz 2020. Begleitung der Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsprogramms. Online: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/APK-2020-Quantifizierungsbericht-2016.pdf> [Zugriff: 08.03.2018].
- Haug, S./Vernim, M. (2014): Soziale Aspekte der energetischen Gebäudesanierung – „Sozialstudie“. Zum Projekt „Erweiterungsprogramm Nachhaltige Modernisierung Historischer Stadtquartiere (NaMoHis 2)“. Online: [https://www.oth-regensburg.de/fileadmin/media/fakultaeten/s/forschung\\_projekte/othclusteretn/Abschlussbericht\\_Sozialstudie\\_NaMoHis.pdf](https://www.oth-regensburg.de/fileadmin/media/fakultaeten/s/forschung_projekte/othclusteretn/Abschlussbericht_Sozialstudie_NaMoHis.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Heindl, P. (2014): Ökonomische Aspekte der Lastenverteilung in der Umweltpolitik am Beispiel der Energiewende: ein Beitrag zum interdisziplinären Dialog. ZEW Discussion Papers. Online: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp14061.pdf> [Zugriff: 08.03.2018].
- Heindl, P. (2016): Ökonomische Aspekte der Lastenverteilung in der Umweltpolitik am Beispiel der Energiewende. In: Emunds, Bernhard/Merkle, Isabell [Hrsg.]: Umweltgerechtigkeit. Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 185-213.
- Henger, R. (2014a): § 12 Klimawandel und Wohneigentumspolitik. In: Voigtländer, Michael/Depenhauer, Otto [Hrsg.]: Wohneigentum: Herausforderungen und Perspektiven. Heidelberg: Springer Verlag Berlin, S. 237-249.
- Henger, R. (2014b): Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Energiewende im Gebäudesektor. IW policy paper 12/2014 Online: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2014/186149/Henger\\_2014\\_Handlungsempfehlungen\\_Energiewende.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2014/186149/Henger_2014_Handlungsempfehlungen_Energiewende.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Hennicke, P. (2016): Energiewende: Chancen und Herausforderungen In: Emunds, Bernhard/Merkle, Isabell [Hrsg.]: Umweltgerechtigkeit. Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 155-183.
- Hentschel, A./Hopfenmüller, J. (2014): Energetisch modernisieren bei fairen Mieten? Heinrich Böll Stiftung, Schriften zur Ökologie Band 37. Online: [https://www.boell.de/sites/default/files/endf\\_energetisch\\_modernisieren\\_bei\\_fairen\\_mieten-web.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/endf_energetisch_modernisieren_bei_fairen_mieten-web.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Holm, A. (2016): Gentrification und das Ende der Berliner Mischung. In: Von Einem, Eberhard [Hrsg.]: Wohnen. Markt in Schiefelage - Politik in Not. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 191-231.
- Hradil, S. (2006): Soziale Ungleichheit, soziale Schichtung und Mobilität. In: Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard [Hrsg.]: Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 205-227.
- IER, I. f. E. u. R. E./ITZ, I. f. Z. u. T. (2014): Endbericht. Evaluation ausgewählter Maßnahmen zur Energiewende. Projekt Nr. 30/13 Online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/evaluation-ausgewaehlter-massnahmen-zur-energiewende.pdf?blob=publicationFile&v=7> [Zugriff: 08.03.2018].
- Jacob, K./Guske, A.-L./Weiland, S./Range, C./Pestel, N./Sommer, E. (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. Online: <https://www.>

- [umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11\\_texte\\_73-2016\\_abschlussbericht\\_verteilungswirkungen\\_final.pdf](http://umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschlussbericht_verteilungswirkungen_final.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Kanschik, P. (2016): Der Begriff der Energiearmut. In: Emunds, Bernhard/Merkle, Isabell [Hrsg.]: Umweltgerechtigkeit. Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 215-241.
- KfW (2017): Energieeffizient bauen: Das KfW-Effizienzhaus. Online: <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/Das-KfW-Effizienzhaus/> [Zugriff: 08.03.2018].
- Kholodilin, K./Mense, A./Michelsen, C. (2016): Marktwert der Energieeffizienz: deutliche Unterschiede zwischen Miet- und Eigentumswohnungen. In: DIW-Wochenbericht, 83 Jg., Heft 28, S. 605-613.
- Kraemer, K. (2007): Umwelt und soziale Ungleichheit. In: Leviathan, 35 Jg., Heft 3, S. 348-372.
- Kraemer, K. (2008): Die soziale Konstitution der Umwelt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leist, A. (2016): Umweltgerechtigkeit – ein ethisches Konzept im Werden. Gerecht atmen. In: Emunds, Bernhard/Merkle, Isabell [Hrsg.]: Umweltgerechtigkeit. Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 245-268.
- Mayntz, R. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen: Campus Verlag.
- Mieterschutzverein Frankfurt am Main (2016): Mieterhöhung nach Modernisierung. Online: [https://www.mieterschutzverein-frankfurt.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/Merkblaetter/Mieterhoehung\\_nach\\_Modernisierung.pdf](https://www.mieterschutzverein-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/PDF/Merkblaetter/Mieterhoehung_nach_Modernisierung.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Mietrecht.org (2014): Modernisierung: Härtefallgründe im Überblick. Online: <http://www.mietrecht.org/modernisierung/modernisierung-haertefallgruende/> [Zugriff: 08.03.2016].
- Musgrave, R. A. (1956): A Multiple Theory of Budget Determination. In: FinanzArchiv/ Public Finance Analysis, 17 Jg., Heft 3, S. 333-343.
- Nelson, T./Simshauser, P./Nelson, J. (2012): Queensland solar feed-in tariffs and the merit-order effect: economic benefit, or regressive taxation and wealth transfers? In: Economic Analysis and Policy, 42 Jg., Heft 3, S. 277-301.
- Reder, M. (2016): Umweltgerechtigkeit. Über Chancen und Grenzen von Gerechtigkeitstheorien in der Umweltdebatte. In: Emunds, Bernhard/Merkle, Isabell [Hrsg.]: Umweltgerechtigkeit. Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation. Marburg: Metropolis-Verlag, S. 269-288.
- Schachtschneider, U. (2013): Verteilungswirkungen ökonomischer Instrumente zur Steuerung der Energiewende. Im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung Berlin. Online: [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Studien/Studien\\_Verteilungswirkungen.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_Verteilungswirkungen.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Schaffrin, A./Smigiel, C./Großmann, K. (2017): Energie und soziale Ungleichheit in Deutschland und Europa - eine Einführung. In: Großmann, Katrin/Schaffrin, André/Smigiel, Christian [Hrsg.]: Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS, S. 2-26.
- Schipper, S. (2017): Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv. Wiesbaden: Springer VS.

- Scholz, J./Scholz, B. (2015): Energiewende mit einem ‚EEG-Soli‘ gerechter finanzieren: die sozialen Auswirkungen der Energiewende. In: Soziale Sicherheit: Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 64 Jg., Heft 11, S. 411-416.
- Schön, B. B. (2016): Mieterhöhung nach Modernisierung - Wenn der Vermieter die Wohnung modernisiert. Online: Wenn der Vermieter die Wohnung modernisiert [Zugriff: 08.03.2018].
- Simpson, G./Clifton, J. (2016): Subsidies for residential solar photovoltaic energy systems in Western Australia: Distributional, procedural and outcome justice. In: Renewable and Sustainable Energy Reviews, 65 Jg., Heft 1, S. 262-273.
- Sonnberger, M./Ruddat, M. (2016): Die gesellschaftliche Wahrnehmung der Energiewende: Ergebnisse einer deutschlandweiten Repräsentativbefragung. Online: <http://www.energiewende-akzeptanz.de/wp-content/uploads/2016/12/Sonnberger-Ruddat-2016-Die-gesellschaftliche-Wahrnehmung-der-Energiewende.pdf> [Zugriff: 08.03.2018].
- Stahr, M. (2015): Ökologisches Sanieren. In: Stahr, Michael [Hrsg.]: Bausanierung. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 845-907.
- Statistisches Bundesamt (2017): 19,7 % der Bevölkerung Deutschlands von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (Pressemitteilung Nr. 392 vom 08.11.2017). Online: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/11/PD17\\_392\\_634.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/11/PD17_392_634.html) [Zugriff: 08.03.2018].
- Statistisches Bundesamt (2018): Einkommensgrenzen zur Einstufung in Arm und Reich für Singles und Paare auf Basis des monatlichen Nettoeinkommens. Online: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/510/umfrage/einstufung-in-arm-und-reich-fuer-singles-und-paare-auf-basis-des-monatlichen-nettoeinkommens/> [Zugriff: 08.03.2018].
- [und-reich-fuer-singles-und-paare/](http://www.energiewende-akzeptanz.de/wp-content/uploads/2016/12/Sonnberger-Ruddat-2016-Die-gesellschaftliche-Wahrnehmung-der-Energiewende.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Taylor, D. E. (2000): The rise of the environmental justice paradigm: Injustice framing and the social construction of environmental discourses. In: American behavioral scientist, 43 Jg., Heft 4, S. 508-580.
- Tews, K. (2014): Energiearmut – vom politischen Schlagwort zur handlungsleitenden Definition. In: Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria [Hrsg.]: Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: Springer VS, S. 441-449.
- Thomas, S./Schäfer-Sparenberg, C./Tholen, L./Dinges, K./Hermelink, A./John, A./Müller, A. (2014): Wirkungsanalyse bestehender Klimaschutzmaßnahmen und -programme sowie Identifizierung möglicher weiterer Maßnahmen eines Energie- und Klimaschutzprogramms der Bundesregierung – Wichtige Projektergebnisse. . Online: [https://wupperinst.org/uploads/tx\\_wupperinst/Wirkungsanalyse\\_Ergebnispapier.pdf](https://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Wirkungsanalyse_Ergebnispapier.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Umweltbundesamt (2014a): Der Weg zum klimaneutralen Gebäudebestand. Online: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/hgp\\_gebaeudesanierung\\_final\\_04.11.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/hgp_gebaeudesanierung_final_04.11.2014.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Umweltbundesamt (2014b): Konzepte gesellschaftlichen Wohlstands und ökologische Gerechtigkeit. TEXTE 45/2014. Online: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_45\\_2014\\_konzepte\\_gesellschaftlichen\\_wohlstands.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_45_2014_konzepte_gesellschaftlichen_wohlstands.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].
- Umweltbundesamt (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen. UMWELT

& GESUNDHEIT 01/2015. Online: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umwelt\\_und\\_gesundheit\\_01\\_2015.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umwelt_und_gesundheit_01_2015.pdf) [Zugriff: 08.03.2018].

Umweltbundesamt (2016): Soziale Aspekte des Umweltschutzes/Ökologische Gerechtigkeit. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/soziale-aspekte-des-umweltschutzes-ökologische> [Zugriff: 08.03.2018].

Wurster, S. (2013): Staatstätigkeit II: neue Formen politischer Steuerung. In: Schmidt, Manfred G/Wolf, Frieder/Wurster, Stefan [Hrsg.]: Studienbuch Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, S. 351-377.