

*Gutachten im Auftrag  
der Diakonie Deutschland*

# Sozial-ökologisches Existenzminimum

*Herausforderungen und Lösungsansätze  
für die Sicherstellung  
eines menschenwürdigen Existenzminimums  
in Zeiten der Transformation*

von

**Dr. Benjamin Held**  
(FEST e.V.)

**Dr. Irene Becker**  
(Empirische Verteilungsforschung)

# IMPRESSUM

Herausgeberin: Diakonie Deutschland  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
[diakonie@diakonie.de](mailto:diakonie@diakonie.de)

Autor:innen/ Layout: Dr. Benjamin Held  
Leiter Arbeitsbereich „Nachhaltige Entwicklung“  
FEST e.V. – Institut für Interdisziplinäre Forschung  
[benjamin.held@fest-heidelberg.de](mailto:benjamin.held@fest-heidelberg.de)

Dr. Irene Becker  
Empirische Verteilungsforschung  
[i-h.becker@t-online.de](mailto:i-h.becker@t-online.de)

Verantwortlich: Dr. Thomas Schiller  
Leiter Zentrum Kommunikation  
Diakonie Deutschland

Fachbetreuung: Anna-Lena Guske  
Referentin sozial-ökologische Transformation  
Zentrum Soziales und Beteiligung  
Telefon: +49 30 652 11-1119  
[anna-lena.guske@diakonie.de](mailto:anna-lena.guske@diakonie.de)

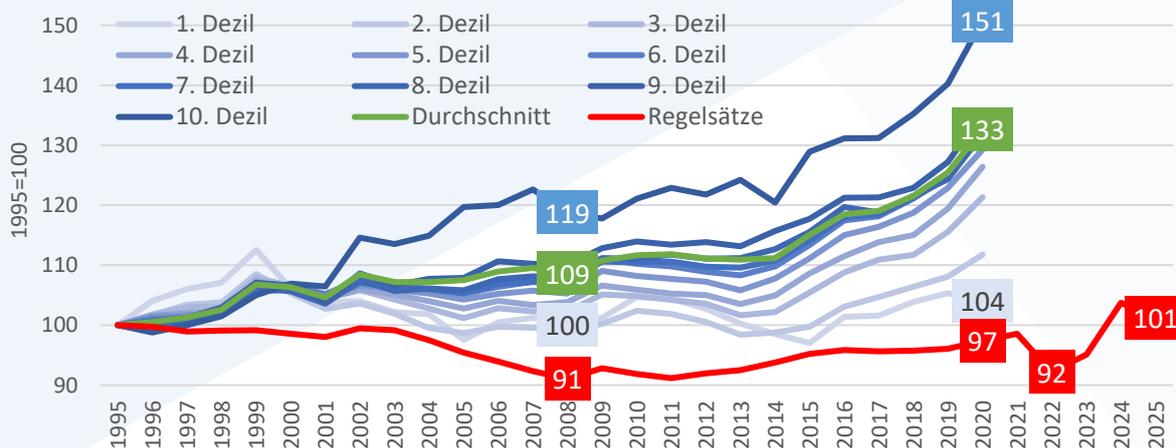
Stand: Februar 2025

Das Dokument enthält Links zu Websites Dritter, auf deren Inhalte wir keinen Einfluss haben. Deshalb können wir für diese fremden Inhalte oder die Sicherheit der Seiten auch keine Gewähr übernehmen. Für die Inhalte und Sicherheit der verlinkten Seiten ist stets der jeweilige Anbieter oder Betreiber der Seiten verantwortlich. Die verlinkten Seiten wurden zum Zeitpunkt der Verlinkung auf mögliche Rechtsverstöße überprüft. Rechtswidrige Inhalte oder Sicherheitsmängel waren zum Zeitpunkt der Verlinkung nicht erkennbar. Eine permanente Kontrolle der verlinkten Seiten ist ohne konkrete Anhaltspunkte einer Rechtsverletzung nicht zumutbar. Bei Bekanntwerden von Rechtsverletzungen werden wir derartige Links umgehend entfernen.

# ZENTRALE ERGEBNISSE – KURZ & KNAPP

- **Klimawandel als sozialpolitische Herausforderung und Aufgabe**  
 Der Klimawandel gefährdet die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums, auch in Deutschland. Entschlossener Klimaschutz stellt deswegen auch aus sozialpolitischer Perspektive ein zentrales Ziel dar. Aber die notwendigen Klimaschutzmaßnahmen zur Treibhausgas-Reduktion und Klimaanpassung können wiederum ebenfalls das menschenwürdige Existenzminimum gefährden. Eine soziale Ausgestaltung und eine soziale Einbettung der Klimaschutzmaßnahmen sind also unerlässlich. Zum einen wird damit der Wohlstand in Deutschland gesichert, zum anderen kann dies als Bedingung für die Umsetzung eines ambitionierten Klimaschutzes gelten, da andernfalls der nötige Rückhalt in der Bevölkerung für eine solche Politik fehlt. Weitere Informationen zu diesen Zusammenhängen bieten [Kapitel II](#) (Kurzfassung) und [Kapitel 3](#) (Langfassung), sowie das Fazit [Kapitel V](#) (Kurzfassung) und [Kapitel 6](#) (Langfassung).
  
- **Einführung des Begriffs des „sozial-ökologisches Existenzminimums“**  
Deskriptiv: Ausdruck, der die besonderen Herausforderungen hinsichtlich der Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums im Kontext der Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen (z.B. Belastungen durch Klimawandel und Transformationserfordernisse) adressiert.  
Instrumentell: Baustein einer sozial-ökologischen Transformation, der sicherstellen soll, dass das menschenwürdige Existenzminimum in und nach ihr gewährleistet ist. Geht dabei hinsichtlich der Lösungsansätze über das klassische Spektrum der Mindestsicherung hinaus und bezieht auch z.B. auch Verteilungs- und Infrastrukturfragen mit ein. Weitere Informationen zur Definition des sozial-ökologischen Existenzminimums bieten [Kapitel I](#) (Kurzfassung) und [Kapitel 2](#) (Langfassung).
  
- **Hohe Investitionsbedarfe lassen weiteres Konsumwachstum in den nächsten Jahren unwahrscheinlich erscheinen. Verteilungsfragen gewinnen damit noch mehr an Bedeutung**  
 Wegen der hohen Investitionsbedarfe und weiteren Ausgaben in mehreren Bereichen (u.a. Klima/Umwelt, Bildung, Infrastruktur, demografischer Wandel, Pflege, Verteidigung) erscheint ein allgemeines Konsumwachstum in Deutschland in den nächsten Jahren als unwahrscheinlich – zudem wäre es mit der Erreichung der Klimaziele voraussichtlich schwer vereinbar. Deshalb werden Verteilungsfragen besonders dringlich. Dabei zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass in den letzten Jahrzehnten insbesondere Haushalte mit hohen Einkommen Steigerungen erfahren haben, während die Einkommen im unteren Bereich weitgehend stagnierten. So sind die verfügbaren Einkommen von 1995 bis 2020 im obersten Einkommensdezil um 51% gestiegen, im Durchschnitt um 33%, im untersten Dezil hingegen nur um 4%. Wie eine speziell für dieses Gutachten durchgeführte Auswertung zeigt, hat sich der Regelsatz real betrachtet beim Vergleich mit den Einkommensdezilen am schlechtesten entwickelt: Er ist von 2002 bis 2008 deutlich zurückgegangen, befindet sich im Jahr 2020 leicht unterhalb des Niveaus von 1995 (-3%) und 2025 in etwa auf diesem (+1%). Weitere Informationen bieten [Kapitel III](#) (Kurzfassung) und [Kapitel 4.1](#) (Langfassung).

**Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes**  
 (1995 = 100, preisbereinigt, Nettoäquivalenzeinkommen)



Quellen: DIW Berlin, Bäcker et al (2007), BMAS, DESTATIS; eigene Darstellung; für genauere Angaben siehe Abbildung 2

➤ **Szenariorechnungen zur Verteilung zeigen: „Weiter-wie-bisher“ würde zu deutlichen Verlusten bis in die obere Mitte führen. „Moderate Umverteilung“ könnte dies verhindern**

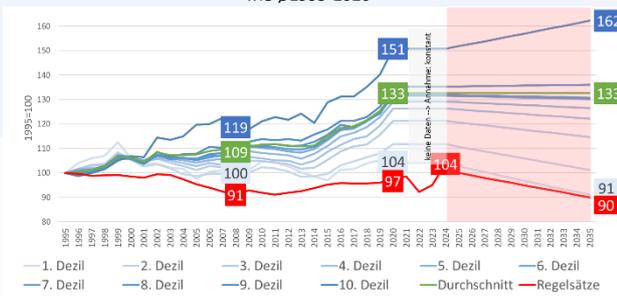
Szenariorechnungen bis zum Jahr 2035 verdeutlichen, dass eine Fortsetzung der Verteilungsentwicklung der letzten 25 Jahre bei Annahme eines ausbleibenden durchschnittlichen Einkommens- und Konsumwachstums (Grundannahme A) zu einer deutlichen Erhöhung der Ungleichheit führen würde. Dabei käme es zu realen Verlusten insbesondere bei den unteren Einkommen (ca. -10%), die Verlustzone würde aber bis in die obere Mitte reichen. Sollte es sogar zu einem leichten gesamtwirtschaftlichen Rückgang des Einkommens und Konsums kommen (Grundannahme B), würden die Einbußen bei den unteren Einkommen noch höher ausfallen (ca. -15%). Dem könnte durch eine moderate Umverteilung, bei der von 2024 bis 2035 jährlich 0,5% des Einkommens des 10. Dezils auf die unteren sechs Dezile umverteilt würden, entgegengewirkt werden: Unter den Szenarioannahmen ergäben sich in den unteren Einkommensschichten und in der Mitte keine Verluste. In den beiden unteren Einkommensdezilen – und damit verbunden auch im Regelsatz – wären sogar kleine bis moderate Zugewinne möglich. Und: Obwohl die Realeinkommen des obersten Dezils je nach Grundannahme bis 2035 annahmegemäß um 5 bis 10% sinken würden, ergäben sich hier im Vergleich zu 1995 weiterhin die höchsten Zuwächse aller Einkommensgruppen. Das gilt bereits für die gruppenspezifischen relativen Veränderungen gegenüber 1995, die in der Abbildung dargestellt sind, aber umso mehr hinsichtlich der absoluten Beträge: Hier übersteigen die Zugewinne des obersten Dezils weiterhin diejenigen im mittleren und unteren Einkommensbereich um ein Vielfaches. Weitere Informationen zu den Szenariorechnungen bieten [Kapitel III](#) (Kurzfassung) und [Kapitel 4.2](#) (Langfassung).

**Szenarien-Entwicklungen der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes (1995 = 100, preisbereinigt, Nettoäquivalenzeinkommen)**

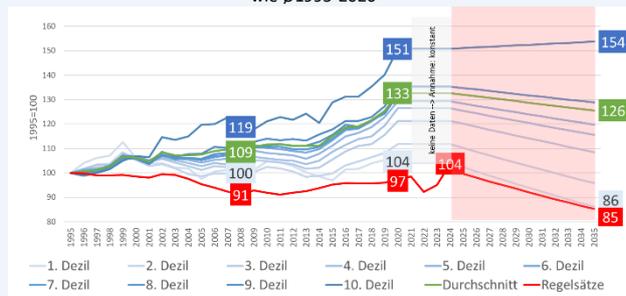
**Grundannahme A: Stagnation**

**Grundannahme B: Rückgang um 0,5% im Ø**

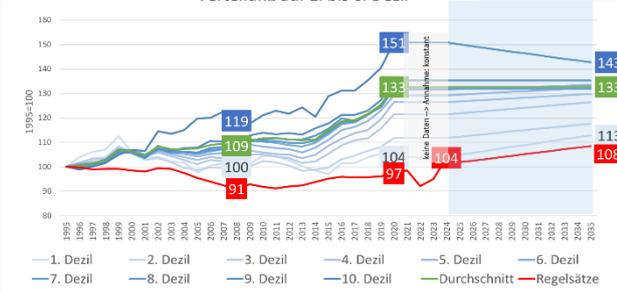
**Szen A1: Weiter-wie-bisher**  
Verteilungsentwicklung 2025-35  
wie Ø1995-2020



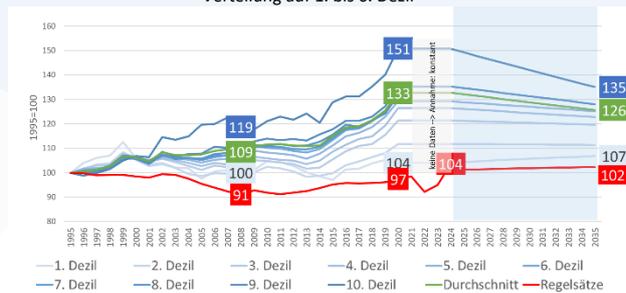
**Szen B1: Weiter-wie-bisher**  
Verteilungsentwicklung 2025-35  
wie Ø1995-2020



**Szen A3: Moderate Umverteilung**  
Umverteilung: zstl. 10. Dezil -0,5%  
Verteilung auf 1. bis 6. Dezil



**Szen B3: Moderate Umverteilung**  
Umverteilung: zstl. 10. Dezil -0,5%  
Verteilung auf 1. bis 6. Dezil



Quellen:1995-2025: DIW Berlin, Bäcker et al (2007), BMAS, DESTATIS; für genauere Angaben zu den Quellen siehe Abbildung 2 im Gutachten 2025-2035: eigene Szenarioannahmen; eigene Darstellung

➤ **Fünf Lösungsansätze zur Sicherstellung des sozial-ökologischen Existenzminimums**

Zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums in und nach der Transformation zur Klimaneutralität wurden fünf besonders relevante Lösungsansätze (LA) identifiziert. Dabei bauen die Vorschläge in Teilen aufeinander auf, bedingen sich in gewissem Umfang gegenseitig und entwickeln in der gemeinsamen Umsetzung Synergien. Ein Schwerpunkt wurde in diesem Gutachten auf den LA2: Reform der sozialen Mindestsicherung sowie den Teilaspekt Suffizienzpolitik des LA5 gelegt. Weitere Informationen zu den Lösungsansätzen inklusive konkreter Maßnahmenvorschläge bieten [Kapitel IV](#) (Kurzfassung) und [Kapitel 5](#) (Langfassung).

<b>LA1: STÄRKUNG UNTERER EINKOMMEN</b>		<b>LA2: REFORM DER SOZIALEN MINDESTSICHERUNG</b>	
<b>Zentrale Funktion</b>		<b>Zentrale Funktion</b>	
Sicherstellen, dass bei absehbar steigenden Preisen und Investitionserfordernissen Wohlfahrtsverluste bei Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln verhindert werden und dass Klimaschutz sowie umweltverträglicher Konsum möglich sind.		Sicherstellen, dass das menschenwürdige Existenzminimum im Zuge der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen nicht gefährdet ist. Eng verbunden mit LA1, um im Zusammenspiel einer ansonsten drohenden Zunahme der Ungleichheit, insbesondere der Armut und Prekarität, entgegenzuwirken.	
<b>LA3: AUSBAU DER ÖFFENTLICHEN INFRASTRUKTUR/ DASEINSVORSORGE</b>	<b>LA4: SOZIALE AUSRICHTUNG VON FÖRDERPROGRAMMEN/ SUBVENTIONEN</b>	<b>LA5: VERTEILUNGS- &amp; SUFFIZIENZPOLITIK</b>	
<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	
Sicherstellen, dass grundlegende Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen und dass deren Bereitstellung kompatibel mit der Erreichung der Klimaziele bzw. insgesamt der Einhaltung planetarer Grenzen ist.	Sicherstellen, dass angesichts knapper Haushaltsmittel diejenigen Bürgerinnen und Bürger bei der Transformation unterstützt werden, die sich andernfalls die notwendigen Investitionen nicht leisten könnten oder über Gebühr belastet würden.	Sicherstellung der Finanzierung der vielfältigen staatlichen Investitions- und Unterstützungserfordernisse sowie Setzung der ermöglichenden Rahmenbedingungen, Anreize und Regelungen, damit im Sinne eines "Genugs" ein gutes Leben für Alle möglich ist.	

## Inhaltverzeichnis

### ZENTRALE ERGEBNISSE – KURZ & KNAPP ..... 3

#### KURZFASSUNG DES GUTACHTENS

I. Was bedeutet „sozial-ökologisches Existenzminimum“?.....	7
II. Klimawandel und Existenzminimum: zentrale Wirkzusammenhänge .....	8
III. Makroökonomische Perspektive: Investitionen, Konsum, Einkommen, Verteilung .....	12
IV. Lösungsansätze.....	20
V. Fazit.....	23

#### LANGFASSUNG DES GUTACHTENS

<b>1 EINLEITUNG &amp; HINTERGRUND.....</b>	<b>26</b>
<b>2 VOM MENSCHENWÜRDIGEN ZUM SOZIAL-ÖKOLOGISCHEN EXISTENZMINIMUM .....</b>	<b>28</b>
<b>3 ÜBERBLICK DER WIRKZUSAMMENHÄNGE .....</b>	<b>31</b>
<b>4 MAKROÖKONOMISCHE PERSPEKTIVE: INVESTITIONEN, KONSUM, EINKOMMEN, VERTEILUNG .....</b>	<b>35</b>
4.1 Beschreibung des Problemzusammenhangs.....	35
4.2 Szenariorechnungen zu potenziellen Verteilungsentwicklungen .....	44
<b>5 LÖSUNGSANSÄTZE .....</b>	<b>52</b>
5.1 Allgemeine Einordnung .....	52
5.2 Übersicht der Lösungsansätze.....	53
5.3 Stärkung unterer Einkommen .....	56
5.4 Reform der sozialen Mindestsicherung.....	57
5.5 Ausbau der öffentlichen Infrastruktur/Daseinsvorsorge .....	65
5.6 Soziale Ausrichtung von Förderprogramme/Subventionen.....	67
5.7 Verteilungs-/Suffizienzpolitik .....	70
<b>6 FAZIT .....</b>	<b>77</b>
<b>7 ANHANG .....</b>	<b>79</b>
7.1 Datentabellen zur Verteilungsentwicklung und den Szenariorechnungen.....	79
7.2 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	84
7.3 Literaturverzeichnis.....	85

## Kurzfassung des Gutachtens

Das vorliegende Gutachten zum sozial-ökologischen Existenzminimum befasst sich mit den Zusammenhängen zwischen den aus der Überschreitung planetarer Belastungsgrenzen resultierenden Herausforderungen und einem menschenwürdigen Existenzminimum in Deutschland. Die Konkretisierung der Überlegungen zum sozial-ökologischen Existenzminimum beschränkt sich im Folgenden auf die Herausforderungen, die sich durch den Klimawandel ergeben. Im Fokus steht zunächst die Frage, wie und aus welchen Gründen das Ziel der Existenzsicherung infolge des Klimawandels bereits beeinträchtigt wurde und absehbar weiter gefährdet wird – sowohl im Hinblick auf (potenzielle) Schäden auf Grund des Klimawandels, als auch im Hinblick auf die Kosten, die durch Klimaschutzmaßnahmen (Mitigation und Adaption) entstehen (können). Ausgehend von der im Gutachten begründeten Annahme, dass ein generelles Konsumwachstum in Deutschland in den nächsten Jahren – insbesondere auf Grund der hohen Investitionsbedarfe – unwahrscheinlich und mit der Erreichung der Klimaziele schwer vereinbar erscheint, werden Verteilungsfragen besonders dringlich. Dementsprechend werden auf Basis der Entwicklung der vergangenen 25 Jahre Szenario-Rechnungen zu möglichen zukünftigen Verteilungsentwicklungen der Einkommen durchgeführt. Darauf aufbauend werden Lösungsansätze vorgestellt, die auf dem Weg zur Klimaneutralität zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums im nationalen Kontext beitragen.

### I. Was bedeutet „sozial-ökologisches Existenzminimum“?

Der Begriff des sozial-ökologischen Existenzminimums ist eng verbunden mit dem Begriff des menschenwürdigen Existenzminimums und damit auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz fokussiert, dass die Würde jedes Menschen unantastbar und insbesondere die Existenzsicherung durch den Staat zu gewährleisten ist. Dies erfordert eine stete Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen, also auch an die Herausforderungen, die sich im Kontext der planetaren Belastungsgrenzen und dem Verbleib innerhalb dieser ergeben. Ein besonders drängendes Thema ist dabei die Klimakrise mit ihren Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse, insbesondere auch im Niedrigeinkommensbereich. Dabei

#### DEFINITION

##### SOZIAL-ÖKOLOGISCHES EXISTENZMINIMUM

**Deskriptiv:** Ausdruck, der die besonderen Herausforderungen hinsichtlich der Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums im Kontext der Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen (z.B. Belastungen der Menschen durch Klimawandel und Transformationserfordernisse) adressiert.  
**Instrumentell:** Baustein einer sozial-ökologischen Transformation, der sicherstellen soll, dass das menschenwürdige Existenzminimum in und nach ihr gewährleistet ist.

Geht dabei hinsichtlich der Lösungsansätze über das klassische Spektrum der Mindestsicherung hinaus und bezieht auch z.B. auch Verteilungs- und Infrastrukturfragen mit ein.

sind nicht nur die unmittelbaren Folgen des Klimawandels zu berücksichtigen, sondern auch die Effekte von strukturellen und preislichen Veränderungen im Zuge der notwendigen Transformation hin zur Klimaneutralität. Letztere ist unerlässlich, um innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen nachhaltig leben und wirtschaften zu können, geht aber ebenfalls mit besonderen Herausforderungen bei der Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums einher.

Die Zielgröße des sozial-ökologischen Existenzminimums ist letztlich als eine konsequente Weiterentwicklung des gängigen Begriffs des soziokulturellen Existenzminimums zu verstehen. Sie umfasst – wie auch der konventionelle

Begriff – die Möglichkeit zur Deckung sowohl physischer Bedarfe als auch der Kosten eines teilnehmenden Lebens in der Gesellschaft, berücksichtigt aber bei der Abgrenzung des „Notwendigen“ die zunehmenden Probleme bzw. Herausforderungen infolge der Klimakrise und Transformationserfordernisse. Dementsprechend ist auch das Spektrum der potenziellen Lösungswege geweitet. Es umfasst nicht nur direkte monetäre Transfers und klassische Instrumente der Grundsicherung, sondern beispielsweise auch den Bereich der öffentlichen Infrastruktur sowie Verteilungs- und Suffizienzpolitik. Ausführlichere Informationen zu den Hintergründen und den Begriffen des Gutachtens finden Sie in Kapitel 2 der Langfassung.

## II. Klimawandel und Existenzminimum: zentrale Wirkzusammenhänge

Der Versuch einer kompakten Übersicht der Wirkzusammenhänge ist in Abbildung 1 dargestellt. Das Ziel der Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums in und nach der zur Erreichung von Klimaneutralität nötigen Transformation ist gefährdet sowohl auf Grund der Auswirkungen des Klimawandels (1) und der damit einhergehenden Schäden (A) selbst, als auch durch die Maßnahmen zur Eindämmung (2) desselben. Dabei legen zahlreiche wissenschaftliche Studien nahe, dass Investitionen in die Verhinderung weiteren Klimawandels (Mitigation) und zur Anpassung an die Auswirkungen (Adaption) des bereits erfolgten Klimawandels deutlich günstiger sind als diese zu unterlassen, sprich den Klimawandel noch stärker und ohne Anpassungsmaßnahmen voranschreiten zu lassen.<sup>1</sup> Nichtsdestotrotz können und werden auch solche Maßnahmen im Vergleich zum Status Quo – der auf Grund der Übernutzung planetarer Grenzen als nicht nachhaltig eingestuft werden muss, vielfach auf der Externalisierung von Kosten beruht<sup>2</sup> und damit als „ungerecht“ angesehen werden kann – mit Auswirkungen auf die Konsum-, Teilhabe- und Verwirklichungschancen einhergehen. Daraus folgt – wie bereits erwähnt – nicht, dass die Umsetzung von Klimaschutz-Maßnahmen nicht lohnenswert bzw. effizient wäre. Im Gegenteil, sie ist dringend geboten. Zum einen gilt dies aus der Perspektive internationaler Klimagerechtigkeit. Denn unter dem fortschreitenden Klimawandel werden voraussichtlich insbesondere die jetzt bereits besonders vulnerablen Menschen, vor allem im globalen Süden, leiden. Aber auch die Lebensgrundlagen, Konsum-, Teilhabe- und Verwirklichungschancen in Deutschland werden ohne klimapolitisch ausgerichtete Maßnahmen (noch stärker) durch intensivere und häufigere Naturkatastrophen und die damit einhergehenden Folgen (z.B. Preissteigerungen und Versorgungsengpässe) immer unmittelbarer negativ betroffen sein.<sup>3</sup>

Bezüglich der konkreten Beeinträchtigungen werden bei den Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels bzw. der Folgen (2) drei unterschiedliche Kategorien unterschieden:

- erstens die Investitionen in Klimaanpassungsmaßnahmen (B),
- zweitens die Investitionen in die Transformation zur Reduktion von Treibhausgas(THG)-Emissionen (C) und
- drittens die CO<sub>2</sub>-Bepreisung (D).

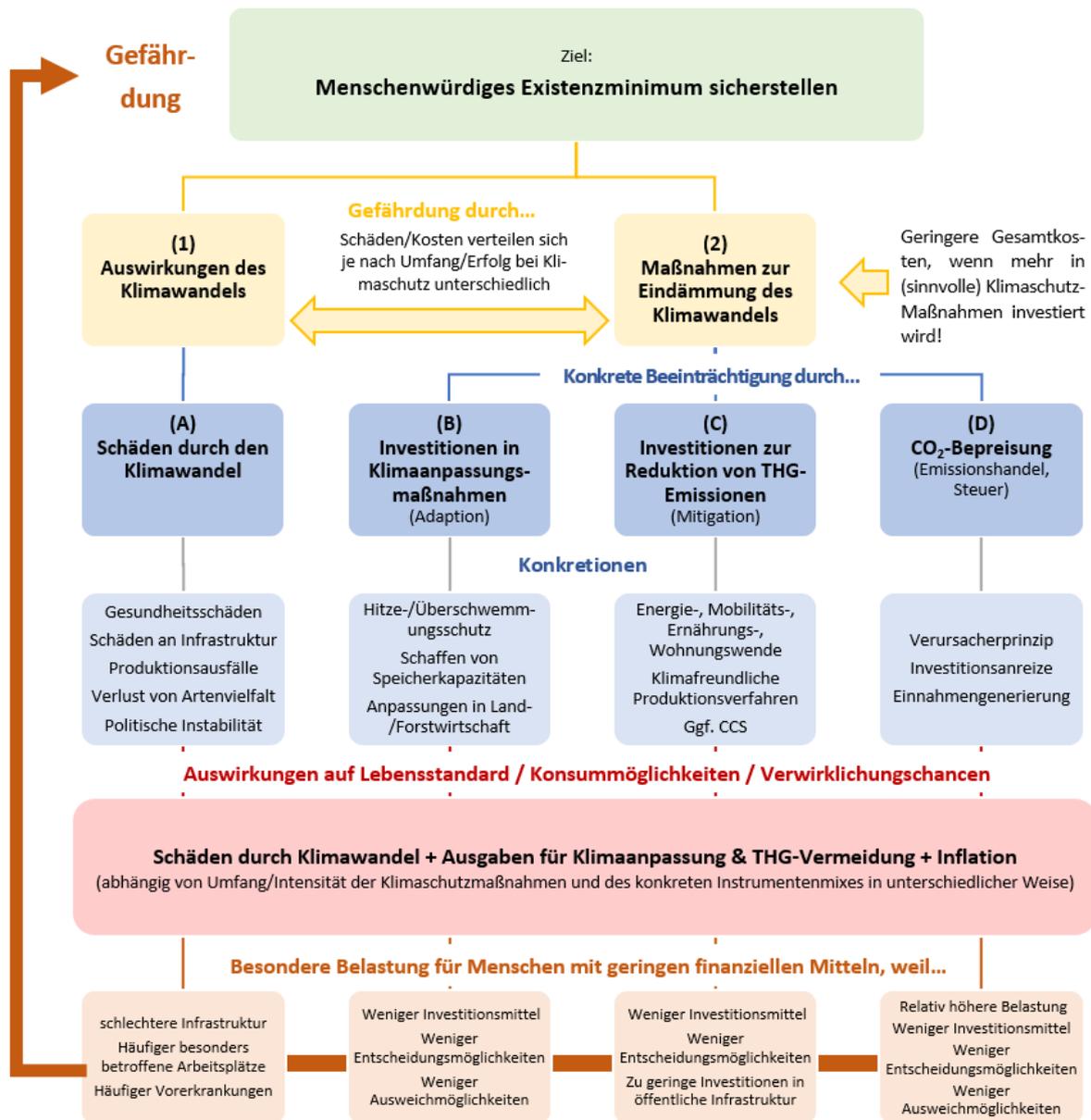
<sup>1</sup> Als zentraler Startpunkt solcher Studien kann der Stern-Report aus dem Jahr 2006 gelten (Stern 2006). Danach gab es zahlreiche weitere Studien, ganz aktuell z.B. vom Potsdam-Institut für Klimaforschung (PIK) (Kotz, Levermann, Wenz 2024).

<sup>2</sup> Entweder auf andere heute lebende Menschen (intragenerationelle Externalisierung) oder zukünftig lebende Menschen (intergenerationelle Externalisierung).

<sup>3</sup> Hinsichtlich der ethischen Einordnung und Konkretisierung von Klimagerechtigkeit sei auch auf die Stellungnahme des Deutschen Ethikrats „Klimagerechtigkeit“ hingewiesen (Deutscher Ethikrat 2024).

Zusammen mit den Auswirkungen des Klimawandels (A) selbst führen diese in unterschiedlicher Art zu Belastungen für die privaten Haushalte. Diese können durch unmittelbare Schäden (z.B. hinsichtlich der Gesundheit infolge von Hitze oder durch Überschwemmungen mit Sachschäden) sowie infolge von Inflation (z.B. CO<sub>2</sub>-Bepreisung; höhere Lebensmittelpreise durch Ernteaufälle; Mehrkosten durch Transformation der Energieerzeugung) und höheren Investitionsnotwendigkeiten (z.B. energetische Gebäudesanierung; E-PKW) entstehen. Das Ausmaß, die Schwere und das Verhältnis der jeweiligen Beeinträchtigungen zueinander hängt zum einen davon ab, wie konsequent Klimaschutz (weltweit) vorangetrieben wird – sprich wie stark der Klimawandel voranschreitet – und zum anderen davon, welche Klimaschutzmaßnahmen ausgewählt werden und wie diese konkret ausgestaltet und sozial eingebettet sind.

Abbildung 1: Übersicht der Wirkungszusammenhänge



Eigene Darstellung

Dabei gibt es verschiedene Wirkzusammenhänge, infolge derer Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln (niedrige Einkommen, kein/geringes Vermögen) besonders stark von den Auswirkungen in Folge des Klimawandels betroffen und besonders vulnerabel sind, insbesondere folgende:

- Es **fehlen die notwendigen finanziellen Mittel für Investitionen** (z. B. in energieeffiziente Geräte, in Hitze- und Gebäudeschutz, in Wiederherstellungen nach Überflutungen) oder sie müssen mit hohem Fremdkapitalanteil zu häufig ungünstigen Konditionen finanziert werden. Dies kann auf Grund der engen Budgetrestriktionen direkt zu Beeinträchtigungen von Bedürfnissen führen, die unmittelbare Relevanz für das menschenwürdige Existenzminimum haben (Grundbedürfnisse, sozio-kulturelle Teilhabe).
- Geringe finanzielle Mittel sind meist mit **geringen Entscheidungs-, Einfluss- und Ausweichmöglichkeiten** verbunden. Wenn zum Beispiel kein Wohneigentum vorhanden, der Mietmarkt angespannt und der Altvertrag vergleichsweise günstig ist, haben Mieter\*innen keine realistische Möglichkeit, in eine energetisch (zumindest teilweise) sanierte Wohnung umzuziehen. Zudem ist im Niedriglohnbereich die Arbeitsplatzmobilität mangels alternativer Erwerbsmöglichkeiten häufig gering, was die Umzugsmöglichkeiten nochmals einschränkt.
- Menschen mit geringen finanziellen Mitteln **arbeiten häufiger in Berufen, die von Hitze stark betroffen** sind, also zum Beispiel als Bauarbeiter\*innen, Handwerker\*innen oder Angestellte in schlecht klimatisierten Räumen (Hsiang et al. 2017). Zudem liegen im Vergleich zu Mittel- und Oberschichten **häufiger Vorerkrankungen** vor, die anfälliger für die gesundheitlichen Auswirkungen von Hitzewellen machen (Geyer 2021).
- Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln **wohnen häufig in Gegenden, die besonders schwer von Klimawandelfolgen betroffen sind**, zum Beispiel weil es weniger Grünanlagen gibt, hohe Siedlungsdichten vorherrschen und die Wohnungen schlecht gedämmt sind (Beermann et al. 2021: 38f).
- Hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zeigen empirische Auswertungen, dass – zumindest relativ gesehen – Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln vergleichsweise stark von dieser betroffen sind. Ohne weitere Maßnahmen ergeben sich also **regressive Belastungswirkungen**, Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln müssen also einen größeren Teil ihres Einkommens zur Begleichung des CO<sub>2</sub>-Preises aufbringen als wohlhabendere. Nach aktuellen Auswertungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin fallen in den Bereichen Heizen und Strom sogar die absoluten Mehrkosten durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Niedrigeinkommensbereich überdurchschnittlich aus, so dass auch eine Pro-Kopf-Rückverteilung in gleicher Höhe, z. B. in Form eines (undifferenzierten) Klimageldes, nicht zu einer progressiven Verteilungswirkung führen würde (Grabka 2024: Abbildung 2). Dieser Zusammenhang könnte sich zukünftig noch verstärken, falls sich weiterhin insbesondere wohlhabende Haushalte Klimaschutzmaßnahmen – sprich eine Reduktion ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen – leisten können.
- Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln **werden durch Inflation stärker beeinträchtigt** als diejenigen mit mittlerem und hohem Wohlstand, insbesondere wenn die Preissteigerungen zentrale Grundbedürfnisse betreffen. Denn diese machen bei Haushalten mit geringen Einkommen einen **deutlich größeren Ausgabenanteil** aus (Becker 2017: Tab. 18.3, 18.4, 18.5 und 18.6). Erhebliche Preissteigerungen auf Grund des Klimawandels z.B. im Wohnungsbereich und bei Lebensmitteln, wie sie unter anderem eine Studie von PIK und EZB prognostiziert (Kotz, Levermann, Wenz 2024), sind deswegen für untere Einkommenssegmente besonders kritisch.

Definitionsgemäß verfügen Menschen mit geringen finanziellen Mitteln über **keine oder nur geringe finanzielle Rücklagen** (Spannagel, Brülle 2024: 9; Becker 2017: Tab. 18.1a), um auf etwaige unerwartete Belastungen ohne Einschränkungen bei Grundbedürfnissen und grundlegender sozio-kultureller Teilhabe reagieren zu können. Etwaige Kostensteigerungen ohne korrespondierende Erhöhungen der Einkommen führen also oft unmittelbar zu Einschränkungen bei Grundbedürfnissen und grundlegender sozio-kultureller Teilhabe.

Aus diesen Gründen ist die **Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums auch in Deutschland gefährdet**, sowohl durch den Klimawandel selbst, als auch durch die Maßnahmen zur Eingrenzung und Anpassung. Sollten die Verteilungswirkungen und sozialen Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden, so drohen...

- **massive Wohlfahrtsverluste für die betroffenen Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln**, wobei die Schwere der Betroffenheit individuell sehr unterschiedlich ausfallen und auch deutlich bis in die Mitte der Gesellschaft reichen kann,
- sowie eine **unzureichende Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen** und damit die Verfehlung der Klimaziele, weil...
  - die Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln nicht die Möglichkeiten zur Umsetzung von Maßnahmen hätten,
  - der Rückhalt in der Bevölkerung für ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen nicht groß genug wäre und sich diese deswegen nicht umsetzen ließen (Detsch 2024: 9f).

### III. Makroökonomische Perspektive: Investitionen, Konsum, Einkommen, Verteilung

#### Beschreibung des Problemzusammenhangs

Die gesellschaftspolitische Brisanz der skizzierten Herausforderungen ist auch wesentlich vom gesamtwirtschaftlichen Rahmen abhängig. Sie ist in Zeiten geringen oder keines Wirtschaftswachstums größer als unter Wachstumsbedingungen, wenn insgesamt deutliche Zuwächse erzielt werden können und ein „Mehr“ zu verteilen ist. Dabei sind die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen. Sie lagen in den letzten 20 Jahren nur noch bei etwa einem Prozent, nachdem sie in den 1950er Jahren noch bei 8%, in den 1960ern bei 4%, in den 1970ern bei 3%, in den 1980ern bei 2,5% und in den 1990ern bei 1,5% gelegen hatten (Statistisches Bundesamt 2023). 2023 und voraussichtlich auch 2024 liegt die Wachstumsrate nahe Null.

Die Berücksichtigung der planetaren Grenzen und dementsprechend die Einhaltung der Klima- und weiterer Umweltziele werden weitgehend als inhaltlich angemessen akzeptiert und sind nach aktuellem Rechtsstand geboten.<sup>4</sup> Die daraus folgenden Investitionserfordernisse allein im Kontext des Klimawandels sind enorm und unerlässlich, wenn weiter zunehmende Schäden vermieden werden sollen. Eine aktuelle Studie der Agora-Institute schätzt, dass die zur Erreichung von Klimaneutralität notwendigen Investitionen pro Jahr bis 2040 bei rund 11% des BIP liegen, wobei 8% ohnehin angefallen wären (weil zum Beispiel nach Ablauf der „normalen“ Lebensdauer ein fossiler durch einen E-PKW ersetzt wird), 3% jedoch zusätzliche Klima-Investitionen darstellen (Agora Think Tanks 2024). Dabei wird in aktuellen Prognosen im Zuge der THG-Prognostizierung für Deutschland in den kommenden Jahren bis 2040 ein durchschnittliches BIP-Wachstum von etwa 1% pro Jahr angenommen (Mendelevitch et al 2024). Nun kann ein Teil der Investitionen möglicherweise auch zu Wachstumseffekten führen, und ein Teil kann über Schuldenaufnahme finanziert werden. Dies hat allerdings seine Grenzen, und im Fall der Schuldenaufnahme werden Belastungswirkungen „nur“ in die Zukunft verschoben. Letzteres kann in gewissen Fällen zwar durchaus als angemessen angesehen werden, denn für Investitionen ist die (teilweise) Kreditfinanzierung eine Normalität. Eine vollständige Finanzierung der gesamten Investitionserfordernisse ohne Reduktionen auf der BIP-Verwendungsseite an anderer Stelle erscheint allerdings unwahrscheinlich und zudem schwer in Einklang zu bringen mit der Erreichung der Klimaziele. Dies gilt insbesondere, wenn bei der Frage der Zielerreichung nicht nur die Frage adressiert wird, wann letztlich Klimaneutralität erreicht wird, sondern auch wie viele Emissionen bis dahin verursacht werden bzw. wurden (Budget-Ansatz (Umweltbundesamt 2024)).

Diese Problematik erscheint noch gravierender angesichts weiterer bevorstehender Herausforderungen. Dazu zählen u.a.

- die Bewältigung weiterer Umweltprobleme (z.B. des Biodiversitätsverlusts),
- die Behebung des Investitionsrückstaus in den Kommunen,
- die Auswirkungen des sich fortsetzenden demografischen Wandels,
- der damit einhergehende Anstieg der Anzahl der Pflegebedürftigen,
- höhere Militärausgaben im Zuge der „Zeitenwende“,
- und die weitere Unterstützung der Ukraine bei der Verteidigung und beim Wiederaufbau.

<sup>4</sup> Vgl. das aktuelle Klimaschutzgesetz Deutschlands, das Paris Agreement und den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts.

## MAKROÖKONOMISCHE KENNZIFFERN FÜR DEUTSCHLAND

### Konsumwachstum 1991-2023:

ca. 1%/Jahr

### Zusätzliche Klimaschutz-Investitionen bis

2040: ca. 3% des BIP/Jahr

### + weitere Herausforderungen

(z.B. Biodiversität, Investitionsrückstau, Demografie, Pflege, „Zeitenwende“, Unterstützung der Ukraine, ...)

### Wirtschaftswachstum DE bis 2040:

ca. 1%/Jahr

→ teilweise Finanzierung der Investitionsbedarfe über Wachstumseffekte und Schulden denkbar, aber allgemeines weiteres Konsumwachstum erscheint unwahrscheinlich

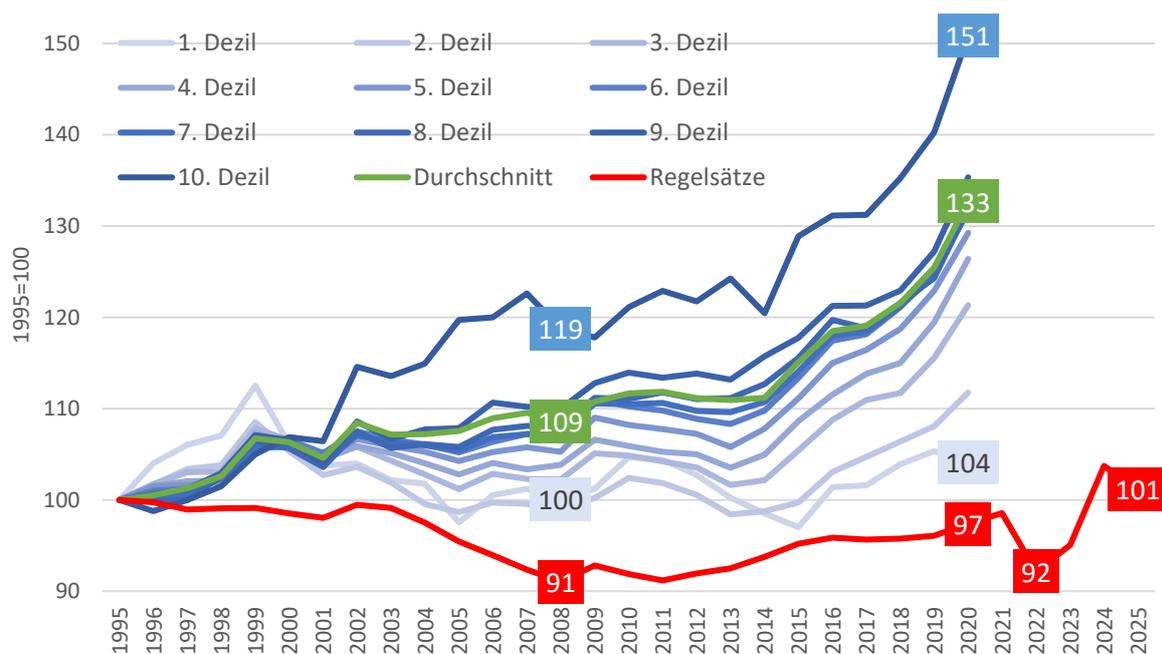
Bezieht man einige dieser weiteren Herausforderungen mit ein, so zeigen aktuelle Abschätzungen zu den zusätzlichen Investitionsbedarfen noch deutlich höhere Werte als bei alleiniger Betrachtung der Transformation zur Klimaneutralität. So kommt eine Studie des Dezernats Zukunft auf einen zusätzlichen jährlichen öffentlichen Investitionsbedarf in Höhe von 130 Mrd. € bis zum Jahr 2030 (insgesamt 782 Mrd. €), um gesellschaftlich breit akzeptierte Ziele im Kontext von Klimaschutz, Bildung, öffentlicher Infrastruktur und äußerer Sicherheit erreichen zu können (Heilmann et al. 2024). Die nur den öffentlichen Bereich betreffenden zusätzlichen Ausgaben entsprechen etwa 3% des BIP und damit noch einmal rund 1,5% mehr als nach der oben vorgestellte Agora-Studie, die den öffentlichen Finanzierungsbedarf zur Erreichung von Klimaneutralität mit 58 Mrd. € pro Jahr beziffert hatte (die weiteren erforderlichen Mittel betreffen private Investitionen).

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen und den damit einhergehenden Investitionserfordernissen scheint es also zwar denkbar, dass wegen der enormen Investitionserfordernisse das BIP in den kommenden Jahren wächst, dieses Wachstum wäre allerdings investitionsgetrieben bzw. müsste es sein. Ein weiteres allgemeines Konsumwachstum wie in Deutschland seit der Wiedervereinigung im Durchschnitt in Höhe von etwa einem Prozent pro Jahr (siehe Kapitel 4.1.1 und Abbildung 6) scheint hingegen mindestens fraglich. Denn zum einen werden Investitionsmittel einen größeren Anteil des BIP und auch der jeweiligen Haushaltseinkommen ausmachen müssen, zum anderen führt der Klimawandel zu erhöhten Produktions- und Schadenskosten, die wiederum zu Erhöhungen des Preisniveaus und Änderungen der Preisstruktur und damit zu Reallohnverlusten führen. Hinzu kommt, dass der Staat zur Finanzierung der Investitionen auf zusätzliche Mittel angewiesen ist, die bei Aufbringung über eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung ebenfalls zu Preissteigerungen führen, bei Steuerfinanzierung sinkende Nettoeinkommen mit sich bringen und bei Schuldenfinanzierung eine steigende Zinslast hervorrufen.

## Verteilungsfragen – ein Blick in die Vergangenheit

Wenn die oben begründete These zutrifft, dass ein allgemeines Konsumwachstum in Deutschland in den kommenden Jahren unwahrscheinlich und zudem nicht vereinbar mit der Erreichung der Klimaziele ist, sind Verteilungsfragen von besonderer und zunehmender Relevanz. Dabei zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass es in den letzten Jahrzehnten zu einer Erhöhung der Ungleichheit der Einkommen in Deutschland gekommen ist. Zurückgegriffen wird auf Auswertungen des DIW Berlin auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) hinsichtlich der Entwicklung der realen verfügbaren Einkommen im Zeitraum 1995-2020 (1995=100) (Grabka 2024). Das Ausweichen auf Einkommensdaten ist notwendig, da entsprechend differenzierte Verteilungsdaten zu Konsumausgaben nicht vorliegen. Die Ergebnisse des DIW Berlin zeigen, dass sich insbesondere die Einkommen im oberen Einkommensbereich und insbesondere der Top-10% erhöhten (+51%) (siehe Abbildung 2). Über die Einkommensdezile nehmen die Zugewinne ab, liegen in der Mitte bei etwa 30% und sind bei den unteren 10% (1. Dezil) kaum noch vorhanden (+4%).

Abbildung 2: Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes (1995 = 100, preisbereinigt, Nettoäquivalenzeinkommen nach neuer OECD-Skala)



Quellen: 1) Dezildaten: DIW Berlin, SOEP-Daten, Grabka 2024, Daten auf Anfrage zur Verfügung gestellt, eigene Darstellung; 2) Regelsatz: 2.1) Eckregelsätze 1991-2004: Bäcker et al. 2007: S. 324, Tabelle III.19.; 2.2) Regelsätze 2005 bis 2024: Statista, ID 241114, auf Basis von Daten des BMAS; VPI 1995-2017: Statistisches Bundesamt, GENESIS-Datenbank, Code: 61111-0001; RPI 2017-2023: Auf Anfrage vom BMAS bereitgestellt; Schätzung Preisentwicklung 2024: 2,8% (Prognose Bundesregierung Februar 2024)

## VERTEILUNGSENTWICKLUNGEN

### DEUTLICHE ERHÖHUNG DER EINKOMMENSUN- GLEICHHEIT VON 1995 BIS 2020:

**10. Dezil: +51%**

**Durchschnitt: +33%**

**1. Dezil: +4%**

**Regelsatz: -3%**

### ENTWICKLUNG DES REGELSATZNIVEAUS

**1995-2020:** Konstant unterhalb des Niveaus von 1995. Minimum des Index bei 91 (-9%) im Jahr 2008 wegen schlechter wirtschaftlicher Entwicklung und Hartz IV-Einführung. Danach Erholung auf Indexwert von 97 (-3%) entsprechend der leicht positiven Entwicklung der unteren Einkommen.

**2021-2025:** Starker Rückgang durch Inflation in 2022. Durch Bürgergeldeinführung, nachziehenden Inflationsausgleich und Anpassung der Fortschreibungsmethodik relativ deutlicher Anstieg 2024, der durch Nullrunde 2025 aber teilweise wieder kompensiert wird. 2025 entspricht das Niveau in etwa dem des Jahres 1995.

Auch bei den Regelbedarfssätzen, also den pauschalisierten Geldleistungen, die Sozialhilfe- bzw. ALGII- bzw. Bürgergeld-Beziehende erhalten, gab es von 1995 bis 2020 keine Zuwächse,<sup>5</sup> vielmehr sogar Rückgänge um etwa 3%. Insgesamt verbleibt der Regelsatz in diesem Zeitraum dauerhaft unter dem Indexwert von 1995 und erreicht 2008 mit 91 sein Minimum. Der deutliche Rückgang von 2002 bis 2008 lässt sich zum einen auf die in diesem Zeitraum schlechte wirtschaftliche Lage zurückführen, die insbesondere in unteren Einkommensbereichen auch jenseits des Regelsatzes zu Einbußen führte, und zum anderen auf die Einführung von Hartz IV. Anders als bei den Einkommensverteilungsdaten sind beim Regelsatz schon die Entwicklungen bis 2025 bekannt. Ausgelöst durch die hohen Inflationsraten, auf die die Regelsätze nur verzögert reagier(t)en, kam es hier 2022 zu einer deutlichen Einbuße, die 2023 nur in Teilen kompensiert wurde. 2024 ist erstmals in der gesamten Zeitreihe ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen, weil vergangene Inflationsschübe so verspätet in die Fortschreibungsformel eingehen und zu-

dem Letztere reformiert wurde.<sup>6</sup> Das Dynamisierungsverfahren führt allerdings 2025 wieder zu einer Nullrunde. Bei einer geschätzten Inflationsrate von etwa 2,5% ist dementsprechend im Jahr 2025 mit einer Reduktion des realen Regelsatzes auf einen Indexwert von 101 zu rechnen.

## Zentrale Ergebnisse der rückblickenden Verteilungsbetrachtung

Die Einkommensungleichheit hat sich in den letzten 25 Jahren deutlich vergrößert. Insgesamt nahmen die realen Einkommen von 1995 bis 2020 um rund 30% zu, wobei die Zugewinne über die Einkommensklassen immer weiter abnahmen von rund 50% im 10. Dezil auf eine weitgehende Stagnation im 1. Dezil (+4%). Bei den Regelsätzen zeigen sich sogar Rückgänge. Die realen Beträge lagen fast im gesamten betrachteten Zeitraum unterhalb des Niveaus von 1995, 2020 um 3%. Im Jahr 2025 werden sie in etwa wieder dem des Jahres 1995 entsprechen.

<sup>5</sup> Hinsichtlich der zur Berechnung verwendeten Datenquellen und Methoden sei auf Kapitel 4.1.2 in der Langfassung Studie verwiesen.

<sup>6</sup> Hinsichtlich der Fortschreibungsmethodik der Regelsätze und wie diese reformiert werden könnte bzw. sollte, wird in der vorliegenden Studie in Kapitel 5.4.2 ein Maßnahmenvorschlag unterbreitet.

## Szenariorechnungen zu Verteilungseffekten

Um die Auswirkungen eines ausbleibenden Konsumwachstums auf die einzelnen Einkommenssegmente abzuschätzen, werden in diesem Gutachten zwei alternative Grundannahmen hinsichtlich der Entwicklung der Konsumausgaben bzw. Einkommen bis 2035 gesetzt:

- **Grundannahme A „Stagnation“:**  
Im Durchschnitt bleiben Einkommen und Konsum konstant, es liegt also bezüglich der Gesamtsumme kein reales Einkommens- und Konsumwachstum vor (Wachstumsrate 0%)
- **Grundannahme B „Leichter Rückgang“:**  
Im Durchschnitt sinken die Realeinkommen und der Konsum um 0,5% pro Jahr (bezogen auf das Niveau des jeweiligen Vorjahres). Über den gesamten Zeitraum von 2025 bis 2035 entspricht dies einem Rückgang um 5,4%.<sup>7</sup>

Auf Basis der oben skizzierten historischen Entwicklung von 1995-2020 wurden für die Grundannahmen Stagnation (A) und Rückgang (B: -0,5%/Jahr) jeweils drei Verteilungsszenarien berechnet:

- **Szen 1 „Weiter-wie-bisher“:**  
Die Verteilungsentwicklung 2025-2035 entspricht der des Zeitraums 1995-2020.
- **Szen 2 „Alle gleich“:**  
Alle Dezile sind gleich betroffen  
(Grundannahme A: alle Realeinkommen konstant; Grundannahme B: alle realen Beträge minus 0,5% des Betrags des jeweiligen Vorjahres)
- **Szen 3 „Moderate Umverteilung“:**  
Das 10. Dezil verliert pro Jahr 0,5% mehr als die anderen Gruppen (Grundannahme A: -0,5%; B: -1,0%). Der (zusätzliche) Realeinkommensverlust von 0,5% des 10. Dezils wird auf die Dezile 1 bis 6 umverteilt mit folgenden Anteilen: Dezile 1-3: jeweils 20%, Dezile 4-5: jeweils 15%, Dezil 6: 10% des Umverteilungsvolumens (0,5% des Realeinkommens 2020 bzw. 2024 des obersten Dezils). Die realen Einkommen der Dezile 7 bis 9 bleiben konstant (A) bzw. sinken um 0,5% (B).

Bezüglich der **Entwicklung des Regelsatzes** wird angenommen, dass dieser sich entsprechend des Mittelwerts der Änderungen des 1. und 2. Dezils entwickelt. Die Annahme ist an der aktuellen Regelbedarfsermittlung orientiert. Diese setzt bei den Konsumausgaben der unteren 20% der Einkommensverteilung (einschließlich der Grundsicherungsbeziehenden) nach Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) an.<sup>8</sup> Bei allen Szenarien wurde hinsichtlich des Regelsatzes die Entwicklung des Jahres 2025 mit der Nullrunde und damit die inflationsbedingte Kürzung um 2,5% (siehe Abschnitt zuvor) einbezogen.

Die Daten-Tabellen zu den einzelnen Szenariorechnungen können im Anhang in Abschnitt 7.1 nachvollzogen werden.

<sup>7</sup> Der Zeitraum 2025-2035 entspricht elf Jahresschritten. Da der prozentuale Rückgang sich jeweils auf den bereits leicht reduzierten Vorjahreswert bezieht, liegt der Rückgang im Zeitraum 2025-2035 nicht bei 5,5% ( $11 \cdot 0,5\%$ ), sondern etwas niedriger bei 5,4%.

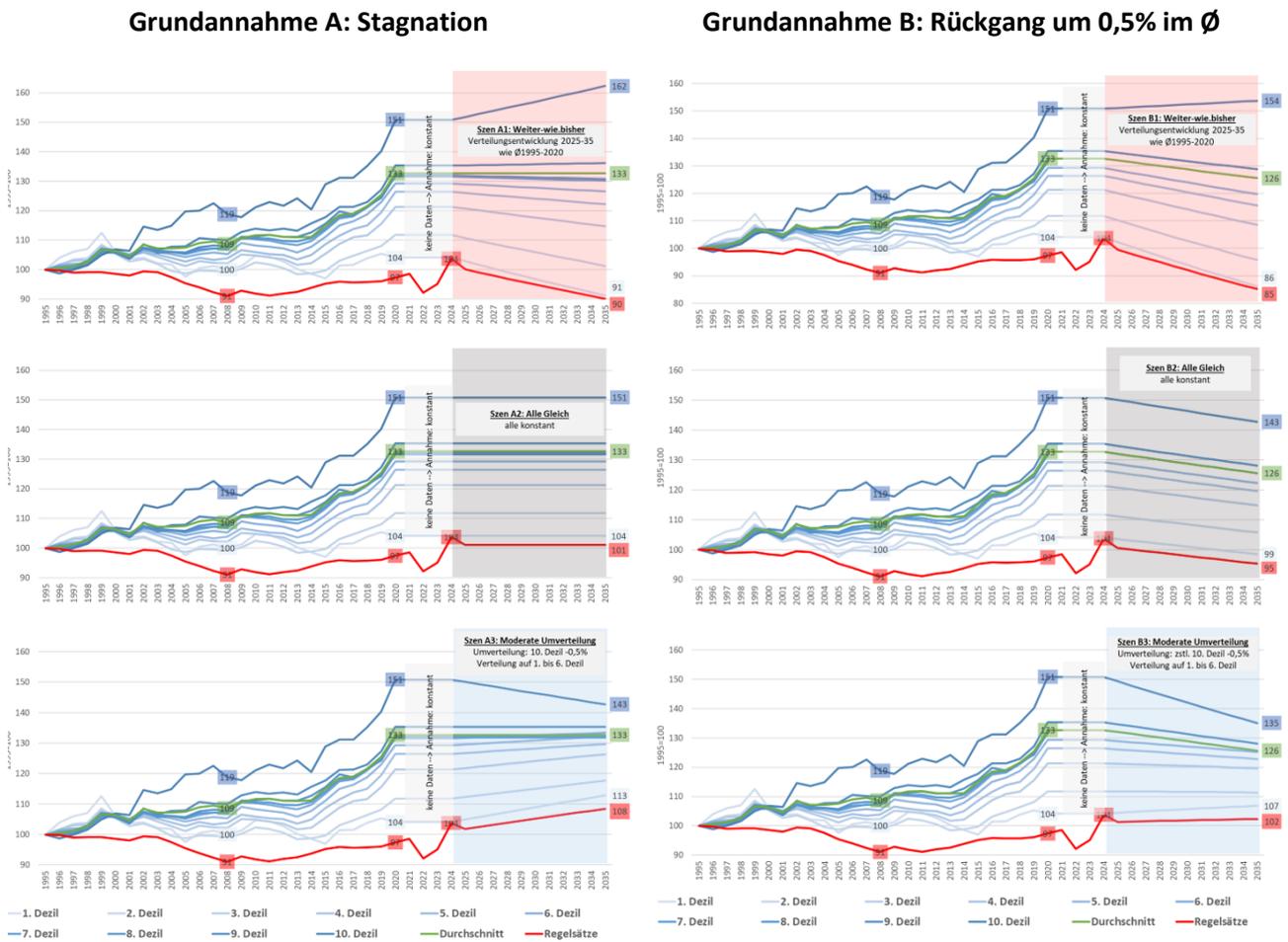
<sup>8</sup> Vgl. BMAS (2024: Punkt „3.4 Wie werden die Referenzgruppen konkret gebildet und abgegrenzt?“). Zur Kritik vgl. Kapitel 5.4.2 der Langfassung.

**Ergebnisse Grundannahme A: Stagnation der Konsumausgaben/ Einkommen**

Unter der Grundannahme, dass der private Konsum insgesamt stagniert (Grundannahme A), zeigt sich, dass bei einem „Weiter-wie-bisher“ (A1) allein für das oberste Dezil weiterhin Zugewinne in Höhe von etwa 10% zu verzeichnen sind, alle anderen Einkommensgruppen hingegen maximal stagnierende Einkommen (etwa 6.-9. Dezil), die in der unteren Einkommenshälfte sogar Verluste hinnehmen müssten – im untersten Dezil sowie bei den Regelsätzen von 12 bzw. 13%.

Abbildung 3: Überblick Szenariorechnungen

**Szenarien-Entwicklungen der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes (1995 = 100, real, Netto-Äqui-EK)**



Quellen:1995-2025: DIW Berlin, Bäcker et al (2007), BMAS, DESTATIS; für genauere Angaben siehe Abbildung 2  
2025-2035: eigene Szenarioannahmen; eigene Darstellung

Annahmegemäß käme es beim Verteilungsszenario „Alle gleich“ (A2) zu keinen Änderungen der realen Einkommen. Damit wäre zumindest gewährleistet, dass es zu keinen Verlusten in den unteren Einkommensbereichen kommt.

Das Szenario „Moderate Umverteilung“ (A3) würde hingegen in der unteren Einkommenshälfte und sogar noch im 6. Dezil Zugewinne implizieren, die im ersten Dezil mit einem Plus von 8% am stärksten ausfallen würden. Die Regelsätze würden um 5% ansteigen. „Erkauft“ wird dies mit einem Rückgang der Einkommen im zehnten Dezil um 5,4% über den Zeitraum 2025 bis 2035 insgesamt (entspricht 8 Indexpunkten). Mit einem Zugewinn von 43% gegenüber 1995 weist das zehnte Dezil allerdings auch

in diesem moderaten Umverteilungsszenario weiterhin den höchsten Zuwachs aller Einkommensgruppen in der längerfristigen Betrachtung auf, der im gesamtgesellschaftlichen Durchschnitt bei 33% liegt. Beim Regelsatz fällt der Zuwachs mit 8% weiterhin am niedrigsten aus, während er über die Dezile von 13% im ersten kontinuierlich auf die erwähnten 43% im zehnten Dezil steigt. Weiterhin würde also für den Blick auf die Entwicklung seit 1995 gelten, dass die relativen Zugewinne mit dem Einkommen ansteigen, die Ungleichverteilung also zunimmt. Dass dies dann in noch größerem Maße für die Betrachtung von Absolutbeträgen gilt, wird im Abschnitt „Einordnung: Von relativen und absoluten Entwicklungen“ ausgeführt.

### **Ergebnisse Grundannahme B: Rückgang der Konsumausgaben/ Einkommen um 0,5%/Jahr**

Würden die aggregierten privaten Konsumausgaben bzw. Einkommen statt zu stagnieren nach 2024 jährlich um 0,5% des Betrags des jeweiligen Vorjahrs zurückgehen, so resultiert daraus im Jahr 2035 gegenüber 2024 ein Minus von insgesamt 5,4%. Die Einkommen aller betrachteten Gruppen (Einkommensdezile und Regelsatz) liegen im Jahr 2035 also unter der Grundannahme B um 5,4 Prozentpunkte (Basisjahr 2020) niedriger als unter der Grundannahme A (Stagnation).

Dementsprechend fallen die Einbußen in dem **„Weiter-wie-bisher“-Szenario (B1)** in den unteren Einkommensbereichen mit über 15% des Niveaus von 2024 (Regelsatz: 18%; 1. Dezil: 17%; 2. Dezil: 14%, 3. Dezil: 11%) deutlicher aus als unter der Stagnations-Annahme A. Für alle Dezile mit Ausnahme des obersten ergäben sich Minderungen der Realeinkommen von mindestens 5%. Beim zehnten Dezil würden Einkommenszuwächse zwar deutlich geringer ausfallen als bei stagnierendem Einkommensaggregat der Gesamtwirtschaft, sie wären aber immer noch vorhanden (+2%).

Im Szenario **„Alle gleich“ (B2)** hätten alle Dezile Verluste hinzunehmen. Da die Einkommen auf den Ausgangswert des Jahres 1995 normiert sind, fallen die in Indexpunkten ausgewiesenen Rückgänge je nach Dezil und dessen Entwicklung bis 2020 (Ende der Datenreihe über faktische Entwicklung, Beginn des Schätzzeitraums) unterschiedlich aus. Sie entsprechen einem Rückgang um 5,4% des Wertes des Jahres 2020.

Das Szenario **„Moderate Umverteilung“ (B3)** würde hingegen dazu führen, dass in den unteren beiden Dezilen trotz des makroökonomischen Einkommensrückgangs keine Verluste auftreten, im 1. Dezil sogar leichte Zugewinne gegenüber 2024 (Regelsätze: -1%; 1. Dezil: +3%; 2. Dezil: 0%). Insgesamt würden in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung nur geringe Verluste auftreten. Dies geht einher mit einem deutlicheren Rückgang der realen Einkommen im 10. Dezil auf einen Wert von 135 (-10% gegenüber 2024). Nichtsdestotrotz entfallen damit auf dieses oberste Dezil immer noch die höchsten relativen (und natürlich auch absoluten) Zugewinne gegenüber dem Ausgangswert des Jahres 1995. Dementsprechend hätte die Einkommensungleichheit seit 1995 auch bei diesem Szenario zugenommen, die Abstände zwischen den Dezilen wären aber im Schätzzeitraum geringer als zuvor (bis 2020 bzw. 2024). Im gesamten betrachteten Zeitraum wären die Einkommen gesamtgesellschaftlich im Durchschnitt um 26% gestiegen. Dies wäre zwar mit einem Zugewinn für alle Einkommensgruppen verbunden. Das Plus würde beim Regelsatz aber mit +2% marginal ausfallen, über 7% im ersten und 11% im zweiten auf 25% im fünften Dezil anwachsen, um schließlich mit 35% im 10. Dezil sein Maximum zu erreichen.

### Einordnung: Von relativen und absoluten Entwicklungen

Die bislang präsentierten Ergebnisse zu relativen Veränderungen kaschieren allerdings das Ausmaß der absoluten Einkommensunterschiede und damit auch der Unterschiede zwischen den Dezilentwicklungen. Da das Ausgangseinkommen des 10. Dezils im Jahr 1995 bereits deutlich höher als in den anderen Dezilen lag, entsprechen relativ gleich große Prozentangaben sehr unterschiedlichen Euro-Beträgen. So lag im Jahr 1995 das durchschnittliche jährliche Nettoäquivalenzeinkommen im 10. Dezil mit rund 46.000 € etwa 5,4-mal so hoch wie das des 1. Dezils, das 8.500 € betrug (siehe Tabelle 2). Einem einprozentigen Zugewinn entsprechen also beim 1. Dezil 85 €, beim 10. Dezil hingegen 460 €. Folglich entspricht dem prozentualen Einkommensplus 2020 (Ende der Datenreihe über faktische Entwicklung) gegenüber 1995 um 51% im 10. Dezil ein realer Absolutbetrag von 23.401 €, dem Zuwachs des 1. Dezils um 4% nur ein Betrag von 348 €. Vermittelt also die relative Perspektive den Eindruck, dass das 10. Dezil 2020 gegenüber 1995 „nur“ etwa 13-mal mehr hinzugewonnen hat als das 1. Dezil (51%/4%), so ergibt die absolute Perspektive, dass das 10. Dezil 67-mal mehr an Einkommen dazugewonnen hat als das 1. Dezil (23.401 €/348 €). Oder aus anderer Perspektive betrachtet: Allein der durchschnittliche Zugewinn im 10. Dezil 2020 gegenüber 1995 entspricht mehr als dem 2,6-fachen dessen, was einer Person im ersten Dezil durchschnittlich im Jahr 2020 insgesamt zur Verfügung stand (23.401 €/8.845 €=2,65).

Dass im Szenario 3 „moderate Umverteilung“ (A3&B3) der für das 10. Dezil angenommene 0,5%-Rückgang des Realbetrags 2020 pro Jahr für so umfangreiche relative Zugewinne in den Dezilen 1 bis 6 führen kann, liegt in diesen deutlichen Unterschieden bei den absoluten Einkommenshöhen begründet. Wie in Tabelle 3 in der Langfassung des Gutachtens zu sehen ist, entspricht das durchschnittliche Einkommen des 10. Dezils im Jahr 2020 mit 69.433 € rund dem 7,8-fachen des 1. Dezils von 8.845 €. Folgerichtig entsprechen 0,5% dieses Einkommens des 10. Dezils in etwa 4% des Einkommens des 1. Dezils. Durch die moderate Umverteilung würde sich das Verhältnis 10. Dezil/ 1. Dezil zwar im Vergleich zum Jahr 2020 (7,8) etwas verringern, läge aber auch mit 6,9 im Jahr 2035 immer noch deutlich oberhalb der Relation von 5,4 im Jahr 1995. Die Einkommensunterschiede wären also auch relativ gesehen im Jahr 2035 weiterhin größer als im Jahr 1995.

### Zentrale Ergebnisse der Szenariorechnungen

- Eine **Übertragung der durchschnittlichen Verteilungsentwicklung der 25 Jahre 1995 bis 2020 (A1 & B1) auf den Zeitraum 2024 bis 2035 führt unter den Szenarioannahmen zu Verlusten für die unteren Einkommensschichten bis in die obere Mitte.** Je nachdem, ob im Durchschnitt eine Stagnation (Grundannahme A) oder ein leichter Rückgang der Konsumausgaben bzw. Einkommen um 0,5% des Realwerts von 2020 (Grundannahme B) erfolgt, fallen die Einbußen zwischen 2024 und 2035 mehr (B1: 1. Dezil: -17% & Regelsatz: -18%) oder weniger (A1: -1. Dezil: -12% & Regelsatz: -13%) deutlich aus und reichen weiter (B1: betroffen sind alle außer dem 10. Dezil, also die „unteren“ 90%) oder weniger weit (A1: betroffen sind die Gruppen bis inkl. des 5. Dezils, also untere 60%) hinauf in der Einkommensverteilung.
- Eine **moderate Umverteilung, bei der von 2024 bis 2035 jährlich 0,5% des Einkommens von 2020 des 10. Dezils auf die unteren 6 Dezile umverteilt werden (A3 & B3), führt unter den Szenarioannahmen dazu, dass in den unteren Einkommensschichten und in der Mitte keine Verluste auftreten.** Je nachdem, ob im Durchschnitt eine Stagnation (Grundannahme A) oder ein leichter Rückgang der Konsumausgaben bzw. Einkommen um 0,5% (Grundannahme B) vorliegt, kommt es in den unteren und mittleren Einkommensbereichen von 2024 bis 2035 zu leichten Zugewinnen

(A3: +8% im untersten Dezil, abnehmend über die Dezile bis auf +1% im 6. Dezil) oder zu zumindest weitgehend stabiler Einkommenslage (B3: +3% im untersten Dezil, ab dem 3. Dezil leichte Verluste bis auf maximal 5% im 9. Dezil). Das Einkommen des 10. Dezils würde sich von 2024 bis 2035 zwar annahmegemäß vermindern, um 5% (A) bzw. 10% (B). Im Vergleich zu 1995 zeigt sich jedoch, dass das 10. Dezil trotz moderater Umverteilung weiterhin die höchsten Zugewinne aller Einkommenschichten zu verzeichnen hätte (A: +43%, B: +35%).

- **Das Ergebnis der moderaten Umverteilung gilt bereits hinsichtlich der relativen Veränderungen in den einzelnen Dezilen, aber umso mehr in der Betrachtung der absoluten Beträge.** Mit einem im Jahr 2035 im Vergleich zu 1995 bei 16.151 € (B3) bzw. 19.676 € (A3) liegenden Zugewinn des obersten Dezils liegt er etwa doppelt so hoch wie das, was im 1. Dezil insgesamt im Jahr 2035 zur Verfügung steht (A: 9.590 €, B: 9.077 €). Auch nach der moderaten Umverteilung läge das Verhältnis 10. Dezil/ 1. Dezil mit 6,9 immer noch deutlich oberhalb der Relation von 5,4 im Jahr 1995 und nur mäßig unterhalb des entsprechenden Ergebnisses von 7,8 im Jahr 2020.

Weitere Informationen zu den Analysen und Szenariorechnungen bezüglich Konsum und Einkommen sind in Kapitel 4 zu finden.

## IV. Lösungsansätze

Zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums in und nach der Transformation zur Klimaneutralität wurden fünf besonders relevante Lösungsansätze (LA) identifiziert, die in Tabelle 1 aufgeführt sind. Dabei ist der „Anspruch“ dieser Lösungsansätze und der damit korrespondierenden Maßnahmen nicht, dass sie alleine geeignet wären, Klimaneutralität zu erreichen. Dieses Ziel erfordert vielfältige andere Ansätze und Instrumente (z.B. eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Ordnungsrecht, Industriepolitik, Infrastruktur), die aber nicht Gegenstand dieses Gutachtens sind. Vielmehr wird im vorliegenden Gutachten davon ausgegangen, dass eine wirksame Klimapolitik tatsächlich umgesetzt wird und dass diese – ohne entsprechende Ausgestaltung und Einbettung – mit Beeinträchtigungen und Gefährdungen des menschenwürdigen Existenzminimums einhergeht bzw. einhergehen würde.<sup>9</sup> Eine solche Gefährdung zu verhindern oder mindestens zu verringern, sowie dabei das Ziel der Erreichung von Klimaneutralität nicht zu gefährden bzw. auch erst zu ermöglichen, steht im Fokus der Überlegungen.

Die Lösungsansätze weisen einige Überschneidungen auf, sind also nicht isoliert zu verstehen. Sie sind jedoch hinsichtlich einzelner Parameter sehr unterschiedlich – z.B. bezüglich der zur Umsetzung denkbaren Instrumente sowie der hauptsächlichen Politikfelder und -akteure – und werden deshalb sukzessive dargestellt und diskutiert. Aus der Vielfalt der adressierten Politikbereiche wird deutlich, dass die Gewährleistung des sozial-ökologischen Existenzminimums über die klassische Mindestsicherungspolitik hinausreicht. Dabei bauen die Vorschläge in Teilen aufeinander auf oder bedingen sich in gewissem Umfang gegenseitig bzw. entwickeln in der gemeinsamen Umsetzung Synergien.

---

<sup>9</sup> Wie ein solcher Politik-Mix aussehen könnte und welche zentralen Maßnahmen er enthält, damit befasst sich beispielsweise aktuell die Studie „Klimaneutrales Deutschland. Von der Zielsetzung zur Umsetzung“ der Agora Think Tanks (2024).

Tabelle 1: Fünf Lösungsansätze im Kontext eines sozial-ökologischen Existenzminimums

LA1: STÄRKUNG UNTERER EINKOMMEN	LA2: REFORM DER SOZIALEN MINDESTSICHERUNG	LA3: AUSBAU DER ÖFFENTLI- CHEN INFRASTRUKTUR/ DASEINSVORSORGE	LA4: SOZIALE AUSRICHTUNG VON FÖRDERPROGRAM- MEN/SUBVENTIONEN	LA5: VERTEILUNGS- & SUFFIZIENZPOLITIK
<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>
Sicherstellen, dass bei absehbar steigenden Preisen und Investitionserfordernissen Wohlfahrtsverluste bei Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln verhindert werden und dass Klimaschutz sowie umweltverträglicher Konsum möglich sind.	Sicherstellen, dass das menschenwürdige Existenzminimum im Zuge der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen nicht gefährdet ist. Eng verbunden mit LA1, um im Zusammenspiel einer ansonsten drohenden Zunahme der Ungleichheit, insbesondere der Armut und Prekarität, entgegenzuwirken.	Sicherstellen, dass grundlegende Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen und dass deren Bereitstellung kompatibel mit der Erreichung der Klimaziele bzw. insgesamt der Einhaltung planetarer Grenzen ist.	Sicherstellen, dass angesichts knapper Haushaltsmittel insbesondere oder nur diejenigen Bürgerinnen und Bürger bei der Transformation unterstützt werden, die sich andernfalls die notwendigen Investitionen nicht leisten könnten oder über Gebühr belastet würden.	Sicherstellung der Finanzierung der vielfältigen staatlichen Investitions- und Unterstützungserfordernisse, sowie Setzung der ermöglichenden Rahmenbedingungen, Anreize und Regelungen, damit im Sinne eines "Genugs" ein gutes Leben für Alle möglich ist.
<b>Maßnahmenvorschläge</b>	<b>Maßnahmenvorschläge</b>	<b>Maßnahmenvorschläge</b>	<b>Maßnahmenvorschläge</b>	<b>Maßnahmenvorschläge</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erhöhung des Mindestlohns</li> <li>▪ Angemessene Kindergrundsicherung / Kinderzuschlag</li> <li>▪ Sozial gestaffeltes Klimageld</li> <li>▪ Einkommenssteuerentlastung für untere Einkommen</li> <li>▪ Stabilisierung der Sozialabgaben durch steuerliche Zuschüsse</li> <li>▪ Verbesserung von Zuverdienstmöglichkeiten für Sozialleistungsbeziehende</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.3</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alternative Regelsatzberechnung</li> <li>▪ Reform der Vorschriften zur Fortschreibung der Regelbedarfe</li> <li>▪ Reform des Wohngeldgesetzes</li> <li>▪ Kosten der Unterkunft (KdU) I: Gesamtangemessenheitsgrenze</li> <li>▪ KdU II: Erweiterter „Klimabonus“</li> <li>▪ KdU III: Austesten eines Bonussystems für sparsames Heizverhalten</li> <li>▪ Bundesw. Sozialtarif Deutschlandticket</li> <li>▪ Förderung von energieeffizienten Geräten</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.4</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stärkung der kommunalen Infrastruktur/Daseinsvorsorge</li> <li>▪ Ausbau von Fern- und Nahwärmenetzen</li> <li>▪ Ausbau des Öffentlichen Verkehrs</li> <li>▪ Stärkere Subventionierung des ÖV</li> <li>▪ Umsetzung und soziale Ausgestaltung von Klimaanpassungsmaßnahmen</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.5</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Etablierung eines allgemeinen Instruments zur sozial-gestaffelten Förderung</li> <li>▪ Stärkere soziale Staffelung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)</li> <li>▪ Ausbau des soz. Wohnungsbaus</li> <li>▪ Ausbau sozialer Förder-/Beratungsprogramme</li> <li>▪ Einführung Social-Leasing für E-PKWs</li> <li>▪ Sozialverträglicher Abbau umweltschädlicher Subventionen</li> <li>▪ Reform der Entfernungspauschale</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.6</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Progressivere Einkommenssteuer</li> <li>▪ Höhere Besteuerung von Vermögen, Erbschaften, Kapitalerträgen</li> <li>▪ Reduktion von Steuerhinterziehung &amp; Steuervermeidung</li> <li>▪ Ordnungspolitische Maßnahmen</li> <li>▪ Recht auf Reparatur</li> <li>▪ Quartiersbezog. Mobilitätskonzepte</li> <li>▪ Förderung von Commoning &amp; CPPs</li> <li>▪ Höhere Besteuerung „Luxusgüter“ &amp; Umsatzsteuerreform</li> <li>▪ Diskussionsprozess „Gut Leben in Deutschland“</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.7</a></p>

So kann die allgemeine Stärkung der unteren Einkommen, wie sie in LA1 formuliert ist, als Voraussetzung dafür gelten, dass auch die soziale Mindestsicherung gewährleistet (LA2) werden kann. Denn zum einen werden die Regelsätze aktuell auf Basis der Konsumausgaben der unteren 15% bzw. 20% in der Einkommensverteilung berechnet, eine Erhöhung der unteren Einkommen würde ceteris paribus also voraussichtlich auch zu einer Erhöhung der Regelsätze führen.<sup>10</sup> Zum anderen kann angenommen werden, dass die Akzeptanz für eine Anpassung der Mindestsicherung ohne eine allgemeine Stärkung der unteren Einkommen nicht genügend gesellschaftlichen Rückhalt hätte (Detsch 2024, Brülle/Spannnagel 2023).

Der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge (LA3) und die soziale Ausrichtung von Förderprogrammen und Subventionen (LA4) haben eine zentrale Gemeinsamkeit: Sie sollen Investitionen befördern, die es insbesondere auch Haushalten mit geringen Mitteln ermöglichen, grundlegende Dienstleistungen (weiterhin) in Anspruch nehmen (LA3) bzw. die entsprechenden Bedarfe (LA4) decken zu können. Unter LA3 erfolgt dies durch die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und staatlicher Daseinsvorsorge, im Rahmen von LA4 durch die Ermöglichung von notwendigen privaten Investitionen auch für Haushalte des unteren Einkommensbereichs. Im Zusammenwirken mit Verteilungs- und Suffizienzpolitik (LA5) würden die positiven Effekte noch verstärkt: Staatliche Mittel würden dort eingesetzt, wo sie zur Sicherung des sozial-ökologischen Existenzminimums und für die Transformation zur Klimaneutralität besonders gebraucht werden, die Ergebnisse würden sowohl kompatibel mit Klima- und weiteren Umweltzielen sein als auch ein gutes Leben für Alle ermöglichen. Gleichzeitig würden durch LA4 und LA5 Mittel generiert, die zur Finanzierung der notwendigen klimapolitischen Investitionen notwendig sind – sowohl mit zusätzlichen Einnahmen als auch auf der Ausgabenseite infolge einer Begrenzung von Subventionen durch einen stärker zielgerichteten Einsatz.

In der Langfassung der Studie werden die Maßnahmen in Kapitel 5 näher erläutert, wobei ein Schwerpunkt auf dem Lösungsansatz 2 sowie dem Suffizienzaspekt von LA5 liegt.

---

<sup>10</sup> Die in LA2 vorgeschlagene alternative Regelsatzberechnung würde zwar die direkte Kopplung an die unteren 15%/20% durch eine Orientierung an der Mitte ersetzen, der beschriebene Zusammenhang würde grundsätzlich aber voraussichtlich auch hier gelten.

## V. Fazit

Die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zur Ermöglichung eines Lebens und Wirtschaftens innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen geht mit vielen Herausforderungen einher. Unter anderem ergeben sich dadurch auch Gefährdungen hinsichtlich der Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums. Welche das sind und wie trotzdem das Minimum im Sinne eines **sozial-ökologischen Existenzminimums** gewährleistet werden könnte, wurde mit dem vorliegenden Gutachten für den Bereich des Klimaschutzes und der Transformation zur Klimaneutralität untersucht.

Eine effektive und ambitionierte Klimapolitik stellt zwar an sich schon einen zentralen Beitrag zur Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums dar und erscheint – insbesondere aus globaler, aber auch aus nationaler Perspektive – unerlässlich. Ohne sozialpolitische Einbettung ist sie aber nicht hinreichend. Denn die Umsetzung entsprechender Maßnahmen, die die Klimawandelschäden reduzieren, führt wiederum zu Gefährdungen des menschenwürdigen Existenzminimums, z. B. durch steigende Preise und zusätzliche Investitionserfordernisse (s. o. und Kapitel 3 der Langfassung) – eine verteilungs- und sozialpolitische Herausforderung. Wie dieser politisch begegnet wird, hat unter anderem wieder direkte Auswirkungen auf die Wirksam- und Durchführbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen.

Wie verschiedene Szenariorechnungen für die Zeit 2025 bis 2035 (s. o. und Kapitel 4 der Langfassung) illustrieren, würde ein „Weiter-wie-bisher“ der Verteilungsentwicklung bei ausbleibendem Einkommens- und Konsumwachstum – was angesichts der Herausforderungen nicht unwahrscheinlich erscheint – zu einer weiteren Verstärkung der Ungleichheit führen: Die obersten Einkommen würden steigen, mittlere und untere Einkommen hingegen (deutlich) fallen und im Verbund damit auch die Regelsätze, da diese nach derzeitiger Gesetzeslage an untere Einkommen gekoppelt sind. Diese potenziellen Verluste im mittleren und unteren Einkommensbereich stellen einen deutlichen Unterschied zur Verteilungsentwicklung der letzten Jahrzehnte dar. Letztere weist zwar eine ebenfalls zunehmende Ungleichheit auf, die Mitte konnte aber auf Grund des allgemeinen Einkommens- und Konsumwachstums noch deutliche Zugewinne erzielen, und im unteren Einkommensbereich haben sich zumindest in der längerfristigen Betrachtung keine Verluste ergeben – trotz zeitweiliger Einbußen.<sup>11</sup>

Um künftige Einbußen des Lebensstandards im unteren Einkommensbereich trotz eines gesamtgesellschaftlich stagnierenden oder sogar leicht zurückgehenden Konsumniveaus zu verhindern und allen Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen, braucht es also eine aktive politische Adressierung der Herausforderungen. Dabei ist ein ganzes Bündel an Maßnahmen erforderlich. Sie müssen mit dem Ziel der Klimaneutralität kompatibel sein und betreffen unter anderem die sozialen Mindestsicherungssysteme, die unter dem Aspekt der künftigen Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu prüfen und zu reformieren sind. Im Rahmen von Lösungsansatz 2 (s. o. und ausführlich Kapitel 5.4 der Langfassung) werden dementsprechend unter anderem eine Reform der Regelsatzberechnung und des Fortschreibungsmechanismus als geeignete Maßnahmen dargestellt. Die notwendigen Instrumente reichen aber deutlich über die Mindestsicherung hinaus, wie die anderen vier Lösungsansätze verdeutlichen. Mit der Einführung des Begriffs des **sozial-ökologischen Existenzminimums**, der auf dem menschenwürdigen und sozio-kulturellen Existenzminimum aufbaut, wird versucht, dieser Weitung Rechnung zu tragen.

---

<sup>11</sup> Bei Betrachtung einzelner Abschnitte im Zeitraum 1995 bis 2020 sind dabei in allen Einkommensbereiche auch Auf und Abs zu beobachten. Insbesondere in den unteren Einkommensdezielen können dabei auch bereits längere Phasen von abnehmenden Einkommen beobachtet werden, z.B. im Zeitraum 1999-2005.

Die hier vorgestellten fünf Lösungsansätze (s. o. und Kapitel 5 der Langfassung) mit ihren jeweiligen Maßnahmen könnten einen substanziellen Beitrag zur Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums in und nach der Transformation zur Klimaneutralität leisten. Deshalb sollten sie bei der Verfolgung einer ambitionierten Klima- und Umweltpolitik berücksichtigt werden. Denn: Soziale und ökologische Aspekte müssen zusammen gedacht werden, um zu guten Lösungen zu kommen. Nur so wird es möglich, dass die ökologische Transformation nicht zu einer unsozialen, sondern zu einer sozial-ökologischen Transformation wird. Das bedeutet nicht, dass eine ökologisch sinnvolle Maßnahme, die negative soziale Auswirkungen hat, ausscheiden sollte. Es bedeutet aber, dass deren soziale Folgen untersucht werden müssen und die Ergebnisse möglichst in eine sozialverträglich ausgestaltete ökologische Maßnahme münden. Alternativ müsste mit ergänzenden sozialpolitischen Maßnahmen auf die durch die ökologische Maßnahme verursachten besonderen Belastungen der unteren Einkommensgruppen reagiert werden.

Folgt man einem subsistenzorientierten Wohlstandsbegriff<sup>12</sup>, welcher das sozio-kulturelle Existenzminimum und dessen Erfüllung als zentrale Größe zur Abgrenzung von Wohlstand ansieht, ist Wohlstand in Deutschland durch den Klimawandel insbesondere auf Grund der besonderen Betroffenheit und den drohenden Verlusten in den unteren Einkommensbereichen gefährdet. Volkswirtschaftlich lässt sich im Kontext der Wohlfahrtsökonomie ähnlich mittels des Gesetzes des abnehmenden Grenznutzens des Konsums (erstes Gossensches Gesetz) argumentieren.<sup>13</sup> Auch aus ethischer Perspektive lässt sich die Fokussierung auf die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums begründen, beispielweise mittels der „suffizientaristischen Schwellenwertkonzeption der Klimagerechtigkeit“, welche der Deutsche Ethikrat in seiner Stellungnahme im März 2024 vorgestellt hat. Diese baut hinsichtlich der Frage der ethischen Angemessenheit von Handlungen im Kontext der Klimakrise maßgeblich auf der Sicherstellung des Existenzminimums, der Chance eines guten Lebens für Alle sowie der Adressierung der besonders durch den Klimawandel betroffenen Menschen auf (Deutscher Ethikrat 2024).

Neben den in diesem Gutachten diskutierten Zusammenhängen zwischen den Zielen der Einhaltung der planetaren Grenzen und der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sind selbstverständlich weitere – letztlich (fast) alle – Politikbereiche an den anstehenden Herausforderungen auszurichten. Dazu zählen unter anderem auch wirtschaftspolitische Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie des Erhalts und der Ansiedlung von Industrieproduktion und von Arbeitsplätzen. Entsprechende Zielsetzungen müssen dabei mit den umwelt- und klimapolitischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden beziehungsweise werden durch diese begrenzt. Eine konsequente Umweltpolitik wird also voraussichtlich zu merklichen und für einige Bevölkerungsgruppen auch beschwerlichen Veränderungen der Wirtschaftsstrukturen und Lebensgewohnheiten führen (müssen). Vor diesem Hintergrund ist die Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums umso notwendiger – den Bürgerinnen und Bürgern müssen Ängste genommen, ihnen muss ein Auffangnetz ohne Stigmatisierung geboten werden.

---

<sup>12</sup> Wie ihn zuletzt z.B. Sebastian Thieme in seinem Buch „Wohlstand: ideengeschichtliche Positionen von der Frühgeschichte bis heute“ (Thieme 2024) entwickelt hat.

<sup>13</sup> Verbunden damit ist auch das sogenannte „Easterlin-Paradox“, also der Zusammenhang, dass eine allgemein BIP-Steigerung in einem (wohlhabenden) Land nicht zu einer Erhöhung der Zufriedenheit der EinwohnerInnen führt. Siehe z.B. Easterlin, O’Connor (2020).

# **LANGFASSUNG DES GUTACHTENS**

## 1 Einleitung & Hintergrund

In Deutschland – und auch darüber hinaus – werden bereits seit längerer Zeit intensive Diskussionen geführt, was für die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendig ist. Das Existenzminimum ist relativ zur gesamtgesellschaftlichen Situation zu bestimmen und umfasst neben physischen Grundbedürfnissen – wie auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat (Bundesverfassungsgericht 2010) – die sozio-kulturelle Teilhabe als weiteres zentrales Element. Kritiker werfen ein, dass sowohl die Befriedigung von Grundbedürfnissen (z. B. gesunde Ernährung) als auch sozio-kulturelle Teilhabe schon heute nach den derzeitigen Bemessungsgrundlagen nicht ausreichend möglich sind (Becker 2020, Becker/Held 2021).

Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass die Folgen der Überschreitung planetarer Grenzen zu weiteren Herausforderungen für die Gesellschaft insgesamt, aber auch jede:n Einzelne:n führen. Sie ergeben sich zum einen aus den bereits eingetretenen und für die Zukunft erwartbaren Umweltzerstörungen selbst. Denn die Veränderungen in unserer Umwelt haben unmittelbare Auswirkungen auf Menschen (z.B. gesundheitlicher Natur, existenzielle Gefahren) und Wirtschaft (z.B. geringere Erträge in der Landwirtschaft, höhere Schäden durch Naturkatastrophen), vor denen bzw. vor deren Folgen die Bevölkerung geschützt werden muss. Zum anderen resultieren gesellschaftliche Folgeaufgaben auch aus den Maßnahmen, die ergriffen werden bzw. ergriffen werden muss(t)en, um weitere Umweltzerstörungen einzudämmen. Beide Herausforderungen müssen bei der Bestimmung eines Existenzminimums berücksichtigt werden. Dies ist umso dringlicher, als Menschen mit geringen finanziellen Mitteln besonders stark sowohl von den Folgen des Klimawandels selbst (hohe Vulnerabilität) als auch von den Kosten derzeitiger und darüber hinaus erforderlicher Klimaschutzmaßnahmen (z.B. CO<sub>2</sub>-Bepreisung) betroffen sind bzw. wären. Zudem muss bereits mitgedacht werden, dass die Probleme voraussichtlich immer schwerwiegender werden, je länger entschiedenes Handeln ausbleibt.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen wird mit der vorliegenden Studie der Frage nachgegangen, wie im Sinne eines **sozial-ökologischen Existenzminimums** in angemessener Weise und proaktiv auf die aktuellen und absehbaren „challenges“ reagiert werden kann. Das sozial-ökologische Existenzminimum wird als ein Baustein innerhalb der sozial-ökologischen Transformation – diese erfordert einen komplexen Instrumenten-Mix – verstanden. Mit diesem Baustein soll sichergestellt werden, dass das menschenwürdige Existenzminimum in und nach der notwendigen Transformation gewährleistet ist. Dies erscheint nicht nur aus der Perspektive der direkt Betroffenen geboten, deren Lebensqualität ansonsten massiv leiden würde, sondern ist auch unter gesamtgesellschaftlichen Aspekten erforderlich. Denn ohne die Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums und ohne die Vermeidung von hohen Belastungen der Menschen mit geringen finanziellen Mitteln wird ein wirksamer und mehrheitsfähiger Klimaschutz mindestens erschwert, wenn nicht gar unmöglich.<sup>14</sup> Auch der Bevölkerung im Niedrigeinkommensbereich muss es ermöglicht werden, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Weiterhin könnte man dafür auch aus Gerechtigkeits-/Verantwortungsperspektive argumentieren, denn Wohlhabende haben sowohl historisch als auch aktuell einen deutlich größeren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck, woraus sich eine größere Verantwortung für die Umsetzung und Finanzierung von Klimaschutz ableiten lässt. Zudem spricht auch die Wohlfahrtsökonomie mit ihrer Annahme eines abnehmenden Grenznutzens dafür, bei Knappheiten eher am oberen Ende der Einkommensverteilung – und damit bei Luxus-/Distinktionskonsum – zu reduzieren als am unteren Ende, wo in deutlich größerem Umfang Grundbedürfnisse betroffen wären.

<sup>15</sup> Denn die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Haushalten in Deutschland steigen zwar mit dem Einkommen deutlich, aber auch bei Haushalten mit niedrigen Einkommen liegen diese oberhalb des zur Erreichung der Klimaziele notwendigen Niveaus und müssen gesenkt werden (Bohmann, Küçük 2024).

Andernfalls drohen die Klimaziele verfehlt zu werden und/oder die Wohlstandsverluste und Gefährdungen im unteren Bereich der Wohlstandsverteilung werden zu großer Unzufriedenheit, zu Widerstand und möglicherweise sogar zu Unruhen führen. Dadurch wäre wiederum die Umsetzung von notwendigen Klimaschutzmaßnahmen nahezu unmöglich, weil Misstrauen in Politik und Demokratie zunehmen und damit auch die extremen Ränder weiter gestärkt würden. Sowohl der Klimaschutz als auch die freiheitlich, demokratische Grundordnung könnten gefährdet sein, sollte die Politik es versäumen, den Klimaschutz sozialverträglich auszugestalten.<sup>16</sup>

Der betrachtete Horizont und damit auch das in Frage kommende Instrumentarium gehen über die reine Mindestsicherung hinaus. Entsprechend der komplexen Fragestellung werden auch Aspekte wie die Bereitstellung von angemessener Infrastruktur/Daseinsvorsorge, die Stärkung unterer Einkommen insgesamt sowie Förder- und Subventions- und Verteilungs- und Fragen zur Suffizienz in den Blick genommen. Unter anderem als Kennzeichnung für diese Weitung des Blicks wurde der bislang noch unbestimmte Begriff des sozial-ökologischen Existenzminimums gewählt.

Wie aus den bisherigen Ausführungen bereits ersichtlich, fokussiert sich das vorliegende Gutachten hinsichtlich der ökologischen Herausforderungen auf den Klimawandel. Denn Letzterer bewirkt eine zentrale ökologische Krise, die auch zu anderen Problemen wie dem Biodiversitätsverlust führt. Daneben hat die Eingrenzung auch pragmatische Gründe, da das untersuchte Feld ansonsten zu weit würde. Vor diesem Hintergrund sind die **zentralen Fragestellungen des Gutachtens**:

- Wie und auf welche Weise ist die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums durch den Klimawandel in Deutschland gefährdet?
- Welche Lösungsansätze gibt es, um das menschenwürdige Existenzminimum in und nach der Transformation zur Klimaneutralität sicherzustellen?

Um hierzu Erkenntnisse zu sammeln und im besten Fall Antworten liefern zu können, wird zunächst in Kapitel 2 ausführlicher auf die grundlegenden Begriffe des Gutachtens eingegangen. In Kapitel 3 wird versucht, mittels einfacher Verkettungen eine Übersicht über die zentralen Wirkzusammenhänge zu geben, also aufzuzeigen, aus welchen Gründen das menschenwürdige Existenzminimum im Kontext des Klimawandels in Deutschland bedroht ist. Kapitel 4 befasst sich dann mit der Frage, welche makroökonomischen Auswirkungen mit der Transformation hin zur Klimaneutralität hinsichtlich Konsum und Lebensstandard einhergehen könnten, um darauf basierend die Relevanz von Verteilungsfragen zu verdeutlichen, unter anderem durch simple „Was wäre, wenn...“-Szenariorechnungen (*ceteris paribus*). In Kapitel 5 werden verschiedene Lösungsansätze präsentiert, die im Kontext eines sozial-ökologischen Existenzminimums als besonders relevant identifiziert wurden, bevor ein Fazit das Gutachten in Kapitel 6 abschließt.

---

<sup>16</sup> Bezüglich der befürchteten negativen Auswirkungen auf soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt siehe Holzmann, Wolf (2023). Bezüglich des Verlusts an Vertrauen in die Demokratie und die Problemlösungskompetenz der Politik siehe Hagemeyer, Faus, Bernhard (2024) und Brülle, Spannagel (2023).

## 2 Vom menschenwürdigen zum sozial-ökologischen Existenzminimum

Analysen und Empfehlungen des vorliegenden Gutachtens basieren auf dem theoretisch-normativen Konstrukt des menschenwürdigen Existenzminimums, wie es vom Bundesverfassungsgericht 2010 (BVerfG, 1 BvL 1/09) als ethische Leitlinie ausgearbeitet und dessen Gewährleistung als Grundrecht – auf Basis von Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG – anerkannt wurde. Mit den Leitsätzen zu diesem Urteil vom 09.02.2010 und unter zahlreichen Randnummern (Rn.) wird das BVerfG inhaltlich konkret: Das Grundrecht

*„sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind“* (Leitsatz 1).

Daraus lassen sich zwar keine quantitativen Vorgaben, aber im Kontext mit den weiteren Leitsätzen und Ausführungen wesentliche qualitative Anforderungen an die Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums ableiten. Die Berechnung bedarf der

*„Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat“* (Leitsatz 2).

Auch zur Methodik formuliert das BVerfG (2010) klare Prinzipien. Der Gesetzgeber hat bei der Ermittlung des Anspruchsumfangs

*„alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen“* (Leitsatz 3).

Wegen der Bezugnahme auf das Teilhabekonzept (Leitsatz 1)<sup>17</sup> und auf die jeweiligen gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Leitsatz 2) entspricht das menschenwürdige Existenzminimum also einem soziokulturellen und relativ zu verstehenden Mindestbedarf – in der absoluten Höhe variiert er mit gesellschaftlichen Entwicklungen, die kontinuierlich zu berücksichtigen sind. Bei dem geforderten Aktualitätsbezug geht es nicht ausschließlich um die Berücksichtigung des Einkommens- oder Wohlstandsniveaus, sondern auch um die Einbeziehung von Besonderheiten im unteren Einkommensbereich bzw. bei potenziell Leistungsberechtigten. Zu Letzteren zählen einerseits Transfers außerhalb des Grundsicherungsrechts oder Kostenentlastungen, die zur Deckung einzelner Bedarfe beitragen – beispielsweise die Befreiung vom Rundfunkbeitrag, reduzierte Kita-Gebühren. Andererseits sind aber auch besondere Belastungen zu beachten. Diese ergeben sich z. B. bei inflationären Entwicklungen (Becker 2024) und aus Klimawandel und Klima(schutz)politik, welche die bestehenden Lebensbedingungen (Leitsatz 2) beeinflussen und im Fokus der vorliegenden Studie stehen. Generell sind finanzielle Mittel bzw. Unterstützungen sowie Infrastrukturangebote und die staatliche Daseinsvorsorge zusammenzudenken.

Die skizzierten verfassungsrechtlichen Ausführungen sind in die weitgehend einheitlichen Regelungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Bürgergeld, Grundsicherung im Alter/bei Erwerbsminderung und Sozialhilfe in Form allgemeiner Grundsätze eingeflossen. Insgesamt soll ermöglicht werden, „ein

---

<sup>17</sup> Zur Betonung der Bedeutung eines teilnehmenden Lebens formuliert das BVerfG (2010) in Rn. 135: „..., denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“.

Leben zu führen, dass der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 SGB II). Dementsprechend umfasst das menschenwürdige Existenzminimum zum einen die Deckung physischer Bedarfe. Dabei geht es um ausreichende Ernährung, Kleidung, Wohnung mit Ausstattung und Heizung, Körperpflege, Gesundheitsvorsorge und Versorgung im Krankheitsfall (§§ 20, 22 SGB II). Zum anderen ist soziokulturelle Teilhabe zu ermöglichen, also ein teilnehmendes Leben in der Gesellschaft mit individueller und selbstbestimmter Gestaltung. Dazu gehören die Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen sowie Lebens- und Freizeitaktivitäten nach eigenen Interessen und Fähigkeiten bzw. nach jeweiligen Umständen. So sollten beispielsweise die Mitwirkung in einem Verein/einer Partei/einem Verband und Bildungsaktivitäten – auch informeller Art – möglich sein, aber auch der Kauf von Gütern, die für bestimmte Aktivitäten erforderlich sind. Bei Letzteren kann es sich um Materialien (Werkzeug, Schreibutensilien etc.) und weitere Güter (Bücher, Computerhardware und Software, Sportartikel und -bekleidung etc.) entsprechend einer integrativen Lebensweise sowie zur Ausübung von Hobbies und ehrenamtlichen Engagements handeln. Denn ein zentraler Aspekt des menschenwürdigen Existenzminimums ist ein hinreichender Gestaltungsrahmen, der den Anschluss an gesellschaftliche Entwicklungen – das betrifft beispielsweise Mobilität und Digitalisierung – und ein Leben entsprechend allgemeiner Normen und Anforderungen – z. B. hinsichtlich nachhaltigen Konsumverhaltens/Lebensstils – möglich macht.

Mit dem Teilhabekonzept, das den Anschluss an den Wandel von Normen umfasst, erhält der Begriff des menschenwürdigen Existenzminimums in der aktuellen krisenhaften Zeit eine ökologisch ausgerichtete Komponente – er wird zu einem sozial-ökologischen Existenzminimum. Diese Spezifizierung ist gleichermaßen wie bisher gängige Begriffe auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz fokussiert, dass die Würde jedes Menschen unantastbar und insbesondere die Existenzsicherung durch den Staat zu gewährleisten ist. Die vom BVerfG geforderte stete Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen muss auch die Herausforderungen, die sich im Kontext der planetaren Belastungsgrenzen ergeben, einbeziehen. Aktuell resultieren aus der Klimakrise besonders drängende Probleme, da sie – anders als z. B. der Biodiversitätsverlust – unmittelbar spürbare Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse haben, insbesondere im Niedrigeinkommensbereich. Dabei sind nicht nur die direkten Folgen des Klimawandels selbst und entsprechender Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen, sondern auch die Effekte von strukturellen und preislichen Veränderungen und Strategien im Kontext der notwendigen Transformation hin zu Klimaneutralität. Letztere ist unerlässlich, um innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen nachhaltig leben und wirtschaften zu können, sie geht aber wiederum mit besonderen Herausforderungen bei der Sicherung eines menschenwürdigen, sozial-ökologischen Existenzminimums einher.

#### DEFINITION

##### SOZIAL-ÖKOLOGISCHES EXISTENZMINIMUM

**Deskriptiv:** Ausdruck, der die besonderen Herausforderungen hinsichtlich der Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums im Kontext der Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen (z.B. Belastungen der Menschen durch Klimawandel und Transformationserfordernisse) adressiert.

**Instrumentell:** Baustein einer sozial-ökologischen Transformation, der sicherstellen soll, dass das menschenwürdige Existenzminimum in und nach ihr gewährleistet ist; geht hinsichtlich der Lösungsansätze über das klassische Spektrum der Mindestsicherung hinaus und bezieht auch z.B. auch Verteilungs- und Infrastrukturfragen mit ein.

Die Zielgröße des sozial-ökologischen Existenzminimums ist letztlich also als eine konsequente Weiterentwicklung des gängigen Begriffs des soziokulturellen bzw. des verfassungsrechtlich fundierten menschenwürdigen Existenzminimums zu verstehen. Sie umfasst – wie auch der konventionelle Begriff – die Möglichkeit zur Deckung sowohl physischer Bedarfe als auch der Kosten eines teilnehmenden Lebens in der Gesellschaft, berücksichtigt aber bei der Abgrenzung des „Notwendigen“ die zunehmenden Probleme bzw. Herausforderungen infolge der Klimakrise und Transformationserfordernisse. Dementsprechend ist das Spektrum der potenziellen Lösungswege und politischen Maßnahmen geweitet. Es umfasst nicht nur direkte monetäre Transfers und klassische Instrumente der Grundsicherung, sondern beispielsweise auch den Bereich der öffentlichen Infrastruktur sowie Verteilungs- und Suffizienzpolitik.

### 3 Überblick der Wirkzusammenhänge

Der Versuch einer kompakten Übersicht der Wirkzusammenhänge zwischen Klimakrise und -politik einerseits und sozial-ökologischem Existenzminimum andererseits ist in Abbildung 1 dargestellt. Das Ziel der Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums in und nach der zur Erreichung von Klimaneutralität nötigen Transformation ist gefährdet sowohl auf Grund der Auswirkungen des Klimawandels (1) und der damit einhergehenden Schäden (A) selbst, als auch durch die Maßnahmen zur Eindämmung (2) desselben bzw. derselben. Dabei legen zahlreiche wissenschaftliche Studien nahe, dass Investitionen in die Verhinderung weiteren Klimawandels (Mitigation) und zur Anpassung an die Auswirkungen (Adaption) des bereits erfolgten Klimawandels deutlich günstiger sind als diese zu unterlassen, sprich den Klimawandel noch stärker und ohne Anpassungsmaßnahmen voranschreiten zu lassen.<sup>18</sup> Nichtsdestotrotz können und werden auch solche Maßnahmen im Vergleich zum Status Quo – der auf Grund der Übernutzung planetarer Grenzen als nicht nachhaltig eingestuft werden muss, vielfach auf der Externalisierung von Kosten beruht<sup>19</sup> und damit als „ungerecht“ angesehen werden kann – mit Auswirkungen auf die Konsum-, Teilhabe- und Verwirklichungschancen einhergehen. Daraus folgt – wie bereits erwähnt – nicht, dass die Umsetzung von Klimaschutz-Maßnahmen nicht lohnenswert bzw. effizient wäre. Im Gegenteil, sie ist dringend geboten. Zum einen gilt dies aus der Perspektive internationaler Klimagerechtigkeit. Denn unter dem fortschreitenden Klimawandel werden voraussichtlich insbesondere die jetzt bereits besonders vulnerablen Menschen insbesondere im globalen Süden leiden. Aber auch die Lebensgrundlagen, Konsum-, Teilhabe- und Verwirklichungschancen in Deutschland werden ohne klimapolitisch ausgerichtete Maßnahmen (noch stärker) durch intensivere und häufigere Naturkatastrophen und die damit einhergehenden Folgen (z.B. Preissteigerungen und Versorgungsengpässe) immer unmittelbarer negativ betroffen sein.<sup>20</sup>

Bezüglich der konkreten Beeinträchtigungen werden bei den Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels bzw. der Folgen (2) drei unterschiedliche Kategorien unterschieden:

- erstens die Investitionen in Klimaanpassungsmaßnahmen (B),
- zweitens die Investitionen in die Transformation zur Reduktion von Treibhausgas(THG)-Emissionen (C) und
- drittens die CO<sub>2</sub>-Bepreisung (D).

Zusammen mit den Auswirkungen des Klimawandels (A) selbst führen die Maßnahmen in unterschiedlicher Art zu Belastungen für die privaten Haushalte. Diese können durch unmittelbare Schäden (z.B. hinsichtlich der Gesundheit infolge von Hitze oder durch Überschwemmungen mit Sachschäden) sowie infolge von Inflation (z.B. CO<sub>2</sub>-Bepreisung; höhere Lebensmittelpreise durch Ernteausfälle; Mehrkosten durch Transformation der Energieerzeugung) und höheren Investitionsnotwendigkeiten (z.B. energetische Gebäudesanierung; E-PKW) entstehen. Das Ausmaß, die Schwere und das Verhältnis der jeweiligen Beeinträchtigungen zueinander hängt zum einen davon ab, wie konsequent Klimaschutz (welt-

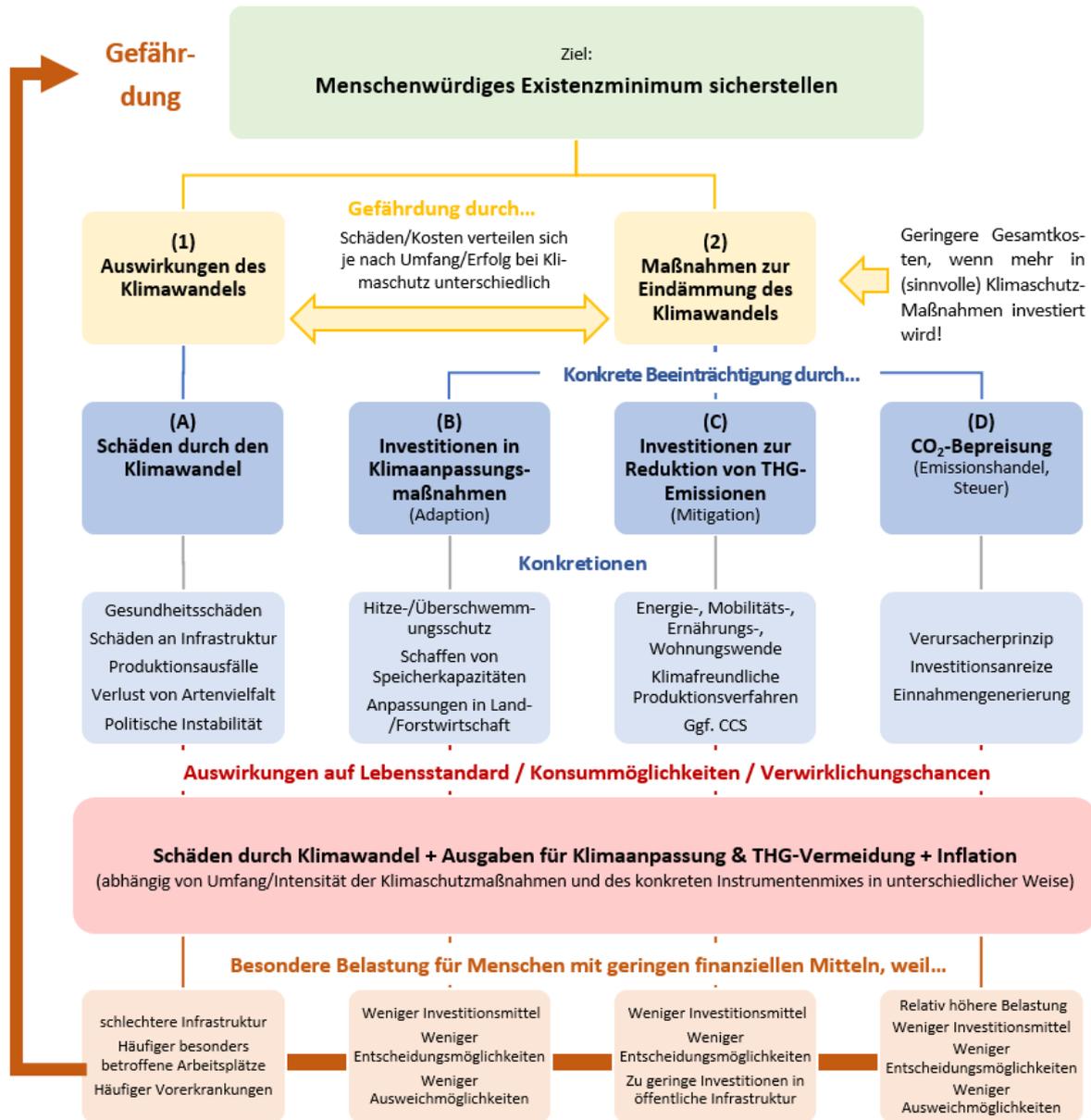
<sup>18</sup> Als zentraler Startpunkt solcher Studien kann der Stern-Report aus dem Jahr 2006 gelten (Stern 2006). Danach gab es zahlreiche weitere Studien, ganz aktuell z.B. vom Potsdam-Institut für Klimaforschung (PIK) (Kotz, Levermann, Wenz 2024).

<sup>19</sup> Entweder auf andere heute lebende Menschen (intragenerationelle Externalisierung) oder zukünftig lebende Menschen (intergenerationelle Externalisierung).

<sup>20</sup> Hinsichtlich der ethischen Einordnung und Konkretisierung von Klimagerechtigkeit sei auch auf die Stellungnahme des Deutschen Ethikrats „Klimagerechtigkeit“ hingewiesen (Deutscher Ethikrat 2024).

weit) vorangetrieben wird – sprich wie stark der Klimawandel voranschreitet – und zum anderen davon, welche Klimaschutzmaßnahmen ausgewählt werden und wie diese konkret ausgestaltet und sozial eingebettet sind.

Abbildung 4: Übersicht der Wirkungszusammenhänge



Dabei gibt es verschiedene Wirkzusammenhänge, infolge derer Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln (niedrige Einkommen, kein/geringes Vermögen) besonders stark von den Auswirkungen in Folge des Klimawandels betroffen und besonders vulnerabel sind, insbesondere folgende:

- Es **fehlen die notwendigen finanziellen Mittel für Investitionen** (z. B. in energieeffiziente Geräte, in Hitze- und Gebäudeschutz, in Wiederherstellungen nach Überflutungen), oder Investitionen müssen mit hohem Fremdkapitalanteil zu häufig ungünstigen Konditionen finanziert werden. Dies kann auf Grund der engen Budgetrestriktionen direkt zu Beeinträchtigungen von

Bedürfnissen führen, die unmittelbare Relevanz für das menschenwürdige Existenzminimum haben (Grundbedürfnisse, sozio-kulturelle Teilhabe).

- Geringe finanzielle Mittel sind meist mit **geringen Entscheidungs-, Einfluss- und Ausweichmöglichkeiten** verbunden. Wenn zum Beispiel kein Wohneigentum vorhanden, der Mietmarkt angespannt und der Altvertrag vergleichsweise günstig ist, haben Mieter\*innen keine realistische Möglichkeit, in eine energetisch (zumindest teilweise) sanierte Wohnung umzuziehen. Zudem ist im Niedriglohnbereich die Arbeitsplatzmobilität mangels alternativer Erwerbsmöglichkeiten häufig gering, was die Umzugsmöglichkeiten nochmals einschränkt.
- Menschen mit geringen finanziellen Mitteln **arbeiten häufiger in Berufen, die von Hitze stark betroffen** sind, also zum Beispiel als Bauarbeiter\*innen, Handwerker\*innen oder Angestellte in schlecht klimatisierten Räumen (Hsiang et al. 2017). Zudem liegen im Vergleich zu Mittel- und Oberschichten **häufiger Vorerkrankungen** vor, die anfälliger für die gesundheitlichen Auswirkungen von Hitzewellen machen (Geyer 2021).
- Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln **wohnen häufig in Gegenden, die besonders schwer von Klimawandelfolgen betroffen sind**, zum Beispiel weil es weniger Grünanlagen gibt, hohe Siedlungsdichten vorherrschen und die Wohnungen schlecht gedämmt sind (Beermann et al. 2021: 38f).
- Hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zeigen empirische Auswertungen, dass – zumindest relativ gesehen – Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln vergleichsweise stark von dieser betroffen sind. Ohne weitere Maßnahmen ergeben sich also **regressive Belastungswirkungen**, Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln müssen also einen größeren Teil ihres Einkommens zur Begleichung des CO<sub>2</sub>-Preises aufbringen als wohlhabendere. Nach aktuellen Auswertungen des DIW Berlin fallen in den Bereichen Heizen und Strom sogar die absoluten Mehrkosten durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Niedrigeinkommensbereich überdurchschnittlich aus, so dass auch eine Pro-Kopf-Rückverteilung der fiskalischen Einnahmen in gleicher Höhe, z. B. in Form eines (undifferenzierten) Klimageldes, nicht zu einer progressiven Verteilungswirkung führen würde (Grabka 2024: Abbildung 2).<sup>21</sup> Dieser Zusammenhang könnte sich zukünftig noch verstärken, falls sich weiterhin insbesondere wohlhabende Haushalte Klimaschutzmaßnahmen – sprich eine Reduktion ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen – leisten können.
- Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln **werden durch Inflation stärker beeinträchtigt** als diejenigen mit mittlerem und hohem Wohlstand, insbesondere wenn die Preissteigerungen zentrale Grundbedürfnisse betreffen. Denn diese machen bei Haushalten mit geringem Einkommen einen **deutlich größeren Ausgabenanteil** aus (Becker 2017: Tab. 18.3, 18.4, 18.5 und 18.6). Erhebliche Preissteigerungen auf Grund des Klimawandels z.B. im Wohnungsbereich und bei Lebensmitteln, wie sie unter anderem eine Studie von PIK und EZB prognostiziert (Kotz, Levermann, Wenz 2024), sind deswegen für untere Einkommenssegmente besonders kritisch. Definitionsgemäß verfügen Menschen mit geringen finanziellen Mitteln über **keine oder nur geringe finanzielle Rücklagen** (Spannagel, Brülle 2024: 9; Becker 2017: Tab. 18.1a), um auf etwaige unerwartete Belastungen ohne Einschränkungen bei physischen Bedarfen und sozio-

---

<sup>21</sup> Anders sieht es im Mobilitätsbereich aus. Insbesondere bei Flugreisen zeigen sich klar mit dem Einkommen ansteigende durchschnittliche Emissionen und dementsprechend zunehmende Effekte der CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Grabka 2024: Abbildung 7).

kultureller Teilhabe reagieren zu können. Etwaige Kostensteigerungen ohne korrespondierende Erhöhungen der Einkommen führen also oft unmittelbar zu Einschränkungen bei Grundbedürfnissen und grundlegender gesellschaftlicher Teilhabe.

Aus diesen Gründen ist die **Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums auch in Deutschland gefährdet**, sowohl durch den Klimawandel selbst, als auch durch die Maßnahmen zur Eingrenzung und Anpassung. Sollten die Verteilungswirkungen und sozialen Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden, so drohen...

- **massive Wohlfahrtsverluste für die betroffenen Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln**, wobei die Schwere der Betroffenheit individuell sehr unterschiedlich ausfallen und auch deutlich bis in die Mitte der Gesellschaft reichen kann,
- sowie eine **unzureichende Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen** und damit die Verfehlung der Klimaziele, weil...
  - die Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln nicht die Möglichkeiten zur Umsetzung von Maßnahmen hätten,
  - der Rückhalt in der Bevölkerung für ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen nicht groß genug wäre und sich diese deswegen nicht umsetzen ließen (Detsch 2024: 9f).

## 4 Makroökonomische Perspektive: Investitionen, Konsum, Einkommen, Verteilung

### 4.1 Beschreibung des Problemzusammenhangs

#### 4.1.1 Gesamtgesellschaftliche Perspektive

Die Berücksichtigung der planetaren Grenzen und dementsprechend die Einhaltung der Klima- und weiterer Umweltziele werden weitgehend als inhaltlich angemessen akzeptiert und sind nach aktuellem Rechtsstand geboten.<sup>22</sup> Die daraus folgenden Investitionserfordernisse allein im Kontext des Klimawandels sind enorm und unerlässlich, wenn weiter zunehmende Schäden vermieden werden sollen. Eine aktuelle Studie der Agora-Institute schätzt, dass die zur Erreichung von Klimaneutralität notwendigen Investitionen pro Jahr bis 2040 bei rund 11% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen, wobei 8% ohnehin angefallen wären (weil zum Beispiel nach Ablauf der „normalen“ Lebensdauer ein fossiler durch einen E-PKW ersetzt wird), 3% jedoch zusätzliche Klima-Investitionen darstellen (Agora Thinktanks 2024). Dabei wird in aktuellen Prognosen im Zuge der THG-Prognostizierung für Deutschland in den kommenden Jahren bis 2040 ein durchschnittliches BIP-Wachstum von etwa 1% pro Jahr angenommen (Mendelevitch et al 2024). Nun kann ein Teil der Investitionen möglicherweise auch zu Wachstumseffekten führen, und ein Teil kann über Schuldenaufnahme finanziert werden. Dies hat allerdings seine Grenzen, und im Fall der Schuldenaufnahme werden Belastungswirkungen „nur“ in die Zukunft verschoben. Letzteres kann in gewissen Fällen zwar durchaus als angemessen angesehen werden, denn für Investitionen ist die (teilweise) Kreditfinanzierung eine Normalität. Eine vollständige Finanzierung der gesamten Investitionserfordernisse ohne Reduktionen auf der BIP-Verwendungsseite an anderer Stelle erscheint allerdings unwahrscheinlich und zudem schwer in Einklang zu bringen mit der Erreichung der Klimaziele. Dies gilt insbesondere, wenn bei der Frage der Zielerreichung nicht nur die Frage adressiert wird, wann letztlich Klimaneutralität erreicht wird, sondern auch wie viele Emissionen bis dahin verursacht werden bzw. wurden (Budget-Ansatz (Umweltbundesamt 2024)).

Mag die mit enormen Investitionserfordernisse verbundene Transformation der Wirtschaft zur Klimaneutralität möglicherweise beim BIP noch zu einem Ansteigen führen, so scheint es naheliegend, dass dieses BIP-Wachstum nicht konsum-, sondern investitionsgetrieben ist bzw. sein muss, soll es kompatibel mit der Erreichung der Klimaziele sein. Zu einer in eine ähnliche Richtung zeigenden Einschätzung kommt auch der Expertenrat für Klimafragen (ERK) in seinem Zweijahres-Gutachten aus dem Jahr 2022, in dem er attestiert, „dass zukünftig alle zur Verfügung stehenden Wirkräume konsequent adressiert werden“ müssten, was „insbesondere auch den Rückbau des fossilen Kapitalstocks sowie die Reduzierung relevanter Aktivitätsgrößen“ beinhalte (ERK 2022: 17).

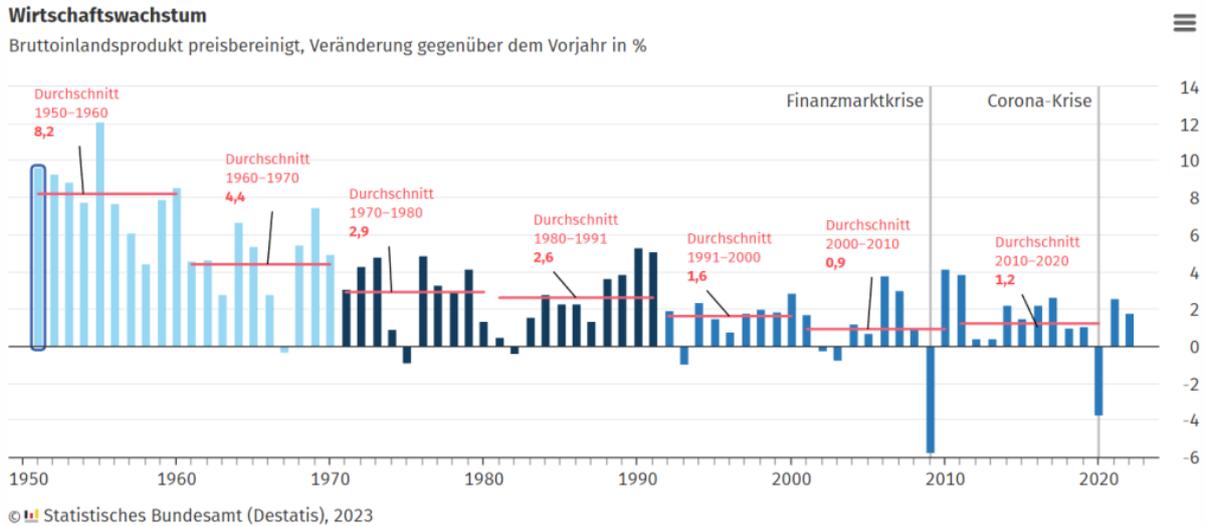
Der THG-Prognosebericht 2024 bis 2050 nimmt an, dass in diesem Zeitraum das durchschnittliche BIP-Wachstum bei 1,1% liegt, von 2024 bis 2035 sogar nur bei 0,9%.<sup>23</sup> Das ist angesichts der historischen BIP-Entwicklung nicht unplausibel, zeigt sich doch schon seit Jahrzehnten eine deutliche Reduktion der BIP-Wachstumsraten. Seit dem Jahr 2000 liegt die Wachstumsrate bei etwa 1% (siehe Abbildung 5).

<sup>22</sup> Vgl. das aktuelle Klimaschutzgesetz Deutschlands, das Paris Agreement und den Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>23</sup>Werte abrufbar in: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgas-projektionen-2024-fuer-deutschland>  
Erläuterungen abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/factsheet\\_rahmendaten\\_fuer\\_den\\_projektionsbericht\\_2023\\_fuer\\_deutschland.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/factsheet_rahmendaten_fuer_den_projektionsbericht_2023_fuer_deutschland.pdf), S.12-14

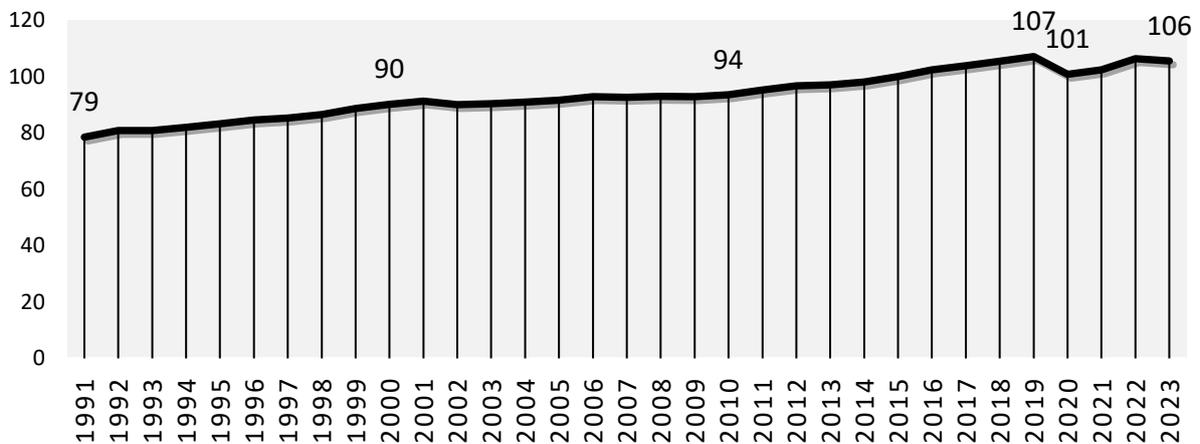
Dabei war das BIP-Wachstum in den vergangenen Jahren auch von Konsumwachstum getrieben, oder andersherum ausgedrückt, es ging auch mit steigenden privaten Konsumausgaben einher. Von 1991 bis 2022 haben sich die preisbereinigten privaten Konsumausgaben um immerhin 34% und damit um durchschnittlich etwa 1% pro Jahr erhöht (siehe Abbildung 6).

Abbildung 5: Wirtschaftswachstum in Deutschland von 1950 bis 2022



Quelle: Statistisches Bundesamt 2023

Abbildung 6: Private Konsumausgaben in Deutschland (2015=100, preisbereinigt (Kettenindex))



Quelle: DESTATIS, Genesis-Datenbank, Code: 81000-0119, 06.05.2024, eigene Darstellung

Das für die Zeit bis 2035 bzw. 2050 prognostizierte BIP-Wachstum in Höhe von circa 1% liegt deutlich unterhalb des Investitionsvolumens von jährlich ca. 3% des BIP (s. o.), das nach vorliegenden Schätzungen zur Erreichung von Klimaneutralität zusätzlich zu ohnehin anfallenden Investitionen erforderlich ist. Nun ist eine solche direkte Gegenrechnung nur bedingt aussagekräftig, werden durch die Investitionen doch zum Beispiel auch Kosten an anderer Stelle eingespart (z.B. beim Import fossiler Energieträger) oder Wachstumsimpulse kreiert. Trotzdem scheint die Annahme plausibel, dass mindestens ein großer Teil des künftigen BIP-Wachstums nicht aus Konsum, sondern aus Investitionen bestehen

muss, und zwar für Aufbau/Austausch von Infrastruktur, für Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen sowie für die Wiederherstellung bzw. den Wiederaufbau von Gebäuden, Anlagen, Verkehrswegen, Versorgungsnetzen nach Naturkatastrophen.

Hinzu kommt, dass der Klimawandel nicht die einzige große Herausforderung darstellt, vor der Deutschland in den nächsten Jahren und Jahrzehnten steht. Daneben stellen sich unter anderem auch folgende Aufgaben, die erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und Investitionsnotwendigkeiten haben werden:

➤ **Bewältigung weiterer Umweltprobleme (z.B. des Biodiversitätsverlusts)**

Neben dem Klimawandel gibt es etliche weitere ökologische Probleme und Herausforderungen. Einen Überblick und eine Orientierung auf planetarer Ebene bieten zum Beispiel die planetaren Belastungsgrenzen, nach deren Ergebnissen aktuell 6 der 9 definierten Grenzen des sicheren Handlungsspielraums überschritten sind, z.B. hinsichtlich Biodiversität, Süßwasser, Landnutzung und verschiedener Stoffkreisläufe.<sup>24</sup> Hier wieder in den sicheren Bereich zurückzukehren, wird ebenfalls erhebliche Investitionen und Anpassungen erfordern.

➤ **Investitionsrückstau in Kommunen**

In den vergangenen Jahrzehnten wurden Investitionen in wichtige Infrastruktur teilweise stark vernachlässigt, was sich z.B. an maroden Schulen und Brücken zeigt. Im KfW-Kommunalpanel 2023 schätzten die Kommunen ihren Investitionsstau auf insgesamt 166 Mrd. € (Schulen: 47 Mrd. €; Straßen: 39 Mrd. €) (Difu, KfW 2023). Demnach wurde in Deutschland gesamtgesellschaftlich auf „Verschleiß“ gelebt.

➤ **Adressierung des demografischen Wandels**

Der demografische Wandel wird sich in den kommenden Jahren weiter intensivieren: Wenn das Arbeitskräftepotenzial in Deutschland nicht abnehmen soll, müsste nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) jährlich eine Nettozuwanderung von 400.000 Personen erfolgen. Sollte der Nettozuzug hingegen entsprechend des längerfristigen Schnitts bei nur 100.000 Personen liegen, so würde das Erwerbspersonenpotenzial bis 2035 um 3 Millionen Personen abnehmen (-7%) (Fuchs, Söhnlein, Weber 2021). Da gleichzeitig (erfreulicherweise) die Lebenserwartung gestiegen ist und weiter steigt, wird sich das Verhältnis von Beitragszahlenden zu Leistungsempfängenden in den Rentensystemen noch deutlicher und schneller verändern: Laut Prognosen des IW Köln wird es von einem Verhältnis von etwa 1,75 zu 1 (100 Beitragszahlende zu 57 Rentner\*innen) im Jahr 2020 bis 2030 auf ein Verhältnis von 1,5 zu 1 (100 Beitragszahlende zu 67 Rentner\*innen) zurückgehen, was einer Minderung um knapp 18% entspricht (IW Köln 2024).

➤ **Mehr Pflegebedürftige**

Durch die weitere Alterung wird aller Voraussicht nach auch die Anzahl der Pflegebedürftigen deutlich steigen. Die Pflegevorausberechnung des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2023 geht von 1,8 Millionen mehr Pflegebedürftigen bis zum Jahr 2055 aus, was gegenüber 2021 einem Plus von rund 37% entspricht. Bis 2035 ergibt sich ein Plus von 0,6 Millionen, was einem Anstieg von 14% entspricht (Statistisches Bundesamt 2023b). Sollten gleichzeitig die Pflegequoten zunehmen, also mehr Personen einer Kohorte als bislang Pflege in Anspruch nehmen, so

---

<sup>24</sup> Siehe dazu z.B.: <https://www.planetaryhealthcheck.org/>

ergibt sich bis 2035 bereits ein Anstieg um 1,3 Mio. Personen (+27%), bis 2055 sogar um 2,6 Mio. Pflegebedürftige (+53%). Das solche höheren Pflegequoten nicht unwahrscheinlich sind, zeigen aktuelle Zahlen für das Jahr 2023: Die Zahl der neuen Pflegefälle ist auf 361.000 gestiegen, was eine Zunahme von über 10% im Vergleich zu den Jahren zuvor darstellt, in denen die Zahl bei etwa 326.000 neuen Pflegebedürftigen lag.

➤ **„Zeitenwende“ und weitere Unterstützung der Ukraine**

Die jährlichen Mehrausgaben für Verteidigung zur Erreichung des 2%-Ziels der NATO werden auf 17 Mrd. € geschätzt (Dorn et al. 2023), wobei die Stimmen immer zahlreicher und lauter werden, die selbst dieses Ziel als nicht ausreichend erachten. Zahlen von über 3% stehen im Raum.

Für die Unterstützung der Ukraine hat die Bundesregierung bis zum Februar 2024 bislang rund 32 Milliarden Euro an Hilfen zur Verfügung gestellt, als humanitäre Unterstützung, direkte Zahlungen oder in Form von Waffen (Bundesregierung 2024). Das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) kommt in seinem "Ukraine Support Tracker" für den Zeitraum 24. Januar 2022 bis 15. Januar 2024 sogar auf einen Betrag von rund 41 Milliarden Euro an Unterstützungsleistungen.<sup>25</sup>

Welche weiteren Ausgaben anfallen, hängt natürlich maßgeblich vom weiteren Verlauf des Krieges ab. Die Kosten werden aber sicher nicht unerheblich sein, was deren Sinnhaftigkeit oder Notwendigkeit in keiner Weise in Abrede stellt.

Angesichts dieser neben dem Klimawandel akuten Herausforderungen – und es lassen sich weitere finden, beispielsweise im Bildungsbereich – ist es noch unwahrscheinlicher, dass in den kommenden Jahren substanzielle Konsumwachstumsraten erreicht werden können bzw. im Hinblick auf die ökologischen Probleme sollten. Die Vielfalt der notwendigen Maßnahmen könnte sogar zu insgesamt rückläufigen Konsumausgaben führen. Das lassen auch aktuelle Studien vermuten, die über die Transformation zur Klimaneutralität hinausgehen. So kommen beispielsweise das IW Köln und das IMK in einer gemeinsamen Studie vom Mai 2024 zur Abschätzung der zusätzlichen öffentlichen Investitionsbedarfe in den kommenden 10 Jahren auf Werte von knapp 600 Mrd. € (vgl. Abbildung 7), also 60 Mrd. € pro Jahr (Dullien et al. 2024). Das Dezernat Zukunft kommt in einer ähnlichen Studie, die den betrachteten Horizont noch etwas weiter zieht und im September 2024 veröffentlicht wurde, zu einem Betrag von 782 Mrd. €, der in den kommenden sechs Jahren zusätzlich von öffentlicher Seite investiert werden müsste (vgl. Abbildung 8) (Heilmann et al. 2024). Das entspricht zusätzlichen 130 Mrd. € pro Jahr, und damit rund 3% des BIP, wobei nur die zusätzlichen öffentlichen Investitionen berücksichtigt sind, die nötigen privaten Investitionen kommen noch hinzu.

Dass in den Studien festgestellte große Ausmaß notwendiger Investitionen unterstützt damit die These, dass das gesamtgesellschaftliche Konsumniveau in den kommenden Jahren stagniert oder sogar zurückgeht. Dies gilt umso mehr, wenn gleichzeitig die gesetzten Umweltziele erreicht werden sollen, und zwar auch jenseits des Klimawandels. Welche Auswirkungen auf die Wohlfahrt und den Wohlstand der Gesellschaft damit einher gingen, hängt wesentlich davon ab, welche Konsumbereiche betroffen wären und welche (Einkommens)Gruppen ihre Konsumausgaben einschränken müssten. Hier handelt es sich also maßgeblich um eine Verteilungsfrage.

---

<sup>25</sup> Siehe dazu: <https://www.ifw-kiel.de/de/themendossiers/krieg-gegen-die-ukraine/ukraine-support-tracker/>

Abbildung 7: Schätzungen über die öffentlichen Investitionsbedarfe in Deutschland (in Mrd. Euro, über zehn Jahre, Preise des Jahres 2024)

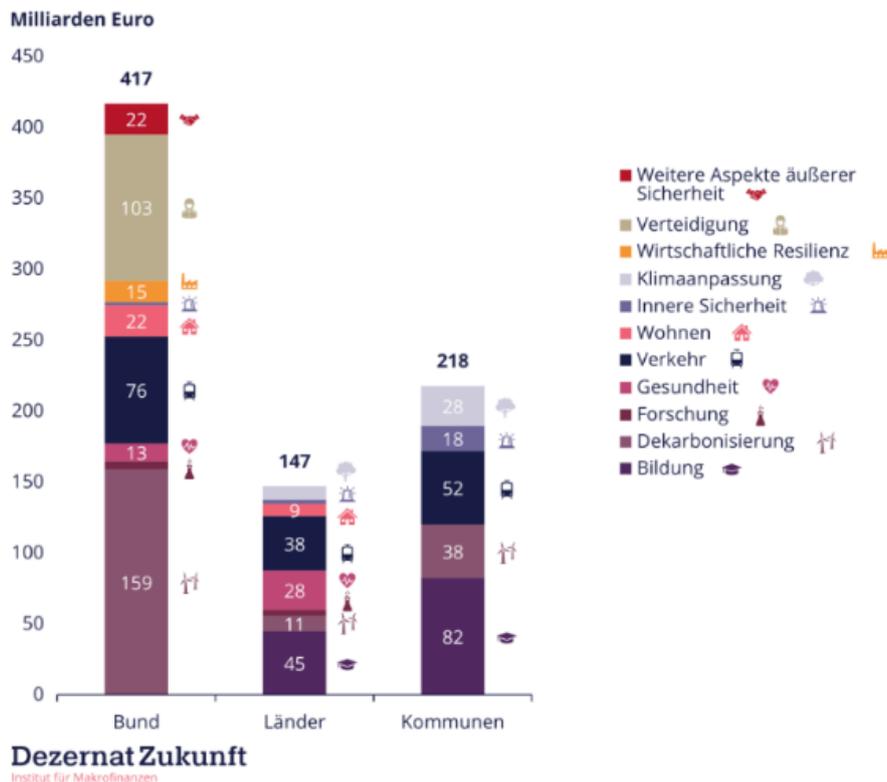
Maßnahme	Bedarf
<b>Infrastruktur auf kommunaler Ebene</b>	
Kommunale Infrastruktur	177,2
Ausbau des ÖPNV	28,5
<b>Bildung</b>	
Ausbau von Ganztagschulen	6,7
Sanierungsbedarf der Hochschulen	34,7
<b>Wohnungsbau</b>	
Staatlicher Anteil	36,8
<b>Überregionale Infrastruktur</b>	
Ausbau des Schienennetzes	59,5
Bundesfernstraßen	39,0
<b>Klimaschutz und Klimaanpassung</b>	
Dekarbonisierung (staatlicher Anteil)	200,0
Kommunale Ausgaben für Klimaanpassung	13,2
<b>Summe</b>	<b>595,7</b>

Quellen: Raffer und Scheller (2023), Arndt und Schneider (2023), Rauschenbach et al. (2021), Kultusministerkonferenz (2023), Henger und Voigtländer (2022), Maerschalk und Krause (2016), Krebs und Steitz (2021), Burchardt et al. (2021), und Burret et al. (2021), Angaben des VDV, Berechnungen und Schätzungen des IMK und des IW.



Quelle: Dullien et al. 2024

Abbildung 8: Schätzungen über die zusätzlichen öffentlichen Finanzbedarfe zur Erreichung breit akzeptierter Ziele in Deutschland bis 2030



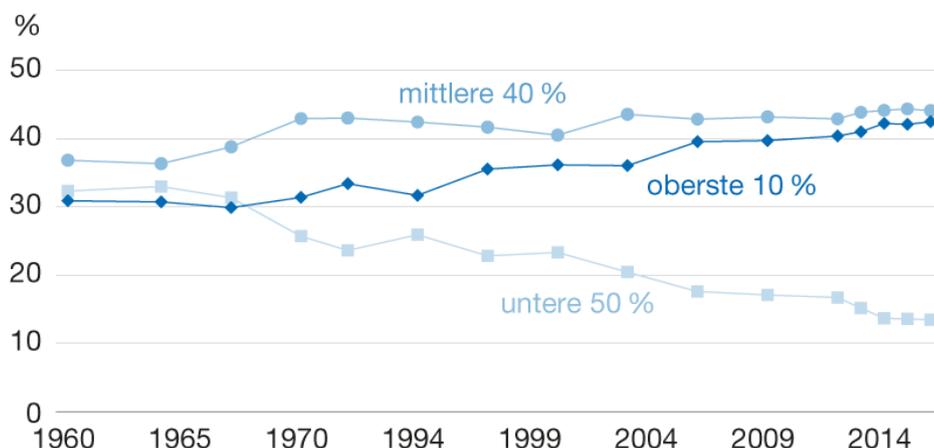
Quelle: Heilmann et al. 2024

#### 4.1.2 Verteilungsperspektive – ein Blick zurück

Wurde die Entwicklung der Konsumausgaben im Kapitel zuvor aus der gesamtwirtschaftlichen Perspektive betrachtet, soll hier nun ein Blick auf die Verteilung nach Einkommensklassen geworfen werden. Leider liegen entsprechende Daten nicht direkt für Konsumausgaben vor, sondern für Einkommen, die neben den Konsumausgaben auch die gesparten Beträge umfassen. Insofern handelt es sich für die hier aufgeworfenen Fragen um eine nur approximative Größe. Die grundsätzlichen Entwicklungen können dennoch als ähnlich angenommen werden, da die prozentualen Steigerungen der privaten Konsumausgaben insgesamt und des verfügbaren Einkommensaggregats fast identisch sind. Dieses makroökonomische Ergebnis dürfte sich zwar bei einer Differenzierung der Bevölkerung nach der Einkommenshöhe nicht gleichermaßen für alle Gruppen zeigen – insbesondere wegen der mit dem Einkommen zunehmenden Sparquote. Es ist aber nicht mit einem grundsätzlich anderen Zusammenhang zwischen Einkommen und Konsum auf Teilgruppenebene zu rechnen.

Bevor ein Blick auf die Entwicklung der verfügbaren Einkommen nach Einkommensdezilen im Zeitraum 1995 bis 2020 geworfen wird, wird vorab mit Abbildung 9 eine noch längere Zeitreihe – 1960 bis 2016 – vorgestellt (Bartels, Neef 2024). Diese ist mit einer Einteilung in die drei Klassen „untere 50%“, „mittlere 40%“ und „oberste 10%“ zwar nicht besonders differenziert. Außerdem wird hier das Einkommen vor Steuern und Transfers und ohne Äquivalenzgewichtung betrachtet, es ist also nur eingeschränkt hinsichtlich der letztlichen Verteilung und der resultierenden Konsumausgaben aussagekräftig. Trotzdem sind die Entwicklungen der Markteinkommen auch interessant. So zeigt sich klar, dass sich der Einkommensanteil der unteren 50% im Zeitraum 1960 bis 2016 von etwa 30% auf unter 15% halbiert hat, wohingegen der Anteil der obersten 10% von etwa 30% auf über 40% gestiegen ist und für die mittleren 40% immerhin leichte Zugewinne zu verzeichnen sind. Aus der langfristigen Perspektive ergibt sich also eine starke Spreizung der Markteinkommen, wobei allerdings unklar ist, inwieweit sich hier auch Effekte der demografischen Entwicklung spiegeln. Wie bereits erwähnt, sind die Einkommen vor Steuern und Transfers nur bedingt aussagekräftig im Kontext von Fragen der Wohlstandsverteilung und Konsumausgaben. Ihre Verteilung und der entsprechende Trend sind dennoch zumindest ergänzende Indikatoren zur gesellschaftlichen Entwicklung. Eine derart lange Zeitreihe zur Verteilung des verfügbaren und bedarfsgewichteten Einkommens (nach Steuern und Transfers) liegt für Deutschland nicht vor.

Abbildung 9: Verteilung der Markteinkommen – Einkommensanteile der unteren 50 %, mittleren 40 % und oberen 10 % in Deutschland von 1960 bis 2014



Wirtschaftsdienst

Quelle: Bartels, Neef (2024)

Für den Zeitraum ab 1995 liegen aber mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) verlässliche und konsistente Daten zum verfügbaren Einkommen vor, Auswertungen werden regelmäßig veröffentlicht (vgl. Grabka 2024). Querschnittsanalysen zeigen deutlich, dass von der durchschnittlichen Steigerung der verfügbaren und bedarfsgewichteten Einkommen<sup>26</sup> von 1995 bis 2020 um 33% insbesondere die einkommensstarken Haushalte profitiert haben: Während sich für das oberste (10.) Dezil eine Erhöhung um 51% ergeben hat, nimmt der Zuwachs über die Dezile immer weiter ab (siehe Abbildung 10) auf nur noch 4% im ersten Dezil. Bemerkenswert ist auch der bereits große Unterschied zwischen 10. und 9. Dezil – dem Zuwachs von 51% steht eine Einkommenserhöhung von „nur“ 35% im zweithöchsten Dezil gegenüber. Demnach sind überdurchschnittliche Zugewinne ausschließlich bei diesen beiden obersten Gruppen eingetreten. Bei den Dezilen 6 bis 8 lagen die Zugewinne ungefähr auf dem Niveau des Durchschnitts (32%). In den darunter liegenden Gruppen fallen die Erhöhungen des Realeinkommens immer geringer aus – mit nur noch 12% im 2. und lediglich 4% im 1. Dezil über den Zeitraum von 25 Jahren.

Neben der Entwicklung des verfügbaren Einkommens nach Dezilen, die auf Daten des SOEP beruhen, ist in Abbildung 10 auch die Entwicklung des Regelsatzes der Grundsicherung und Sozialhilfe (ALG II/ Hartz IV bzw. Bürgergeld, Hilfe zum Lebensunterhalt)<sup>27</sup> dargestellt. Diese Zeitreihe beruht auf verschiedenen Quellen<sup>28</sup> und muss unter anderem wegen Systemänderungen, die von der Politik vorgenommen wurden, mit Vorsicht interpretiert werden. Besonders einschneidend war der Übergang von der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe zum ALG II (Hartz IV) für Erwerbsfähige und ihre Familien von 2004 auf 2005. Dieser ging unter anderem mit Änderungen bei den pauschaliert gewährten Leistungen einher – vormals gesondert auf Antrag gewährte Leistungen z. B. für Bekleidung wurden nun in den Regelbedarf eingerechnet<sup>29</sup>. Zudem sind die für die Zeitreihe verfügbaren Daten nicht vollkommen kompatibel: Erst ab 2018 liegen Daten zum regelbedarfsrelevanten Preisindex vor, bis 2017 wurde deshalb approximativ eine Preisbereinigung mit dem allgemeinen Verbraucherpreisindex vorgenommen. Dennoch gibt die Darstellung einen Eindruck über die Entwicklung des Regelbedarfsniveaus, die

<sup>26</sup> Das Haushaltsnettoeinkommen (nach Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und inklusive Transfers) wird durch die Summe der Bedarfsgewichte der Haushaltsmitglieder geteilt, um ein Nettoäquivalenzeinkommen pro Haushaltsmitglied zu erhalten. Damit werden insbesondere Skaleneffekte berücksichtigt, die sich bei Mehrpersonenhaushalten z. B. durch die gemeinsame Nutzung von Gütern ergeben. Für die Gewichtung wird die modifizierte OECD-Skala verwendet. Nähere Erläuterungen z.B. hier [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.411605.de/](https://www.diw.de/de/diw_01.c.411605.de/).

<sup>27</sup> Hier wird allein die Regelbedarfsstufe 1 (RBS 1 für alleinstehende oder alleinerziehende erwachsene Leistungsberechtigte, die in einer Wohnung leben) betrachtet. Die Regelbedarfsstufen für weitere Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften dürften sich weitgehend parallel entwickelt haben. Weitere Leistungen wie z.B. die Kosten der Unterkunft, die gesondert erstattet werden, gehen in die Darstellung nicht ein. Im Wohnbereich lag die Inflation im Zeitraum 1995 bis 2024 mit einer Preissteigerung von 75% (CC04: Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe) etwas höher als die Inflation insgesamt, die bei 64% lag (VPI insgesamt). Das liegt insbesondere an den seit 2021 deutlich gestiegenen Heizkosten (Quelle: GENESIS-Datenbank: Code: 61111-0001 & 61111-0005, Abruf: 12.12.2024). Diese leicht erhöhte Teuerung im Wohnbereich wurde bei Regelsatzbeziehenden ceteris paribus durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft aufgefangen.

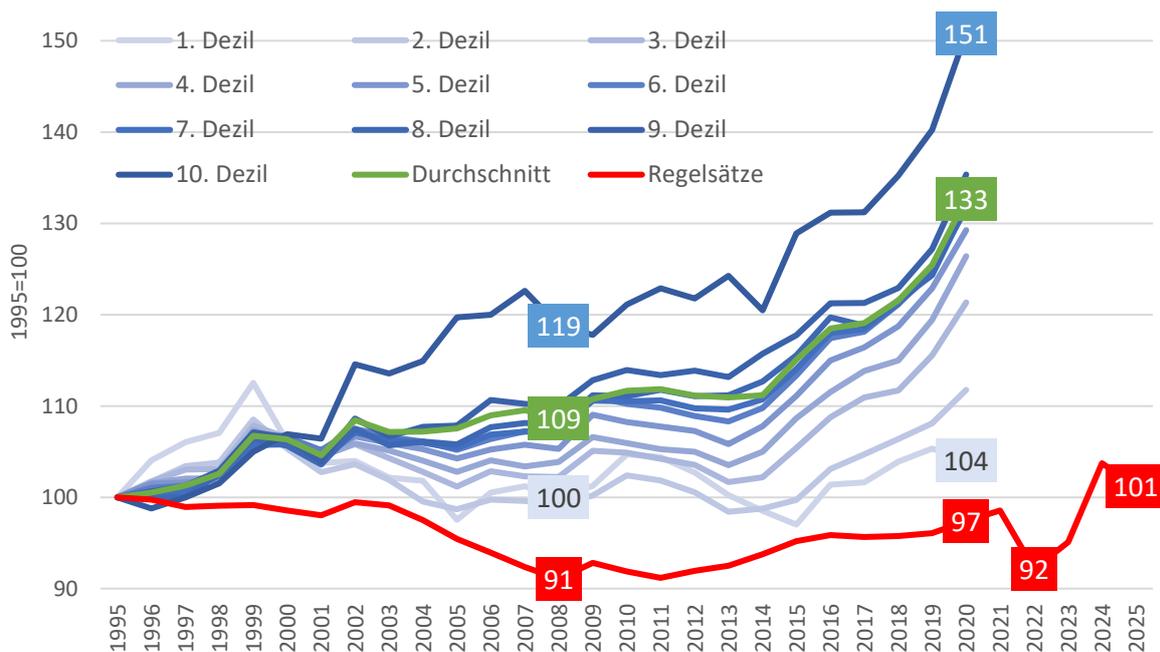
<sup>28</sup> Es wurden folgende Quellen verwendet:

- 1) Eckregelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt 1991-2004: Bäcker et al. 2007: S. 324, Tabelle III.19.
- 2) Regelsätze 2005 bis 2024 (ALG II (Hartz4) + Bürgergeld): Statista, ID 241114, auf Basis von Daten des BMAS
- 3) Preisbereinigung 1995-2017 mittels des allgemeinen VPI: Statistisches Bundesamt, GENESIS-Datenbank, Code: 61111-0001
- 4) Preisbereinigung 2018-2024 mittels des regelbedarfsrelevanten Preisindex (RPI): Auf Anfrage vom BMAS bereitgestellt
- 5) Preisbereinigung 2024: auf Basis der Schätzung der Bundesregierung vom Februar 2024 Annahme von 2,8%

<sup>29</sup> Um die Daten vergleichbar zu machen, wurde bei den Eckregelsätzen der Hilfe zum Lebensunterhalt von 1995 bis 2004 ein Aufschlag von 18% vorgenommen, der nach Bäcker et al. (2007, S.324, Tabelle III.19) für die zusätzlich pauschalisierten Leistungen beim Übergang zu ALG II (Hartz IV) erforderlich war.

als valide und plausibel eingeschätzt wird.<sup>30</sup> Insbesondere von 2002 bis 2008 zeigt sich ein deutliches Absinken des realen Regelsatzes, das sich zum einen auf die in diesem Zeitraum ungünstige wirtschaftliche Lage zurückführen lässt, die in unteren Einkommensbereichen auch jenseits des Grundsicherungsniveaus zu Einbußen führte. Zum anderen dürften sich hier auch die Hartz-Reformen (2003 bis 2005) bzw. die Einführung von Hartz IV mit einigen restriktiven Bemessungsregelungen (vgl. Kapitel 5.4.2) spiegeln. Seit 2011 haben sich die Regelsätze weitgehend kongruent zu den leichten Steigerungen der Einkommen der unteren 20% bis 2020 entwickelt, erreichten mit einem Indexwert von 97 im Jahr 2020 aber immer noch nicht das Ausgangsniveau des Jahres 1995. 2022 fällt der reale Regelsatz auf Grund der hohen Inflation deutlich ab auf 92 Punkte, um dann 2023 und 2024 – bedingt durch die entsprechend der Gesetzeslage systematisch stark verzögerte Anpassung an die Inflation (vgl. Kapitel 5.4.2) – etwas aufzuholen. Für das Jahr 2025 hat es wiederum eine Nullrunde für die Regelsätze gegeben, was bei einer geschätzten Inflationsrate von etwa 2,5% (Bundesbank 2024, Tagesschau 2024)<sup>31</sup> zu einer Reduktion des realen Regelsatzes auf einen Indexwert von etwa 101 führen wird. Damit läge das Grundsicherungsniveau 2025 wieder ungefähr auf dem Ausgangsniveau vor dreißig Jahren (1995).

Abbildung 10: Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes (1995 = 100, preisbereinigt, Netto-Äquivalenzeinkommen, Gewichtung mit neuer OECD-Skala)



Quellen: 1) Dezilsdaten: DIW Berlin, SOEP-Daten, Grabka 2024, Daten auf Anfrage zur Verfügung gestellt, eigene Darstellung; 2) Regelsatz: 2.1) Eckregelsätze 1991-2004: Bäcker et al. 2007, S. 324, Tabelle III.19.; 2.2) Regelsätze 2005 bis 2024: Statista, ID 241114, auf Basis von Daten des BMAS; VPI 1995-2017: Statistisches Bundesamt, GENESIS-Datenbank, Code: 61111-0001; RPI 2017-2023: Auf Anfrage vom BMAS bereitgestellt; Schätzung Preisentwicklung 2024: 2,8% (Prognose Bundesregierung Februar 2024)

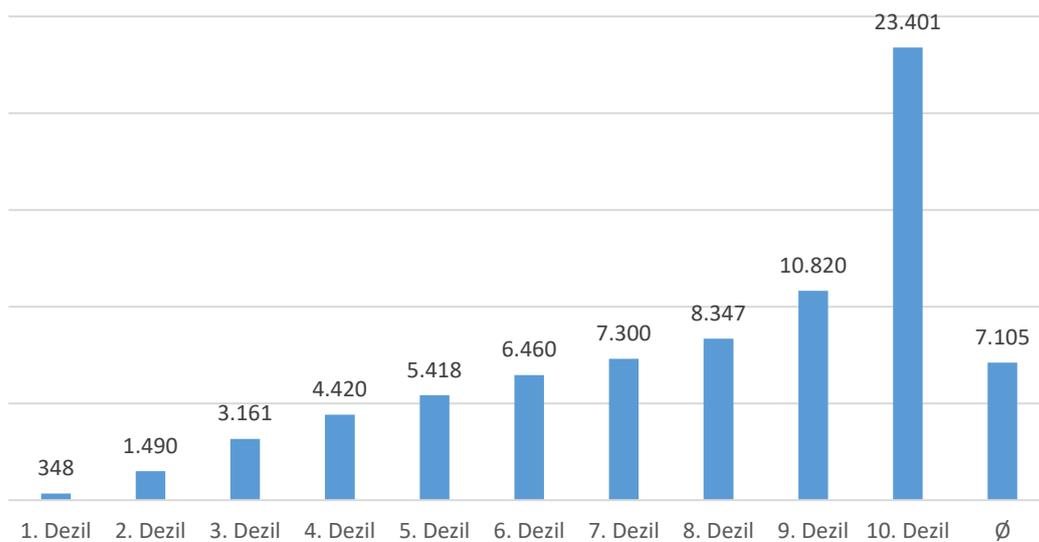
<sup>30</sup> Dass die nominale Regelsatzentwicklung seit 2005 etwa der Inflationsentwicklung entsprach, real also keine Anstiege zu verzeichnen sind, zeigen beispielsweise auch die Auswertungen des IAQ, die zudem nachweisen, dass die Entwicklung der Regelbedarfe damit auch hinter der Entwicklung der durchschnittlichen Löhne und Gehälter zurückbleibt (IAQ 2024)

<sup>31</sup> Ob der regelbedarfsrelevante Preisindex gleichermaßen um 2,5% steigen wird, ist allerdings offen – er kann stärker oder aber schwächer zulegen.

Die mit Abbildung 10 präsentierten Ergebnisse zu relativen Veränderungen kaschieren allerdings das Ausmaß der absoluten Einkommensunterschiede und damit auch der Unterschiede zwischen den Dezilsentwicklungen. Da das Ausgangseinkommen des 10. Dezils im Jahr 1995 bereits deutlich höher als in den anderen Dezilen lag, entsprechen gleiche Prozentsätze sehr unterschiedlichen Euro-Beträgen. Die Betrachtung der absoluten Werte ist entsprechend noch eindrucksvoller (siehe Tabelle 2 und Abbildung 11): Der Zuwachs des verfügbaren Jahreseinkommens 2020 gegenüber 1995 lag im 10. Dezil preisbereinigt bei 23.401 €, im 1. Dezil betrug er hingegen nur 348 €. Plakativ ausgedrückt war der Mehrbetrag im Jahr 2020 gegenüber 1995 im 10. Dezil also 67-mal höher als der im 1. Dezil. Oder anders formuliert: Allein der Mehrbetrag des 10. Dezils entspricht mehr als dem 2,6-fachen dessen, was einer Person im ersten Dezil durchschnittlich im Jahr 2020 zur Verfügung stand (23.401 €/8.845 €=2,65).

Auch der Unterschied zwischen dem 10. Dezil und zu den andern neun Dezilen ist gravierend. Der absolute Mehrbetrag der obersten Gruppe im Jahr 2020 gegenüber 1995 (23.401 €) war mehr als doppelt so hoch wie im zweithöchsten Dezil (10.820 €), und in der Gesamtbetrachtung war er mehr als 3-mal so hoch wie das durchschnittliche Plus von 7.105 €.

Abbildung 11: Änderung der verfügbaren Haushaltseinkommen 2020 gegenüber 1995 nach Dezilen (preisbereinigt (2015), Netto-Äquivalenzeinkommen, Gewichtung mit neuer OECD-Skala)



Quellen: DIW Berlin, SOEP-Daten, Grabka 2024, Daten auf Anfrage zur Verfügung gestellt, eigene Darstellung

Tabelle 2: Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes (preisbereinigt (2015), Netto-Äquivalenzeinkommen, Gewichtung mit neuer OECD-Skala)

Jahr	Verfügbares Einkommen pro Jahr (€/Jahr, Netto-Äquivalenzeinkommen)											Regel-satz €/Mo-nat
	1. Dezil	2. Dezil	3. Dezil	4. Dezil	5. Dezil	6. Dezil	7. Dezil	8. Dezil	9. Dezil	10. Dezil	Ø	
1995	8.497	12.668	14.815	16.740	18.517	20.459	22.972	26.096	30.609	46.032	21.734	419
1996	8.839	12.882	15.073	16.999	18.795	20.668	22.993	26.066	30.805	45.468	21.848	418
1997	9.010	13.099	15.265	17.085	18.819	20.719	23.115	26.099	30.985	46.023	22.014	415
1998	9.097	13.150	15.275	17.089	18.880	20.949	23.522	26.779	31.502	46.727	22.294	415
1999	9.562	13.747	15.981	17.970	19.793	21.822	24.290	27.763	32.784	48.324	23.199	416
2000	9.016	13.344	15.782	17.765	19.761	21.805	24.306	27.571	32.610	49.207	23.111	413
2001	8.817	13.014	15.486	17.479	19.349	21.513	23.893	27.033	31.805	48.995	22.736	411
2002	8.836	13.127	15.679	17.726	19.753	21.997	24.604	28.051	33.245	52.741	23.572	417
2003	8.681	12.909	15.450	17.600	19.613	21.809	24.417	27.578	32.648	52.268	23.292	416
2004	8.649	12.608	15.229	17.411	19.492	21.706	24.343	27.690	32.975	52.904	23.298	409
2005	8.288	12.501	14.988	17.208	19.304	21.522	24.207	27.605	33.018	55.110	23.371	400
2006	8.540	12.634	15.237	17.418	19.488	21.763	24.552	28.099	33.867	55.239	23.681	394
2007	8.601	12.616	15.156	17.304	19.586	21.940	24.626	28.216	33.737	56.438	23.807	387
2008	8.502	12.552	15.146	17.386	19.497	21.861	24.659	28.186	33.670	54.679	23.611	382
2009	8.602	12.695	15.571	17.844	20.189	22.721	25.400	29.011	34.529	54.215	24.071	389
2010	8.896	12.973	15.536	17.731	20.040	22.554	25.383	28.988	34.875	55.749	24.269	385
2011	8.871	12.901	15.439	17.622	19.951	22.464	25.412	29.171	34.708	56.576	24.308	382
2012	8.728	12.738	15.342	17.577	19.858	22.278	25.210	28.981	34.850	56.049	24.156	385
2013	8.518	12.467	15.059	17.328	19.593	22.162	25.177	29.010	34.640	57.193	24.112	388
2014	8.372	12.513	15.138	17.572	19.961	22.462	25.437	29.408	35.419	55.453	24.163	393
2015	8.243	12.632	15.617	18.187	20.574	23.188	26.201	30.152	36.044	59.331	25.010	399
2016	8.615	13.059	16.113	18.668	21.295	24.029	27.107	31.237	37.117	60.379	25.755	402
2017	8.634	13.264	16.435	19.053	21.558	24.172	27.203	31.006	37.127	60.397	25.882	401
2018	8.829	13.479	16.550	19.250	21.985	24.781	27.844	31.722	37.624	62.254	26.422	401
2019	8.951	13.692	17.120	19.991	22.757	25.590	28.622	32.440	38.935	64.557	27.263	403
2020	8.845	14.158	17.976	21.160	23.935	26.919	30.272	34.443	41.429	69.433	28.839	408
<b>1995-2020 (€)</b>	<b>348</b>	<b>1.490</b>	<b>3.161</b>	<b>4.420</b>	<b>5.418</b>	<b>6.460</b>	<b>7.300</b>	<b>8.347</b>	<b>10.820</b>	<b>23.401</b>	<b>7.105</b>	<b>-11</b>
1995-2020 (%)	4%	12%	21%	26%	29%	32%	32%	32%	35%	51%	33%	-3%

Quellen: 1) Dezildaten: DIW Berlin, SOEP-Daten, Grabka 2024, Daten auf Anfrage zur Verfügung gestellt, 2) Regelsatz: 2.1) Eckregelsätze 1991-2004: Bäcker et al. 2007, S. 324, Tabelle III.19.; 2.2) Regelsätze 2005 bis 2024: Statista, ID 241114, auf Basis von Daten des BMAS; VPI 1995-2017: Statistisches Bundesamt, GENESIS-Datenbank, Code: 61111-0001; RPI 2017-2023: Auf Anfrage vom BMAS bereitgestellt; Schätzung Preisentwicklung 2024: 2,8% (Prognose Bundesregierung Februar 2024)

## 4.2 Szenariorechnungen zu potenziellen Verteilungsentwicklungen

Auf der Basis des Blicks zurück stellt sich nun die Frage nach potenziellen Verteilungsentwicklungen während der Transformation zur Klimaneutralität im Kontext politischer Einwirkrichtungen. Dazu werden Szenariorechnungen mit alternativen Annahmen über die Entwicklung des privaten Konsum- bzw. Einkommensaggregats und jeweils drei Varianten der Effekte auf Einkommensdezile durchgeführt. Damit soll verdeutlicht werden, welche wesentliche Rolle Verteilungspolitik in den nächsten Jahren spielt, wenn die für Konsum zur Verfügung stehenden verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte – anders als in den Jahrzehnten zuvor – im Durchschnitt nicht zunehmen. Die Szenariorechnungen sind keineswegs als Prognosen zu interpretieren. Sie dienen allein der Illustration der Problematik und der Steuerungsmöglichkeiten anhand einer systematischen Aufarbeitung von Zusammenhängen zwischen

potenzieller makroökonomischer Entwicklung und – politisch beeinflussbarer – Einkommensverteilung. Dabei gehen weitreichende ceteris paribus-Annahmen ein, insbesondere werden keine Änderungen des Konsum- und Erwerbsverhaltens und keine spezifische Umgestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Die Analyse baut auf den in Kapitel 4.1.2 präsentierten Ergebnissen über die Entwicklung der verfügbaren bedarfsgewichteten Einkommen von 1995 bis 2020 (SOEP, DIW Berlin) auf. Diese Zeitreihe wird unter Berücksichtigung verschiedener Bedingungskonstellationen mit Szenariorechnungen fortgeführt – sie zeigt damit fiktive, aber durchaus mögliche Entwicklungen auf. Die Spezifizierungen aller Szenarien beziehen sich – analog zu dem Blick zurück in Kapitel 4.1.2– auf die Nettoäquivalenzeinkommen, die sich nach Berücksichtigung unterschiedlicher Haushaltsgrößen mittels einer Bedarfsgewichtung der Haushaltsnettoeinkommen ergeben. Demzufolge sind die für die Nettoäquivalenzeinkommen gesetzten Annahmen mit entsprechenden Spezifizierungen hinsichtlich der ungewichteten Haushaltseinkommen nicht unbedingt identisch. Denn hinter den Personen in den zehn Dezilen verbergen sich unterschiedliche Strukturen nach Haushaltstypen.

Die Szenariorechnungen werden für den Zeitraum 2025 bis 2035 durchgeführt. Für den Zeitraum 2021 bis 2024, für den bislang auf Basis des SOEP noch keine Ergebnisse über die Einkommensverteilung vorliegen, wird stark vereinfachend angenommen, dass nach 2020 keine Änderungen der Realeinkommen der Dezile eingetreten sind, die Verteilung im Jahr 2020 also für vier Jahre stabil war.

Bezüglich der künftig denkbaren Entwicklung des Regelsatzes wird angenommen, dass diese dem Mittelwert der jeweiligen Änderungen der Einkommen des 1. und 2. Dezils folgt. Die Annahme ist an der aktuellen Regelbedarfsermittlung orientiert. Diese setzt bei den Konsumausgaben der unteren 20% der Einkommensverteilung (einschließlich der Grundsicherungsbeziehenden) nach Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) an (BMAS 2024).<sup>32</sup> Bei allen Szenarien wurde für den Regelbedarf die Nullrunde von 2025 und damit eine wahrscheinliche inflationsbedingte Kürzung des Realwerts um 2,5% (Kapitel 4.1.2) einbezogen.

Die einbezogenen Varianten potenzieller Entwicklungen unterscheiden sich zum einen hinsichtlich der Grundannahmen über den gesamtwirtschaftlichen privaten Konsum, die für das gesamtwirtschaftliche Einkommen übernommen werden. Es wird also vereinfachend angenommen, dass die Entwicklung der Einkommen identisch sei mit der Entwicklung der Konsumausgaben:<sup>33</sup>

➤ **Grundannahme A „Stagnation“:**

Im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung bleiben preisbereinigte Einkommen und Konsum konstant, es liegt also bezüglich der Gesamtsumme kein reales Einkommens- und Konsumwachstum vor (Wachstumsrate 0%)

---

<sup>32</sup> Vgl. BMAS 2024: Punkt „3.4 Wie werden die Referenzgruppen konkret gebildet und abgegrenzt?“. Zugriff am 13.12.2024. Zur Kritik vgl. Kapitel 5.4.2.

<sup>33</sup> Im vorliegenden Kontext ist allerdings ein relevanter Unterschied zwischen der Entwicklung der Einkommen und der Konsumausgaben zu beachten. So umfassen die verfügbaren Einkommen neben den Konsumausgaben auch das Sparen und darüber vermittelt Investitionen (vgl. van Treek 2017). Da auch von Seiten der privaten Haushalte hohe Investitionen nötig sein werden, um Klimaneutralität zu erreichen – zum Beispiel hinsichtlich der energetischen Gebäudesanierung –, kann also eine Stagnation oder ein Sinken der Konsumausgaben durchaus mit einer Zunahme der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte verbunden sein. Von Letzteren muss allerdings ein größerer Teil investiert werden, was sich in einer steigenden Sparquote widerspiegeln würde. Es bliebe also ein geringerer Anteil der Einkommen für Konsumausgaben übrig. Diese Verschiebungen bei der Einkommensverwendung können mit den folgenden Modellrechnungen nicht berücksichtigt werden. Mit den Szenariorechnungen wird also nur die Entwicklung des für Konsum verwendeten Anteils des Einkommens abgebildet.

➤ **Grundannahme B „Leichter Rückgang“:**

Im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung sinken die Realeinkommen und der Konsum pro Jahr um 0,5% des Niveaus des jeweiligen Vorjahres. Über den gesamten Zeitraum von 2025 bis 2035 entspricht dies einem Rückgang um 5,4%.<sup>34</sup>

Zum anderen wurden auf Basis der in Kapitel 4.1.2 skizzierten historischen Entwicklung von 1995 bis 2020 für beide Grundannahmen – Stagnation (A) und Rückgang (B) – jeweils drei Verteilungsszenarien berechnet:

➤ **Szen 1 „Weiter-wie-bisher“:**

Die Verteilungsentwicklung 2025-2035 entspricht der des Zeitraums 1995-2020. Dementsprechend wird die jahresdurchschnittliche Veränderung des vergangenen Zeitraums für die Jahre ab 2025 übernommen.

➤ **Szen 2 „Alle gleich“:**

Alle Dezile sind von den Veränderungen, die mit der jeweiligen Grundannahme einhergehen, gleich betroffen:

Grundannahme A: Realkonsum und -einkommen aller Dezile konstant; Grundannahme B: Realkonsum und -einkommen aller Dezile sinken um 0,5% des jeweiligen Betrags des Vorjahres

➤ **Szen 3 „Moderate Umverteilung“:**

Realkonsum und -einkommen des 10. Dezils sinken pro Jahr um 0,5% mehr als im Bevölkerungsdurchschnitt, das entsprechende Aggregat wird in untere Dezile umverteilt:

- 10. Dezil: Realkonsum und -einkommen fallen um 0,5%/Jahr (Grundannahme A) bzw. um 1,0% (Grundannahme B).
- Die Realeinkommen der Dezile 7 bis 9 bleiben konstant (A) bzw. sinken um 0,5%/Jahr (B).
- Dezile 1 bis 6: Das Umverteilungsvolumen aus dem 10. Dezil (0,5% des Einkommens des jeweiligen Vorjahrs) fließt an diese unteren Dezile mit folgenden Anteilen: Dezile 1 bis 3: jeweils 20%, Dezile 4 und 5: jeweils 15%, Dezil 6: 10% des Umverteilungsvolumens.

Es werden also insgesamt sechs Szenarien berücksichtigt (A1, A2, A3, B1, B2, B3). Die Berechnungen können mit den Datentabellen im Anhang nachvollzogen werden, in den folgenden Kapiteln 4.2.1 und 4.2.2 konzentrieren wir uns auf die wesentlichsten Ergebnisse.

#### 4.2.1 Grundannahme A: Stagnation (Wachstumsrate 0%)

In Abbildung 12 sind die Ergebnisse der Szenariorechnungen unter der Grundannahme A „Stagnation“ wiedergegeben. Nimmt man an, dass die Verteilungsentwicklung von 2025 bis 2035 der des Zeitraums 1995 bis 2020 entspricht, also das „Weiter-wie-bisher“-Szenario (SzenA1), würden nur im 10. Dezil noch Realeinkommenszuwächse anfallen. Normiert auf das Niveau des Jahres 1995, würde dessen Einkommensniveau um 11 Punkte auf einen Wert von 162 steigen. In den Dezilen darunter, vom 9. bis etwa zum 6. Dezil, blieben die Einkommen in etwa konstant. Unterhalb des 6. Dezils werden Verluste spürbar, und zwar umso stärker, je geringer das Einkommen. In den Dezilen 1 und 2 belaufen sich die Einbußen auf 13 bzw. 10 Punkte. Diese untersten Gruppen würden also etwa ein Zehntel des Einkommens und der Konsummöglichkeiten von 2020 bzw. 2024 verlieren. Der Realwert des Regelsatz ginge

<sup>34</sup> Der Zeitraum 2025-2035 entspricht elf Jahresschritten. Da der prozentuale Rückgang sich jeweils auf den bereits leicht reduzierten Vorjahreswert bezieht, liegt der Rückgang im Zeitraum 2025-2035 nicht bei 5,5% ( $11 \cdot 0,5\%$ ), sondern etwas niedriger bei 5,4%.

entsprechend ebenfalls zurück. Die deutliche Einbuße resultiert aus der (von der derzeitigen Gesetzeslage abgeleiteten) Annahme, dass er – zumindest mittelfristig – dem Durchschnitt der Änderungen des 1. und 2. Dezils folgt, sowie aus der nominalen Nullrunde im Jahr 2025. Letztere führt annahmegemäß zu einer realen Kürzung um 2,5% im Jahr 2025, die zu den für 2026 bis 2035 geschätzten Änderungen addiert wurde – dies führt letztlich zu einem Rückgang des Regelbedarfsniveaus um 14 Punkte bis 2035.

Die Ergebnisse für **SzenA2 „Alle gleich“** ist einerseits zwar relativ trivial: Die dezilsspezifischen Einkommen des Jahres 2020 bzw. 2024 bleiben bis 2035 konstant, ebenso das Regelsatzniveau nach der Einbuße infolge der Nullrunde 2025. Andererseits wird aber anhand dieser Darstellung deutlich, dass bereits ein Stopp des Trends zu immer weiter zunehmender Ungleichheit, der 25 Jahre vorherrschte, eine denkbare Option zur Entschärfung der künftigen Verteilungsprobleme ist – die aus der Vergangenheit resultierenden Unterschiede blieben allerdings bestehen.

Das **SzenA3 „Moderate Umverteilung“** würde hingegen einen Teil der zurückliegenden Entwicklung sogar revidieren.<sup>35</sup> Das Einkommen des 10. Dezils würde bis 2035 im Vergleich zu 2020 bzw. 2024 um 5,4% zurückgehen. Ausgehend vom Indexwert von 151 (2020 bzw. 2024) ergibt sich eine Minderung um 8 Punkte auf 143. Es würde also zwar weiterhin ein Plus von 43% im Vergleich zu 1995 für das 10. Dezil verbleiben, was weiterhin die größte relative Steigerung aller Dezile darstellt. Durch die für die Modellrechnung angenommene Umverteilung würden aber immerhin Realeinkommensverluste in den unteren 90% der Bevölkerung vermieden. Die Einkommen der Dezile 7 bis 9 bleiben annahmegemäß konstant, und in den Dezilen 1 bis 6 werden sogar moderate Einkommenszuwächse erreicht. Diese fallen umso stärker aus, je geringer das Einkommensniveau in 2020/2024 ist: Im 1. Dezil liegt das Einkommen 2035 um 8% über dem von 2020/2024, in den Dezilen 2 bis 6 folgen Zuwächse von 5%, 4%, 3%, 2% und 1%. Der Regelsatz würde real um 4% zulegen, damit aber lediglich um 8% über dem Niveau von 1995 liegen – die entsprechenden Veränderungen gegenüber 1995 bei den Einkommensdezilen fallen durchweg höher aus, das Gesamtdurchschnittliche Plus liegt bei 33%.

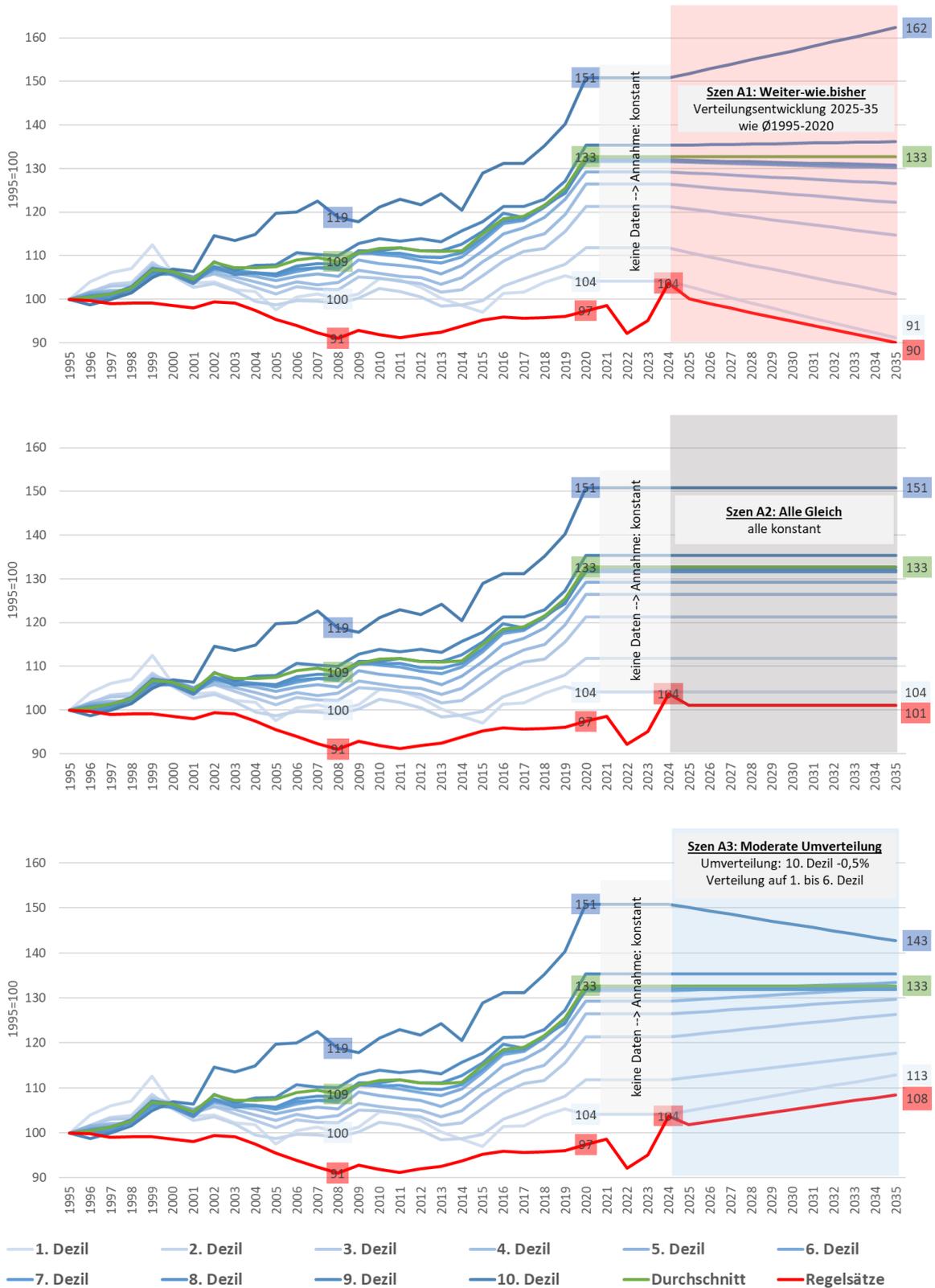
Dass die nur moderate Umverteilung von jährlich 0,5% des Einkommens des 10. Dezils zu so deutlichen relativen Zugewinnen in den Dezilen 1 bis 6 führen würde, liegt an den gravierenden Unterschieden zwischen den Einkommensniveaus der Dezile: Die absoluten Einkommen des 10. Dezils übersteigen die der unteren Einkommensgruppen jeweils um ein Vielfaches. Wie in Tabelle 3 zu sehen ist, entspricht das durchschnittliche Einkommen des 10. Dezils im Jahr 2020 mit 69.433 € rund dem 7,8-fachen des 1. Dezils von 8.845 €. Folgerichtig entsprechen nur 0,5% des Einkommens des 10. Dezils in etwa 4% des Einkommens des 1. Dezils, der Umverteilungseffekt ist im unteren Einkommensbereich also deutlich spürbar, obwohl eine erhebliche Spreizung der Einkommen verbleibt: Auch nach der moderaten Umverteilung läge das Verhältnis von 1. zu 10. Dezil mit 6,9 immer noch deutlich oberhalb der entsprechenden Relation von 5,4 in 1995 und für das 10. Dezil verbliebe mit 43% im Vergleich zu den anderen Dezilen weiterhin der höchste Realeinkommenszuwachs gegenüber 1995.

---

<sup>35</sup> Bei der Berechnung der Umverteilungseffekte auf der Basis von Nettoäquivalenzeinkommen wurden potenzielle Unterschiede zwischen den Haushaltsstrukturen der einzelnen Dezile vernachlässigt, so dass hier eine gewisse Ungenauigkeit angelegt ist.

Abbildung 12: Szenariorechnungen A1-A3 für die Grundannahme A: Stagnation

**Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen  
(nach Dezilen) und des Regelsatzes (1995 = 100, real, Netto-Äqui-EK)**



Quellen:1995-2025: Grabka 2024, Bäcker et al (2007), BMAS, DESTATIS; für genauere Angaben siehe Abbildung 2  
2025-2035: eigene Szenarioannahmen; eigene Darstellung

Tabelle 3: Eckdaten des Szen3 „Moderate Umverteilung“ unter Grundannahme A: Stagnation

Dezil	Anteil an Umverteilungsvolumen	Änderung der Einkommen 2035 gegenüber 2020/2024		Nettoäquivalenzeinkommen (€/Jahr)			Änderung der Einkommen 2035 gegenüber 1995	
		in €	in%	1995	2020	2035	in €	in%
1	20%	745 €	8%	8.497 €	8.845 €	9.590 €	1.093 €	13%
2	20%	745 €	5%	12.668 €	14.158 €	14.903 €	2.235 €	18%
3	20%	745 €	4%	14.815 €	17.976 €	18.721 €	3.906 €	26%
4	15%	559 €	3%	16.740 €	21.160 €	21.719 €	4.979 €	30%
5	15%	559 €	2%	18.517 €	23.935 €	24.494 €	5.977 €	32%
6	10%	372 €	1%	20.459 €	26.919 €	27.291 €	6.832 €	33%
7	0%	0 €	0%	22.972 €	30.272 €	30.272 €	7.300 €	32%
8	0%	0 €	0%	26.096 €	34.443 €	34.443 €	8.347 €	32%
9	0%	0 €	0%	30.609 €	41.429 €	41.429 €	10.820 €	35%
10	-100%	-3.725 €	-5%	46.032 €	69.433 €	65.708 €	19.676 €	43%
∅	0%	0 €	0%	21.734 €	28.839 €	28.839 €	7.105 €	33%
10 / 1				5,4	7,8	6,9		

Quellen:1995-2025: Grabka 2024; 2025-2035: eigene Szenarioannahmen; eigene Darstellung

#### 4.2.2 Grundannahme B: Leichter Rückgang (Wachstumsrate -0,5%)

Unter der Grundannahme B eines leichten Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Einkommen und Konsumausgaben pro Jahr um durchschnittlich 0,5% des Wertes des jeweiligen Vorjahres fallen selbstverständlich die Einkommensveränderungen in den einzelnen Dezilen (Abbildung 13) negativer aus als bei der jeweiligen Annahme über die Verteilungsentwicklung unter Stagnationsbedingungen (Grundannahme A, Abbildung 12).

So zeigen sich unter den Bedingungen von SzenB1, also bei einem „Weiter-wie-bisher“ entsprechend der Verteilungswicklung 1995 bis 2020, für das oberste Dezil zwar trotz der negativen Wachstumsrate Einkommenszuwächse. Das Plus fällt aber mit 3 Punkten deutlich geringer aus als unter der Grundannahme der Stagnation (A, 11 Punkte). Bei allen anderen Dezilen zeigen sich Einbußen, die von 7 Punkten im 9. Dezil über 10 Punkte im 5. Dezil auf schließlich 18 Punkte im 1. Dezil anwachsen. Bei den Regelsätzen liegt der Rückgang auf Grund der nominalen Nullrunde und angenommenen realen Kürzung um 2,5% im Jahr 2025 bei 19 Punkten. Im Vergleich zum Jahr 1995 läge damit das Einkommensniveau des 1. Dezils und der Regelsätze um rund 15%, das des 2. Dezils um knapp 5% niedriger, während sich im Bevölkerungsdurchschnitt immerhin ein reales Plus von 26% ergeben würde. Wieder zeigt sich für das 10. Dezil mit 54% die mit Abstand größte Erhöhung des Realeinkommens seit 1995.

In SzenB2 „Alle gleich“ verlieren – entsprechend der negativen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate – alle Dezile 0,5% ihres Einkommens pro Jahr. Im Vergleich zu 1995 zeigen sich allerdings unterschiedliche Gesamteffekte. Denn die Dezileinkommen sind jeweils auf den Wert des Jahres 1995 normiert, also nicht auf den des Jahres 2020. Folglich schlägt sich in der längerfristigen Perspektive auch die Entwicklung von 1995 bis 2020 mit den deutlichen Unterschieden zwischen den Dezilen nieder – 0,5% des Einkommensindex von 2020 (und der Folgejahre) entsprechen unterschiedlichen Prozentpunkten des Basiswerts von 1995 (100). So sind die absoluten Auswirkungen des gesamtwirtschaftlichen Rückgangs auf die oberen Dezile etwas größer als auf die untere Mitte, weil der Einkommenszuwachs von 1995 bis 2020 umso stärker ausfiel, je höher das Einkommensdezil lag. Das gilt auch für die anderen Verteilungsszenarien, wird hier aber besonders deutlich. Dementsprechend nehmen die Einkommensverluste zwischen 2020/2024 und 2035, ausgedrückt in Prozentpunkten der Einkommen des Jahres 1995, von 8 Prozentpunkten im 10. Dezil auf 6 Prozentpunkte im 1. Dezil ab. Das führt dazu, dass das

Niveau im 1. Dezil im Jahr 2035 etwa dem des Jahres 1995 entsprechen würde, im 10. Dezil lägen die Einkommenszuwächse gegenüber 1995 bei 43%.

Die „moderate Umverteilung“ im Szenario SzenB3 führt dazu, dass das Einkommensniveau des 1. Dezils trotz des gesamtwirtschaftlichen Rückgangs um 0,5% pro Jahr leicht ansteigt. Denn die unter den Umverteilungsannahmen dem 1. Dezil zufließenden 20% des Umverteilungsvolumens machen immerhin gut 0,7% des Dezileinkommens vor Umverteilung pro Jahr aus (66€/8.845€), kumuliert bis 2035 sind das 725€, die den gesamtwirtschaftlich bedingten Rückgang überkompensieren.<sup>36</sup> Somit steigt bei diesem Szenario das Realeinkommensniveau des 1. Dezils von 2020/2024 bis 2035 moderat um 3 Punkte von 104 auf 107. Beim 2. Dezil kann durch die Umverteilung zumindest eine weitgehende Stabilisierung erreicht werden, der Indexwert fällt minimal um einen Punkt von 112 auf 111. Für den Regelsatz würde demzufolge ebenfalls eine Stabilisation erreicht werden. Abgesehen von der Reduktion des Realwerts um 2,5% im Jahr 2025 würde er dann annähernd konstant bleiben, so dass sich im Jahr 2035 ein Index von 102 ergibt. Eine ungefähre Stabilisation kann auch für die Dezile 3 bis 6 festgestellt werden, die leichten Verluste um 1 bis maximal 6 Punkte liegen deutlich unter denen in den Szenarien B1 und B2. Demgegenüber ergeben sich für die Dezile 7 bis 9 nach 2024 die gleichen Realeinkommensverluste wie in SzenB2, da diesen Gruppen annahmegemäß kein Anteil aus dem Umverteilungsvolumen zufließt. Wenn diese Entwicklung in Prozentpunkten des Einkommensniveaus von 1995 ausgedrückt wird, ergeben sich für den Zeitraum von 2020/2024 bis 2035 Rückgänge von etwa 7 Punkten.

Die größten Einbußen ergäben sich unter den Szenariobedingungen im 10. Dezil. Hier reduziert sich der Index um 16 Punkte von 151 im Jahr 2020 (2024) auf 135 Punkte im Jahr 2035. Dieser substantielle Rückgang entspricht prozentual etwa dem bei den unteren Dezilen im SzenB1. Im Unterschied zu Letzteren hat sich für das 10. Dezil aber von 1995 bis 2020 ein deutlicher Einkommenszuwachs von 51% ergeben, so dass im langfristigen Vergleich mit 1995 für 2035 ein Plus von 35% verbleibt – wesentlich mehr als in den anderen Dezilen. Gilt dies schon für die Betrachtung relativer Veränderungen, so werden die dezilsspezifischen Unterschiede in der Betrachtung der absoluten Einkommen noch deutlicher (Tabelle 4). Der Mehrbetrag im 10. Dezil im Jahr 2035 von 16.151€ gegenüber 1995 entspricht dem 28-fachen des entsprechenden Ergebnisses des 1. Dezils (580€) bzw. dem 1,8-fachen des Gesamteinkommens des 1. Dezils im Jahr 2035 (16.151€/9.077€).

Tabelle 4: Eckdaten des Szen3 „Moderate Umverteilung“ unter Grundannahme B: Leichter Rückgang

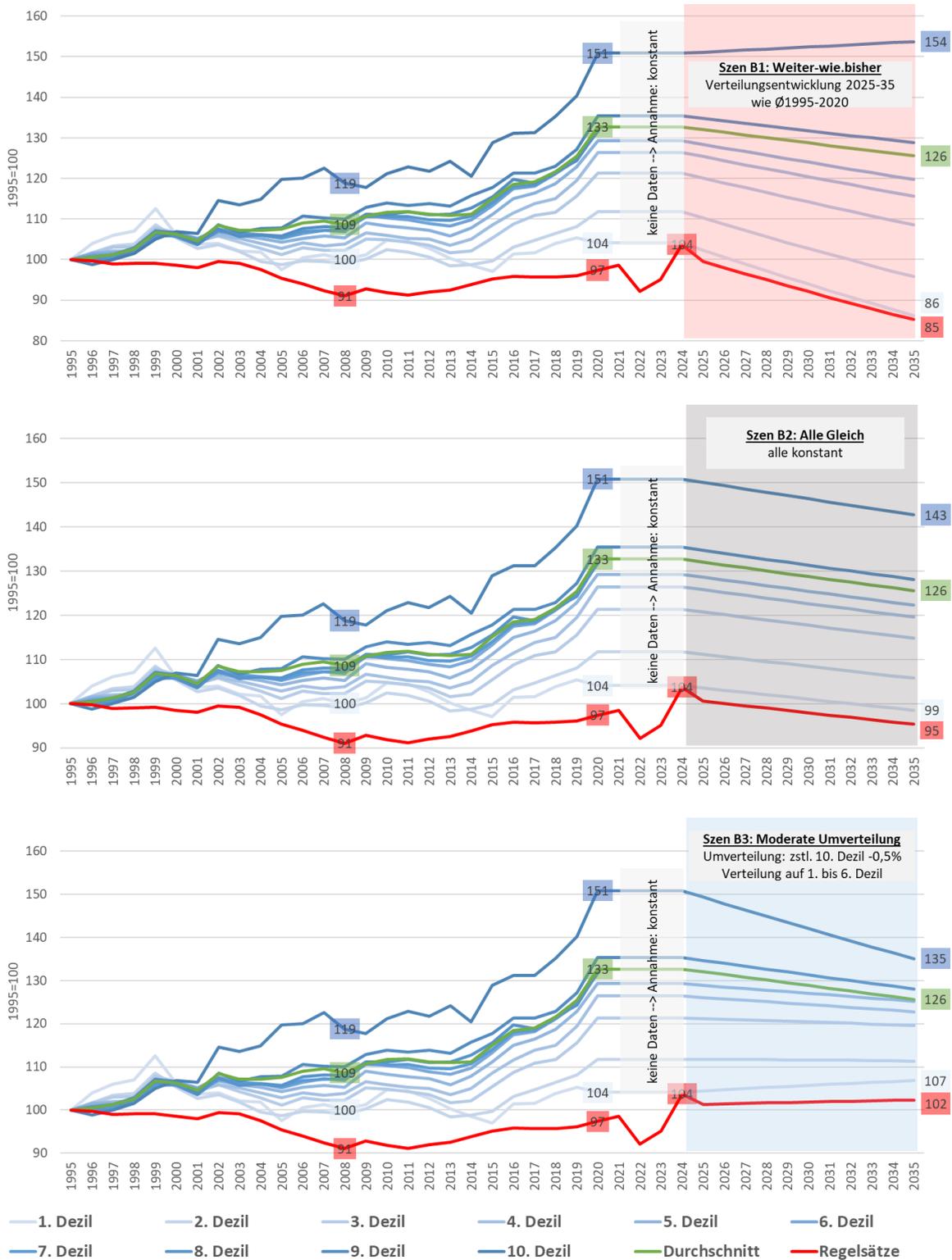
Dezil	Anteil an Umverteilungsvolumen	Änderung der Einkommen 2035 gegenüber 2020/2024		Nettoäquivalenzeinkommen (€/Jahr)			Änderung der Einkommen 2035 gegenüber 1995	
		in €	in%	1995	2020	2035	in €	in%
1	20%	232 €	3%	8.497 €	8.845 €	9.077 €	580 €	7%
2	20%	-53 €	0%	12.668 €	14.158 €	14.105 €	1.437 €	11%
3	20%	-258 €	-1%	14.815 €	17.976 €	17.718 €	2.903 €	20%
4	15%	-605 €	-3%	16.740 €	21.160 €	20.555 €	3.815 €	23%
5	15%	-754 €	-3%	18.517 €	23.935 €	23.181 €	4.664 €	25%
6	10%	-1.091 €	-4%	20.459 €	26.919 €	25.828 €	5.369 €	26%
7	0%	-1.624 €	-5%	22.972 €	30.272 €	28.648 €	5.676 €	25%
8	0%	-1.848 €	-5%	26.096 €	34.443 €	32.595 €	6.499 €	25%
9	0%	-2.222 €	-5%	30.609 €	41.429 €	39.207 €	8.598 €	28%
10	-100%	-7.250 €	-10%	46.032 €	69.433 €	62.183 €	16.151 €	35%
∅	0%	-1.529 €	-5%	21.734 €	28.839 €	27.310 €	5.576 €	26%
10 / 1				5,4	7,8	6,9		

Quellen:1995-2025: Grabka 2024; 2025-2035: eigene Szenarioannahmen; eigene Darstellung

<sup>36</sup> Das Umverteilungsvolumen entspricht der Hälfte des in Tabelle 4 ausgewiesenen Rückgangs des 10. Dezils in Höhe von 7.250 €, also 3.625 € (die andere Hälfte wird durch den allgemeinen Rückgang verursacht). Von diesen 3.625 € erhält das 1. Dezil 20% = 725 €. Pro Jahr entspricht dies dann im Schnitt 66 € (725€ / 11 Jahre).

Abbildung 13: Szenariorechnungen B1-B3 für die Grundannahme B: Leichter Rückgang (-0,5%/Jahr)

**Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen  
(nach Dezilen) und des Regelsatzes (1995 = 100, real, Netto-Äqui-EK)**



Quellen:1995-2025:Grakba 2024, Bäcker et al (2007), BMAS, DESTATIS; für genauere Angaben siehe Abbildung 2  
2025-2035: eigene Szenarioannahmen; eigene Darstellung

## 5 Lösungsansätze

### 5.1 Allgemeine Einordnung

In diesem Kapitel werden Lösungsansätze präsentiert, die im Kontext eines sozial-ökologischen Existenzminimums – also der Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums in und nach der ökologischen Transformation – als besonders relevant eingestuft werden. Zunächst geht es noch nicht um konkrete Maßnahmen, vielmehr um allgemeine Zielrichtungen bzw. übergeordnete Strategien. Darauf aufbauend werden einzelne Maßnahmen skizziert, die im Rahmen des jeweiligen Lösungsansatzes als geeignet erscheinen.

Bei der Auswahl der Lösungsansätze war – entsprechend der dem Gutachten zugrunde liegenden Fragestellung – insbesondere das Kriterium leitend, was im Hinblick auf die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums im Kontext von Klimawandel und dessen Bekämpfung bzw. Begrenzung nötig bzw. sinnvoll ist. Es stand also nicht die Frage im Mittelpunkt, wie eine Klimaschutzpolitik zur Reduktion der THG-Emissionen und der Klimafolgenanpassung insgesamt ausgestaltet sein müsste. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass eine wirksame Klimapolitik umgesetzt wird, diese aber so gestaltet beziehungsweise mit zusätzlichen Maßnahmen begleitet werden muss, dass sie nicht zu einer Gefährdung des Existenzminimums führt.<sup>37</sup> Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass im Folgenden die „CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ nicht als Lösungsansatz, sondern als eine Gegebenheit wirksamer Klimapolitik<sup>38</sup> eingeht, deren sozialen Verteilungswirkungen begegnet werden muss. Auch zahlreiche Maßnahmen, die gesamtgesellschaftlich nachhaltige(re) Produktions- und Konsumweisen fördern (würden), werden hier nicht explizit besprochen, sofern sie allein klimapolitische Felder adressieren und nicht auch auf die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums ausgerichtet sind. Dementsprechend liegen beispielsweise die Transformation der Energieerzeugung hin zu Erneuerbaren, die Stärkung einer nachhaltigen Landwirtschaft und Ernährung und die energetische Sanierung des Gebäudebestandes nicht im Fokus der folgenden Ausführungen. Denn entsprechende, unbedingt notwendige Maßnahmen auf dem Weg zur Klimaneutralität werden vorausgesetzt, um unter dieser Rahmenbedingung Lösungsansätze und Maßnahmen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums abzuleiten.

---

<sup>37</sup> Hintergrund dieses Ausgangspunktes ist die Einsicht, dass eine wirksame Klimapolitik an sich unbedingt notwendig ist und dass sie auch als unverzichtbare sozialpolitische Maßnahme zu verstehen ist. Denn unter einem verstärkten Klimawandel würden voraussichtlich insbesondere Menschen mit geringeren finanziellen Mitteln besonders stark leiden.

<sup>38</sup> Eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung führt zu einer Umlenkung von Investitionen in Richtung Klimaschutz, zu einer Umsetzung des Verursacherprinzips und über die Internalisierung externer Kosten zu effizienteren Entscheidungen. Welchen Stellenwert die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im nötigen Klimaschutz-Instrumenten-Mix einnimmt und wie hoch die CO<sub>2</sub>-Preise ausfallen sollten, ist zu diskutieren.

## 5.2 Übersicht der Lösungsansätze

Zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums in und nach der Transformation zur Klimaneutralität wurden fünf besonders relevante Lösungsansätze (LA) identifiziert, die in Abbildung 14 aufgeführt sind.

Abbildung 14: Fünf Lösungsansätze im Kontext eines sozial-ökologisches Existenzminimums

<b>LA1: STÄRKUNG UNTERER EINKOMMEN</b>		<b>LA2: REFORM DER SOZIALEN MINDESTSICHERUNG</b>	
<b>Zentrale Funktion</b>		<b>Zentrale Funktion</b>	
Sicherstellen, dass bei absehbar steigenden Preisen und Investitionserfordernissen Wohlfahrtsverluste bei Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln verhindert werden und dass Klimaschutz sowie umweltverträglicher Konsum möglich sind.		Sicherstellen, dass das menschenwürdige Existenzminimum im Zuge der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen nicht gefährdet ist. Eng verbunden mit LA1, um im Zusammenspiel einer ansonsten drohenden Zunahme der Ungleichheit, insbesondere der Armut und Prekarität, entgegenzuwirken.	
<b>A3: AUSBAU DER ÖFFENTLICHEN INFRASTRUKTUR/ DASEINSVORSORGE</b>	<b>LA4: SOZIALE AUSRICHTUNG VON FÖRDERPROGRAMMEN/ SUBVENTIONEN</b>	<b>LA5: VERTEILUNGS- &amp; SUFFIZIENZPOLITIK</b>	
<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	
Sicherstellen, dass grundlegende Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen und dass deren Bereitstellung kompatibel mit der Erreichung der Klimaziele bzw. insgesamt der Einhaltung planetarer Grenzen ist.	Sicherstellen, dass angesichts knapper Haushaltsmittel diejenigen Bürgerinnen und Bürger bei der Transformation unterstützt werden, die sich andernfalls die notwendigen Investitionen nicht leisten könnten oder über Gebühr belastet würden.	Sicherstellung der Finanzierung der vielfältigen staatlichen Investitions- und Unterstützungserfordernisse sowie Setzung der ermöglichenden Rahmenbedingungen, Anreize und Regelungen, damit im Sinne eines "Genugs" ein gutes Leben für Alle möglich ist.	

Die fünf Lösungsansätze weisen teilweise deutliche Überschneidungen auf. Sie sind jedoch hinsichtlich einzelner Parameter sehr unterschiedlich – z.B. bezüglich der zur Umsetzung in Frage kommenden Instrumente sowie der Politikfelder und -akteure. Die Vielfalt der adressierten Politikbereiche verdeutlicht, dass die Diskussion um das sozial-ökologische Existenzminimum über die klassische Mindestsicherungspolitik hinausreicht.

Die Vorschläge bauen in Teilen aufeinander auf oder bedingen sich in gewissem Umfang gegenseitig bzw. entwickeln in der gemeinsamen Umsetzung Synergien. So kann die allgemeine Stärkung der unteren Einkommen, wie sie in LA1 formuliert ist, als eine Voraussetzung dafür gelten, dass auch die soziale Mindestsicherung gewährleistet (LA2) ist. Denn zum einen werden die Regelsätze aktuell auf Basis der Konsumausgaben der unteren 15% bzw. 20% in der Einkommensverteilung der Referenzhaushaltstypen berechnet, eine Erhöhung der unteren Einkommen würde also ceteris paribus – wenn

auch zeitverzögert (Kapitel 5.4.2) – voraussichtlich auch zu einer Erhöhung der Regelsätze führen.<sup>39</sup> Zum anderen kann angenommen werden, dass die Akzeptanz für eine Anpassung der Mindestsicherung ohne eine allgemeine Stärkung der unteren Einkommen nicht genügend gesellschaftlichen Rückhalt haben könnte. So zeigt die derzeit aufgeheizte Debatte um die These, dass angesichts des Bürgergeldniveaus sich Arbeit nicht (mehr) lohne, die Bedeutung von Wahrnehmungen und Interpretationen gesellschaftlicher Verhältnisse in breiten Gruppen – auch wenn sie an der Problematik vorbeigehen. Mit Erwerbstätigkeit und vorrangigen Sozialleistungen (Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld) ist zwar grundsätzlich ein höheres Einkommen verbunden als Nichterwerbstätige in der Grundsicherung beziehen können. Der Abstand kann aber als zu gering empfunden werden. Allerdings dürfte dies nicht zu Forderungen nach einer Senkung des Bürgergeldes führen – dessen Niveau laut Bundesverfassungsgericht der Menschenwürde gerecht werden soll (Kapitel 5.4.2) –, sondern eher zur Erhöhung des Mindestlohns und dem Bürgergeld vorgelagerter Transfers.

Der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge (LA3) und die soziale Ausrichtung von Förderprogrammen und Subventionen (LA4) haben eine zentrale Gemeinsamkeit: Sie sollen Investitionen befördern, die es insbesondere auch Haushalten mit geringeren Mitteln ermöglichen, grundlegende Dienstleistungen weiterhin in Anspruch nehmen zu können (LA3) bzw. die entsprechenden Bedarfe (LA4) decken zu können. Unter LA3 erfolgt dies durch die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und staatlicher Daseinsvorsorge, im Rahmen von LA4 durch die Ermöglichung von notwendigen privaten Investitionen auch für Haushalte des unteren Einkommensbereichs. Im Zusammenwirken mit Verteilungs- und Suffizienzpolitik (LA5) würden die positiven Effekte noch verstärkt: Staatliche Mittel würden dort eingesetzt, wo sie zur Sicherung des sozial-ökologischen Existenzminimums und für die Transformation zur Klimaneutralität besonders gebraucht werden, die Ergebnisse würden sowohl kompatibel mit Klima- und weiteren Umweltzielen sein als auch ein gutes Leben für Alle ermöglichen. Gleichzeitig würden durch LA4 und LA5 Mittel generiert, die zur Finanzierung der notwendigen klimapolitischen Investitionen notwendig sind – sowohl mit zusätzlichen Einnahmen als auch auf der Ausgaben-seite infolge einer Begrenzung von Subventionen durch deren stärker zielgerichteten Einsatz.

Die Lösungsansätze werden in den nachfolgenden Kapiteln genauer dargestellt, wobei ein thematischer Schwerpunkt auf insbesondere LA2 „Reform der sozialen Mindestsicherung“ sowie auf dem Suffizienzaspekt von LA5 liegt. Hier werden die potenziellen und empfohlenen Maßnahmen ausführlicher erörtert. Bei den Lösungsansätzen LA1, LA3, LA4 und dem verteilungspolitischen Aspekt von LA5 hingegen beschränken sich die Ausführungen auf allgemeine Beschreibungen und kurze Beschreibungen möglicher Maßnahmen. Mit der Auflistung potenziell geeigneter Instrumente wird allerdings kein abgestimmtes Maßnahmenbündel entwickelt. Letzteres erfordert weitere Analysen (z.B. zu den Wechselwirkungen zwischen den jeweiligen Maßnahmen sowie zu potenziellen Priorisierungen), die im Rahmen dieses Gutachtens nicht geleistet werden konnten.

---

<sup>39</sup> Die in LA2 vorgeschlagene alternative Regelsatzberechnung würde zwar die direkte Kopplung an die unteren 15%/20% durch eine Orientierung an der Mitte ersetzen, der beschriebene Zusammenhang würde aber voraussichtlich zumindest tendenziell erhalten bleiben.

Tabelle 5: Fünf Lösungsansätze im Kontext eines sozial-ökologischen Existenzminimums

LA1: STÄRKUNG UNTERER EINKOMMEN	LA2: REFORM DER SOZIALEN MINDESTSICHERUNG	LA3: AUSBAU DER ÖFFENTLI- CHEN INFRASTRUKTUR/ DASEINSVORSORGE	LA4: SOZIALE AUSRICHTUNG VON FÖRDERPROGRAM- MEN/SUBVENTIONEN	LA5: VERTEILUNGS- & SUFFIZIENZPOLITIK
<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>	<b>Zentrale Funktion</b>
Sicherstellen, dass bei absehbar steigenden Preisen und Investitionserfordernissen Wohlfahrtsverluste bei Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln verhindert werden und dass Klimaschutz sowie umweltverträglicher Konsum möglich sind.	Sicherstellen, dass das menschenwürdige Existenzminimum im Zuge der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen nicht gefährdet ist. Eng verbunden mit LA1, um im Zusammenspiel einer ansonsten drohenden Zunahme der Ungleichheit, insbesondere der Armut und Prekarität, entgegenzuwirken.	Sicherstellen, dass grundlegende Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen und dass deren Bereitstellung kompatibel mit der Erreichung der Klimaziele bzw. insgesamt der Einhaltung planetarer Grenzen ist.	Sicherstellen, dass angesichts knapper Haushaltsmittel insbesondere oder nur diejenigen Bürgerinnen und Bürger bei der Transformation unterstützt werden, die sich andernfalls die notwendigen Investitionen nicht leisten könnten oder über Gebühr belastet würden.	Sicherstellung der Finanzierung der vielfältigen staatlichen Investitions- und Unterstützungserfordernisse, sowie Setzung der ermöglichenden Rahmenbedingungen, Anreize und Regelungen, damit im Sinne eines "Genugs" ein gutes Leben für Alle möglich ist.
<b>Maßnahmenvorschläge</b>	<b>Maßnahmenvorschläge</b>	<b>Maßnahmenvorschläge</b>	<b>Maßnahmenvorschläge</b>	<b>Maßnahmenvorschläge</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erhöhung des Mindestlohns</li> <li>▪ Angemessene Kindergrundsicherung / Kinderzuschlag</li> <li>▪ Sozial gestaffeltes Klimageld</li> <li>▪ Einkommenssteuerentlastung für untere Einkommen</li> <li>▪ Stabilisierung der Sozialabgaben durch steuerliche Zuschüsse</li> <li>▪ Verbesserung von Zuverdienstmöglichkeiten für Sozialleistungsbeziehende</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.3</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alternative Regelsatzberechnung</li> <li>▪ Reform der Vorschriften zur Fortschreibung der Regelbedarfe</li> <li>▪ Reform des Wohngeldgesetzes</li> <li>▪ Kosten der Unterkunft (KdU) I: Gesamtangemessenheitsgrenze</li> <li>▪ KdU II: Erweiterter „Klimabonus“</li> <li>▪ KdU III: Austesten eines Bonussystems für sparsames Heizverhalten</li> <li>▪ Bundesw. Sozialtarif Deutschlandticket</li> <li>▪ Förderung von energieeffizienten Geräten</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.4</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stärkung der kommunalen Infrastruktur/Daseinsvorsorge</li> <li>▪ Ausbau von Fern- und Nahwärmenetzen</li> <li>▪ Ausbau des Öffentlichen Verkehrs</li> <li>▪ Stärkere Subventionierung des ÖV</li> <li>▪ Umsetzung und soziale Ausgestaltung von Klimaanpassungsmaßnahmen</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.5</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Etablierung eines allgemeinen Instruments zur sozial-gestaffelten Förderung</li> <li>▪ Stärkere soziale Staffelung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)</li> <li>▪ Ausbau des soz. Wohnungsbaus</li> <li>▪ Ausbau sozialer Förder-/Beratungsprogramme</li> <li>▪ Einführung Social-Leasing für E-PKWs</li> <li>▪ Sozialverträglicher Abbau umweltschädlicher Subventionen</li> <li>▪ Reform der Entfernungspauschale</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.6</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Progressivere Einkommenssteuer</li> <li>▪ Höhere Besteuerung von Vermögen, Erbschaften, Kapitalerträgen</li> <li>▪ Reduktion von Steuerhinterziehung &amp; Steuervermeidung</li> <li>▪ Ordnungspolitische Maßnahmen</li> <li>▪ Recht auf Reparatur</li> <li>▪ Quartiersbezog. Mobilitätskonzepte</li> <li>▪ Förderung von Commoning &amp; CPPs</li> <li>▪ Höhere Besteuerung „Luxusgüter“ &amp; Umsatzsteuerreform</li> <li>▪ Diskussionsprozess „Gut Leben in Deutschland“</li> </ul> <p><a href="#">Mehr in Kapitel 5.7</a></p>

## 5.3 Stärkung unterer Einkommen

### 5.3.1 Allgemein

Um steigende Kosten durch den Klimawandel, die Klimawandelanpassung sowie die Maßnahmen gegen den Klimawandel (z.B. CO<sub>2</sub>-Bepreisung) sozial abzufedern und die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zu ermöglichen, ist eine Erhöhung der unteren Einkommen nötig. Andernfalls droht ein substanzieller Verlust an Lebensqualität im Niedrigeinkommenssektor und die Verfehlung der Klimaziele (fehlende Maßnahmenumsetzung und fehlender Rückhalt für ambitionierte Klimapolitik). Die Stärkung der unteren Einkommen kann zudem die gesellschaftliche Akzeptanz für die Sicherung des sozial-ökologischen Existenzminimums erhöhen (LA2, Kapitel 5.4.1), da Aspekte eines angemessenen Lohnabstands (besser) gewahrt bleiben. Auch die in Kapitel 4.1.2 und mit den Szenariorechnungen in Kapitel 4.2 aufgezeigte Entwicklung der verfügbaren Einkommen ab 1995 legt Reformen zur Stärkung unterer Einkommen nahe. Denn die Einkommensverteilung ist in den 25 Jahren nach 1995 wesentlich ungleicher geworden, so dass entsprechender Nachholbedarf für untere Einkommen besteht.

### 5.3.2 Maßnahmenvorschläge

#### Erhöhung des Mindestlohns

Als Anhaltspunkt für einen angemessenen Mindestlohn bietet sich die in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie empfohlene Orientierung an den 60% des Bruttomedianlohns an. Dies ergäbe nach aktuellen Berechnungen des WSI für 2024 einen Mindestlohn in Höhe von 14,61 € und für 2025 in Höhe von 15,12 € (Schulten 2024).

#### Angemessene Kindergrundsicherung / Kinderzuschlag

Auch ein höherer Mindestlohn wird bei vielen Familien nicht zur Existenzsicherung reichen. Denn vom Haushaltseinkommen sind Kinder und teilweise weitere Familienmitglieder, die nicht (voll) erwerbstätig oder erwerbsfähig sind, zu versorgen. Deswegen ist eine Stärkung des Familienlastenausgleichs und der Familienförderung notwendig, beispielsweise mit einer Kindergrundsicherung oder mit alternativen Maßnahmen im Rahmen des bestehenden Systems der familienpolitischen Leistungen.

#### Sozial gestaffeltes Klimageld

Mittels eines sozial gestaffelten Klimagelds könnten die Belastungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Gruppen, die auf Grund ihrer hohen finanziellen Vulnerabilität besonders von dieser betroffen sind, mindestens gemildert, wenn nicht sogar kompensiert werden. Eine zentrale Problemstelle der ansonsten als äußerst sinnvoll anzusehenden CO<sub>2</sub>-Bepreisung wäre damit entschärft, und gleichzeitig wäre einer Problemkonstellation des vieldiskutierten (einheitlichen) Pro-Kopf-Klimageldes begegnet: Bei Letzterem drohen zukünftig regressive Verteilungswirkungen, da wohlhabende Haushalte ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen als Reaktion auf die steigende Bepreisung stärker reduzieren können als Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Vgl. zur aktuellen Situation Bohmann, Küçük (2024: Abbildung 2). Vgl. zur möglichen zukünftigen Entwicklung Held (2022).

### **Einkommenssteuerentlastung für untere Einkommen**

Damit mehr Netto vom Brutto überbleibt, könnte der Einkommensteuertarif im unteren Bereich abgesenkt werden. Um die Belastungen für den Staatshaushalt gering zu halten und die Entlastung tatsächlich auf die unteren Einkommen zu beschränken, ist der gesamte Einkommensteuertarif zu überarbeiten. So kann vermieden werden, dass auch der obere Einkommensbereich – absolut gesehen möglicherweise sogar stärker als die Zielgruppe mit geringen Einkommen – von der Tarifreform profitiert.

### **Stabilisierung der Sozialabgaben durch steuerliche Zuschüsse**

Schon jetzt gibt es substanzielle Bundeszuschüsse zur Sozialsicherung, insbesondere zur Rentenversicherung. Damit insbesondere untere und mittlere Einkommen entlastet werden und mehr Netto vom Brutto übrigbleibt, könnten die Zuschüsse in den nächsten Jahren erhöht werden. Damit würden deutlich steigende Sozialabgaben vermieden werden, die infolge des demografischen Wandels sowie potenzieller Kostensteigerungen ceteris paribus zu erwarten sind und möglicherweise Arbeitsanreize vermindern würden. Ohne Gegenmaßnahmen werden insbesondere untere Einkommen von der absehbar zunehmenden Abgabenbelastung getroffen – der finanzielle Spielraum auch für nachhaltig ausgerichtetes Konsumverhalten würde sinken.

### **Verbesserung von Zuverdienstmöglichkeiten für Sozialleistungsbeziehende**

Damit die Aufnahme oder Ausweitung einer Arbeit sich deutlicher als bislang finanziell lohnt, könnten die Zuverdienstmöglichkeiten für Sozialleistungsbeziehende verbessert werden. Eine Reform der Transferentzugsraten sollte dafür ins Auge gefasst werden. Aktuelle Studien zeigen dafür verschiedene Möglichkeiten auf (Peichl et al. 2023).

## **5.4 Reform der sozialen Mindestsicherung**

### **5.4.1 Allgemein**

Neben der generellen Stärkung unterer Einkommensgruppen sind Reformen der Mindestsicherungssysteme erforderlich. Nur so kann gezielt auch für diejenigen mit unzureichenden Ansprüchen an vorgelagerte Systeme – z. B. Teilzeitbeschäftigte (häufig Alleinerziehende oder Pflegende), Erwerbslose, Rentner:innen – ein teilnehmendes Leben in und nach der Transformation ermöglicht werden. Entsprechende Maßnahmen sind ebenso drängend wie die allgemeine Anhebung unterer Einkommen, wenn nicht noch dringlicher. Denn bei der sozialen Mindestsicherung und insbesondere bei der Grundversicherung handelt es sich um (aller)letzte Auffangnetze für Bevölkerungsgruppen, die besonders stark von Klimawandel und Klimaschutz bzw. von deren Folgekosten betroffen sind. Der Anteil der Ausgaben zur Deckung physischer Bedarfe ist überdurchschnittlich, finanzielle Mittel zur Milderung neuer Belastungen (z. B. durch Hitze-/Kälteschutz) fehlen und Möglichkeiten zur Kompensation von Kostensteigerungen (z. B. durch Wohnungswechsel) sind meist nicht gegeben. Deshalb führen z. B. steigende Wohnkosten (infolge hoher Energiekosten oder energetischer Sanierung) und Verteuerungen bei Lebensmitteln zu Absenkungen des ohnehin geringen realen Lebensstandards und zu weiteren Einschränkungen der soziokulturellen Teilhabe – sofern nicht mit Anpassungen der staatlichen Unterstützung reagiert wird. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, inwieweit das derzeitige System den Herausforderungen gerecht wird bzw. welche Leitplanken und Methoden bei der Bestimmung des sozio-kulturellen Existenzminimums besser geeignet sind – (auch) im Lichte der notwendigen Einhaltung der planetaren Grenzen.

## 5.4.2 Maßnahmenvorschläge

### Grundsicherung: Alternative Regelsatzberechnung

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, sind Bürgergeld, Grundsicherung im Alter/bei Erwerbsminderung und Sozialhilfe auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens auszurichten (§ 1 SGB II). Dementsprechend sind die pauschalen Regelbedarfe so zu bemessen, dass sowohl die Deckung physischer Bedarfe – ausschließlich der Kosten der Unterkunft, die gesondert und individuell erstattet werden (s. u.) – als auch soziokulturelle Teilhabe möglich sind. Das entsprechende Berechnungsverfahren ist seit den 1990er Jahren am **Statistikmodell** orientiert, um „Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten“ auf der Grundlage der „nachgewiesenen tatsächlichen Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen“ zu berücksichtigen (§ 28 Abs. 2 SGB XII, § 20 Abs. 1a S. 2 SGB II). Datenbasis sind die Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) der amtlichen Statistik. Die derzeitige Gesetzeslage geht allerdings an einer konsequenten Umsetzung der Methode vorbei, was letztlich auf eine Kleinrechnung der Beträge hinausläuft (Becker 2020, Becker 2025). Insbesondere die Abgrenzung der maßgeblichen Einkommensbereiche – die unteren 15% der nach dem Haushaltsnettoeinkommen geordneten Alleinlebenden bzw. die unteren 20% der Paarfamilien mit einem Kind – entspricht nicht den Anforderungen des Statistikmodells. Denn die Referenzgruppen werden ohne den notwendigen Blick auf deren relative Lebensbedingungen gebildet, die Gefahr der Fehlinterpretation einer Mangellage als Mindestbedarf ist groß. Diese Problematik wird wesentlich verschärft durch politisch motivierte Veränderungen der statistischen Auswertungsergebnisse: Aus den Konsumausgaben der jeweiligen Referenzgruppe werden etliche Einzelpositionen unter Warenkorbaspekten gestrichen, so dass die dem Statistikmodell immanente Annahme des internen Ausgleichs nicht mehr haltbar ist. Die Kürzungen summieren sich auf etwa ein Viertel der Referenzausgaben (ohne Wohnkosten) (Becker 2020: 403) und implizieren eine systematische Bedarfsunterdeckung<sup>41</sup> – damit fehlen auch jegliche Möglichkeiten nachhaltigen Konsumverhaltens z. B. bei Ernährung und Bekleidung.

Vor diesem Hintergrund ist die Notwendigkeit einer Reform der Regelbedarfsermittlung offenkundig. Sie ist angesichts von Klimakrise und – bereits ergriffener und künftig zu intensivierender – Klima(schutz)politik dringlicher denn je. Das Statistikmodell ist dazu durchaus geeignet, sofern es konsequent umgesetzt wird mit

- a. vertretbaren und transparenten normativen Setzungen
- b. und methodisch stringenten statistischen Berechnungen ohne politische Einflussnahme.

Ein entsprechendes Konzept wurde in einer Projektarbeit für die Diakonie Deutschland bereits ausgearbeitet (Becker, Held 2021) und kann wie folgt kurz skizziert werden.

**ad a.:** Die normative Eingrenzung des soziokulturellen Existenzminimums geht von zwei Aspekten aus. Nach einem ersten Kriterium sollten die laufenden Konsumausgaben durch das Nettoeinkommen gedeckt sein – andernfalls ist von einer nicht bedarfsdeckenden Einkommenssituation auszugehen. Zweitens sind die normativen Setzungen auf den Abstand des Konsums zur gesellschaftlichen Mitte, bei dem ein Mindestmaß an Teilhabe am Leben in der Gesellschaft noch anzunehmen ist, konzentriert.

---

<sup>41</sup> Vgl. auch Bonin et al. (2023: 16), wo dieses gravierende Problem des Regelbedarfsermittlungsgesetzes allerdings nur am Rande erwähnt wird.

- Es werden also nicht bestimmte Quantile vorgegeben. Vielmehr ergeben sich die Referenzeinkommensbereiche aus den Normen und sind abhängig vom Lebensstandard in Relation zur gesellschaftlichen Mitte und von dessen Entwicklung im Zeitverlauf. Damit ist die genaue Abgrenzung der Quantile veränderlich. Sie fällt bei gegebenen normativen Vorgaben je nach Verteilungsentwicklung unterschiedlich aus.
- Die akzeptablen Rückstände gegenüber der Mitte wurden bei Becker, Held (2021) für einzelne Bedarfswerte unterschiedlich quantifiziert – beim physischen Bedarf (Ernährung, Bekleidung und Wohnung) mit 25% weniger restriktiv als bei weiteren Bedarfen, insbesondere der sozialen und kulturellen Teilhabe, mit einem Minus von 40%. Denn die Deckung der Letzteren ist zwar gesellschaftlich notwendig sowie lebenswichtig, Einschränkungen gelten hier aber als eher hinnehmbar (BVerfG 2010, Rn. 138).
- Mit den für die Studie angenommenen Normen soll allerdings gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Entscheidungen keineswegs vorgegriffen werden, vielmehr sollen Diskussionen um die Niveaufrage angeregt werden. Zudem sind die als akzeptabel erachtete Abstände zur Mitte nicht „in Stein gemeißelt“: Bei gesamtwirtschaftlichen Veränderungen, z. B. bei einer starken Inflation, und bei neuen Aspekten im gesellschaftlichen Zielsystem, z. B. den der Einhaltung planetarer Grenzen, können sie angepasst werden (s. u.).

**ad b.:** Auf Basis der normativen Entscheidungen und der EVS-Daten werden je Referenzhaushaltstyp (nach Ausklammerung von Leistungsbeziehenden) entsprechende Referenzeinkommensbereiche identifiziert und für diese die pauschalierbaren Lebenshaltungskosten, also insbesondere ausschließlich der Wohnkosten, summiert – ohne jedwede politisch motivierte Einflussnahme durch die Streichung einzelner Konsumpositionen. In umgekehrter Richtung ist dem Konzept allerdings eine Rückkoppelung bzw. eine untere Haltelinie immanent. Denn die statistischen Auswertungen führen automatisch zu einer empirischen „Validierung“ oder „Falsifizierung“ der politischen Setzungen: Falls aus den Daten keine den normativen Vorgaben entsprechende Referenzgruppe herausgefiltert werden kann, die gesetzten Abstände zur Mitte also unrealistisch sind, müssen diese nach oben korrigiert werden.

Im Rahmen eines derartigen, stringenten Statistikmodells können – wie unter a. erwähnt – auch aus Klimakrise und Klima(schutz)politik resultierende neue Herausforderungen berücksichtigt werden. In der bisherigen Konkretisierung des Konzepts (Becker, Held 2021) ist dies bisher zwar nur rudimentär erfolgt. So wurde angeregt, die unter methodischen Aspekten ohnehin notwendige Herausnahme unregelmäßig anfallender Ausgaben aus den Regelbedarfen um die Vorgabe zu ergänzen, dass die Anschaffung nicht von besonders billigen, sondern von energieeffizienten Geräten finanziert werden sollte. Der grundlegende Ansatz ist aber unter Nachhaltigkeitsaspekten und Berücksichtigung der Ausführungen in Kapitel 2 – das Teilhabekonzept umfasst auch den Anschluss an den Wandel von Normen – weiter ausbaufähig, wie hier beispielhaft gezeigt.

- Die ökologische Transformation erfordert u. a. die Förderung/Regulierung nachhaltiger Anbau- und tiergerechter Handlungsweisen, so dass entsprechende Produkte aus dem Nischenbereich herauskommen und zur Normalität werden. Entsprechende Maßnahmen führen – wie auch ähnlich ausgerichtete Politiken in anderen Bereichen (z. B. CO<sub>2</sub>-Bepreisung) – zu erheblichen Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln und anderen Gütern. Falls sich diese Entwicklung nicht in entsprechend erhöhten Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte spiegelt, der Orientierungswert für die nor-

mativen Vorgaben also real gesunken ist, sollte der maximal akzeptierte Rückstand der Regelbedarfe verringert werden. Andernfalls wäre die „Bezahlbarkeit“ der Transformation im unteren Einkommensbereich nicht mehr gegeben. Eine Annäherung der politischen Setzungen an die gesellschaftliche Mitte könnte übrigens auch bei einer allgemeinen Inflation, die nicht der Nachhaltigkeitspolitik zuzuschreiben ist, erforderlich sein. Denn auch bei dieser Konstellation ist im Falle einer Realwertminderung der Orientierungsgröße eine Korrektur der als akzeptabel erachteten Rückstände gegenüber der Mitte (nach oben) erforderlich, um den realen Lebensstandard von Grundsicherungsbeziehenden nicht abzusenken.

- Auch bereits vor einem Abschluss der notwendigen Umstellung der Wirtschaft auf nachhaltige Produktionsweisen, also zu Beginn des Transformationswegs, müssen alle gesellschaftlichen Gruppen, also auch Grundsicherungsbeziehende, am Transformationsprozess beteiligt werden. Denn die Zeit für das Erreichen gesamtgesellschaftlicher Klimaneutralität ist knapp. Mittlerweile wird ein an Nachhaltigkeit orientiertes Konsumverhalten zunehmend eingefordert, so dass ein entsprechender Umstellungsprozess auch Grundsicherungsbeziehenden möglich sein sollte. Andernfalls wäre ihnen die Teilhabe am gesellschaftlichen Wandel verwehrt, was auch – ähnlich wie im Falle von realen Absenkungen ihres Lebensstandards durch nicht kompensierte Preissteigerungen – die Akzeptanz der Transformationspfade gefährdet.

Die Frage nach dem angemessenen Rückstand des Grundsicherungsniveaus gegenüber der gesellschaftlichen Mitte sollte künftig also verstärkt unter Aspekten der Klimakrise und der Klima(schutz)politik diskutiert werden. Eine Entscheidung ist allerdings weiterhin auf ungefähre Einschätzungen ohne verlässliche empirische Fundierung angewiesen. Um zu einer besseren Erdung der normativen Setzungen zu kommen, wäre die Berücksichtigung von Sichtweisen der Bevölkerung sinnvoll. Deren Erhebung könnte beispielsweise durch Befragungen und informationsbasierte Diskussionen in Fokusgruppen erfolgen. Ein derartiges deliberatives Konzept wird derzeit in einem Forschungsprojekt entwickelt und erprobt, das vom Zentrum neue Sozialpolitik und dem Dezernat Zukunft initiiert wurde.<sup>42</sup>

### **Reform der Vorschriften zur Fortschreibung der Regelbedarfe**

Da die der – faktischen wie auch der alternativen – Regelbedarfsermittlung zugrunde liegende Datenbasis – die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) – nur im Abstand von 5 Jahren durchgeführt wird, sind die Ergebnisse jeder EVS regelmäßig fortzuschreiben. Andernfalls würden Grundsicherungsbeziehende von jeglichen zwischenzeitlichen Entwicklungen ausgeschlossen, was insbesondere im Falle von Preissteigerungen zu einer Verfehlung des Ziels der Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums führen würde. Die derzeitige gesetzliche Fortschreibung ist in § 28a SGB XII geregelt, wonach die Preisentwicklung mit 70% und die Lohnentwicklung mit 30% in den Anpassungsfaktor eingehen (Mischindex). Allerdings werden dabei – auch nach der Reform zum Januar 2023 (Bürgergeldgesetz) – aktuelle Entwicklungen ausgeblendet.<sup>43</sup> Denn der berücksichtigte Zeitraum endet ein halbes Jahr vor dem Anpassungszeitpunkt. Die Folgen wurden erst mit den Preisschüben seit Mitte 2021 offensichtlich. Als die Regelbedarfe für das Jahr 2022 um 0,76 Prozent erhöht wurden, lag der aktuelle Preisindex bereits um 3,7% über dem des Vorjahresmonats, im Dezember 2022 lag er um 12,2% über

<sup>42</sup> Projektwebsite: <https://zentrum-neue-sozialpolitik.org/projekte/lebensqualitaetsminimum/>

<sup>43</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt Becker 2022, dies. 2023, dies. 2024a und 2024b. Die Veröffentlichungen von 2024 umfassen auch eine Einordnung der Erhöhungen des Bürgergeldes von 2023 und 2024, die häufig als überzogen gewertet werden. Dies ist allerdings nicht sachgerecht, da der Regelbedarf von 2023 noch immer hinter der inflationären Entwicklung hinterherhinkte und der Höherbetrag von 2024 weit hinter den in den drei Vorjahren aufgelaufenen Verlusten zurückblieb (Becker 2024a: 7-11).

dem Index von Dezember 2021. Die Vorgabe des BVerfG, „zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen“ (BVerfG 2010, Rn. 140, vgl. auch Rn. 85, 144) wurde also nicht erfüllt, was im Kontext der bereits kleingerechneten Basisgröße (s. o.) umso gravierender ist. Seit 2023 wird dem Mischindex, der nun als Basisfortschreibung gilt, zwar eine ergänzende Fortschreibung in Form einer Übergewichtung der Preisentwicklung des letzten Quartals des Fortschreibungszeitraums aufgesattelt. Damit wird das Grundproblem der Fokussierung auf die Vergangenheit aber nicht behoben. Zudem ist die Verwendung der Preisänderung eines einzelnen Quartals als Multiplikator unsystematisch, das Resultat ist eher zufällig – denn es ist vom Verlauf der Preisänderungsraten innerhalb eines Jahres abhängig.

Reformüberlegungen sollten nicht situativ, sondern systematisch ausgerichtet sein mit dem Ziel eines generell stärkeren Aktualitätsbezugs der Bürgergeldhöhe.

- a. Bei der Berechnung des Mischindex (Basisfortschreibung) sollte der maßgebliche Zwölfmonatszeitraum für die Entwicklung des regelbedarfsrelevanten Preisindex bis zum aktuellen Rand verschoben werden – die Datenlage lässt dies durchaus zu.
- b. Für Zeiten starker inflationärer Tendenzen sollte eine Mindestfortschreibung eingeführt werden, die sich aus dem regelbedarfsrelevanten Preisindex des letzten Monats, für den das Statistische Bundesamt über Daten verfügt, in Relation zum entsprechenden Vorjahresmonat ergibt.<sup>44</sup> Denn bei aus der Regelfortschreibung folgenden jahresdurchschnittlichen Anpassungsrate wären Bürgergeld und Grundsicherung schon zum Januar des Folgejahres überholt, d. h. nicht hinreichend.
- c. Absehbare Preissteigerungen infolge der ökologischen Transformation sollten prospektiv berücksichtigt werden, um das sozial-ökologische Existenzminimum kontinuierlich zu gewährleisten.
- d. Die faktischen Regelbedarfe sollten laufend durch Vergleiche mit monatlich fortgeschriebenen Beträgen kontrolliert und im Falle starker unvorhergesehener Anstiege des maßgeblichen Preisindex unterjährig angepasst werden.
- e. Falls die inflationäre Entwicklung überschätzt und ein zu hoher Anpassungsfaktor gesetzt wurde, kann – analog zum Rentenrecht (§ 68a SGB VI) – die Fortschreibung zum Folgejahr ausgesetzt werden.

### **Reformierung des Wohngeldgesetzes**

Wohnen ist in vielen Gegenden schon seit Jahren deutlich teurer geworden, im Besonderen in Agglomerationsräumen. Die Investitionserfordernisse im Zuge der Transformation zur Klimaneutralität wie auch steigende Heizkosten insbesondere bei noch nicht vollständig umgesetzter energetischer Sanierung führen wahrscheinlich zu weiteren Kostensteigerungen. Hinzu kommen Effekte der allgemein höheren Nachfrage nach Wohnraum. Damit Wohnen bezahlbar bleibt, sollte eine Reform des Wohngelds geprüft werden – insbesondere hinsichtlich der Obergrenzen der berücksichtigungsfähigen Miete/Be-lastung. Zudem ist eine bessere Verzahnung von Wohngeld und Bürgergeld empfehlenswert, um das System effizienter zu gestalten, was auch eine aktuelle Studie des ifo nahelegt (Blömer, Fischer, Peichl 2024).

### **Kosten der Unterkunft (Grundsicherung) I: Gesamtangemessenheitsgrenze**

Derzeit werden bei der Beurteilung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung die Miete und die Heizkosten meist unabhängig voneinander betrachtet. Bei dieser Verfahrensweise kann energieeffizienter Wohnraum wegen vergleichsweise hoher Kaltmiete als nicht angemessen eingestuft werden, während die Miete einer vergleichbaren, aber nicht sanierten – also

---

<sup>44</sup> Vgl. in diesem Kontext die systematische Analyse von Fortschreibungsverfahren in Becker, Held (2023).

weniger „teuren“ – Wohnung vom Leistungsträger gänzlich übernommen wird. Um derartige kontraproduktive Effekte zu verhindern, sollte eine flächendeckende Anwendung der Gesamtangemessenheitsgrenze etabliert werden. Bei dieser werden Kaltmiete und Heizkosten nicht mehr getrennt, sondern zusammen betrachtet, also die Bruttowarmmiete zugrunde gelegt, um diese bezüglich ihrer Angemessenheit zu bewerten. Aktuell erlaubt das Sozialgesetzbuch dies bereits, verpflichtet aber nicht dazu (§ 22 SGB II, (10)). Die derzeitige Rechtslage kann also zu der absurden Situation führen, dass energieeffizienter Wohnraum nur deswegen nicht als angemessen beurteilt wird, weil bei einheitlichen Gesamtkosten die Aufteilung zwischen Kaltmiete und Heizkosten anders ausfällt als bei einer nicht sanierten Wohnung. Derartige Konstellationen unterminieren die Klimaschutzbemühungen, verhindern eine Teilhabe von Grundsicherungsempfängenden am Klimaschutz und sollten deswegen unbedingt verhindert werden.

### **Kosten der Unterkunft (Grundsicherung) II: Erweiterter „Klimabonus“**

Der hier adressierte Klimabonus<sup>45</sup> stellt in der aktuell bereits in mehreren Kommunen praktizierten Form im Prinzip eine Umsetzung der zuvor vorgeschlagenen Gesamtangemessenheitsgrenze (siehe vorherigen Maßnahmenvorschlag) dar. Dazu wird bei der Berechnung der Angemessenheitsgrenze zu der Kaltmiete ein Klimabonus hinzuaddiert, wenn die Wohnung eine gute energetische Qualität aufweist. Orientiert ist dieser Klimabonus aktuell z.B. in Berlin daran, welche Heizkostensparnis durch die bessere energetische Qualität zu erwarten ist – dazu zur Veranschaulichung ein Beispiel der konkreten Umsetzung in Berlin:

*Der Angemessenheitsrichtwert für die monatliche Kaltmiete für eine Person ist auf 426 Euro festgelegt. Weist die Wohnung eine Energieeffizienzklasse von C oder besser auf (unter 100 kWh pro Quadratmeter und Jahr), wird ein Klimabonus von 25 Euro gewährt. Begründet wird dieser Klimabonus damit, dass pro Quadratmeter mit einer Heizersparnis von mindestens 0,50 Euro pro Monat zu rechnen sei. Da bezüglich der angemessenen Größe der Wohnung ein Wert von 50 qm angenommen wird, ergibt sich hierdurch der Klimabonus in Höhe von 25 Euro (0,50 Euro/qm \* 50qm). Der Angemessenheitsrichtwert für die monatliche Kaltmiete für Wohnungen mit Energieeffizienzklasse C oder besser liegt damit bei 451 Euro (426 Euro + 25 Euro).<sup>46</sup>*

In dieser Form könnte der Klimabonus auch in anderen Kommunen zur Umsetzung der Gesamtangemessenheitsgrenze eingesetzt werden. Das Konzept des Klimabonus könnte aber dahingehend erweitert werden, dass sogar ein höherer Klimabonus gewährt wird als an Heizkostensparnis zu erwarten ist.<sup>47</sup> Damit läge die Gesamtangemessenheitsgrenze für energieeffizienten Wohnraum höher als bei weniger effizientem. Diese höhere Gesamtangemessenheitsgrenze würde es Haushalten, die Bürgergeld oder Grundsicherung erhalten, besser ermöglichen, energetisch sanierte Wohnungen anzumieten bzw. bestehende Mietverträge nach Sanierungen fortzuführen. Denn derzeit liegen die Kosten energetisch-effizienten Wohnraums häufig auch in der Gesamtbetrachtung (Kaltmiete und Heizkosten) etwas höher als bei weniger energieeffizienten Wohnungen, u.a. da neben der energetischen häufig auch weitere Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt werden und/oder weil die Wohnungen jüngeren Baujahrs sind. Zunächst würden dadurch voraussichtlich gewisse Mehrkosten für den Staat entstehen.

<sup>45</sup> Nicht zu verwechseln mit dem Klimageld (siehe Kapitel 5.3.2).

<sup>46</sup> Vgl. zum Beispiel die Umsetzung in Berlin: [https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/ausfuhrungsvorschriften/av\\_wohnen\\_anlage1-571941.php](https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/ausfuhrungsvorschriften/av_wohnen_anlage1-571941.php), 5. Klimabonus, Zugriff am 02.02.2025

<sup>47</sup> Vorschläge zur Fortentwicklung des Klimabonus auf Basis der in Berlin praktizierten Variante sind auch in der Studie Schumacher, Noka (2021: 40) zu finden.

Sollten die Heizkosten in Zukunft allerdings weiter steigen, was insbesondere bei fossilen Heizsystemen unter anderem auf Grund der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und zurückgehender Gasnetzauslastungen nicht unwahrscheinlich ist, würden sich allerdings andere Relationen zwischen den Gesamtkosten von sanierten und nicht sanierten Gebäuden einstellen – erstere Wohnkosten wären in zunehmendem Maße vergleichsweise günstiger. Mittelfristig könnten damit also auch Einsparungen bei den durch den Staat übernommenen Kosten der Unterkunft entstehen. Zudem würde durch einen solchen erweiterten Klimabonus ein Impuls für mehr energetische Sanierungen im unteren Mietpreissegment gesetzt.

### **Kosten der Unterkunft (Grundsicherung) III: Bonussystems für sparsames Heizverhalten**

Die Angemessenheit von Heizkosten wird bisher von den zuständigen Leistungsträgern auf Basis des bundesweiten Heizspiegels, letztlich jedoch meist individuell für jeden Fall geprüft. Falls die Kosten als nicht angemessen eingestuft werden, wird eine Frist zur Kostensenkung gesetzt – analog zu den kalten Mietkosten bei Grundsicherungsbeziehenden. Wenn der Aufforderung zur Kostensenkung nicht nachgekommen wird bzw. werden kann, müssen die über die Grenzwerte hinausgehenden Kosten selbst getragen werden – sofern die hohen Kosten nicht überzeugend begründet werden können.

Um Heizkosteneinsparungen bei Grundsicherungsbeziehenden anzureizen, könnten jedem Haushalt mindestens die Heizkosten erstattet werden, die sich auf Basis des bundesweiten Heizspiegels ergeben. Jede Kilowattstunde (kWh) an Heizenergie, die darunter liegt, würde in Form eines „Heizspar-Bonus“ dem jeweiligen Haushalt gutgeschrieben. Denkbar wäre auch, die Grenze ambitionierter bzw. restriktiver zu setzen, z.B. vom jeweiligen Heizspiegel-Wert 10% abzuziehen und erst bei darunter liegenden Heizkosten den Bonus zu gewähren. Auch eine Orientierung an gebäudespezifischen Bedarfsausweisen statt am bundesweiten Heizspiegel wäre denkbar, ginge aber mit höherem Verwaltungsaufwand einher. Die Höhe des Bonus pro „eingesparter kWh“ muss nicht unbedingt den tatsächlichen Kosten entsprechen, sondern könnte z.B. auch auf einen anderen Betrag festgelegt werden (z.B. anteilig zu den üblichen Energiepreisen).

Das Konzept ist allerdings nicht ganz unproblematisch. Denn es impliziert einen Anreiz, in schlecht sanierten und großen Wohnungen zu verbleiben, weil dann durch sparsames Heizverhalten viel Einsparung und damit ein hoher Bonus möglich ist. Zum Teil könnte dem mit der Gesamtangemessenheitsgrenze und dem „Klimabonus“ (s. o.) begegnet werden. Zudem könnte der „Heizspar-Bonus“ über mehrere Jahre abgeschmolzen werden, also z.B. nur im ersten Jahr vollständig, im zweiten Jahr nur noch mit 80%, im dritten mit 60%, im vierten mit 40% und später konstant mit 20% gewährt werden.

Bei höheren Kosten als dem Heizspiegel-Wert würde weiterhin das jetzige Verfahren der individuellen Prüfung angewendet. So kann vermieden werden, dass für Personengruppen, die aus spezifischen Gründen einen höheren Heizenergiebedarf haben, beispielsweise Familien mit kleinen Kindern oder auf Grund von Erkrankungen, Nachteile im Vergleich zur derzeitigen Regelung entstehen.

Der hier nur skizzierte „Heizspar-Bonus“ müsste zunächst differenziert ausgearbeitet werden, bevor in einigen Regionen die Umsetzung ausgetestet werden könnte. Folgendes Beispiel veranschaulicht den Grundgedanken:

Verbrauch laut bundesweitem Heizspiegel/Energieausweis: 10.000 kWh Gas/Jahr  
Tatsächlicher Verbrauch des Haushalts: 8.000 kWh/Jahr  
Differenz: 2.000 kWh/Jahr  
Angenommener Heizspar-Bonus pro kWh: 2,5 Ct/kWh  
Heizsparbonus: 2.000 kWh/Jahr \* 2,5 Ct/kWh = 50 Euro/Jahr

### **Bundesweiter Sozialtarif für das Deutschlandticket (Grundsicherung und Niedriglohnbereich)**

Zum 1. Januar 2025 wurden die Kosten des Deutschlandtickets von 49 €/Monat auf 58 €/Monat angehoben. Diese Preise sind für Menschen mit niedrigem Einkommen hoch und überschreiten im Jahr 2025 das Budget, das im Bürgergeld für Mobilität insgesamt vorgesehen ist – 50,49 € seit Anfang 2024 (wegen der Nullrunde 2025 derzeit keine Erhöhung).

In einigen Regionen Deutschlands gibt es wegen dieser Problematik bereits Sozialtarife, die allerdings sowohl in Bezug auf Preis als auch den Geltungsbereich sehr unterschiedlich ausfallen und eben nicht deutschlandweit allen Betroffenen zur Verfügung stehen.<sup>48</sup> Die Einführung eines bundesweiten Sozialtarifs erscheint also sinnvoll, z.B. entsprechend aktueller Vorschläge zu einem Preis von 29 €/Monat (SoVD 2024; BUND 2023). Für diese Maßnahme ist Zustimmung in der Bevölkerung groß (Umfrage des VCD Juli 2023, VCD 2023).

### **Förderung von energieeffizienten Geräten (Grundsicherung)**

Im Rahmen der Grundsicherung sollte für die Anschaffung von großen Haushaltsgeräten – wie Kühlschränken, Wasch- und Spülmaschinen – die Energieeffizienz verpflichtend als zentrales Kriterium aufgenommen werden. Derzeit werden Anschaffungskosten nur im Rahmen der Erstausrüstung neben dem Regelsatz erstattet, und die Berücksichtigung der Energieeffizienzklasse ist nur eine Kann-Vorschrift. Die Kosten für Ersatzbeschaffungen werden im Regelfall lediglich pauschaliert gewährt. Im monatlichen Regelsatz ist also ein geringer Betrag – abgeleitet aus den Durchschnittsausgaben der Referenzgruppe (s. o.) – enthalten, der nach den Vorstellungen des Gesetzgebers über viele Jahre angespart werden soll. Energiesparende Geräte sind damit für Grundsicherungsbeziehende unerschwinglich. Vor diesem Hintergrund bieten sich zwei Ansätze an, um die Verbreitung energieeffizienter Geräte zu fördern und damit Energie und CO<sub>2</sub> einzusparen.

#### **a. Ausklammerung von Haushaltsgroßgeräten aus der Pauschalisierung**

Die Bemessung des menschenwürdigen Existenzminimums mit dem Statistikmodell ist auf die Pauschalierung regelmäßig wiederkehrender Ausgaben fokussiert. Die Einbeziehung auch von seltenen, teilweise unerwartet anfallenden Kosten z. B. für elektrische Großgeräte ist unter methodischen Aspekten sehr zweifelhaft. Denn die Annahme des internen Ausgleichs ist insoweit nicht haltbar (s. o.), und die Fiktion des Ansparens geht an der Realität vorbei – wegen der Länge der theoretisch erforderlichen Ansparzeiträume und/oder wegen der generellen Bedarfsunterdeckung (s. o.), die dem politisch angenommenen Ansparen entgegensteht. Zudem besteht im derzeitigen System der Anreiz/die Notwendigkeit, alte und somit nicht effiziente Geräte so lange wie möglich zu benutzen, da die finanziellen Mittel für einen Neukauf (noch) nicht zur Verfügung stehen. Falls schließlich eine Ersatzbeschaffung unumgänglich ist, werden eher gebrauchte Geräte – und damit häufig wieder „Energiefresser“ – oder zwar neuwertige, aber nicht energieeffiziente Güter mit geringen Anschaffungskosten gekauft. Dem kann entgegengewirkt werden, indem wesentliche Elektrogroßgeräte wie Waschmaschine, Kühlschrank, Tiefkühler, Herd, Backofen und Geschirrspüler aus der Pauschalierung (wieder) herausgenommen und je nach Bedarf gesondert gewährt werden. Dabei müsste eine hohe Energieeffizienz - analog zum Vorschlag für Erstausr-

---

<sup>48</sup> Beispiele sind das „DeutschlandTicket Sozial“, das in mehreren Regionen Deutschland (z.B. Verkehrsverbund Rhein-Ruhr) angeboten wird. Bei diesem wird der Preis um 10 Euro auf 48 Euro/Monat reduziert (siehe <https://www.vrr.de/de/tickets-tarife/deutschlandticket/sozial/>). Einen deutlich höheren Rabatt von 35,50 Euro gibt es beispielsweise in Hamburg, wo das „hvv Deutschlandticket“ dann nur 22,50 Euro/Monat kostet.

stattungen – verpflichtend berücksichtigt werden. Infolge der individuellen Antrags- und Prüfverfahren würde zwar der Verwaltungsaufwand im Vergleich zur vollständigen Pauschalierung steigen, was aber bei zweckdienlichen und zielgruppenspezifischen Maßnahmen in der Grundsicherung kaum vermeidbar ist.

**b. Bonusansatz: Kostenübernahme/Zuschuss beim Nachweis des Kaufs von energieeffizienten Haushaltsgroßgeräten**

Bei dieser Variante wird der Übergang zu energiesparenden Geräten über ergänzende Instrumente gefördert, die Pauschalen für Elektrogroßgeräte aber im Regelsatz verbleiben. So könnte beispielsweise ein Bonus bei Nachweis des Kaufes eines sparsamen Elektrogerätes gewährt werden, wobei das System von einer vollständigen Übernahme der Anschaffungskosten bis zu einem anteiligen Zuschuss gestaffelt werden kann, somit auch ein Abschmelzen über die Grundsicherungsschwelle hinaus möglich ist. In einigen Regionen gibt es bereits entsprechende Angebote von einzelnen Kommunen und Energieversorgern. Ein erfolgreiches Beispiel stellt auch der Stromspar-Check dar, bei dem inzwischen über 450.000 Haushalte hinsichtlich des Einsparens von Stromverbräuchen beraten wurden und zu dem auch Gutscheine/Zuschüsse für den Kauf von sparsamen Elektrogeräten gehören. Ein anderes Beispiel bietet die Stadt München, bei der Haushalte mit geringen Einkommen – verbunden mit einer Energieberatung – ineffiziente Elektrogroßgeräte kostenfrei gegen effiziente Geräte tauschen können. Derartige Programme sollten – wie mit dem Bonusansatz vorgeschlagen – bundeseinheitlich eingeführt und aktiv durch die Jobcenter-/Sozialamts-Mitarbeitenden „beworben“ werden.

## 5.5 Ausbau der öffentlichen Infrastruktur/Daseinsvorsorge

### 5.5.1 Allgemein

Die Stärkung von öffentlicher Infrastruktur und der sozialen Daseinsvorsorge, wie z.B. der Ausbau von Wärmenetzen und des Öffentlichen Verkehrs, bieten die Möglichkeit, zentrale Dienstleistungen für Alle zur Verfügung zu stellen – und zwar unabhängig(er) von der finanziellen Situation der Bürger\*innen und in einer Weise, die mit den Klimazielen kompatibel ist. Vorschläge zur Finanzierung werden in Kapitel 5.7 erörtert (Lösungsansatz 5).

Eine gut ausgebaute und funktionierende öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge ist ein Indikator für einen funktionierenden Staat insgesamt und könnte auch das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der Politik und damit auch das Vertrauen in Politik und Demokratie insgesamt stärken. Dies legt beispielsweise eine Studie auf EU-Ebene des Institut für Weltwirtschaft Kiel nahe, die analysiert, wie die EU-Regionalpolitik die Unterstützung populistischer Parteien verringert: Sie stellten fest, dass die Investitionen in die Entwicklung randständiger Regionen den Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien bei Europawahlen um 2 bis 3 Prozentpunkte reduziert haben, was im Durchschnitt einem Rückgang von 15 bis 20 Prozent der davor liegenden Zustimmungsrates entsprach (Gold, Lehr 2024).

### 5.5.2 Maßnahmenvorschläge

#### Stärkung der kommunalen Infrastruktur/Daseinsvorsorge

Mit dem Begriff Daseinsvorsorge wird die Aufgabe des Staates bezeichnet, die Grundversorgung für menschliches Dasein in Form von Gütern und Leistungen bereitzustellen. Dazu zählen unter anderem

die Wasser- und Energieversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung, Straßenreinigung, Verkehrsleistungen, Telekommunikation und Rundfunk sowie Feuerwehr, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser und Friedhöfe. In den letzten Jahrzehnten wurde nicht in ausreichendem Maße in die kommunale Infrastruktur investiert, so dass ein massiver Investitionsstau vorherrscht, wie beispielsweise die Daten des KfW Kommunalpanels 2024 zeigen (Difu, KfW 2024). Dabei ist die kommunale Infrastruktur und Daseinsvorsorge insbesondere für Menschen mit geringen finanziellen Mitteln wichtig, da diese nicht über die Mittel verfügen, die benötigten Dienste auch privat zu finanzieren. Unter diesen Aspekten ist die Auflösung dieses Investitionsstaus für die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums unbedingt erforderlich.

### **Ausbau von Fern- und Nahwärmenetzen**

Fern- und Nahwärmenetze nehmen insbesondere in Städten und Ballungsräumen eine wichtige Rolle bei der Versorgung mit klimaneutraler Wärme ein. Eine Option wäre es dabei, dass diese künftig eine pflichtige Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge darstellen. So könnten zum einen viele kleinteilige Steuerungen besser koordiniert und damit die Klimaziele auf einem kostengünstigeren und sozial gerechten Weg erreicht werden. Ob und wie dies ggf. umgesetzt werden könnte, sollte deswegen genauer eruiert werden.

Aber auch jenseits der Frage der kommunalen Pflichtausgabe sind ist der Ausbau von Nah- und Fernwärmenetzen aus sozialer Perspektive vielversprechend. Denn es sind keine bzw. nur geringere private Investitionen (für den Hausanschluss) erforderlich, die Umsetzung ist also nicht bzw. nur wenig vom finanziellen Vermögen der Betroffenen abhängig. Zudem sind Mietende weniger abhängig von den Entscheidungsprozessen ihrer jeweiligen Vermieter\*innen.

Grundsätzlich sind dabei möglichst hohe Anschlussraten anzustreben, zum einen aus Effizienzgründen, zum anderen unter sozialen Aspekten. Denn andernfalls droht ein Szenario, in dem vermögende Haushalte individuelle Lösungen umsetzen (z.B. mit Wärmepumpen, gefördert über die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)) und infolgedessen die Kosten für Haushalte ohne finanzielles „Polster“ steigen: Für Haushalte, die nicht in Wärmepumpen investieren oder als Mieterhaushalte diesbezüglich nicht entscheiden können, entstünden relativ hohe Preise für die Fernwärme, weil sich die Fixkosten auf weniger Haushalte aufteilen. Weitere Informationen zu diesem Themenkomplex bietet beispielweise eine Studie der Agora Energiewende (Agora Energiewende, Prognos, GEF 2024).

### **Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs**

Der öffentliche Nah- und Fernverkehr sollte ausgebaut werden, um mehr Menschen eine klimaneutrale Mobilität zu ermöglichen. Dass dies nötig und sinnvoll ist, um die Klimaziele überhaupt und dabei möglichst kosteneffizient zu erreichen, zeigen beispielsweise Studien der Agora Think Tanks (Agora Verkehrswende 2024; Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut 2020)). Eine Studie des FÖS zeigt zudem, dass durch eine (stärkere) Verlagerung vom individuellen Verkehr (PKW) zum Öffentlichen Verkehr (ÖV) sowohl auf individueller als auch gesamtgesellschaftlicher Ebene Kosteneinsparungen möglich sind (Peiseler et al. 2024).

### **Stärkere Subventionierung des ÖV**

Durch die Einführung des Deutschlandticket konnte bereits eine deutliche Kostensenkung für viele Nutzer\*innen des ÖV erreicht werden. Allerdings kam es hier zum 1. Januar 2025 zu einer Preiserhöhung von 49€ auf 58€/Monat, und weitere Preissteigerungen scheinen in den kommenden Jahren

nicht unwahrscheinlich. Dies sollte möglichst vermieden werden, um den ÖV nicht wieder unattraktiver zu machen. Für Menschen mit geringem Einkommen sollte zudem ein flächendeckender Sozialtarif eingeführt werden (siehe dazu die entsprechende Maßnahme in LA2). Für Gelegenheitsfahrende lohnt sich das Deutschlandticket allerdings oftmals nicht. Deswegen sollten auch Tickets jenseits des Deutschlandtickets bezahlbar bleiben bzw. wieder werden. Denn hier sind – jenseits des 9-Euro- und Deutschlandtickets – in den letzten Jahren die Preise deutlich gestiegen, die Erhöhungen lagen oberhalb der Preisentwicklung für die Nutzung von KFZ (Agora Verkehrswende 2023).

### **Umsetzung und soziale Ausgestaltung von Klimaanpassungsmaßnahmen**

Durch kommunale Klimaanpassungsmaßnahmen können zukünftige, durch den Klimawandel verursachte Schäden deutlich reduziert oder sogar vermieden werden. Da Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln oftmals besonders vulnerabel hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels sind (z.B. „hitzeanfällige“ Wohnungen, die z.B. klein und schlecht gedämmt sind oder unter dem Dach liegen) und nicht die Mittel und Möglichkeiten haben, sich selbst ausreichend zu schützen, kommen ihnen in besonderem Maße kommunale Klimaanpassungsmaßnahmen zugute. Allerdings muss bei Planung und Umsetzung der Anpassungsmaßnahmen darauf geachtet werden, dass diese tatsächlich auch den besonders vulnerablen Gruppen zu Gute kommen. Wenn beispielsweise insbesondere oder nur die Wohngebiete mit hoher Kaufkraft und hohen Immobilienwerten vor Hochwasser geschützt werden, wäre damit sozialen Zielen nicht gedient. Weitere Informationen zu entsprechenden Instrumenten bietet beispielsweise eine Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung (Teebken, Schipperges 2024). Damit den Kommunen die notwendigen Mittel für Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen zur Verfügung stehen, müsste erwogen werden, kommunalen Klimaschutz als sogenannte Gemeinschaftsaufgabe zu verankern (Kühl, Scheller 2024) oder andere kommunale Finanzierungsquellen (z. B. Vermögensbesteuerung mit kommunalem Aufkommensanteil) zu erschließen.

## **5.6 Soziale Ausrichtung von Förderprogramme/Subventionen**

### **5.6.1 Allgemein**

Bislang profitieren insbesondere Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen von klimapolitischen Förderprogrammen und Subventionen (z.B. EEG-Förderung, Dienstwagenprivileg mit Bonus für E-PKW). Zukünftig sollte die Ausgestaltung stärker darauf konzentriert sein, diejenigen (besonders) zu fördern, die sich andernfalls einen Umstieg in klimagerechte bzw. -schonende Produkte nicht leisten können. Angesichts knapper Mittel der öffentlichen Haushalte drohen bei sozial unausgewogenen Maßnahmen große Ineffizienzen, ein erhöhtes Ungerechtigkeitsempfinden und damit ein Verfehlen der Klimaschutzziele. Erste Schritte wurden beim Gebäudeenergiegesetz (GEG) bereits getan, sollten aber noch erweitert und auf weitere Förderprogramme ausgeweitet werden. Auf der anderen Seite zeigen aktuelle Förderregelungen – beispielsweise, dass bei elektrischen Dienstwagen nur 0,25% des Listenpreises (statt 1%) versteuert werden müssen – eine deutliche soziale Schiefelage. Derartige Regelungen sollten überprüft und modifiziert werden. Insgesamt sollten umweltschädliche Subventionen sozial verträglich abgebaut und demgegenüber soziale Förder-/Beratungsprogramme wie der Stromspar-Check (siehe Maßnahmen) ausgebaut werden.

## 5.6.2 Maßnahmenvorschläge

### **Etablierung eines allgemeinen Instruments zur sozial-gestaffelten Förderung**

Derzeit gibt es für die zahlreichen Förderprogramme auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) vielfältige Ansätze einer sozialen Staffelung. Allerdings ist die Umsetzung oft aufwendig. Deswegen ist zum einen davon auszugehen, dass eine soziale Staffelung teilweise in Förderprogramme gar nicht erst inkludiert wird (auch wenn eine solche grundsätzlich für sinnvoll erachtet würde). Zum anderen ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Förderberechtigten von einer Beantragung absieht, weil sie nicht abschätzen können, was das für sie bedeutet und/oder weil der Aufwand zu groß bzw. nicht absehbar.

Wenn aber ein allgemeines und leicht ein- und umsetzbares Instrument zur sozialen Staffelung verfügbar wäre, könnten die entsprechenden Fördermöglichkeiten in zunehmendem Maße genutzt werden bzw. leichter umgesetzt werden. Die Ausgestaltung eines allgemeinen Instruments zur sozial-gestaffelten Förderung könnte an dem Konzept, das für die Auszahlung des Klimagelds entwickelt wurde, anknüpfen. Es sieht eine zentrale Rolle des Bundeszentralamts für Steuern vor – dort sollen für jede/n Bürger\*in relevante Informationen gespeichert werden. Im Zuge einer Einkommensstaffelung des Klimagelds würden auch Daten zum Einkommen, die ja ohnehin bei den Finanzämtern vorliegen, herangezogen werden. Auf dieser Basis könnten „Förderklassen“ festgelegt werden, die bundesweit auf allen Ebenen bei Förderprogrammen maßgeblich wären.

### **Stärkere soziale Ausrichtung der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)**

Aktuell gibt es im BEG bereits eine soziale Staffelung, da für Haushalte mit niedrigem Einkommen ein zusätzlicher Bonus in Höhe von 30% beim Heizungstausch gewährt wird. Dies ist zu begrüßen, sollte jedoch möglichst weiter nach Einkommensgruppen differenziert werden. So könnten zum einen abrupte Grenzen mit Schnittstellenproblemen vermieden und zum anderen Elemente der Bedarfsgerechtigkeit der Förderung verstärkt werden. Insbesondere für den Mietwohnbereich stellt beispielsweise eine Studie des Öko-Instituts weitere mögliche Maßnahmen für eine stärkere soziale Ausrichtung des BEG dar (Braungardt et al. 2024).

### **Ausbau des sozialen Wohnungsbaus**

Von 1990 bis 2022 nahm der Bestand von Sozialmietwohnungen in Deutschland von 2,87 Mio. auf 1,07 Mio. ab. Nach einer Studie des IW Köln wird sich der Bestand bis 2035 weiter deutlich verringern: Auf Basis einer Trendfortschreibung der letzten fünf Jahre hinsichtlich der neuen Etablierung von Sozialmietwohnungen und der auslaufenden Bindungsfristen wird dort prognostiziert, dass sich der Bestand bis 2035 auf etwa 0,84 Mio. Wohnungen reduzieren wird. Um zumindest ein weiteres Abschmelzen des Bestands zu verhindern, wäre die Errichtung von ca. 40.000 neuer Sozialwohnungen pro Jahr nötig (Deschermeier, Hagenberg, Henger 2023). Zwar wurde das politische Ziel ausgegeben, jährlich 100.000 neue Sozialwohnungen zu errichten. Schätzungen zufolge wurden allerdings 2024 trotz verstärkter Anstrengungen nur ca. 20.000 bis 30.000 neue Sozialwohnungen fertiggestellt, in den Jahren 2017 bis 2022 waren es zwischen 21.000 und 27.000 Wohnungen (Pestel Institut 2024). Nimmt die Anzahl der Sozialwohnungen weiter ab, ist anzunehmen, dass die Mieten für viele Haushalte im unteren Einkommensbereich steigen und wahrscheinlich auch für mittlere Einkommensgruppen, weil sich die Nachfrage nach bezahlbaren Wohnungen außerhalb des Sozialwohnungsbereichs erhöht. Ein verstärkter Ausbau des sozialen Wohnungsbaus würde dem entgegenwirken. Auch in diesem Segment muss aber

eine hohe energetische Qualität und Kompatibilität mit den Klimazielen gewährleistet sein. Um dies zu ermöglichen, werden voraussichtlich erhebliche Fördermittel notwendig sein.

#### **Ausbau sozialer Förder-/Beratungsprogramme**

Spezifisch auf Basis sozialer Erwägungen ausgestaltete Förder- und Beratungsprogramme bieten die Möglichkeit, diejenigen Haushalte und Personen direkt zu adressieren, die ansonsten nicht ausreichend unterstützt werden und/oder selbst nicht die notwendigen Mittel und/oder Kenntnisse aufweisen. Ein seit langer Zeit bestehendes und als erfolgreich zu bezeichnendes Projekt ist der Stromspar-Check (<https://stromspar-check.de/>). Dabei handelt es sich um eine kostenlose Energiespar-Beratung für Menschen mit geringem Einkommen, die von der Caritas und dem Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen durchgeführt und durch das Bundesumweltministerium gefördert wird. Dieses und ähnliche Angebote sollten weiter ausgebaut werden, um auch Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln eine Teilhabe am Klimaschutz zu ermöglichen. Der Effekt im Hinblick auf klimapolitische Ziele ist allerdings begrenzt – für die Zielerreichung sind strukturelle Maßnahmen, insbesondere Förderprogramme zwecks energetischer Sanierung von Gebäuden und Heizungsanlagen sowie Wärmenetze (s. o.) unerlässlich.

#### **Einführung Social-Leasing für E-PKWs**

Aktuell profitieren insbesondere Besserverdienende von der bestehenden Förderung von E-PKWs, nämlich durch den reduzierten Dienstwagensteuersatz von 0,25% für E-PKW (statt der regulären 1% für Verbrenner) (VCD 2022). Damit insbesondere auch Haushalte mit geringen Einkommen für die Nutzung von E-PKWs eine Förderung erhalten, könnte das Instrument des Social-Leasings für Elektromobilität eingeführt werden, das bereits in Frankreich eingesetzt wird (Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz 2024). Allerdings sollte die Förderung auf die hiesigen Verhältnisse und Bedarfe angepasst werden. Insbesondere sollte sie auf die Fälle konzentriert oder begrenzt werden, in denen ein PKW tatsächlich notwendig ist, also beispielsweise auf den ländlichen Raum mit unzureichender ÖPNV-Anbindung oder bei gesundheitlichen Einschränkungen. . Andernfalls werden etwaige Initiativen zum Umstieg auf den ÖV konterkariert.

#### **Sozialverträglicher Abbau umweltschädlicher Subventionen**

Umweltschädliche Subventionen setzen Fehlanreize (beispielsweise, wenn sie den Energieverbrauch hoch halten oder sogar erhöhen) und verfestigen umweltschädliche Strukturen (z.B. weil weniger in Energiesparmaßnahmen investiert wird). Allerdings profitieren von derartigen Subventionen – beispielsweise dem reduzierten Dieselsteuersatz und Energiesteuervergünstigungen im Bereich der Stromerzeugung – zum Teil auch Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln, die von einer unreflektierten Abschaffung über Gebühr belastet würden (siehe dazu auch den nachfolgenden Maßnahmenvorschlag zur „Reform der Entfernungspauschale). Deswegen sollten beim notwendigen Abbau der umweltschädlichen Subventionen soziale Aspekte unbedingt mitberücksichtigt werden z.B. durch die Einführung kompensierender direkter Transfers für Haushalte unterhalb einer Höchstehinkommensgrenze. Da aber von den Subventionen insbesondere bzw. zu einem großen Teil Haushalte mit höheren Einkommen profitieren, sind die Voraussetzungen für einen sozialverträglichen Abbau grundsätzlich gut. Eine Publikation des FÖS bietet hierzu weiterführende Informationen (Umweltbundesamt 2021; Zorzawy, Runkel, Peiseler 2023).

### **Reform der Entfernungspauschale**

In ihrer aktuellen Form profitierten von der Entfernungspauschale („Pendlerpauschale“) auf Grund der direkten Verknüpfung mit dem jeweiligen Grenzsteuersatzes Haushalte mit hohen Einkommen. Denn die steuerliche Entlastung steigt mit dem Einkommen in deutlich größerem Umfang (FÖS 2023). Schon seit geraumer Zeit werden vor diesem Hintergrund – sowie angesichts des Umstands, dass auch ökologisch gesehen Fehlanreize gesetzt werden – Vorschläge für eine Reform vorgelegt, unter anderem für ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld (Agora Verkehrswende 2022a).

## **5.7 Verteilungs-/Suffizienzpolitik**

### **5.7.1 Allgemein**

Die Transformation zur Klimaneutralität erfordert – wie ausgeführt – enorme Investitionen. Um diese finanzieren zu können, sind voraussichtlich zumindest vorläufig erhebliche Änderungen und in Teilen auch Einschränkungen des Konsumverhaltens nötig (siehe Kapitel 4). Verteilungspolitische Maßnahmen wie eine gegenüber dem Status quo höhere Belastung von wohlhabenden Haushalten könnten sowohl benötigte Gelder für Klimaschutz und die soziale Mindestsicherung generieren, als auch zu einer Reduktion der Konsumausgaben im oberen Einkommensbereich beitragen.

Änderungen des Konsumverhaltens und etwaige Konsumeinschränkungen sollten allerdings nicht zu einem allgemeinen Verlust an Lebensqualität führen – zumal dies auch die Akzeptanz von Klimapolitik gefährden würde. Deshalb sollten Anreize und sonstige Lenkungsinstrumente eingebettet sein in suffizienzpolitische Überlegungen und Maßnahmen, um neben Effizienz- und Konsistenz auch diese Potenziale zu nutzen. Suffizienz wird im vorliegenden Kontext als eine Orientierung am Maß des Genügens und des „Genug für Alle“ verstanden. Suffizienzpolitik ist demnach auf der einen Seite darauf ausgerichtet, möglichst Allen ein gutes Leben zu ermöglichen, insbesondere die Deckung ihrer soziokulturellen Grundbedürfnisse. Suffizienzpolitik befasst sich aber auf der anderen Seite vor dem Hintergrund planetarer Belastungsgrenzen und begrenzter Ressourcen nicht nur mit dem zu gewährleistenden Minimum, dem „Genügenden“, sondern auch mit der Abgrenzung des „Genug“ nach oben. Damit werden Wirtschafts- und Konsumpraktiken adressiert, die ein „Genug für Alle“ bei gleichzeitiger Erreichung der Klimaziele be- bzw. verhindern. Ein Schwerpunkt liegt auf der *Ermöglichung* von suffizienzorientierten Lebensstilen, also auf der Eröffnung von Optionen und dem Abbau von Hindernissen (z.B. Recht auf Reparatur, quartiersbezogene Mobilitätskonzepte, Commoning und Commons-Public Partnerships, siehe folgende Erläuterungen). Ein weiterer Schwerpunkt umfasst finanzielle Anreizinstrumente (z.B. Erhöhung der Luftverkehrsabgabe, Reform der Kfz-/Dienstwagenbesteuerung, höhere Besteuerung von „Luxusgütern“). Darüber hinaus sind aber auch ordnungsrechtliche suffizienzorientierte Maßnahmen zu prüfen und umzusetzen (z.B. Tempolimit, Verbot von Kurzstreckenflügen).<sup>49</sup>

Um die Gesellschaft in die Entscheidungsfindung und mögliche Prioritätensetzungen mit einzubeziehen und darüber auch Akzeptanz zu schaffen, könnte ein bundesweiter Dialogprozess zum Thema „Gut Leben in Deutschland“ (neu) aufgelegt werden, in dem darüber diskutiert werden könnte, was für die Menschen in Deutschland Wohlstand ausmacht. Dabei bietet sich eine Einbettung in ein Konzept wie

---

<sup>49</sup> Weitere Ausführungen zum Thema Suffizienzpolitik und deren Chancen und Grenzen sind bei Interesse z.B. in Held et al. (2024) zu finden.

beispielsweise das der Donut-Ökonomie an, das sowohl die ökologischen Grenzen als auch die Mindestvoraussetzungen für ein gutes Leben (soziales Fundament) thematisiert.<sup>50</sup>

Die Stärkung von Verteilungs- und Suffizienzpolitikmaßnahmen ist auch aus sozialpolitischer Sicht und mit Blick auf die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums wichtig. Denn marktwirtschaftliche Instrumente allein, wie z.B. die CO<sub>2</sub>-Bepreisung, können dazu führen, dass sich wohlhabende Haushalte diese Belastung weiter leisten können und ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß möglicherweise gar nicht reduzieren (z.B. weiterhin Langstrecken-Flugreisen unternehmen), während Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln sich (stark) einschränken müssen, weil sie die zusätzlichen Kosten nicht aufbringen können. Hier bestehen – wie an vielen Stellen – enge Verbindungen zu den anderen Lösungsansätzen, wie der Stärkung der unteren Einkommen und dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur/Daseinsvorsorge. Die verschiedenen Politikbereiche müssen zusammengedacht werden, weil sie sich ergänzen und jeweils isoliert dem Ziel der sozial-ökologischen Transformation nicht gerecht werden.

## **5.7.2 Maßnahmenvorschläge**

### **VERTEILUNGSPOLITIK**

#### **Progressivere Einkommenssteuer**

Wie in Kapitel 4.1.2 dargestellt, haben sich in den letzten 30 Jahren insbesondere für Haushalte mit hohem Einkommen weitere Steigerungen ergeben, während die Zuwächse im unteren Einkommensbereich deutlich geringer ausfielen. Um dies zu ändern bzw. darauf zu reagieren, könnte der Einkommenssteuertarif progressiver ausgestaltet werden. Verschiedene Optionen dazu, die teilweise auch einen Abbau des sogenannten Mittelstandsbauchs zum Ziel haben, werden beispielsweise in einer Publikation von Stefan Bach (2021b) vorgestellt und diskutiert.

#### **Höhere Besteuerung von Vermögen, Erbschaften, Kapitalerträgen**

In Deutschland ist der Anteil der vermögensbezogenen Steuern am gesamten Steueraufkommen im internationalen Vergleich relativ gering (Sachweh, Eicher 2018). Unter anderem deswegen ist die effektive Steuer- und Abgabenbelastung bei mittleren und gehobenen Einkommen in Deutschland deutlich höher als bei sehr hohen Einkommen (Netzwerk Steuergerechtigkeit 2024). Gleichzeitig ist die Vermögensungleichheit im Vergleich mit anderen EU-Ländern besonders groß (BMWK 2024). Dem könnte mit der Wiedereinsetzung der Vermögenssteuer, einer Reform und Erhöhung der Erbschaftssteuer – wie dies unter anderem auch die OECD empfiehlt (OECD 2021) – sowie einer höheren (effektiven) Besteuerung von Kapitalerträgen entgegengewirkt werden (Bach 2016). Gleichzeitig sollte Bürger\*innen mit geringen oder keinen Rücklagen der Aufbau eines Vermögens erleichtert werden. Instrumente wie ein Grunderbe müssten unter diesen Aspekten zunächst näher untersucht und konkret und zielgerichtet ausgearbeitet werden, bevor über eine Umsetzung diskutiert wird (Bach 2021a).

#### **Reduktion von Steuerhinterziehung & Steuervermeidung**

Nach einer Studie der University of London führten verschiedene Formen der Steuerhinterziehung in Deutschland im Jahr 2015 – grob geschätzt – zu entgangenen Steuereinnahmen in Höhe von 125 Milliarden Euro, wobei ein großer Teil davon auf Schwarzarbeit entfällt (Murphy 2019). Daneben gibt es

<sup>50</sup> Weitere Informationen zur Donut-Ökonomie z.B. unter: <https://doughnuteconomics.org/> ; <https://www.fortomorrow.eu/de/blog/donut-oekonomie>

auch zahlreiche legale Möglichkeiten der Steuervermeidung – auch (aggressive) Steuergestaltung genannt. Nach Angaben von Finanzwende e.V. betragen die Mindereinnahmen durch die zehn wichtigsten Steuerprivilegien in Deutschland rund 80 Milliarden Euro (Finanzwende 2023). Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Möglichkeiten zur Steuervermeidung und -hinterziehung zu verringern, zum einen aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit, zum anderen um ausreichend Mittel für die anstehenden Aufgaben zur Verfügung zu haben.

## **SUFFIZIENZPOLITIK**

### **Ordnungspolitische Maßnahmen**

Ordnungspolitische Maßnahmen haben Vorschriftencharakter. Da hier sowohl private als auch wirtschaftliche Entscheidungsoptionen unmittelbar eingeschränkt werden, sollten solche ordnungsrechtlichen Maßnahmen gut überlegt und abgewogen eingesetzt werden. Allerdings gibt es viele gute Gründe, die ordnungsrechtliche Maßnahmen in gewissen Bereichen und in bestimmtem Umfang als sinnvoll oder sogar notwendig erscheinen lassen. Aus wirtschaftspolitischer Perspektive bieten sie z.B. klare Orientierung bzw. Vorgaben sowohl für Entscheidungsträger in der Wirtschaft als auch Privathaushalte und ermöglichen damit bewusste Investitionsentscheidungen und verhindern ggf. Fehlinvestitionen. Kontrovers diskutierte Beispiele wie das Heizungsgesetz und das Verbrenner-Aus bis 2035 zeigen dabei, dass es hier unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der Ausgestaltung und der Größe der Rolle gibt, die das Ordnungsrecht spielen sollte. Aus sozialpolitischer Sicht können ordnungsrechtliche Maßnahmen unter anderem deswegen sinnvoll, da sie anders als marktwirtschaftliche Instrumente nicht mit der Möglichkeit einhergehen, sich von der einschränkenden Wirkung unmittelbar „freizukaufen“. Die finanzielle Leistungsfähigkeit spielt hier also keine bzw. nur eine geringere oder zumindest andere Rolle. Ein Beispiel illustriert den Unterschied zu marktwirtschaftlichen Instrumenten: Wird z.B. Benzin auf Grund einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung teurer, so wird ein finanzstarker Haushalt gegebenenfalls trotzdem weiterhin mit hoher Geschwindigkeit über die Autobahn fahren, während ein Haushalt mit geringen finanziellen Mitteln sich den dabei entstehenden Mehrverbrauch nicht mehr leisten kann und deswegen langsamer fährt. Wird hingegen ein allgemein gültiges Tempolimit erlassen, gilt dies für alle Bürgerinnen und Bürger. Mit dem Tempolimit ist damit schon eine solche mögliche ordnungsrechtliche Maßnahme benannt. Weitere denkbare Maßnahmen in diesem Bereich sind das Verbot von Kurzstreckenflügen (soweit Zugalternativen zur Verfügung stehen) oder eine Unterbelegungsabgabe für Wohnungen in Gebieten, in denen Wohnraumknappheit vorherrscht.

### **Recht auf Reparatur**

In der längeren Nutzung von Produkten liegt ein großes Potenzial zur Verringerung der negativen Umweltwirkungen und zur Maximierung des durch sie gestifteten Nutzens. Aktuell ist eine Reparatur in vielen Fällen nicht (gut) möglich oder aber so teuer, dass sie sich finanziell nicht lohnt. Gerade für Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln kommt eine Reparatur wegen der derzeit oftmals hohen Kosten oft – trotz sehr knapper Mittel und grundsätzlicher Bereitschaft, die Produkte weiter zu nutzen – nicht in Frage.

Dass eine Reparatur sich in vielen Fällen gegenüber einem Neukauf finanziell nicht lohnt, liegt zum Teil an der Externalisierung von Kosten in der Produktion – die tatsächlichen Kosten der Herstellung der Produkte sind nicht vollständig im Preis enthalten (z.B. Verschiebung von Kosten infolge von Umweltbelastungen, Überwälzung von Kosten auf Beschäftigte durch schlechte Arbeitsbedingungen/unzureichende Entlohnung bei der Herstellung). Im Zuge einer Verbesserung von Arbeitsbedingungen und

Löhnen über die gesamte Lieferkette (z.B. infolge des Lieferkettengesetzes) sowie der Einpreisung von Umweltkosten (z.B. durch CO<sub>2</sub>-Bepreisung) könnte sich dies zumindest zum Teil ändern. Damit wird es aber umso wichtiger, dass eine Reparatur möglich und erschwinglich ist. Denn andernfalls würden die Preiserhöhungen nicht durch eine längere Nutzung kompensiert werden können, und Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln wären besonders hart getroffen.<sup>51</sup>

Am 1 Juli 2024 ist auf EU-Ebene das sogenannte „Recht auf Reparatur“ in Kraft getreten, das hier wichtige Impulse, allerdings nur für einige Produktgruppen verbindliche Regelungen setzt. Die Umsetzung dieses Rechts sollte intensiv vorangetrieben, möglichst noch auf weitere Produktgruppen ausgeweitet werden, Reparaturmöglichkeiten sollten insgesamt gefördert werden – beispielsweise auch durch die weitere Förderung von Repair-Cafés. Daneben kann die Reduktion des Umsatzsteuersatzes für Reparaturdienstleistungen von 19% auf z.B. 7% erwogen werden (Postpischil 2022: 89ff). Zwar ist bei indirekten Steuern nicht gewährleistet, dass die jeweiligen Veränderungen (dauerhaft) an die Kund\*innen weitergegeben werden. Dennoch dürften sich Umsatzsteuerermäßigungen zumindest teilweise im Endverbraucherpreis niederschlagen. Letztlich können derartige Maßnahmen aber nicht gezielt auf den unteren Einkommensbereich ausgerichtet werden – sie kommen allen Verbraucher\*innen zugute und sind dementsprechend mit Steuerausfällen verbunden.

#### **Quartiersbezogene Mobilitätskonzepte**

Mobil zu sein ist notwendig, um ein selbstbestimmtes und teilnehmendes Leben führen zu können. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs – wie bereits im Lösungsansatz „Infrastruktur“ ausgeführt – und dessen Bezahlbarkeit stellt eine wichtige Grundlage dar, um die Bedarfe möglichst kosteneffizient und kompatibel mit der Erreichung der Klimaziele decken zu können. Darüber hinaus sind allerdings weitere Maßnahmen nötig und sinnvoll, um möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern ein suffizientes Mobilitätsverhalten zu ermöglichen. Die Nutzung von (E-)PKW wird zwar weiterhin eine Rolle spielen, könnte aber deutlich reduziert werden – z.B. über Lastenrad-Verleih und Park-and-Ride-Möglichkeiten. Daneben könnte durch gut ausgestattete, leicht nutzbare und erreichbare Car-Sharing-Angebote die Notwendigkeit des Besitzes eines eigenen PKWs für viele Bürger\*innen entfallen. Dies wäre auch insofern positiv, als dass der Besitz eines eigenen PKWs die Nutzung anderer Mobilitätsformen finanziell unattraktiver macht, weil die Fixkosten für den PKW (Versicherung, KFZ-Steuer, TÜV, teilweise Wertverlust & Reparatur) unabhängig von der Nutzung anfallen.

Gerade für Haushalte mit geringen finanziellen Mitteln sind derartige quartiersbezogenen Mobilitätskonzepte und die damit zur Verfügung stehenden Mobilitätsdienstleistungen besonders wertvoll. Denn sie ermöglichen, trotz finanzieller Restriktionen (kostengünstig) mobil zu sein. Mit dem Angebot von Sozialtarifen könnte auch eine soziale Staffelung von Kosten vorgenommen werden.

#### **Förderung von Commoning und Commons-Public Partnerships**

Unter dem Begriff „Commoning“ wird übergreifend das selbstorganisierte und bedürfnisorientierte gemeinsame Produzieren, Verwalten, Pflegen und/ oder Nutzen einer Ressource in Form eines Commons – also eines Gemeinguts – verstanden. Commoning bezeichnet also die soziale Praxis der Nutzung eines Gemeinguts (commons) (Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen e.V. 2014). Ein konkretes Beispiel von Commoning stellt die solidarische Landwirtschaft dar, bei der Verbrauchende und Erzeugende in

---

<sup>51</sup> Darüber hinaus können die absehbaren Preiserhöhungen für neue Produkte auch durch eine Stärkung der unteren Einkommen, wie mit den Lösungsansätzen 1 und 2 vorgeschlagen, kompensiert werden.

engen Austausch treten und – je nach konkreter Ausgestaltung in unterschiedlichem Umfang – Entscheidungs- und Arbeitsprozesse gemeinschaftlich durchgeführt werden.<sup>52</sup> Die Arbeiten von Elinor Ostrom hinsichtlich der Frage, unter welchen Rahmenbedingungen Commoning funktioniert, für die sie 2009 den Wirtschaftsnobelpreis erhielt, haben die Verbreitung und Relevanz dieser Organisationsform(en) und der dahinterstehenden Logiken weiter befördert. Das zentrale Element des Commoning-Ansatzes ist eine möglichst umfassende, nicht ausschließende, gemeinwohlorientierte Nutzung des jeweiligen Gemeinguts. Damit sind die Verbindungen zur Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums und des Suffizienzgedankens – im Hinblick auf ein Genug für Alle – offensichtlich. Ferner können beim Commoning durch die gemeinsame Nutzung von Produkten – Stichwort „Nutzen statt Besitzen“ – auch Suffizienzpotenziale durch Verringerung der benötigten Produkte realisiert werden.

Ein aktuell an Relevanz gewinnendes Konzept im Bereich des Commoning ist das der „Commons-Public Partnerships“ (CPPs). Die CCPs eröffnen Möglichkeiten der lokalen Zusammenarbeit von Commons-Vereinigungen – mit ihren hierarchiearmen Strukturen und Gemeinwohlorientierung – und öffentlicher Hand. Inhalt und Ziel der CCPs ist es, diese Zusammenarbeit zu rahmen, zu fördern und auszuweiten (Jerchel, Pape 2022; Schubel, Schilderoth 2023). Die Potenziale dieses Ansatzes sollten eruiert und ggf. von staatlicher Seite durch Informationsangebote und Förderprogramme gefördert werden.

### **Höhere Besteuerung von „Luxusgütern“ & Umsatzsteuerreform**

Die notwendige Politik zur Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen geht mit einer weiteren Verschärfung der Knappheiten einher, die ohnehin durch die Begrenztheit von Ressourcen und Produktionskapazitäten vorliegen. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, bei Maßnahmen zur Einschränkung von Konsum zwischen verschiedenen Bedürfnisebenen zu differenzieren. So könnte beispielsweise zwischen Grundbedürfnissen, einer gehobenen Lebensqualität und einem Luxussegment unterschieden werden. Darauf basierend könnte auf entsprechend unterschiedliche Weise politisch steuernd eingegriffen werden, insbesondere durch Nutzung marktwirtschaftlich ausgerichteter Maßnahmen wie einer abgestuften Besteuerung. Eine solche Differenzierung lässt sich auch wohlfahrtsökonomisch über den abnehmenden Grenznutzen des Konsums, das Easterlin-Paradox sowie die Relativität des Distinktionskonsums begründen.

Ein naheliegender Bereich ist dabei der Flugverkehr. Hier gibt es in Deutschland mit der Luftverkehrssteuer (oft als „Ticketabgabe“ bezeichnet) bereits ein Instrument, das eine zusätzliche Bepreisung vorsieht. Aktuell kann diese jedoch kaum als zusätzliche Belastung des Luftverkehrs eingestuft werden, sondern vielmehr als Ausgleich dafür, dass der grenzüberschreitende Luftverkehr derzeit von der Mehrwert- und Energiesteuer ausgenommen ist. Eine Reform und Erhöhung der Luftverkehrssteuer (Postpischil et al 2022: 125-128) würde zusätzliche Einnahmen generieren und Anreize zur Nutzung umweltfreundlicherer Alternativen setzen. Die Belastungswirkungen auf Haushaltsebene würden mit dem Einkommen deutlich steigen. Durch die Verwendung der Einnahmen z.B. im Rahmen eines (sozial gestaffelten) Klimagelds (Aufstockung der Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Bepreisung und ggf. weiterer Bereiche) oder für andere sozialpolitische Maßnahmen wäre eine progressive Gesamtwirkung erreichbar.

Reformen bieten sich auch im Bereich der Besteuerung von Kraftfahrzeugen, also der Kfz- und Dienstwagenbesteuerung, an. Derzeit sind die steuerlichen Mehrbeträge für besonders große und leistungsstarke bzw. besonders teure KFZ gegenüber Mittelklasse- oder Kleinwagen nur relativ gering. Zudem

---

<sup>52</sup> Siehe z.B. <https://www.solidarische-landwirtschaft.org/startseite/>

besteht über die aktuelle Ausgestaltung der Dienstwagenbesteuerung und des Dienstwagenprivilegs sogar ein Anreiz, teure KFZ auszuwählen, damit der Vorteil besonders hoch ausfällt. Diese Vorteile kommen zum allergrößten Teil Haushalten mit hohem Einkommen zu Gute. Die Dienstwagenbesteuerung sollte deswegen zum einen sozial gerechter ausgestaltet werden und kleinere und emissionsärmere KFZ deutlich bevorteilen. Über eine Reform der KFZ-Steuer und Instrumente wie eine Erstzulassungs-Steuer könnten zudem ebenfalls besonders große und teure KFZ höher belastet werden. In Studien der Agora Verkehrswende (2022b) und des Umweltbundesamts (Friedl, Blanck 2021) liegen hierfür bereits konkrete Vorschläge vor.

Das deutsche Umsatzsteuersystem differenziert nach der Art der besteuerten Güter und sieht u.a. für Güter des täglichen Bedarfs im Lebensmittelbereich den reduzierten Umsatzsteuersatz von 7% vor. Allerdings ist die konkrete Umsetzung zumindest teilweise zweifelhaft. Zudem wird im Kontext der Reduzierung von Umweltbelastungen diskutiert, Anreize zur Reduktion des Verbrauchs von tierischen Produkten (Fleisch, Eier, Milch, Käse, etc.) zu setzen durch die Anhebung des Umsatzsteuersatzes auf 19%. Das Mehraufkommen – das allerdings bei erfolgreicher Lenkungsfunktion im Zeitablauf zurückgehen würde – könnte zur Förderung pflanzlicher Ernährung eingesetzt werden, indem der Steuersatz für pflanzliche Produkte auf 0% gesenkt wird. Wie Berechnungen des Öko-Institut zeigen, würde dies allerdings ohne weitere Maßnahmen zu leicht regressiven Belastungswirkungen führen, weil Haushalte mit geringen Einkommen einen deutlich größeren Teil ihres Einkommens für Lebensmittel aufwenden und die Mehrbelastung aus der Erhöhung auf tierische Produkte auf 19% die Minderbelastung durch die Reduktion auf 0% bei den pflanzlichen Lebensmitteln übersteigt (Förster, Hünecke, Richter 2023: 35, Abbildung 8). Da die absolute Belastung allerdings mit den Einkommen steigt, wäre es auch hier – z.B. über die Einbeziehung potenzieller „Überschusseinnahmen“ in ein Klimageld – möglich, Haushalte mit geringen Einkommen durch diese Reform netto zu entlasten, insbesondere bei sozialer Staffelung des Klimagelds.<sup>53</sup> Reformen der Umsatzsteuer unter klimapolitischen Aspekten erfordern also ergänzende Maßnahmen bzw. einen abgestimmten Instrumenten-Mix, um das menschenwürdige Existenzminimum nicht zu gefährden.

#### **Diskussionsprozess „Gut Leben in Deutschland“**

Die in diesem Gutachten aufgestellte These, dass in den kommenden Jahren anders als in den Jahrzehnten zuvor in Deutschland nicht mit einem allgemeinen Konsumwachstum gerechnet werden kann (siehe Kapitel 4), sondern gegebenenfalls sogar über einige Zeit allgemeine Rückgänge zu erwarten sind bzw. notwendig wären, birgt enormen gesellschaftlichen Sprengstoff. Deutliche Hinweise darauf ergeben sich beispielsweise aus den Erfolgen von rechtspopulistischen Parteien in vielen Ländern.

Um die Situation zu entschärfen und um die gesellschaftliche Akzeptanz für die in diesem Gutachten skizzierten Maßnahmen zu stärken, sollten Bürgerinnen und Bürger in den Transformationsprozess aktiv mit einbezogen werden. Das gilt beispielsweise im Kontext verteilungspolitischer Instrumente und des Ordnungsrechts. Ganz besonders gilt dies für Maßnahmen, die mit Fragen der Suffizienz verbunden sind. Hier besteht ohne gesellschaftlichen Diskurs die Gefahr heftiger Abwehrreaktionen, die zu einer weiteren Stärkung der extremen politischen Ränder beitragen könnten.

---

<sup>53</sup> Neben Änderungen des Umsatzsteuersatzes im Lebensmittelbereich könnten zudem weitere ökologisch ausgerichtete Anpassungen sinnvoll sein, wie die Einführung eines reduzierten Satzes für Reparaturdienstleistungen und die Senkung auf 0% für den öffentlichen Verkehr. Verschiedene Optionen der ökologischeren Ausgestaltung der Umsatzsteuer werden in der Publikation Postpischil et al. (2022) analysiert.

Eine gesellschaftliche Debatte darüber, was Wohlstand für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ausmacht, welche Prioritäten im Hinblick der anstehenden Herausforderungen bei knappen Mitteln gesetzt werden sollten, sowie welche politischen Instrumente dafür geeignet erscheinen, könnte den übergeordneten Rahmen darstellen. Dabei könnte auf die 2014 bis 2016 verfolgte Regierungsstrategie "Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist"<sup>54</sup>, die unter der Schirmherrschaft von Bundeskanzlerin Angela Merkel stand, aufgebaut werden. Damals wurde ein breit angelegtes Konzept der Bürgerbeteiligung über Bürgerdialoge umgesetzt, das an aktuelle Gegebenheiten, Fragestellungen und Herausforderungen angepasst werden könnte und müsste.<sup>55</sup> Eine Verknüpfung der neu zu entwickelnden Beteiligungsstrategie mit dem Konzept der Donut-Ökonomie – dieses sieht für die Konkretisierung von Wohlstand eine Begrenzung sowohl nach unten (soziales Fundament) als auch nach oben (ökologische Grenzen) vor und leitet daraus einen sicheren Handlungsspielraum ab – erscheint dabei empfehlenswert (Raworth 2023).

---

<sup>54</sup> Weitere Informationen unter <https://www.gut-leben-in-deutschland.de/>.

<sup>55</sup> Dabei wird an dieser Stelle nicht für die Weiterführung / Aktualisierung des im Zuge des Prozesses entwickelten Indikatorensystems plädiert, sondern für die Aufnahme eines Prozesses zur Verständigung darüber, was Wohlstand und Gutes Leben in Deutschland ausmachen. Der Konsultationsprozess sollte zudem an verschiedenen Stellen weiterentwickelt/angepasst werden, um damit u.a. eine bessere Kontinuität und Wirksamkeit erreichen zu können.

## 6 Fazit

Die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zur Ermöglichung eines Lebens und Wirtschaftens innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen geht mit vielen Herausforderungen einher. Unter anderem ergeben sich dadurch auch Gefährdungen hinsichtlich der Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums. Welche das sind und wie trotzdem das Minimum im Sinne eines **sozial-ökologischen Existenzminimums** gewährleistet werden könnte, wurde mit dem vorliegenden Gutachten für den Bereich des Klimaschutzes und der Transformation zur Klimaneutralität untersucht.

Eine effektive und ambitionierte Klimapolitik stellt zwar an sich schon einen zentralen Beitrag zur Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums dar und erscheint – insbesondere aus globaler, aber auch aus nationaler Perspektive – unerlässlich. Ohne sozialpolitische Einbettung ist sie aber nicht hinreichend. Denn die Umsetzung entsprechender Maßnahmen, die die Klimawandelschäden reduzieren, führt wiederum zu Gefährdungen des menschenwürdigen Existenzminimums, z. B. durch steigende Preise und zusätzliche Investitionserfordernisse (siehe Kapitel 3) – eine verteilungs- und sozialpolitische Herausforderung. Wie dieser politisch begegnet wird, hat unter anderem wieder direkte Auswirkungen auf die Wirksam- und Durchführbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen.

Wie verschiedene Szenariorechnungen für die Zeit 2025 bis 2035 (siehe Kapitel 4) illustrieren, würde ein „Weiter-wie-bisher“ der Verteilungsentwicklung bei ausbleibendem Einkommens- und Konsumwachstum – was angesichts der Herausforderungen nicht unwahrscheinlich erscheint – zu einer weiteren Verstärkung der Ungleichheit führen: Die obersten Einkommen würden steigen, mittlere und untere Einkommen hingegen (deutlich) fallen und im Verbund damit auch die Regelsätze, da diese nach derzeitiger Gesetzeslage an untere Einkommen gekoppelt sind. Diese potenziellen Verluste im mittleren und unteren Einkommensbereich stellen einen deutlichen Unterschied zur Verteilungsentwicklung der letzten Jahrzehnte dar. Letztere weist zwar eine ebenfalls zunehmende Ungleichheit auf, die Mitte konnte aber auf Grund des allgemeinen Einkommens- und Konsumwachstums noch deutliche Zugewinne erzielen, und im unteren Einkommensbereich haben sich zumindest in der längerfristigen Betrachtung keine Verluste ergeben – trotz zeitweiliger Einbußen.<sup>56</sup>

Um künftige Einbußen des Lebensstandards im unteren Einkommensbereich trotz eines gesamtgesellschaftlich stagnierenden oder sogar leicht zurückgehenden Konsumniveaus zu verhindern und allen Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen, braucht es also eine aktive politische Adressierung der Herausforderungen. Dabei ist ein ganzes Bündel an Maßnahmen erforderlich. Sie müssen mit dem Ziel der Klimaneutralität kompatibel sein und betreffen unter anderem die sozialen Mindestsicherungssysteme, die unter dem Aspekt der künftigen Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu prüfen und zu reformieren sind. Im Rahmen von Lösungsansatz 2 (siehe Kapitel 5.4) werden dementsprechend unter anderem eine Reform der Regelsatzberechnung und des Fortschreibungsmechanismus als geeignete Maßnahmen dargestellt. Die notwendigen Instrumente reichen aber deutlich über die Mindestsicherung hinaus, wie die anderen vier Lösungsansätze verdeutlichen. Mit der Einführung des Begriffs des **sozial-ökologischen Existenzminimums**, der auf dem menschenwürdigen und soziokulturellen Existenzminimum aufbaut, wird versucht, dieser Weitung Rechnung zu tragen.

Die hier vorgestellten fünf Lösungsansätze (siehe Kapitel 5) mit ihren jeweiligen Maßnahmen könnten einen substanziellen Beitrag zur Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums in und nach der Transformation zur Klimaneutralität leisten. Deshalb sollten sie bei der Verfolgung einer ambitio-

<sup>56</sup> Bei Betrachtung einzelner Abschnitte im Zeitraum 1995 bis 2020 sind dabei in allen Einkommensbereiche auch Auf und Abs zu beobachten. Insbesondere in den unteren Einkommensdezielen können dabei auch bereits längere Phasen von abnehmenden Einkommen beobachtet werden, z.B. im Zeitraum 1999-2005.

nierten Klima- und Umweltpolitik berücksichtigt werden. Denn: Soziale und ökologische Aspekte müssen zusammen gedacht werden, um zu guten Lösungen zu kommen. Nur so wird es möglich, dass die ökologische Transformation nicht zu einer unsozialen, sondern zu einer sozial-ökologischen Transformation wird. Das bedeutet nicht, dass eine ökologisch sinnvolle Maßnahme, die negative soziale Auswirkungen hat, ausscheiden sollte. Es bedeutet aber, dass deren soziale Folgen untersucht werden müssen und die Ergebnisse möglichst in eine sozialverträglich ausgestaltete ökologische Maßnahme münden. Alternativ müsste mit ergänzenden sozialpolitischen Maßnahmen auf die durch die ökologische Maßnahme verursachten besonderen Belastungen der unteren Einkommensgruppen reagiert werden.

Folgt man einem subsistenzorientierten Wohlstandsbegriff<sup>57</sup>, welcher das sozio-kulturelle Existenzminimum und dessen Erfüllung als zentrale Größe zur Abgrenzung von Wohlstand ansieht, ist Wohlstand in Deutschland durch den Klimawandel insbesondere auf Grund der besonderen Betroffenheit und den drohenden Verlusten in den unteren Einkommensbereichen gefährdet. Volkswirtschaftlich lässt sich im Kontext der Wohlfahrtsökonomie ähnlich mittels des Gesetzes des abnehmenden Grenznutzens des Konsums (erstes Gossensches Gesetz) argumentieren.<sup>58</sup> Auch aus ethischer Perspektive lässt sich die Fokussierung auf die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums begründen, beispielweise mittels der „suffizientaristischen Schwellenwertkonzeption der Klimagerechtigkeit“, welche der Deutsche Ethikrat in seiner Stellungnahme im März 2024 vorgestellt hat. Diese baut hinsichtlich der Frage der ethischen Angemessenheit von Handlungen im Kontext der Klimakrise maßgeblich auf der Sicherstellung des Existenzminimums, der Chance eines guten Lebens für Alle sowie der Adressierung der besonders durch den Klimawandel betroffenen Menschen auf (Deutscher Ethikrat 2024).

Neben den in diesem Gutachten diskutierten Zusammenhängen zwischen den Zielen der Einhaltung der planetaren Grenzen und der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sind selbstverständlich weitere – letztlich (fast) alle – Politikbereiche an den anstehenden Herausforderungen auszurichten. Dazu zählen unter anderem auch wirtschaftspolitische Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie des Erhalts und der Ansiedlung von Industrieproduktion und von Arbeitsplätzen. Entsprechende Zielsetzungen müssen dabei mit den umwelt- und klimapolitischen Erfordernissen in Einklang gebracht werden beziehungsweise werden durch diese begrenzt. Eine konsequente Umweltpolitik wird also voraussichtlich zu merklichen und für einige Bevölkerungsgruppen auch beschwerlichen Veränderungen der Wirtschaftsstrukturen und Lebensgewohnheiten führen (müssen). Vor diesem Hintergrund ist die Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums umso notwendiger – den Bürgerinnen und Bürgern müssen Ängste genommen, ihnen muss ein Auffangnetz ohne Stigmatisierung geboten werden.

---

<sup>57</sup> Wie ihn zuletzt z.B. Sebastian Thieme in seinem Buch „Wohlstand: ideengeschichtliche Positionen von der Frühgeschichte bis heute“ (Thieme 2024) entwickelt hat.

<sup>58</sup> Verbunden damit ist auch das sogenannte „Easterlin-Paradox“, also der Zusammenhang, dass eine allgemein BIP-Steigerung in einem (wohlhabenden) Land nicht zu einer Erhöhung der Zufriedenheit der EinwohnerInnen führt. Siehe z.B. Easterlin, O'Connor (2020).

## 7 Anhang

### 7.1 Datentabellen zur Verteilungsentwicklung und den Szenariorechnungen

Tabelle 6: Entwicklung der verfügbaren Einkommen pro Jahr nach Dezilen (€/Jahr, Netto-Äquivalenzeinkommen, preisbereinigt (2015))

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	Ø
<b>1995</b>	8.497	12.668	14.815	16.740	18.517	20.459	22.972	26.096	30.609	46.032	21.734
<b>1996</b>	8.839	12.882	15.073	16.999	18.795	20.668	22.993	26.066	30.805	45.468	21.848
<b>1997</b>	9.010	13.099	15.265	17.085	18.819	20.719	23.115	26.099	30.985	46.023	22.014
<b>1998</b>	9.097	13.150	15.275	17.089	18.880	20.949	23.522	26.779	31.502	46.727	22.294
<b>1999</b>	9.562	13.747	15.981	17.970	19.793	21.822	24.290	27.763	32.784	48.324	23.199
<b>2000</b>	9.016	13.344	15.782	17.765	19.761	21.805	24.306	27.571	32.610	49.207	23.111
<b>2001</b>	8.817	13.014	15.486	17.479	19.349	21.513	23.893	27.033	31.805	48.995	22.736
<b>2002</b>	8.836	13.127	15.679	17.726	19.753	21.997	24.604	28.051	33.245	52.741	23.572
<b>2003</b>	8.681	12.909	15.450	17.600	19.613	21.809	24.417	27.578	32.648	52.268	23.292
<b>2004</b>	8.649	12.608	15.229	17.411	19.492	21.706	24.343	27.690	32.975	52.904	23.298
<b>2005</b>	8.288	12.501	14.988	17.208	19.304	21.522	24.207	27.605	33.018	55.110	23.371
<b>2006</b>	8.540	12.634	15.237	17.418	19.488	21.763	24.552	28.099	33.867	55.239	23.681
<b>2007</b>	8.601	12.616	15.156	17.304	19.586	21.940	24.626	28.216	33.737	56.438	23.807
<b>2008</b>	8.502	12.552	15.146	17.386	19.497	21.861	24.659	28.186	33.670	54.679	23.611
<b>2009</b>	8.602	12.695	15.571	17.844	20.189	22.721	25.400	29.011	34.529	54.215	24.071
<b>2010</b>	8.896	12.973	15.536	17.731	20.040	22.554	25.383	28.988	34.875	55.749	24.269
<b>2011</b>	8.871	12.901	15.439	17.622	19.951	22.464	25.412	29.171	34.708	56.576	24.308
<b>2012</b>	8.728	12.738	15.342	17.577	19.858	22.278	25.210	28.981	34.850	56.049	24.156
<b>2013</b>	8.518	12.467	15.059	17.328	19.593	22.162	25.177	29.010	34.640	57.193	24.112
<b>2014</b>	8.372	12.513	15.138	17.572	19.961	22.462	25.437	29.408	35.419	55.453	24.163
<b>2015</b>	8.243	12.632	15.617	18.187	20.574	23.188	26.201	30.152	36.044	59.331	25.010
<b>2016</b>	8.615	13.059	16.113	18.668	21.295	24.029	27.107	31.237	37.117	60.379	25.755
<b>2017</b>	8.634	13.264	16.435	19.053	21.558	24.172	27.203	31.006	37.127	60.397	25.882
<b>2018</b>	8.829	13.479	16.550	19.250	21.985	24.781	27.844	31.722	37.624	62.254	26.422
<b>2019</b>	8.951	13.692	17.120	19.991	22.757	25.590	28.622	32.440	38.935	64.557	27.263
<b>2020</b>	8.845	14.158	17.976	21.160	23.935	26.919	30.272	34.443	41.429	69.433	28.839

Quelle: DIW Berlin, SOEP-Daten, DIW-Wochenbericht 5/2024, Daten auf Anfrage zur Verfügung gestellt

Tabelle 7: Entwicklung des Index der verfügbaren Einkommen nach Dezilen (1995=100, Netto-Äquivalenzeinkommen, preisbereinigt (2015))

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	Ø
<b>1995</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>1996</b>	104	102	102	102	102	101	100	100	101	99	104
<b>1997</b>	106	103	103	102	102	101	101	100	101	100	106
<b>1998</b>	107	104	103	102	102	102	102	103	103	102	107
<b>1999</b>	113	109	108	107	107	107	106	106	107	105	113
<b>2000</b>	106	105	107	106	107	107	106	106	107	107	106
<b>2001</b>	104	103	105	104	104	105	104	104	104	106	104
<b>2002</b>	104	104	106	106	107	108	107	107	109	115	104
<b>2003</b>	102	102	104	105	106	107	106	106	107	114	102
<b>2004</b>	102	100	103	104	105	106	106	106	108	115	102
<b>2005</b>	98	99	101	103	104	105	105	106	108	120	98
<b>2006</b>	101	100	103	104	105	106	107	108	111	120	101
<b>2007</b>	101	100	102	103	106	107	107	108	110	123	101
<b>2008</b>	100	99	102	104	105	107	107	108	110	119	100
<b>2009</b>	101	100	105	107	109	111	111	111	113	118	101
<b>2010</b>	105	102	105	106	108	110	110	111	114	121	105
<b>2011</b>	104	102	104	105	108	110	111	112	113	123	104
<b>2012</b>	103	101	104	105	107	109	110	111	114	122	103
<b>2013</b>	100	98	102	104	106	108	110	111	113	124	100
<b>2014</b>	99	99	102	105	108	110	111	113	116	120	99
<b>2015</b>	97	100	105	109	111	113	114	116	118	129	97
<b>2016</b>	101	103	109	112	115	117	118	120	121	131	101
<b>2017</b>	102	105	111	114	116	118	118	119	121	131	102
<b>2018</b>	104	106	112	115	119	121	121	122	123	135	104
<b>2019</b>	105	108	116	119	123	125	125	124	127	140	105
<b>2020</b>	104	112	121	126	129	132	132	132	135	151	104

Quelle: DIW Berlin, SOEP-Daten, DIW-Wochenbericht 5/2024, Daten auf Anfrage zur Verfügung gestellt

Tabelle 8: Entwicklung der Regelsätze (preisbereinigt (2015))

	€/Monat	1995=100
1991	424	101
1992	431	103
1993	429	102
1994	425	101
1995	419	100
1996	418	100
1997	415	99
1998	415	99
1999	416	99
2000	413	99
2001	411	98
2002	417	99
2003	416	99
2004	409	98
2005	400	95
2006	394	94
2007	387	92
2008	382	91
2009	389	93
2010	385	92
2011	382	91
2012	385	92
2013	388	93
2014	393	94
2015	399	95
2016	402	96
2017	401	96
2018	401	96
2019	403	96
2020	408	97
2021	413	99
2022	386	92
2023	399	95
2024	435	104
2025	424	101

Quelle: 1) Eckregelsätze 1991-2004: Bäcker et al. 2007: S. 324, Tabelle III.19.; 2) Regelsätze 2005 bis 2024: Statista, ID 241114, auf Basis von Daten des BMAS; VPI 1995-2017: Statistisches Bundesamt, GENESIS-Datenbank, Code: 61111-0001 ;RPI 2017-2023: Auf Anfrage vom BMAS bereitgestellt; Schätzung Preisentwicklung 2024: 2,8% (Prognose Bundesregierung Februar 2024)

Tabelle 9: Szenariorechnungen unter Grundannahme A „Stagnation“: Entwicklung der verfügbaren Einkommen nach Dezilen und der Regelsätze (1995=100, Netto-Äquivalenzeinkommen, preisbereinigt (2015))

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	Ø	Regel- satz
<b>A1: Weiter-wie-bisher</b>												
<b>2025</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2026</b>	102	110	120	126	129	131	132	132	135	153	133	99
<b>2027</b>	100	109	119	125	129	131	131	132	136	154	133	98
<b>2028</b>	99	108	119	125	128	131	131	132	136	155	133	97
<b>2029</b>	98	107	118	124	128	131	131	131	136	156	133	96
<b>2030</b>	97	106	118	124	128	131	131	131	136	157	133	95
<b>2031</b>	96	105	117	124	128	131	131	131	136	158	133	94
<b>2032</b>	95	104	116	123	127	131	131	131	136	159	133	93
<b>2033</b>	93	103	116	123	127	130	131	131	136	160	133	92
<b>2034</b>	92	102	115	123	127	130	131	131	136	161	133	91
<b>2035</b>	91	101	115	122	127	130	130	131	136	162	133	90
<b>A2: Alle gleich</b>												
<b>2025</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2026</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2027</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2028</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2029</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2030</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2031</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2032</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2033</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2034</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>2035</b>	103	111	121	126	129	131	132	132	135	152	133	100
<b>A3: Moderate Umverteilung</b>												
<b>2025</b>	105	112	122	127	130	132	132	132	135	150	133	102
<b>2026</b>	106	113	122	127	130	132	132	132	135	149	133	102
<b>2027</b>	107	113	123	127	130	132	132	132	135	149	133	103
<b>2028</b>	107	114	123	128	130	132	132	132	135	148	133	104
<b>2029</b>	108	114	124	128	131	132	132	132	135	147	133	105
<b>2030</b>	109	115	124	128	131	133	132	132	135	146	133	105
<b>2031</b>	110	116	125	129	131	133	132	132	135	146	133	106
<b>2032</b>	111	116	125	129	131	133	132	132	135	145	133	107
<b>2033</b>	111	117	125	129	132	133	132	132	135	144	133	107
<b>2034</b>	112	117	126	129	132	133	132	132	135	143	133	108
<b>2035</b>	113	118	126	130	132	133	132	132	135	143	133	108

Tabelle 10: Szenariorechnungen unter Grundannahme B „Leichter Rückgang“: Entwicklung der verfügbaren Einkommen nach Dezilen und der Regelsätze (1995=100, Netto-Äquivalenzeinkommen, preisbereinigt (2015))

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	Ø	Regel-satz
	<b>B1: Weiter-wie-bisher</b>											
<b>2025</b>	102	110	120	125	128	131	131	131	135	151	132	100
<b>2026</b>	101	109	119	124	127	130	130	130	134	151	131	98
<b>2027</b>	99	107	118	123	127	129	129	130	134	152	131	97
<b>2028</b>	97	106	117	122	126	128	129	129	133	152	130	95
<b>2029</b>	96	104	115	121	125	128	128	128	132	152	129	94
<b>2030</b>	94	103	114	120	124	127	127	127	132	152	129	92
<b>2031</b>	92	101	113	119	123	126	126	127	131	153	128	91
<b>2032</b>	91	100	112	118	122	125	126	126	131	153	127	89
<b>2033</b>	89	99	111	118	121	125	125	125	130	153	127	88
<b>2034</b>	88	97	110	117	121	124	124	124	129	153	126	87
<b>2035</b>	86	96	109	116	120	123	123	124	129	154	126	85
	<b>B2: Alle gleich</b>											
<b>2025</b>	104	111	121	126	129	131	131	131	135	150	132	101
<b>2026</b>	103	111	120	125	128	130	130	131	134	149	131	100
<b>2027</b>	103	110	120	125	127	130	130	130	133	149	131	100
<b>2028</b>	102	110	119	124	127	129	129	129	133	148	130	99
<b>2029</b>	102	109	118	123	126	128	129	129	132	147	129	98
<b>2030</b>	101	108	118	123	125	128	128	128	131	146	129	98
<b>2031</b>	101	108	117	122	125	127	127	127	131	146	128	97
<b>2032</b>	100	107	117	121	124	126	127	127	130	145	127	97
<b>2033</b>	100	107	116	121	124	126	126	126	129	144	127	96
<b>2034</b>	99	106	115	120	123	125	125	126	129	143	126	96
<b>2035</b>	99	106	115	120	122	125	125	125	128	143	126	95
	<b>B3: Moderate Umverteilung</b>											
<b>2025</b>	104	112	121	126	129	131	131	131	135	149	132	101
<b>2026</b>	105	112	121	126	129	131	130	131	134	148	131	101
<b>2027</b>	105	112	121	125	128	130	130	130	133	146	131	102
<b>2028</b>	105	112	121	125	128	130	129	129	133	145	130	102
<b>2029</b>	105	112	121	125	127	129	129	129	132	143	129	102
<b>2030</b>	106	112	120	124	127	129	128	128	131	142	129	102
<b>2031</b>	106	112	120	124	127	128	127	127	131	141	128	102
<b>2032</b>	106	112	120	124	126	128	127	127	130	139	128	102
<b>2033</b>	106	111	120	123	126	127	126	126	129	138	127	102
<b>2034</b>	107	111	120	123	126	127	125	126	129	136	126	102
<b>2035</b>	107	111	120	123	125	126	125	125	128	135	126	102

## 7.2 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der Wirkungszusammenhänge.....	9
Abbildung 2: Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes (1995 = 100, preisbereinigt, Nettoäquivalenzeinkommen nach neuer OECD-Skala) .....	14
Abbildung 3: Überblick Szenariorechnungen .....	17
Abbildung 4: Übersicht der Wirkungszusammenhänge.....	32
Abbildung 5: Wirtschaftswachstum in Deutschland von 1950 bis 2022.....	36
Abbildung 6: Private Konsumausgaben in Deutschland (2015=100, preisbereinigt (Kettenindex)).....	36
Abbildung 7: Schätzungen über die öffentlichen Investitionsbedarfe in Deutschland (in Mrd. Euro, über zehn Jahre, Preise des Jahres 2024).....	39
Abbildung 8: Schätzungen über die zusätzlichen öffentlichen Finanzbedarfe zur Erreichung breit akzeptierter Ziele in Deutschland bis 2030 .....	39
Abbildung 9: Verteilung der Markteinkommen – Einkommensanteile der unteren 50 %, mittleren 40 % und oberen 10 % in Deutschland von 1960 bis 2014 .....	40
Abbildung 10: Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes (1995 = 100, preisbereinigt, Netto-Äquivalenzeinkommen, Gewichtung mit neuer OECD-Skala).....	42
Abbildung 11: Änderung der verfügbaren Haushaltseinkommen 2020 gegenüber 1995 nach Dezilen (preisbereinigt (2015), Netto-Äquivalenzeinkommen, Gewichtung mit neuer OECD-Skala) .....	43
Abbildung 12: Szenariorechnungen A1-A3 für die Grundannahme A: Stagnation .....	48
Abbildung 13: Szenariorechnungen B1-B3 für die Grundannahme B: Leichter Rückgang (-0,5%/Jahr).....	51
Abbildung 14: Fünf Lösungsansätze im Kontext eines sozial-ökologisches Existenzminimums .....	53
Tabelle 1: Fünf Lösungsansätze im Kontext eines sozial-ökologischen Existenzminimums .....	21
Tabelle 2: Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen (nach Dezilen) und des Regelsatzes (preisbereinigt (2015), Netto-Äquivalenzeinkommen, Gewichtung mit neuer OECD-Skala) .....	44
Tabelle 3: Eckdaten des Szen3 „Moderate Umverteilung“ unter Grundannahme A: Stagnation .....	49
Tabelle 4: Eckdaten des Szen3 „Moderate Umverteilung“ unter Grundannahme B: Leichter Rückgang .....	50
Tabelle 5: Fünf Lösungsansätze im Kontext eines sozial-ökologischen Existenzminimums .....	55
Tabelle 6: Entwicklung der verfügbaren Einkommen pro Jahr nach Dezilen (€/Jahr, Netto-Äquivalenzeinkommen, preisbereinigt (2015)).....	79
Tabelle 7: Entwicklung des Index der verfügbaren Einkommen nach Dezilen (1995=100, Netto-Äquivalenzeinkommen, preisbereinigt (2015)).....	80
Tabelle 8: Entwicklung der Regelsätze (preisbereinigt (2015)).....	81
Tabelle 9: Szenariorechnungen unter Grundannahme A „Stagnation“: Entwicklung der verfügbaren Einkommen nach Dezilen und der Regelsätze (1995=100, Netto-Äquivalenzeinkommen, preisbereinigt (2015)) .....	82
Tabelle 10: Szenariorechnungen unter Grundannahme B „Leichter Rückgang“: Entwicklung der verfügbaren Einkommen nach Dezilen und der Regelsätze (1995=100, Netto-Äquivalenzeinkommen, preisbereinigt (2015)).....	83

### 7.3 Literaturverzeichnis

*Die Korrektheit der Verlinkungen (Funktion, Inhalt) wurde zuletzt am 31.01.2025 überprüft.*

- Agora Energiewende, Prognos, GEF (2024): Wärmenetze – klimaneutral, wirtschaftlich und bezahlbar. Wie kann ein zukunftssicherer Business Case aussehen?. URL: [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-18\\_DE\\_Business\\_Case\\_Waermenetze/A-EW\\_335\\_Businesscase\\_Waermenetze\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-18_DE_Business_Case_Waermenetze/A-EW_335_Businesscase_Waermenetze_WEB.pdf)
- Agora Think Tanks (2024): Klimaneutrales Deutschland. Von der Zielsetzung zur Umsetzung. URL: [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30\\_DE\\_KNDE\\_Update/A-EW\\_344\\_Klimaneutrales\\_Deutschland\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30_DE_KNDE_Update/A-EW_344_Klimaneutrales_Deutschland_WEB.pdf)
- Agora Verkehrswende (2022a): Die Schwachstellen der Pendlerpauschale. URL: [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/Pendlerpauschale/2022\\_08\\_10\\_Hintergrundpapier\\_Pendlerpauschale\\_v17\\_final.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/Pendlerpauschale/2022_08_10_Hintergrundpapier_Pendlerpauschale_v17_final.pdf)
- Agora Verkehrswende (2022b): Steuersignale zur Transformation der Pkw-Flotte. Reformoptionen für eine faire und klimagerechte Kfz- und Dienstwagenbesteuerung. (Kompaktbericht). URL: [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/Kfz-u-Dienstwagen/79\\_Kfz-u-Dienstwagen\\_Studie\\_Kompaktbericht-v2.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/Kfz-u-Dienstwagen/79_Kfz-u-Dienstwagen_Studie_Kompaktbericht-v2.pdf)
- Agora Verkehrswende (2023): Kosten der Mobilität. Zahlen und Fakten zu den Preisen im Straßen- und Schienenverkehr sowie deren Bedeutung für die Gesellschaft und den Klimaschutz. URL: [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/user\\_upload/99\\_Faktenblatt-Mobilitaetskosten.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/user_upload/99_Faktenblatt-Mobilitaetskosten.pdf)
- Agora Verkehrswende (2024): Verkehrswende als Mehrwert. Warum es sich volkswirtschaftlich lohnt, schnell in die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in Deutschlands Verkehrssektor zu investieren. URL: [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2024/Kosten\\_der\\_Verkehrswende/110\\_Kosten-der-Verkehrswende.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2024/Kosten_der_Verkehrswende/110_Kosten-der-Verkehrswende.pdf)
- Bach, S. (2016): Erbschaftsteuer, Vermögensteuer oder Kapitaleinkommensteuer: Wie sollen hohe Vermögen stärker besteuert werden? URL: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.546926.de/dp1619.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.546926.de/dp1619.pdf)
- Bach, S. (2021a): Grunderbe und Vermögensteuern können die Vermögensungleichheit verringern. DIW Wochenbericht, 88, S. 807815. URL: [https://doi.org/10.18723/DIW\\_WB:2021-50-1](https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2021-50-1)
- Bach, S. (2021b): Aktuelle Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. 8, pp. 606-614. URL: <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2979-1>
- Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K., Neubauer, J. (2007): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 4., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Band 1.
- Bartels, C., Neef, T. (2024): Die Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. In: Wirtschaftsdienst, 104. Jahrgang, 2024 · Heft 7 · S. 441–447. URL: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2024/heft/7/beitrag/die-einkommens-und-vermoegensverteilung-in-deutschland.html>
- Becker, I. (2017): Konsumteilhabe nach Wohlstandsschichten – verbreitete Defizite, In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Bielefeld: wbv, <https://www.wbv.de/shop/Kapitel-18-Konsumteilhabe-nach-Wohlstandsschichten-verbreitete-Defizite-6004498w018>.
- Becker, I. (2020): Verfahren nach altem Muster. Das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2020, in: Soziale Sicherheit, 69 (10), 351-355 (Teil 1), 69 (11), 402-408 (Teil 2).
- Becker, I. (2022): Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs 2021 und 2022 für Grundsicherungsbeziehende. Expertise im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bundesvorstand, Riedstadt. URL: [https://www.schuldnerberatung-sh.de/fileadmin/download/aktuelles/Becker\\_Studie\\_zu\\_Regelsaetzen\\_und\\_Inflationsentwicklung\\_2022-11-25.pdf](https://www.schuldnerberatung-sh.de/fileadmin/download/aktuelles/Becker_Studie_zu_Regelsaetzen_und_Inflationsentwicklung_2022-11-25.pdf)
- Becker, I. (2023): Aktualisierung der Studie Becker 2022, Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs 2021 und 2022 für Grundsicherungsbeziehende-. URL: [https://www.dgb.de/fileadmin/download\\_center/Studien/Becker-Studie-zu-Regelsaetzen-und-Inflationsentwicklung.pdf](https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Studien/Becker-Studie-zu-Regelsaetzen-und-Inflationsentwicklung.pdf)

- Becker, I. (2024a): Bürgergeld: Erhöhungen gleichen Kaufkraftverluste in früheren Jahren nicht aus. Kurzex-  
perte im Auftrag des DPWV, Riedstadt, URL: [https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Becker2024\\_Buergergeld\\_Inflation\\_2021-2024.pdf](https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Becker2024_Buergergeld_Inflation_2021-2024.pdf)
- Becker, I. (2024b): Regelbedarfsfortschreibungen – ein Vergleich mit faktischen Preisentwicklungen. Sozialer  
Fortschritt, 73. Jahrgang, Heft 2/2024, S. 131-150.
- Becker, I. (2025): Existenzsicherung und Armut(sforschung), in: Berlit, Uwe-Dietmar, Wolfgang Conrads, An-  
dreas Kurt Pattar (Hrsg.), Existenzsicherungsrecht, SGB II | SGB XII | AsylbLG | Verfahrensrecht, Handbuch,  
4. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 62-85.
- Becker, I., Held B. (2023): Fortschreibung der Einkommensgrenzen für Freiwillige Leistungen der Landeshaupt-  
stadt München, Expertise im Auftrag der Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Riedstadt und Esch-  
born. URL: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/8251152>
- Becker, I., Held, B. (2021): Regelbedarfsbemessung – eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren. Berechnun-  
gen auf Basis der EVS 2018 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland.  
Berlin, [https://www.diakonie-wissen.de/documents/242233/12199797/DK\\_Regelbe-  
darfe\\_210604\\_Web.pdf/330ccc64-92a7-46d3-ac31-acf0b5e7a665?version=1.0](https://www.diakonie-wissen.de/documents/242233/12199797/DK_Regelbe-<br/>darfe_210604_Web.pdf/330ccc64-92a7-46d3-ac31-acf0b5e7a665?version=1.0)
- Beermann, A.-C., Förster, H-, Hünecke, K., Schrems, I., Schumacher, K. (2021): Verteilungswirkungen eines fort-  
schreitenden Klimawandels. URL: [https://www.bmas.de/DE/Service/Publicationen/Forschungsber-  
ichte/fb-582-verteilungswirkungen-eines-fortschreitenden-klimawandels.html](https://www.bmas.de/DE/Service/Publicationen/Forschungsber-<br/>ichte/fb-582-verteilungswirkungen-eines-fortschreitenden-klimawandels.html)
- Blömer, M., Fischer, L., Peichl, A. (2024): Mögliche Maßnahmen beim Wohngeld zur Senkung hoher Grenzbelas-  
tungen. ifo-Institut, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. URL: [https://www.ifo.de/publika-  
tionen/2024/monographie-autorenschaft/reformoptionen-wohngeld-grenzbelastungen](https://www.ifo.de/publika-<br/>tionen/2024/monographie-autorenschaft/reformoptionen-wohngeld-grenzbelastungen)
- BMAS (2024): Methodik der Regelbedarfsermittlung – Fragen und Antworten. URL:  
[https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Methodik-der-Regelbedarfsermittlung-FAQ/regelbedarf-  
sermittlung-sozialhilfe-faq.html](https://www.bmas.de/DE/Soziales/Sozialhilfe/Methodik-der-Regelbedarfsermittlung-FAQ/regelbedarf-<br/>sermittlung-sozialhilfe-faq.html)
- BMWK (2024): Vermögensungleichheit in Deutschland und Europa. Neue Daten der EZB. URL:  
[https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2024/03/05-vermoegensun-  
gleichheit-in-deutschland-und-europa.html](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2024/03/05-vermoegensun-<br/>gleichheit-in-deutschland-und-europa.html)
- Bohmann, S., Küçük, M. (2024): Einkommensstarke Haushalte verursachen mehr Treibhausgasemissionen –  
vor allem wegen ihres Mobilitätsverhaltens. DIW Wochenbericht, 91, S. 421429. URL:  
[https://doi.org/10.18723/DIW\\_WB:2024-27-2](https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2024-27-2)
- Bonin, H., Eichhorst, W., Schroeder, W., Rader, S., Ody, M., Rinne, U. (2023): Bestimmung des soziokulturellen  
Existenzminimums von Kindern, Forschungsbericht 619, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und  
Soziales. URL: [https://www.bmas.de/DE/Service/Publicationen/Forschungsberichte/fb-619-bes-  
timmung-des-soziokulturellen-existenzminimums-von-kindern.html](https://www.bmas.de/DE/Service/Publicationen/Forschungsberichte/fb-619-bes-<br/>timmung-des-soziokulturellen-existenzminimums-von-kindern.html)
- Braungardt, S., Kenkmann, T., Schumacher, K., Wieden, M. B. der, Cludius, J., & Claas-Reuther, J. (2024): Sozial-  
gerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich. URL:  
[https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Studie-soziale-Foerderung\\_DMB-Oeko-Institut.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Studie-soziale-Foerderung_DMB-Oeko-Institut.pdf)
- Brülle, J., Spannagel, D. (2023): Einkommensungleichheit als Gefahr für die Demokratie. WSI-Verteilungsbericht  
2023, Düsseldorf, [https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008729/p\\_wsi\\_report\\_90\\_2023.pdf](https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008729/p_wsi_report_90_2023.pdf)
- BUND (2023): BUND-Kurzinfo: Deutschlandticket, bezahlbar für Alle. URL: [https://www.bund.net/filead-  
min/user\\_upload\\_bund/publikationen/mobilitaet/BUND-Hintergrund-Deutschlandticket.pdf](https://www.bund.net/filead-<br/>min/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/BUND-Hintergrund-Deutschlandticket.pdf)
- Bundesbank (2024): Deutschland-Prognose der Bundesbank: Deutsche Wirtschaft fasst langsam wieder Tritt.  
URL: [https://www.bundesbank.de/de/presse/presse-notizen/deutschland-prognose-der-bundesbank-  
deutsche-wirtschaft-fasst-langsam-wieder-tritt-914120](https://www.bundesbank.de/de/presse/presse-notizen/deutschland-prognose-der-bundesbank-<br/>deutsche-wirtschaft-fasst-langsam-wieder-tritt-914120)
- Bundesregierung (2024): So unterstützt Deutschland die Ukraine. URL: [https://www.bundesregierung.de/breg-  
de/schwerpunkte/krieg-in-der-ukraine/deutschland-hilft-der-ukraine-2160274#:~:text=Deutsch-  
lands%20Haltung%20ist%20klar%3A%20Wir,oder%20in%20Form%20von%20Waffen](https://www.bundesregierung.de/breg-<br/>de/schwerpunkte/krieg-in-der-ukraine/deutschland-hilft-der-ukraine-2160274#:~:text=Deutsch-<br/>lands%20Haltung%20ist%20klar%3A%20Wir,oder%20in%20Form%20von%20Waffen)
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (2010): Beschluss des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL  
3/09, 1 BvL 4/09. URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidun-  
gen/DE/2010/02/ls20100209\\_1bvl000109.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidun-<br/>gen/DE/2010/02/ls20100209_1bvl000109.html)

- Deschermeier, P., Hagenberg, A.-M., Henger, R. (2023): Wie groß ist der Bedarf an neuen Sozialwohnungen?. IW-Kurzbericht, Nr. 87, Köln. URL: <https://www.iwkoeln.de/studien/philipp-deschermeier-ralph-henger-wie-gross-ist-der-bedarf-an-neuen-sozialwohnungen.html>
- Detsch, C. (2024): Des Klimas Gretchenfragen. Wie sich beim sozial-ökologischen Umbau gesellschaftliche Barrieren überwinden und skeptische Milieus an Bord holen lassen. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/21152-20240426.pdf>
- Deutscher Ethikrat (2024): Stellungnahme Klimagerechtigkeit. URL: <https://www.ethikrat.org/publikationen/stellungnahmen/klimagerechtigkeit/>
- Difu, KfW (2023): KfW-Kommunalpanel 2023. URL: <https://backend.repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/224769b6-8a67-46ae-8226-a9cb443e1d64/content>
- Difu, KfW (2024): KfW-Kommunalpanel 2024. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024.pdf>
- DIW Econ (2022): Belastung einkommensschwacher Haushalte durch die steigende Inflation. Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland. Berlin, [https://www.diakonie.de/diakonie\\_de/user\\_upload/diakonie.de/PDFs/Presse/Diakonie\\_DIWEcon.pdf](https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Presse/Diakonie_DIWEcon.pdf)
- Dorn, F., Kleine Kuhlmann, S., Potrafke, N., Schlepper, M. (2023): Nun sag', wie hast Du's mit dem 2%-Ziel? NATO-Verteidigungsausgaben ein Jahr nach der Zeitenwende. ifo Schnelldienst Digital. URL: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2023-digital-03-dorn-schlepper-et-al-nato.pdf>
- Dullien, S.; Gerards Iglesias, S.; Hüther, M.; Rietzler, K. (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse - Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. IMK Policy Brief Nr. 168. URL: [https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-008864](https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008864)
- Easterlin, E. A., O'Connor, K. (2020): The Easterlin Paradox. IZA DP No. 13923. URL: <https://docs.iza.org/dp13923.pdf>
- ERK (2022): Zweijahresgutachten 2022. Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz). Hg. v. Expertenrat für Klimafragen (ERK). URL: [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022\\_Zweijahresgutachten.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf)
- Finanzwende (2023): Die zehn wichtigsten Steuerprivilegien und die 80 Milliarden Euro. URL: <https://www.finanzwende.de/themen/steuergerechtigkeit/die-zehn-wichtigsten-steuerprivilegien-und-die-80-milliarden-euro>
- Förster, H., Hünecke K., Richter, B. (2023): Ernährungsprofile deutscher Haushalte und Verteilungswirkungen einer Mehrwertsteuerreform im Bedürfnisfeld Ernährung. Umweltbundesamt. Texte 160/2023. URL: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/160\\_2023\\_texte\\_ernaehrungsprofile\\_deutscher\\_haushalte.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/160_2023_texte_ernaehrungsprofile_deutscher_haushalte.pdf)
- FÖS (2023): Die Entfernungspauschale. URL: <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Subventionssteckbrief-Entfernungspauschale.pdf>
- Friedl, C., Blanck, R. (2021): Mobilität neu steuern. Ein Steuer- und Abgabekonzept für klimaschonenden und sozial gerechten Verkehr bis 2050. Umweltbundesamt. URL [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/2022\\_fb\\_mobilitaet\\_neu\\_steuern\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/2022_fb_mobilitaet_neu_steuern_bf.pdf)
- Fuchs, J., Söhnlein, D., Weber, B. (2021): Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht 25/2021. URL: <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-25.pdf>
- Geyer, S. (2021): Soziale Ungleichheit und Gesundheit/Krankheit. In: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (Hrsg.). Leitbegriffe der Gesundheitsförderung und Prävention. Glossar zu Konzepten, Strategien und Methoden. URL: <https://doi.org/10.17623/BZGA:Q4-i109-2.0>
- Gold, R., Lehr, J. (2024): Paying Off Populism: EU-Regionalpolitik verringert Unterstützung populistischer Parteien. URL: [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/f16df84e-a721-422e-a087-de3d56c8473e-KPB\\_172\\_dt\\_0804\\_V3.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/f16df84e-a721-422e-a087-de3d56c8473e-KPB_172_dt_0804_V3.pdf)
- Grabka, M. M. (2024): Niedriglohnssektor in Deutschland schrumpft seit 2017. In: DIW Wochenbericht 5 / 2024, S. 67-76. URL: [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.891034.de/publikationen/wochenberichte/2024\\_05\\_1/niedriglohnssektor\\_in\\_deutschland\\_schrumpft\\_seit\\_2017.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.891034.de/publikationen/wochenberichte/2024_05_1/niedriglohnssektor_in_deutschland_schrumpft_seit_2017.html)

- Hagemeyer, L., Faus, R., Bernhard, L. (2024): Vertrauensfrage Klimaschutz: Mehrheiten für eine ambitionierte Klimapolitik gewinnen. Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20941.pdf>
- Heilmann, F., Gerresheim, N., Henze, L., Huwe, V., Kölschbach Ortego, A., Krahé, M., Mölling, C., Schulte, S., Schulz, S., Schuster, F., Sigl-Glöckner, P., Steinwart, J., & Steitz, J. (2024): Was kostet eine sichere, lebenswerte und nachhaltige Zukunft? Öffentliche Finanzbedarfe für die Modernisierung Deutschlands [Papers]. Dezernat Zukunft - Institute for Macrofinance, Berlin. URL: <https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2024/09/Heilmann-et-al.-2024-Oeffentliche-Finanzbedarfe-fuer-die-Modernisierung-Deutschlands.pdf>
- Heinrich-Böll-Stiftung Thüringen e.V. (2014): Was verbirgt sich hinter den Begriffen Commons und Commoning?. URL: <https://www.boell-thueringen.de/de/2014/03/17/was-verbirgt-sich-hinter-den-begriffen-commons-und-commoning-0>
- Held, B. (2022): Verteilungswirkungen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Gegenwart und Zukunft. Ökologisches Wirtschaften - Fachzeitschrift, 37(1), 35–40. <https://doi.org/10.14512/OEW370135>
- Held, B., Rodenhäuser, D., Vetter, H., Diefenbacher, H. (Hrsg.) (2024): Suffizienzpolitik. Möglichkeiten und Grenzen in einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft. "Die Wirtschaft der Gesellschaft". Band 9. Metropolis Verlag: Marburg.
- Holzmann, S., Wolf, I. (2023). Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit. Bertelsmann Stiftung. URL: <https://doi.org/10.11586/2023094>
- Hsiang, S., Kopp, R., Jina, A., Rising, J., Delgado, M., Mohan, S., Rasmussen, D.J., Muir-Wood, R., Wilson, P., Openheimer, M., Larsen, K., Houser, T. (2017): Estimating economic damage from climate change in the United States. Science 356, 1362–1369. URL: <https://doi.org/10.1126/science.aal4369>
- IAQ (2024): Entwicklung der Regelbedarfe<sup>1</sup> der Grundsicherung, der Löhne und der Preise 2005 – 2023. URL: [https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Sozialstaat/Daten-sammlung/PDF-Dateien/abblII44.pdf](https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Daten-sammlung/PDF-Dateien/abblII44.pdf)
- IW Köln (2024): Rente, Pflege, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. URL: <https://www.iwko-eln.de/themen/verteilung-und-oeffentliche-finanzen/rente-pflege-kranken-und-arbeitslosenversicherung.html>
- Jerchel, P., Pape, J. (2022): Commons-Public Partnerships. Neue Kooperationsformen für die sozialökologische Transformation. IASS Discussion Paper. URL: [https://publications.rifs-potsdam.de/rest/items/item\\_6002376\\_5/component/file\\_6002391/content](https://publications.rifs-potsdam.de/rest/items/item_6002376_5/component/file_6002391/content)
- Kotz, M., Kuik, F., Lis, E., Nickel C. (2024): Global warming and heat extremes to enhance inflationary pressures. Communications Earth & Environment. DOI: <https://doi.org/10.1038/s43247-023-01173-x>
- Kotz, M., Levermann A. Wenz, L. (2024): The economic commitment of climate change. *Nature* **628**, 551–557 (2024). <https://doi.org/10.1038/s41586-024-07219-0>
- Kühl, C., Scheller, H. (2024): Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz. Machbarkeitsstudie. URL: <https://difu.de/publikationen/2024/gemeinschaftsaufgabe-kommunaler-klimaschutz>
- Landeshauptstadt München (2024): Energiesparmaßnahme „Weiße Ware“: Haushalte deutlich entlastet. Rathaus Umschau 122/2024. URL: <https://ru.muenchen.de/2024/122/Energiesparmassnahme-Weisse-Ware-Haushalte-deutlich-entlastet-113546>
- Mendelevitch, R. Repenning, J. Matthes, F., Deurer J. (2024): Treibhausgas-Projektionen 2024 für Deutschland – Rahmendaten. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgas-projektionen-2024-fuer-deutschland>
- Murphy, R. (2019): The European Tax Gap. A report for the Socialists and Democrats Group in the European Parliament. URL: [https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-01/the\\_european\\_tax\\_gap\\_en\\_190123.pdf](https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-01/the_european_tax_gap_en_190123.pdf)
- Netzwerk Steuergerechtigkeit (2024): Superreiche (wieder) gerecht besteuern. URL: <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/reichtum-wieder-besteuern/>
- OECD (2021): Inheritance Taxation in OECD Countries. OECD. URL: <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>

- Peichl, A., Bonin, H., Stichnoth, H., Bierbrauer, F., Blömer, M., Dolls, M., Hansen, E., Hebsaker, M., Necker, S., Pannier, M., Petkov, B., Windsteiger, L. (2023): Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize. Forschungsbericht 629, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. URL: <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-629-erwerbstaetigenfreibetraege.html>
- Peiseler, F., Runkel, M., Collmer, F., Zahn, P. (2024): Einsparung gesellschaftlicher Kosten durch den öffentlichen Personennahverkehr. MIV und ÖPNV im Kostenvergleich. URL: [https://foes.de/publikationen/2024/2024-04\\_FOES\\_OEPNV.pdf](https://foes.de/publikationen/2024/2024-04_FOES_OEPNV.pdf)
- Pestel Institut (2024): Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland <https://mieterbund.de/app/uploads/2024/01/Bauen-und-Wohnen-im-Jahr-2024.pdf>
- Postpischil, R., Jacob, K., Bär, H., Beermann, A.-C., Siemons, A., Schumacher, K., Keimeyer, F. (2022): Ökologische Finanzreform: Produktbezogene Anreize als Treiber umweltfreundlicher Produktions- und Konsumweisen. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oeekologische-finanzreform-produktbezogene-anreize>
- Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut (2020): Klimaneutrales Deutschland. Studie im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität. URL: [https://www.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020\\_10\\_KNDE/A-EW\\_195\\_KNDE\\_WEB.pdf](https://www.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020_10_KNDE/A-EW_195_KNDE_WEB.pdf)
- Raworth, K. (2023): Die Donut-Ökonomie: endlich ein Wirtschaftsmodell, das den Planeten nicht zerstört (H. Freundl & S. Schmid, Trans.; Aktualisierte Studienausgabe, 1. Auflage). Hanser.
- Sachweh, P., Eicher, D. (2018): Einstellungen zur Vermögensteuer in Deutschland. Eine Vignettenanalyse anhand aktueller Umfragedaten. WSI-Mitteilungen, 71(5), 370–381. URL: <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2018-5-370>
- Schubel, K., Schilderoth, T. (2023): Commons Public Partnerships als Instrument des städtischen Klimaschutzes. In D.-S. Valentiner (Ed.): Klimaschutz und Städte (pp. 229–248). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. URL: <https://doi.org/10.5771/9783748935841-229>
- Schulten, T. (2024): Die (fehlende) Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie in Deutschland WSI Kommentar Nr. 4, Düsseldorf. URL: <https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008978>
- Schumacher, K. & Noka, V. (2021): Sozialverträgliche Wärmewende in Berlin. Herausforderungen und Lösungen für Haushalte mit geringem Einkommen (Wissen. Wandel. Berlin. Report Nr. 14). Berlin: Öko-Institut e.V., Forschungsverbund Ecornet Berlin. URL: [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/EcornetBerlin\\_Report14\\_Sozialvertraegliche\\_Waermewende\\_Berlin\\_-\\_Haushalte\\_mit\\_geringem\\_Einkommen.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/EcornetBerlin_Report14_Sozialvertraegliche_Waermewende_Berlin_-_Haushalte_mit_geringem_Einkommen.pdf)
- SoVD (2024): Bündnis Sozialverträgliche Mobilitätswende: Deutschlandticket muss Bestand haben. URL: <https://www.sovd.de/aktuelles/meldung/buendnis-sozialvertraegliche-mobilitaetswende-deutschlandticket-muss-bestand-haben>
- Spannagel, D., Brülle, J. (2024): Ungleiche Teilhabe: Marginalisierte Arme - verunsicherte Mitte - WSI-Verteilungsbericht 2024. WSI Report Nr. 98, Düsseldorf. URL: <https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008981>
- Statistisches Bundesamt (2023): Bruttoinlandsprodukt von 1950 bis 2022 im Durchschnitt 3,1 % pro Jahr gewachsen. Pressemitteilung Nr. N 032 vom 1. Juni 2023. URL: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23\\_N032\\_81.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_N032_81.html)
- Statistisches Bundesamt (2023b): Pflegevorausberechnung: 1,8 Millionen mehr Pflegebedürftige bis zum Jahr 2055 zu erwarten. URL: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_124\\_12.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_124_12.html)
- Stern, N. (2006): Stern review: the economics of climate change. Cambridge University Press, Cambridge. URL: [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https://www.hm-treasury.gov.uk/stern\\_review\\_report.htm](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm)
- Tagesschau (2024): So entwickeln sich die Preise. URL: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunktur/inflation-prognosen-101.html>

- Teebken, J., Schipperges, M. (2024): Soziale Frage Klimawandel. Klimaanpassung als sozialpolitische Gestaltungsaufgabe. FES diskurs. September 2024. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21344-20240911.pdf>
- Thieme, S. (2024): Wohlstand: ideengeschichtliche Positionen von der Frühgeschichte bis heute. Verlag Barbara Budrich.
- Umweltbundesamt (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021. URL: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_143-2021\\_umweltschaedliche\\_subventionen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf)
- Umweltbundesamt (2024): Grundlagen von CO<sub>2</sub>-Budgets. Hintergrundpapier. URL: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/31\\_2024\\_cc\\_co2-budget\\_hintergrundpapier\\_v2.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/31_2024_cc_co2-budget_hintergrundpapier_v2.pdf)
- van Treek, Till (2017): Sparen und Investieren I: Geschlossene Volkswirtschaft. URL: <https://www.bpb.de/themen/wirtschaft/europa-wirtschaft/239938/sparen-und-investieren-i-geschlossene-volkswirtschaft/>
- VCD (2022): Ende des Dienstwagenprivilegs – unsozial, klimaschädlich, unzeitgemäß. URL: <https://www.vcd.org/artikel/dienstwagenbesteuerung>
- VCD (2023): 100 Tage Deutschlandticket: Jetzt müssen Sozialtarife und bessere Angebote folgen. URL: <https://www.vcd.org/artikel/100-tage-deutschlandticket-vcd-befragung>
- Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz (2024): Sozialleasing: Ein Weg aus der deutschen E-Auto-Krise? URL: <https://www.cec-zev.eu/de/presse/pressemitteilungen/2024/sozialleasing-ein-weg-aus-der-deutschen-e-auto-krise/>
- Zerzawy, F., Runkel, M., Peiseler, F. (2023): Sozial gerechter Abbau umweltschädlicher Subventionen. Amos International 17 Jg. (2023) Heft 1. URL: [https://foes.de/publikationen/2023/2023\\_5\\_FOES\\_Amos\\_Sozial\\_gerechter\\_Abbau\\_umweltschaedlicher\\_Subventionen.pdf](https://foes.de/publikationen/2023/2023_5_FOES_Amos_Sozial_gerechter_Abbau_umweltschaedlicher_Subventionen.pdf)