

**Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit**

Förderkennzeichen (UFOPLAN) 3707 17 102/02

**Untersuchung der Beiträge von Umweltpolitik sowie ökologischer
Modernisierung zur Verbesserung der Lebensqualität in
Deutschland und Weiterentwicklung des Konzeptes der
Ökologischen Gerechtigkeit: Hauptstudie**

Module 1-3:

**Zusammenfassung und Schlussfolgerungen zur Stärkung
von Synergien zwischen Umwelt- und Sozialpolitik**

von

Dr. Nils Meyer-Ohlendorf und Dipl.-Geoökol. Daniel Blobel

**Ecologic – Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik,
Berlin**

IM AUFTRAG DES UMWELTBUNDESAMTES

Oktober 2008

Einleitung

Das vorliegende Dokument fasst die Ergebnisse einer Studie zusammen, die im Rahmen eines UFOPLAN-Projektes zu den Wechselwirkungen zwischen Umwelt- und Sozialpolitik durchgeführt wurde, und präsentiert daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen.¹ Mit der Studie sollte ein Beitrag dazu geleistet werden, potentielle Synergien zwischen Umwelt- und Sozialpolitik zu erkennen und mögliche Konflikte zwischen diesen Politikbereichen aufzuzeigen. Ein weiteres Ziel bestand darin, die Debatte um die sozialen Wirkungen der Umweltpolitik anhand der Analyse konkreter Einzelmaßnahmen zu versachlichen. Die vorliegende Zusammenfassung diene zudem der Vorbereitung des Fachgesprächs "Umwelt und Gerechtigkeit" am 13. und 14.10.2008 in Berlin.²

Das Vorhaben untersuchte im ersten Teil die Fragen

- (1) Sind Umweltbelastungen ungleich auf verschiedene Bevölkerungsgruppen verteilt, leiden sozial schwache Haushalte stärker darunter?
- (2) Verursachen einkommensstarke Bevölkerungsgruppen durch ihren Konsum höhere Umweltbelastungen als ärmere Bevölkerungsgruppen?
- (3) Konzentriert sich die Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten auf bestimmte Bevölkerungsgruppen?
- (4) Wie ist die finanzielle Belastung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen durch umweltbezogene Instrumente und Maßnahmen?

Der zweite Teil des Vorhabens untersuchte die Wechselbeziehungen ausgewählter Maßnahmen und Programme mit Blick auf deren umwelt- und sozialpolitische Auswirkungen. Diese Untersuchung konzentrierte sich auf die drei Bereiche

- Energiekosten und -verbrauch,
- Nachhaltige Verkehrspolitik und
- Sozialökologische Stadtgestaltung.

¹ Förderkennzeichen (UFOPLAN) 3707 17 102/02 mit dem offiziellen Titel: „Untersuchung der Beiträge von Umweltpolitik sowie ökologischer Modernisierung zur Verbesserung der Lebensqualität in Deutschland und Weiterentwicklung des Konzeptes der Ökologischen Gerechtigkeit: Hauptstudie“. Die Langfassung der Studie (mit Stand Juli 2008) kann bei der Bibliothek des Umweltbundesamtes ausgeliehen oder auf der Website von Ecologic (www.ecologic.eu) heruntergeladen werden.

² Das von der GP Forschungsgruppe München durchgeführte Fachgespräch wurde ergänzt durch ein Expertendelphi zu Fragen einer besseren Kommunikation im Bereich Umwelt und Gerechtigkeit. Dessen Ergebnisse sowie die Auswertung des Fachgesprächs (= Module 4 und 5 des o. g. Projektes) sind in einer separaten Zusammenfassung durch die GP Forschungsgruppe dokumentiert.

1 Wer leidet unter Umweltbelastungen und wer verursacht Umweltbelastungen?

Die gegenwärtige Gerechtigkeitsdiskussion in Deutschland konzentriert sich auf eine gleichmäßigere Verteilung des verfügbaren Einkommens sowie ökonomische und soziale Teilhabe in der Gesellschaft. Andere wesentliche Gerechtigkeitsaspekte sind bislang weniger beleuchtet worden und spielen in der öffentlichen Debatte kaum eine Rolle:

- Sozial schwache Haushalte sind häufiger und stärker von Umweltbelastungen betroffen als besser gestellte Haushalte. Nach verschiedenen Untersuchungen ist eine starke oder sehr starke Beeinträchtigung durch Luftverschmutzung und Lärm mit niedrigem Einkommen, Arbeitslosigkeit und nicht-deutscher Nationalität assoziiert. Umgekehrt sind höhere Einkommensgruppen in der Regel weniger stark Umweltbelastungen ausgesetzt.
- Verschiedene Untersuchungen belegen, dass höhere Einkommensgruppen überdurchschnittlich stark Umweltressourcen in Anspruch nehmen. Zwar besteht eine positive Korrelation zwischen umweltbewusstem Konsum und Einkommen, jedoch steigt die Nachfrage nach Öko-Produkten keineswegs linear mit dem Einkommen an und kann derzeit nicht die negativen Umweltauswirkungen größeren Konsums auffangen (siehe auch Abschnitt 2). Umgekehrt belegen verschiedene Studien, dass ärmere Bevölkerungsgruppen wegen ihres geringeren Konsums weniger stark die Umwelt belasten.

Insofern wird in dieser Hinsicht von einer Gerechtigkeitslücke und von einer ökologisch zweigeteilten Gesellschaft gesprochen. Auch wenn die politische Debatte sehr viel deutlicher von der (als ungerecht empfundenen) Verteilung von finanziellen Ressourcen geprägt ist, rücken Wechselbeziehungen zwischen Umwelt- und Sozialpolitik stärker in den Mittelpunkt der politischen Debatte. Es wird begonnen, potentielle Synergien zwischen Umwelt- und Sozialpolitik bei der Gestaltung von Politik zu berücksichtigen. Die Diskussion um steigende Energiepreise und deren Auswirkungen auf ärmere Haushalte ist hierfür ein besonders wichtiges Beispiel. Die Debatte um die Auswirkungen steigender Energiepreise auf niedrige Einkommensgruppen zeigt die politische Aktualität und Brisanz der Thematik (siehe Abschnitt 4).

2 Wer kauft umweltfreundliche Produkte?

Die Frage, wie stark umweltfreundliche Produkte von einzelnen Bevölkerungsgruppen nachgefragt werden, ist in mehrfacher Hinsicht von Interesse. Zum einen tragen höhere Einkommensgruppen überdurchschnittlich zum Verbrauch von Umweltgütern bei. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die ökologischen Folgen des Mehrverbrauchs ganz oder zumindest teilweise dadurch ausgeglichen werden, dass qualitativ umweltschonendere Produkte gekauft werden. Zum anderen ist die Frage von Interesse, inwieweit umweltbewusster Konsum, etwa wegen höherer Preise der entsprechenden Produkte, bestimmten Bevölkerungsgruppen vorbehalten ist.

Der Bestand an frei zugänglichen Daten zur Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten ist spärlich. Vergleichsweise am besten ist die Datenlage bei biologisch erzeugten Nahrungsmitteln. Hier zeigt sich, dass die Nachfrage vor allem mit dem Bildungsstand ansteigt; dieser ist zwar mit einem höheren Einkommen korreliert, aber das Einkommen scheint als eigenständiges Merkmal eine geringere Rolle zu spielen.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

- Eine Verbesserung der Datenlage zum Konsum unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in Bezug auf ökologische Kriterien erscheint erforderlich, um zu diesem Thema zuverlässigere Aussagen machen zu können. Es sollte geprüft werden, ob die laufenden Erhebungen des Statistischen Bundesamtes zum Konsum privater Haushalte zukünftig in diesem Sinne differenziert werden könnten. Wünschenswert wäre ein europaweit (durch EUROSTAT) koordiniertes Verfahren zur Datenerhebung, um Ergebnisse aus unterschiedlichen Ländern vergleichbar zu machen.
- Während für höhere Einkommensgruppen die Frage in den Hintergrund tritt, ob sie sich umweltfreundliche Produktalternativen überhaupt leisten können, dürfte der Preisunterschied zu herkömmlichen Produkten in ihren Kaufentscheidungen durchaus eine wichtige Rolle spielen. Umso wichtiger ist es demnach, dass negative Umweltauswirkungen sich in den Preisen niederschlagen (Internalisierung externer Kosten). Unter dem Aspekt der ökologischen Gerechtigkeit ist ferner zu überlegen, für bestimmte Umweltgüter in Zukunft verstärkt eine progressive Preisgestaltung analog zur Einkommensbesteuerung einzuführen (d. h. mit steigender Menge wird die Einheit teurer). Entsprechendes wurde im Zusammenhang mit Sozialtarifen für Strom (siehe unter 4.1) vorgeschlagen. Allerdings liegt hier die Entscheidung über die Tarifgestaltung bei den privaten Versorgern, so dass ein progressiver Anstieg voraussichtlich eher im Bereich von Verbrauchssteuern oder umweltbezogenen Abgaben zu realisieren wäre.

3 Wie sind Kosten und Nutzen von Umweltschutzmaßnahmen sozial verteilt?

Umweltbezogene Steuern und Abgaben belasten in der Regel ärmere Haushalte im Verhältnis zu ihrem Einkommen stärker als reichere, d. h. sie wirken regressiv. Während jedoch die absolute Höhe der Belastung im Verkehrsbereich (Mineralölsteuer auf Kraftstoffe) am höchsten ist, ist die regressive Wirkung im Bereich Haushaltsenergie (Stromsteuer und Mineralölsteuer auf Heizstoffe) am größten, fällt aber mengenmäßig weniger ins Gewicht. Dies liegt daran, dass Haushalte, die über kein eigenes Auto verfügen, auch nicht direkt durch hohe Kraftstoffsteuern belastet werden. Im Falle der Ökologischen Steuerreform ist nicht nur die Erhebungsseite, sondern auch die Verwendung des Steueraufkommens (d. h. der Zuschuss zur Rentenversicherung und die dadurch erzielte Senkung der Lohnnebenkosten) zu betrachten. Berücksichtigt man diese Senkung der Rentenbeiträge, so zeigen aktuelle, noch unveröffentlichte Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, dass sich die Belastungen der privaten Haushalte durch erhöhte Energiesteuern mit den finanziellen Vorteilen durch geringere Rentenversicherungsbeiträge und Rentenanpassungen die Waage halten. Die Schaffung von bis zu 250.000 Arbeitsplätzen kann als weitere positive soziale Wirkung verbucht werden. Direkt profitieren von der Entlastung bei den Sozialabgaben jedoch nur die abhängig Beschäftigten, nicht die Empfänger von Transfereinkommen. Somit kann auch auf der Ausgabenseite von einer regressiven Wirkung gesprochen werden: Die unteren Einkommensschichten profitieren von der Entlastung weniger als der Durchschnitt.

Bei der Frage nach den Verteilungswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen müsste indes auch berücksichtigt werden, welche Bevölkerungsgruppen in welchem Umfang von der dadurch erreichten Umweltentlastung profitieren. Aufgrund der ungleichen sozialen Verteilung

von Umweltbelastungen kann grundsätzlich argumentiert werden, dass der Nutzen von Gegenmaßnahmen insbesondere sozial benachteiligten Gruppen zugute kommt. Allerdings ist es in der Praxis – aufgrund der unzureichenden Datenlage, aber auch wegen grundsätzlicher methodischer Probleme – kaum möglich, die Nutzenverteilung von Umweltschutzmaßnahmen auf einzelne soziale Gruppen zu ermitteln und sie der finanziellen Belastung dieser Gruppen gegenüberzustellen. Dies gilt bereits für den Bereich Luftreinhaltung, bei dem der grundsätzliche Zusammenhang zur Entlastung bestimmter Bevölkerungsgruppen relativ klar hergestellt werden kann. Im Bereich Klimaschutz erscheint eine solche Gegenüberstellung bereits aus theoretischen Erwägungen unmöglich, vor allem wegen des sehr indirekten Zusammenhangs zwischen gesetzgeberischen Maßnahmen und dem dadurch vermiedenen Schaden. Jedoch ist sehr wohl zu erwarten, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen von den Kosten des Klimawandels und zukünftiger Anpassungsmaßnahmen stärker als andere betroffen werden:

- Gebietsverluste (bzw. die Kosten für deren Vermeidung durch aufwendigere Küstenschutzmaßnahmen) durch Meeresspiegelanstieg betreffen naturgemäß bestimmte geografische Bereiche, wie die niedrig gelegenen Küstenzonen. Dies wird neue Herausforderungen an die Regelung des finanziellen Ausgleichs zwischen Regionen bzw. Bundesländern stellen.
- Schäden durch Überflutungsereignisse betreffen besonders Hausbesitzer und Anwohner der überflutungsgefährdeten Zonen. Die zentrale Gerechtigkeitsfrage ist hier, unter welchen Umständen und in welchem Maße die öffentliche Hand sich an der Beseitigung (bzw. Vermeidung) von Schäden beteiligen sollte. Mit umfangreichen staatlichen Hilfen für die Opfer der vergangenen Oder- und Elbehochwasser wurden hier Präzedenzfälle geschaffen. Kritisiert wurde insbesondere, dass die Kompensation von Flutschäden Anreize schafft, Gebäude an denselben Stellen wieder aufzubauen, statt Siedlungen in weniger gefährdete Zonen zu verlagern.
- Krankheits- und Todesfälle durch Sommerhitze betreffen besonders Bevölkerungsgruppen, die gesundheitlich ohnehin besonders verwundbar sind, wie alte Menschen.

4 Synergien zwischen Umwelt- und Sozialpolitik: Strategien und Maßnahmen

Es gibt wahrscheinlich nur sehr wenige Bereiche der Umwelt- und Sozialpolitik, die keinerlei Bezug zum jeweils anderen Politikfeld aufweisen. Besonders relevante Wechselbeziehungen zwischen Umwelt- und Sozialpolitik bestehen indes im Bereich der Energie- und Verkehrspolitik sowie der ökologischen Stadtentwicklung.

4.1 Energie

Energiepreise und Energiesteuern

Die jährlichen Ausgaben der Haushalte für Energie nahmen zwischen 1996 und 2006 insgesamt um über 40 % zu. Was für den Durchschnittshaushalt lästig ist, kann für Haushalte der unteren Einkommensschichten existenzbedrohend werden, da sie einen wesentlich höheren Anteil ihres Einkommens für Energie aufwenden müssen als der Durchschnitt. Derzeit haben in Nordrhein-Westfalen 20 % der Haushalte Schwierigkeiten, ihre Heiz- und Stromrech-

nungen zu bezahlen. In Deutschland insgesamt werden im Jahr rund 800.000 Stromsperrern verhängt. Angesichts von Energiepreisen auf Rekordniveau und weiteren, teilweise bereits angekündigten erheblichen Preissteigerungen wird sich die soziale Problematik dieser Entwicklung weiter verschärfen, nicht zuletzt auch in Verbindung mit dem allgemeinen Anstieg der Inflationsrate. Besonders problematisch wirken sich neben der absoluten Höhe der Energiepreise die abrupten Preissteigerungen aus, die keine ausreichende Zeit für Anpassungsreaktionen lassen (d. h. sowohl sparsameren Energieverbrauch als auch verstärkten Einsatz und Weiterentwicklung alternativer Technologien). Die Belastung einkommensschwacher Haushalte durch gestiegene Energiepreise ist vor diesem Hintergrund ein wichtiges politisches Thema, wie auch die Forderungen nach Sozialtarifen für Strom und Gas zeigen.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

Verbrauchssteuern – die Mineralöl- und Stromsteuer ebenso wie die Mehrwertsteuer – belasten ärmere Haushalte überproportional im Verhältnis zu ihrem Einkommen. Sie wirken daher regressiv. Dies gilt besonders für den Bereich Haushaltsenergie, weniger ausgeprägt für den Verkehrsbereich. Im Vergleich zu Mineralöl- und Stromsteuer hat allerdings die Mehrwertsteuer eine stärker inflationstreibende Wirkung, da sie prozentual auf den Preis aufgeschlagen wird und ihre Höhe dadurch mit steigenden Preisen zunimmt. Mineralöl- und Stromsteuer hingegen werden je Menge des Energieträgers bzw. der Energie erhoben und steigen mit Erhöhung der Preise nicht. Wenn sich die Grundpreise erhöhen, sinkt der Anteil dieser Steuern am Preis, so dass sie tendenziell eine preisstabilisierende Wirkung haben.

Steuern auf Energie pauschal zu ermäßigen, ist als soziale Maßnahme problematisch. Zum einen wird dadurch die von den Energiepreisen ausgeübte Lenkungsfunction auch für Bezieher höherer Einkommen reduziert; zum anderen sind die durch Verbrauchssteuern erzielten Staatseinnahmen immer im Vergleich zu alternativen Einnahmemöglichkeiten (etwa den Faktor Arbeit verteuern Sozialabgaben) zu sehen. Zu überlegen sind stattdessen Sockelfreibeträge für Bezieher geringer Einkommen – die versuchsweise eingeführten „Sozialtarife“ beim Strom gehen in diese Richtung. Entsprechend könnten bei den Energiesteuern Freibeträge für Grundmengen des Energieverbrauchs eingeführt werden, wie dies in den Niederlanden praktiziert wird. Eine für alle gleiche Pro-Kopf-Rückerstattung („Ökobonus“) wie in der Schweiz kann prinzipiell ebenfalls die regressive Wirkung von Steuern neutralisieren. Allerdings würde damit das ursprünglich mit der Ökologischen Steuerreform verfolgte Prinzip aufgegeben, gekoppelt mit der Verteuerung des Umweltverbrauchs gezielt den Faktor Arbeit zu verbilligen und damit Arbeitsplätze zu schaffen.

Regelung der Übernahme von Energiekosten für ALG-II- und Sozialhilfeempfänger

Die gegenwärtigen Regeln für die Übernahme von Energiekosten für Arbeitslosengeld-II- und Sozialhilfeempfänger haben mehrere Nachteile. Die Übernahme von *Heizkosten* in Höhe der tatsächlichen Kosten schafft keine – oder jedenfalls nur verminderte – Anreize für die Leistungsempfänger, mit Energie sparsam umzugehen. Die Kosten des Mehrverbrauchs belasten Bund und Kommunen, und damit die Allgemeinheit der Steuerzahler, erheblich. Gleichzeitig fehlt eine einheitliche Regelung zur Beurteilung der „Angemessenheit“ solcher Kosten. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Leistungsempfänger und zu einer erheblichen

Verunsicherung sowohl der Leistungsempfänger als auch der kommunalen Leistungsträger. In der Praxis ist besonders bei stark steigenden Energiepreisen nicht gewährleistet, dass Heizkosten tatsächlich in ausreichender Höhe erstattet werden.

Für *Strom*, dessen Kosten aus dem Regelsatz gedeckt werden müssen, ist die Berechnungsgrundlage regelmäßig zu niedrig, da sie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vergangener Jahre entstammt, die Energiekosten jedoch kontinuierlich steigen. Während die pauschale Abgeltung von Stromkosten mit dem Regelsatz grundsätzlich einen Anreiz zur sparsamen Energieverwendung setzt, ist der Zusammenhang der Ausgaben für Strom mit dem eigenen Verhalten für die Betroffenen oft nicht erkennbar. Des Weiteren verfügen sie aufgrund begrenzter finanzieller Mittel nur über wenige Möglichkeiten, etwa durch den Kauf energiesparender Geräte ihren Stromverbrauch zu verringern.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

Für die Angemessenheit von Heizkosten beim ALG-II sollte eine einheitliche Regelung geschaffen werden, die die bisherigen Erfahrungen der Kommunen und die unterschiedlichen mit den jeweiligen Regelungen verbundenen Schwierigkeiten und Chancen berücksichtigt. Eckpunkte einer solchen Regelung müssten sein, dass sie

- eine bedarfsdeckende Versorgung sicherstellt,
- die tatsächliche Preisentwicklung berücksichtigt und
- eine Unangemessenheit der entstandenen Heizkosten nicht aus Tatbeständen ableitet, die außerhalb der Einflussmöglichkeiten des Leistungsempfängers liegen.

Allgemein erscheint es problematisch, die Leistungsempfänger zur Absenkung ihres Energieverbrauchs über den negativen Anreiz zu bewegen, dass wegen fehlender „Angemessenheit“ nicht mehr die vollen Kosten übernommen werden. Dies ist nicht nur problematisch wegen der ohnehin oft hohen Belastungssituation der Betroffenen, sondern auch, weil eine faire Nachprüfung der Angemessenheit im Einzelfall schwierig und aufwendig ist. Bonusregeln, die die Leistungsempfänger am Energieeinsparererfolg finanziell beteiligen (so dass bei der Heizung eingespartes Geld für Mehrausgaben in anderen Bereichen zur Verfügung steht) und damit positive Anreize setzen, sind vorzuziehen. Allerdings setzen auch solche Regelungen voraus, dass zunächst ein zuverlässiger Maßstab für „Angemessenheit“ besteht. Auch in diesem Zusammenhang ist eine flächendeckende Energiebedarfskennzeichnung von Gebäuden wichtig.

Im Vordergrund sollte eine Unterstützung der Leistungsempfänger beim Energiesparen stehen – sowohl durch verbesserte Information und Beratung als auch durch Investitionshilfen, ggf. auch für die Vermieter der Gebäude, in denen sie wohnen. Die derzeitige Regelung zur Übernahme der Kosten für die Anschaffung von Haushaltsgeräten ist zu überarbeiten, weil sie die Anschaffung energiesparender Geräte in aller Regel verhindert. Stattdessen sollten gezielte Hilfen zur Anschaffung energieeffizienter Geräte gegeben werden.

Energetische Gebäudesanierung: Nutzen, Hemmnisse, Lösungen

Der Energieverbrauch unsanierter Altbauten ist beträchtlich, der Umfang der Maßnahmen zur energetischen Sanierung ist bisher weit hinter den Erfordernissen zurückgeblieben. Ent-

sprechend groß sind hier auch die Potenziale, wirksameren Klimaschutz zu betreiben. Gleichzeitig bringen solche Investitionen, gerade in Zeiten hoher und weiter steigender Energiepreise, mindestens langfristig eine Kostenentlastung von Mietern und selbstnutzenden Eigentümern mit sich. Ein weiterer positiver Effekt ist die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, gerade für die mittelständische Wirtschaft.

Zunächst einmal bedeutet energetische Sanierung jedoch Kosten. Gerade in vermieteten Wohngebäuden werden viele aus Umweltsicht erforderliche Investitionen nicht durchgeführt, weil Vermietern die Anreize und Mietern die Möglichkeiten hierzu fehlen (Investor-Nutzer-Dilemma). Die Problemstellung hat indes verschiedene Aspekte und bedarf deswegen differenzierter Lösungsansätze. Im Mietrecht und der entsprechenden Rechtsprechung begrenzen die nur eingeschränkt wirksame Duldungspflicht des Mieters und die begrenzte Möglichkeit der Überwälzung von Investitionskosten den Spielraum des Gebäudeeigentümers für energetische Modernisierungen. Das geltende Recht erlaubt maximal eine Erhöhung der jährlichen Miete um 11 % der Investitionskosten. Oft jedoch bildet gar nicht diese Regelung die entscheidende Begrenzung, sondern die Tatsache, dass eine 11 %-Umlage aufgrund der Bedingungen des Wohnungsmarktes und des örtlichen Mietspiegels nicht durchgesetzt werden kann.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

Es gibt Vorschläge, das Mietrecht so zu ändern, dass für Energieeinspar-Investitionen eine höhere Umlage auf die Kaltmiete als die gegenwärtig geltenden jährlich 11 % der Investitionskosten möglich wird. Zum Schutz der Mieter sollte diese Umlage dann an den Energieeinspareffekt gekoppelt sein. Grundsätzlich gehen solche Vorschläge in Richtung eines verbesserten Interessenausgleichs zwischen Mieter und Vermieter. Angesichts des oben Gesagten ist jedoch zu erwarten, dass entsprechende Mietrechtsänderungen unter den sonst geltenden Umständen nur begrenzte praktische Wirkung hätten. Den Energieeinsparereffekt von Modernisierungsmaßnahmen korrekt zu beziffern, setzt zudem voraus, dass objektive Kriterien angewandt werden, die vom Verbrauchsverhalten des Mieters unabhängig sind – so wie dies beim bedarfsorientierten Gebäude-Energiepass der Fall ist.

Um den durch den Mietspiegel bewirkten Fehlanreiz zu korrigieren, kommt dem Instrument des „ökologischen Mietspiegels“ eine zentrale Bedeutung zu: Indem der energetische Zustand als Gebäudemerkmal mit in den Mietspiegel aufgenommen wird, kann die Kaltmiete bei wärmetechnisch vorteilhaften Gebäuden stärker als im Durchschnitt erhöht werden.

Ein Kürzungsrecht des Mieters an den Betriebskosten für den Fall, dass der Vermieter bestimmten Verpflichtungen zur energetischen Modernisierung nicht nachkommt – wie es im Zusammenhang mit der Novelle der Heizkostenverordnung diskutiert wurde – wäre grundsätzlich auch ein Weg, das Investor-Nutzer-Dilemma zu beheben. Allerdings ist es darauf angelegt, Rechtsstreitigkeiten zu provozieren und die Überwachung des Vollzugs gesetzlicher Verpflichtungen vom Staat auf den einzelnen Mieter zu verlagern. Deswegen ist dieses Instrument nicht als erste Wahl anzusehen und sollte zumindest nicht als zentraler Baustein, sondern höchstens ergänzend eingesetzt werden (wenn allerdings andere Mechanismen greifen, wird es möglicherweise unnötig).

Forderungen, Hemmnisse zur energetischen Sanierung durch Aushebelung oder Abschaffung von Bestimmungen des Mieterschutzes abzubauen, sollten mit Vorsicht betrachtet wer-

den. Grundsätzlich kann ein Eigeninteresse des Mieters an energetischen Sanierungen unterstellt werden, da sie die von ihm zu zahlenden Betriebskosten senken und in vielen Fällen den Wohnkomfort erhöhen. Dadurch entfällt jedoch nicht die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass die Maßnahme in ihrer konkreten Ausgestaltung tatsächlich im Interesse des Mieters liegt oder ihn zumindest nicht unzumutbar belastet. Aktuell zeigt sich die Problematik in der Diskussion um das Wärme-Contracting: Das Instrument birgt ein großes Potential für Effizienzgewinne, allerdings auch erhebliche finanzielle Risiken für die Nutzer: Contracting-Verträge haben typischerweise eine lange Laufzeit, und das Ausmaß möglicher Kostensteigerungen ist für die Contracting-Nehmer in manchen Fällen kaum absehbar.

Förderprogramme wie das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm der KfW haben eine wichtige Funktion, energetische Sanierungen mit allen ihren positiven Effekten zu ermöglichen. Wo sie auf Mietshäuser angewandt werden, profitieren davon die Mieter, da sich die zulässige Umlage von Modernisierungskosten auf die Miete entsprechend zur Höhe der Förderung reduziert. Zukünftige Evaluationen der Förderprogramme sollten soziale Verteilungseffekte besser erkennbar machen: So könnten die Daten zur Inanspruchnahme von Fördermitteln nach selbst genutztem und vermietetem Wohnraum aufgeschlüsselt werden, und innerhalb der Gruppe selbstnutzender Gebäudeeigentümer könnte nach Einkommensklassen differenziert werden. Auch sollten mögliche unbeabsichtigte Wirkungen durch Mitnahmeeffekte untersucht werden.

Steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten sind grundsätzlich ein wirksamer Anreiz zur Förderung von Modernisierungsmaßnahmen. Allerdings ist unter Verteilungsaspekten zu berücksichtigen, dass dieses Instrument die Bezieher von hohem Einkommen begünstigt, da der Betrag der Steuerentlastung mit dem Einkommen bzw. (bei Vermietern) den erzielten Gewinnen steigt.

Die pauschale Befreiung selbst nutzender Gebäudeeigentümer von bestimmten Nachrüstungspflichten unter der Energieeinsparverordnung ist kritisch zu prüfen. Begründet wird sie mit dem verfassungsrechtlichen Bestandsschutz sowie damit, dass eine Verpflichtung zur Modernisierung oft unzumutbare Härten für die Hauseigentümer mit sich bringen würde und auch eine Prüfung ihrer Vermögensverhältnisse für sie unzumutbar sei. Vom umweltpolitischen Verursacherprinzip her betrachtet, erscheint es jedoch problematisch, mit der pauschalen Befreiung von Umweltschutzpflichten Sozialpolitik zu betreiben. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es sinnvoller, sich auf die Vermeidung von Härten im Einzelfall zu konzentrieren und hier gezielt staatliche Hilfen vorzusehen, damit Maßnahmen dennoch durchgeführt werden können.

Verbesserte Transparenz von Energiebedarf und Energieverbrauch

Verbesserte Verbraucherinformation ist ein wesentliches Element einer Strategie, um die Synergien zwischen Umwelt- und Sozialpolitik zu verbessern. Im Gebäudebereich ist die Energiebedarfskennzeichnung ein wesentliches Instrument, um Marktanziehe für die energetische Sanierung zu schaffen. Daneben können aussagekräftige Heizkosten-, Gas- und Stromabrechnungen Energieverbrauchern wichtige Informationen liefern, um ihr Energieverbrauchsverhalten beurteilen und entsprechend anpassen zu können. Möglichkeiten hierzu sind in verschiedenen Modellprojekten erprobt worden. Beim Stromverbrauch bietet darüber hinaus das Smart Metering, das mit Hilfe moderner Technik einen direkten Bezug zwischen

Verbrauchsverhalten und Kosten herstellt, vielversprechende Möglichkeiten verbesserter Effizienz.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

Die gegenwärtige Regelung für den Energie-Gebäudeausweis nach der Energieeinsparverordnung ist verbesserungsbedürftig, da sie bedarfsorientierte Gebäudeausweise nicht für alle Altbauten zwingend vorschreibt. Eine Kennzeichnung von Gebäuden nach dem Energiebedarf, nicht nur dem tatsächlichen Verbrauch, ist jedoch im Interesse einer größeren Transparenz des Marktes, auch in Hinblick auf die Einführung von „ökologischen Mietspiegeln“. Gleichzeitig sollte den Verbrauchern im Rahmen der Heizkostenabrechnung eine verbesserte Information über ihren tatsächlichen Verbrauch zur Verfügung gestellt werden.

Energiesparberatung mit Schwerpunkt auf sozial benachteiligten Gruppen

Es gibt inzwischen eine beachtliche Zahl gelungener Beispiele für Beratungsangebote zum Energiesparen im Haushalt, die speziell für sozial benachteiligte Gruppen (etwa Arbeitslose oder Migranten) konzipiert wurden. Solche Projekte haben einen mehrfachen Nutzen: Sie helfen, Klimaschutzpotentiale zu erschließen, die in der Verhaltensänderung von Personen liegen, die mit allgemeinen Informationsangeboten vergleichsweise schwer zu erreichen sind; sie helfen denjenigen, Kosten zu sparen, die darauf besonders angewiesen sind; soweit es sich um Empfänger von Sozialleistungen handelt, werden auch die öffentlichen Haushalte entlastet; sie verbessern die soziale Integration der Angesprochenen und schaffen gleichzeitig sinnvolle Beschäftigungsperspektiven für diejenigen, die die Beratung durchführen und idealerweise denselben sozialen Gruppen angehören wie diejenigen, die von ihnen beraten werden. Solche Beratungen werden jedoch in vielen Fällen nicht dauerhaft etabliert, weil sie von zeitlich befristeten Projektmitteln abhängen und keine Perspektive haben, sich wirtschaftlich selbst zu tragen.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

Maßgeschneiderte Informations- und Beratungsangebote sind ein unverzichtbares Instrument, um private Haushalte in umweltpolitische Konzepte einzubinden. Dies betrifft sowohl deren eigenes Handeln als auch die Akzeptanz von umweltpolitisch motivierten Maßnahmen. Bei der Konzeption und Förderung von Beratungsprogrammen sollte besonderes Augenmerk gerade auf diejenigen Gruppen gelegt werden, die mit herkömmlichen Informationsangeboten schwer zu erreichen sind. Der Bestand solcher Beratungsangebote sollte dauerhaft gesichert werden. Gleichzeitig erscheint es sinnvoll, die Energiesparberatung in bestehende Beratungsstrukturen, wie etwa die Schuldnerberatung, zu integrieren.

4.2 Nachhaltige Verkehrspolitik

Verkehr ist ein Bereich mit einem besonders großen Potential, Synergien zwischen Umwelt und Sozialpolitik herzustellen. Anliegen bezahlbarer umweltverträglicher Mobilität, der Gesundheitspolitik und der sozialökologischen Stadtentwicklung sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

Umweltbelastung und eingeschränkte Mobilität durch einseitige Ausrichtung auf den motorisierten Individualverkehr

Die Mobilität von Teilen der Bevölkerung ist eingeschränkt. Neben persönlichen Einschränkungen, wie etwa Behinderungen, oder etwa unzureichenden Angeboten des öffentlichen Verkehrs, sind finanzielle Restriktionen wesentliche Ursachen für diese Mobilitätsbeschränkungen. Nach Berechnung des DIW können beispielsweise Haushalte von Alleinerziehenden mit einem Nettoeinkommen von unter 900 Euro je Monat aufgrund geringer finanzieller Mittel nicht in dem Umfang mobil sein, wie sie es bei einem höheren Hauseinkommen wären.

Wesentliche Gründe für diese Beschränkungen sind die höheren Kosten für das Auto und der Umstand, dass das Auto nach den tatsächlichen lokalen Gegebenheiten oft das einzige praktikable Transportmittel ist oder als solches zumindest wahrgenommen wird. Die Ausgaben für den motorisierten Individualverkehr (MIV) betragen 114 Euro pro Monat für Haushalte mit einem Einkommen unter 900 Euro; in der obersten Einkommensgruppe von 3600 Euro und mehr betragen die Ausgaben 740 Euro. Demgegenüber liegen die durchschnittlichen Kosten für öffentlichen Verkehr pro Monat und Haushalt zwischen 16 Euro (unterste Einkommensgruppe, unter 900 Euro) und 42 Euro (höchste Einkommensgruppe, 3.600 Euro und mehr). Gleichzeitig belastet der MIV im Vergleich zum öffentlichen Verkehr erheblich stärker die Umwelt; die Umweltbilanz des MIV im Vergleich zum Radfahren oder Zufußgehen ist noch schlechter.

Insofern steht angesichts der erheblichen Kostenunterschiede und Umweltbilanzen der unterschiedlichen Verkehrsträger fest, dass ein nachhaltiges Verkehrssystem, welches auf preiswerten und umweltverträglichen öffentlichen Verkehr, Fahrrad und Zufußgehen und nicht im Wesentlichen auf die gegenwärtig vorherrschende Form der Pkw-Nutzung setzt, am ehesten erlaubt, der gesamten Bevölkerung Teilhabe an Mobilität zu ermöglichen.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

- Es wird prognostiziert, dass die Kosten für den ÖPNV weiter steigen werden, teilweise sogar stärker als für den motorisierten Individualverkehr. Diese Prognose beruht vor allem auf einem erwarteten Subventionsabbau im ÖPNV. Der Abbau dieser Subventionen sollte auch wegen seiner sozialen Auswirkungen kritisch geprüft werden. Mit Blick auf die Mobilitätsbedürfnisse aller Teile der Bevölkerung und auf die grundsätzlich bessere Umweltverträglichkeit des ÖPNV sind Sozialtarife ein besonders wichtiges Instrument, um Synergien zwischen Sozial- und Umweltpolitik herzustellen oder zu erhalten.
- Derzeit ist Car Sharing für Personen, die unregelmäßig oder selten Auto fahren, kostengünstiger als ein Privatwagen. Insofern kann die Förderung von Car Sharing – etwa durch kostenfreie Stellplätze im gesamten Gebiet einer Kommune – einen Beitrag für sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität leisten. Darüber hinaus sollten weitergehende Ansätze für Public Car Modelle, die analog zum Fahrradverleih der Deutschen Bahn (*Call a Bike*) organisiert sein können, geprüft werden.
- Die gegenwärtige Regelung zur Dienstwagenbesteuerung ist ein Beispiel für fehlende Synergien zwischen Umwelt- und Sozialpolitik. Diese Regelung setzt umweltpolitisch problematische Anreize und ist sozialpolitisch ohne Wirkung. Die Regelung fördert den Kauf von großen und stark verbrauchenden Fahrzeugen. Da Dienstwagen in der Regel Mitarbeitern im Vertrieb oder ab einer bestimmten Hierarchiestufe zur Verfügung gestellt werden, hat die Regelung keine sozialpolitische Wirkung. Diese Subvention sollte daher

schrittweise auslaufen oder zumindest an bestimmte Umweltparameter des Dienstwagens – wie insbesondere den CO₂-Ausstoß – gekoppelt werden. Andere Länder – wie etwa Großbritannien – haben durch eine derartige Koppelung eine erhebliche Senkung des CO₂-Ausstoßes von Dienstwagen erreicht.

Gesundheitsaspekte

Bewegungsmangel und schlechte Ernährung führen häufig zu Übergewicht und begünstigen Folgekrankheiten wie Herz-Kreislauferkrankungen oder Diabetes mellitus Typ II. In Deutschland sind 55 % der Frauen und 65 % der Männer übergewichtig sowie jedes fünfte Kind und jeder vierte Jugendliche. Dabei ist auffällig, dass Personen aus niedrigen Einkommensgruppen häufiger unter Fettleibigkeit leiden, was insofern besonders problematisch ist, als soziale Ausgrenzung durch Erkrankung und Fettleibigkeit begünstigt werden kann.

Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation genügen täglich 30 Minuten moderate körperliche Aktivitäten, um das Risiko an durch Übergewicht verursachten Erkrankungen deutlich zu verringern. Vor diesem Hintergrund kann eine signifikante Erhöhung des Radfahrens und Zuzußgehens zu einer erheblichen Entlastung des Gesundheitssystems führen – Schätzungen gehen von Einsparungen von 1.200 Euro pro Jahr und Radfahrer aus. Diese Einsparungen können an die Beitragszahler zurückgegeben werden, womit einem besonders beachteten Anliegen der Sozialpolitik – nämlich der Erhöhung des Nettoeinkommens unterer Einkommensschichten durch Senkung der Sozialbeiträge – entsprochen werden kann. Zudem kann die Erhöhung des Radverkehrs einen wichtigen Beitrag zur Reduktion von Umweltbelastungen leisten: es könnten pro Jahr 7,5 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen eingespart werden, wenn die Fahrleistung im Radverkehr von derzeit rund 300 km/Jahr auf 1000 km/Jahr pro Einwohner erhöht und dem niederländischen Niveau angepasst wird. Würde die Fahrradleistung auf 1320 km / Jahr / Einwohner steigen, ergäben sich Einsparungen in Höhe von 13,45 Millionen Tonnen CO₂, was die nach dem nationalen Klimaschutzprogramm 2005 angestrebten CO₂-Einsparungen im Verkehrsbereich um ca. 3 Millionen Tonnen übersteigen würde.

Trotz wichtiger Hürden, wie etwa Zersiedelung oder auf das Auto ausgerichteter Lebens- und Verkehrsstile, ist hervorzuheben, dass die Mehrheit der Pkw-Fahrten in deutschen Städten in einem Entfernungsbereich liegt, in dem das Fahrrad sogar das schnellste Verkehrsmittel ist. Schätzungen gehen daher davon aus, dass sich in Ballungsgebieten bis zu 30 % der Pkw-Fahrten auf den Radverkehr verlagern ließen.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

Es gibt eine nicht überschaubare Fülle an lokalen Beispielen zur Förderung des Radfahrens und Zuzußgehens. Diese Maßnahmen müssen fortgesetzt und wo erforderlich gestärkt werden. Ausbau von Rad- und Fußwegen oder Verbesserung der Kompatibilität von Fahrrad und ÖPNV sind geeignete Maßnahmen. Ein besonders wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist es, dass Kinder lernen, ihre täglichen Wege zu Schule und Kindergarten mit dem Fahrrad und zu Fuß zurückzulegen und nicht das „Elterntaxi“ in Anspruch zu nehmen. Es hat sich gezeigt, dass Personen im Erwachsenenalter eher Rad fahren oder zu Fuß gehen, wenn sie bereits im Kindergarten- oder Schulalter an diese Verkehrsmittel gewöhnt wurden.

Trotz der großen Bedeutung einzelner Projekte hat das niederländische Beispiel gezeigt, dass ein übergreifender und integrativer Ansatz wichtiger für eine substantielle Steigerung des Radverkehrs ist. Mit dem „*Masterplan Fiets*“ zur Förderung des Radverkehrs verfolgen die Niederlande erfolgreich einen übergreifenden Ansatz. Der Nationale Radfahrplan der Bundesregierung hat eine dem *Masterplan Fiets* vergleichbare Wirkung noch nicht entfaltet. Ein übergreifender Ansatz muss dabei nicht nur verkehrstechnische Hemmnisse, wie etwa mangelnde Fahrrad- und Fußwege, berücksichtigen, sondern auch die Förderung des Radfahrens und Zufußgehens in den Zusammenhang der gesamten Verkehrspolitik stellen und Fragen der Lebens- und Verkehrsstile angemessen berücksichtigen.

Auswirkungen von Verkehr auf Wohngebiete und deren Zusammensetzung

Verschiedene Studien belegen Zusammenhänge zwischen Grundstückspreisen und Miethöhe auf der einen Seite sowie Lärm und Luftverschmutzung auf der anderen Seite. Einfamilienhäuser mit Garten, die einer Lärmbelastung von 50 bis 70 dB(A) tagsüber ausgesetzt sind, verlieren ungefähr zehn Prozent ihres Wertes, im Hinblick auf den reinen Grundstückswert sogar 30 Prozent. Hinsichtlich der Miethöhe wird von einer Abnahme zwischen 0,08 und 2,22 % pro dB(A) ausgegangen. Da die Höhe von Miet- und Immobilienpreisen unmittelbare Auswirkungen auf die soziale Zusammensetzung eines Wohngebietes haben, kann festgestellt werden, dass hohes Straßenverkehrsaufkommen und deren Umweltauswirkungen ein wichtiges Motiv für einen Umzug sind. Neben weiteren Aspekten kann eine solche Entwicklung zur Entmischung von Wohnquartieren führen, da insbesondere Haushalte mit höherem Einkommen es sich leisten können, in eine ruhigere Wohngegend umzuziehen.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

Nachhaltiger Verkehr kann zur Entlastung und damit Aufwertung eines Wohngebietes beitragen. Insofern haben Maßnahmen zur Beruhigung innerörtlicher Wohn- und Mischgebiete, wie etwa durch Wohnen ohne eigenes Auto, Schaffung von Spielstraßen und -plätzen, sowohl umwelt- als auch sozialpolitisch positive Auswirkungen und sind ein wichtiges Beispiel für Synergien zwischen Umwelt- und Sozialpolitik. Vielbeachtete und weit diskutierte Pilotprojekte, wie etwa die Einführung der Staugebühr in Stockholm per Referendum nach einer Pilotphase von einem Jahr, haben sich als besonders erfolgreich für die Durchsetzung nachhaltigen Verkehrs erwiesen. Politik muss insofern bereit sein, gegen anfängliche Widerstände solche Pilotprojekte durchzusetzen.

Demgegenüber wird die Einrichtung von Umweltzonen in verschiedenen Großstädten oft als eine umweltpolitisch sinnvolle, aber sozial problematische Regelung abgelehnt, da sie zum Auswechseln älterer Fahrzeuge zwingt und somit insbesondere sozial schwächere Gruppen belastet. Für einige Städte wird zwar angenommen, dass vom Fahrverbot in den Umweltzonen mindestens zur Hälfte einkommensschwache Gruppen mit älteren Kfz betroffen seien. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass

- einkommensschwache Gruppen häufig schon vor der Einführung der Umweltzone kein eigenes Fahrzeug hatten,
- für die Umweltzone bereits ein Otto-Fahrzeug mit dem Abgasstandard Euro 1 genügt, welches günstig gebraucht gekauft werden kann,

- die Kfz-Steuer und Wartungskosten bei älteren, unter das Verkehrsverbot der Umweltzone fallenden Fahrzeugen höher sind,
- alle Städte mit Umweltzonen Ausnahmen bei sozialen Härtefällen einräumen.

Insofern belastet die gegenwärtige Regelung einkommensschwache Gruppen weniger stark als häufig behauptet.

4.3 Sozialökologische Stadtgestaltung

Im Jahr 2002 wurden in Deutschland 105 Hektar pro Tag „verbraucht“, d. h. unbebautes Land wurde in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt. Rund 80 % des Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsfläche entfällt auf die Siedlungsnutzungen. Innerhalb der Siedlungsnutzungen dominiert der Wohnungsbau mit mehr als 45 %. Während die Umweltauswirkungen des Flächenverbrauchs offensichtlich sind, sind seine sozialen Auswirkungen weniger offenkundig. Neben einigen positiven sozialpolitischen Seiten des Wohnens auf der ehemals „grünen Wiese“ – wie der Bildung von Eigentum für breitere Bevölkerungsgruppen zu häufig günstigen Preisen oder den Beschäftigungseffekten in der Baubranche – sind aber auch negative soziale Auswirkungen auszumachen:

- Das Wachstum der Siedlungsflächen trägt dazu bei, dass finanziell besser gestellte Gruppen die neuen Wohnangebote am Stadtrand nutzen und aus den Städten wegziehen. Diese Entwicklung kann zur Entmischung der Bevölkerung und dem Entstehen von Problemquartieren in den Städten beitragen. Hinzu kommt, dass durch den Wegzug dieser Gruppen Steuereinnahmen der Gemeinden sinken.
- Die Suburbanisierung verändert das Erscheinungsbild der Städte, Gemeinden und Landschaften – mit Rückwirkungen sowohl auf deren (touristische) Attraktivität als auch auf die Identifikation der Bewohnerinnen und Bewohner mit ihrem Wohnort.
- Die Zersiedelung dünnt den Einzelhandel, den öffentlichen Personennahverkehr und andere Versorgungseinrichtungen aus. Besonders im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel und der „Schrumpfung“ von Regionen wird die Tragfähigkeit bestehender Versorgungsangebote gefährdet. Hohe Fixkosten müssen von einer abnehmenden Zahl von Nutzern getragen bzw. in steigendem Umfang subventioniert werden. Von solchen Entwicklungen sind mittel- bis langfristig auch Regionen betroffen, die gegenwärtig noch von Bevölkerungszuwachs und einer fortgesetzten Ausweitung der Siedlungsfläche geprägt sind.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen:

Neben den Auswirkungen von Zersiedelung und Flächenverbrauch auf die Umwelt sollte die politische Diskussion stärker auch deren sozialpolitische Implikationen aufnehmen. Die Diskussion hat bisher nicht ausreichend die soziale und funktionale Segregation von Flächenverbrauch thematisiert und entsprechend ist die politische Diskussion relevanter Instrumente nicht weit entwickelt, wie sich exemplarisch an der Entfernungspauschale und – zu einem gewissen Grad – auch an dem Programm Soziale Stadt ablesen lässt:

- Die Wiedereinführung der bis Ende 2006 geltenden Regelung zur Entfernungspauschale wird verschiedentlich gefordert und im Wesentlichen mit Blick auf gestiegene

Kraftstoffpreise aus sozialpolitischen Erwägungen begründet. Untersuchungen kommen indes zu dem Ergebnis, dass in absoluten Zahlen besonders Bezieher hoher Einkommen von der Entfernungspauschale profitieren. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass Bezieher höherer Einkommen im Durchschnitt die längeren Wege zurücklegen und damit höhere Beträge geltend machen können. Da diese Gruppe zudem progressionsbedingt im Allgemeinen einen höheren Grenzsteuersatz hat, ist ihre Entlastung am höchsten. Umgekehrt profitieren die untersten Einkommensgruppen überhaupt nicht von der Entfernungspauschale, da sie keine Einkommensteuer zahlen. Allerdings würde nach Berechnungen des DIW ein ersatzloser Wegfall der Entfernungspauschale Erwerbstätigen mit Berufswegen zwischen 20 bis 50 Kilometern eine Einbuße von knapp 3 % bei den Geringverdienern (monatliches Haushaltsnettoeinkommen 900 bis unter 1.500 Euro) und von 1,5 % bei den gut Verdienenden (Haushaltsnettoeinkommen 3.600 Euro und mehr) bedeuten. Bei Arbeitswegen von mehr als 50 Kilometern lägen die Einbußen bei 3 bis 4 % in den höheren Einkommensgruppen (über 3 000 Euro) und bei etwa 7 % bei 170.000 Erwerbstätigen mit einem niedrigen Einkommen von 900 bis unter 1.500 Euro. Vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Unwirksamkeit und negativen Auswirkungen auf die Umwelt sollte die Wiedereinführung der alten Regelung abgelehnt werden.

- Die 2004 vorgelegte Zwischenevaluierung hat gezeigt, dass das Programm Soziale Stadt zu einer sozialen Stabilisierung der geförderten Stadtquartiere und zu einer materiellen Verbesserung der Lebenslage im Quartier, vor allem im Wohnumfeld beiträgt. Soweit Synergien zwischen Sozial- und Umweltpolitik entstanden, waren sie in der Regel nicht Teil einer übergreifenden Strategie. In dieser Hinsicht kann die Wirkung des Programms durch eine übergreifende Diskussion und Strategie erhöht werden.