

Verteilungs- wirkungen und gruppen- spezifische Kommunikation

Eine Analyse des novellierten
Gebäudeenergiegesetzes (GEG)

Technical Report zum ZSP Policy Grant Projekt
„Group Appeals – The Political Communication
of Eco-Social Policies in Germany“ gefördert
vom Zentrum für neue Sozialpolitik gGmbH

AUTOREN

Dr. Leonce Röth

Dr. Philip Rathgeb

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Typen der Klimasozialpolitik und ihre Kommunikation via „Groups Appeals“	6
3. Aufbau und Methodik der Arbeit.....	10
4. Die Entwicklung des GEG: Zwischen ökologischer Notwendigkeit und sozialer Verträglichkeit	14
5. Verteilungspolitische Analyse des GEG.....	17
6. Flankierende Maßnahmen zum GEG.....	20
6.1 Inflationsausgleichsgesetz (IAG)	21
6.2 Entlastungspaket III.....	21
6.3 Abwehrschirm	22
6.4 Reform der Agrardiesel-Subvention	23
6.5 Fazit: Kurzfristige Kostenentlastung auf der Miet- und Verbrauchsseite.....	23
7. Die sozial- und klimapolitische Kommunikation zum GEG	24
7.1 Klimapolitische Positionierung und Gruppenbezüge der Parteien	25
7.2 Klimapolitische Positionierung und Gruppenbezüge der Interessengruppen	32
7.3 Klimapolitische Positionierung und Gruppenbezüge der Medien	35
8. Schlussfolgerung.....	40
8.1 Kernergebnisse.....	40
8.2 Limitationen und Forschungslücken	42
8.3 Politische Schlussfolgerungen.....	43
9. Bibliographie.....	45
10. Technischer Anhang	54

1. Einleitung

Die bestehende Klimakrise ist als globaler Notstand allgemein anerkannt. Dennoch verläuft die Umsetzung entsprechender politischer Maßnahmen bisher zumeist schleppend und ist von heftigen politischen Auseinandersetzungen über Verteilungsfragen begleitet. Wie müssen entsprechende Maßnahmen sozial flankiert werden? Und wie kann über Kommunikation ihre gesellschaftliche Akzeptanz gestärkt werden? Zu dieser *politischen Dimension* sozial-ökologischer Maßnahmen fehlen bislang ausreichende empirische Daten.

Ziel des Projekts „*Group Appeals – The Political Communication of Eco-Social Policies in Germany*“ ist ein Erkenntnisgewinn zu der Frage, wie Klimaschutz- und Entlastungsmaßnahmen von politischen Akteur:innen, Medien und Interessensvertretungen an spezifische gesellschaftliche Gruppen übersetzt werden. Im Fokus stehen sowohl die Belastungen privater Haushalte, die Verteilungswirkungen klimapolitischer Maßnahmen als auch die Frage, wie notwendige Maßnahmen der Transformation Zustimmung erlangen. Das Projekt liefert somit Erkenntnisse darüber, welche Faktoren auf kommunikativer Ebene die gesellschaftliche Akzeptanz sozial-ökologischer Reformen fördern oder erschweren. Weiterhin wird so ein wichtiger Beitrag zur akademischen Debatte geleistet, da redistributive Aspekte im Kontext von Klimaschutzpolitik und ihre Kommunikation an verschiedene gesellschaftliche Gruppen bisher auch hier wenig Berücksichtigung finden.

Wir adressieren diese Fragen anhand einer Analyse des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) der sogenannten „Ampel-Koalition“ (SPD, Grüne und FDP) aus der letzten Legislaturperiode (2021-2025). Ziel des GEG war die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung durch die Förderung klimafreundlicher Heizsysteme sowie die Erhöhung der energetischen Standards im Gebäudebereich bei gleichzeitiger sozialpolitischer Abfederung der daraus resultierenden verteilungspolitischen Konsequenzen. Das GEG kann somit als ein Beispiel von „Klimasozialpolitik“ erachtet werden, da es ökologische Ziele verfolgt und dabei soziale Ausgleichsmechanismen vorsieht (Mandelli 2022). Im Zuge hitziger medialer und politischer Auseinandersetzungen wurde es zum Prüfstein für den gesellschaftlichen Umgang Deutschlands mit der ökologischen Transformation. Vor diesem Hintergrund bietet das GEG wichtige Einsichten über die Chancen und Herausforderungen der Klimasozialpolitik im 21. Jahrhundert.

Im vorliegenden Technical Report analysieren wir das GEG aus zwei Perspektiven: Einerseits geben wir Aufschluss über die soziale Verteilungswirkung, d. h. wir untersuchen,

inwieweit und für wen das klimapolitische Gesetz soziale Härten mit sich bringt. Dabei berücksichtigen wir ebenso flankierende Maßnahmen im sozial- und steuerpolitischen Bereich, die zwar nicht Teil des GEG waren, aber den klimasozialpolitischen Kontext und Fördermix beeinflussten. Andererseits analysieren wir, wie politische Parteien, Interessengruppen und Medien zum GEG kommuniziert haben. Hierbei untersuchen wir, welche sozialen Gruppen (z. B. Hausbesitzer:innen vs. Mieter:innen oder Bedürftige vs. Wohlhabende) von den unterschiedlichen Akteur:innen adressiert und welche sozialpolitischen Bezüge im Diskurs um das Gesetz hergestellt wurden.

Als theoretischer Hintergrund wird auf Erkenntnisse aus den Forschungsfeldern der vergleichenden politischen Ökonomie, der politischen Kommunikation sowie der Forschung zu politischen Parteien und Wohlfahrtsstaaten zurückgegriffen. Konkret verbinden wir vor allem (1) die Stärken der Literatur zur Klimasozialpolitik für die Analyse und Einordnung der verteilungspolitischen Wirkungen des GEG mit (2) dem wachsenden Forschungsfeld der sog. „*Group Appeals*“, der zielgerichteten Ansprache verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen. Wir rücken die Ansprache sozialer Gruppen deshalb ins Zentrum, weil sie die Unterstützung und Legitimation politischer Maßnahmen wesentlich prägt. In der Klimasozialpolitik können nämlich Kommunikation und reale Verteilungswirkungen auseinanderfallen. Indem wir beides gemeinsam analysieren, können wir zeigen, wer welche Gruppen tatsächlich anspricht, und trennen damit bloße Rhetorik von echter Vertretung.

Zu diesem Zweck erfassen wir die GEG-Debatte über 10 Parteien, 15 Interessengruppen und 12 Online-/Printmedien im Zeitraum von Januar 2023 bis Dezember 2024. Nach händischer Kodierung von randomisierten Stichproben trainieren wir große Sprachmodelle (LLMs), die den gesamten Korpus automatisch klassifizieren. Ergänzend messen wir mit einem weiteren Modell die Klimaambitionen im Gebäudesektor. Nach Ausschluss irrelevanter Texte umfasst der finale Datensatz 605 Pressemitteilungen der Parteien, 2.032 Medienartikel und 64 Stellungnahmen von Interessengruppen.

Die Analyse zeigt eine überproportionale Benachteiligung von geringverdienenden Vermieter:innen und Mieter:innen sowie die finanzielle Überforderung von geringverdienenden selbstnutzenden Eigentümer:innen beim anstehenden Heizungswechsel. Die Förderung des bestehenden GEG weist damit erhebliche soziale Lücken auf. Die Entlastungspakete im Rahmen der Inflations- und Energiekrise brachten zwar eine kurzfristige

finanzielle Erleichterung für breite Bevölkerungsgruppen, milderten aber die Investitionslasten für Eigentümer:innen und Vermieter:innen kaum ab.

Es zeigt sich, dass sich mit großen Sprachmodellen, die Gruppenbezüge als auch die Klimaambitionen der Akteur:innen zuverlässig messen lassen. Dabei ergeben sich sowohl wichtige Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten über die kommunikativen Arenen (Parteien, Medien, Interessengruppen) hinweg, sowie innerhalb dieser Arenen. Weder Parteien, Medien noch Interessengruppen thematisieren den Stadt-Land Konflikt oder die Wohnstruktur zentral, während Bedürftigkeit und Eigentumsstruktur (Mieter:innen vs. Eigentümer:innen) eine bedeutende Rolle zukommt.

In den Klimaambitionen lässt sich eine starke Polarisierung zwischen den Parteien beobachten, die von grundsätzlicher Klimaskepsis und Ablehnung aller Maßnahmen im Gebäudesektor bis zu hoch ambitionierter Klimapolitik reicht. Eine Polarisierung, die sich in den Medien und Interessengruppen so nicht widerspiegelt. Dort herrscht grundsätzliche Zustimmung zu den Klimazielen im Gebäudesektor, allerdings kombiniert mit starker inhaltlicher und prozeduraler Kritik am GEG und insbesondere an dessen frühen Entwürfen. Die Analyse der Gruppenbezüge verdeutlicht zudem eine stärkere Thematisierung der Eigentümer:innen-Seite insbesondere von Parteien und Medien.

Der mediale und parteipolitische Diskurs suggeriert zwar eine intensive Auseinandersetzung mit den sozialen Auswirkungen des GEG, die allerdings bei genauerer Betrachtung der Realität nicht standhält. Tatsächlich sind es nur Die Linke und die taz, die sozialpolitisch unterlegte Forderungen an das GEG herantragen, während eine breite Diskurskoalition aus liberal-konservativen Medien und Parteien, zwar von „sozialer Kälte“ redet, diese allerdings instrumentell umdeutet zu einer Kritik an den allgemeinen Kosten der Transition, deren Implikation einen Großteil der Bevölkerung treffen. SPD und Grüne erfassen beides, die soziale Schieflage des Gesetzes und die Überforderung der Investitionsbereitschaft weiter Teile der Bevölkerung erst sehr spät. Aus den Ergebnissen lässt sich ableiten, dass neben den Ambitionen im Klimaschutz und den sozialen Auswirkungen auch die Investitionsbereitschaft auf öffentlicher und privater Seite mitgedacht werden müssen. Ein klimasozialpolitischer Konsens muss folglich Integrationspunkte im Trilemma zwischen klimapolitischer Ambition (Grüne), sozialpolitischem Ausgleich (Linke, SPD) sowie individueller und öffentlicher Zahlungsbereitschaft (FDP, Union) finden.

Unser Technical Report gliedert sich wie folgt: Zunächst verorten wir das GEG konzeptionell in der Literatur der Klimasozialpolitik, um Aufschluss darüber zu gewinnen, auf welche Art und Weise es sowohl klima- als auch sozialpolitische Zielvorstellungen kombiniert. Danach widmen wir uns dem Group-Appeal-Ansatz und diskutieren unser methodisches Vorgehen für die kommunikative Analyse des GEG. Anschließend bieten wir zur Kontextualisierung einen kurzen Überblick und Hintergrundwissen zur Entwicklung des GEG vom Amtsantritt der Ampel-Koalition bis zur Verabschiedung des Gesetzestexts. Daran anschließend widmen wir uns den Ergebnissen unserer verteilungspolitischen Analysen des GEG sowie weiterer Entlastungsmaßnahmen im Gefolge der Inflations- und Energiekrise in den Jahren 2022 und 2023. Dies erlaubt uns zu eruieren, inwieweit die Widerstände gegen das GEG eine tatsächliche sozial- und verteilungspolitische Grundlage hatten oder kommunikativ verzerrt bzw. instrumentalisiert wurden. Abschließend fassen wir die Kernergebnisse zusammen und diskutieren analytische sowie politische Schlussfolgerungen.

2. Typen der Klimasozialpolitik und ihre Kommunikation via „Groups Appeals“

Die wissenschaftliche Debatte zur „Klimasozialpolitik“ untersucht die Interaktion zwischen ökologischen sowie beschäftigungs- und sozialpolitischen Politikfeldern (Mandelli 2022; Cigna et al. 2023, Domorenok et al. 2025). Basierend auf dieser Literatur können wir unterschiedliche Typen von Klimasozialpolitik festmachen. Dabei lassen sich zwei zentrale Dimensionen unterscheiden.

(1) Die Art der Klimapolitik. Diese kann proaktiv und damit investiv sein. Das Ziel ist es dabei, den Strukturwandel aktiv voranzutreiben, z. B. durch Investitionen in grüne öffentliche Infrastruktur und die Förderung erneuerbarer Energien. Sie kann aber auch reaktiv und damit eher kompensatorisch sein. Der Fokus liegt hier auf der Abmilderung finanzieller Folgen klimapolitischer Auflagen auf Haushaltsebene, etwa durch steuerliche Entlastungen bei Investitionen in die Energieeffizienz oder bei hohen Energiepreisen.

(2) Neben die Art der Klimapolitik tritt ihre sozialpolitische Reichweite. Hier wird zwischen universellen und gezielten (*targeted*) sozialpolitischen Ausgleichmaßnahmen unterschieden. Universelle sozialpolitische Ausgleichsmaßnahmen gelten für breite Teile der Bevölkerung unabhängig vom Einkommen. Gezielte (*targeted*) sozialpolitische Ausgleichsmaßnahmen richten sich hingegen speziell an einkommensschwache oder energiearme Haushalte.

Die Betonung von sozial- und verteilungspolitischen Aspekten weist darauf hin, dass eine wirksame Klimapolitik nicht nur emissionsmindernd, sondern auch legitimitätsfördernd sein muss, damit sie von einem dauerhaften politischen Konsens getragen wird. Parlamentarische Mehrheiten und eine breite gesellschaftliche Unterstützung werden eher sichergestellt, wenn Maßnahmen zur Emissionsreduktion keine sozialen Spaltungen und Härtefälle hervorrufen. Damit gelangen wir zum folgenden konzeptionellen Raster, das uns eine Einordnung konkreter Klimasozialpolitik erlaubt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Typen von Klimasozialpolitik im Heizungs- und Energiebereich.

Umweltpolitik	Sozialpolitik	Typ	Beispielhafte Maßnahmen
Proaktiv	Universell	Universalistischer Transformationsstaat	Öffentlicher Ausbau grüner Infrastruktur sowie breite staatliche Förderungen und Investitionen in klimafreundliches Wohnen
Proaktiv	Gezielt	Inklusiver grüner Wohlfahrtsstaat	Förderung energetischer Sanierung und Investitionen insbesondere für benachteiligte Haushalte
Reaktiv	Universell	Ökologischer Sozialausgleich	Pauschale Rückerstattung von CO ₂ -Steuern („Klimageld“) und Kosten zur Erhöhung der Energieeffizienz an alle Bürger*innen
Reaktiv	Gezielt	Kompensatorische Sozialpolitik	Heizkostenzuschüsse für einkommensschwache Haushalte bei steigenden Energiepreisen

Quelle: Eigenes Analyseraster in Anlehnung an Mandelli 2022.

Solche Typologien der Klimasozialpolitik orientieren sich primär an der Ausgestaltung konkreter Politiken und helfen dabei, Anspruchsniveaus, Zuständigkeiten sowie verteilungspolitische Wirkungen gezielt zu analysieren. Diese Perspektive bietet jedoch nur begrenzte analytische Werkzeuge zur Untersuchung der Kommunikation von Klimasozialpolitik. Gerade diese leistet einen zentralen Beitrag zum Verständnis, zur Wahrnehmung und letztlich zur Legitimation klimasozialpolitischer Maßnahmen.

Vor diesem Hintergrund schließen wir uns dem sogenannten „kommunikativen Turn“ in der Repräsentationsforschung an (Saward 2006; Röth et al. 2025). Dieser rückt – neben der Analyse konkreter Politiken sowie der Politikpräferenzen von Wähler:innen, Parteien und Interessengruppen – zunehmend die Bedeutung von Bezügen zu spezifischen sozialen Gruppen

in den Vordergrund (Westheuser und Zollinger 2025; Damhuis und Karremans 2017; Evans und Tilley 2017; Horn et al. 2021; Huber 2022; Thau 2019). Aus dieser Perspektive werden nicht nur die politische Legitimation einzelner Maßnahmen, sondern auch die Bindung von Bürger:innen an Parteien sowie die Durchsetzung politischer Ideen maßgeblich davon beeinflusst, ob sich gesellschaftliche Gruppen angesprochen fühlen und wie diese Gruppen von politischen Akteur:innen definiert, abgegrenzt und hervorgehoben werden (Westheuser und Zollinger 2025; Mierke-Zatwarnicki et al. 2025; Enyedi 2005).

Ein zentraler Teil dieser Gruppenansprache erfolgt bereits durch die konkrete Ausgestaltung von Gesetzen oder Gesetzesentwürfen selbst (Harteveld 2016). Darüber hinaus spielen Repräsentationsrollen – etwa die Frage, welche Akteur:innen bestimmte Gesetze vorschlagen – ebenso eine Rolle wie symbolische und stilistische Elemente, die Bezüge zwischen Bürger:innen sowie Parteien herstellen oder unterminieren können. All diese Dimensionen lassen sich als indirekte Formen der Gruppenansprache verstehen.

Die Forschung zeigt jedoch auch, dass explizite und direkte Ansprachen sozialer Gruppen, etwa von Arbeiter:innen, Rentner:innen oder Müttern, sowohl die Wahrnehmung politischer Repräsentation als auch die Unterstützung konkreter politischer Maßnahmen beeinflussen können (Dassonneville et al. 2025; Thau 2024; Huber et al. 2024). In der englischsprachigen Literatur werden solche gezielten Ansprachen als *group appeals* bezeichnet, bei denen soziale Gruppen explizit positiv, neutral oder negativ adressiert werden. Parteien reagieren dabei nicht lediglich auf bestehende sozialstrukturelle Merkmale, sondern können den Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und politischen Präferenzen aktiv mitgestalten. Für neue Politikfelder wie die Klimasozialpolitik bedeutet dies, dass Parteien über einen erheblichen Spielraum verfügen, klimasozialpolitische Maßnahmen positiv wie negativ mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zu verknüpfen.

Bislang hat sich die Forschung zu *group appeals* allerdings vor allem mit Fragen des sozialstrukturellen Wandels und der Erosion traditioneller Parteienbindungen beschäftigt, insbesondere mit der Beziehung zwischen der radikalen Rechten und der Arbeiter:innenschaft (z. B. Damhuis 2020, Oesch 2008). Inwieweit gruppenbezogene Ansprachen im Kontext der Klimasozialpolitik genutzt werden, ist nach unserem Kenntnisstand bisher kaum untersucht worden. Gerade hier bietet die gruppenbezogene Analyse jedoch eine besonders vielversprechende Perspektive, da sie die verteilungspolitische Dimension der Klimasozialpolitik in ihrer kommunikativen Vermittlung präziser erfassen kann. Sie hinterfragt

damit die Annahme, dass verteilungspolitische Implikationen klimapolitischer Maßnahmen den betroffenen Gruppen unmittelbar und eindeutig bewusst seien.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass die verteilungspolitische Dimension der Klimasozialpolitik ein kommunikativ umkämpftes Feld darstellt, in dem reale verteilungspolitische Wirkungen und kommunikative Appelle politischer Akteur:innen durchaus auseinanderfallen können. Umkämpft ist dieses Feld insbesondere deshalb, weil sich gesellschaftliche Zuschreibungen sozialer Gruppen als „Unterstützer:innen“ oder „Gegner:innen“ unterschiedlicher klimasozialpolitischer Maßnahmen vielerorts erst herausbilden.

Letztlich helfen gruppenspezifische Analysen, die Differenzierung von strategischer und rhetorischer Kommunikation von derjenigen Kommunikation abzugrenzen, die wirklich belastbare Forderungen für soziale Gruppen stellt. So macht es einen Unterschied, ob man die sozialen Auswirkungen eines Gesetzes instrumentell kritisiert oder ob man tatsächlich belastbare Forderungen für spezifische soziale Gruppen stellt. Da Klimapolitik oft in einem Spannungsfeld mit sozial regressiven Umverteilungswirkungen steht (Flues und Thomas 2015; Gough 2017; Levinson 2019), läuft ambitionierte Klimapolitik Gefahr, ihre Legitimation bei den unteren Einkommensgruppen zu verlieren (Patterson 2023; Carattini et al. 2018). Zugleich bietet dieses Spannungsfeld politischen und medialen Akteur:innen sowie Energieanbieter:innen oder bürgerlichen Parteien mit traditionell schwacher sozialpolitischer Profilierung die Möglichkeit, sozial benachteiligten Gruppen der Gesellschaft plausible Repräsentationsangebote gegen eine solche Klimapolitik zu machen.

Zusammenfassend kombinieren wir gängige Typologien der Klimasozialpolitik zur Analyse der verteilungspolitischen Wirkungen konkreter Gesetze mit der Identifikation von *group appeals*, um den verteilungspolitischen Diskurs zu erfassen, der diese Gesetze begleitet. Dabei ist es möglich, dass die tatsächlichen verteilungspolitischen Effekte einer Maßnahme und ihre gruppenbezogene Kommunikation nicht kohärent sind. Die Perspektive der *group appeals* ist daher zentral für den Erkenntnisgewinn darüber, welche politischen Akteur:innen welche sozialen Gruppen im Kontext der Klimapolitik adressieren. In diesen Adressierungen verbergen sich substanzielle verteilungspolitische Konflikte, die bestehende Bindungen sozialer Gruppen an Parteien und Interessengruppen prägen – und künftig weiter prägen werden.

3. Aufbau und Methodik der Arbeit

Wir wenden die Kombination aus Klimasozialtypologien und dem Konzept der *group appeals* auf eine kritische Phase (2023–2024) der Debatte um das deutsche Gebäudeenergiegesetz (GEG) an, in der die weitreichende Dekarbonisierung der Heizungen im deutschen Gebäudebestand politisch ausgehandelt wurde. Dieser Fall bietet eine besonders geeignete Konstellation, um die Aushandlung von Gruppenbezügen im Kontext von Klimapolitik in modernen Parteiensystemen zu untersuchen. Beim GEG handelt es sich um ein ambitioniertes klimapolitisches Großprojekt, das nichts weniger als die vollständige Dekarbonisierung des deutschen Gebäudesektors zum Ziel hatte und damit erhebliche private wie öffentliche Investitionen erforderte, die mit ausgeprägten verteilungspolitischen Wirkungen einhergingen. Sowohl innerhalb der Regierung als auch in der Opposition fanden sich entschiedene Befürworter und Gegner dieses Vorhabens, was zu einer hoch salienten und öffentlich stark sichtbaren Debatte über die Ausgestaltung und insbesondere die sozialen Auswirkungen von Klimapolitik führte. Kurz gesagt verspricht die Analyse des GEG und seiner Kommunikation zwischen 2023 und 2024 zentrale Einsichten in die Konstitution klimasozialpolitischer Positionen politischer Parteien und Interessengruppen sowie deren Vermittlung durch Print- und Onlinemedien im deutschen Diskurs (weitere Details zum GEG finden sich in Abschnitt 4).

In einem ersten Schritt nutzen wir die beschriebene Klimasozialtypologie, um sowohl einen frühen, im März 2023 öffentlich gewordenen Gesetzentwurf als auch dessen spätere Modifikationen einzuordnen und die jeweiligen verteilungspolitischen Implikationen zu analysieren. Dabei identifizieren wir zugleich die relevanten sozialen Gruppen, die von den unterschiedlichen Versionen des revidierten GEG betroffen sind, darunter Eigentümer:innen, Mieter:innen, Stadt- und Landbewohner:innen, wohlhabende und bedürftige Haushalte sowie Bewohner:innen von Ein- und Mehrfamilienhäusern. In einem zweiten Schritt untersuchen wir die kommunizierten Gruppenbezüge von Interessengruppen und Parteien sowie deren mediale Vermittlung mithilfe großer Sprachmodelle.

Die Analyse der Kommunikation rund um das GEG erhebt den Anspruch, den gruppenspezifischen Diskurs von Interessengruppen, Parteien und Medien möglichst umfassend abzubilden. Zu diesem Zweck wurden alle einschlägigen Beiträge von 10 Parteien¹,

¹ Zudem wurden die Parteien Volt und ein Statement der Werteunion analysiert, allerdings aufgrund der geringen Anzahl an Dokumenten nicht in die Hauptanalyse mit einbezogen.

15 Interessengruppen sowie 12 Online- und Printmedien gesammelt und ausgewertet. Die Analyse folgt einem Mixed-Methods-Design, das mit einer händischen Auswertung randomisierter Stichproben beginnt. In diesem Schritt wurden sowohl die thematische Einschlägigkeit der Beiträge als auch Gruppenerwähnungen manuell kodiert. Diese Kodierungen dienten anschließend als Trainingsdaten für große Sprachmodelle (LLMs), die zur automatisierten Klassifikation des gesamten Korpus eingesetzt wurden. Ergänzend nutzten wir ein weiteres Sprachmodell, um die klimapolitischen Ambitionen von Parteien und Medien im Gebäudesektor zu messen.

Die thematische Einschlägigkeit der ausgewählten Quellen wurde in einem mehrstufigen Verfahren sichergestellt. Einschlägige Stellungnahmen von Interessengruppen wurden händisch recherchiert, gesammelt und in bereinigte Textdaten überführt. Für Parteien und Medien entwickelten wir spezifische Wörterbücher, um möglichst alle relevanten Pressemitteilungen (via Webscraping) und Medienartikel (via LexisNexis) zu erfassen. Der Vorteil dieser umfassenden Wörterbücher liegt darin, dass sie in der Regel alle einschlägigen Beiträge identifizieren, allerdings um den Preis einer hohen Zahl an Texten mit geringer oder fehlender thematischer Relevanz (Röth et al. 2024). Daher wurde für die Medien- und Parteiendaten ein zweiter Filter angewandt: Angelernte Assistent:innen kodierten die Beiträge danach, ob sie tatsächlich inhaltlich auf das GEG-Bezug nehmen. Auf Basis dieser Labels (thematisch einschlägig vs. nicht einschlägig) wurde ein Machine-Learning-Modell trainiert, das anschließend alle Beiträge automatisiert auf ihre Relevanz prüfte (vgl. Technical Appendix, Teil A.1). Für die finale Analyse beschränken wir den Datensatz auf einschlägige Beiträge aus dem Zeitraum Januar 2023 bis Dezember 2024, der die zentrale Phase der GEG-Debatte innerhalb der Ampel-Koalition umfasst und mit dem Ausscheiden der FDP aus der Koalition sowie den darauffolgenden Neuwahlen endet.

Neben den Gruppenbezügen klassifizieren wir auch die klimapolitischen Ambitionen mithilfe eines weiteren Sprachmodells. Verteilungspolitische Aspekte von Klimapolitik sind primär für jene Akteur:innen relevant, die einen hohen klimapolitischen Anspruch haben. Mit anderen Worten: Wer keine Notwendigkeit für Veränderung sieht, braucht auch keine sozialen Belastungen zu legitimieren. Damit stellt die Klimaambition eine wichtige Kontextdimension des Diskurses dar. Im Gegensatz zu den Gruppenbezügen werden die Klimaambitionen auf Dokumentenebene bestimmt, da hierfür Kontextinformationen und eine umfassendere Textinterpretation erforderlich sind. Wir nutzen hierzu sogenannte Prompts, also strukturierte

Aufforderungen an ein generisches Sprachmodell, die eine Klassifikation nach vordefinierten Kriterien ermöglichen. Zum Einsatz kommt GPT-4o, ein leistungsfähiges Sprachmodell (vgl. Technical Appendix, Teil A.2). Da dieses Modell die Texte erneut verarbeitet und zugleich anzeigt, wenn kein Bezug zum GEG vorliegt, nutzen wir diesen Analyseschritt zusätzlich zur erneuten Überprüfung der thematischen Einschlägigkeit. Texte ohne relevante Informationen zum Heizungsgesetz werden entsprechend ausgeschlossen. Nach dieser mehrstufigen Selektion verbleiben 605 Pressemitteilungen von Parteien, 2.032 Medienartikel und 64 Stellungnahmen von Interessengruppen für die finale Analyse (siehe Tabelle 2).

Auf dieser Datengrundlage erfolgt die Klassifikation der Gruppenerwähnungen. Dabei werden gruppenspezifische Erwähnungen entlang zentraler Stakeholder-Kategorien identifiziert. Diese Klassifikation stellt den methodisch anspruchsvollsten Schritt dar, da Gruppenbezüge häufig in kurzen Textfragmenten auftreten, intersektional verschränkt sind und semantisch sehr unterschiedlich formuliert werden. In einzelnen Sätzen können mehrere – teils überlappende – Gruppen gleichzeitig adressiert werden. So fordert Die Linke beispielsweise: „[i]n der niedrigsten Einkommensklasse wird ein Großteil der Kosten für den Heizungstausch übernommen, in der höchsten Einkommensklasse sinkt die Förderung auf null“ (Die Linke 2023). Dieser Satz vereint eine Bezugnahme auf bedürftige Haushalte („niedrigste Einkommensklasse“) mit einer Bezugnahme auf wohlhabende Haushalte („höchste Einkommensklasse“). Ein geeignetes Sprachmodell muss in der Lage sein, diese unterschiedlichen Gruppenbezüge korrekt zu identifizieren und zuzuordnen.

Tabelle 2: Übersicht Daten und Akteur:innen

	Zeitraum	Gesammelte Dokumente	Analysierter Zeitraum	Analysierte Dokumente	Akteur:innen
Parteien	10.11.2022 – 18.02.2025	935	01.01.2023 – 31.12.2024	605	Grüne, SPD, SSW, LINKE, CDU, FDP, CSU, Bündnis Deutschland, BSW, AFD
Medien	10.01.2022 – 01.12.2024	5349	01.01.2023 – 31.12.2024	2032	SZ (online), SZ (print), taz, Spiegel (online), FAZ (online), FAZ (print), Focus (online), Bild (online), Bild (print Bund), Bild (print plus), Welt (online), Welt (print)
Interessen- gruppen	01.01.2023 – 18.12.2024	64	01.01.2023 – 31.12.2024	64	Umwelt (NABU), Mieter:innen (DMB), Erneuerbare (BEE), Sozialverbände (AWO, Caritas, Diakonie, Paritätischer WB), Energieanbieter (BDEW), Städte (DST), Eigentümer:innen und Immobilienwirtschaft (GDW, ZIA, BID, HuG), Kommunale Energieversorgung (VKU), Versicherungen Eigentümer:innen (GDV)

Zur Vorbereitung kodieren angelernte Assistent:innen Zufallsstichproben der Beiträge auf Token-Ebene, indem Textfragmente markiert werden, in denen etwa von Mieter:innen oder bedürftigen Personen die Rede ist. Diese Fragmente werden entsprechend unserer Stakeholder-Kategorisierung gelabelt. Die annotierten Daten sämtlicher Interessengruppenbeiträge sowie die randomisierten Stichproben der Medien- und Parteidaten dienen anschließend als Trainingsdaten für ein großes Sprachmodell. Wir verwenden hierfür ein deutschsprachiges, vortrainiertes BERT-Modell (bert-base-german-cased), das mittels einer Multi-Label-Token-Klassifikation auf unseren annotierten Daten feinabgestimmt wird. Das Modell lernt so, textuelle Muster einzelner Gruppen auf Token-Ebene zuzuordnen. Die Validierungsergebnisse zeigen, dass auf diese Weise eine zuverlässige Klassifikation möglich ist. Das trainierte Modell wird anschließend auf den gesamten relevanten Korpus angewandt, um alle Gruppenerwähnungen zu identifizieren (eine detaillierte Beschreibung des Vorgehens ist im Technical Appendix, Teil A.3 zu finden).

Gruppenerwähnungen unterscheiden sich jedoch nicht nur hinsichtlich ihrer Zielgruppe, sondern auch hinsichtlich ihrer Valenz. Gruppen können positiv, neutral oder negativ erwähnt werden. Diese Dimension wurde in den Stichproben ebenfalls kodiert. Dabei zeigt sich ein Muster, das aus der Forschung zu sozialen Gruppen in der politischen

Kommunikation bekannt ist (Stuckelberger und Tresch 2024): Die meisten Gruppen werden überwiegend positiv oder neutral erwähnt. Bedeutende Ausnahmen bilden jedoch unter anderem Migrant:innen, Kriminelle und wohlhabende Gruppen. In unserem Fall sind insbesondere die häufig negativen Erwähnungen wohlhabender Haushalte relevant. Während etwa 97 % der Erwähnungen von Mieter:innen, Eigentümer:innen und bedürftigen Gruppen neutral oder positiv sind, werden wohlhabende Gruppen in 76 % der Fälle negativ und nur in 8% der Fälle positiv erwähnt.

Da bedürftige Gruppen, Mieter:innen und Eigentümer:innen überwiegend positiv dargestellt werden, während wohlhabende Gruppen überwiegend negativ adressiert werden, verwenden wir zwei Metriken zur Abbildung der klimasozialpolitischen Positionen der Akteur:innen. Erstens setzen wir die prozentualen Erwähnungen von Mieter:innen ins Verhältnis zu den Erwähnungen von Eigentümer:innen. Wird eine Partei beispielsweise in 10 % aller Sätze zugunsten von Mieter:innen aktiv, aber nur in 5 % zugunsten von Eigentümer:innen, so erfassen wir diesen relativen kommunikativen Einsatz als Differenzwert von 5 Prozentpunkten. Zweitens addieren wir die Erwähnungen von bedürftigen und wohlhabenden Gruppen, da die positive Bezugnahme auf Bedürftige und die negative Bezugnahme auf Wohlhabende in der Regel beide Ausdruck einer Forderung nach stärkerer finanzieller Beteiligung wohlhabender Haushalte an der Dekarbonisierung des Gebäudesektors sind. Auf diese Weise können wir die Positionen aller analysierten Akteur:innen entlang der Dimensionen Eigentumsstruktur und Bedürftigkeit abbilden und mit ihren klimapolitischen Ambitionen in Beziehung setzen.

Bevor wir in Abschnitt 7 zu den Ergebnissen der gruppenbasierten Kommunikation zurückkehren, führen wir in Abschnitt 4 zunächst in die Entwicklung des GEG ein, analysieren in Abschnitt 5 dessen verteilungspolitische Wirkungen und diskutieren in Abschnitt 6 die flankierenden sozialen Maßnahmen, die sogenannten Entlastungspakete.

4. Die Entwicklung des GEG: Zwischen ökologischer Notwendigkeit und sozialer Verträglichkeit

Mit dem Amtsantritt der Ampel-Koalition aus SPD, Grünen und FDP im Dezember 2021 wurde ein ambitioniertes klimapolitisches Programm vereinbart. Im Koalitionsvertrag legte die Bundesregierung fest, dass ab dem Jahr 2025 jede neu eingebaute Heizung auf Basis von 65 % erneuerbaren Energien betrieben werden soll (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021,

70). Ziel war eine grundlegende Reform des GEG, das zuvor 2020 in Kraft getreten war, um den Energieverbrauch und die CO₂-Emissionen im Gebäudesektor signifikant zu senken.

Mit dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im Februar 2022 verschärfte sich die energiepolitische Lage dramatisch. Deutschland, das stark von russischem Gas abhängig war, geriet in eine Energiekrise. Dies führte zu einem politischen Umdenken in der Energiepolitik: Die Versorgungssicherheit rückte in den Vordergrund, gleichzeitig wurde der Druck größer, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu beenden. Als Reaktion auf die Energiekrise kündigten Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck (Grüne) und Bundesbauministerin Klara Geywitz (SPD) im März 2022 an, das 65-Prozent-Ziel beim Heizungseinbau bereits auf den 1. Januar 2024 vorzuziehen (Bundesregierung 2023). Damit sollten fossile Heizsysteme – insbesondere neue Gasheizungen – schrittweise aus dem Markt gedrängt und der Umstieg auf klimafreundliche Technologien beschleunigt werden.

Im Februar 2023 gelangte ein früher Entwurf zur GEG-Novelle an die Öffentlichkeit. Darin waren sehr konkrete und teils verpflichtende Vorgaben für den Einbau von Heizungen enthalten, insbesondere die Pflicht, neue Heizungen ab 2024 mit mindestens 65 % erneuerbarer Energie zu betreiben. Die Vorschläge wurden medial als „Heizungsverbot“ interpretiert. Dies löste eine hitzige öffentliche und politische Debatte aus. Kritiker:innen warnten vor unsozialer Überregulierung, enormen Kosten für Hauseigentümer:innen und einem Eingriff in die Eigentumsfreiheit. Im Zuge der Diskussionen, besonders unter Druck von Eigentümerverbänden und liberal-konservativen Medien, stellte sich die FDP offen gegen den Gesetzentwurf. Sie verlangte Nachbesserungen hinsichtlich der Technologieoffenheit (z. B. für Wasserstoff und Hybridlösungen) und forderte längere Übergangsfristen sowie stärkere Förderzusagen (Tagesschau 2023). Im April 2023 blockierte die FDP die Einbringung des Gesetzes in den Bundestag. Damit drohte ein zentrales klimapolitisches Vorhaben der Koalition zu scheitern.

Nach monatelangem Ringen einigten sich die Koalitionsparteien im Juni 2023 auf einen Kompromiss. Die zentrale Neuerung war die Verknüpfung des GEG mit der kommunalen Wärmeplanung: Die Pflicht zur 65-Prozent-Regel sollte erst gelten, nachdem die jeweilige Kommune einen Wärmeplan vorgelegt hat – für Großstädte ab Mitte 2026, für kleinere Kommunen ab Mitte 2028 (Bundesregierung 2024a). Zudem wurden Ausnahmen und Übergangsfristen erweitert sowie Förderungen konkretisiert.

Trotz der Einigung und der geplanten Abstimmung im Bundestag kam es im Juli 2023 zu einem überraschenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Nach einem Eilantrag eines CDU-Abgeordneten stoppte das Gericht kurzfristig die geplante Verabschiedung des Gesetzes. Begründet wurde dies mit unzureichender Vorbereitungszeit für die Abgeordneten, da der finale Gesetzentwurf zu kurzfristig eingebracht worden war (Deutscher Bundestag 2023a). Die Abstimmung wurde daraufhin vertagt. Nach erneuter Beratung und formaler Korrektur der parlamentarischen Abläufe wurde das GEG schließlich am 8. September 2023 im Bundestag mit den Stimmen der Ampel-Koalition beschlossen. Es enthielt nun klarere Übergangsregelungen, technologieoffene Formulierungen und eine enge Verzahnung mit kommunalen Wärmestrategien (Deutscher Bundestag 2023b). Der Bundesrat stimmte am 29. September 2023 zu. Das Gesetz trat am 1. Januar 2024 in Kraft.

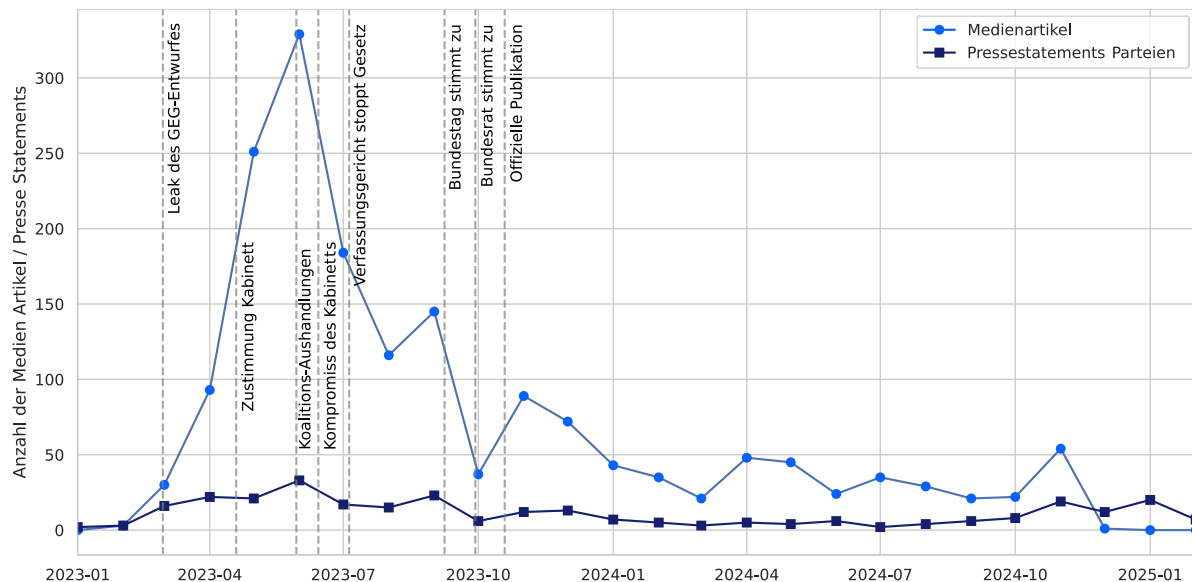
Im November 2023 erklärte das Bundesverfassungsgericht die Umwidmung von 60 Mrd. € aus dem Corona-Sondervermögen für Klimaschutzmaßnahmen im Nachtragshaushalt 2021 für verfassungswidrig. Diese Entscheidung hatte weitreichende Folgen: Auch Förderprogramme, die für das GEG gedacht waren, standen plötzlich auf dem Prüfstand oder mussten ausgesetzt werden (Tagesschau 2023b). Die Finanzierung der Heizungsförderung wurde vorübergehend eingefroren, was wiederum das Vertrauen in die Umsetzbarkeit des Gesetzes schwächte. Als Reaktion auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts verabschiedete die Bundesregierung im März 2024 das Zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz (Bundesregierung 2024b). Darin wurden neue rechtssichere Finanzierungsgrundlagen für Klima- und Transformationsmaßnahmen geschaffen. Auch die Heizungsförderung nach dem GEG wurde neu geregelt. Die Mittel stammen nun aus dem regulären Bundeshaushalt und dem Klima- und Transformationsfonds (KTF), allerdings in teils reduzierter Form. Priorisiert werden seitdem einkommensschwache Haushalte und besonders effiziente Systeme.

Insbesondere im Jahr 2023 entstand um das GEG eine hoch sichtbare und kontrovers geführte Debatte, die sich in einer sehr salienten Thematisierung der Parteien und Medien widerspiegelt. Abbildung 1 verdeutlicht, dass in der Hochphase der Kontroverse monatlich über 300 Medienartikel publiziert wurden, die sich primär mit dem GEG auseinandersetzten.

Nachdem wir die Entwicklungsschritte des GEG *deskriptiv* nachgezeichnet haben, werfen wir in den folgenden Abschnitten einen *analytischen* Blick auf das verteilungs- und sozialpolitische Profil des GEG. Zunächst bauen wir auf der Debatte zur „Klimasozialpolitik“

auf, um das GEG im Zusammenspiel aus klima- und sozialpolitischen Maßnahmen konzeptionell besser einordnen und verstehen zu können.

Abbildung 1: Mediale Bedeutung des Heizungsgesetzes



Hinweis: Die zugrundeliegenden Daten stammen aus der Analyse der Kommunikation zum GEG (vgl. Abschnitt 3 und den Technischen Anhang für das Vorgehen).

5. Verteilungspolitische Analyse des GEG

Das Ausmaß der individuellen Betroffenheit vom GEG wird vor allem durch die finanziellen Möglichkeiten und die Eigentumsstruktur (Mieter:in/Eigentümer:in) bestimmt. Darüber hinaus beeinflussen auch die Wohnstruktur (Ein- oder Zweiparteienhaus vs. Mehrparteienhaus) sowie die Geographie (Stadt vs. Land) die Verteilung von Fördermitteln und die Kosten des Heizungstausches. Für Bewohner:innen und Eigentümer:innen von Mehrparteienhäusern sind zentrale Heizlösungen im Rahmen kommunaler Wärmeplanung effizienter, aber der Zugang zu Fernwärme ist geographisch häufig auf Ballungszentren und Städte konzentriert. In ländlichen Regionen hingegen ist der Zugang zu zentralen Versorgungsstrukturen wie Fernwärme oft eingeschränkt, was individuelle Investitionslasten erhöht. Tatsächlich sind die Bewohner:innen entlang dieser Kategorien von unterschiedlichen Anreizen für ihre Heizungstypen und Investitionsentscheidungen betroffen. Aus unserer verteilungspolitischen Übersicht lassen sich somit verschiedene soziale Gruppen ableiten, die in unterschiedlichem Maße vom GEG und der künftigen Wärmeplanung betroffen sind (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Verteilungspolitisch relevante Gruppen des GEG

Merkmal der Gruppe		
Finanzielle Möglichkeiten	Bedürftig	Wohlhabend
Bewohner:innen der Wohneinheit	Mieter:innen	Selbstnutzender Eigentümer:innen
Struktur der Wohnsituation	Mehrfamilienhaus	Einfamilienhaus
Ort der Wohneinheit	Stadt	Land

Durch die Förderung der neuen Heizungssysteme im Rahmen des GEG sind mehrere verteilungspolitische Effekte zu beobachten. Die zwei wichtigsten verteilungsrelevanten Gruppen sind Eigentümer:innen mit Gas- oder Ölheizungen, unterschieden in selbstnutzende Eigentümer:innen und Vermieter:innen, sowie Mieter:innen.

Selbstnutzende Eigentümer:innen mit geringen finanziellen Ressourcen, die noch alte, ineffiziente Heizungssysteme besitzen, stellen eine der am stärksten durch das GEG betroffenen Gruppen dar. Ihnen stehen eine Reihe staatlicher Unterstützungen für den Heizungstausch zu: die Grundförderung von 30 %, der einkommensabhängige Bonus von 30 % (bei einem zu versteuernden Haushaltseinkommen von unter 40.000 €), der Klimageschwindigkeitsbonus von 20 % für den frühzeitigen Austausch alter fossiler Heizungen sowie der Innovationsbonus für die Nutzung von natürlichen Kältemitteln bzw. Erd-, Wasser- oder Abwasserwärme bei Wärmepumpen von 5 %. Addiert würde das eine Förderung von 85 % ergeben, welche allerdings durch ein Förderungslimit von 70 % gedeckelt ist (BMWK 2023). Eine Eigenbeteiligung von 30 % bleibt somit bestehen und kann insbesondere bei einkommensschwachen Eigentümer:innen finanziell schwer verkraftbar sein. Dies trifft in besonderem Maße auf verschuldete Geringverdiener:innen (Sozial-Klimarat 2024, 29) sowie auf jene älteren Personen zu, deren verfügbares Haushaltseinkommen bei unter 40.000 € brutto im Jahr liegt, was die Fähigkeit zur Eigenfinanzierung notwendiger energetischer Sanierungen erheblich einschränkt (BMAS 2024, 110-111). Hinzu kommt, dass

Banken älteren Eigentümer:innen entweder nur zu ungünstigen Konditionen oder gar keine Kredite mehr vergeben, wodurch die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen zum Heizungs austausch zusätzlich erschwert wird.

Im Gegensatz zu selbstnutzenden Eigentümer:innen können Vermieter:innen nur maximal 35 % der möglichen Förderung von 70 % bekommen, da sie nur einen Anspruch auf die staatliche Grundförderung von 30 % und den Innovationsbonus von 5 % haben (BMWK 2023). Vermieter:innen können somit weniger als die Hälfte der Kosten für ein klimafreundliches Heizungssystem rückerstattet bekommen. Dadurch werden vor allem **Vermieter:innen mit niedrigem Einkommen** überproportional belastet.

Für die betroffenen Mieter:innen ergibt sich die Situation, dass sie grundsätzlich nicht an der Entscheidung über das neue Heizungssystem beteiligt sind, jedoch einen Teil der Investitionskosten über die Modernisierungsumlage mittragen müssen. Sofern Vermieter:innen eine staatliche Förderung beanspruchen, dürfen sie bis zu 10 % der nach Abzug der Förderung und eines pauschalen Abschlags von 15 % für künftig eingesparte Instandhaltungs- und Reparaturkosten verbleibenden Investitionskosten auf die Jahresmiete umlegen (BMWK 2023).² Die monatliche Umlage ist zudem auf 50 ct pro Quadratmeter begrenzt. Die Investitionskosten für Wärmepumpen sind nur dann voll umlagefähig, wenn diese eine Jahresarbeitszahl von mindestens 2,5 erreichen. Andernfalls dürfen lediglich 50 % der Kosten auf die Mieter:innen umgelegt werden. Dadurch sollen Fehlanreize bei der Wahl ineffizienter Heizsysteme vermieden werden. Für Vermieter:innen könnte dennoch der finanzielle Anreiz bestehen, ein Heizungssystem von eher mittlerer Qualität zu kaufen, um die Kosten für die Anlage zu minimieren und dennoch von der maximalen Umlage von bis zu 50 ct pro Quadratmeter auf die Mieter:innen zu profitieren. Auch hier sind es vor allem **Mieter:innen mit niedrigem Einkommen**, die einer besonderen finanziellen Belastung ausgesetzt sind.

Die Vermietung von bzw. das Wohnen in einem Mehrparteienhaus stellt sich ebenfalls als Nachteil heraus: Bei der Förderung wird die erste Wohneinheit im Mehrparteienhaus mit förderfähigen Ausgaben von bis zu 30.000 € berücksichtigt, die Wohneinheiten zwei bis sechs jeweils mit 15.000 €, und ab der siebten Wohneinheit mit jeweils 8.000 € (BAFA 2025). Auch wenn der Besitz mehrerer Wohneinheiten auf einkommensstarke Vermieter:innen schließen

² Ohne staatliche Förderung sind es 8 % des Eigenbetrags.

lässt, kann die gestaffelte Begrenzung der förderfähigen Ausgaben je Wohneinheit im Mehrparteienhaus dazu führen, dass wirtschaftliche Erwägungen bei der Investition überwiegen. Dadurch steigt das Risiko, dass sich Vermieter:innen nicht für die effizientesten Heizsysteme entscheiden, was sich wiederum nachteilig auf die Betriebskosten und Wohnqualität der Mieter:innen auswirken kann.

Es lässt sich also festhalten, dass insbesondere Mieter:innen mit geringen Einkommen durch Mieterhöhungen und fehlendem Mitspracherecht von einer Heizungsmodernisierung überproportional benachteiligt sind. Gleichzeitig können auch Vermieter:innen mit begrenzten finanziellen Möglichkeiten stark belastet werden, da die staatliche Förderung für nicht selbstnutzende Vermieter:innen auf maximal 30 bis 35 % der Investitionskosten begrenzt ist. Im Gegensatz dazu können einkommensstärkere Vermieter:innen die verbleibenden Investitionskosten eher tragen und sich häufiger effizientere, aber teurere Heizsysteme leisten. In solchen Fällen profitieren auch die Mieter:innen, etwa durch geringere Betriebskosten oder niedrigere CO₂-Kosten. Angesichts der überproportionalen Benachteiligung von geringverdienenden Vermieter:innen und Mieter:innen sowie der bereits beschriebenen finanziellen Schwierigkeiten von geringverdienenden selbstnutzenden Eigentümer:innen beim anstehenden Heizungswechsel weist die Förderung des bestehenden GEG erhebliche Lücken auf.³

Gleichzeitig hat die Ampel-Koalition flankierende Maßnahmen beschlossen, die zwar nicht direkt im Zuge des GEG beschlossen wurden, aber dennoch verteilungspolitisch relevant sind. Diese werden im Folgenden kurz vorgestellt und eingeordnet, um ein differenziertes Bild des klimasozialpolitischen Erbes der Ampel-Koalition zu zeichnen.

6. Flankierende Maßnahmen zum GEG

Auf den inflationsbedingten Rückgang der Einkommen im Jahr 2022 reagierte die Bundesregierung mit einer Reihe von steuer- und sozialpolitischen Maßnahmen. Die vier

³ Unsere Analyse deckt sich mit jener des Sozial-Klimarates und seinem „Persona-Ansatz“, der ebenfalls diese Bevölkerungsgruppen als überproportional belastet ansieht (Sozial-Klimarat 2024). Der Sozial-Klimarat untersucht damit anhand typischer Haushaltstypen, wie Eigentümer:innen und Mieter:innen mit unterschiedlichem Einkommen, die sozialen Auswirkungen energiepolitischer Maßnahmen. Auch die Reaktionen, Analysen und daraus folgenden Forderungen, beispielsweise die Kritik des Deutschen Mieterbundes, der größten und stärksten Interessenvertretung der deutschen Mieter:innen, aber auch die Reaktion von wirtschaftsliberalen Verbänden wie der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft weisen auf die verteilungspolitischen und sozialen Mängel des GEG aus verschiedenen politischen Lagern hin.

wesentlichsten Pakete sind hinsichtlich ihrer Zielsetzung allerdings sehr unterschiedlich: das Inflationsausgleichsgesetz (2022), das Entlastungspaket III (2022), der Abwehrschirm (2022) und die Reform der Agrardiesel-Subvention (2023-2024). Die genannten Entlastungs- und Steuermaßnahmen haben das GEG nicht inhaltlich umgeschrieben, aber die Ausgestaltung des klimasozialpolitischen Fördermixes beeinflusst.

6.1 Inflationsausgleichsgesetz (IAG)

Das IAG zielte auf die Abmilderung der kalten Progression durch die Anhebung des Regelfreibetrags und die Verschiebung der Steuersätze ab (Deutscher Bundestag 2022). Damit erreichte es eine Entlastung insbesondere für mittlere und höhere Erwerbseinkommen. Verteilungspolitisch war das IAG also eher an den mittleren Einkommen orientiert und bedeutete keine gezielte Entlastung zugunsten von niedrigen Einkommensgruppen. In Anlehnung an das Steuerkonzept des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) warf etwa die Arbeitnehmerkammer Bremen dem IAG vor, „nicht zielgerichtet“ zu sein und sprach sich stattdessen für direkte Transfers an Geringverdienende aus (Arbeitnehmerkammer Bremen 2022). Parallel dazu beschlossene familienbezogene Maßnahmen (z. B. Anhebung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge) verstärkten allerdings die relative Entlastung für Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen. Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass das IAG nicht dazu diente, die verteilungspolitischen Mängel für die vom GEG besonders betroffenen Gruppen abzumildern, sondern eine breite steuer- und familienpolitische Entlastung in Reaktion auf die relativ hohe Inflation von knapp 8 % im Jahr 2022 darstellte.

6.2 Entlastungspaket III

Das dritte Entlastungspaket zielte ebenso darauf ab, private Haushalte und Unternehmen in der Energiekrise zu unterstützen und die hohe Inflation abzufedern. Zentrale Elemente waren eine befristete Senkung der Umsatzsteuer auf Gas- und Fernwärmelieferungen von 19 auf 7 % (vom 1. Oktober 2022 bis 31. März 2024), die Verschiebung der nächsten Erhöhung des nationalen CO₂-Preises um ein Jahr, die Ankündigung einer Strompreisbremse mit (Teil)Finanzierung durch Abschöpfung von Zufallsgewinnen am Strommarkt, die Verlängerung des Spitzenausgleichs bei der Strom- und Energiesteuer für das Produzierende Gewerbe sowie Härtefallhilfen und KfW-Programme für besonders betroffene Unternehmen und Einrichtungen (BMF 2022). Das dritte Entlastungspaket enthielt ebenso eine Vielzahl von

Leistungen für bestimmte Zielgruppen, wie z. B. eine einmalige Energiepauschale für Rentner:innen und Studierende, eine Neugestaltung des Wohngeldes mit Hinzurechnung der Heizkosten und eine Erhöhung von Kindergeld und Kinderzuschlag. Im Familienbereich wurden das Kindergeld ab dem 1. Januar 2023 auf einheitlich 250 € je Kind erhöht und die Kinderfreibeträge entsprechend angepasst, der Kinderzuschlag wurde auf bis zu 250 € pro Monat angehoben. Steuerlich wurde parallel mit dem Inflationsausgleichsgesetz der Einkommensteuertarif 2023/2024 an die Inflation angepasst (höherer Grundfreibetrag und verschobene Tarifeckwerte), um die kalte Progression zu mildern.

Anders als das Inflationsausgleichsgesetz enthält das dritte Entlastungspaket sowohl pauschale als auch gezieltere Transfers (Energiepreispauschale für Rentner:innen, 200 € für Studierende, Heizkostenzuschuss, Wohngeld Plus, höheres Kindergeld/Kinderzuschlag). Familien, insbesondere mit niedrigen und mittleren Einkommen, profitieren überdurchschnittlich, ebenso Rentner:innenhaushalte und Studierende. Somit dämpfte das Entlastungspaket III soziale Härten bei den Heizkosten und damit den Vorwurf, das GEG treibe Mieter:innen in die Kostenfalle. Gleichzeitig ändert dies nichts an der Tatsache, dass die Kosten des Heizungsaustausches für einkommensarme selbstnutzende Eigentümer:innen und Vermieter:innen schwer zu stemmen sind. Zudem sind einige der Maßnahmen nur zeitlich befristet (z. B. Senkung der Umsatzsteuer auf Gas- und Fernwärmelieferungen sowie Einmalzahlungen an Rentner:innen und Studierende).

6.3 Abwehrschirm

Der „Abwehrschirm“ ist mit einem Volumen von bis zu 200 Mrd. € das fiskalisch umfassendste Schutzpaket, das die Bundesregierung Ende 2022 aufgesetzt hat, um die Folgen der Energiekrise abzufedern. Kern sind die Gas-, Wärme- und Strompreisbremsen 2023 (mit Rückwirkung ab Januar und einer einmaligen Soforthilfe im Dezember 2022) sowie Stützungs- und Garantierahmen für besonders betroffene Energieunternehmen (Bundesregierung 2022; siehe auch Tagesschau 2022). Für Haushalte und kleine/mittlere Betriebe gilt ein gedeckelter Preis für ein Grundkontingent (typisch: 80 % des Vorjahresverbrauchs bei 40 ct/kWh Strom, 12 ct/kWh Gas, 9,5 ct/kWh Fernwärme; darüber gilt der Marktpreis). Für Industrie gelten niedrigere gedeckelte Preise auf 70 % des Referenzverbrauchs (13 ct/kWh Strom, 7 ct/kWh Gas, jeweils netto). Die Maßnahmen senkten die Spitzenpreise, dämpften die Inflation spürbar und stabilisierten Versorger und Märkte.

Die Preisbremsen sind breitenwirksam und nicht einkommensgeprüft. Nominal profitieren Haushalte mit höherem Verbrauch (tendenziell eher höhere Einkommen) stärker. Da aber die unteren Einkommensgruppen einen größeren Ausgabenanteil für Energie aufweisen, mildert die Preisdämpfung dort real besonders. Die sozialpolitische Zielgenauigkeit wurde in der Breite durch parallellaufende, stärker zielgerichtete Transfers (z. B. Wohngeld Plus, Heizkostenzuschüsse, Einmalzahlungen) ergänzt. Kurzfristig beruhigt der Abwehrschirm die Lage auf der Verbrauchsseite, schwächt aber die ökonomischen Anreize zum schnellen Heizungstausch und trug zur Haushaltskrise des Bundes im Jahr 2023 bei, was die Planbarkeit, die Ausgestaltung und den Start der neuen GEG-Förderung politisch umkämpfter machte (taz 2023).

6.4 Reform der Agrardiesel-Subvention

Nach dem Haushaltsurteil des Bundesverfassungsgerichts hatte die Bundesregierung im Dezember 2023 zunächst die vollständige Abschaffung der Entlastung sowie die Aufhebung der Kfz-Steuerbefreiung für land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge vorgeschlagen. Der Anfang 2024 gefundene Kompromiss belässt jedoch die Kfz-Steuerbefreiung und sieht stattdessen ein Stufenmodell für den Agrardiesel vor: Für den Verbrauch des Jahres 2024 beträgt die Rückvergütung noch 60 % der bisherigen Entlastung (rund 12,9 ct/L), für 2025 noch 30 % (rund 6,4 ct/L), ab 2026 entfällt sie vollständig. Rückvergütungen für den Verbrauch 2023 bleiben unverändert (Wigger 2024). Fiskalisch ergeben sich gesamtstaatlich Einsparungen in der Größenordnung von etwa 0,2 Mrd. € im Jahr 2024, rund 0,34 Mrd. € im Jahr 2025 und ab 2026 etwa 0,48–0,5 Mrd. € jährlich (ebenda). Begründet wurde die Reform mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung und dem Abbau umweltschädlicher Subventionen. Politisch hat die Reform zu einer Fairnessdebatte über die Verteilung der „Transformationslasten“ geführt, welche die öffentliche Unterstützung für das GEG belastete, aber keine unmittelbare verteilungspolitische Auswirkung auf die Politik des Heizungstausches hatte.

6.5 Fazit: Kurzfristige Kostenentlastung auf der Miet- und Verbrauchsseite

Die vier beschriebenen Pakete und Maßnahmen haben die Verteilungswirkung des GEG vor allem indirekt beeinflusst: kurzfristige Kostenentlastung für breite Gruppen im Gefolge der Inflations- und Energiekrise (Miet- und Verbrauchsseite) bei gleichzeitig weiterhin

konzentrierten Investitionslasten für Eigentümer:innen und Vermieter:innen. Darüber hinaus hat der Abwehrschirm den fiskalischen Spielraum für GEG-spezifische Förderungen negativ beeinflusst, während die Agrardiesel-Reform die öffentliche Debatte zu den Kosten der grünen Transition kontroverser machte und eine Angriffsfläche gegen „grüne Eliten“ bot.

Anhand der verteilungspolitischen Analyse können wir nun eruieren, inwieweit das GEG kommunikativ gegen die Ampel-Koalition verzerrt bzw. instrumentalisiert wurde oder doch einen realen verteilungs- und sozialpolitischen Kern hatte. Die Kommunikation von Gesetzen kann deren Wahrnehmung durch Bürger:innen wesentlich prägen. Gruppenspezifische Kommunikation liefert Informationen darüber, welche Akteur:innen welche sozialpolitischen Implikationen des GEG hervorheben und, wo zutreffend, vorrangig die Interessen sozial Benachteiligter, von Mieter:innen, Vermieter:innen sowie der städtischen oder ländlichen Bevölkerung betont werden.

Hierbei nehmen wir die Perspektive sozialer Gruppen ein, die kommunikativ adressiert werden. Wie in Abschnitt 2 dargelegt, kann die kommunikative Repräsentation sozialer Gruppen eine wichtige Rolle dabei spielen, die gesellschaftliche Akzeptanz von Reformen zu fördern bzw. zu erschweren.

7. Die sozial- und klimapolitische Kommunikation zum GEG

Die verteilungspolitische Analyse hat gezeigt, dass sich soziale Gruppen benennen lassen, die von den klimapolitischen Ambitionen des GEG unterschiedlich betroffen sind. Entsprechend kann die gruppenspezifische Kommunikation darüber Aufschluss geben, welche Akteur:innen welche sozialpolitischen Implikationen des GEG hervorheben und ggf. primär die Interessen von sozial Bedürftigen, Mieter:innen, Vermieter:innen, städtischer oder ländlicher Bevölkerung betonen. Im Abschnitt 3 haben wir das methodische Vorgehen erläutert und führen nun von den Parteien, über die Interessengruppen und Medien durch die Ergebnisse,

Empirisch zeigte sich bereits durch die manuellen Annotationen, dass Eigentumsstruktur und finanzielle Situation als sehr relevante Bezüge gruppenspezifischer Kommunikation genutzt werden, während der Stadt-Land-Konflikt und die Wohnstruktur kaum eine Rolle spielten. Entsprechend konzentriert sich die weitere Analyse auf die beide relevanten Gruppenkategorien und stellt diese in den Kontext der klimapolitischen Ambitionen.

7.1 Klimapolitische Positionierung und Gruppenbezüge der Parteien

Die klimapolitische Ambition des GEG ist eng mit den Kosten der CO₂-Vermeidung im Gebäudesektor verknüpft. Politischer Widerstand gegen Klimapolitik entsteht insbesondere dort, wo Emissionsminderungen mit hohen Kosten verbunden sind, und ausgeprägte Zielkonflikte hervorrufen (Patterson 2023; Carattini et al. 2018). Vor diesem Hintergrund zählt das GEG zu den ehrgeizigsten Dekarbonisierungsprojekten im europäischen Bausektor. Aufgrund der starken Abhängigkeit deutscher Haushalte von fossilen Energieträgern wie Gas und Öl ist die angestrebte Dekarbonisierung nicht nur technisch anspruchsvoll, sondern auch mit erheblichen finanziellen und sozialen Belastungen verbunden.

Die Schätzungen der hierfür erforderlichen Investitionen variieren erheblich. Sie reichen von etwa 77,3 Mrd. € bis 2030 (bzw. 196 Mrd. € bis 2045) bis hin zu deutlich höheren Kostenannahmen (Söllner 2023). Umgerechnet entsprechen diese Investitionen durchschnittlichen Vermeidungskosten von rund 1.820 € pro vermiedener Tonne CO₂. Dieser Wert liegt deutlich über den Preisen im Emissionshandel, die sich typischerweise im Bereich von 50 bis 100 € pro Tonne bewegen. Die klimapolitische Ambition des GEG ging damit mit hohen Grenzvermeidungskosten einher.⁴ Die Begründung dieser Kosten als Notwendigkeit ergab sich in der Regel aus den Vorgaben des deutschen Klimaschutzgesetzes und/oder aus den antizipierten Wirkungen des zweiten europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS II).⁵

Die parteipolitischen Positionen zum GEG reichen von uneingeschränkter Zustimmung zur vollständigen Dekarbonisierung des deutschen Gebäudesektors bis hin zur grundlegenden Ablehnung klimapolitischer Eingriffe in diesem Politikfeld. Dazwischen finden sich differenzierte Haltungen, die zwar die übergeordneten Klimaziele anerkennen, zugleich jedoch Kosten, Effizienz oder soziale Folgen der Maßnahmen kritisieren, eine abwägende Umsetzung fordern oder längere Anpassungsfristen verlangen.

⁴ Die Autoren beziehen hiermit keine Stellung zum Emissionshandel, sondern geben ein typisches Kostenargument des Diskurses zur Einordnung der Kosten aus der damaligen Sicht wieder. Den Autoren ist bewusst, dass der Gebäudesektor recht lange Investitionszyklen hat. Daher ist der Vergleich zu akuten CO₂-Preisen allein irreführend, denn die Einschätzung, ob es hohe oder geringe Investitionskosten sind hängt direkt mit der Entwicklung der Energiepreise und insbesondere der CO₂-Preise in der Zukunft zusammen. In einer angemessenen intertemporalen Betrachtung liegt entsprechend viel Unsicherheit und unter spezifischen Annahmen können sich die genannten Investitionskosten als weniger kostspielig erweisen als ihr Ausbleiben.

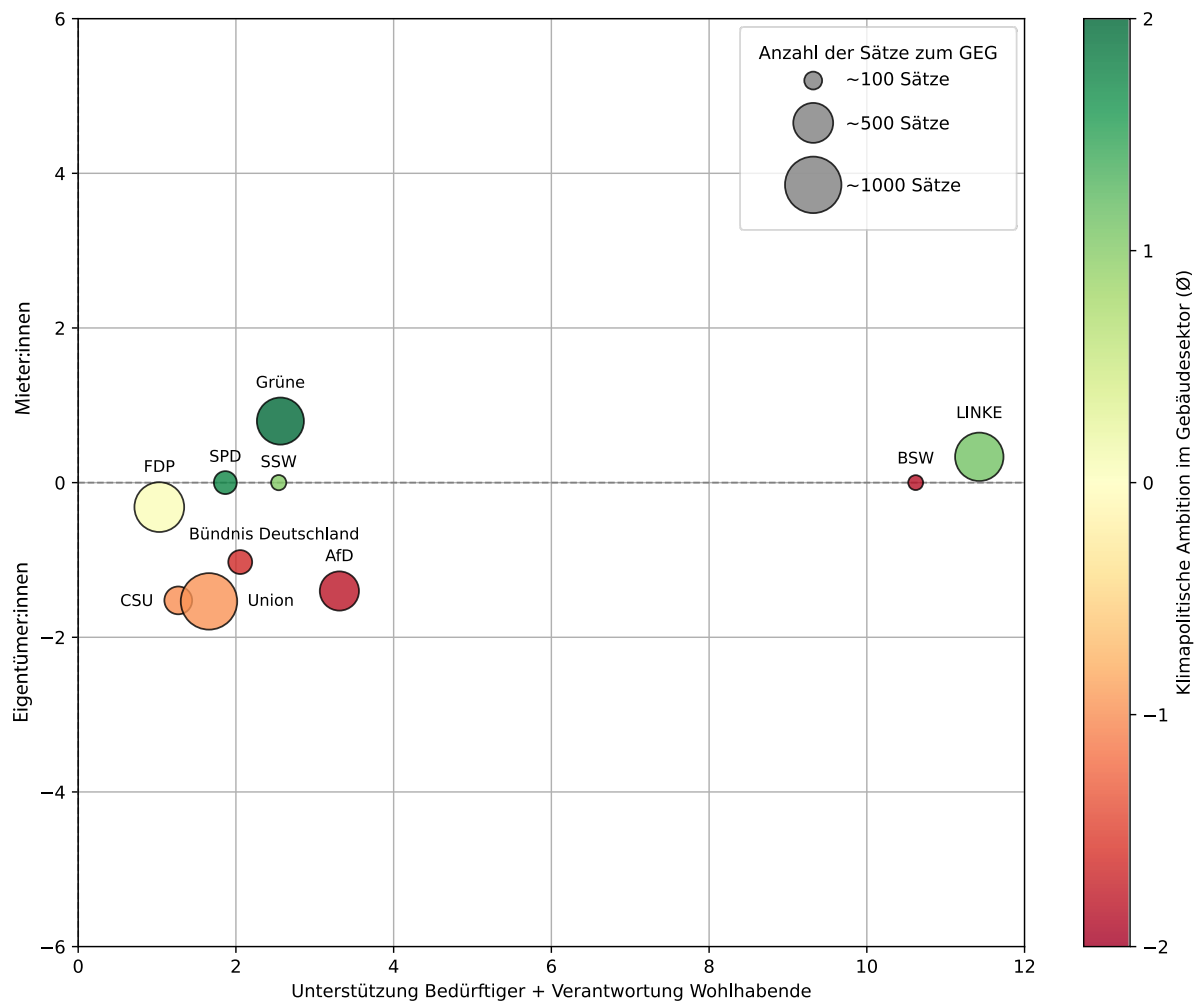
⁵ Der EU-ETS-II sieht die schrittweise Einbeziehung des Gebäudesektors in den Europäischen Emissionshandel vor und wird damit mit potenziell stark steigenden Heizkosten für fossile Brennstoffe assoziiert.

Innerhalb der Bundesregierung vertreten die Grünen eine besonders ambitionierte klimapolitische Linie. Die SPD unterstützt diese Zielsetzung grundsätzlich, während die FDP ambitionierte Klimaziele im Gebäudesektor nur unter Vorbehalten mitträgt und vor allem die ökonomischen Kosten und die Effizienz der Maßnahmen kritisch hervorhebt. Diese inhaltlichen Differenzen prägten insbesondere die frühen Konflikte zwischen Grünen und FDP in der Auseinandersetzung um das GEG.

In der Opposition lehnen sowohl die AfD als auch das Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) die eingeschlagene Klimapolitik im Gebäudesektor grundsätzlich ab und sprechen sich für eine Rückkehr zu russischem Erdgas aus. CDU und CSU nehmen – ähnlich wie die FDP – eine kritische Position ein, die Klimaziele grundsätzlich anerkennt, deren Umsetzung jedoch an wirtschaftliche und soziale Bedingungen knüpft. Die Linke hingegen befürwortet ambitionierte Klimaziele im Gebäudesektor ausdrücklich.

Insgesamt zeigt sich damit ein polarisiertes Bild: Während die Grünen die stärksten Ambitionen formulieren und die SPD im Diskurs kaum wahrnehmbar ist, bestehen in allen anderen Parteien – innerhalb wie außerhalb der Regierung – deutliche Vorbehalte gegenüber den Kosten einer weitreichenden Dekarbonisierung des Gebäudesektors. Die kritischen Stimmen sind dabei mitunter sichtbarer als die der Befürworter:innen (vgl. Anzahl der Sätze in Abbildung 2).

Abbildung 2: Parteipolitische Positionen zum GEG



Hinweis: Vom Anteil der Mieter:innen-Nennungen wird der Anteil der Vermieter:innen-Nennungen abgezogen. Positive Werte zeigen den höheren Anteil der Nennungen von Mieter:innen, negative die stärkere Betonung von Vermieter:innen und Eigentümer:innen. Auf der Umverteilungs-Dimension werden Nennungen bedürftiger Gruppen mit Nennungen der Forderung nach höheren Belastungen der Wohlhabenden addiert. Höhere Werte bedeuten einen stärkeren Einsatz für Bedürftige und die Zustimmung zu höheren Belastungen von Wohlhabenden in % der Sätze. Klimaambitionen werden als Durchschnitt aller Sätze abgebildet, wobei die Werte für jeweils ein gesamtes Dokument bestimmt wurden. Die durchschnittliche Skalierung ist rein farblich dargestellt. Die Größe der Kreise gibt die absolute Häufigkeit der einschlägigen Parteiensätze an.

Die Analyse ergänzt die klimapolitischen Positionierungen der Parteien um ihre verteilungspolitische Dimension mit Hilfe der identifizierten *group appeals*. Im Zentrum der politischen Debatte um das GEG stehen dabei soziale Gruppen entlang zweier zentraler Achsen: der finanziellen Leistungsfähigkeit (Bedürftige vs. Wohlhabende) sowie der Eigentumsstruktur (Mieter:innen vs. Eigentümer:innen).

Im parteipolitischen Diskurs zeigt sich jedoch eine auffallend ausgewogene Darstellung von Mieter:innen und Eigentümer:innen. Nahezu alle Parteien thematisieren beide Gruppen

häufig gemeinsam, oftmals sogar innerhalb desselben Satzes, sodass die Unterschiede in der relativen Ansprache gering ausfallen (Abb. 2, vertikale Achse). So verweisen die Grünen lediglich um 0,5 Prozentpunkte häufiger auf Mieter:innen als auf Eigentümer:innen, während die Union Eigentümer:innen um 1,5 Prozentpunkte häufiger erwähnt.

Im Vergleich zu den deutlich ausgeprägteren Differenzen etwa zwischen Interessengruppen oder entlang der Bedürftigkeits- und Klimadimension sind diese Abweichungen als marginal zu bewerten. Insgesamt deutet dies darauf hin, dass der verteilungspolitische Zielkonflikt zwischen Mieter:innen und Eigentümer:innen im parteipolitischen Diskurs zum Heizungsgesetz eine untergeordnete Rolle spielt. Zwar werden beide Gruppen regelmäßig adressiert, doch die Parteien vermeiden es weitgehend, diesen Konflikt explizit zuzuspitzen.

Hinsichtlich der Bedürftigkeitsdimension sozialer Gruppen zeigen sich deutlich stärkere Unterschiede als entlang der Eigentumsachse. Innerhalb der Regierungsparteien betonen SPD und Grüne die Bedürftigkeit im Zusammenhang mit dem GEG stärker als die FDP, wenngleich weniger ausgeprägt als etwa Die Linke. In ihrer Kommunikation verweisen SPD und Grüne überwiegend auf die bestehende einkommensabhängige Förderung sowie auf die vermeintlich höheren sozialen Kosten eines klimapolitischen „Nichtstuns“. So erklärte die SPD am 29. März 2023: „Wir haben die sozialen Unterschiede sehr genau im Blick. Die Umstellung wird bezahlbar sein“ (SPD 2023).

Gleichzeitig waren es vor allem die Grünen, die den Gesetzesentwurf öffentlich verteidigten. Dies zeigt sich sowohl in ihrer hohen diskursiven Beteiligung als auch in der vergleichsweise geringen Sichtbarkeit der SPD (vgl. Abbildung 2, dargestellt durch die Größe der Kreise). Insgesamt ergibt sich innerhalb der Bundesregierung ein heterogenes Kommunikationsmuster: Die FDP nahm früh eine quasi-oppositionelle Rolle ein, die SPD blieb als Kanzlerpartei kommunikativ weitgehend zurückhaltend, während die Grünen als nahezu alleinige Initiator:innen und Verteidiger:innen des Gesetzes auftraten.

Festzuhalten bleibt jedoch, dass keine der drei Regierungsparteien die sozialen Schwächen des ursprünglichen Gesetzentwurfs frühzeitig antizipierte. Die Kritik der FDP richtete sich nicht primär auf sozialpolitische Verteilungswirkungen, sondern folgte einer ordnungspolitischen Logik, die insbesondere auf hohe private und öffentliche Kosten abstellte. So betonte die FDP noch im Juni 2023: „Menschen mit wenig Einkommen können bis zu 70 % Förderung erhalten, die Kosten für Mieterinnen und Mieter werden wir durch eine

Kappungsgrenze von 50 ct bei der Umlage deckeln, sodass der Einbau einer neuen Heizung zu keiner Überlastung führen kann“ (FDP 2023). Die Einsicht, dass das GEG einkommensschwache Haushalte und breite Teile der Bevölkerung finanziell überfordern könnte, setzte auch bei Grünen und SPD erst vergleichsweise spät ein (vgl. Schwarz 2024).⁶

Die Oppositionsparteien nutzten die sozialen Schwachstellen des GEG vor allem instrumentell, um politisches Kapital aus den wahrgenommenen Belastungen zu schlagen. Über das gesamte Parteienspektrum finden sich teils martialische Formulierungen, die eine sozialpolitische Dimension suggerieren. So sprach die AfD im Kontext des Heizungsgesetzes von einem „autoritären Klima-Zwangsstaat“ (AfD 2023a), einer „Enteignungs- und Verarmungspolitik“ (AfD, 2023b) und gar einer „sozialen Atombombe“ (AfD 2024). Auch gemäßigte Mitte-rechts-Akteur:innen thematisierten die sozialen Folgen des GEG. So zitiert die Bild Frank Schäffler (FDP), der das Gesetz als „eine Atombombe für unsere Wählerschaft“ bezeichnet (Bild 2025).

Die Analyse der Gruppenbezüge zeigt jedoch, dass bei AfD, CDU/CSU und FDP kein übermäßiger Einsatz für bedürftige Gruppen erkennbar ist (vgl. Abb. 2). Eine genauere Betrachtung verdeutlicht, dass es diesen Parteien primär um die Ablehnung hoher Kosten ambitionierter Klimapolitik geht, nicht um gezielte Umverteilung oder die Entlastung einkommensschwacher Haushalte. Typisch sind Formulierungen wie „die soziale Ausgewogenheit komme zu kurz“ (CDU/CSU 2023a) oder die Metapher der „sozialen Kälte“ (CDU/CSU 2023b). Solche Aussagen enthalten in der Regel keine belastbaren Vorschläge zur Entlastung Geringverdienender.

Trotz wiederholter Hinweise auf die vermeintliche „soziale Kälte“ der Grünen favorisieren etwa CDU-Politiker wie Jens Spahn eine einkommensunabhängige Förderung, um bürokratische Hürden zu vermeiden: „Er befürchte, dass ein einkommensabhängiges Förderprogramm ‚wieder bürokratisch, langatmig, langsam‘ werde. Es gebe in solchen Bereichen das Prinzip, dass das Objekt und die Umbaumaßnahmen unabhängig vom Einkommen gefördert würden“ (Spahn, zitiert nach Welt 2023a). Auch die FDP positioniert

⁶ Zwar unternahmen im Mai 2023 drei grüne Abgeordnete den Versuch, die Förderung einkommensschwacher Haushalte auf 80 % anzuheben, doch dieser Vorschlag wurde nicht umgesetzt. Das Problembewusstsein hinsichtlich der finanziellen Belastung breiter Bevölkerungsschichten blieb somit gering. SPD-Fraktionsvize Achim Post betonte in diesem Zusammenhang: „Gerade Bürgerinnen und Bürger mit kleinen und mittleren Einkommen unterstützen wir beim Heizungsaustausch kräftig – mit einer Förderung von bis zu 70 Prozent“ (FAZ 2023). Nach einigen Anpassungen des Gesetzes wurde Katharine Dröge in der taz wie folgt zitiert: „Wir haben ein sehr gutes Gesetz noch besser gemacht“ (taz 2023b).

sich dahingehend, „[a]ls Freie Demokraten [...] auf der Seite der Mieter und Eigentümer, die nicht mit unverhältnismäßigen Kosten belastet werden dürfen“ (Focus 2023). Gleichzeitig lehnt die FDP eine 80-%-Förderung für einkommensschwache Haushalte ab.

Insgesamt bewegt sich der belastbare kommunikative Einsatz für bedürftige Gruppen bei AfD, CDU/CSU und FDP auf einem ähnlich niedrigen Niveau wie bei Grünen und SPD (vgl. Abb. 2). Dies deutet darauf hin, dass die Betonung einer vermeintlichen „sozialen Kälte“ in der öffentlichen Debatte dieser Parteien vor allem instrumentell erfolgt und weniger Ausdruck einer proaktiven sozialpolitischen Agenda ist. Bürgerliche Parteien lehnten das GEG in der seinerzeit vorgeschlagenen Form vorrangig ab, weil die Bereitschaft zu hohen privaten wie öffentlichen Investitionen in der Bevölkerung fehle. Diese Haltung deckt sich mit Mehrheitsmeinungen in Umfragen (Civey 2023; 2025) sowie mit Studien zur Zahlungsbereitschaft für Gebäudesanierungen über verschiedene Einkommensgruppen hinweg (Henze und Stahl 2025).

Obwohl den Regierungsparteien – insbesondere den Grünen – wiederholt „soziale Kälte“ vorgeworfen wurde, lässt sich aus den Gruppenbezügen liberal-konservativer Parteien kein konsistentes Plädoyer für eine sozial ausgerichtete Klimapolitik ableiten. Die Kritik blieb weitgehend ohne konkrete soziale Forderungen und diente primär der Delegitimierung ambitionierter Klimapolitik sowie der Ablehnung ihrer hohen Kosten. Unterschiede zur vom Verfassungsschutz als rechtsextrem eingestuften AfD bestehen vor allem darin, dass diese den menschengemachten Klimawandel bestreitet oder Emissionsreduktionen im Gebäudesektor grundsätzlich als irrelevant darstellt. CDU/CSU und FDP hingegen lehnen zwar zusätzliche finanzielle Belastungen ab, stellen jedoch weder nationale noch internationale Klimaziele grundsätzlich infrage. In keinem der analysierten Dokumente wird das Ziel einer Emissionsreduktion im Gebäudesektor von CDU/CSU oder FDP explizit bestritten.

Im Kontrast dazu verfolgt Die Linke einen ausdrücklich umverteilungspolitischen Diskurs. Sie fordert eine stärkere Förderung einkommensschwacher Haushalte, keine oder geringere Förderung Vermögender sowie zusätzliche Finanzierungsquellen, etwa durch höhere Steuern auf große Vermögen.

Insgesamt zeigt die Analyse eine klare Polarisierung zwischen klimapolitischer Ablehnung (AfD, BSW), Skepsis (FDP, CDU/CSU) und ambitionierter Befürwortung (Grüne), wobei insbesondere FDP und Union eine hohe Sichtbarkeit in der Kritik am GEG erzeugen. Während die Parteien in ihrer Ansprache von Mieter:innen und Eigentümer:innen nur

geringfügig differenzieren, bildet die oppositionelle Kritik an der vermeintlichen „sozialen Kälte“ des Gesetzes ein zentrales, lagerübergreifendes Narrativ. Diese soziale Kritik ist jedoch nur bei der Linken mit konkreten gruppenbezogenen Forderungen unterlegt; bei den übrigen Parteien bleibt sie überwiegend instrumentell. Innerhalb der Bundesregierung erkannten SPD und Grüne die sozialen Schwächen des GEG sowohl inhaltlich als auch kommunikativ erst vergleichsweise spät.

Im Kern war die parteipolitische Debatte um das Heizungsgesetz in mindestens zwei Punkten irreführend. Erstens suggerierte die instrumentelle Kritik des bürgerlichen Lagers an der sozialen Dimension des GEG einen verteilungspolitischen Konflikt, der in dieser Form kaum existierte. Lediglich Die Linke und das BSW positionierten sich explizit im Sinne einkommensschwacher Haushalte: Die Linke mit dem Ziel, bedürftige Gruppen gezielt in der Energiewende zu entlasten und wohlhabendere stärker finanziell zu beteiligen; das BSW hingegen mit der Forderung nach einer weitgehenden Stilllegung der Energiewende, um Energiepreise insgesamt – und damit auch für einkommensschwache Haushalte – zu senken. Alle übrigen Parteien setzten sich kommunikativ kaum substanziell für die spezifischen Belange bedürftiger Haushalte auf Mieter:innen- oder Eigentümer:innenseite ein, sondern verschoben die soziale Frage in eine breitere Kategorie allgemeiner ökonomischer Belastungen durch die Energiewende.

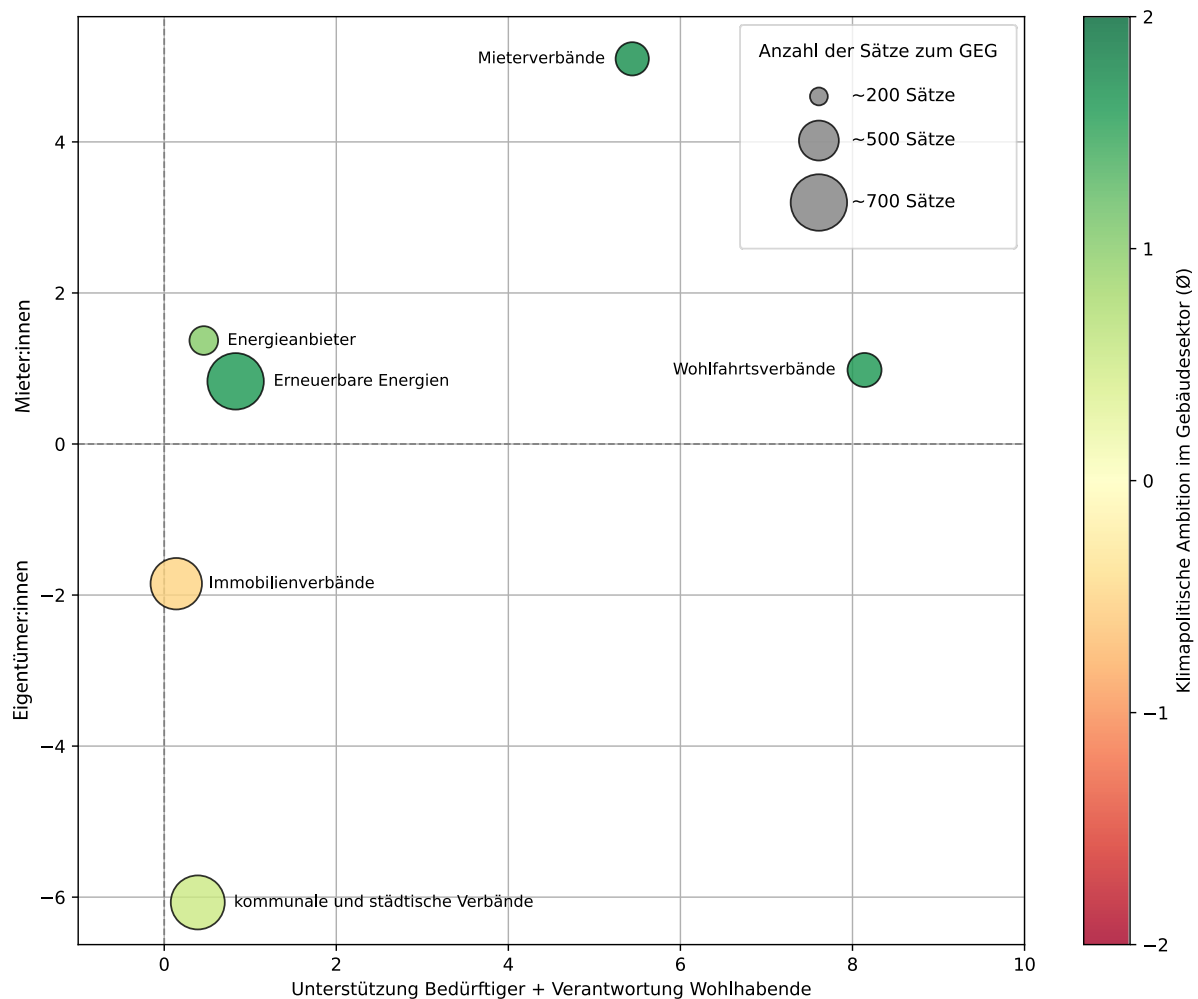
Zweitens zeigt sich eine ausgeprägte Polarisierung der Parteienlandschaft hinsichtlich der klimapolitischen Ambitionen im Gebäudesektor, die in deutlichem Kontrast zu Medien und Interessengruppen steht, bei denen ein grundlegender Konsens über die Notwendigkeit der Dekarbonisierung besteht (siehe unten). Die parteipolitischen Positionen reichen von der uneingeschränkten Befürwortung schneller Null-Emissionen (Grüne) bis hin zur Leugnung des menschengemachten Klimawandels und der grundsätzlichen Ablehnung einer Dekarbonisierung des Gebäudesektors (AfD). Dazwischen liegt ein breites Spektrum von Akteur:innen, die der Dekarbonisierung grundsätzlich zustimmen, diese jedoch an unterschiedliche Konditionalitäten knüpfen. Die Linke signalisiert eine hohe Investitionsbereitschaft unter der Bedingung einer deutlich sozialeren Transformation. Das liberal-konservative Lager um FDP und CDU/CSU hingegen zeigt eine geringe Bereitschaft zu hohen Investitionen und einen begrenzten Einsatz für soziale Belange, hält zugleich jedoch formal an ambitionierten Klimazielen fest.

Auch hier verdeckt die Debatte um die „soziale Kälte“ die zentralen politischen Spannungen dieser Positionen: Für das bürgerliche Lager stellt sich die Frage, wie mit niedriger Investitionsbereitschaft und geringer sozialer Flankierung die selbst erklärten Emissionsziele erreicht werden sollen. Für Die Linke wiederum bleibt offen, wie unter gegebenen fiskalischen Rahmenbedingungen die notwendigen Investitionen für eine zugleich sozial gerechte und ambitionierte Klimapolitik mobilisiert werden können.

7.2 Klimapolitische Positionierung und Gruppenbezüge der Interessengruppen

Unsere Analyse zeigt, dass der parteipolitische Diskurs hinsichtlich der klimapolitischen Ambitionen deutlich stärker polarisiert ist als der Diskurs der Interessengruppen (vgl. Abbildung 3) und Medien (siehe unten). Über alle untersuchten Interessengruppen hinweg findet sich keine fundamentale Opposition gegen Klimapolitik im Gebäudesektor. Vielmehr reicht der diskursive Raum von neutralen Positionen bis hin zu moderater Befürwortung ambitionierter Klimaziele. Die bedingungslose Unterstützung klimapolitischer Ambitionen im Gebäudesektor, wie sie von den Grünen vertreten wird, wird insbesondere von Verbänden der erneuerbaren Energien, Mieter:innenverbänden sowie Wohlfahrtsverbänden geteilt. Darüber hinaus dominiert bei den Interessengruppen insgesamt eine eher moderate Zustimmung zu ambitionierten Klimazielen. Eigentümer:innenverbände und kommunale Energieversorgung nehmen hingegen überwiegend neutrale bis skeptische Haltungen gegenüber weitreichendem Klimaschutz im Gebäudesektor ein (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Positionen der Interessenverbände zum GEG



Hinweis: Vom Anteil der Mieter:innen-Nennungen wird der Anteil der Vermieter:innen-Nennungen abgezogen. Positive Werte zeigen den höheren Anteil der Nennungen von Mieter:innen, negative die stärkere Betonung von Vermieter:innen und Eigentümer:innen. Auf der Umverteilungs-Dimension werden Nennungen bedürftiger Gruppen mit Nennungen der Forderung nach höheren Belastungen der Wohlhabenden addiert. Höhere Werte bedeuten einen stärkeren Einsatz für Bedürftige und die Zustimmung zu höheren Belastungen von Wohlhabenden in % der Sätze. Klimaambitionen werden als Durchschnitt aller Sätze abgebildet, wobei die Werte für jeweils ein gesamtes Dokument bestimmt wurden. Die durchschnittliche Skalierung ist rein farblich dargestellt. Die Größe der Kreise gibt die absolute Häufigkeit der einschlägigen Sätze der Interessengruppen an.

Umwelt (NABU), Mieter:innen (DMB), Erneuerbare (BEE), Sozialverbände (AWO, Caritas, Diakonie, Paritätischer WB), Energieanbieter (BDEW), Städte (DST), Eigentümer:innen und Immobilienwirtschaft (GDW, ZIA, BID, HuG), Kommunale Energieversorgung (VKU), Versicherungen Eigentümer:innen (GDV)

Dieser vergleichswise geringen Polarisierung in der Frage der Klimaambitionen stehen deutlichere Unterschiede in der gruppenbezogenen Kommunikation der Interessengruppen gegenüber. Erwartungsgemäß unterscheiden sich insbesondere Eigentümer:innen- und Mieter:innenverbände stark in der Betonung der jeweiligen Gruppen. So verweist der Deutsche Mieterbund (DMB) schon früh auf den positiven Zusammenhang von hohen Heizkosten und

geringem Einkommen von Mieter:innen, da diese häufig in den am schlechtesten sanierten Wohnungen leben und einen bedeutenden Teil ihres geringen Einkommens für Energie ausgeben müssen (DMB 2022). Grundsätzlich unterstützt der DMB daher die Dekarbonisierung des Gebäudesektors (DMB 2023, 2), da er in den steigenden Kosten fossiler Heizkosten erhebliche Risiken für Mieter:innen sieht und begrüßt auch die Begrenzung der Umlagemöglichkeiten von sanierenden Vermieter:innen. Der DMB fordert aber auch eine deutlich höhere Förderung der Gebäudesanierung der am schlechtesten sanierten Gebäude, in denen ein Großteil der Mieter:innen mit geringen Einkommen lebt (DMB 2022).

Eigentümer:innenverbände wie der Zentrale Immobilien Ausschuss (ZIA) sehen die Begrenzung der Umlage an Mieter:innen hingegen kritisch und fürchten ausbleibende Investitionen, bzw. eine Überforderung der Vermieter:innen (ZIA 2023a). Zudem wird die Förderstruktur kritisiert, da bspw. vom Geschwindigkeitsbonus nur Selbstnutzer profitieren, was Vermieter:innen benachteiligt und in den Augen des ZIA auch die Chancen auf zeitnahen Heizungstausch für Mieter:innen verringert (ZIA 2023b).

Entlang der Bedürftigkeitsdimension zeigen sich, wie oben bereits angedeutet, ähnliche Muster wie im parteipolitischen Diskurs: Für einen Großteil der Interessengruppen spielt Bedürftigkeit eine untergeordnete Rolle. Eine klare Ausnahme bilden die Wohlfahrtsverbände sowie die Mieter:innenverbände, die die Belange einkommensschwacher Haushalte und insbesondere Mieter:innen deutlich stärker in den Vordergrund stellen. Den Wohlfahrtsverbänden geht es dabei neben den Interessen einkommensschwacher Mieter:innen auch um die Frage der energetischen Sanierung sozialer Einrichtungen, die vor großen energetischen Herausforderungen stehen (Klima-Allianz Deutschland, AWO Bundesverband, Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland und Paritätischer Gesamtverband 2023).

Eine vertiefte Analyse verdeutlicht zudem, dass der Diskurs der Interessengruppen insgesamt sachlicher und konstruktiver geführt wird. Nahezu alle Akteur:innen stehen dem Ziel der Dekarbonisierung des Gebäudesektors grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber und konzentrieren sich in ihrer Kritik vor allem auf Fragen der technischen Umsetzbarkeit. Dabei werden handwerkliche Schwächen des Gesetzes benannt und mit prozeduraler Kritik verbunden. Insbesondere der Zeitdruck, den vor allem der erste Entwurf der GEG-Novelle implizierte, wurde als unrealistisch eingeschätzt. Darüber hinaus kritisierten viele Interessengruppen die kurzfristige Einberufung sowie die geringe Dauer der Konsultationsphasen als unzureichend. Die wahrgenommene „Hektik“ der Gesetzgebung wird

von zahlreichen Akteur:innen als Einschränkung ihrer Einflussmöglichkeiten und Beteiligungsrechte interpretiert (bspw. ZIA 2023a).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Interessengruppen dem Vorhaben des GEG überwiegend wohlwollend gegenüberstehen und – entsprechend ihrer jeweiligen Ausrichtung – die Perspektiven von Eigentümer:innen, Mieter:innen und bedürftigen Haushalten unterschiedlich stark einbringen. Ihre Kritik richtet sich weniger gegen das Ziel der Dekarbonisierung selbst als vielmehr gegen technische Ausgestaltungsfragen sowie gegen die Geschwindigkeit des Gesetzgebungsprozesses. Auf beiden Ebenen diagnostizieren ein Großteil der Stellungnahmen der Interessengruppen erhebliche Schwächen bei der Umsetzbarkeit sowie hinsichtlich der Zeitintervalle von Beteiligungsverfahren und der Fristen der Umsetzung.

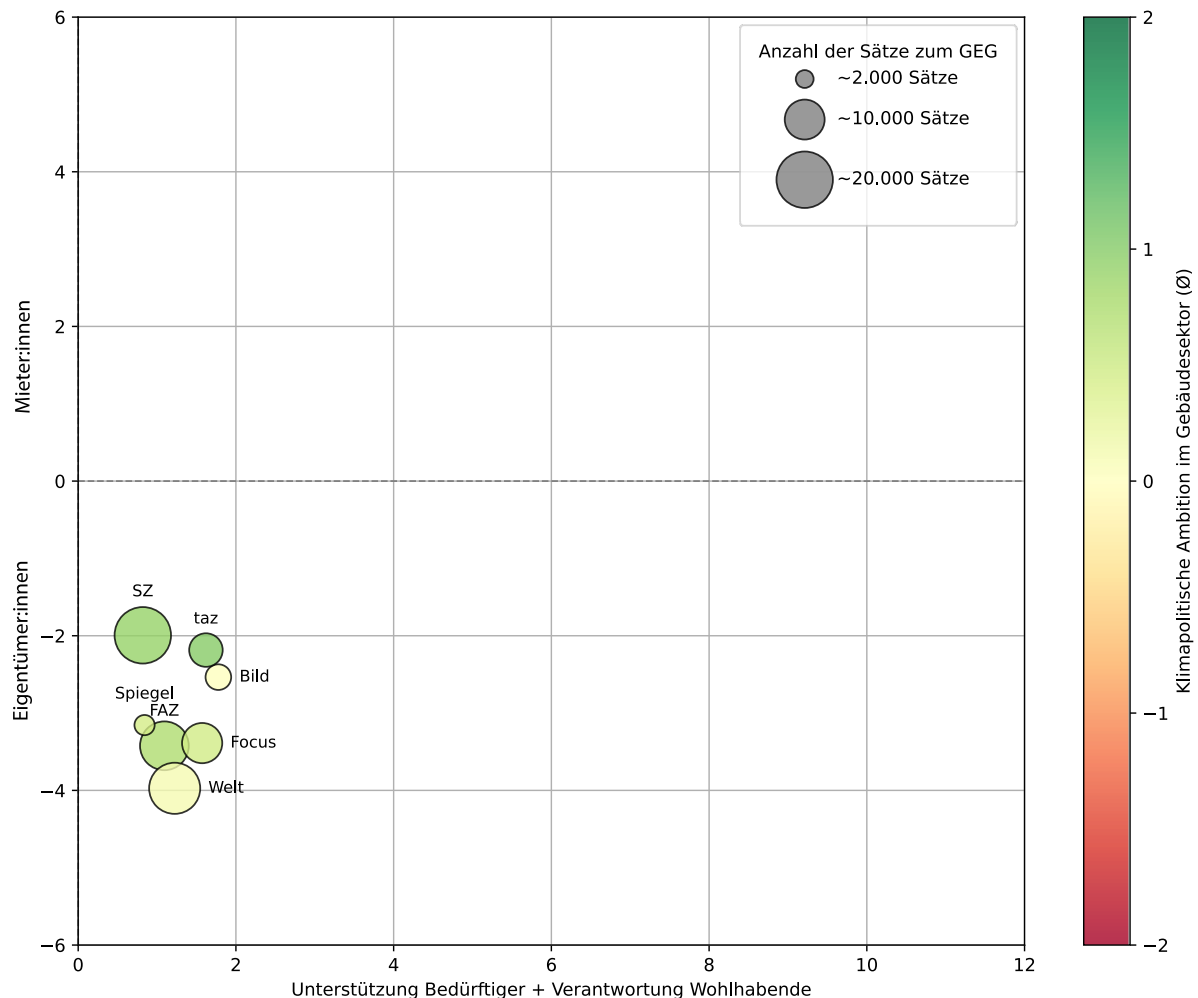
7.3 Klimapolitische Positionierung und Gruppenbezüge der Medien

Grundsätzlich muss bei der Analyse der Medien zunächst berücksichtigt werden, dass die dargestellten Positionen nicht als die Positionen „der Medien“ betrachtet werden können, sondern die „medial vermittelten“ Inhalte darstellen. Ein Großteil der Berichterstattung nimmt das Beschreiben des Gesetzes selbst, sowie die Vermittlung von Positionen der Interessengruppen, vor allem aber verschiedener Politiker:innen, ein. Nur ein Bruchteil der Berichterstattung sind dezidierte Positionen des Mediums selbst oder ihrer Kommentator:innen. So variieren die Positionen mit den vermittelten Inhalten stark. Das ist eine wichtige Grundlage für die Interpretation der Ergebnisse, denn bspw. kommen der Großteil der Passagen zur Bedürftigkeit aus den Zitaten von Politiker:innen oder eben einer Beschreibung des GEG und seiner Förderrichtlinien. Dennoch bestimmen die Medien natürlich, wem sie eine Stimme geben, und können damit den Diskurs maßgeblich beeinflussen.

Während sich in der Parteienlandschaft – sowohl in Regierung als auch Opposition – sehr unterschiedliche Klimaambitionen zeigen, findet sich in den Medien, ähnlich wie bei den Interessengruppen, keine fundamentale Opposition zur Klimapolitik im Gebäudesektor. Einzelne Artikel fordern zwar eine komplette Abkehr von der Transition des Gebäudesektors, aber das sind in der Regel Wiedergaben des BSW, wie bspw. ein Gastkommentar von Sahra Wagenknecht in der Welt (2023b). Dies sind seltene Ausnahmen, die fundamentale Klimaskepsis der AfD oder des BSW wird in den untersuchten Medien kaum vermittelt. Der

mediale Diskurs reicht in der Regel von moderat kritischen Positionen bis hin zu moderater Zustimmung zu ambitionierten Klimazielen (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Positionen der Medien zum GEG



Hinweis: Vom Anteil der Mieter:innen-Nennungen wird der Anteil der Vermieter:innen-Nennungen abgezogen. Positive Werte zeigen den höheren Anteil der Nennungen von Mieter:innen, negative die stärkere Betonung von Vermieter:innen und Eigentümer:innen. Auf der Umverteilungs-Dimension werden Nennungen bedürftiger Gruppen mit Nennungen der Forderung nach höheren Belastungen der Wohlhabenden addiert. Höhere Werte bedeuten einen stärkeren Einsatz für Bedürftige und die Zustimmung zu höheren Belastungen von Wohlhabenden in % der Sätze. Klimaambitionen werden als Durchschnitt aller Sätze abgebildet, wobei die Werte für jeweils ein gesamtes Dokument bestimmt wurden. Die durchschnittliche Skalierung ist rein farblich dargestellt. Die Größe der Kreise gibt die absolute Häufigkeit der einschlägigen Sätze der Medien an.

SZ (SZ print und SZ Online), Bild (Bild Bund print, Bild.de, Bild plus print), taz (taz online), Spiegel (Der Spiegel print, Spiegel Online), FAZ (FAZ print, FAZ.NET), Focus (Focus Online), Welt (Welt print, Welt Online).

Die Unterschiede finden sich eher in Nuancen. Während Bild und Welt tendenziell kritisch berichten, vermitteln SZ, taz, Spiegel und auch die FAZ tendenziell Zustimmung. Zugleich

treten SZ, Spiegel und taz nicht als vorbehaltlose Unterstützer:innen des Gesetzes auf: Sie teilen die klimapolitischen Ziele, verweisen jedoch früh in der Entwurfsphase auf soziale Implikationen, die mögliche Überforderung der Investitionsbereitschaft der Bevölkerung, die Belastung einkommensschwacher Haushalte sowie Fragen von Machbarkeit und prozeduraler Mängel. Über alle untersuchten Medien wird das GEG über seine verschiedenen Phasen medial kritisch begleitet.

Auch aus der Perspektive von Gruppenbezügen finden sich interessante Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Medien und im Vergleich zu Parteien und Interessengruppen. In der Berichterstattung thematisieren die meisten Medien Mieter:innen und Vermieter:innen/Eigentümer:innen als relevante Gruppen, allerdings alle tendenziell mit einem Fokus auf Eigentümer:innen. Anders als bei den Parteien und Interessengruppen, wo es Akteur:innen mit stärkerem Mieter:innen- und solche mit stärkerem Eigentümer:innen-Fokus gab, dominiert bei den Medien die Perspektive der Eigentümer:innen. Zwar finden sich auch hier nuancierte Unterschiede, die einem „Links-Rechts-Schema“ folgen – SZ, taz, aber auch die Bild haben einen relativ stärkeren Mieter:innen-Fokus als die übrigen Medien. Die Unterschiede sind aber im Vergleich zu den Parteien, insbesondere aber den Interessengruppen, marginal.

Auch bei der Frage der sozialen Bedürftigkeit fallen die Unterschiede bei den Medien auf den ersten Blick gering aus. Bei der Partei Die Linke oder den Wohlfahrtsverbänden enthielten 8 % bis 12 % aller Sätze Erwähnungen bedürftiger Gruppen im Kontext des GEG. Vergleichbare Bedeutung von Bedürftigkeit findet sich in keiner der untersuchten Medien. Die größte Häufigkeit ist noch bei der taz und den Bild-Medien, allerdings kommen auch diese nicht einmal auf 2 %. Eine qualitative Auswertung aller Bedürftigkeitsbezüge der Medien, legt aber dennoch wichtige Unterschiede offen, die in der Häufigkeit der Betonung von Bedürftigkeit nicht sichtbar werden.

Eigentlich alle Medien verbinden in verschiedenen Nuancen eine starke prozedurale mit einer sozialen Kritik. Qualitative Unterschiede lassen sich dennoch vom linken ins bürgerliche Spektrum erkennen. Auf der linken Seite, verbindet die taz ihre starke prozedurale Kritik mit einer sozialen Kritik, die Überforderung Bedürftiger ins Zentrum stellt und zugleich dezidiert einen Lastenausgleich durch Wohlhabende in der Klimapolitik fordert. Die dezidierte Forderung des Einsatzes des Vermögens von Wohlhabenden findet sich in der Form bei keinem anderen medialen Akteur:innen jenseits einzelner Zitate von politischen Akteur:innen, die dies

fordern. Darin unterscheidet sich die taz auch von den Mitte-Links-Medien wie SZ und Spiegel, die der Überforderung von Bedürftigkeit ebenfalls Raum einräumen, deren Entlastung aber primär in angepassten Förderprogrammen und öffentlichen Investitionen sehen.

In den weiteren Medien (Bild, Welt, Focus, FAZ) folgt eine weitere Diskursverschiebung, in der Bedürftigkeit mit Zahlungsbereitschaft breiter Teile der Bevölkerung schwimmt. Auch verschiebt sich hier der Fokus noch stärker von Mieter:innen auf Eigentümer:innen (siehe Abbildung 4). Bei der FAZ sind Aspekte der Bedürftigkeit und finanzieller Überforderung durchaus präsent, allerdings ist der Ton häufig deskriptiver, wenn es um Bedürftigkeit geht. Die soziale Kritik kommt hier ohne Forderung nach weitergehendem sozialem Ausgleich aus, und wo dieser von anderen vermittelt wird, bspw. in Interviews mit Politiker:innen, findet er keine explizite Unterstützung durch das Medium. Forderungen zur Einbindung der Vermögen Wohlhabender sind de facto nicht existent. Argumente der finanziellen Überforderung breiter Teile der Bevölkerung finden neben einer fachlichen und prozeduralen Kritik regelmäßig Nachdruck durch diese Medien. Ähnlich wie bei den bürgerlichen Parteien erscheint die dezidiert soziale Kritik dieser Medien, wo sie nicht ohnehin die Positionen der liberal-konservativen Parteien vermittelt, ähnlich instrumentell. Instrumentell, um die eigentliche Kritik an den absehbar hohen, privaten Kosten des GEG noch zu verstärken.

Abgesehen von den qualitativen Nuancen, die sich in den Texten zeigen, ist der Stil insbesondere in vielen Beiträgen der Bild und Welt zu unterscheiden. Diese bieten häufig Dritten eine Plattform für dezidiert persönliche Kritik an Robert Habeck und damit direkt oder indirekt an den Grünen. Das GEG wird hier zum persönlichen Gesetz von Robert Habeck, das sinnbildlich für die wahlweise ideologische, elitäre oder handwerklich Unfähigkeit der Grünen stehen soll. Die handwerklichen Schwächen des Gesetzes werden häufig begleitet durch eine dezidiert prozedurale Kritik der Hektik. So schreibt die Bild-Zeitung: „Habecks Heizungs-Hammer“ ist alles, was man sich an Vorurteilen nur so zusammenreimen kann: abgehoben, bürokratisch, saumäßig kompliziert, verdammt teuer für jeden von uns“ (Bild 2023). Die zentrale Botschaft der Bild ist eine personalisierte Kampagne, die die Inkompetenz und Entrücktheit von Robert Habeck ins Zentrum stellt, und vor allem der FDP und ihrer Kritik am Entwurf des Gesetzes viel Raum gibt. Dabei spielen die finanzielle Überforderung und auch die sozialen Schwachstellen des Gesetzes eine wichtige Rolle. Allerdings konnten wir keine konkreten Forderungen für die Unterstützung von Haushalten mit geringen Einkommen finden.

Wohlhabende Menschen und deren Rolle in der Transition werden nicht erwähnt. Hier überschneiden sich die Narrative von Bild, Welt und FAZ mit jenen von FDP und Union: Sie betonen vor allem die hohen Kosten und die soziale Unverträglichkeit des GEG. Die Kritik zielt über gruppenspezifische Fragen hinaus auf prozedurale Defizite und eine postulierte soziale „Entrücktheit“ der Grünen – insbesondere personifiziert durch den damaligen Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck.

Allerdings wird die prozedurale Kritik von allen Medien des gesamten Spektrums, in unterschiedlichen Höflichkeitsgraden, geteilt. Bspw. schreibt die taz: „[d]ie entscheidende Achillesferse beim Tauziehen um das neue Heizungsgesetz besteht vor allem in einem sehr schlechten Projektmanagement, bei dem es das federführende Wirtschaftsministerium von Robert Habeck von Beginn an komplett versäumt hat, sich die (Gretchen-)Frage zu stellen, welche konkreten Auswirkungen die eigenen Pläne überhaupt für viele Menschen tatsächlich in der Realität haben.“ (taz 2023b). Im Grunde wird den Grünen vorgeworfen, nicht nur die sozialen Probleme des Gesetzes, sondern viele Implikationen des Gesetzes weder antizipiert noch ordentlich durchdacht und schon gar nicht behoben zu haben.

Damit überschneiden sich die Beobachtungen in den Medien mit der Analyse der Parteien und Interessengruppen. In der Debatte um das GEG zeigt sich eine deutliche Polarisierung und die Entstehung einer losen Diskurskoalition. Auf der einen Seite steht eine kostenkritische Allianz aus FDP, CDU/CSU sowie den Mitte-rechts-Medien wie Bild, Welt, Focus und FAZ. Diese Akteur:innen akzeptieren die Klimaziele grundsätzlich, zeichnen das Gesetz jedoch als finanziell überfordernd und sozial unausgewogen. Die Argumentation konzentriert sich auf die hohe Belastung der Bürger:innen und die soziale „Kälte“ der Grünen. AfD und BSW verschärfen diese Linie zur Fundamentalopposition, indem sie die Legitimität klimapolitischer Maßnahmen im Gebäudesektor insgesamt bestreiten oder deren Nutzen in Frage stellen. Die gruppenspezifische Analyse verdeutlicht, dass beide Lager die Kosten des GEG ablehnen, die soziale Kritik hingegen instrumentell einsetzen.

Demgegenüber vertreten Grüne, SPD und Die Linke klare klimapolitische Ambitionen. Allerdings zeigen sich bei den beiden Regierungsparteien deutliche soziale Blindstellen: Die Grünen verteidigen das Gesetz lange uneingeschränkt, während die SPD es eher halbherzig unterstützt. Die sozialen Schwächen erkennen und kommunizieren beide erst sehr spät. Einen eigenständigen Akzent setzen Die Linke und die taz, die als einzige Akteur:innen eine dezidiert

sozial-ambitionierte Klimapolitik fordern – mit gezielter Förderung Bedürftiger, reduzierten Unterstützungen für Wohlhabende und zusätzlichen Einnahmequellen (z. B. Reichensteuern).

8. Schlussfolgerung

8.1 Kernergebnisse

Die GEG-Novelle der Ampel-Koalition (SPD, Grüne und FDP) war ein zentrales und zugleich sehr umstrittenes Gesetzeswerk der letzten Legislaturperiode. Im vorliegenden Technical Report haben wir Aufschluss über die Verteilungswirkung des Gesetzes gegeben und untersucht, wie Parteien, Interessengruppen und Medien Bezüge zu sozialen Gruppen im Diskurs um das GEG aufnehmen. Die verteilungspolitische Analyse verdeutlicht erhebliche Defizite im Design des GEG, da finanziell schwache Haushalte und dabei insbesondere ältere Eigentümer:innen mit wenig Vermögen von den Anforderungen finanziell überfordert sein mussten. Zudem zeigen ergänzende Studien, dass davon ausgegangen werden musste, dass auch weite Teile der übrigen Eigentümer:innen nicht willens sein würden, die geforderten privaten Investitionen ergänzend zur Förderung aufzubringen.

Beide Schwachstellen des Gesetzes wurden von politischen und medialen Kritiker:innen ausgiebig genutzt, um die Regierungskoalition, hier vor allem den Hauptinitiator des Gesetzes (die Grünen), und die Intention des Gesetzes (schnelle Dekarbonisierung des Gebäudesektors) zu delegitimieren. Im Zuge der Inflations- und Energiekrise wurde eine Reihe von Entlastungspaketen geschnürt, die eine kurzfristige finanzielle Erleichterung für breite Bevölkerungsgruppen brachten, aber die Investitionslasten für Eigentümer:innen und Vermieter:innen kaum abmilderten. Zudem schränkte die Verabschiedung des „Abwehrschirms“ den fiskalischen Spielraum für GEG-spezifische Förderungen ein, während die Agrardiesel-Reform die Debatte über die Kosten der grünen Transformation zuspitzte und Angriffsflächen gegen „grüne Eliten“ eröffnete.

Unsere gruppenbasierte Analyse brachte interessante Einsichten zur Politisierung des GEG. Während die Interessengruppen unter Bedachtnahme ihrer Klientel durchaus sachlich auf die verteilungspolitischen Implikationen des GEG verwiesen und daraus inhaltliche Forderungen ableiteten, steht auf Parteebene die Klimapolitik grundsätzlicher zur Disposition. Während die Kritik der Union und FDP am GEG kein Infragestellen klimapolitischer Ambitionen per se bedeutete, lehnten die AfD und das BSW selbst das Ziel der Emissionsreduktion ab und vertraten damit eine den Grünen, aber auch der SPD und der

Linken, diametral entgegengesetzte Position. Dass die politischen Differenzen zum GEG zwischen den Parteien so stark sind, deutet auf den potenziell polarisierenden Charakter klimasozialpolitischer Auseinandersetzungen hin. Dies mag insoweit nicht verwunderlich erscheinen, wenn man bedenkt, wie sehr Klimaschutzmaßnahmen in der Praxis persönliche Lebensumstände und wirtschaftliche Ressourcen tangieren.

Aber so sehr finanzielle Bedenken zu den Kosten des Heizungstausches im Fokus standen, ist es umso beachtlicher, wie instrumentell und oberflächlich die „sozialpolitische Karte“ gegen das GEG ausgespielt wurde. Fragen von Umverteilung, Bedürftigkeit und den sozialen Problemlagen von besonders betroffenen Gruppen – insbesondere Eigentümer:innen mit niedrigen Einkommen – spielten im Widerstand gegen das GEG eine untergeordnete Rolle (mit Ausnahme der Linken). Dies ist insofern interessant, als dass sich vor allem rechtsradikale Parteien wie die AfD zunehmend als „Partei der Arbeiter“ gerieren, die sich der Nöte der „einfachen Leute“ annehmen würden. Unsere gruppenbezogene Analyse deutet allerdings weniger darauf hin, dass die radikale Rechte im Zuge ihrer elektoralen „Proletarisierung“ gegen das GEG zur Verteidigung der „sozialen Gerechtigkeit“ ausrückte, sondern vielmehr sozialpolitische Fragen als zusätzliches Terrain in ihrem Kulturkampf gegen das „linksliberale Establishment“ ausweitet. Damit deuten unsere Ergebnisse auf eine Repräsentationslücke zuzulasten von einkommensärmeren Haushalten hin, die weiterer Forschung und Aufmerksamkeit bedarf (siehe dazu auch Elsässer und Schäfer 2023)

Der lediglich vorgeschobene Charakter sozialpolitischer Kritik am GEG deutet auch auf die bislang unterbeleuchtete fiskalpolitische Konfliktlinie in der Klimasozialpolitik hin. Liberal-konservative Parteien vermengten soziale Einwände nämlich vor allem mit Sorgen vor den Kosten der Energiewende. So zeigt das GEG, dass Regierungen die fiskalpolitischen Einwände berücksichtigen müssen, um politische Anschlussfähigkeiten für klimapolitische Maßnahmen inhaltlich und diskursiv besser steuern zu können. Ein klimasozialpolitischer Konsens muss folglich Integrationspunkte im Trilemma zwischen klimapolitischer Ambition (Grüne), sozialpolitischem Ausgleich (Linke, SPD) und fiskalpolitischer Budgetdisziplin (FDP, Union) finden. Die aufgeheizte Debatte sowie die populistische Kritik an der „Entrücktheit“ politischer Eliten lässt sich – neben den besprochenen verteilungspolitischen Mängeln und handwerklichen Fehlern im Gesetzgebungsprozess – vor dem Hintergrund dieser Spannungsverhältnisse besser verstehen.

Anders als auf Parteebene können wir im Diskurs der Interessengruppen beobachten, dass diese dem Vorhaben grundsätzlich wohlwollend gegenüberstehen. Die Kritik richtet sich entsprechend weniger gegen das Vorhaben per se, sondern vielmehr gegen technische Aspekte des Gesetzes, aber auch gegen die Geschwindigkeit der Gesetzgebung, die kaum Zeit ließ, das Gesetz ausgiebig zu prüfen und Verbesserungsmöglichkeiten zu ventilieren. Bei der Medienanalyse können wir festhalten, dass es medial keine von den Parteien losgelöste Kampagne gab. Dezidierte Redaktionsmeinungen waren eher selten und variierten mit den von den Parteien zitierten Inhalten. Über das gesamte Spektrum herrschte weitgehend Einigkeit über die Hektik, schlechtes Projektmanagement und handwerkliche Schwächen.

8.2 Limitationen und Forschungslücken

Unsere Studie offenbart weiteren Forschungsbedarf im Bereich der Klimasozialpolitik. In unserer verteilungspolitischen Bewertung blieben etwa regionale Unterschiede, Mietverhältnisse und tatsächliche Implementationsdaten unterbelichtet. Dies ist vor allem auf einem Mangel an öffentlich verfügbaren Daten zurückzuführen. So gibt es zwar eine Vielzahl an Berechnungen zu den CO₂-Wirkungen von klimapolitischen Maßnahmen sowie zu den fiskalischen Auswirkungen von Förderprogrammen. Aber es gibt keine Daten zur Frage, wie viele Vermieter:innen ein Nettohaushalteinkommen von weniger als 40.000 € haben und damit unterhalb der Grenze für die einkommensbasierte Heizungsförderung des GEG liegen. Wir wissen aktuell ebenso wenig, aus welchen Einkommensgruppen die Förderung tatsächlich abgerufen wird.

Daraus ergibt sich zweitens ein Forschungsbedarf zu einer möglichen Repräsentationslücke in der sozialpolitischen Dimension der Klimapolitik. Eine fehlende Datenlage geht nämlich mit einer mangelnden Politisierung von Fragen der Armutsvermeidung und Umverteilung einher. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert zu erforschen, inwieweit tatsächliche verteilungspolitische Defizite in der Energiewende nur pauschal mit Schlagworten wie „sozialer Kälte“ abgehandelt werden oder ob daraus sozialpolitische Kompensations- und Investitionsforderungen entstehen. Unsere Ergebnisse suggerieren, dass eine sozialpolitische Kritik an der Energiewende keineswegs Lösungsvorschläge im Interesse von finanziell besonders belasteten Gruppen nach sich ziehen muss.

Drittens bleibt die fiskalische Restriktion (Schuldenbremse, Förderarchitektur) als Rahmenbedingung in unserer Analyse unterbelichtet. Im Laufe unserer Studie hat sich diese Dimension allerdings als diskursiv bedeutend herausgestellt, weshalb wir von einem Trilemma aus Klimaziel, sozialem Ausgleich und Zahlungsbereitschaft sprachen, in dem sich politische Parteien orientieren und positionieren müssen.

Letztlich kann aus der theoretischen Perspektive der Group Appeals nur ein Teil sozialpolitischer Repräsentation abgeleitet werden. Diese Perspektive verlangt, dass soziale Gruppen explizit erwähnt werden. Allerdings kann man auch zu sozialen Gruppen sprechen, ohne diese explizit zu erwähnen. Bspw. wurde die Frage der Wohnstruktur im Diskurs um das Heizungsgesetz kaum gruppenspezifisch angesprochen. Anders als der Stadt-Land-Konflikt, der de facto keine Rolle im Diskurs spielte, waren die Bedeutung von Mehr- und Einparteienhäusern für viele Fragen des GEG relevant und wurden auch thematisiert, allerdings wurde das Potential, hier zu sozialen Gruppen zu sprechen, nicht genutzt. Das ist überraschend, da die Verortung in der Wohnstruktur hohe intersektionale Verbindungen zu relevanten sozialen Kategorien birgt. Dass die kommunale Wärmeplanung erst nach dem ersten Entwurf des Gesetzes ergänzt wurde, verdeutlicht, dass zentrale Implikationen des Entwurfes nicht gut antizipiert wurden, denn die Umstellung der Heizsysteme von Mehrparteienhäusern hängt zentral von der öffentlichen Verfügbarkeit zentraler Wärmeversorgung ab.

Nicht nur wurden relevante Phänomene ohne die Einbeziehung von „group appeals“ diskutiert, auch werden Gruppen häufig rein symbolisch oder stilistisch angesprochen. Die Art der Sprache, wer etwas sagt und in welchen Kontexten gesprochen wird, kann Beziehungen zwischen Politiker:innen und sozialen Gruppen stark prägen, ohne dass soziale Gruppen explizit erwähnt werden müssen. Auch diese Elemente der sozialen Repräsentation sollten in der Forschung zur Klimasozialpolitik ernst genommen werden.

8.3 Politische Schlussfolgerungen

Ziel unserer Studie war es nicht nur, einen Beitrag zur akademischen Debatte zu liefern, sondern vor allem neue politische Schlussfolgerungen zur Realisierung einer Klimasozialpolitik zu formulieren, die nicht nur ökologische Ziele verfolgt, sondern auch sozial verträglich wirkt. So versuchen wir abschließend auf Basis unserer verteilungspolitischen und kommunikativen Analyse aus den Erfahrungen der vergangenen

Legislaturperiode zu lernen und politische Erkenntnisse für die Klimasozialpolitik der Zukunft auszuloten.

Unseres Erachtens ergeben sich aus der Untersuchung vier zentrale Schlussfolgerungen:

Erstens zeigt das GEG, dass Regierungen die sozialpolitische Brisanz klimapolitischer Reformen frühzeitiger und differenzierter antizipieren müssen, um politische Anschlussmöglichkeiten inhaltlich und diskursiv besser steuern zu können. Um dies zu gewährleisten, wäre es zunächst erforderlich, eine bessere Datenbasis zur sozialpolitischen Dimension der Energiewende herzustellen. So wäre es etwa hilfreich, mehr Daten zur Anspruchsberechtigung und Inanspruchnahme von diversen Fördertöpfen nach Einkommen, Haushaltstyp und Region zu entwickeln, inklusive abgelehnter Anträge und Gründe. Dies würde nicht nur eine empirisch informierte Erarbeitung von klimasozialpolitischen Maßnahmen erlauben, sondern auch haltlosen Behauptungen und Mythenbildungen in der politischen Auseinandersetzung entgegenwirken. Allen voran würde es helfen, den sozial am stärksten betroffenen Gruppen der Energiewende mehr Beachtung und damit eine stärkere Stimme zu verleihen, zumal deren materielle Situation im politischen Diskurs – wie wir empirisch zeigen konnten – unterrepräsentiert bleibt.

Zweitens wird deutlich, dass sich viele „klimapolitische Kritiker:innen“ zwar rhetorisch auf soziale Gerechtigkeit als Motiv berufen, die „sozialpolitische Karte“ jedoch meist rein taktisch ausspielen. Ihre sozialpolitischen Forderungen bleiben oberflächlich und adressieren kaum strukturelle Lösungen für vulnerable Gruppen, bieten aber gleichzeitig ein strategisches Werkzeug zur Delegitimierung ambitionierter Klimapolitik. Dieses strategische Werkzeug wird auf den sozialen Schwachstellen aufbauend ergänzt um eine (in diesem Fall in Teilen berechnete) populistische Kritik an der „Entrücktheit“ politischer Eliten, die die Realitäten ihrer Bürger:innen nicht wahrnehmen, der Übergriffigkeit der Eliten (das „Regieren in den Heizungskeller hinein“) sowie prozeduraler Kritik der ideologisch getriebenen Hektik, die zur Verletzung „handwerklicher“ und demokratischer Standards führen. Während diese Elemente erweiterter Kritik nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind, so ist die Offenlegung der Instrumentalisierung sozialpolitischer Argumente gegen Klimaschutz eine zentrale politische Herausforderung für die Zukunft der Klimasozialpolitik. Denn die soziale Kritik erlaubt es auch, die Kritiker:innen beim Wort zu nehmen und eine konstruktive und ehrliche Debatte über

die Herausforderungen einer sozialen Klimapolitik, inklusive der sozialen Auswirkungen ihrer Unterlassung, zu führen.

Drittens deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass ein klimasozialpolitischer Konsens nicht nur klima- und sozialpolitische Belange vereinen muss, sondern fiskalpolitische Bedenken und private Investitionsbereitschaft breiter adressieren muss. Obwohl die sozialen Problem- und Bedarfslagen besonders betroffener Haushaltsgruppen kaum thematisiert wurden, so stieß der allgemein gehaltene Vorwurf über zu teure private und öffentliche Investitionen einen wichtigen Nerv in der Bevölkerung. So gesehen muss sich jede klimasozialpolitische Agenda zuerst der Spannungsverhältnisse zwischen Klimaschutz, sozialem Ausgleich und öffentlichen, wie privaten Investitionsmöglichkeiten bzw. der Investitionsbereitschaft bewusst werden. Damit wollen wir kein Plädoyer für Austerität und Schuldenbremse halten, sondern die politische Realität anerkennen, dass insbesondere liberal-konservative Parteien wie die Union und FDP sowie weite Teile der Bevölkerung im Prinzip für mehr Klimaschutz sind, aber finanzielle Vorbehalte zu dessen Umsetzung für Widerstände sorgen. Folglich bedarf es einer politisch reflektierten Strategie und Aushandlung, wie diese drei unterschiedlichen Ziele so in Einklang gebracht werden können, dass ein politisch tragfähiger Konsens hergestellt werden kann.

Abschließend legen die politischen Widerstände gegen das GEG nahe, dass sozialpolitische Ausgleichsmaßnahmen wichtig sind, aber vermutlich nicht ausreichen werden, um Vorbehalte gegen klimapolitische Anpassungserfordernisse abzubauen, da sich der Widerstand primär aus den hohen privaten Kosten der Transformation ableitet. Daher sollte der Fokus im Design sozialer Klimapolitik von individuellen Verantwortlichkeiten beim Heizungstausch auf öffentliche Infrastrukturinvestitionen erweitert werden. Andernfalls bleibt die Umsetzung von Klimaschutz (Investitionen, Planung und Technologieentscheidung) stark individualisiert, sozial unausgeglichen und damit einfach zu delegitimieren.

9. Bibliographie

Alternative für Deutschland. 2024. „EU-Verbot für Öl- und Gasheizung ab 2040 ist eine soziale Atombombe“. 15. März 2024. Überprüft: 15. Oktober 2025.
<https://afdbundestag.de/marc-bernhard-eu-verbot-fuer-oel-und-gasheizungen-ab-2040-ist-eine-soziale-atombombe/>

- Alternative für Deutschland. 2023a. „Habeck will autoritäre Klima-Planwirtschaft mit der Brechstange erzwingen“. 24. Mai 2023. Überprüft: 15. Oktober 2025. <https://afdbundestag.de/alice-weidel-tino-chrupalla-habeck-will-autoritaere-klima-planwirtschaft-mit-derbrechstange-erzwingen/>
- Alternative für Deutschland. 2023b. „Schluss mit der Verarmungspolitik“. 3. Mai 2023. Überprüft: 15. Oktober 2025. <https://afdbundestag.de/rene-springer-schluss-mit-derverarmungspolitik/>
- Arbeitnehmerkammer Bremen. 2022. „Stellungnahme der Arbeitnehmerkammer Bremen zum geplanten „Inflationsausgleichsgesetz“. Anhörung des BT-Finanzausschusses am 17. Oktober 2022. Überprüft: 23. Januar 2026. https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Wirtschaft_Finanzen/Stellungnahme_geplantes_Inflationsausgleichsgesetz.pdf.
- Bild. 2025. „Was Sie jetzt zum Heiz-Gesetz wissen müssen: Strafen, Zuschüsse, Ausnahmen.“ 20. April 2025. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bild.de/bild-plus/politik/inland/politik-inland/habecks-heiz-hammer-was-sie-jetzt-zum-neuen-gesetz-wissen-muessen-83620272.bild.html>.
- Bild. 2023. „Strafen, Zuschüsse, Ausnahmen. Was Sie jetzt zum Heiz-Gesetz wissen müssen.“ 20. April 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bild.de/bild-plus/politik/inland/politik-inland/habecks-heiz-hammer-was-sie-jetzt-zum-neuen-gesetz-wissen-muessen-83620272.bild.html>.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). 2025. „Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG EM)“. Überprüft: 23. Januar 2026. https://www.bafa.de/DE/Energie/Effiziente_Gebaeude/Sanierung_Wohngebaeude/Anlagen_zur_Waermeerzeugung/anlagen_zur_waermeerzeugung_node.html.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). 2024. „Alterssicherungsbericht 2024. Ergänztender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2024 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI.“ Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Rente/alterssicherungsbericht-2024.pdf?blob=publicationFile>.
- Bundesministerium für Finanzen. 2022. „Wichtige Unterstützung: das Entlastungspaket III.“ BMF Monatsbericht September 2022. Überprüft: 23. Januar 2026. https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/09/Inhalte/Kapitel-2b-Schlaglicht/2b-drittes-entlastungspaket-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). 2023. „Novelle des Gebäudeenergiegesetzes auf einen Blick (GEG): Einstieg in die Wärmewende.“ Überprüft: 23. Januar 2026. https://www.energiewechsel.de/KAENEF/Redaktion/DE/Downloads/geg-auf-einen-blick.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- Bundesregierung. 2022. „Wirtschaftlicher Abwehrschirm gegen die Folgen des russischen Angriffskrieges.“ Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2130920/2046cb91023bbd61eca3f3102c987fe8/2022-09-29-finanzieller-abwehrschirm-data.pdf?download=1>.
- Bundesregierung. 2023. „Regierungspressekonferenz vom 1. März 2023.“ Berlin: Bundesregierung (Archiv), 1. März 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/regierungspressekonferenz-vom-1-maerz-2023-2168898>.
- Bundesregierung. 2024a. „Kommunale Wärmeplanung für ganz Deutschland.“ Berlin: Bundesregierung (Archiv), 11. Januar 2024. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/waermeplanungsgesetz-2213692>.
- Bundesregierung. 2024b. „Gesetzliche Änderungen zum Haushalt 2024.“ Berlin: Bundesregierung (Archiv), 22. März 2024. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/haushaltsfinanzierungsgesetz-2252042>.
- Carattini, Stefano; Carvalho, Maria und Fankhauser, Sam. 2018. „Overcoming public resistance to carbon taxes.” Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 9(5), e531.
- CDU/CSU. 2023a. „FRAKTIONdirekt Nr. 42“. 26. Mai 2023. Heruntergeladen: 20. Februar 2025. <https://www.cdusu.de/themen/fraktiondirekt-nr-42> (Nicht mehr verfügbar).
- CDU/CSU. 2023b. „Wärmewende ohne soziale Kälte.“ 09. Mai 2023. Heruntergeladen: 20. Februar 2025. <https://www.cdusu.de/themen/waermewende-ohne-soziale-kaelte>. (Nicht mehr verfügbar).
- Cigna, Luca; Fischer, Torben; Hasanagic Abuannab, Emina; Heins, Elke und Rathgeb, Philip. 2023. „Varieties of Just Transition? Eco-Social Policy Approaches at the International Level.” Social Policy & Society 22(4), 730-746.

- Civey. 2023. „Wie bewerten Sie das kürzlich verabschiedete Gebäude-Energie-Gesetz („Heizungsgesetz“)?“ Überprüft: 15. Oktober 2025. <https://civey.com/umfragen/33729/wie-bewerten-sie-das-kurzlich-verabschiedete-gebaude-energie-gesetz-heizungsgesetz>.
- Civey. 2025. „Inwiefern stimmen Sie der Aussage zu: „Das Gebäude-Energie-Gesetz („Heizungsgesetz“) sollte von der nächsten Bundesregierung grundlegend überarbeitet werden“?“ Überprüft: 15. Oktober 2025. <https://civey.com/umfragen/46277/inwiefern-stimmen-sie-der-aussage-zu-das-gebaude-energie-gesetz-heizungsgesetz-sollte-von-der-nachsten-bundesregierung-grundlegend-uberarbeitet-werden.->
- Damhuis, Koen. 2020. „Roads to the radical right: understanding different forms of electoral support for radical right-wing parties in France and the Netherlands.“ Oxford University Press.
- Damhuis, Koen und Karremans, Johannes. 2017. „Responsive to whom? A comparison of the Mitterrand and Hollande presidencies.“ West European Politics, 40(6), 1267-1287.
- Dassonneville, Ruth; Stubager, Rune und Thau, Mads. 2025. „How group appeals shape candidate support: The role of group membership, identity strength, and deservingness perceptions.“ European Journal of Political Research, 1-20.
- Deutscher Bundestag. 2022. „Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz – InflAusG).“ Drucksache 20/3871. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003871.pdf>
- Deutscher Bundestag. 2023a. „Eilantrag gegen Gebäudeenergiegesetz erfolgreich.“ Berlin: Deutscher Bundestag (Textarchiv), 5. Juli 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw27-urteil-bverfg-956794>.
- Deutscher Bundestag. 2023b. „Bundestag beschließt das Gebäudeenergiegesetz trotz heftiger Kritik.“ Berlin: Deutscher Bundestag (Textarchiv), 8. September 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw36-de-gebaudeenergiegesetz-957824>.
- Deutscher Mieterbund (DMB). 2022. „Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG).“ Überprüft: 23. Januar 2026.

https://mieterbund.de/app/uploads/2022/05/20220530_Stellungnahme_DMB_Reform_GEG-3.pdf.

Deutscher Mieterbund (DMB). 2023. „Stellungnahme zu den Änderungen vom 30.06.2023 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Prüfungsordnung,” BT-Drs. 20/6875. Überprüft: 23. Januar 2026. https://mieterbund.de/app/uploads/2023/06/2023_07_03_Stellungnahme_GEG_65_DM_B.pdf.

Domorenok, Ekaterina; Graziano, Paolo und Zimmermann, Katharina. 2025. The Eco-Social Polity? Theoretical, Conceptual and Empirical Issues. Bristol: Policy Press.

Elsässer, Lea und Schäfer, Armin. 2023. „Political Inequality in Rich Democracies.“ Annual Review of Political Science, Vol. 26, 469-487.

Enyedi, Zsolt. 2005. „The role of agency in cleavage formation.” European Journal of Political Research, 44(5), 697-720.

Evans, Geoffrey und Tilley, James. 2017. „The new politics of class: The political exclusion of the British working class.” Oxford University Press.

FAZ. 2023. „Heizungsgesetz in Deutschland.“ 05. Juli 2023.

FDP. 2023. „Einigung zum Gebäudeenergiegesetz.“ 27. Juni 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.fdpbt.de/einigung-zum-gebaeudeenergiegesetz>

Flues, Florens und Thomas, Alastair. 2015. „The distributional effects of energy taxes.” (OECD Taxation Working Papers No. 23). OECD Publishing.

Focus. 2023. „Der Ofen ist aus - und wieder holt Habeck die Brechstange raus.“ 01. März 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. https://www.focus.de/finanzen/analyse-der-ofen-ist-aus-und-wieder-holt-habeck-die-brechstange-raus_id_187045216.html.

Gough, Ian. 2017. „Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing.” Edward Elgar Publishing.

Haas, Tobias; Sander, Hendrik; Fünfgeld, Anna und Mey, Franziska. 2024. „Climate obstruction at work: Right-wing populism and the German heating law.“ Energy Research & Social Science 123 104034.

Haffert, Lukas; Palmtag, Tabea und Schraff, Dominik. 2024. „When group appeals backfire: Explaining the asymmetric effects of placebased appeals.“ British Journal of Political Science 54 (4): 1217-1238.

- Harteveld, Eelco. 2016. „Winning the ‘losers’ but losing the ‘winners’? The electoral consequences of the radical right moving to the economic left.” *Electoral Studies*, 44, 225-234.
- Henze, Levi und Stahl, Theresia. 2025. „Was bei der Heizungsförderung schief läuft.“ Berlin: Dezernat Zukunft. Institut für Makrofinanzen. Überprüft: 10. November 2025. <https://dezernatzukunft.org/en/was-bei-der-heizungsforderung-schief-lauft/>.
- Horn, Alexander; Kevins, Anthony; Jensen, Carsten und Van Kersbergen, Kees. 2021. „Political parties and social groups: New perspectives and data on group and policy appeals.” *Party Politics*, 27(5), 983-995.
- Huber, Lena Marie. 2022. „Beyond policy: The use of social group appeals in party communication.” *Political Communication*, 39(3), 293-310.
- Huber, Lena Marie; Meyer, Thomas M. und Wagner, Markus. 2024. „Social group appeals in party rhetoric: Effects on policy support and polarization.” *The Journal of Politics*, 86(4), 1304-1318.
- Jost, Pablo; Mack, Matthias und Hillje, Johannes. 2024. „Aufgeheizte Debatte? Eine Analyse der Berichterstattung über das Heizungsgesetz – und was wir politisch daraus lernen können.“ Berlin: Das Progressive Zentrum. Überprüft: 10. November 2025. https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2024/04/240418_DPZ_Studie_Aufgeheizte-Debatte.pdf.
- Klima-Allianz Deutschland, AWO Bundesverband, Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland und Paritätischer Gesamtverband. 2023. „Verbände schlagen Alarm: Bund muss soziale Einrichtungen beim Klimaschutz unterstützen.“ Überprüft: 23. Januar 2026. <https://awo.org/pressemeldung/bund-muss-soziale-einrichtungen-beim-klimaschutz-unterstuetzen/>.
- Levinson, Arik. 2019. „Energy efficiency standards are more regressive than energy taxes: Theory and evidence.” *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 6(S1), S7-S36.
- Die Linke. 2023. „Fünf Maßnahmen für ein Sofortpaket Wärmewende.“ 17. April 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.die-linke.de/start/nachrichten/detail/news/sofortpaket-waerme/>.
- Mandelli, Matteo. 2022. „Understanding eco-social policies: a proposed definition and typology.“ *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(3), 333-348.

- Mierke-Zatwarnicki, Alex; Borbáth, Endre und Hutter, Swen. 2025. „Cleavage theory meets civil society: a framework and research agenda.” *West European Politics*, 1-30.
- Oesch, Daniel. 2008. „Explaining workers' support for right-wing populist parties in Western Europe: Evidence from Austria, Belgium, France, Norway, and Switzerland.” *International Political Science Review*, 29(3), 349-373.
- Patterson, James J. 2023. „Backlash to climate policy.” *Global Environmental Politics*, 23(1), 68-90.
- Pedregosa, Fabian; Varoquaux, Gaël; Gramfort, Alexandre; Michel, Vincent; Thirion, Bertrand, Grisel, Olivier, ... und Duchesnay, Édouard. 2011. „Scikit-learn: Machine learning in Python.” *The Journal of machine Learning research*, 12, 2825-2830.
- Röth, Leonce; Ivanusch, Christoph; Goetz, Klaus H. und Triculescu, Radu-Mihai. 2025. „Responding in time: the European Commission’s communicative responsiveness to public opinion and functional pressure in the case of migration (2002-2024).” *Journal of European Public Policy*, 1-34.
- Röth, Leonce; Kaftan, Lea und Saldivia Gonzatti, Daniel. 2024. „Optimized Dictionaries: A Semi-Automated Workflow of Concept Identification in Text-Data.”
- Saward, Michael. 2006. „The representative claim.” *Contemporary political theory*, 5(3), 297-318.
- Schwarz, Franziska. 2024. „Habeck spricht über „größten Fehler“ beim Heizungsgesetz – SPD-Generalsekretär wirft ihm unwahre Aussage vor.“ *Frankfurter Rundschau* 28. November 2024. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.fr.de/politik/habeck-spricht-ueber-groessten-fehler-beim-heizungsgesetz-zr-93430902.html>.
- Söllner, Fritz. 2023. „Das neue Gebäudeenergiegesetz“. *Wirtschaftsdienst*, 103(9): 619-623. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0173>.
- Sozial-Klimarat. 2024. „Auf dem Weg zu einem klimapolitischen Lagebild.“ 17.05.2024. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.sozial-klimarat.de/post/auf-dem-weg-zu-einem-klimapolitischen-lagebild>.
- SPD. 2023. „Wir machen Tempo und kommen voran.“ 29. März 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/wir-machen-tempo-und-kommen-voran/29/03/2023>.

- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. 2021. „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025.“ Überprüft: 23. Januar 2026 <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/>.
- Stuckelberger, Simon und Tresch, Anke. 2024. „Group Appeals of Parties in Times of Economic and Identity Conflicts and Realignment.“ *Political Studies*, 72(2), 463-485.
- Tagesschau. 2022. „Die Maßnahmen gegen hohe Energiepreise.“ 29. September 2022. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/energiekosten-massnahmen.101.html>.
- Tagesschau. 2023. „In Abneigung vereint“. 24. April 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/heizungsstreit-gruene-fdp-101.html>.
- Tagesschau. 2023b. „Ampel überprüft jetzt Energiewendeprojekte“. 15. November 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.tagesschau.de/inland/bverfg-klimafonds-ampel-100.html>.
- Taz. 2023. „Nach Karlsruher Urteil. Haushaltssperre für Ministerien.“ 21. November 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://taz.de/Nach-Karlsruher-Urteil/!5974700/>.
- Taz. 2023b. „Umstrittene Wärmewende. Heizungsgesetz auf der Zielgraden.“ 13. Juni 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://taz.de/Umstrittene-Waermewende/!5937625/>.
- Thau, Mads. 2019. „How political parties use group-based appeals: Evidence from Britain 1964-2015.“ *Political Studies*, 67(1), 63-82.
- Thau, Mads. 2024. „The group appeal strategy: beyond the policy Perspective on party electoral success.“ *Political Studies*, 72(4), 1653-1674.
- Welt. 2023a. „Kommunen kritisieren Ampel-Pläne als „unrealistisch“.“ 06. April 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.welt.de/wirtschaft/article244645900/Heizungsverbot-Kommunen-kritisieren-Ampel-Plaene-als-unrealist> 28. November 2024 [isch.html](https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus246225798/Sahra-Wagenknecht-Das-Heizungsgesetz-bevormundet-Menschen-und-macht-sie-arm.html).
- Welt. 2023b. „Das ist eine bittere Nachricht für die Generation, die unser Land aufgebaut hat.“ 05. Juli 2023. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus246225798/Sahra-Wagenknecht-Das-Heizungsgesetz-bevormundet-Menschen-und-macht-sie-arm.html>.

- Westheuser, Linus und Zollinger, Delia. 2025. „Cleavage theory meets Bourdieu: studying the role of group identities in cleavage formation.” *European Political Science Review*, 17(1), 110-127.
- Wigger, Berthold. 2024. „Die Abschaffung der steuerlichen Begünstigung von Agrardiesel ist überfällig.“ *Wirtschaftsdienst* 104(4): S. 280-282. Überprüft: 23. Januar 2026. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2024/heft/4/beitrag/die-abschaffung-der-steuerlichen-beguenstigung-von-agrardiesel-ist-ueberfaellig.html>.
- Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA). 2023a. „ZIA: Koalitionspläne zum „Heizungsgesetz“ könnten die Modernisierung des Gebäudebestands gefährden.” Überprüft: 23. Januar 2026. <https://zia-deutschland.de/pressrelease/zia-koalitionsplaene-zum-heizungsgesetz-koennten-die-modernisierung-des-gebaeudebestands-gefahrden/>.
- Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA). 2023b. „Bundesförderung effiziente Gebäude: Bei Heizungsförderung muss mehr für Vermieter gemacht werden.” Überprüft: 23. Januar 2026. <https://zia-deutschland.de/pressrelease/bundesforderung-effiziente-gebaude-bei-heizungsfoerderung-muss-mehr-fur-vermieter-gemacht-werden/>

10. Technischer Anhang

Der Technische Appendix erklärt zunächst die Datenerhebung sowie die Sicherstellung thematischer Einschlägigkeit (Teil A.1). Danach wird das Vorgehen der Klassifikation der Klimaambitionen erklärt (Teil A.2). In Teil A.3 wird die De-Selektion kaum erwähnter Gruppendimensionen erklärt (Teil A.3.1). Danach wird die Klassifikation der Gruppenbezüge von der Generierung (Teil A.3.2), über die Verbesserung der Trainingsdaten (Teil A.3.3) erläutert. Anschließend wird das Modelltraining und wichtige Performanzmetriken dargestellt (Teil A.3.4) und letztlich die Vorhersage zentraler Gruppenbezüge im gesamten Korpus beschrieben.

Teil A.1: Erhebung und Klassifikation thematisch relevanter Dokumente

Die Analyse der Kommunikation rund um das GEG erhebt den Anspruch, den gruppenspezifischen Diskurs von Interessengruppen, Parteien und Medien möglichst umfassend abzubilden. Zu diesem Zweck wurden alle einschlägigen Beiträge von 10 Parteien⁷, 15 Interessengruppen sowie 12 Online- und Printmedien gesammelt und ausgewertet. Einschlägige Stellungnahmen von Interessengruppen wurden händisch recherchiert, gesammelt und in bereinigte Textdaten überführt. Für Parteien und Medien entwickelten wir spezifische Wörterbücher, um möglichst alle relevanten Pressemitteilungen und Medienartikel über Web-Scraping zu erfassen. Der Vorteil von Wörterbüchern liegt darin, dass sie in der Regel viele einschlägige Beiträge identifizieren, allerdings um den Preis einer hohen Zahl an Texten mit geringer oder fehlender thematischer Relevanz (Röth et al. 2024).

Für die Medien- und Parteiendaten wurde ein zweiter Filter angewandt: Angelernte Assistent:innen kodierten die Beiträge danach, ob sie tatsächlich inhaltlich auf das GEG Bezug nehmen. Auf Basis dieser Labels (thematisch einschlägig vs. nicht einschlägig) wurde ein Machine-Learning-Modell trainiert, das anschließend alle Beiträge automatisiert auf ihre Relevanz prüfte. Wir nutzten ein lineares Machine-Learning-Modell (TF-IDF + logistische Regression). Die Texte wurden zunächst mittels TF-IDF-Vektorisierung (Unigramme und Bigramme, max. 5000 Features) in numerische Repräsentationen überführt. Anschließend trainierten wir eine logistische Regression mit Klassenbalancierung (Pedregosa et al. 2011). Die Modellgüte wurde anhand eines stratifizierten 80/20-Train-Test-Splits evaluiert. Die

⁷ Zudem wurden die Parteien Volt und ein Statement der Werteunion analysiert, allerdings aufgrund der geringen Anzahl an Dokumenten nicht die in Hauptanalyse mit einbezogen.

Modellgüte solcher Modelle wird üblicherweise mit dem sogenannten F1-Score bestimmt, dieser bildet ein balanciertes Mittel aus *recall* (Wie viele der tatsächlich positiven Fälle hat das Modell gefunden?) und *precision* (Wie viele der vorhergesagten positiven Fälle sind tatsächlich positiv?). In unserem Fall liegt dieser bei 0.79 (macro average). Dieser Wert ist für Modelle, die ein Thema identifizieren sollen, vergleichsweise hoch. Bspw. haben viele thematische *classifier* des *comparative agenda projects* niedrigere F1-Werte (vgl. Sebök et al. 2025, 306).

Die Ergebnisse zeigen zudem, dass ein reiner wörterbuchbasierter Ansatz, die Häufigkeit von GEG-relevanten Beiträgen stark überschätzt hätte. Etwa 38 % der gesammelten Medienbeiträge befassten sich tatsächlich mit der GEG-Novelle, für die Pressestatements der Parteien waren es 65 %. Aber selbst bei den spezifisch klassifizierten Beiträgen waren noch viele, die sich zwar mit dem GEG aber letztlich nicht mit der Novelle der Ampel-Regierung befassten. Das lag daran, dass zunächst bewusst keine zeitliche Eingrenzung vorgenommen wurde um einen Eindruck von der Bedeutung des Themas vor der eigentlichen Debatte um die GEG-Novelle zu bekommen. Das GEG existierte bereits vorher und hatte bspw. mit Blick auf Änderungen zu Standards der Gebäudedämmung bereits politische Debatten ausgelöst.

Teil A.2: Klassifikation Klimapolitischer Ambitionen

Innerhalb des Diskurses zum GEG sollte noch die klimapolitischen Ambitionen der sich äussernden Akteur:innen erfasst werden. Hierfür benutzen wir eine sogenannte zero-shot Klassifikation mit großen Sprachmodellen. Wir nutzen GPT4o über eine API zur Klassifikation mit dem Prompt in Box A.2.

Box A.2

You are an expert in German environmental and housing policy, focusing on climate mitigation in the heating and housing sector.

Given the following text, please evaluate its level of climate mitigation ambition on a scale from 1 to 5, where:

- **-2** = Strong opposition to climate mitigation (e.g., rejecting regulations, downplaying climate issues in housing/heating)
- **-1** = Moderate or implicit criticism of climate mitigation (e.g., emphasizing burdens, slowing down policies)
- **0** = Neutral or no mention of climate mitigation in heating/housing
- **1** = Moderate support (e.g., positive mention of mitigation goals or technologies without strong commitment)

- ****2**** = Strong support (e.g., endorsing ambitious policies, clear commitment, or implementation details)

Text:

\{"\" {text} \{"\""

Please provide only the numeric score (1-5) and a one-sentence explanation specific to heating and housing climate mitigation ambition in Germany.

""""

Die „temperature“ solcher Modelle ist ein wichtiger Parameter, um die Kreativität des Modells zu kalibrieren. Hohe Werte erlauben mehr Spielraum für das Modell, niedrige Werte führen hingegen zu einer besseren Vergleichbarkeit und Replizierbarkeit. Entsprechend setzten wir die „temperature“ auf 0.

Der Prompt beinhaltet die Bitte um eine Begründung. Für die Validierung analysierten wir die Einordnung und Begründung von 20 Parteienstatements und 30 Medienartikel und stimmten der Einordnung in 94 % der Fälle zu.

Teil A.3: Klassifikation der Gruppenbezüge

A.3.1 De-Selektion von geographischen Gruppen und der Wohnstruktur

Auf Grundlage der händischen Kodierung stellt sich bereits heraus, dass nur ein Teil der theoretisch relevanten Gruppen auch tatsächlich diskursiv thematisiert werden. Geografie (Stadt-Land) und die Wohnstruktur (Mehrparteien- und Einparteienhaus) spielen kaum eine Rolle. Während die Geografie in der Tat kaum Bedeutung in der Debatte gewinnt, sind Fragen der Wohnstruktur, insbesondere bei den Interessengruppen durchaus zentral und spielen auch bei der Frage um die kommunale Wärmeplanung eine wichtige Rolle. Allerdings wird diese Frage eher technisch diskutiert und nimmt kaum Bezug auf die sozialen Gruppen, die mit der Wohnstruktur verbunden sind. Hingegen sind Eigentumsstruktur (Mieter:innen und Eigentümer:innen) sowie Fragen von Bedürftigkeit (bedürftig vs. wohlhabend) eine saliente Kategorie des Diskurses um das Heizungsgesetz. 37,4 % aller Gruppenerwähnungen fallen auf Mieter:innen und Vermieter:innen und 16,5 % auf Bedürftige und Wohlhabende. Auf die Gruppen bezogen auf Wohnstruktur und Geografie allerdings zusammen nur 1.8 %. Entsprechend liegt der Fokus bei der Klassifikation und Analyse sozialer Gruppen auf den Dimensionen, Bedürftigkeit und Eigentumsstruktur.

A.3.2 Trainingsdaten

Die vollständige Identifikation aller relevanten sozialen Gruppen mittels manueller Annotation ist angesichts des Umfangs des untersuchten Korpus nicht praktikabel. Zudem zeigen eigene Voranalysen, dass einfachere automatisierte Verfahren – etwa wortlistenbasierte Ansätze – insbesondere bei komplexeren Kategorien wie Bedürftigkeit oder Wohlstand rasch an ihre Grenzen stoßen. Diese Gruppen werden häufig implizit, kontextabhängig oder über numerische Angaben (z. B. Einkommenshöhen) adressiert, was regelbasierte Verfahren nur unzureichend abbilden können.

Vor diesem Hintergrund generieren wir Trainingsdaten zur Feinabstimmung großer Sprachmodelle, um diesen die semantische Komplexität der definierten sozialen Gruppen im Sinne eines überwachten Lernverfahrens (supervised learning) zu vermitteln (vgl. Bishop, 2006). Die Trainingsdaten basieren auf einer vollständigen Annotation aller Statements von Interessengruppen sowie auf randomisiert gezogenen Stichproben aus den Texten von Parteien und Medien, um die sprachliche Varianz aller drei Arenen abzubilden.

A.3.3 Iterative Verbesserung der Trainingsdaten

Diese annotierten Rohdaten durchlaufen mehrere iterative Überarbeitungs- und Validierungsrunden. Ziel ist es sicherzustellen, dass Gruppenerwähnungen vollständig erfasst und korrekt gelabelt sind. Dabei kommen sowohl regelbasierte Wörterbücher als auch erste, vorläufig trainierte Sprachmodelle zum Einsatz. Erkennt das Modell beispielsweise Gruppenerwähnungen, die in den Trainingsdaten nicht annotiert wurden, werden diese Textstellen qualitativ überprüft und gegebenenfalls nachannotiert.

Dieses Vorgehen ist notwendig, da neuronale Sprachmodelle sehr sensitiv auf fehlerhafte oder unvollständige Annotationen reagieren können (vgl. Reiss et al., 2020). Bereits einzelne übersehene, aber eindeutige Gruppenerwähnungen können die Modellperformanz spürbar beeinträchtigen – insbesondere dann, wenn nur eine begrenzte Anzahl an Beobachtungen pro Klasse vorliegt.

Zusätzlich ergänzen wir die Trainingsdaten durch synthetisch generierten Text, um dem Modell spezifische Terminologien und Interpretationen numerischer Angaben zu vermitteln (vgl. Wei & Zou, 2019). So treten bestimmte Begriffe – etwa „hochbetagt“ als indirekter Hinweis auf Wohlstand – im Originalkorpus nur selten auf und könnten vom Modell ohne zusätzliche Beispiele nicht zuverlässig gelernt werden. Von besonderer Bedeutung sind jedoch

Einkommensangaben, deren Einordnung in Bedürftigkeit oder Wohlstand für das Modell ohne explizite Trainingsbeispiele schwierig ist. Synthetische Daten mit variierenden Monats- und Jahreseinkommen helfen dem Modell, plausible semantische Schwellen und Kontexte zu erlernen.

Tabelle A.3.3 – Übersicht Trainingsdaten

Dimension	negativ e	neutra l	positiv e	N in finalen Trainings- daten	N in Trainings- split	N in Evaluations- split
Eigentümer:innen – Mieter:innen	2	67	179	240	196	44
Eigentümer:innen – Vermieter:innen/Eigentümer:innen	20	186	216	401	318	83
Geographie - Land	0	1	7	-	-	-
Geographie - Stadt	0	5	2	-	-	-
Other - All other	33	284	458	-	-	-
Wohnstruktur - Einparteienhaus	1	5	1	-	-	-
Wohnstruktur - Mehrparteienhaus	0	5	4	-	-	-
Ökonomisch - Bedürftig	12	38	219	248	187	61
Ökonomisch - Wohlhabend	67	10	5	80	59	21

A.3.4 Training des Modells

Die finalen Trainingsdaten werden zur Feinabstimmung eines vortrainierten deutschsprachigen BERT-Modells (bert-base-german-cased) verwendet (Devlin et al., 2019; Chan et al., 2020). Die Modellierung erfolgt als Multi-Label-Klassifikation: Für jeden Satz wird ein vierdimensionaler Wahrscheinlichkeitsvektor vorhergesagt, der den Kategorien Mieter:innen, Eigentümer:innen, bedürftig und wohlhabend entspricht. Dieser Ansatz ist zentral, da er sowohl der Annotation zugrunde liegt als auch intersektionelle Formen gruppenbezogener Kommunikation abbilden kann, etwa Verweise auf wohlhabende Mieter:innen oder einkommensschwache Eigentümer:innen.

Die Optimierung erfolgt mithilfe der BCEWithLogitsLoss-Funktion mit klassengewichteter Anpassung, um seltene Annotationen stärker zu berücksichtigen. Dadurch lernt das Modell, textuelle Muster einzelnen sozialen Gruppen zuzuordnen. Die

Implementierung erfolgt mit der Transformers-Bibliothek von Hugging Face (Wolf et al., 2020) auf Basis von PyTorch (Paszke et al., 2019).

Die Modellgüte wird anhand des F1-Scores evaluiert, der das harmonische Mittel aus Recall (Anteil korrekt identifizierter positiver Fälle) und Precision (Anteil korrekter Vorhersagen unter allen positiven Vorhersagen) bildet (Powers, 2011). Die Evaluation erfolgt auf Satzebene. Die erzielten F1-Werte betragen 0,93 für Mieter:innen, 0,85 für Eigentümer:innen, 0,83 für Bedürftige und 0,94 für Wohlhabende.

Diese Performanzmetriken basieren auf einem separaten Evaluationssplit, der 20 % der annotierten Daten umfasst und während des Trainings nicht verwendet wurde. Dieses Vorgehen ist essenziell, um Overfitting zu vermeiden, da große Sprachmodelle in der Lage sind, Trainingsdaten nahezu vollständig zu memorisieren und dadurch an Generalisierbarkeit zu verlieren (Goodfellow et al., 2016).

Das trainierte Modell wird anschließend auf den gesamten relevanten Textkorpus angewandt. Auf Basis definierter Wahrscheinlichkeitsschwellen wird entschieden, ob eine Gruppenerwähnung in einem Satz vorliegt. Die in den Abbildungen 2–4 präsentierten Ergebnisse beruhen auf diesen modellbasierten Vorhersagen.

Darüber hinaus ermöglichen die Vorhersagen eine systematische Identifikation einschlägiger Textpassagen: Zitierte Beispiele aus Parteien-, Medien- oder Interessengruppenstatements konnten gezielt anhand der vorhergesagten Gruppenerwähnungswahrscheinlichkeiten recherchiert und ausgewählt werden, da für jeden Satz des Korpus entsprechende Wahrscheinlichkeitswerte vorliegen.

Replizierbarkeit

Hier werden alle notwendigen Daten, Software und Skripte erklärt um die Replizierbarkeit der Ergebnisse annähernd zu gewährleisten. Transformer-Modelle sind nie 100 % replizierbar, allerdings sollte die erneute Anwendung des Skripts bei gleichen Daten und Software-Versionen zu sehr ähnlichen Ergebnissen führen.

Platform: Google Colab

Code: Python

Eine Anleitung zur Nutzung des Notebooks sowie alle notwendigen Daten zur Reproduktion sind abrufbar unter:

<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/JKZ9N2>

Bibliographie Appendix

- Bishop, Christoph M. 2006. Pattern recognition and machine learning. Springer.
- Chan, Branden; Schweter, Stefan und Möller, Timo. 2020. „German’s next language model. Proceedings of the 28th International Conference on Computational Linguistics.”
- Devlin, Jacob; Chang, Ming-Wei; Lee, Kenton und Toutanova, Kristina. 2019. „BERT: Pre-training of deep bidirectional transformers for language understanding.” NAACL-HLT.
- Goodfellow, Ian; Bengio, Yoshua und Courville, Aaron. 2016. Deep learning. MIT Press.
- Paszke, Adam et al. 2019. „PyTorch: An imperative style, high-performance deep learning library.“ NeurIPS.
- Powers, David M. W. 2011. „Evaluation: From precision, recall and F-measure to ROC.“ Journal of Machine Learning Technologies, 2(1), 37–63.
- Reiss, F. et al. 2020. „Training data quality and model performance. ACL Workshop on Trustworthy NLP.”
- Sebők, Miklós; Máté, Ákos; Lehoczki, Richárd; Ring, Orsolya und Kovács, Viktor. 2025. „Leveraging open large language models for multilingual policy topic classification: The Babel Machine approach.” Social Science Computer Review 43(2), 295–317.
- Wei, Jason und Zou, Kai. 2019. EDA: „Easy data augmentation techniques for boosting performance on text classification tasks.” EMNLP-IJCNLP.
- Wolf, Thomas et al. 2020. „Transformers: State-of-the-art natural language processing.” EMNLP: System Demonstrations.

GESCHÄFTSFÜHRUNG

Jan E. Fischer
Mansour Aalam

AUTOREN

Dr. Leonce Röth
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft,
Ludwig-Maximilians-Universität in München

Dr. Philip Rathgeb
School of Social and Political Science,
University of Edinburgh

FACHLICHE BEGLEITUNG

Torben Fischer
Zentrum für neue Sozialpolitik

Maike Wittmann
Zentrum für neue Sozialpolitik

KONTAKT

info@zentrum-neue-sozialpolitik.org
www.zentrum-neue-sozialpolitik.org

© Zentrum für neue Sozialpolitik 2026.
All rights reserved.



Das Zentrum für neue Sozialpolitik (ZSP) ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Thinktank mit Sitz in Berlin. Es entwickelt politiknahe Konzepte für eine moderne Sozialpolitik, die individuelle Selbstbestimmung, soziale Teilhabe und strukturelle Fairness in den Mittelpunkt stellt.

Ausgehend von der Frage, unter welchen gesellschaftlichen Bedingungen Menschen ihr Leben selbstbestimmt und eigenverantwortlich gestalten können, stehen Bildung, soziale Sicherung und Teilhabe im Fokus.

Als interdisziplinäre Organisation verbindet das ZSP wissenschaftsbasierte Analyse mit strategischer Politikberatung und schafft Räume für den Austausch zwischen Akteur:innen aus Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.



Diese Publikation ist als PDF auf der Projektwebsite unter einer Creative-Commons-Lizenz verfügbar. Gemäß der Lizenz ist das Kopieren und Verbreiten der Publikation nur in ihrer Gesamtheit erlaubt und nur sofern Zentrum für neue Sozialpolitik als Urheber genannt und die Publikation für nicht-kommerzielle Zwecke verwendet wird. Grafiken und Abbildungen dürfen nicht getrennt von der Veröffentlichung verwendet werden.

HERAUSGEBER

Zentrum für neue Sozialpolitik gGmbH
Ohmstraße 13
80802 München
Tel. +49(0)89/44 333 555-00
info@zentrum-neue-sozialpolitik.org
www.zentrum-neue-sozialpolitik.org

V. i. S. d. P.: Mansour Aalam
c/o Zentrum für neue Sozialpolitik
Ohmstraße 13
80802 München

Veröffentlicht im März 2026