

Verbindung von Sozial- und Klimapolitik

Vortrag Workshop „Klima-/Umwelt- und Sozialpolitik in der neuen Legislaturperiode – Probleme und Aufgaben“, DIFIS-DIW-ISÖ, 9. Juni 2022

Der Verbindung von Sozial- und Klimapolitik möchte ich in der nächsten Viertelstunde, das ist nicht viel, mit drei Fragen auf die Spur kommen:

- 1) Inwieweit verstärken sich **Exklusion** durch soziale Ungleichheit und Klimakrise?
- 2) Warum ist für beide Politikfelder **Internalisierung** zugleich Programm und Problem?
- 3) Wohin führen **Interdisziplinarität und Transformation**?

Ich verzichte in diesem einführenden Vortrag bewusst auf eine visuelle Präsentation und versuche, Sie nur durch Gedanken auf einen komplexen Weg mitzunehmen. Jargonarm reden braucht etwas mehr Platz, den ich nicht habe. Also verzichte ich auf Details und konzentriere mich auf die großen Linien, auf Theorie, ohne zu theoretisieren. Denn Ziel dieses Workshops ist die Praxis der Politik, ein Diskurs über die Frage, wie die Ampelkoalition in ihrer vermutlich einzigen Legislaturperiode mit gewaltigen Herausforderungen aus beiden Politikfeldern umgeht ohne nur reaktiv zu operieren.¹

1. Exklusion durch soziale Ungleichheit und Klimakrise

Institutionalisierte Sozialpolitik begann in den 1840er, spätestens den 1880er Jahren mit der politisch-normativen Reflexion auf soziale Ungleichheit und der auf Erfahrung und Reflexion folgenden politischen Aktion.² Etwa 100 Jahre später wiederholte sich dies für das Feld der Institutionalisierung der Umweltpolitik: Reflexion und Aktion.³ Beiden Politikfeldern ist gemeinsam, dass in ihrem Zentrum eine *Kritik der Externalisierung* steht. In der Sozialpolitik bedeutet das, dass der kapitalistische Produktionsprozess seine sozialen Folgekosten nach Möglichkeit auf Dritte auslagert, die sich nicht wehren können, vorzugsweise auf schlecht Organisierte: Behinderte, Migrierte, Frauen und überhaupt Arme, zudem auf künftige Generationen und den globalen Süden. In der Umweltpolitik tauchen diese sogenannten prekären Gruppen als unfreiwillige Empfänger der ökologischen Folgekosten ebenfalls auf, hier kommt als weiterer Lastenträger die Natur selbst dazu, Ozonloch, Artensterben und aktuell besonders drängend, die Klimakrise.

Für das Feld der sozialen Ungleichheit und Exklusion durch Kapitalismus und sozialen Wandel verfügen wir über gewaltige Daten, für Deutschland ist der „Datenreport“ einschlägig, den das Statistische Bundesamt mit dem SOEP und anderen Partnern verantwortet, der Untertitel lautet in der aktuellen Ausgabe von 2021 „Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland“. Die

¹ Bach/Opielka 2022

² Opielka 2008 mit weiteren Nachweisen

³ Opielka 2017, 2022

Datenlage für soziale Exklusion durch die Klimakrise ist deutlich dürftiger. So bedauert Katharina Bohnenberger in einem Überblicksbeitrag zur „Klimasozialpolitik“ für das DIFIS die „vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit, die aus sozialpolitischer Sicht auf die sozialen Auswirkungen der Klimakrise“ in Deutschland gelegt wird.⁴ Immerhin würden zumindest die sozialen Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen erforscht, allerdings „vor allem Preis- und Marktlösungen“, zudem herrsche „ein recht enges Verständnis von Verteilungs- und Teilhabefragen in quantifizierbaren, monetären Größen vor“⁵. Das Austrian Panel on Climate Change (APCC)⁶, eine großartige Initiative unter anderem der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Anlehnung an das IPCC, erarbeitet derzeit den „Special Report 22“ „Strukturen für ein klimafreundliches Leben“⁷, an dem ich gutachterlich für die Bereiche Ungleichheit und Sozialstaat mitwirken kann. Das APCC resümiert eine Literaturfülle mit ähnlichem Ergebnis. Interessant ist dabei zweierlei: zum einen die Konzentration auf die Gebiete Mobilität und Wohnen, die zusammen zwar 57% der Emissionen ausmachen, immerhin 43% fallen damit jedoch mit ihrer Ungleichheitswirkung aus dem Radar.⁸ Zum anderen fällt auf, dass trotz der ökonomischen Fokussierung auf Einkommens- und Vermögenseffekte das Problem des „Rebound-Effekt“ kaum reflektiert wird. Dabei könnte an zahlreichen Beispielen gezeigt werden, dass Energie- oder Emissionseinsparungen durch Mehrverbräuche konterkariert werden und zwar vor allem in der Mittel- und Oberschicht. Denn dort kann viel mehr in Status- und Freizeitkonsum investiert werden, weil die Mittel vorhanden sind, mehr Wohnraum, weitere Reisen, schwerere SUVs.

Zusammenfassend ist zum ersten Punkt Exklusion durch soziale Ungleichheit und Klimakrise festzuhalten, dass der sogenannte ökologische Fußabdruck der sozialen Unterschicht signifikant unter dem Fußabdruck der Mittel- und vor allem der Oberschicht liegt. Oxfam und Greenpeace haben neben anderen Studien vorgelegt, wonach global mehr als die Hälfte der Treibhausgase zwischen 1990 und 2015 den reichsten 10% der Haushalte, dem reichsten 1% immer 15% der Emissionen, der ärmeren Hälfte der Bevölkerung jedoch nur 7% zugerechnet werden können.⁹ In einem weniger ungleichen Land wie Deutschland ist diese Spreizung geringer. Wie das Beispiel der „Gelbwesten“ zeigte, können Gefühle von Neid und Abgehängtsein durch rechts- wie linkspopulistische Agitation auch und spektakulär bei denen mobilisiert werden, die gesamtgesellschaftlich betrachtet eher unschuldig sind. Da Nachhaltigkeit nicht nur Emissionsminderung, sondern auch den Kampf gegen die abnehmende Biodiversität erfordert, werden Umsteuerungen der Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik nötig, die ebenfalls als Gleichheitsproblem gedeutet werden können, wie das Recht auf ein tägliches Schnitzel oder die Thüringer Wurst.

2. Internalisierung als Programm und Problem

Wenn Externalisierung der Anlass für Sozial- wie Klimapolitik ist, dann ist Internalisierung das Programm zur Lösung. Aus der weit mehr als hundertjährigen Geschichte der Sozialpolitik wissen wir allerdings, dass es kein eindeutiges Programm dafür gibt. Der verdienstvolle Sozialpolitikforscher Gøsta Esping-Andersen hat für die Deutung dieser Programme die Unterscheidung in drei Typen der Wohlfahrtsregime vorgeschlagen: liberal, sozialdemokratisch und

⁴ Bohnenberger 2021, S. 9

⁵ ebd., S. 8

⁶ <https://ccca.ac.at/wissenstransfer/apcc>

⁷ <https://sr22.ccca.ac.at/>

⁸ Essletzbichler u.a. 2022, Kap. 17.3

⁹ Nabernegg 2021, S. 50

konservativ. Ich habe diese Typologie aus soziologischer Sicht um das garantistische, menschenrechtsbasierte Regime als vierten Typus ergänzt.¹⁰ Die Ampelkoalition als liberaler, sozialdemokratischer und – wenn man so will - garantistischer Welfare-Mix in einem konservativen, also korporatistischem und statusorientierten Wohlfahrtsregime – denn das ist Deutschland nach wie vor in großen Teilen – muss damit alle vier Himmelsrichtungen der Sozialpolitik integrieren. Auf dem Feld der Umwelt- und Klimapolitik existieren erst zaghafte Regime-Überlegungen, was es nicht erleichtert, die diversen Programme der Internalisierung zu sortieren und zu verstehen.¹¹

Die schon erwähnte Katharina Bohnenberger hat die Bemühungen zur Rekombination von Sozial- und Umweltpolitik anhand der Literatur nachgezeichnet, beginnend 1985 mit dem Buch „Die öko-soziale Frage“¹². Inspiriert vom österreichischen Sammelband „Klimasoziale Politik“¹³ hat sie den Begriff „Klimasozialpolitik“ für dieses große Programm der Internalisierung vorgeschlagen. Ich selbst habe bisher den Begriff „Soziale Nachhaltigkeit“ favorisiert¹⁴, man wird sehen, was bleibt. Ob eine ökosozialistische Utopie, wie sie die österreichischen Autoren beschwingt, gesamtgesellschaftlich konsensfähig ist, mag man bezweifeln. Die Idee der Sozialen Nachhaltigkeit setzt in explizitem Bezug auf die 17 Nachhaltigkeitsziele der UN (Sustainable Development Goals, SDG) eher auf einen Öko-Welfare-Mix.

Freilich liegt hier auch das Problem, das ein Bündnis zukunftsöffener Sozialpolitik- und Klimaforschenden lösen muss: wie genau kann eine so ausdifferenzierte moderne Gesellschaft im Mehr-Ebenen-System – bis hin zu EU und UN – gesteuert werden? Die Steuerungs-Idee der UN und auch der EU im „Green Deal“ ist Benchmarking und Best Practice, also keine Zentral-, sondern Dezentralsteuerung durch sorgsames Monitoring via Datenerhebung und evaluative Diskurse in ganz verschiedenen Formaten, die Regierungen, intergouvernementale Institutionen (z.B. WHO, ILO, UNEP) und NGOs zusammenbringen. Sozialpolitisch einschlägige Probleme sind zwei: das Verhältnis von Geld- und Sachleistungen bzw. Infrastrukturen und das Verhältnis von Marktsteuerung zu Staats- und Gemeinschaftssteuerung.

Beide Probleme kumulieren im Ampel-Koalitionsprogramm Klimageld bzw. Energiegeld oder Klimaprämie, also einer universellen Pro-Kopf-Rückerstattung möglichst der gesamten CO₂-Steuern, zumindest der von den Haushalten direkt aufgebracht.¹⁵ So befürchten einige Autoren kontrafaktisch, dass ein Klimageld regressiv wirkt und damit externalisiert, nicht internalisiert.¹⁶ Sofern dies datengestützt als Irrtum eingesehen wird, bezweifelt man die Marktsteuerung durch ein solches Abgabensystem und will den Staat als aktiven Akteur für Infrastrukturen stärken. Ähnlich sieht es auf dem Feld des Wohnens aus, das als sozialpolitisch unterbeleuchtet gilt, klimapolitisch freilich als hoch relevant. Der Kompromiss zwischen Wirtschafts- und Klimaministerium, Bau- und Justizministerium vom April 2022 über die Verteilung der Mehrkosten der CO₂-Besteuerung zwischen Mietern und Vermietern – nämlich als abhängige Variable der Energieeffizienz des jeweiligen Gebäudes – zeigt, wozu Vernunft in unserem Spannungsfeld fähig ist.¹⁷

¹⁰ Opielka 2008, 2022

¹¹ Zimmermann/Graziano 2020

¹² Bohnenberger 2021, S. 25; Opielka 1985

¹³ Die Armutskonferenz u.a. 2021

¹⁴ Opielka 2017

¹⁵ Stede/Bach u.a. 2020; Färber/Wieland 2022

¹⁶ So erstaunlicherweise die APCC-AutorInnen: Essletzlichler u.a. 2022, Schneider u.a. 2022

¹⁷ <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2022/04/co2-preis.html>

3. Interdisziplinarität und Transformation

In den ersten beiden Fragenrunden – nach Externalisierung und Exklusion und nach Internalisierung und ihren Problemen – werden doch schon einige Verbindungslinien zwischen Sozial- und Klimapolitik deutlich geworden sein. Ich möchte die Frage nach dem Wohin dieser Verbindung unter zwei Gesichtspunkten abschließen, nämlich Interdisziplinarität und Transformation.

Den ersten Punkt, die Interdisziplinarität, möchte ich nur kurz diskutieren. Gemeint ist nämlich nicht nur wissenschaftliche, sondern auch politische Interdisziplinarität, eine Kooperation zwischen Politikfeldern. Für Parlamentarierinnen oder Leitungstäbe von Staatskanzleien oder Bundeskanzleramt ist letzteres vertraut. Für FachpolitikerInnen allerdings nicht immer, für Verbände noch weniger. Eine Verbindung von Klima- und Sozialpolitik erfordert freilich neue Akteurskonstellationen aus beiden Politikfeldern, auf allen politischen Ebenen. Daher ist die durch das BMAS geförderte Gründung des DIFIS außerordentlich zu begrüßen. Das DIFIS soll, soweit ich das verstehe, beide Dimensionen der Interdisziplinarität nutzen und gestalten und damit ihrem Gegenteil entgegenwirken, einem gemütlichen Beharren auf Versäulung und Partikularismus.

Die zweite Zukunftsaufgabe, die Transformation Deutschlands in Richtung Klimaneutralität und sozialer Gerechtigkeit, findet im Koalitionsvertrag der Ampel durchaus Niederschlag, zumal, wenn man die Landesregierungen einbezieht, die sich ebenfalls Nachhaltigkeit und etwas Soziales auf die Fahnen schreiben. Das Problem ist das Etwas. Ich möchte es für beide Politikfelder zumindest andiskutieren. Die übergreifende Signatur dabei lautet, nicht erst, aber auch motiviert durch den Ukraine-Überfall: *Resilienz*. Klima- und Sozialpolitik müssen resilient gestaltet und das heißt in unserer Terminologie auf Internalisierung gestellt werden.

Für die Klimapolitik bedeutet Resilienz eine „Great Transformation“, wie es der WBGU einmal in Erinnerung an Karl Polanyi postulierte. Einerseits müssen Institutionen nachhaltig umgebaut werden, was durch starke Lobbyisten bekämpft wird. In Demokratien setzt dieser Umbau Legitimität voraus. Klimapolitik wird damit auch zur Lebensweisenpolitik, zur Politik kultureller Praktiken, vom Wenigerfleischkonsum zum achtsamen Reisen. Nachhaltigkeit als Identitätspolitik ökologischer Besserwisseri, als Propaganda von Postgrowth oder gar Degrowth, evoziert jedoch Gegenidentitätspolitik, spaltet die Gesellschaft und verhindert Resilienz. Andererseits drängt die Zeit. Die Erde erhitzt sich, viel zu viel an Artenvielfalt geht verloren. Womöglich erweist sich in diesem, wie es die Politikwissenschaft nennt, „wicked problem“ die Sozialpolitik nicht als Problem, sondern als Lösung. „Wicked problems sind Probleme mit vielen voneinander abhängigen Faktoren, die eine Lösung unmöglich erscheinen lassen. Da die Faktoren oft unvollständig, beweglich und schwer zu definieren sind, erfordert die Lösung der wicked problems ein tiefes Verständnis der beteiligten Akteure und einen innovativen Ansatz.“

Ein solch innovativer Ansatz ist vielleicht eine garantistische Sozialpolitik. Garantismus bedeutet, dass Sozialpolitik ordentliche Minima garantiert, nicht jedoch die Beibehaltung des Lebensstandards in erwerbslosen Phasen. Zentrale Instrumente einer garantistischen Sozialpolitik sind, die Schweiz ist hier durchaus vorbildlich, Bürgerversicherungen sowie rationale Formen von Bürgergeld und Grundeinkommen, die sowohl Menschen in prekären Lebenslagen zugutekommen, als Teilhabegeld, wie Interessierten am lebenslangen Lernen, als Bafög für Alle. Eine garantistische Sozialpolitik reduziert die Erwerbsarbeits- und Statuszentrierung des deutschen Bismarckschen Sozialstaats. Sie wird ein Klimageld als eine Art partielles Grundeinkommen in das Bürgergeld integrieren, solange es noch relevante Emissionen gibt. Danach wird das Klimageld mit den CO₂-Steuern überflüssig. Eine garantistische Sozialpolitik passt zur Klimapolitik, weil sie vom Status absieht und auf das allgemein Menschliche hinsieht.

Ob eine Transformation in die hier beschriebene Richtung in Deutschland möglich ist, mögen viele bezweifeln, wir sollten das Gegenteil tun. Wenn die Bevölkerung gefragt wird, dann bejaht sie seit Jahrzehnten alle Grundelemente einer garantistischen Sozialpolitik, nur die Eliten bremsen. Ihre Privilegien könnten schwinden. Das wird so sein. Aber es ist nicht schlimm. Viele davon werden bleiben, so schnell kriecht der Lobbyismus nicht zu Kreuze. Doch alle werden gewinnen, wenn unsere Welt lebenswert wird und bleibt.

Literatur

- Bach, Stefan/Opielka, Michael (2022): Klima-/Umwelt- und Sozialpolitik in der neuen Legislaturperiode – Probleme und Aufgaben. Expertise Nr. 028/IAG. Inhaltliches und organisatorisches Konzept für einen Workshop. Berlin/Siegburg: DIW/ISÖ
- Bohnenberger, Katharina (2021): Klimasozialpolitik. Ein Forschungsstandbericht zur Verbindung von Klimapolitik und Sozialpolitik für das Deutsche Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung. Ms.
- Die Armutskonferenz/Attac/BEIGEWUM (Hrsg.) (2021): Klimasoziale Politik. Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten, Wien: bahoe books
- Essletzichler, Jürgen/Miklin, Xenia/Volmary, Hans (2022): Soziale und räumliche Ungleichheit. Kapitel 17 für APCC Special Report „Strukturen für ein klimafreundliches Leben“. Ms.
- Färber, Gisela/Wieland, Joachim (2022): Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie. Gutachten im Auftrag von KlimaAllianz u.a., Speyer: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften
- Nabernegg, Stefan (2021): Emissionen hin oder her: Wer stößt sie aus und wie viel ist zu viel?, in: Die Armutskonferenz u.a., S. 56
- Opielka, Michael (Hrsg.) (1985): Die öko-soziale Frage. Alternativen zum Sozialstaat. Frankfurt: Fischer (alternativ)
- ders. (2008): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven. 2. Aufl. Reinbek: Rowohlt (rororo enzyklopädie)
- ders. (2017): Soziale Nachhaltigkeit. Auf dem Weg in die Internalisierungsgesellschaft. München: oekom
- ders. (2022): The Concept of Social Sustainability and its Challenges for the Sociology of Social Policy, in: sozialpolitik.ch, Vol. 1, Forum 1.3
- Schneider, Ulrike/Susani, Anita/Gimelli, Tommaso (2022): Sozialstaat und Klimawandel. Kapitel 18 für APCC Special Report „Strukturen für ein klimafreundliches Leben“. Ms.
- Stede, Jan/Bach, Stefan u.a. (2020): Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis. *Politikberatung kompakt 155*. Berlin: DIW
- Zimmermann, Katharina/Graziano, Paolo (2020): Mapping Different Worlds of Eco-Welfare States, in: Sustainability 12 (5), S. 1-20

Prof. Dr. Michael Opielka ist Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ - Institut für Sozialökologie in Siegburg und Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena. Mail: michael.opielka@isoe.org