



RUB

DIW BERLIN



ENERGIE- UND BÜRGERGELD ALS TRANSFORMATIONSSCHRITTE ZU EINER GENERATIONENGERECHTEREN SOZIAL- UND KLIMAPOLITIK

Vortrag beim 41. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie

Sektion Sozialpolitik in Kooperation mit der Sektion Umwelt- und Nachhaltigkeitssoziologie

Universität Bielefeld, 26. bis 30. September 2022

Rolf G. Heinze | Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum

Jürgen Schupp | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und Institut für Soziologie der FU Berlin

Überblick

Zur Verknüpfung von Sozial- und Klimapolitik

Kernelemente ökologischer Transformation

Das Beispiel Klimageld

Empirische Befunde: Zur Akzeptanz unterschiedlicher staatlicher Ausgleichszahlungen

Fazit und Aussichten für eine nachhaltige Sozialpolitik

Zur Verknüpfung von Sozial- und Klimapolitik

Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels sind umgehend zu ergreifen

- „Deutschland muss ein Klimaschutzpaket verabschieden, welches ethisch begründet und sozial verträglich ist und Innovationen fördert“ (**Leopoldina** 2019, 7). Gefordert wird eine „konsequenterere, transparentere und zügigere Umsetzungsstrategie“ ebd.). „Ein CO₂-Preis alleine reicht jedoch nicht aus, um eine umfassende Verhaltensänderung zu erreichen: Er muss durch weitere klimapolitische Instrumente und Maßnahmen ergänzt werden. Die Einnahmen aus dem CO₂ Preis müssen **transparent reinvestiert** werden: in den **sozialen Ausgleich** in Form einer „**Klimadividende**““ (ebd., 9).
- 2020 war eines der drei wärmsten je verzeichneten Jahre, und die globale Durchschnittstemperatur lag um **1,2 °C** über dem Wert von 1850-1900.
- Die Welt ist immer **noch weit** von dem Ziel des Übereinkommens von Paris entfernt, die Erderwärmung auf **1,5 °C** über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und bis **2050 weltweit CO₂-Neutralität zu erreichen**

Verdrängung der Klimapolitik

- „Wo sind die Sozialwissenschaften? Ist der vielgerühmte soziologische Blick ökologieblind? Denn es ist an der Zeit, die gesellschaftliche Landschaft, die nun frei geworden ist für die politische, demokratische Bändigung der ökologischen Krise, neu zu erschließen.“

(Ulrich Beck 1990, S 750)

- Sozial- und Klimapolitik werden traditionell nicht zusammen diskutiert und im schlimmsten Fall gegeneinander ausgespielt
- „Weckruf“ mit Urteil des BVerfG 2021 zum Klimaschutzgesetz

Verzögerung der Transformation

- Werden wir in der aktuellen Krise Zeuge einer „**Vernachlässigung**“ der Umsetzung klimapolitischer Ziele aufgrund energiepolitischer Priorisierungen?
- Gefahr einer (*mentalen*) **Akzeptanz der Klima“katastrophe“** im Sinne von „shifting baselines“?
- Das Ziel ist es **Anreize für klimaschützendes Wirtschaften und Verhalten** zu schaffen
- „Klimawandel und Ressourcenverschwendung kann nur Einhalt geboten werden, sofern im Einklang mit diesen Zielen **egalitäre Verteilungsverhältnisse gefördert werden**, die den ökologischen Umbau mittels **sozialer Nachhaltigkeit** forcieren“
(Dörre 2022, 7).

Kernelemente ökologischer Transformation

Korrelation von CO₂-Fussabdruck und Einkommenslage



- Ein „Kompensationsmodell“ bei steigender CO₂ Bepreisung würde ökologisch die falschen Anreize setzen
- Eine Pro-Kopf-Kompensation steigender CO₂ Preise würde hingegen die unteren Einkommensgruppen überproportional „entlasten“

Bewertung¹ verschiedener Optionen zur Rückerstattung von Einnahmen einer CO₂-Bepreisung

	Auszahlung einer Kopfpauschale	Senkung indirekter Steuern	Erhöhung bedarfsorientierter Transferleistungen	Senkung direkter Steuern oder Sozialabgaben
Vermeidung einer regressiven Verteilungswirkung	möglich	möglich	Verteilungseffekt beschränkt auf Transferempfänger	Verteilungseffekt beschränkt auf Steuerschuldner oder Beschäftigte
Ökologische Anreizwirkung	Einkommenseffekt wirkt CO ₂ -Preissignal teilweise entgegen	bei Abgabensenkung für Strom mindern sich ökologische Fehl-anreize	Preissignal für Transferempfänger teilweise oder vollständig aufgehoben	Einkommenseffekt wirkt CO ₂ -Preissignal teilweise entgegen
Anzeizeffekte auf das Arbeitsangebot	u.a. abhängig von der Transferhöhe, Belastungsverteilung und Elastizitäten	u.a. abhängig von der Entlastungshöhe, Belastungsverteilung und Elastizitäten	eher negativ, abhängig von Transferhöhe und Elastizitäten	Verzerrung durch Steuern werden minimiert (doppelte Dividende)
Öffentliche Wahrnehmung (Salienz)	hoch, direkte Information über Höhe der Auszahlung	gering	gering und limitiert auf spezifische Gruppe	Information über Höhe der Reduktion möglich
Administrative Umsetzbarkeit bei Einführung	vollständiges Register notwendig, ggf. Rückgriff auf Opt-in-Lösung	Steuersätze oder Umlagen senken, europäische Mindeststeuersätze beachten	Grundsicherung und Wohngeld bereits verfügbar und erweiterbar	Tarifverlauf anpassen oder Abgabensätze senken
Dynamische Aufkommensneutralität	zeitlich variable Pauschale	automatische Mechanismen möglich, aber aufwendig	keine Aufkommensneutralität	automatische Mechanismen möglich, aber aufwendig

1 - ■ = Option erfüllt Kriterium weitgehend, ■ = neutral, ■ = Option erfüllt Kriterium eher nicht.

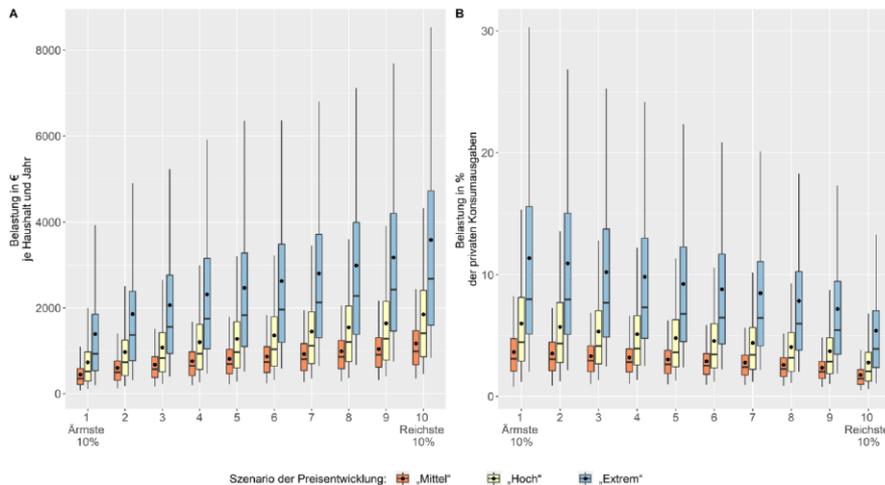
© Sachverständigenrat | 19-229

SVR 2019, S. 110

Das Beispiel Klimageld

Korrelation von steigenden Energiepreisbelastungen und verfügbarem Einkommen

- Haushalte mit geringeren Einkommen sind – relativ zu ihren (vielfach nicht weiter substituierbaren) Konsumausgaben – stärker betroffen als reichere Haushalte
- Ein Klimageld in gleicher Höhe für alle Einkommensgruppen kann soziale Härten in der breiten Bevölkerung, insbesondere aber bei Haushalten mit geringem und mittlerem Einkommen, am effektivsten abmildern

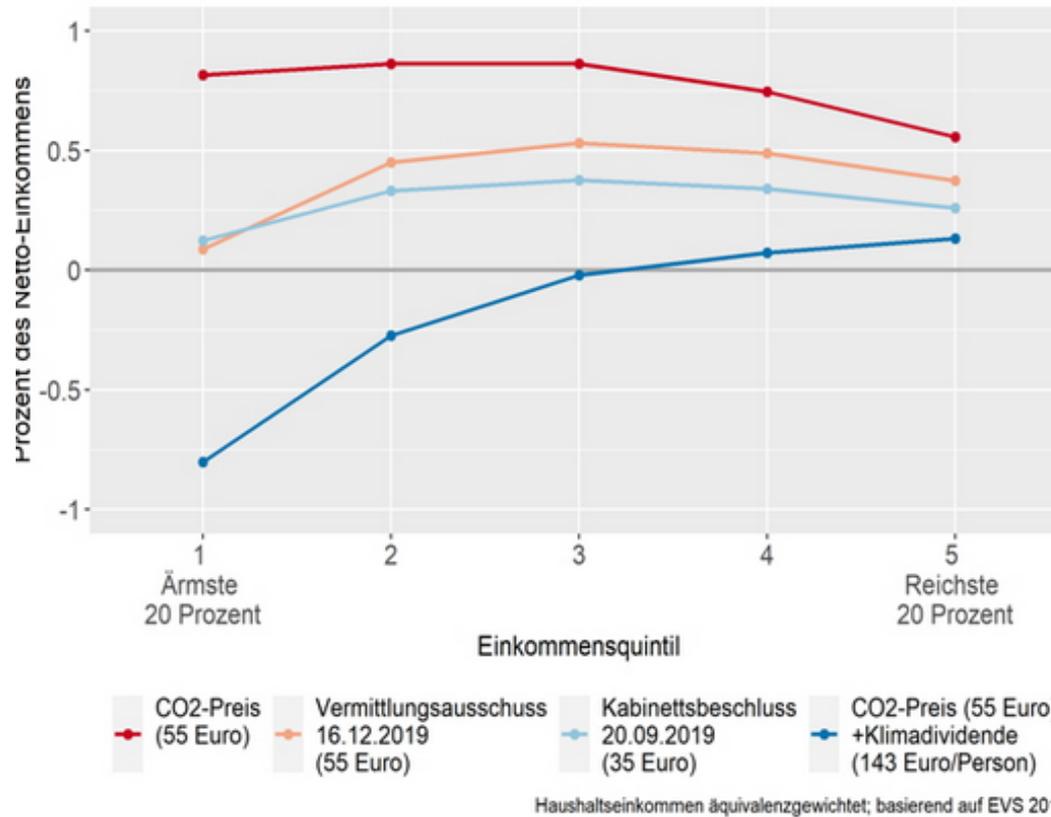


Belastungen der Haushalte durch steigende Energiepreise in EUR absolut (links) und relativ (rechts), nach Einkommensdezilen.

Quelle: Kalkuhl, M. et al. (2022) S. 12

Verteilungseffekt des CO₂-Preises im Jahre 2025

Belastung 2025 (CO₂-Preis von 55 Euro)



<https://blog.mcc-berlin.net/post/article/das-deutsche-klima-finanzpaket.html>

Infrastruktur zur Realisierung eines Klimagelds

- Effizientes System für **Direktzahlungen** an alle Bürger:innen notwendig (*Ablösung des gegenwärtigen „Huckepack“-Verfahrens*)
- Prüfung der rechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Machbarkeit
- **Universalität:** Die gesamte in Deutschland lebende Bevölkerung hat Anspruch auf ein Klimageld
- Aktuell erhalten bereits alle in Deutschland gemeldeten Personen eine **Steuer-Identifikationsnummer** (Steuer-ID)
- „Um in Zukunft einen einfachen und unbürokratischen Weg für Direktzahlungen an die Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen, **wird die Bundesregierung möglichst noch in diesem Jahr [2022]** einen Auszahlungsweg über die Steuer-ID für das Klimageld entwickeln.“
- Priorisierung und **Beschleunigung** notwendig (Datenschutz?). Andere Länder wie bspw. Österreich haben einen Zugang ermöglicht und zahlen ab Oktober an alle Bürger:innen aus

Internationale Studien zu Klimageld

Budolfson et al (2021) haben mit Hilfe einer Simulationsstudie gezeigt, dass eine **Pro-Kopf-Rückgabe** erhöhter Energie- und CO₂-Preise die Erderwärmung eher abzubremsen vermag als alternative Erstattungen steigender Energiepreise.

Mit dieser Logik käme neben dem **verteilungspolitischen** Aspekten eines Klimageldes noch ein **sehr starkes Klimapolitisches-Argument** hinzu, künftige Pro-Kopf-Geldzahlungen einzuführen, anstatt über Steuerfreibeträge oder means-tested-Programmen sozialpolitische Umverteilung zu organisieren.

In **der Schweiz** ist ein **Klimageld** bereits eingeführt und es liegen erste Erfahrungen vor.

Diekmann, Andreas & Heidi Bruderer Enzler. (2019): Eine CO₂-Abgabe mit Rückerstattung hilft dem Klimaschutz und ist sozial gerecht. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 28 (3):271-274.

**Empirische Befunde: Zur
Akzeptanz unterschiedlicher
staatlicher Ausgleichszahlungen**

Frage zum Grad der Zustimmung zu verschiedenen politischen Entlastungsmaßnahmen

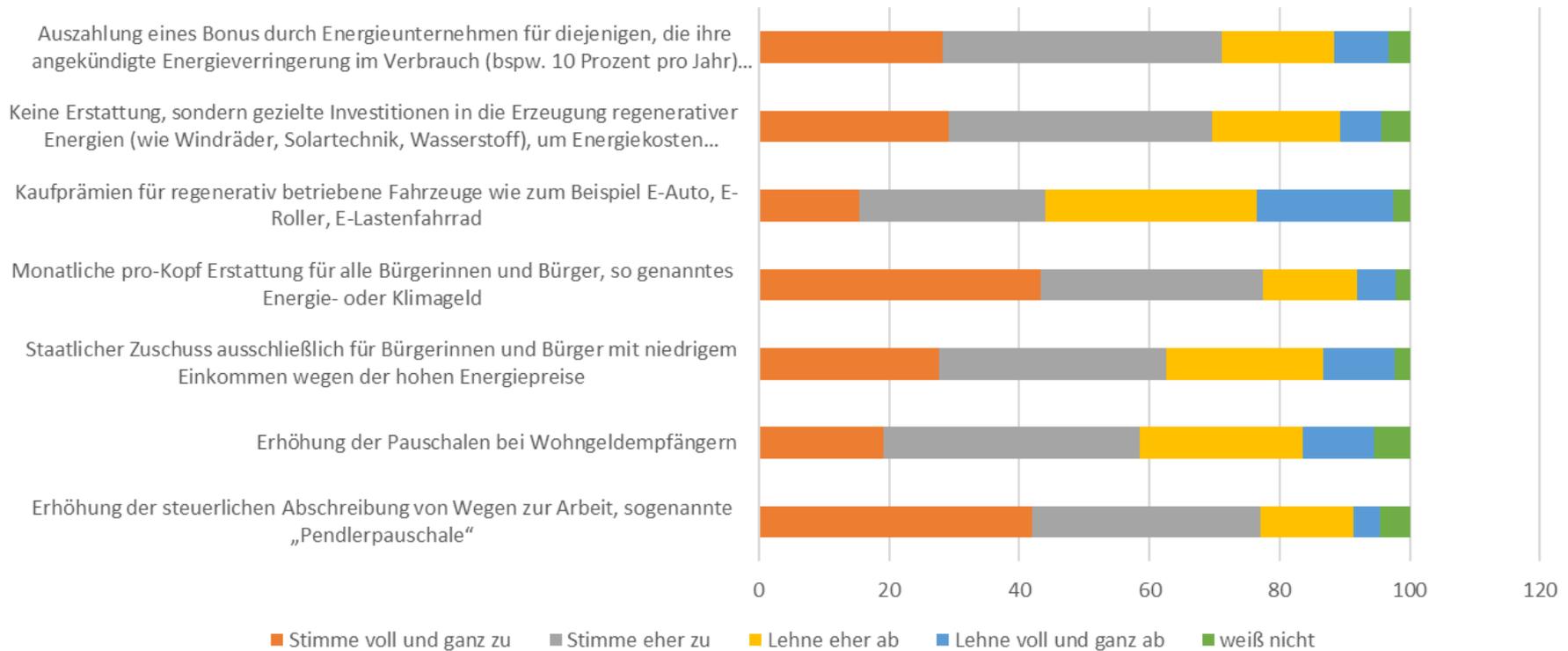
„Derzeit werden unterschiedliche Maßnahmen diskutiert, die die Bürgerinnen und Bürger finanziell von Mehrkosten steigender Öl- und Gaspreise entlasten sollen. Stimmen Sie persönlich den folgenden möglichen Entlastungsmaßnahmen zu oder lehnen Sie diese ab?“
(Detail zur Befragung ggf. Backup-Folie)



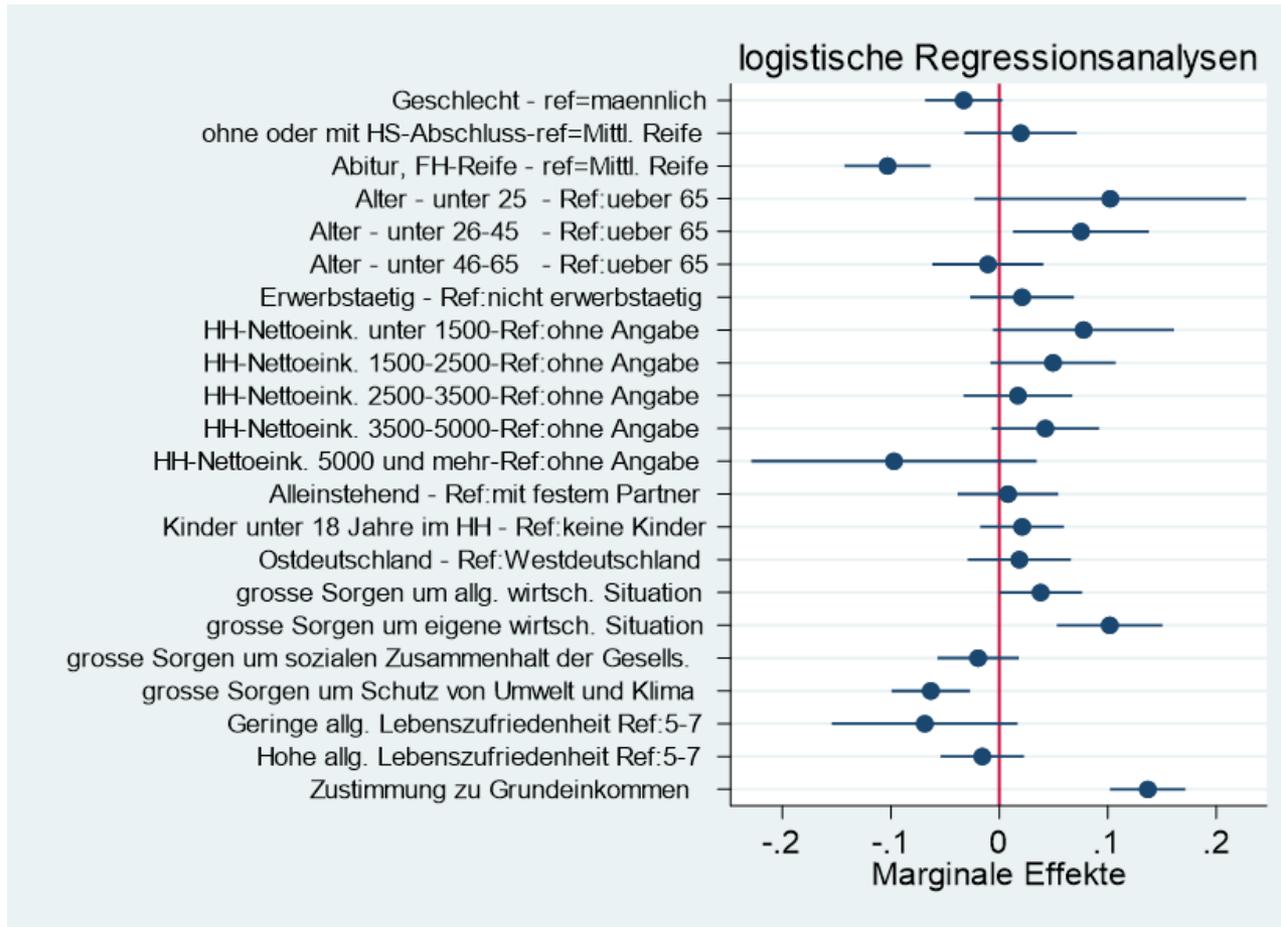
- Erhöhung der **steuerlichen Abschreibung** von Wegen zur Arbeit, sogenannte „Pendlerpauschale“
- Erhöhung der Pauschalen **bei Wohngeldempfängern**
- Staatlicher Zuschuss **ausschließlich** für Bürgerinnen und Bürger **mit niedrigem Einkommen** wegen der hohen Energiepreise
- **Monatliche pro-Kopf Erstattung** für alle Bürgerinnen und Bürger, so genanntes Energie- oder Klimageld
- **Kaufprämien** für regenerativ betriebene Fahrzeuge wie zum Beispiel E-Auto, E-Roller, E-Lastenfahrrad
- **Keine Erstattung**, sondern gezielte Investitionen in die Erzeugung regenerativer Energien (wie Windräder, Solartechnik, Wasserstoff), um Energiekosten langfristig senken zu können.
- Auszahlung eines **Bonus** durch Energieunternehmen für diejenigen, die ihre angekündigte Energieverringerung im Verbrauch (bspw. 10 Prozent pro Jahr) tatsächlich auch erreichen und entsprechend Energie eingespart haben (Energiesparbonus)

Grad der Zustimmung zu verschiedenen Formen der Entlastung & Kompensation

Bewertung verschiedener öffentlich diskutierter Entlastungsmaßnahmen von Mehrkosten durch gestiegene Öl- und Gaspreise



Determinanten der Zustimmung zu Klimageld



Datenbasis: COMPASS-Online Befragung; N=2117; Feldzeit von 8. bis 17. August 2022;
Verwendung der Schätz-und Plot-Software von Jann 2014.

Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation



Fazit und Aussichten für eine nachhaltige Sozialpolitik

Fazit I

- Diskurse zur *Verkoppelung* der Energie- und Klimakrise mit der Krise eines beitragsfinanzierten Sozialstaatsmodells hatten bislang Seltenheitswert. Verbunden mit den rapide steigenden Energiepreisen und den Entlastungspaketen ist aber das Thema der *sozialen Gerechtigkeit* auf die politische Bühne zurückgekehrt.
- Das traditionelle *Silodenken* wiegt umso schwerer, als bei einer ökologischen Transformation wirtschaftliche Schrumpfungsprozesse in gewissen Branchen intendiert sind. Dies würde aber ein *Kernelement* der beitragsfinanzierten sozialstaatlichen Sicherung in Deutschland negativ tangieren und ist damit ein strukturelles Problem einer sozial gerechten ökologischen Transformationsstrategie.
- Wenn Knappheit und Verzicht zentrale Güter des Alltagslebens wie die Energieversorgung treffen, wird die *soziale Verteilung* in der Bevölkerung genau registriert und diesbezügliche politische Entscheidungen dementsprechend problematisiert. Hierzu liegen differenzierte Berechnungen vor, die die unterschiedlichen Auswirkungen für verschiedene soziale Gruppen belegen und in der Summe *Wohlstandsverluste* bei den unteren und mittleren Einkommenschichten konstatieren.

Fazit II

- Der *Zusammenhang* von Energie-, Klima- und Sozialpolitik ist nun kein akademisches Puzzlespiel mehr, sondern in der Lebenswelt unerwartet angekommen. Dass dieser externe Schock, ausgelöst durch den Ukrainekrieg, so tiefgehende soziale Auswirkungen hat, liegt auch an der tendenziellen *Unfähigkeit* der deutschen Politik und Verwaltung, Reformen aktiv und schnell umzusetzen. So wurde zwar die Energiewende auf parlamentarischer Ebene rasch beschlossen, aber nur sehr begrenzt implementiert.
- Deshalb ist es nicht überraschend, dass in den letzten Monaten subjektive *Verunsicherungen* enorm angestiegen sind und sich Gefühlslagen wie Wut, Hoffnungslosigkeit und Ängste ausgebreitet haben. Allerdings ist vor vorschnellen polarisierten *Konfliktszenarien* (etwa einem drohenden „Wutwinter“ mit radikalen Protesten) zu warnen.
- *Politikwechsel* sind in einem fragmentierten politischen System wie in Deutschland schwer zu inszenieren, was sich insbesondere bei ambitionierten Vorhaben wie einer Verkoppelung von Klima- und Sozialpolitik nachhaltig zeigt. Da die beteiligten Organisationen und öffentlichen Institutionen weitgehend am status-quo festhalten (wollen), kommt ein *Paradigmenwandel* nur schwer auf die politische Agenda.

Aussichten für eine nachhaltige Sozialpolitik

- Von einem grundlegenden Systemwechsel des Sozialstaates sind wir zwar noch weit entfernt, dennoch verweisen Befragungsdaten darauf, dass der öffentliche Diskurs die Dynamik um das Narrativ des Grundeinkommens antreibt. Zudem interpretieren wir die in der Corona-Krise eingeführte *bedingungsärmere Grundsicherung* wie auch die von der Ampelkoalition geplante Kindergrundsicherung, das Bürgergeld oder das Klimageld als weitere *Schritte* hin zu einem *Grundsicherungsstaat*. Dieser „stille“ Wandel verläuft schon seit Jahrzehnten (vgl. Heinze/Schupp 2022). Gleichzeitig müssen aber auch die *Rationalitätsgrenzen* und die Leistungsfähigkeit von institutionellen Reformprozessen einbezogen werden, was im Multiple-Streams-Ansatz thematisiert wird, um die Verzögerungen analytisch einzuordnen.
- Ein entschlossenes Politikmanagement, das auf breite *Koalitionen* bei strukturellen Reformvorhaben zielt, ist gefragt, auch um die institutionalisierten Interessen mit ihren status-quo-Strategien eindämmen zu können. Zudem ist die *Kommunikation* der Umbauprozesse von elementarer Bedeutung, die sowohl über die traditionellen Kanäle als auch die sozialen Medien geführt werden müssen (trotz der Gefahren der „Blasenbildungen“). Ob die derzeitige Energiekrise ein Katalysator für eine *verkoppelte Klima- und Sozialpolitik* wird oder ob die subjektiven Verunsicherungen Angstszensarien mit diffusen politischen Auswirkungen produziert, kann aktuell nicht seriös beantwortet werden.

Politische Steuerung in turbulenten Zeiten

- Jede Regierungspolitik muss die paradoxe Situation überwinden, dass einerseits strategische Führung gefordert wird, um die Herausforderungen aktiv anzugehen, andererseits das dafür notwendige *Grundvertrauen* in die politischen Akteure bei der Bevölkerung immer weniger vorhanden ist. Deshalb muss um die mentale Bereitschaft zum Politikwechsel geworben werden, zumal gerade in sozialpolitischen Fragen die Ansprüche hoch sind, während die Finanzierungsbereitschaft als niedrig eingeschätzt werden kann.
- Derzeit stellt sich die Situation durch die multiplen Krisen sogar hinsichtlich eines öffentlichen Reformwillens noch schwieriger dar, weil es die Politik in den letzten Legislaturperioden *versäumt* hat, die Bevölkerung auf grundlegende Transformationsprozesse einzustimmen. Eine positive Einstellung zu grundlegenden Reformen wurde und wird zugunsten von Formeln wie „Wir schaffen das“ oder „You´ll never walk alone“ zurückgedrängt. Anstatt eine *offensive Debatte* über eine nachhaltige Umbaustrategie zu führen, werden in akuten Krisen systemfremde Elemente in das bestehende System übernommen, um es inkrementell anzupassen und zu stabilisieren. Eine Folgewirkung ist aber die (unbeabsichtigte) Beschleunigung der *Transformation* hin zu einem Grundsicherungsstaat.

Zum Weiterlesen

Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., Schupp, J., 2021a: Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie, Politikberatung kompakt 161. Berlin: DIW Berlin.

Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., Schupp, J., 2021b: Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. DIW Aktuell Nr. 58 vom 12.2.2021.

Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., Schupp, J., 2021c: Klima der Angst oder Respekt auf Augenhöhe? Erfahrungen von Hartz IV-Beziehenden mit Jobcentern im Zuge der Corona-Pandemie. In: Sozialer Fortschritt 70 (H.10-11), S. 651-669.

Beckmann, F./Heinze, R. G./Schad, D./Schupp, J., 2022: Bürgergeld statt Hartz IV: Was sich Langzeitarbeitslose von der geplanten Reform hoffen. DIW Wochenbericht 31+32, S. 411-421.

Heinze, R. G./Schupp, J., 2022a: "Bürgergeld und Kindergrundsicherung als Einstiege ins bedingungslose Grundeinkommen? Wendemarken im Koalitionsprogramm der neuen Bundesregierung". In: Gesellschaft - Wirtschaft- Politik (GWP), H. 1/2022, S.37-50.

Heinze, R. G./Schupp, J., 2022b: Grundeinkommen – Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation. Wiesbaden: Springer VS.

Literatur

- Beck, U.**, 1990: Der ökologische Gesellschaftskonflikt. *WSI Mitteilungen* 43 (12):750-755
- Budolfson, M. et al.**, 2021: Climate action with revenue recycling has benefits for poverty, inequality and well-being. *nature climate change* 11 (12):1111–1116.
- Becker, I., & Hauser, R.**, 2009: Soziale Gerechtigkeit - ein magisches Viereck. (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 104). Berlin: edition Sigma.
- Dörre, K.**, 2022: Alle reden vom Klima. Perspektiven sozial-ökologischer Transformation. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 72 (3-4):4-10.
- Färber, G. & Wieland J.**, 2022: *Rechtliche und Verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie*. Speyer: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften.
- Kellner, M. et al.**, 2022: Entlastung der Haushalte von der CO2-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.
- Kalkuhl, M. et al.**, 2022: Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland. Sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen *Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH, Berlin*.
- Klenert, D. et al.**, 2018: Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change* 8: 669–677.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina** 2019: *Klimaziele 2030 Wege zu einer nachhaltigen Reduktion der CO2-Emissionen*. Ad-hoc Stellungnahme. Halle (Saale): Leopoldina.
- Nullmeier, F.**, 2021: Pandemiebekämpfung und Klimaschutz: Neue Aufgaben für Sozialversicherung. In: Rodenhäuser, D. et al. (Hg.), *Soziale Sicherungssysteme im Umbruch. Beiträge zur sozial-ökologischen Transformation*, Marburg: Metropolis Verlag, S. 109-128.
- Vereinte Nationen**, 2021: Ziele für nachhaltige Entwicklung, Bericht 2021. **Wambach, A.**, 2022: Klima muss sich lohnen. In: Wirtschaftswoche Nr. 29/2022, S. 42-43.
- Wissenschaftlicher Beirat** beim Bundesministerium für Finanzen, 2021: *Bedingungsloses Grundeinkommen. Gutachten 02-2021*. Berlin.

Backup-Folien

Beschreibung der COMPASS Studie

Die Analysen dieses Berichtes basieren auf **2.117 befragten Personen**, die vom 8. bis 17. August 2022 im Rahmen der COMPASS-Befragung teilnahmen, die von infratest dimap durchgeführt wird.

Die COMPASS-Erhebung wird von Infratest dimap im sogenannten Payback-Panel auf Basis einer Zufallsstichprobe durchgeführt. Die Rekrutierungsbasis des Payback-Online-Panels bildet die Mitgliedschaft bei Payback, dem deutschlandweit größten Bonusprogramm für KonsumentInnen, dem circa 25 Millionen VerbraucherInnen angehören und damit etwa jeder zweite Haushalt in Deutschland. Die TeilnehmerInnen des Payback-Panels wurden offline rekrutiert und haben – im Gegensatz zu anderen Online-Access-Panels – keine Möglichkeit, sich selbst für eine Teilnahme zu melden.

Für die COMPASS-Erhebungen wurden von infratest dimap auf Basis von mehr als 80 000 PanellistInnen tagesgleichverteilte Stichproben im Hinblick auf Alter, Geschlecht, Bildung und Bundesland gezogen. Um die Verzerrungen der Stichprobe zu minimieren, werden die Befragungsdaten so gewichtet, dass die Stichproben in ihrer Zusammensetzung nach Geschlecht, Alter, Schulbildung und Region (Ost/West) der Zusammensetzung des repräsentativen Mikrozensus 2018 des Statistischen Bundesamtes entsprechen. Die Ergebnisse der COMPASS-Befragung erheben dabei den Anspruch, **nach Gewichtung für die in Deutschland Wahlberechtigten mit Online-Zugang repräsentativ** zu sein – das heißt aber auch, dass COMPASS nicht den Anspruch hat, für die gesamte Bevölkerung in Deutschland sprechen zu können.

<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/coronacompass/coronacompass/>

