



Klimapolitik für Armutsbetroffene

Über die Notwendigkeit Klima- und Sozialpolitik gemeinsam zu denken

Internes Diskussionspapier der Arbeitsgruppe Sozialpolitik

Folgender Artikel beschäftigt sich mit Klimapolitik aus einer sozialpolitischen Perspektive. Wir möchten darin einen kurzen Überblick über Zusammenhänge zwischen Klima- und Sozialpolitik geben. Anhand aktueller klimapolitischer Maßnahmen argumentieren wir, dass diese stets mit sozialpolitischen Maßnahmen verbunden werden müssen, um eine Benachteiligung von armutsgefährdeten oder einkommensarmen Haushalten zu vermeiden.

Nach einer grundsätzlichen Erläuterung der sozialen Dimension der Klimakrise werden die Themenbereiche CO₂-Steuer, Mobilität und Wohnen näher beleuchtet. Der letzten Abschnitt behandelt einige konkrete Vorschläge zur Verknüpfung sozial- und klimapolitischer Maßnahmen.

Von Umweltgerechtigkeit zu Klimagerechtigkeit

Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen, d.h. wie stark die Betroffenheit von Umweltbelastungen mit dem sozialen Status bzw. Einkommen korreliert, wird unter dem Begriff der „Umweltgerechtigkeit“ (environmental justice) diskutiert. Eine Vielzahl an Studien belegt, dass einkommensarme Haushalte stärker von Umweltbelastungen betroffen sind (Ökobüro 2016). Während sie im Verhältnis wenig zur Verschärfung der Klimakrise beitragen, sind sie in höherem Maß den Auswirkungen, wie Lärmbelästigung, Hitze, Luftverschmutzung und Innenraumbelastungen wie zum Beispiel Schimmel und Feuchtigkeit, ausgesetzt. Unter anderem deshalb, weil sie nicht über ausreichend Ressourcen (Bildung, Einkommen, soziales Netzwerk, etc.) verfügen, um diese Belastungen zu vermeiden oder abzufedern.

Der Begriff der Klimagerechtigkeit bezieht sich zwar gleichermaßen auf die Prinzipien der Umweltgerechtigkeit, weitet das Feld jedoch aus, indem neben den Umwelt- auch die Klimabelastungen aufgegriffen werden. Klimagerechtigkeit meint „den Umgang mit den Ursachen, Folgen und Kosten des menschengemachten Klimawandels zu regeln, ohne dabei bestimmte soziale Gruppen zu benachteiligen“ (Bohnenberger / Fritz 2020: 269).

Wer von Klimawandel spricht, darf über Ungleichheit nicht schweigen

Genau genommen, sind die Wohlstandsstrategien des globalen Nordens nicht auf alle Menschen verallgemeinerbar. Sie basieren auf unwürdigen und fossilen Produktionsbedingungen, der Ausbeutung von Arbeitskräften, sowie einem übermäßigen Energie- und Ressourcenverbrauch. Dennoch beruht Klimapolitik bisher auf dem „weiter wie bisher“, nur eben ein bisschen „grüner“.

Innerhalb der letzten 25 Jahre (Zeitraum 1990 – 2015) kam es so zu einer Verdoppelung der klimaschädlichen weltweiten Emissionen. Hierfür sind insbesondere die reichsten 10 Prozent der Weltbevölkerung verantwortlich (Oxfam 2020). Auch in Österreich tragen die Top-Vermögenden des Landes überproportional zur Klimazerstörung bei:



Die reichsten 10 Prozent der in Österreich lebenden Menschen verursachen rund doppelt so viel klimaschädliche Emissionen wie österreichische Durchschnittsverdienende.

Klafft das Einkommen weiter auseinander, wird die Ungleichheit noch größer: Die reichsten zehn Prozent der österreichischen Bevölkerung verursachen mehr als viermal so viel Treibhausgase wie die ärmsten zehn Prozent (Greenpeace 2020).

Die Klimakrise als soziale Krise

Wie auf globaler Ebene vor allem Menschen aus unteren Einkommensschichten mit den Folgen der Klimaerwärmung – klimabedingten Naturkatastrophen, Dürre, Überschwemmungen – konfrontiert werden, sind auch hierzulande Menschen mit geringem Einkommen stärker betroffen. Zum Beispiel von den verstärkt auftretenden Hitzewellen, da die finanziellen Mittel fehlen, um Wohnraum energieeffizienter zu machen, veraltete und energiefressende Geräte auszutauschen oder Außenjalousien anzubringen. Dabei sind besonders Kleinkinder, ältere und kranke Personen gefährdet (Armutskonferenz 2020). Armutsbetroffene leiden fast doppelt so häufig unter einem sehr schlechten Gesundheitszustand oder einer starken Beeinträchtigung wie der Gesamtdurchschnitt der österreichischen Bevölkerung. Auch von chronischen Krankheiten sind sie häufiger betroffen. In Summe verkürzt Armut die Lebenserwartung um rund 10 Jahre, bei Wohnungslosigkeit sogar um 20 Jahre (Statistik Austria 2019).

Ebenso benachteiligen klimapolitische Maßnahmen einkommensarme Haushalte, sofern sie höhere Kosten für klimaschädliches Verhalten vorsehen (Stichwort CO₂-Steuer) und dabei den sozialen Ausgleich verabsäumen. Haushalte mit geringem Einkommen haben verhältnismäßig höhere Ausgaben, um ihre Grundbedürfnisse zu decken: Das unterste Einkommenssegment gibt rund 45% seines Einkommens für Wohnen bzw. Ernährung aus, während die Kosten beim obersten Einkommenssegment nur 33% ausmachen (Statistik Austria 2020: 91). Armutgefährdete Personen sind also von diesen zusätzlichen Steuern oder Ausgaben verstärkt und existenziell betroffen. Das zeigt sich insbesondere auch beim Thema CO₂-Steuer.

CO₂-Steuer sozial abfedern

Die Idee der CO₂-Steuer ist, durch höhere Preise für Treibstoffe und Heizmaterial die Emissionen von Kohlenstoff und anderen Treibhausgasen zu reduzieren, weil viele dann eher darauf verzichten oder sich Alternativen suchen. Neben Zweifeln über die tatsächlichen „Lenkungseffekte“ einer solchen Steuer stellt sich die Frage, inwiefern es gerade für Menschen mit geringen Einkommen möglich ist, auf Alternativen zurückzugreifen (Stichwort Ölheizungen oder Öffis im ländlichen Raum). Der zweite positive Effekt von CO₂-Abgaben sind zusätzliche Steuereinnahmen, die zielgerichtet für ökologische und verteilungspolitische Maßnahmen verwendet werden können. Problematisch ist jedoch, dass eine CO₂-Abgabe nur schwer progressiv gestaltet werden kann, da sie keinen direkten Bezug zu Einkommen und Vermögen hat, also Besserverdienende nicht automatisch höhere Abgaben bezahlen.

Ganz im Gegenteil sind einkommensarme Haushalte proportional stärker von derartigen Abgaben betroffen, da sie einen größeren Anteil ihres Einkommens für Energie und Mobilität ausgeben. Eine zentrale Frage ist daher, „wie eine verteilungspolitische Schieflage durch eine finanzielle



Rückerstattung der Einnahmen in einen progressiven Verlauf geändert werden kann, sodass Haushalte mit niedrigem Einkommen entlastet werden, aber der Lenkungseffekt erhalten bleibt“ (Schlager 2019: 86). Also wie hoch kann/soll die finanzielle Rückerstattung sein, ohne die Steuer klimapolitisch nutzlos zu machen.

Ein konkreter Vorschlag ist, den Ausgleich über eine „Kopfpauschale“ zu organisieren, d.h. pro Kopf erhält jede*r Bürger*in einen bestimmten, gleich hohen Betrag. Jene, die viel verbrauchen haben Mehrkosten, jene die wenig verbrauchen können tatsächlich Geld einsparen. Wie Berechnungen zeigen, würden dadurch aber vor allem größere Haushalte (Familien), Menschen, die in Städten leben und technisch gut ausgestattete Haushalte gewinnen, während tendenziell die Landbevölkerung mit alten Heizsystemen und schlecht isolierten Häusern verliert (Heckendorf / Nienhaus 2019). Aufgrund dieser Benachteiligungen scheint eine allgemeine Kopfpauschale problematisch.

Bernhofer (2019) ist generell skeptisch, dass sich die „sozialen Verwerfungen“, die durch eine CO₂-Steuer entstehen, vermeiden lassen. Er spricht sich dafür aus einkommensschwache Haushalte gezielt durch „Anpassungsinvestitionen“ zu unterstützen, also zum Beispiel einkommensabhängige Förderung von Heizungstausch, und Boni für Öffis. Trotz der politischen Aktualität des Themas sind konkrete Modelle zur Organisation eines sozialen Ausgleichs Mangelware.

Wohnen & Heizen als „Überlebenssthema“

Leistbares Wohnen ist für armutsgefährdete und -betroffene Personen ein zentrales (Über-)Lebens-Thema. Steigende Wohnpreise und fehlende adäquate Wohnraumangebote steigern den Druck. Bereits im jetzigen System haben armutsbetroffene Haushalte nicht ausreichend Zugang zu Energie bzw. können diese nicht im notwendigen Umfang verwenden (Stichwort: Energiearmut). Dieser Zustand wird sich durch Umstieg auf erneuerbare Energien noch verstärken. Die Schwierigkeiten liegen einerseits in hohen Energiekosten verbunden mit Nachzahlungen und Schuldenproblematik, andererseits am teils geringen Energieverbrauch aufgrund persönlicher Einschränkungen mit der Folge von z.B. kalten Wohnräumen.

Hinzu kommt, dass die solidarische Finanzierung des Energiesystems immer mehr untergraben wird – vor allem für einkommensarme Haushalte ein Problem, weil sich gutverdienende Haushalte aus dem System rausnehmen und sich dadurch die Kosten für alle anderen erhöhen. Thermische Sanierung und Energieeffizienz sind aber ein wesentlicher Schlüssel für energiearmutsbetroffene Haushalte. Sie ermöglichen die Reduktion des Energieverbrauchs und so viel Energie zu nutzen wie tatsächlich gebraucht wird.

Energieversorgung und sozial gerechte Wohnbedingungen können nicht voneinander getrennt werden. Das wird besonders bei Mietwohnungen mit Substandard, Überbelag, Feuchtigkeit, Schimmel, Kälte und Hitze, schlechtem Licht oder schlechter Luft deutlich. Energieeffizienz kann nicht nur von den Mieter*innen gefordert werden, sondern muss bei Bausubstanz, Renovierungen, Erneuerungen und anderen Vermieter*innen-relevanten Verbesserungen ansetzen. Wenn armutsbetroffene Menschen im Eigentum leben, haben sie zumeist nichts von den Förderungen und finanziellen Unterstützungen, da diese nur auf Menschen mit Einkommen über der



Mindestsicherungsgrenze abzielen und in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt sind. Hier braucht es Förderungen oder faire Zuschüsse bei geringen Einkommen, um energie- und klimaeffizientere Erneuerungen und Verbesserungen vorzunehmen. Es braucht dafür politischen Willen, gesetzliche Änderungen und verpflichtende Umsetzungsmaßnahmen. Konkret geht es insbesondere um langfristige Renovierungsstrategien, klare Spielregeln für einkommensabhängige Förderungen (mit entsprechend hohen Zuschüssen für einkommensarme Haushalte) sowie die politischen und gesetzlichen Bedingungen, um zu verhindern, dass Mieten und Betriebskosten für Mieter*innen nach einer Renovierung angehoben werden.

Klimafreundliche und inklusive Mobilität ist keine Frage von Elektroautos

Die exzessive Nutzung von motorisiertem Individualverkehr gilt im ländlichen Bereich als normal, ist infrastrukturell bevorzugt und stößt auf breite Zustimmung. Da das Auto in allen Einkommensgruppen das häufigste Fortbewegungsmittel ist und das motorisierte Verkehrsaufkommen steigt, verzeichnen wir in diesem klimarelevanten Sektor eine Emissionszunahme von rund 70 % seit dem Referenzjahr 1990. Tendenz steigend.

Selbst wer eine solche Fortbewegung nicht als normal empfindet, wird strukturell, aufgrund von fehlendem öffentlichen Verkehr, zur Nutzung des Autos gezwungen (forced ownership). Denn Infrastrukturen wie Straßen, aber auch Termine und Arbeitszeiten, die nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln vereinbar sind, erfordern motorisierten Individualverkehr. Für Menschen mit geringem Einkommen ist hier die Leistbarkeit das Problem.

Von Mobilitätsarmut betroffen zu sein bedeutet nicht nur nicht von A nach B zu kommen. Sie beinhaltet die Einschränkung der Mobilität von Menschen aufgrund struktureller – Fehlen von Verkehrsmitteln und –infrastruktur – oder individueller Gegebenheiten. Welche Art der Fortbewegung als leicht erscheint, ist abhängig von der vorgefundenen Infrastruktur und Mobilitätskultur. Wie einfach Mobilität zu bewerkstelligen ist, hängt auch davon ab, wo man wohnt und ob alltägliche Bedürfnisse wie Einkaufsmöglichkeiten, Post, Kindergarten usw. ohne Auto leicht erreichbar sind. Im ländlichen Raum sind öffentliche Verkehrsmittel oft kaum bzw. nur in unzureichender Frequenz verfügbar, besonders zeitaufwändig und kostenintensiv. Es ist meist notwendig, ein Auto zu besitzen, um überhaupt mobil zu sein. Für Haushalte mit geringem Einkommen zeigt sich in einer WIFO Studie aus dem Jahr 2016, dass die für Mobilität anfallenden Kosten überdurchschnittlich hoch sind. Insgesamt liegen die durchschnittlichen Mobilitätskosten als Anteil am verfügbaren Einkommen bei rund 15% (470 Euro). Beim untersten Einkommensdrittel waren es mit durchschnittlich 172 Euro monatlich etwas mehr als 16%; für jene, die ein Auto besitzen sogar mehr als 20%.

Es zeigt sich, dass wir mit dem Vorantreiben und Verbessern des derzeitigen Mobilitätsregimes und der derzeitigen mentalen und physischen Infrastruktur, Mobilitätsarmut im Sinne einer klimagerechten Mobilitätswende für Alle nicht entgegenreten können. Es ist nicht die Aufgabe von armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Menschen als gutes Beispiel den stigmatisierten öffentlichen Verkehr zu nutzen, während das individuelle Mobilitätsregime weiterhin als selbstverständliche Norm gilt. Es geht darum, jene die viel emittieren zur Verantwortung zu ziehen und Armutsbetroffene durch Gegenmaßnahmen zu unterstützen. So wäre ein sozial gestaffeltes 123 Ticket in Kombination mit subventioniertem Mikroverkehr im ländlichen Raum zu befürworten.



Schattige und geräumte Radwege, sowie Radfahrer*innen freundliche Ampelschaltungen bei Kreuzungen bevorzugen günstige und klimaneutrale Mobilität. Um die Ausdünnung von Stadt- und Dorfzentren durch den Neubau von Wohn- und Gewerbegebieten im Grünen zu verhindern müssen übergeordnete Raumnutzungskonzepte mit Kompetenz bei den Ländern liegen.

Klimapolitische Maßnahmen mit progressiver Sozialpolitik verbinden

In den vorangegangenen Abschnitten hat sich zusammenfassend das gezeigt, was auch Katharina Bohnenberger und Martin Fritz (2020:274) analysieren: „1. Ärmere Menschen und Länder verursachen weniger Umweltbelastungen und Treibhausgasemissionen als reichere. 2. Ärmere Menschen und Länder sind stärker von den Auswirkungen von Umweltverschmutzung und Klimawandel betroffen. 3. Auf ärmere Menschen und Länder werden unverhältnismäßig hohe Kosten der Klima- und Umweltpolitik abgewälzt.“ Auf diese Analyse baut auch die Argumentation dieses Artikels, dass es daher unbedingt notwendig ist, klimapolitische Maßnahmen sozial abzufedern, d.h. mit progressiver Sozialpolitik zu verbinden. Es geht darum, die beiden Ziele Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit gleichermaßen zu verfolgen.

Anregungen zur konkreten Umsetzung geben Katharina Bohnenberger und Martin Fritz in ihrem Artikel „Sozialpolitik for Future“. Darin erläutern sie, dass es eine Orientierung an Postwachstum bzw. De-Growth-Konzepten braucht, um mit weniger Ressourcen auszukommen. Ohne ständiges Wachstum ist es in Folge notwendig, die von Wirtschaftswachstum abhängigen sozialen Sicherungssysteme so umzugestalten, dass sie auch ohne permanentes Wachstum die Absicherung bewerkstelligen. Dafür braucht es eine sozialökologische Transformation, die wesentlich dadurch erreicht wird, die Abgaben auf Erwerbsarbeit zu senken und stattdessen Steuern auf Energie und Treibhausgas-Emissionen zu erhöhen, um dadurch „Anreize für eine arbeitsintensive und ressourcenschonende Wirtschaftsweise zu setzen“ (Ebd.: 278).

Neben einem ökologischen Grundeinkommen stellen Katharina Bohnenberger und Martin Fritz mehrere Gutschein-Systeme vor. Wechselgutscheine belohnen und unterstützen Übergänge zu nachhaltigeren Verhaltensweisen (z. B. Gebäudedämmung). Parallelwährungen, z. B. in Form von individuellen Emissionszertifikaten, können sicherstellen, dass jeder Mensch, unabhängig von seiner Zahlungsfähigkeit, das gleiche Anrecht auf gewisse Ressourcen hat (mit dem Vorteil dass sich Reiche nicht "freikaufen" können). Innovationsgutscheine fördern die Entstehung bestimmter sozialökologischer Institutionen (z.B. Fahrradverleihe, regionale Biokistenanbieter usw.).

Besonders relevant im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung erscheinen jedoch bedürfniszentrierte Gutscheine, die "berechtigen zu (ermäßigten) Zugängen zu bestimmten Gütern, z. B. Energie, Nahverkehr und Nahrungsmitteln, um sicherzustellen, dass auch ärmere Bevölkerungsgruppen sich bestimmte notwendige Grundgüter leisten können – auch wenn deren Marktpreise, etwa durch Klimaschutzmaßnahmen, gestiegen sind." (Ebd.: 279)

Diese Konzepte zeigen, dass wir viel stärker über bestehende Anreizsysteme hinaus denken und echte Veränderungen zulassen müssen und dass noch viel mehr Auseinandersetzung mit konkreten Lösungsstrategien erforderlich ist. Es braucht neue Wege für eine soziale und ausgrenzungspräventive Klimapolitik, die zugleich eine klimafreundliche und eine sozial gerechte Zukunft für alle ermöglicht.



Literatur

Bernhofer, Dominik (2019): Die blinden Flecken der CO₂-Steuer. Online: <https://awblog.at/blinde-flecken-der-co2-steuer/> [10.06.2020].

Bohnenbeger, Katharina / Fritz, Martin (2020): Sozialpolitik for Future. Wie nachhaltige Sozialpolitik Klimagerechtigkeit schafft. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 33, 1, S. 269–281.

Die Armutskonferenz / Ökobüro (2009): Umwelt SOzial BESSER. Umwelt- und Sozialpolitik besser verknüpfen. Online: http://www.armutskonferenz.at/files/wendebroschuere_umsobesser_1.pdf [Zugriff: 28.10.2020].

Die Armutskonferenz (2020): Zwei Grad Klimaerwärmung heißt 50 Prozent mehr Hitzetote. Online: <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2020/armutskonferenz-zwei-grad-klimaerwaermung-heisst-50-prozent-mehr-hitzetote.html> [Zugriff 28.10.2020].

Greenpeace (2020): Klima Ungerechtigkeit in Österreich. Eine Studie zur ungleichen Verteilung von CO₂-Ausstoß nach Einkommensschichten. Online: https://mobilitaet.greenpeace.at/assets/uploads/assets/uploads/GP_ReportKlimaungerechtigkeitAT.pdf?_ga=2.29525436.2007230043.1600847750-1495766931.1600847750 [Zugriff: 29.09.2020].

Heckendorf, Katharina / Nienhaus, Lisa (2019): Die Klimasteuer. In: Die Zeit Nr. 24/2019. Online: <https://www.zeit.de/2019/24/co2-steuer-soziale-gerechtigkeit-kohlendioxid-emissionen-umweltschutz-klimaziele> [Zugriff 10.6.2020].

Köppl, Angela / Schleicher, Stefan / Schratzenstaller, Margit (2019): Fragen und Fakten zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen. In: Kurswechsel 4/2019, S. 96–101.

Ökobüro (2016): Umwelt und Gerechtigkeit. Wer verursacht Umweltbelastungen und wer leidet darunter? Online: http://www.armutskonferenz.at/files/oekobuero_umwelt_und_gerechtigkeit-2016.pdf [Zugriff: 28.10.2020].

Oxfam (2020): Confronting Carbon Inequality. Online: <https://www.oxfam.de/system/files/documents/20200921-confronting-carbon-inequality.pdf> [Zugriff 23.09.2020].

Schlager, Christa (2019): Editorial. In: Kurswechsel 4/2019, S. 86–87.

Statistik Austria (2019): Messung von registrierter Wohnungslosigkeit. Online: https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2019/10/20190329_Till_Messung_von_registrierter_WLK.pdf [Zugriff 29.10.2020].

Statistik Austria (2020): Tabellenband EU SILC 2019. Online: https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=123283 [Zugriff 29.10.2020].