

Soziale Sicherheit in der Klimakrise

Welche Antworten kann der Sozialstaat geben?

Prof. Dr. Frank Nullmeier



Soziale Sicherheit in der Klimakrise

Welche Antworten kann der Sozialstaat geben?

Eine Studie von Prof. Dr. Frank Nullmeier

Inhalt

Zusammenfassung 3

- 1. Einleitung 4**
- 2. Sozialökologische Transformation – aktuelle Lage und politische Möglichkeiten 6**
 - 2.1 Geoökonomie 7
 - 2.2 Wettbewerbsfähigkeit nationaler Ökonomien und Transformationsstrategie 7
 - 2.3 Belastungen 8
- 3. Bewältigung ökosozialer Risiken im bestehenden sozialen Sicherungssystem 11**
 - 3.1 Soziale Ungleichheit und ökosoziale Risiken 12
 - 3.2 Vulnerabilität und Ungleichheit 13
 - 3.3 Ökosoziale Risiken und Sozialversicherungen 14
 - 3.4 Ökosoziale Risiken ohne sozialpolitische Absicherung 16
- 4. Ökologische Ausgestaltbarkeit von Sozialleistungen 19**
 - 4.1 Sozialtransfers 20
 - 4.2 Finanzierung von Sozialtransfers 20
 - 4.3 Berechtigung zu Sozialleistungen und Festlegung der Auszahlungshöhen 21
 - 4.4 Auflagen bei der Verwendung von Transfers 22
- 5. Klimageld-Variationen und ihr Beitrag zur Bewältigung des sozialen Risikos der Klimakostensteigerung 23**
 - 5.1 Grundprobleme des Modells Klimageld 23
 - 5.2 Ausgestaltungsformen des Klimageldes und Beurteilungskriterien 24
- 6. Fazit 33**

Literaturverzeichnis 36

Tabellenverzeichnis 39

Der Autor 40

Impressum 40

Zusammenfassung

Unter dem Eindruck der angespannten wirtschaftlichen und sozialen Lage gerät Klimaschutz zunehmend unter Druck. Viele Menschen machen sich Sorgen vor finanzieller Überforderung und übermäßiger Belastung durch Klimapolitik. Die Gerechtigkeitsfrage, welcher Instrumentenmix die Kosten der Klimawende fair verteilt und wie sozialer Ausgleich organisiert werden kann, wird dabei weitgehend außerhalb der klassischen Sozialpolitik verhandelt. Die vorliegende Studie untersucht daher die Möglichkeiten des Sozialstaats, die Privathaushalte beim Umgang mit Klimakosten zu unterstützen. Etliche klimabedingte Arbeitsmarkt- und Gesundheitsrisiken können im bestehenden Sozialstaat aufgefangen werden. Bei anderen ökosozialen Risiken gibt es aber gravierende Leerstellen und Sicherungslücken. Eine isolierte Klimageldpolitik ist daher nicht hinreichend. Wie der Sozialstaat umgestaltet werden kann, um solche Risiken und Belastungen durch Klimapolitik auszugleichen, zeigt diese Studie anhand der unterschiedlichen Instrumente einer Klimasozialpolitik.

1. Einleitung

Der Klimawandel, aber auch jede anspruchsvolle Klimapolitik und der klimafreundliche Konsum tragen zu einer wachsenden finanziellen Belastung privater Haushalte bei. Ein durch politische Maßnahmen ungebremster Klimawandel verlangt von den privaten Haushalten eigene Anpassungsmaßnahmen, um sich gegen Hitze, Überschwemmung oder gesundheitliche Schädigungen zu schützen. Auf nachhaltige Infrastrukturen zielende Klimapolitik in den Bereichen Energie, Gebäude und Mobilität wird zumindest mittelfristig auch die privaten Kosten erhöhen, z. B. durch gestiegene Energiepreise infolge der CO₂-Bepreisung, durch Auflagen zur Gebäudesanierung oder Investitionsauflagen bei Heizungen und Fahrzeugen. Zudem werden die Preise für bestimmte Produktgruppen wie Energie, Mobilität, Lebensmittel durch den Klimawandel eher steigen. Diejenigen, die unabhängig von der staatlichen Politik ihr Leben und ihren Konsum nachhaltig gestalten wollen, müssen aufgrund der systematischen Privilegierung nicht nachhaltiger Produktionsweisen in der Regel höhere Preise für die entsprechenden Güter und Infrastrukturen bezahlen.

Die Kosten des Klimawandels können aber nicht allein den privaten Haushalten aufgebürdet werden. Will man neben der Klimaanpassungspolitik noch präventiv wirken und aktiv auf die Senkung der CO₂-Emissionen einwirken, bedarf es der öffentlichen (Teil-)Finanzierung einer ökologischen Transformation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, weil eine Dekarbonisierung unter Weltmarktbedingungen kaum ohne staatliche Subventionierung gelingen kann.

Es ist also *nicht möglich, zwischen ungesteuertem Klimawandel, regulierender Klimapolitik und freiwilliger Konsumveränderung so zu ‚wählen‘, dass sich die individuellen Klimakosten reduzieren lassen.*

Die finanzielle Belastung wird sich für Menschen in allen sozialen Lagen erhöhen, allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt je nach Einkommen und Vermögen, Region, Lebensweise und Grad der Vulnerabilität. Nicht nur armutsbetroffene oder besonders vulnerable Menschen werden durch Klimakosten belastet. Wie immer aber eine Transformation in eine nachhaltigere Gesellschaft angelegt sein wird, sie muss mit dem breit gestreuten *ökosozialen Risiko der Klimakostensteigerung* umzugehen lernen.

Das Klimageld kann die ihm zugewiesene Aufgabe, eine sozial abgefederte Klimapolitik zu etablieren, nicht erfüllen. Die Rolle des entscheidenden Scharniers zwischen Sozialstaat und Klimapolitik kann dieses Instrument *nicht* einnehmen.

Bevor das Potenzial des Klimageldes im Einzelnen ausgelotet wird und seine Grenzen erörtert werden, ist grundsätzlich danach zu fragen, unter welchen Bedingungen die Bewältigung der ökosozialen Risiken, speziell des Risikos der Klimakostensteigerung, möglich wird.

Im *ersten Kapitel* dieser Studie wird geprüft, unter welchen aktuellen Rahmenbedingungen überhaupt eine derartige Politik der Bewältigung ökosozialer Risiken, eine

sozial-ökologische Transformation, in Deutschland entwickelt werden kann und in welchem gesellschaftlichen Kontext sich die ökonomischen Überforderungen privater Haushalte abspielen werden. Es folgen zwei Kapitel, die das Verhältnis von Sozial- und Klimapolitik systematisch ausloten.

Das *zweite Kapitel* dieser Studie untersucht, ob der Sozialstaat in seiner gegenwärtigen Gestalt bereits über Instrumente und Institutionen verfügt, die ‚automatisch‘ oder mit nur geringen Reformanstößen in der Lage wären, ökosoziale Risiken zu berücksichtigen. Das kann heißen, die Risiken auszugleichen oder präventiv dafür zu sorgen, dass weniger Personen von solchen Risiken getroffen werden – aber nicht, dass diese Risiken gar nicht erst auftreten.

Darüber hinausgehend wird im *dritten Kapitel* gefragt, ob sich sozialpolitische Einrichtungen und Maßnahmen so gestalten lassen, dass sie von sich aus zu verringerten ökosozialen Risiken und Umweltbelastungen beitragen. Für den Typus der Sozialtransfers wird der Grad der „Ökologisierbarkeit“ von Sozialpolitik untersucht.

Das *vierte Kapitel* untersucht das Klimageld als exemplarisches Instrument der Verschränkung von Klima- und Sozialpolitik zur Bewältigung des Klimakostenrisikos. Dabei sind vor allem Gestaltungsvarianten und sozialpolitische Alternativen zu erörtern.

Abschließend werden im *fünften Kapitel* die Ergebnisse zusammengefasst und Empfehlungen zur sozialen Bewältigung des Klimakostenrisikos vorgestellt.

2. Sozialökologische Transformation – aktuelle Lage und politische Möglichkeiten

In der politischen Arena der Bundesrepublik Deutschland dominiert die Konzeption einer „sozialökologischen Transformation“, während Ansätze aus der Postwachstumsliteratur momentan keine bedeutende Rolle spielen. Transformation wird im Sinne eines *green new deal* interpretiert, der Klimapolitik und Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und des wirtschaftlichen Wachstums in Deutschland kombiniert (Laruffa/Nullmeier 2025). Die Industrie steht dabei im Mittelpunkt, ökologische Maßnahmen sollen auf keinen Fall zu einer „Deindustrialisierung“ Deutschlands führen. Grüne Technologien sind als industrielle Innovation zu fördern, um die wirtschaftliche Strategie als exportorientierte Ökonomie fortzusetzen oder zumindest alte Industrien durch neue ökologische Technologien aufrechtzuerhalten (historischer Überblick: Trentmann 2023; aktuelle Einschätzung z. B. Brandt et al. 2025). Diese wettbewerbspolitisch ausgerichtete Strategie, die die tradierte Wirtschaftsorientierung um ökologische Modernisierungen ergänzt, setzt auf eine fortwährende Exportorientierung und zielt auf die ökonomische Hegemonie Deutschlands in Europa mit einer weiterhin weltweit wichtigen Rolle, basierend

- auf der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit von Gewerkschaften und Arbeitgebern gerade in den Leitindustrien,
- auf dem Verständnis von Regierungen als Unterstützungsinstanzen der Industrie und jener Vorhaben, die die ökonomische Führungsrolle stärken können,
- auf der Nutzung der Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik als Innovationspool mit engem Kontakt zu den Unternehmen und
- auf der Fortführung des spezifischen Modells eines nicht rein marktlichen Kapitalismus, eines Modells, das in der internationalen politikökonomischen Literatur als „koordinierter Kapitalismus“ bezeichnet wird (Hall/Soskice 2001).

Zur Kontinuität gehört, dass die Schaffung von nationalen Champions in der Dienstleistungsbranche gegenüber der Industrie nicht die höchste Priorität besitzt und der Dienstleistungssektor keine Führungsrolle in der Wirtschaftspolitik übernimmt. Allerdings wird für die Zukunft nicht mehr die Automobil-, Chemie- und Metallindustrie als führend betrachtet. Diese hatten die Interdependenzen mit neuen technologischen Innovationen auf anderen Gebieten unterschätzt und deren sektorübergreifend disruptiven Folgen nicht hinreichend bedacht. Orientiert man sich beispielhaft an den Koalitionsvereinbarungen von CDU/CSU und SPD für die Legislaturperiode 2025 bis 2029 (Koalitionsvertrag 2025), dann wird nun auf einen als „sektoradditiv“ zu bezeichnenden Ansatz gesetzt. Neben den tradierten Leitbranchen werden neue Branchen wie die Wasserstoffwirtschaft, die künstliche Intelligenz, die Biotechnologie, die

Mikroelektronik, die Quantentechnologie etc. als zu entwickelnde und zur internationalen Spitzenposition zu bringende Branchen aufgeführt. Transformationspolitik ist daher zu einem wesentlichen Teil technologie- und sektorbezogene *Industriepolitik*.

2.1 Geoökonomie

Eine wachstumsorientierte und industriezentrierte Transformation ist in den letzten Jahren zunehmend unter den Druck *geoökonomischer* Strategien und Realitäten geraten (Aggarwal/Cheung 2025; Babic 2025; Dodds 2019; Miller 2022; Wirtschaftsforum der SPD e. V. 2024). Die offensive wirtschaftliche und militärische Strategie Chinas, der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und jüngst die Zollpolitik der USA unter Präsident Trump haben die politische Unterstützung des weltweiten Freihandels, der für eine exportorientierte Wirtschaftspolitik naheliegt, in die Defensive gebracht. Nunmehr wird in Wirtschaftsblöcken und wirtschaftlichen Einflusszonen gedacht. Protektionismus erscheint als legitimes Mittel, um die eigene Wirtschaftssphäre zu schützen. Die Bildung eines gemeinsamen Blocks des Westens gegen China und Russland ist durch die amerikanische Politik eher unwahrscheinlicher oder zumindest riskant geworden. Entsprechend hat sich in großer Geschwindigkeit ein Europadiskurs entfaltet, der die eigenen europäischen Kapazitäten stärken und sich keineswegs mehr auf den transatlantischen Partner USA verlassen will. Die Autonomie Europas ist nun die transformationspolitische Zielsetzung, im Zweifel auch gegen die USA. Die komplizierte Lage mit Blöcken um die Staaten Russland, China, USA und ein um Gemeinsamkeit ringendes Europa (andere Länder und Regionen sind nur aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht zusätzlich erwähnt) führt dazu, dass im Zweifel sozialökologische Maßnahmen unterbleiben, wenn diese nicht zugleich eine wirtschaftliche und militärische Stärkung Europas mit sich bringen. Forschungs- und Technologiepolitik, Industrie- und Wirtschaftspolitik, aber auch Umwelt- und Sozialpolitik geraten in den nächsten Jahren in den *Sog einer geomilitärischen und geoökonomischen Politik*.

2.2 Wettbewerbsfähigkeit nationaler Ökonomien und Transformationsstrategie

So ist nicht mehr ausgemacht, dass die wirtschaftlich-technologische Transformation auch eine sozialökologische sein wird. Die Wettbewerbsfähigkeit in einem nicht mehr dominant freihändlerischen, sondern einem von geoökonomischen Blöcken bestimmten, segmentierten internationalen Handelssystem steht im Vordergrund. Es muss erstens die Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des eigenen geoökonomischen Blocks gesichert werden, in Kooperation und Wettbewerb mit Unternehmen der anderen Länder dieses Blocks. Es muss zweitens so viel Autonomie für diesen Block hergestellt werden, dass alle notwendigen und auch alle industriestrategisch wichtigen Güter und Ressourcen beschafft und hergestellt werden können. Und drittens muss die Konkurrenzfähigkeit gegenüber den anderen Blöcken insbesondere in jenen Sektoren

gesichert werden, die durch hohe Interdependenzpotenziale zur Schlüssel- bis Monopoltechnologie für viele andere Branchen werden können (als Beispiel: Miller 2022). Daher sind technologische und wettbewerbliche Gesichtspunkte vorrangig. Aufgrund der geoökonomischen Entwicklung wird sich die staatliche Politik in Deutschland und anderen EU-Ländern zusammen mit der Politik der Europäischen Union (EU) auf die Unterstützung dieser Ziele ausrichten. Ökologische und soziale Transformationen werden nur dann priorisiert, wenn sie eine der drei Bedingungen miterfüllen: eine Hegemonie innerhalb des eigenen Blockes stützen, die Produktion von Gütern strategischer Bedeutung absichern (z. B. Stahlindustrie) oder zur Umstellung auf neue Schlüsseltechnologien beitragen. Das folgt aus der geoökonomischen Rahmung der Politik heute. Transformationsprozesse müssten aber zudem genuin sozialökologisch entwickelt und praktiziert werden, da mittelfristig die Folgen eines ungebremsten Klimawandels und die höchst ungleiche Verteilung seiner Kosten politisch, sozial und ökonomisch untragbar werden. Entsprechend wird der Bedarf nach sozialökologischer Regulierung größer.

Die Lage der privaten Haushalte steht durch vier verschiedene Entwicklungen unter Druck:

1. durch die Auswirkungen der Klimakrise, also Hitzewellen, Dürren, Überschwemmungen, Umweltkatastrophen aller Art, aber auch durch weitere ökologische Veränderungen wie z. B. die verminderte Artenvielfalt oder die zunehmende Wasserknappheit,
2. durch Reaktionen der Gesellschaft auf den Klimawandel wie z. B. verändertes Kaufverhalten, Verlust an Arbeitsplätzen in bestimmten Branchen oder gestiegene Preise für bestimmte Güter – noch vor jeder politischen Intervention,
3. durch Klimaanpassungsmaßnahmen (*adaptation*) und
4. durch klimapolitische Präventions- und Transformationsmaßnahmen (*mitigation* oder auch: *transition* bzw. *transformation*).

Das Besondere der heutigen Situation ist: Die sozioökonomische Lage vieler Menschen dürfte sich verschlechtern, egal, ob es Interventionen mit klimapolitischen Anpassungs- und Gestaltungsmaßnahmen gibt oder ob man die Dinge einfach laufen lässt. Ohne politische Steuerung wirken besonders die ersten beiden Quellen der Lageverschlechterungen, im Fall von politischen Eingriffen würden zumindest kurz- und mittelfristig auch Belastungen entstehen.

2.3 Belastungen

Die Folgen der klimapolitischen Steuerungsmaßnahmen sind sofort sichtbar, berechenbar, Gegenstand öffentlicher Debatten und betreffen das gesamte Staatsgebiet; die Folgen des Klimawandels dagegen sind in ihrem Eintreten und Ausmaß zeitlich weniger gewiss und oft lokaler geprägt. Zudem können für die politischen Steuerungsmaßnahmen

Personen, Parteien, andere Akteure verantwortlich gemacht und angegriffen werden, während für den Klimawandel die Wohlstandslebensweise fast der gesamten Gesellschaft mitverantwortlich gemacht werden muss und daher jeder Angriff zugleich auch einen Angriff auf sich selbst darstellt. Während viele Bürger*innen die vom Klimawandel (quasi ‚anonym‘) ausgelösten Folgen als ‚hinnehmbare‘ oder gar ‚unvermeidliche‘ *Grundbelastung* des Einzelnen betrachten, interpretieren sie die von Politiker*innen beschlossenen Maßnahmen eher als absichtliche Beeinträchtigung ihrer privaten Lebensführung und ökonomische *Überlastung*.

Ian Gough (2017) folgend müssten die Quellen der Klimakostenbelastung genannt, die Begrenzung auf Nationalstaaten bzw. die EU überwunden und zudem die indirekten Folgen der Klimaveränderung im Globalen Süden für Europa hinzugefügt werden. Als weitere Themen kämen dann Migration, Entwicklungspolitik und Katastrophenhilfe sowie die Versorgung mit strategischen Gütern hinzu. All dies erfordert politische Intervention und wirkt auf die finanzielle Belastung der privaten Haushalte in Deutschland.

Im Bundestagswahlkampf 2025 aber haben die Parteien es versäumt, die genannten Zusammenhänge angemessen zu thematisieren. Dabei ist die Bewältigung von sich potenziell kumulierenden klimabezogenen Belastungen eine politische Hauptaufgabe der nächsten Jahre.

Damit eine Transformation in Zeiten der Geoökonomie nicht die sozialökologische Thematik zur Seite schieben kann, müssen die klimapolitischen Maßnahmen der *adaptation* und *mitigation* so angelegt werden, dass die Risiken der Klimakostensteigerung gleich mitbedacht werden. Steuernde Maßnahmen, aus denen soziale Ungleichheit folgt oder die diese verstärkt, müssen durch *Konzepte integrierter ökosozialer Politik* ersetzt werden. Denn es besteht die Gefahr, dass nicht der Klimawandel, sondern die Klimapolitik als Problemverursacher angesehen wird. Die sozialen Folgen der Klimapolitik und deren mediales Framing können die Legitimation von Klimapolitik untergraben und eine ohnehin in die Defensive geratene sozial-ökologische Transformation weiter erschweren, verzögern oder gar unmöglich machen.

Der politisch momentan bevorzugte Weg ist, die Klimakostensteigerung bei privaten Haushalten herunterzufahren, indem klimapolitische Maßnahmen verringert, verschoben oder eingestellt werden. So soll die potenzielle ökonomische Überforderung gar nicht erst eintreten oder zumindest kein Effekt politischen Handelns sein. Daraus folgt, dass die verbindlich beschlossenen Klimaziele vernachlässigt werden. Deren Überschreitung wird als Folge veränderter Prioritäten bei der geomilitärischen und geoökonomischen Ausrichtung noch leichter hingenommen. Wenn dann noch klimafreundlicher und nachhaltiger Konsum lächerlich gemacht oder zur sozialen Diskriminierung und Förderung politischer Polarisierung genutzt wird, bleibt als Treiber einer Klimakostenbelastung nur der Klimawandel selbst und die durch ihn hervorgerufenen Effekte von Preissteigerungen für bestimmte Produkte. So wird die Klimakostenbelastung von der Politik fort auf das Feld der anonymen Marktmechanismen und der klimatischen (Teil-)Katastrophen verschoben – bei einer sich weiter zuspitzenden

Umweltsituation. Damit ist oft die vage Hoffnung verbunden, dass technologische Durchbrüche doch bei der Bewältigung des Klimawandels helfen – und sei es dadurch, dass man eine weitere Runde der Externalisierung (Lessenich 2016) via *Carbon Capture and Storage* (CCS) oder die Verbringung gefährlicher Stoffe auf den Mond einleitet.

Kostensteigerungen werden bei den privaten Haushalten aufgrund der erhöhten Anzahl an Extremwetterereignissen aber unvermeidlich auftreten. Das ökosoziale Risiko der Klimakostensteigerung wird also auch bei Verzicht auf aktive Umwelt- oder integrierte Transformationspolitik auftreten, jedoch eine etwas andere Gestalt annehmen: Wie Katastrophen (etwa bei der Ahrtal-Überschwemmung) politisch bewältigt werden, wird die Frage nach dem Zusammenhang von Umwelt und sozialer Ungleichheit und angemessenen politischen Instrumentarien aufbringen. Statt vorsorgender Klimapolitik würde die *nachsorgende Katastrophenpolitik* ins Zentrum der politischen Auseinandersetzung rücken – und auf andere Weise das Verhältnis von Sozialstaat und Klimawandel prägen.

3. Bewältigung ökosozialer Risiken im bestehenden sozialen Sicherungssystem

Von *Klimarisiken* (BMUV 2024) ist dann zu sprechen, wenn es um die unmittelbaren „aktuellen oder erwarteten Auswirkungen des Klimawandels“ (§ 2 Abs. 1 Klimaanpassungsgesetz) geht. Von *sozialen Risiken* wird gesprochen, wenn sich negative Folgen für den Einzelnen aus der Arbeitsmarktsituation, den Arbeitsbedingungen und den sonstigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen ergeben. Dagegen ist von *ökosozialen Risiken* zu sprechen, wenn sich aus der Ausgesetztheit gegenüber Klimawandel und der Betroffenheit von klimapolitischen Maßnahmen *negative Folgen für die ökonomische und soziale Situation von Personen bzw. Haushalten* ergeben.

Um soziale Risiken zu bewältigen, sind in der 150-jährigen Geschichte des Sozialstaats bei hoher Konfliktintensität Institutionen, Prinzipien, Instrumente und Verfahrensweisen geschaffen und ausgebaut worden. Eine gleichrangige Institutionalisierung von Prinzipien, Instrumenten und Verfahren für ökosoziale Risiken, man mag dies als Ökosozialstaat bezeichnen, existiert noch nicht einmal in Ansätzen. Inzwischen wird in internationalen Forschungszusammenhängen unter dem Begriff *sustainable welfare* über die Möglichkeit einer solchen Weiterentwicklung des Sozialstaats nachgedacht (u. a. Bohnenberger 2022, jüngst Koch 2025). Aber es gibt noch keinen Ansatz, keine Vorreiterinstitution für eine solche Politik zur Bewältigung ökosozialer Risiken, die auf eine neue, ökologisch erweiterte Sozialstaatlichkeit vorausweisen könnte. Bisher konzentrierten sich die Diskussionen im Schnittpunkt von Sozial- und Klimapolitik darauf, Investitionen durch entsprechende Subventionen bzw. Bonuszahlungen sozial abzusichern und die Belastungen durch die CO₂-Bepreisung mittels eines Klimageldes zu kompensieren. Daher werden die Überlegungen zu einer Integration von Sozial- und Klimapolitik oft auf die Maßnahme des Klimageldes reduziert, ohne die systematische Integration in Richtung eines Ökosozialstaates zu bedenken (vgl. Agora Think Tanks 2024; Bohnenberger/Pieper 2022; Heinze/Schupp 2024; Lamura 2024; Laruffa 2024; Rehm et al. 2023; Zimmermann 2024).

Klimarisiken schlagen in ökosoziale Risiken um, wenn die Folgen für die ökonomische und soziale Lage der Betroffenen negativ sind. Bei klimatischen Veränderungen streut die negative Betroffenheit oft weit und die Bevölkerung wird insgesamt geschädigt. Insofern muss eine ökosoziale Politik *alle Bevölkerungsgruppen* umfassen und darf sich nicht nur auf einzelne Gruppe wie Armutsbetroffene oder vulnerable Gruppen beschränken.

3.1 Soziale Ungleichheit und ökosoziale Risiken

Für sehr viele Bevölkerungsgruppen sind diese zusätzlichen Belastungen ohne staatliche Unterstützung nicht auszugleichen. Nach den Mikrozensusdaten für 2023 liegt die Armutsrisikoquote bei 16,6 Prozent. Die üblicherweise zur Messung der Armutsrisikoquote verwendete 60-Prozent-Schwelle gemessen am Median-Einkommen bedeutet aktuell, dass einem Ein-Personen-Haushalt weniger als 1.247 Euro netto im Monat zur Verfügung stehen (Steffen 2025). Durch Arbeitslosigkeit wird die Fähigkeit eines Haushalts, auf zusätzliche Belastungen zu reagieren, weiter reduziert: Im Mai 2025 befanden sich 4,8 Millionen erwerbsfähige Personen im Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung oder erhielten Grundsicherung für Arbeitssuchende (Bürgergeld). Gegenüber dem Vorjahr haben sich ebenso wie bei der etwas umfassender angelegten Größe der Unterbeschäftigung kaum Änderungen ergeben (Bundesagentur für Arbeit 2025). Diese Personen sind davon abhängig, ob und wie in den für sie geltenden Regelsystemen (SGB II und SGB III) die monetären Leistungen an die Entwicklung der Preise angepasst werden.

Zusätzliche, nicht allein oder vorrangig durch Klimaentwicklungen und Politik bedingte Belastungen ergeben sich aus der regional sehr unterschiedlichen Steigerung von Mieten und Wohnpreisen. Statistisch werden Wohnkosten mit Energieprodukten zusammengerechnet, woraus sich nach dem Rückgang der Energiepreise eine Steigerungsrate von 17,3 Prozent (Mai 2025 gegenüber 2020) ergibt (Statistisches Bundesamt 2025). Belastungen ergeben sich zudem aus der ungünstigen Marktentwicklung in Großstädten und dem räumlichen Auseinanderfallen von günstigen Wohnungen und Arbeitsplätzen (zur Übersicht vgl. Sachverständigenrat Wirtschaft 2024: Kapitel 4).

Besonders die Lebensmittelpreise haben sich seit der Corona-Pandemie überdurchschnittlich verteuert. Während die Verbraucherpreise zwischen 2020 und Mai 2025 um 21,8 Prozent angestiegen sind, verzeichneten die Nahrungsmittelpreise einen Anstieg um 36,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2025), eine Steigerung um mehr als ein Drittel in weniger als fünf Jahren. Auch wenn die Verbraucherpreisinflation sich insgesamt wieder auf ein Niveau von etwas mehr als 2 Prozent pro Jahr verringert hat, ist die Teuerung als Niveausprung präsent und täglich erfahrbar.

Große Teile der Bevölkerung können nicht auf Vermögen und Ersparnisse zurückgreifen. Die vermögensärmsten 20 Prozent aller Haushalte waren gemäß einer Befragung der Deutschen Bundesbank im Jahre 2023 durchschnittlich mit etwas über 10.000 Euro verschuldet. Ohne Wohneigentum ist es fast nicht möglich, der oberen Hälfte der Vermögensverteilung anzugehören, die untere Hälfte wird fast vollständig von Personen mit Mietwohnung gestellt. Die Beweglichkeit und Möglichkeit, durch Klimawandel oder Klimapolitik bedingte Haushaltsbelastungen auszugleichen, hängen von der Position auf dem Wohnungsmarkt ab. Dies wird stark davon bestimmt, ob man Mieter*in oder Eigentümer*in ist und welche Lage das Wohneigentum hat (Deutsche Bundesbank 2025). Wie gut Belastungen durch Klimakosten bewältigt werden können, hängt entsprechend von einer Vielzahl von sozialen Faktoren ab.

Ökosozialpolitik ist eine Zusammenführung von Klima- und Sozialpolitik, die die gesamte Wohnbevölkerung einbezieht und sich um die Risikoabsicherung für alle kümmert.

Die sozialpolitische Seite der Klimapolitik wird dort noch wichtiger, wo einzelne Bevölkerungsgruppen je nach sozialen Merkmalen vom Klimawandel überdurchschnittlich belastet werden. Die soziale Ungleichheit kann durch hinzutretende Klimarisiken noch weiter gesteigert werden, sei es durch eine ungleiche Verteilung von Belastungen und Gefährdungen oder durch mangelnde Ressourcen und Handlungsfähigkeiten zur Bewältigung dieser Risiken. Welche Ungleichheiten und Differenzierungen mit Blick auf Risiken auftreten, lässt sich etwas ausführlicher anhand der Auswirkungen von Hitze analysieren. Hitze ist ein soziales Thema, aber sie betrifft nicht eine einzelne, klar umrissene Gruppe. Es gibt eine Reihe von Faktoren, die Unterschiede und Ungleichheiten erzeugen.

3.2 Vulnerabilität und Ungleichheit

Der Hitzeaktionsplan im Land Bremen (Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft Bremen 2024) unterscheidet drei Hauptfaktoren der unterschiedlichen Betroffenheit von Hitze. Zur „erhöhten Exposition“ zählt der Bericht „Arbeit oder Freizeitaktivität bei hohen Außentemperaturen in Verbindung mit körperlicher Anstrengung (z. B. Landwirtschaft, Bau, Gastronomie, Sport), Tragen einer persönlichen Schutzausrüstung bei hohen Außen- oder Innenraumtemperaturen (z. B. Mitarbeitende im Gesundheits- und Rettungswesen oder Industrie), Arbeitsplatz bei hohen Innenraumtemperaturen während eines Hitzeereignisses ohne Pausenmöglichkeit, Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit, Leben in einer sich schnell aufheizenden Wohnung und/oder in einem besonders hitzebelasteten Stadtgebiet“. Die zweite Faktorengruppe ist geprägt von „erhöhter physiologischer Sensitivität“. Dazu gehören „Alter – Säuglinge und Kleinkinder sowie Senior*innen (65+) und Hochaltrige (80+), Schwangerschaft, Vorerkrankungen, funktionelle Einschränkungen (z. B. Bettlägerigkeit)“. Als dritte Faktorengruppe werden „verringerte Anpassungsmöglichkeiten und -fähigkeiten“ angeführt: „Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit, Leben in Gemeinschaftsunterkünften, soziale Isolation, insbesondere im höheren Alter, geringes Einkommen, geringe Gesundheitskompetenz, kognitive und körperliche Einschränkungen“.

Aus diesen vielfältigen Belastungsfaktoren lässt sich aber keine einzelne ‚Gruppe‘ konstruieren, die von Hitze besonders betroffen wäre. Viele Merkmale können eine Belastung in besonders hohem Maße auslösen. Diese lassen sich aber nicht zu einem einheitlichen Profil einer besonderen Lebenslage verdichten und mit einer einheitlichen Gruppenbezeichnung versehen, auf die dann spezifische politische Programme anzuwenden wären. Vielmehr sollte sozialpolitisch reagiert werden, wenn mindestens einer der Belastungsfaktoren vorliegt. Daher sind möglichst breit aufgestellte Sicherungssysteme potenziell besser geeignet, die sozialen Folgen ökosozialer Risiken aufzufangen. Je inklusiver bzw. universeller die sozialpolitischen Institutionen ausgerichtet

sind, desto eher kann für alle Fälle der Belastung der Zugang zur sozialen Sicherung gewährleistet werden. Sozialversicherungen, die zur Bewältigung von Arbeitsmarktrisiken erschaffen wurden, beziehen nicht die gesamte Wohnbevölkerung mit ein, denn Gesundheit, Pflege und Alter können nicht als ausschließlich arbeitsmarktbezogene Risiken verstanden werden. Zwar prägt die Herkunft aus der Arbeiterversicherung oftmals noch die Konstruktion der Sozialversicherungen. Es geht aber inzwischen um soziale Risiken, die potenziell die gesamte Bevölkerung betreffen können – in welcher Lebenslage und welcher Position zur Erwerbstätigkeit die Menschen sich auch befinden. Wer nicht in dieses System inkludiert ist, wird auch von der dort erfolgenden Bearbeitung von Folgeproblemen des Klimawandels ausgeschlossen. Die mangelnde Inklusivität und Universalisierung der Sozialversicherungen in Deutschland wird allgemein diskutiert, wiewohl es schon lange Vorschläge in Richtung einer allgemeinen Erwerbstätigenversicherung oder Bürgerversicherung gibt (Anfänge bei: Engelen-Kefer 2004; Strengmann-Kuhn 2005). Die Analyse ökosozialer Risiken und ihrer Bewältigung in den bestehenden Sozialversicherungssystemen (die folgenden Ausführungen beruhen auf Nullmeier 2024) trägt auch zur Transformation des Selbstverständnisses der Sozialversicherungen bei.

Die Ursachen und Betroffenheiten von sozialen Risiken sind heute weiter zu fassen, sie hängen nicht am Merkmal der Lohnabhängigkeit. Auch das Grundverständnis der Sozialversicherung als einer Einrichtung, die Risiken ausgleicht und kompensiert, wird sich in diesem Zuge ändern. Zur Prävention, also um zu verhindern, dass in städtischen Räumen oft Hitzeereignisse auftreten, sind zwar weiterhin vorrangig umwelt- und städtebauliche Maßnahmen erforderlich. Doch auch Sozialpolitik kennt, insbesondere im Arbeitsschutz, ausgeprägt präventive Aufgaben, die auf das Feld der ökosozialen Risiken übertragen werden können.

3.3 Ökosoziale Risiken und Sozialversicherungen

Daher ist hier die Frage zu stellen, ob es in den sozialen Sicherungssystemen, insbesondere den Sozialversicherungen, bereits Elemente gibt, mit deren Hilfe ohne zusätzliche gesetzgeberische Korrekturen auf ökosoziale Risiken reagiert werden kann – mit dem bestehenden Spektrum an Maßnahmen, Leistungen und Regelungen. Dabei soll hier nicht die eventuell deutlich zunehmende finanzielle Belastung der Sicherungssysteme betrachtet werden. Es geht an dieser Stelle allein um die Frage, ob diese neuen Risiken innerhalb des sozialstaatlichen Systems institutionell berücksichtigt sind, wodurch ökosozialen Risiken sozialpolitisch begegnet werden kann. Welche sozialen Sicherungssysteme werden automatisch tätig, wenn bestimmte Folgen des Klimawandels im Sinne der beiden ersten Quellen der Belastung von Privathaushalten eintreten?

Innerhalb des *Systems der Sozialversicherungen* können einige ökosoziale Risiken auftreten. Dazu gehören das Arbeitsplatzrisiko infolge des Klimawandels oder der Klimapolitik, das *Gesundheitsrisiko* durch Hitze, Starkwetterereignisse, Veränderungen der Umwelt etc., das damit eng verbundene *Erwerbsminderungsrisiko*,

bestimmte Berufe aufgrund der veränderten klimatischen Bedingungen nicht mehr ausüben zu können, ebenso das *Unfallrisiko* im Betrieb, das *Alters- und Sterberisiko* und das *Risiko erhöhter Pflegebedarfe*. Soweit sich Klimawandel also in Folgen zeigt, die als Gesundheitsproblem oder Arbeitsmarktproblem verstanden werden können, gibt es auch sozialstaatliche Institutionen, die sich des Problems annehmen – innerhalb der gewohnten Bahnen. Die sozialen Sicherungseinrichtungen werden auch zu Institutionen, in denen ökosoziale Risiken bearbeitet werden. Wenn die ökologischen Belastungen zunehmen, mehr Erkrankungen, Erwerbsminderungen, Unfallrisiken entstehen und Arbeitsplätze abgebaut oder neue Qualifikationen verlangt werden, dann werden die sozialen Sicherungssysteme immer stärker belastet. Das gilt in finanzieller Hinsicht, aber auch für die erforderlichen Qualifikationen, Arbeitsplätze und Ressourcen. *Der Sozialversicherungsstaat wird zu einer Agentur der Klimawandel-Folgenbewältigung.*

Tabelle 1 Ökosoziale Risiken und Sozialversicherungen

Ökosoziales Risiko	Konkrete Formen des ökosozialen Risikos	Wirkung auf die ökonomische Situation von Privathaushalten	Institutioneller Ort sozialpolitischer Risikobearbeitung
Arbeitsplatzrisiko	Fortfall von Arbeitsplätzen durch veränderte Kosten- und Branchenstrukturen, technologischen Wandel und veränderte Kaufpräferenzen	Einkommensausfall, Aufwand der Qualifizierung für neue Arbeitsplätze	Im Rahmen der bisherigen Arbeitslosenversicherung mitsamt Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, insbesondere im Bereich Weiterbildung
Gesundheitsrisiko	Erkrankungen durch Hitze, Kälte, veränderte Wetterlagen, veränderte Ernährungsgeohnheiten etc.	Einkommensausfall, erhöhte Aufwendungen für medizinische Produkte und Leistungen	Im Rahmen der bisherigen Krankenversicherung
Erwerbsminderungs-, Alters- und Sterberisiko	Belastung durch Klimawandel mit der Folge vorzeitiger Erwerbsminderung, Verringerung der individuellen Lebenserwartung	Einkommensausfall	Im Rahmen der bisherigen Rentenversicherung
Unfallrisiko	Überdurchschnittliche Belastung durch Klimawandel in bestimmten Berufen, Betrieben und Branchen	Einkommensausfall	Im Rahmen der bisherigen Unfallversicherung
Pflegerisiko	Erhöhtes Risiko voranschreitender Pflegebedürftigkeit	Zusätzlicher Einkommensaufwand	Im Rahmen der bisherigen Pflegeversicherung

Quelle: eigene Darstellung (veränderte Darstellung gegenüber Nullmeier 2024)

3.4 Ökosoziale Risiken ohne sozialpolitische Absicherung

Es gibt jedoch auch eine Anzahl von ökosozialen Risiken, für die es im derzeitigen System der Sozialleistungen *keinen Anknüpfungspunkt* gibt. Vier dieser Risiken können hier genannt werden:

1. Zunächst ist an das *Extremwetterrisiko* und das *Bewohnbarkeitsrisiko* zu denken. Es gibt keine geordnete politisch-institutionelle Struktur für die Folgen von Extremwetter und der Nicht-Bewohnbarkeit von Gebieten aufgrund wachsender Überschwemmungswahrscheinlichkeiten (Bewohnbarkeitsrisiko meint z. B., dass nach einer Katastrophe nicht mehr an den ursprünglichen Ort zurückgekehrt werden kann). Da Bund, Länder und Gemeinden keine generelle Lösung etwa im Überschwemmungsfall entwickelt haben, mündet die Bewältigung dieser Risiken in ein Durcheinander aus privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Aushandlungen mit großen Nachteilen für alle Betroffenen. Die Ampelregierung hat versucht, für derartige Risiken eine Privathaftpflicht (Elementarversicherung) zu etablieren, dies ist aber gescheitert. Der Koalitionsvertrag (2025) für die neue CDU/CSU-SPD-Regierung sieht keine Haftpflichtversicherung für Elementarschäden vor, sondern nur eine Angebotspflicht von Gebäudeversicherungen an ihre Kund*innen.
2. Ein weiteres in der bisherigen Sozialpolitik nicht abgedecktes Risiko ist das *Lebensweiserisiko*: Die dominierende gesellschaftliche Lebensweise für sich zu ändern, kostet unterschiedliche soziale Gruppen unterschiedlich viel. Ob Menschen eine solche Verhaltensänderung erwägen und wagen, ist auch von diesen Kostenverteilungen abhängig. Dafür gibt es aber kein soziales Ausgleichssystem, sondern die Aufgabe wird als Politikaufgabe in den Feldern Wohnen, Mobilität, Ernährung und Energie verstanden, die dann je für sich über eine soziale oder zumindest sozialverträgliche Lösung nachdenken müssen. Umwelt- und Sozialpolitik werden nicht integriert bzw. aufeinander abgestimmt, Regulation und Subvention werden von deren sozialer Ausgestaltung systematisch getrennt.
3. Diese Trennung zeigte sich in den letzten Jahren besonders deutlich im Sektor Wohnen/Energie. Hier ging es aber nicht direkt um das Lebensweiserisiko, sondern stärker ökonomisch um das *ökosoziale Investitionsrisiko*. Dies entstand mit der Verpflichtung von privaten Haushalten zu Umbauten bzw. bei Immobilienkäufen ab einer bestimmten Größenordnung. Das bekannte Beispiel ist das Gebäudeenergiegesetz (GEG), das – solange ein sozial gestaffeltes Subventionsmodell noch fehlte – als allgemeine, alle Immobilienbesitzer*innen unabhängig von sozialer Lage, Alter, Einkommen, Vermögen und Kreditfähigkeit betreffende Verpflichtung zu recht hohen Investitionen darstellte. Die Förderung des Heizungsumbaus ist verankert im GEG § 89, erfolgt aber samt Entscheidung über soziale Staffelung außerhalb des sozialen Sicherungssystems und in Strukturen, die nicht für derartige soziale Differenzierungen konzipiert sind (hier die

Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW). Bei diesem Beispiel handelt es sich um ein klimapolitisch initiiertes ökosoziales Investitionsrisiko. Es sind aber auch Investitionsrisiken möglich, die sich direkt aus dem Klimawandel ergeben. Wenn das eigene Wohngebäude nicht beim ersten Extremwetter unbewohnbar werden soll, sind bestimmte Schutzmaßnahmen im Privathaushalt erforderlich.

4. Das vierte der im sozialen Sicherungssystem nicht abgebildeten ökosozialen Risiken beschreibt das Ausgangsproblem dieser Studie: das *Klimakostenrisiko*, das auch als *Klimainflationsrisiko* bezeichnet werden kann. Es bezieht sich darauf, dass private Haushalte durch Preiserhöhungen für ganz bestimmte Gütergruppen überbelastet werden. Das Klimakostenrisiko speist sich aus allen Folgen von Klimawandel und Klimapolitik, die sich auf die Preise für bestimmte Gütergruppen und Dienstleistungen auswirken, indem sie überdurchschnittlich im Vergleich zur allgemeinen Preissteigerungsrate ausfallen. Bestehende soziale Sicherungssysteme verfügen aber nur teilweise über Anpassungsmechanismen oder gar -automatismen, die die Preissteigerungsrate abbilden. Eine zweite Bezugsgröße solcher Anpassungen sind die Bruttolöhne, deren Steigerungsrate im langfristigen Mittel allerdings über der Preissteigerungsrate liegt. Es gibt aber auch soziale Sicherungssysteme, die weder über eine Lohn- noch eine Preis-anpassung noch eine kombinierte Lohn-Preis-Anpassung verfügen und diskretionäre Entscheidungen des Gesetzgebers erfordern, um Preissteigerungen auszugleichen. Güterspezifische Preissteigerungen sind, wenn die soziale Hilfe nicht direkt auf dieses Gut zielt (wie etwa beim Wohngeld), kein Bestandteil von Anpassungsformeln. Wie schwierig solche güterspezifischen Inflationen sozial ausgeglichen werden können, hat bereits die Gaskrise im Gefolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine gezeigt. Als neues Instrument waren vor allem Einmalzahlungen hilfreich und wirksam. Fehlende automatische Anpassungsmechanismen und der oft recht große zeitliche Abstand zwischen Preissteigerung und Anpassung verhinderten einen Ausgleich im bestehenden System. Es wäre auch zu prüfen, wie die Anpassungsmechanismen in sozialen Sicherungssystemen umgestaltet werden müssten, um recht plötzlich und heftig auftretende Preissteigerungen aufzufangen und nur für solche Sondersituationen preisbezogene Anpassungen vorzusehen. Dafür müsste ein möglichst durchgängiges System angepasster Sozialleistungen konzipiert werden, das Bruttolohnsteigerungen, die allgemeine Inflationsrate, aber auch abrupte Ausschläge bei Preisen für einzelne lebenswichtige Güter auffangen könnte. Die Idee einer alle oder zumindest die wichtigsten Sicherungssysteme umfassenden jährlichen Anpassungsautomatik wird in Deutschland jedoch bisher nicht ernsthaft verfolgt. Das Klimakostenrisiko könnte hier ein Anstoß sein, die Strukturen des Sozialstaats zu verändern.

Eine Möglichkeit, die im bisherigen sozialen Sicherungssystem nicht abgedeckten ökosozialen Risiken zu erfassen und in einem institutionellen Kontext zu bearbeiten, wäre eine *Ökosozialversicherung* (Nullmeier 2021, 2023). Zur Überführung einer solchen Idee in ein ausgearbeitetes Konzept müssten Expert*innen aus verschiedenen

Disziplinen und Feldern der Sozialpolitik zusammenarbeiten. Genau wie bei den anderen Sozialversicherungen soll beitragsgestützt Vorsorge für Risikofälle organisiert werden: für das ökosoziale Investitionsrisiko, das Extremwetterrisiko und das Risiko der Nicht-Bewohnbarkeit. Zudem sind Hilfen denkbar, die den Übergang zu neuen Lebensweisen als Element einer solchen sechsten Sozialversicherung unterstützen. Auch Aufgaben zur Absicherung des Klimainflationsrisikos sind dort platzierbar, zumindest dann, wenn dieses Risiko nicht in alle Sozialversicherungssysteme qua automatischer Anpassung integriert werden kann. Dieses weite Spektrum an Aufgaben legt nahe, dass eine Ökosozialversicherung nur eine Pflichtversicherung der gesamten Wohnbevölkerung ab einem bestimmten Alter und auch aller Eigentümer*innen von Grundstücken und (Wohn-)Gebäuden auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland sein kann. Die für die CO₂-Bepreisung vorgesehene Umverteilungsstrategie via Klimageld (dazu Kapitel 4) könnte in eine Ökosozialversicherung integriert werden.

4. Ökologische Ausgestaltbarkeit von Sozialleistungen

Nach der Frage, wie Sozialpolitik potenziell belastende Wirkungen von Klimawandel und Klimapolitik ausgleichen kann, soll es nun darum gehen, ob sich sozialpolitische Leistungen selbst nach ökologischen Kriterien gestalten lassen: In welchem Umfang können Sozialleistungen so gestaltet werden, dass sie direkt ökologischen Anforderungen genügen und nicht selbst dazu beitragen, ökologische Lasten und Risiken weiter zu verstärken oder gar zu erzeugen? Antworten auf diese Fragen sind bisher für die einzelnen Felder der Sozialpolitik versucht worden (Bohnenberger 2022; Bohnenberger/Pieper 2022; Rehm et al. 2023; Lamura 2024).

Kategorien von Sozialleistungen

Gegenüber den Überlegungen zur Klimasozialpolitik mit einem stärker klimapolitisch-ökologischen Hintergrund kann man bei einer solchen Fragestellung nicht mehr allein umweltpolitische Systematiken anwenden. Vielmehr sind Typologien zu berücksichtigen, die aus der Sozialpolitik und Sozialpolitikforschung kommen und eine abstrakte Kategorisierung der Leistungen und Instrumente, die Sozialpolitik einsetzt, anbieten.

Sozialpolitisch lässt sich das politische Maßnahmengebäude unterscheiden nach

- Sozialtransfers,
- sozialen Dienstleistungen,
- Infrastrukturen und Sachleistungen,
- Sozialadministrationen,
- prozeduralen Regelungen und
- regulativer Sozialpolitik.

Zukunft KlimaSozial (2024) arbeitet dagegen aus klimapolitischer Sicht mit vier Säulen:

- der Infrastruktur,
- der Förderung,
- dem Ordnungsrecht und
- dem Klimageld (ebd., These 9).

Beim Thema Infrastruktur stimmen beide Sortierungsversuche überein, bei Förderung und Klimageld handelt es sich um monetäre Vorgänge, also Sozialtransfers gemäß der sozialpolitischen Sortierung. Ordnungsrecht ist nichts Anderes als regulative Politik. In einem Papier zur Klimasozialpolitik, „Ein Werkzeugkasten sozialer Klimapolitik. Acht Arbeitshypothesen“ des Sozial-Klimarats (Losse-Müller/Digulla 2023), sind

- Investitionen in die Infrastruktur und
- sozial gestaffelte Fördermaßnahmen

die beiden Hauptelemente. Eine systematische Prüfung müsste alle Typen sozial-politischer Maßnahmen analysieren und fragen, ob und wie die Sozialpolitik ökologisiert werden kann. Da es in dieser Studie nur um die finanziellen Belastungen von Privathaushalten geht, kann sich die Prüfung auf die monetären Leistungen beschränken. In diesem Kapitel wird entsprechend untersucht, wie die inneren Strukturen von Sozialtransfers bzw. sozial ausgerichteten staatlichen Förderungen ökologisiert werden können.

4.1 Sozialtransfers

Unter *Sozialtransfers* sollen alle Sozialleistungen verstanden werden, die in rein monetärer Form erfolgen, als Renten, Arbeitslosen- oder Krankengeld, als Bürgergeld, Wohn- oder Kinderzuschlag bzw. Kindergeld oder BAföG. Alle Formen monetärer Leistungen setzen die Regelung einiger Schritte voraus, die entlang des Geldflusses verlaufen: Die Finanzierung der Sozialleistungen muss gesichert werden; die dazu notwendige administrative Bewältigung der Einforderung, Pooling oder Herleitung der Finanzmittel ist einzurichten; die Berechtigung, Sozialleistungen zu beziehen, ist zu regeln samt der administrativen Prüfung, ob diese Berechtigungen vorliegen; die Höhe der Auszahlungen muss geklärt werden samt der administrativen Abwicklung der Auszahlungen. Wenn das Geld die Sozialadministration verlassen hat, ist noch zu klären, ob der Betrag ohne Auflagen frei verfügbar ist – eine Frage, die in den letzten Jahren häufiger diskutiert wurde (Bildungs- und Teilhabepaket, Bezahlkarte für Geflüchtete). Aus diesen Schritten, die eine monetäre Leistung ausmachen und begleiten, werden hier all die Punkte ausgegliedert, die sich auf Verwaltung und deren Ökologisierung beziehen. Demnach geht es im Folgenden um die Finanzierung der Leistungen, die Berechtigung zum Erhalt dieser Sozialleistungen, Festlegungen zu Auszahlungshöhen sowie die Auflagen(freiheit) der Verwendung der monetären Mittel.

4.2 Finanzierung von Sozialtransfers

Nur ein kleiner Teil der Steuern ist an Besteuerungstatbestände gebunden, die Klima und Umwelt betreffen. Bei den Sozialversicherungsbeiträgen gibt es keine Verbindung zu ökologischen Tatbeständen, entscheidend ist allein der Lohnbezug, in der Unfallversicherung noch die Risikoklasse eines Betriebs. Die jetzige arbeitsmarkt- und einkommenszentrierte Finanzierung der Sozialleistungen kann prinzipiell auf ökologisch bestimmte Tatbestände in Form von Ökosteuern oder Ökobeiträgen (teil-)umgestellt werden. Das Steuer- oder Verbeitragungsobjekt ist dann ein ökologisch definiertes Objekt. Die jeweilige Höhe mag sich z. B. danach richten, wie klima- und umweltschädlich sich das Steuerobjekt auswirkt. Der finanzwissenschaftliche Einwand ist lange bekannt: Je ökologischer eine Gesellschaft wird, desto eher schrumpft die Finanzierungsbasis der Sozialleistungen. Wenn nicht erwartet werden kann, dass der Sozialleistungsbedarf im gleichen Umfang schrumpft, verliert die Sozialpolitik ihr finanzielles

Fundament, das fiskalische Ziel der Besteuerung bzw. Verbeitragung wird nicht erreicht. Die ökologische Lenkungsfunktion von Ökosteuern steht im Widerspruch zur Sicherung dauerhafter ausreichender Finanzierung für den Sozialstaat (zur finanzwissenschaftlichen Steuerlehre: Nowotny/Zagler 2022). Die Ergiebigkeit wird durch Ökosteuern nicht gesichert. Steuern und Beiträge wären zu erheben gerade auf Objekte, die allgemein angestrebt werden, dagegen nicht auf solche, die gerade vermieden werden sollen. Es dürften also keine Steuer- und Beitragsobjekte gewählt werden, die einen negativen ökologischen Effekt mit sich führen, sondern eher solche, die die Nachhaltigkeitsqualität des Lebens verbessern. Wenn sich ein Index konstruieren ließe für eine solche positive Entwicklung als Bemessungsgrundlage für Steuern oder Beiträge und zugestimmt würde, dass ein höherer Indexwert angestrebt wird als ein niedrigerer, dann wäre sichergestellt, dass eine Ökosteuergrundlage auch ergiebig sein könnte.

Es ließen sich aber auch mildere Formen einer ökologischen Finanzierung denken, etwa durch in Steuern und Beiträge eingebaute modifizierende Größen, die grundsätzlich an anderen Tatbeständen ansetzen. Das könnte ein Ökozuschlag sein oder ein Ökobonus oder eine Modifizierung des gesamten Tarifverlaufs entlang von Werten, z. B. des CO₂-Verbrauchs.

Weit stärker werden Formen des ökologischen Investierens diskutiert, die allerdings nur dann relevant sind, wenn irgendeine Form der Kapitalansammlung zwischen die Finanzierungsbeschaffung und die Auszahlung als Sozialleistung tritt. Je stärker das Umlageverfahren die Sozialversicherungen bestimmt und je mehr die steuerfinanzierten Leistungen auch aus den Steuereinnahmen des jeweiligen Jahres finanziert werden, desto weniger spielen Formen von *green investment*, also der Anlage von Kapital in Nachhaltigkeitskriterien genügende Unternehmen, eine Rolle.

4.3 Berechtigung zu Sozialleistungen und Festlegung der Auszahlungshöhen

Eine Ökologisierung der Transferberechtigung und der Festlegung von Sozialleistungshöhen kann nur bis zu einem bestimmten Grad erfolgen, will man nicht den sozialpolitischen Bedarf aus sozialen Risiken und die sozialpolitische Risikokompensation aus den Augen verlieren. Sozialleistungen sollen auf soziale Nöte und Risiken reagieren. Nur wenn soziale Lagen ökologisch bedingt sind (also ökosoziale Risiken), sind Sozialleistungen auch ökologisch ausrichtbar. Aber ökologische Risiken sind nicht der Ausgangspunkt von Sozialleistungen – die soziale, nicht die ökologische Lage ist der Gegenstand der Sozialpolitik. Insofern bestehen prinzipiell Grenzen der Ökologisierbarkeit. In dem Maße, wie ökologische Problemlagen aber soziale Risiken ‚überschreiben‘, verstärken, mit ihnen gleichgerichtet verlaufen, also soziale Problemgruppen immer auch besonders von ökologischen Risiken betroffene Gruppen sind, in dem Maße kann Ökologisches zum Anknüpfungspunkt für die Berechtigung zu sozialen Leistungen werden. Solange das nicht der Fall ist, kommt eine Gesamtumstellung

nicht in Betracht, während bei der Finanzierung eine solche Grundumstellung zumindest theoretisch möglich scheint. Zu denken ist daher an eine zusätzliche

- Bindung der Höhe der Sozialleistungen an kollektive ökologische Kriterien und Größen, z. B. CO₂-Fußabdruck-Entwicklung in der Gesellschaft, oder an Folgewirkungen ökologischer Entwicklungen, z. B. ökologisch bewirkte Preiserhöhungen für bestimmte Gütergruppen (Partialinflation),
- Bindung der Höhe der individuellen Leistungen an individuelle oder haushaltsbezogene ökologische Messgrößen wie z. B. ökologisches Verhalten der betroffenen Person oder individueller CO₂-Fußabdruck, wobei die Verfügbarkeit derartiger Daten und deren Angemessenheit (bezogen auf die jeweilige Sozialleistung) problematisch sein dürfte.

4.4 Auflagen bei der Verwendung von Transfers

Der Rechtsanspruch auf Sozialleistungen umfasst in der Regel das Recht, mit den monetären Mitteln nach Belieben verfahren zu können wie bei jeder anderen Einkunftsart auch. Die Sozialleistung muss der betreffenden Person selbstverständlich rechtmäßig zustehen und so auch als Transfer zugegangen sein. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist aber eingeführt worden, um diese freie Verfügbarkeit einzuschränken. Monetäre Leistungen für Asylbewerber*innen werden an eine Bezahlkarte gebunden, um u. a. Überweisungen in die Heimatländer zu verhindern. Diese einschränkende Funktion ist noch nicht sichergestellt, es wurden Umgehungsformen der Bezahlkarte festgestellt. Auflagen werden durch die technische Form der Zuweisung von Geldmitteln durchgesetzt. Geldkarte und Voucher wirken in Richtung einer geldwerten Sachleistung. Die freie Verfügung über Sozialleistungen wird ferner eingeschränkt durch zeitlich gestaffelte Auszahlung. All das sind Formen, die auch für eine Ökologisierung der Sozialtransfers genutzt werden können. Ob das sozialpolitisch und rechtspolitisch gewollt werden kann, wäre aber ausführlich zu diskutieren.

Neben den Vouchers stellen auch Sachleistungen eine neue Zuwendungsform dar. Auch *kostenfreie öffentliche Infrastrukturen* können diese Funktion der Bedarfssicherung ohne monetäre Zuwendung erfüllen. Eine Ökologisierung der Mittelverwendung (z. B. eine Sperre für nicht ökologisch zertifizierte Waren) ist unter Beibehaltung einer Geldzuweisung nur denkbar, wenn die Zahlungsfähigkeit über eine ähnliche Konstruktion wie im Fall der Asylbewerber*innenkarte eingeschränkt würde – mit den entsprechenden Problemen.

5. Klimageld-Variationen und ihr Beitrag zur Bewältigung des sozialen Risikos der Klimakostensteigerung

Klimageld und CO₂-Bepreisung sind ein Maßnahmenpaar, das in den letzten Jahren im Vordergrund aller Diskussionen zum Zusammenhang von Klima- und Sozialpolitik stand, weil die klimapolitische Maßnahme der *CO₂-Bepreisung* aus sich heraus keine sozialpolitische Ausgestaltung erreichen kann (Edenhofer/Jakob 2019). Eine CO₂-Bepreisung ohne gesondertes soziales Ausgleichssystem verschärft die sozial ungleiche Belastung, solange man davon ausgehen kann, dass die Kosten für den ökologischen Fußabdruck bei Personen mit niedrigem Einkommen und ohne Vermögen prozentual höher ausfallen als bei Haushalten mit hohen Verdiensten. Nur als Maßnahmenpaar lässt sich auf diesem Pfad eine ökosoziale Politik erreichen. Die *sachlich und zeitlich voneinander getrennte Regelung* von CO₂-Bepreisung und Klimageld, wie sie in der Bundesrepublik stattgefunden hat, entzieht ökosozialer Politik dagegen die *Legitimationsgrundlagen*.

5.1 Grundprobleme des Modells Klimageld

Im Jahr 2024 sind auch deshalb mit wachsender Intensität Alternativen zum Basismodell eines Pro-Kopf-Klimageldes diskutiert worden. Aber selbst für eine Basisversion der Pro-Kopf-Auszahlung fehlten in der Bundesrepublik Deutschland wichtige administrative Voraussetzungen: Im November 2024 musste die Bundesregierung durch einen Kabinettsbeschluss darauf hinwirken, dass für diese einfachste Version des Klimageldes überhaupt ein Auszahlungsweg geschaffen wird (Bundesregierung 2024), obwohl in den Jahressteuergesetzen 2022 und 2024 schon entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen worden waren. Ende 2025 bestand nur die Möglichkeit, seine Kontonummer über eine App des Bundeszentralamts für Steuern mit der Steuer-ID zu verknüpfen, auf rein freiwilliger Basis. Damit gibt es weiterhin keinen Auszahlungsweg mit Erfassung der gesamten Wohnbevölkerung.

Die Kruke des Klimageldes liegt administrativ betrachtet darin, dass es konzeptionell nicht mit etablierten Formen von Sozialleistungen verknüpft ist, aber auch nicht ins Steuersystem integriert werden kann. Die Suche nach einem administrativ handhabbaren Auszahlungsweg ist ein Indiz dafür, dass das *Klimageld keinen Bezugsort im bestehenden Sozialleistungs- und Steuersystem* hat. Das Klimageld muss gesondert hinzutreten, ohne irgendwo institutionell direkt anknüpfen zu können.

Schon das Konzept des Klimageldes krankte an einer *doppelten Trennung*: zum einen der Trennung vom klimapolitischen Instrumentarium, mit dem es nur noch nachträglich

verknüpft werden kann, zum anderen der Trennung von allen Transfersystemen, die ansonsten sozialen Ausgleich organisieren können, weil diese zumindest in der bundesdeutschen Ausprägung keine Pro-Kopf-Erfassung leisten. Das Klimageld steht quer zu den etablierten Zahlungsflusssystemen zwischen Bürger*innen und Staat, weil

- es an alle Bürger*innen individuell ausgezahlt werden soll,
- nur Einzelpersonen adressiert werden und der Haushalts- und Familienkontext keine Rolle spielt, was aber im Einkommensteuersystem und in den Grundsicherungssystemen der Fall ist,
- die sozialversicherungsrechtliche Stellung sowie die verfügbaren Einkommensarten der Personen keine Rolle spielen, wohingegen in den sozialen Sicherungssystemen und im Steuersystem die Einkommen zugrunde gelegt werden.

Diese doppelte Trennung macht jede Version des Klimageldes politisch besonders leicht angreifbar, weil es sich um eine *isolierte* Maßnahme handelt. Selbst dort, wo ein Implementierungsweg gefunden wurde, wie in Österreich, kann das Klimageld, dort Klimabonus genannt, gemäß Koalitionsvertrag der 2025 gebildeten neuen Regierung (Regierungsprogramm 2025) leicht wieder abgeschafft werden. Dagegen ist bei sozialen Leistungssystemen – bei allen immer wieder einmal auftretenden gesetzgeberischen Aktivitäten zur Leistungskürzung – ein Sperrklinkeneffekt des Leistungssystems gegen Eingriffe zu beobachten. Neben der doppelten Trennung dürften aber auch das eher geringe Volumen und die geringe (!) Komplexität des Modells Pro-Kopf-Klimageld ein Grund für die gescheiterte Einführung und die leichte politische Angreifbarkeit sein.

5.2 Ausgestaltungsformen des Klimageldes und Beurteilungskriterien

Im Folgenden wird ein Spektrum an Varianten des Klimageldes und alternativen Formen des sozialen Ausgleichs der CO₂-Bepreisung präsentiert und diskutiert, mit Fokus auf den Möglichkeiten, Klima- und Sozialpolitik stärker zu verknüpfen. Die einzelnen Varianten und Alternativen werden auf ihre möglichen Effekte hin eingeschätzt, ohne eigene Berechnungen oder exakte Folgenbeschreibungen jenseits der bestehenden Literatur (Bach et al. 2024; Bohmann et al. 2025; Endres 2023; Fehrl et al. 2024; Frondel/Schmidt 2024; Gechert/Düllien 2021; Holzmann 2024; Pahle 2024; Schumacher/Cludius 2025; Thomas et al. 2024) liefern zu wollen. Wollte man Effekte dieser verschiedenen Varianten detailliert untersuchen, müsste man mindestens

- Verteilungseffekte,
- volkswirtschaftliche Folgen,
- Folgen für die öffentlichen Haushalte,
- Effekte auf die Akzeptanz und Legitimität von Klima- und Sozialpolitik,

- institutionelle Effekte und
- Wirkungen auf das Klimaverhalten von Klimageld erhaltenden Haushalten

untersuchen (zur Systematik dieser Wirkungsanalyse siehe Nullmeier/Brosig 2025). Hier muss eine stärker eingegrenzte Wirkungsanalyse gewählt werden: Die Folgen für die öffentlichen Haushalte und die makroökonomischen Effekte sollen hier ausgeklammert werden, da die Größenordnung der Ausgaben (sei es für das Klimageld oder für Substitutionsformen) als konstant für alle Varianten angenommen werden. Die direkten Verteilungseffekte ergeben sich meist bereits aus der Gestaltung der einzelnen Varianten. Entsprechend werden hier vor allem folgende Wirkungsfelder untersucht, nämlich die Effekte der einzelnen Varianten auf

- die Akzeptanz (Zustimmung in der Wahlbevölkerung oder Teilen derselben) und
- die Legitimität (argumentative Begründbarkeit) der jeweiligen Ausgestaltung des Klimageldes,
- das Institutionengefüge von Klima- und Sozialpolitik und
- das klimabezogene Verhalten der Empfänger des Klimageldes.

Die *Grundform der Klimadividende oder des Klimageldes* als Auszahlung an jede einzelne Person, die zur Wohnbevölkerung zählt, wird hier als Basismodell verstanden, von dem sich die im Folgenden präsentierten Varianten und Alternativen jeweils auf andere Weise unterscheiden. Diese werden jeweils zusammen mit einer ersten vorsichtigen Wirkungsabschätzung vorgestellt.

1. Aufgrund der beim Pro-Kopf-Klimageld nur moderaten Umverteilungswirkung ist vor allem ein *sozial gestaffeltes Klimageld* für die gesamte Wohnbevölkerung erwogen worden. ‚Sozial‘ bedeutet hier, dass die Einkommenshöhe eines Individuums oder eines Haushalts die individuelle Höhe des Klimageldes bestimmen soll. Gedacht ist meist an ein nach Einkommen gestaffeltes Klimageld. Auch ein ab einer bestimmten Einkommenshöhe gedeckeltes Klimageld ist eine Form solcher sozialen Staffelung, wenn ab einer bestimmten Einkommenshöhe das Klimageld auf 0 sinkt. Mathematisch betrachtet kann dies noch als Staffelung verstanden werden; öffentlich führt es jedoch zu einem Akzeptanz- und Legitimationsproblem, wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen vom Klimageldbezug ausgeschlossen werden. Ein allein den unteren und mittleren Einkommensgruppen ausgezahltes Klimageld gibt faktisch den Grundsatz auf, dass jede Person der Wohnbevölkerung einen Ausgleich für erhöhte Energiekosten beziehen soll. Besondere Verhaltenseffekte der sozialen Staffelung sind kaum zu erwarten. Zwar wäre es ökonomisch rational, den Verbrauch CO₂-bepreister Güter im Umfang des entgangenen Klimageldes – gegenüber einer Pro-Kopf-Durchschnittssumme – zu mindern. Doch zwischen den Mehrkosten an der Tankstelle und einer geringen Klimageldzahlung liegt ein zu langer Zeitraum, als dass hier hinreichende rationale Aufmerksamkeit geschaffen werden könnte.

Sozial gestaffelte Auszahlungen nach Einkommenshöhe scheitern momentan in Deutschland auch an den nicht flächendeckend vorliegenden Einkommensdaten. Bei einer derartigen Variante des Klimageldes müsste geklärt werden, wie die Einkommensdaten institutionell zu beschaffen wären und welche Verwaltungen damit befasst würden. Eine automatische Einkommensprüfung gibt es bisher nur beim Grundrentenzuschlag. Dort wird auf Einkommensteuererklärungen zurückgegriffen, wobei zwischen der Einkommenserhebung und der Auszahlung eine zeitliche Spanne von mindestens zwei, regelhaft drei Jahren liegt (folgende Angaben: Eigenrecherche). Für Personen, die keine Einkommensteuererklärung abgeben müssen, setzt die gesetzliche Rentenversicherung andere Indikatoren ein, die aber nur für Fragen der Alterssicherung nutzbar sind. Für eine Einkommenserhebung der Gesamtbevölkerung fehlen also die Daten von ca. einem Drittel der Bevölkerung. Für diejenigen, für die der automatisierte Einkommensteuerabgleich möglich ist, folgt die soziale Staffelung dem vor drei Jahren erreichten Einkommen. Aktuelle Einkommenslagen könnten so nicht einbezogen werden. Während bei Lohn- und Renteneinkommen ein zeitnäherer Zugriff möglich wäre, ist das bei anderen Einkommensarten nicht der Fall. Außerdem zeichnet sich kein Weg ab, wie Vermögen, das bekanntlich weit ungleicher verteilt ist, zur Staffelung des Klimageldes herangezogen werden könnte. Die soziale Staffelung für die gesamte Wohnbevölkerung scheitert, so attraktiv sie sozialpolitisch auch sein mag, an der Verfügbarkeit der Daten im Einkommens- und im Vermögensbereich. Eine steuerrechtliche Lösung für ein sozial gestaffeltes Klimageld wäre erst dann zu erreichen, wenn jede*r Bürger*in verpflichtend eine Einkommensteuererklärung vorlegen müsste. Des Weiteren müssten über die Steuer nicht nur Abzüge von der Steuerschuld für das Klimageld möglich werden, sondern auch jährliche Auszahlungen (wie bei einer negativen Einkommensteuer, Almsick 1981; Strengmann-Kuhn 2024) für den Fall, dass keine Steuerschuld anfällt.

Eine verpflichtende Einkommensteuererklärung kann – um zusätzlichen Aufwand für die Bürger*innen zu vermeiden – dadurch realisiert werden, dass automatisch z. B. im Elster-System eine Einkommensteuererklärung auf Basis der den Behörden zugänglichen Daten hinterlegt wird, die bestätigt oder durch eigene Dateneingabe korrigiert werden kann. Der Aufwand der Einarbeitung in die Logik von Steuererklärungen könnte dadurch stark minimiert werden. Diese Option ist zudem nicht nur für das Klimageld möglich, sondern könnte sich als grundsätzlicher Weg hin zu einem integrierten Steuer- und Sozialsystems erweisen.

2. Ein *ökologisch gestaffeltes Klimageld* knüpft die Höhe der Klimageldzahlung an eine ökologisch relevante Größe, die individuell zu berechnen ist. Eine solche Umweltgröße als Referenz muss sich aber nicht auf individuelles Verhalten beziehen, sondern kann auch den Wohnort als Indikator nutzen. Dabei werden unterschiedliche Bedarfe und Betroffenheiten von der CO₂-Bepreisung je nach lokalen Kontexten unterstellt. Wenn die gewählte ökologische Größe aber zu sehr mit der Nachfrage bzw. Angewiesenheit auf CO₂-bepreiste Güter einhergeht, sinkt der Lenkungseffekt des Emissionshandels – und das bei höherer Akzeptanz für

dieses klimapolitische Instrument. Auch hier besteht die Möglichkeit, eine Stufe 0 einzuführen: Bei einer bestimmten Ausprägung der herangezogenen Umweltgröße wird kein Klimageld mehr gezahlt, mit analogen Effekten wie bei dem sozial gestaffelten Klimageld.

Diese Variante ist in Österreich als Klimabonus eingeführt worden: Voraussetzung für die Klimabonuszahlung ist der registrierte dauerhafte Aufenthalt in Österreich. Alle natürlichen Personen, die im Auszahlungsjahr mindestens 183 Tage (also ein halbes Jahr) in Österreich mit ihrem Hauptwohnsitz gemeldet waren, erhalten den Bonus. Bei Wohnungswechseln gilt der Ort als maßgeblich, an dem sich die Person in diesem Jahr am längsten aufgehalten hat (alle Informationen: Österreichische Bundesregierung 2025). Ohne ein für die Zwecke der Klimabonuszahlung nutzbares landesweites Melderegister ist eine solche Auszahlung nicht möglich. Es gibt vier Stufen des Klimabonus mit der geringsten Höhe in der Hauptstadt Wien. Je ländlicher eine Region, desto höher die Bonuszahlung, da mit anwachsender Besiedlungsdichte die Menschen weniger auf individuelle Mobilität jenseits des ÖPNV angewiesen sind. Diese Staffelung setzt voraus, dass ein gerichtlich nicht anfechtbares System die Zuordnung des Hauptwohnsitzes zur Bonusstufe erlaubt. Ein nach Wohnsitz gestaffeltes Klimageld muss hinreichend pauschal angelegt sein, denn Einzelfallgerechtigkeit würde eine ganz andere Detaillierung und Administration voraussetzen.

Der österreichische Klimabonus ist eine Individualleistung. Jede natürliche Person mit Aufenthalt in Österreich erhält ihn, ein Haushalt kann also so viele Klimabonuszahlungen erhalten, wie er Mitglieder hat. Das Klimageld für Kinder bis zu 18 Jahren beträgt allerdings nur 50 Prozent. Eine Sonderregelung gilt für Menschen mit Behinderung, die aufgrund ihrer Beeinträchtigung keine öffentlichen Verkehrsmittel nutzen können. Sie erhalten den Höchstsatz des Klimabonus. Der Klimabonus gilt zudem, damit er nicht wieder zu einem erheblichen Teil besteuert wird, nicht als Einkommen und wird auch auf Grundsicherungsleistungen nicht angerechnet. Administrativ ist der Klimabonus schlank gestaltet. Er kann gut argumentativ verteidigt werden und bietet wenig Anlass für Akzeptanzprobleme.

3. *Klimageld als Konsum-Voucher.* Eine andere Möglichkeit des ökologisch ausgerichteten Klimageldes liegt darin, die Steuermehreinnahmen durch die CO₂-Bepreisung nicht als frei verfügbares Transfereinkommen an die Bürger*innen zurückzugeben, sondern die Verwendung des Klimageldes einzuschränken. Den Ausführungen oben zur Ökologisierung von Transferzahlungen folgend kann dies am ehesten durch eine Voucherlösung (Bohnenberger 2020) oder eine Bezahlkarte mit begrenztem Einsatzbereich bewirkt werden. Voucher und Bezahlkarte könnten dann etwa nur für Produkte eingesetzt werden, die ökologischen Standards folgen oder direkt umweltschädigende Güter substituieren. Dies könnte als besonders intensive Form der Konsumsteuerung bzw. „Gängelung“ der Bürger*innen gewertet werden. Die Begründungsstruktur verschiebt sich zudem gegenüber dem Ausgangsmodell. Das Klimageld war als Rückzahlung für eine

ökonomisch belastende Maßnahme gedacht. Eine ‚Ökobonus-Card‘ verwandelt die Rück- und Ausgleichszahlung in ein Instrument der klimapolitischen Transformation auf der Konsumseite, der Zusammenhang zur CO₂-Bepreisung wird schwächer, der Bezug zu ökologischem Verhalten stärker. Bei der Ausgestaltung wäre zudem wieder zu klären, ob eine für alle Bürger*innen gleiche Summe oder eine soziale Staffelung bzw. Deckelung vorzusehen ist. Ökologische und soziale Belange können hier zusammengeführt werden. Zugleich wird diese Form der Kopplung die Akzeptanzprobleme erhöhen, weil sozial selektiv nur Ökokonsum unterstützt wird. Zudem dürften Abgrenzungsprobleme dabei auftreten, welche Produkte mit der Ökobonus-Card erworben werden können und welche nicht. Gerichtliche Auseinandersetzungen (z. B. wettbewerbsrechtlich: Subvention von bestimmten Produkten und Produzenten) und Interventionen auf EU-Ebene sind nicht auszuschließen.

4. Ein *Klimageld nur für vulnerable Gruppen* ist eine Konzeption, die besonders aufgrund der Klimasozialfonds-Regelungen im Rahmen des ETS II der EU an Bedeutung gewonnen hat (Busch/Harder 2024; Kamm et al. 2025; Klüh 2025; Schumacher/Cludius 2025). Die Regelungen zum ETS II und dem Klima-Sozialfonds der EU lassen ab dessen Einführung keine Pro-Kopf-Auszahlung mehr zu. Jedenfalls erzwingen sie, dass die Einnahmen aus dem ETS II vorrangig vulnerablen Gruppen zugutekommen und ökologischen Maßnahmen dienen sollen. Eine Umstellung auf vulnerable Gruppen verändert die Legitimationsgrundlage des Klimageldes jedoch grundlegend. Nicht mehr der Ausgleich für belastende Steuererhöhungen steht im Vordergrund, sondern eine neue Sozialleistung mit ökologischem Hintergrund. Eine naheliegende Vorgehensweise könnte sein, von Mobilitätsengpässen und Energiearmut betroffene Menschen als vulnerabel zu definieren. Damit erhielte das Klimageld eine klar ökosoziale Ausrichtung, weil nicht die Einkommensarmut insgesamt herangezogen würde, sondern die speziell auf Energie und Mobilität bezogene Bedarfs- und Notlage. Systematisch gedacht wäre das Wohngeld der zentrale Ort einer Art Sondererstattung für steigende Energiekosten. Man könnte auch wohnortbezogen (im Sinne des österreichischen Modells) das Wohngeld um eine Mobilitätskomponente erweitern, also Wohngeldempfänger*innen einen sozialen Ausgleich für erhöhte Ausgaben für Fahrten aller Art zubilligen.

Beschränkte man die Klimageldzahlungen auf die Grundsicherungsempfänger*innen, würde nur ein recht kleiner Kreis der Bevölkerung von den Klimageldzahlungen profitieren – ein Kreis, der zudem kaum Möglichkeiten hat, seine Energieausgaben durch eigenes Verhalten oder gar Investitionen zu beeinflussen. Die wohnungsbezogenen Kosten jenseits von Strom werden bei Bürgergeld- oder Sozialhilfebezug im Rahmen der Unterkunftskosten erstattet. Die Gebäudesanierung, Wärmedämmung und Erneuerung der Heizungsanlagen liegen in der Hand der vermietenden Wohnungsbesitzer*innen, denn Wohneigentum im Grundsicherungsbezug ist kaum verbreitet (45.700 Bedarfsgemeinschaften mit Wohneigentum gegenüber 2.645.500 Bedarfsgemeinschaften in Miete, Bundesagentur für Arbeit 2025).

Eine ökologische Wirksamkeit oder auch nur ein Bedarf bestände daher nur bei jenen Personen, die zwar weder Bürgergeld noch Sozialhilfe beziehen, aber auf Kinderzuschlag oder Wohngeld angewiesen sind. Beim Wohngeld ist bereits eine Klimakomponente eingebaut; eine ähnliche Lösung ließe sich auch beim Kinderzuschlag finden, zumal auch über die Zusammenlegung beider Leistungen nachgedacht wird.

Die Diskurslage verschiebt sich mit diesem Schritt zur Auszahlung nur an vulnerable Gruppen in den Armutsbereich: Das Klimageld erschiene als Element einer (erweiterten) Grundsicherung. Wenn der soziale Ausgleich derart auf Armutsbetroffene zielte, dürfte die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung kaum wachsen – außer es werden zusätzlich auch mittlere Einkommensschichten einbezogen. Andernfalls erscheint es so, dass auch die *Klimasozialpolitik nur eine selektive, auf das Armutsproblem zentrierte Sozialpolitik darstellt, keine Politik für die soziale Verbesserung aller Bevölkerungsschichten*. Die ‚Armutsdrift‘ (Nullmeier/Brosig 2025), die schon innerhalb der klassischen Sozialpolitik dafür sorgt, dass der Sozialstaat vielfach auf die Grundsicherung bzw. das Bürgergeld reduziert wird und nicht mehr als breite soziale Vorsorge für alle Bevölkerungsschichten gilt, würde damit fortgesetzt und auch die Klimapolitik als bloß selektive soziale Politik für Grundsicherungsempfänger*innen erfassen. Bei der Grundsicherung werden aber Haushalte und Bedarfsgemeinschaften und nicht Individuen auf ihren Leistungsanspruch hin geprüft. Verhaltenseffekte sind aufgrund dieser spezifischen Ausgestaltung kaum zu erwarten.

5. Ein in das *Leistungsspektrum des Sozialstaats integriertes Klimageld* ist prinzipiell denkbar, wird aber von der institutionellen Fragmentierung der sozialen Sicherung und der fehlenden Berücksichtigung aller Bevölkerungsteile in einem Sozialleistungssystem erschwert. Das System der Sozialversicherungen ist risikospezifisch gegliedert und auf die Rolle am Arbeitsmarkt ausgerichtet. Die durch die CO₂-Bepreisung entstehenden Mehrkosten lassen sich jedoch keinem der bestehenden sozialen Risiken zuordnen. Die Sozialversicherung ist von ihrer Grundkonstruktion auch meist nur auf Teile der Erwerbsbevölkerung ausgerichtet. Viele Selbstständige und Beamte sind ebenso wenig gesetzlich sozialversichert wie Freiberufler*innen oder Abgeordnete. In der Krankenversicherung sind nicht erwerbstätige oder nur geringfügig erwerbstätige Lebens- und Ehepartner*innen und Kinder bis zum 18. Lebensjahr und in Ausbildung bzw. Studium bis zum 25. Lebensjahr beitragsfrei mitversichert (Familienversicherung). Die Sozialversicherungen in Deutschland beziehen nicht alle Bürger*innen mit ein und machen es daher unmöglich, Bankdaten für alle die Personen zu erfassen, die für das Klimageld als berechtigt gelten würden. Da es administrativ keine Grundgesamtheit gibt, können auch von Sozialleistungen unabhängige Klimageldzahlungen nicht einfach auf bestimmte Gruppen eingegrenzt werden. Ähnlich wie bei den Einmalzahlungen wegen erhöhter Gaspreise bzw. aufgrund verringerter Beschäftigungs- und Umsatzmöglichkeiten in der Corona-Pandemie ließe sich zwar ein Teil der Zahlungen an die Sozialversicherungen anknüpfen. Es müssten

jedoch weitere Zahlungsweisen und Gruppenbildungen hinzugezogen werden, um die gewünschte Allgemeinheit zu erreichen. Zur Integration in die bestehenden Leistungssysteme könnte etwa zu den (jährlichen) Anpassungen ein Anpassungsfaktor hinzugefügt werden, der den Preisanstieg durch CO₂-Bepreisung umfasst – etwa indem die Kosten für eine Energieleistung vom Ende des Vorjahres in Relation gesetzt werden zu den Kosten am Ende des Vorvorjahres, multipliziert mit dem relativen Anteil

an den Ausgaben eines Haushalts/einer Person einer bestimmten mittleren Einkommensgruppierung (etwa Median). Um diese Größe werden alle Sozialleistungen (eventuell bis zu einer bestimmten Höhe als Deckelung dieser Anpassung) jährlich erhöht, was natürlich eine gewisse zeitliche Verzögerung mit sich bringt. Sollten außergewöhnliche und sprunghafte Preissteigerungen nach Einführung des ETS II erwartet werden, könnte als Notfallmechanismus eine vierteljährliche Anpassung vorgesehen werden. Das Klimageld würde dann als allgemeine Anpassungsgröße in alle Sozialgesetze, die Geldzahlungen betreffen, einbezogen. Das *Klimageld verwandelte sich in einen Anpassungsfaktor*.

Will man nicht nur Sozialleistungsempfänger*innen aller Art einbeziehen und an dem Konzept eines Klimageldes für alle festhalten, müssten entsprechende Anpassungsregeln auch im Einkommensteuersystem implementiert werden.

Ein auf das Sozialleistungssystem begrenztes Vorgehen ist schwierig, weil es für viele Sozialtransfers keine regulären Anpassungsmechanismen gibt. Stattdessen werden Leistungsanpassungen diskretionär vom Gesetzgeber ermöglicht. Daraus folgt z. B. der zwischenzeitliche Kaufkraftverlust der betreffenden Sozialleistungen, die mit Minderausgaben in den öffentlichen Haushalten einhergehen. Ein in Anpassungsmechanismen integriertes Klimageld müsste daher zuerst die Hürde nehmen, dass sich Sozialpolitik durchgehend zu regelmäßigen formelgebundenen Anpassungen bereit erklärt oder diese mit der Klimaanpassung erstmals einführt.

Die Fragmentierungsproblematik und die mangelnde Einbeziehung aller Bürger*innen in die Sozialversicherungen ließe sich dagegen lösen, wenn man zusätzlich eine *Ökosozialversicherung* einführen würde (im Sinne einer Grundkonzeption als Bürger*innenversicherung). Der soziale Ausgleich der CO₂-Bepreisung ließe sich dann im Rahmen dieser Sozialversicherung vornehmen. Wenn die Inklusionsrate dieser neuen Sozialversicherung in die Nähe von 100 Prozent kommen könnte, wäre eine jährlich oder sogar monatlich gestaffelte Abschlagszahlung von den Beiträgen denkbar. Auch Auszahlungen nur an bestimmte Gruppen mit besonderen ökologischen Bedarfen ließen sich bewerkstelligen.

6. Werden die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung dagegen in größerem Umfang für klimapolitische Maßnahmen direkt verwendet, wie vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft und Ökoinstitut (2024) gefordert, werden Klima- und Sozialpolitik nicht verknüpft. Stattdessen werden Einnahmen aus klimapolitischen Maßnahmen erneut für andere klimapolitische Maßnahmen eingesetzt, die natürlich auch sozial ausgleichende Effekte haben können, aber nicht gezielt

sozialpolitisch ausgerichtet sind. Insofern geht es hier vielleicht eher um eine Frage des Begriffs, mit allerdings großer Bedeutung: Eine *soziale Politik der Daseinsvorsorge* und der Gestaltung der Infrastrukturbereiche Wasser, Abwasser, Strom, Heizungsenergie, Verkehr, Mobilität etc. trägt durchaus zum sozialen Ausgleich und zur Armutsbekämpfung bei, wird in Deutschland aber traditionell nicht zur Sozialpolitik gezählt.

Es liegt vermutlich am Sprachgebrauch und traditionellen Abgrenzungen zwischen verschiedenen Politikbereichen, dass diese Themen nicht integriert betrachtet werden. Diese Grenzen zur *Daseinsvorsorge* und *Infrastrukturpolitik* sind insbesondere vonseiten der Sozialpolitik und der Sozialpolitikforschung zu überwinden. Zwar ist unbestritten, dass die soziale Gestaltung von Infrastrukturen bzw. des Zugangs zu Infrastrukturen im Daseinsvorsorgebereich Elemente der Sozialstaatlichkeit darstellen. Dazu gehört z. B. die Bereitstellung von kostenfreien Gütern in den energetisch besonders relevanten Bereichen Ernährung, Energie, Mobilität sowie die Entwicklung von Tarifen, die einen Mindestbedarf kostenfrei stellen, also eine Art Teilbereitstellung als freies Gut. Solche Maßnahmen werden jedoch noch nicht als integrales Element von Sozialpolitik verstanden und als relevante Option im Bereich der Grundsicherung angesehen.

Tabelle 2 Klimageldvarianten im Überblick

	Variante	Kernelemente dieser Variante	Folgen für die Akzeptanz und Legitimität der Klimapolitik	Institutionelle Wirkungen	Wirkungen auf klimabezogenes Verhalten der Haushalte
0	Basismodell Klimageld	Gleicher Auszahlungsbetrag für alle Personen	Legitimation über den sozialen Ausgleichseffekt einer für alle gleichen Auszahlungssumme trotz unterschiedlicher Betroffenheit von CO ₂ -Bepreisung	Schaffung eines neuen und gesonderten administrativen Umverteilungssystems erforderlich	Abhängig von der Höhe des Klimageldes; bei derzeitiger Höhe ist die Summe auch für mittlere und niedrigere Einkommensgruppen kaum spürbar.
1	Sozialgestaffeltes Klimageld	Einkommensbezogene Differenzierung der Auszahlungshöhe	Akzeptanz abhängig von der Gestaltung der Staffelung, aber klar höhere Akzeptanz als andere Varianten des Klimageldes; gut legitimierbar	Eine gerechte Staffelung erfordert eine Integration von Steuer- und sozialen Sicherungssystemen, mithin starke rechtliche und administrative Anpassungen.	Aufgrund der höheren Akzeptanz evtl. auch größere Wirksamkeit
2	Ökologisch gestaffeltes Klimageld (z. B. Stadt-Land)	Nach ökologischen Kriterien gestaffelte Auszahlungshöhe	Akzeptanz abhängig von der Gestaltung der Staffelung, aber höhere Akzeptanz als Basismodell; ökologisch gut begründbar; Probleme ergeben sich bei Ausnahmeregelungen.	Bei sehr pauschaler Bezugnahme auf ökologische Kriterien (wie beim Klimabonus) beschränken sich die administrativen Voraussetzungen auf jene, die auch für das Basismodell gelten.	Aufgrund der höheren Akzeptanz evtl. auch größere Wirksamkeit

Variante	Kernelemente dieser Variante	Folgen für die Akzeptanz und Legitimität der Klimapolitik	Institutionelle Wirkungen	Wirkungen auf klimabezogenes Verhalten der Haushalte	
3	Klimageld als Konsum-Voucher	Eingeschränkte Verwendung des Klimageldes nur für ökologisch ausgewiesene Produkte	Der sozial- und verteilungspolitische Kern des Basismodells verliert sich gegenüber dem Ansatz einer Einflussnahme auf die individuelle Konsumgestaltung; Nicht-Inanspruchnahme als legitimatorisches Problem. Eine Abgrenzung der einbezogenen Güter wird kompliziert.	Administrative Probleme bei der Auszahlung wie beim Basismodell	Entweder Nicht-Inanspruchnahme des Vouchers (keine Verhaltensänderung) oder Änderung des Konsumverhaltens qua Festlegung durch den Voucher
4	Klimageld nur für vulnerable Gruppen	Beendet das Prinzip, Klimageld an alle Personen auszuzahlen; Konzentration auf jene Personen, die ökosozialen Risiken in besonderem Maße ausgesetzt sind	Verringerte Akzeptanz in der Gesamtbevölkerung; Wahrnehmung als eine Art zusätzliche Grundsicherungsleistung	Identifikation vulnerabler Gruppen vermutlich nur durch Kooperation verschiedenster Behörden möglich, ansonsten Anknüpfen an bestehende Regelungen wie Bürgergeld	Kaum Verhaltensänderungen zu erwarten
5	In das Leistungsspektrum des Sozialstaats integriertes Klimageld	Umstellung der Anpassungsformeln in den sozialen Sicherungssystemen (z. B. Rentenanpassungsformel) bei Einbau klimabedingter Inflationsraten als Anpassungsfaktoren	Akzeptanz und Legitimation abhängig von der Lösung des Inklusivitätsproblems	Zuständigkeit entweder bei den jeweiligen Sozialleistungssystemen oder bei einer neuen Ökosozialversicherung	Existenz einer Ökosozialversicherung hätte auf mittlere Sicht verhaltensändernde Effekte, nicht aber die Höhe der Klimageldzahlung
6	Soziale Daseinsvorsorge/ Infrastrukturpolitik	Statt Rückzahlung an Haushalte erfolgt eine Subventionierung von Trägern öffentlicher Infrastruktur in den Bereichen Energie, Mobilität und Ernährung	Verringerte Sichtbarkeit des Ausgleichsmechanismus für CO ₂ -Bepreisung und dadurch erschwerte Akzeptanz; ökologisch aber ein konsistentes Konzept	Die Träger der Infrastrukturen in den Bereichen Energie, Mobilität und Ernährung sind umfassend einzubeziehen und zu subventionieren.	Verhaltensänderungen erwartbar

Quelle: eigene Darstellung

6. Fazit

Welche Möglichkeiten hat der Sozialstaat, die Privathaushalte beim Umgang mit Klimakosten zu unterstützen? Die bisher vorgetragene Lösung, ein Klimageld in gleicher Höhe für alle, vermag nicht zu überzeugen, weil es eine von sozialpolitischen Leistungssystemen wie dem Steuersystem isolierte Lösung für sozialen Ausgleich darstellt. Daher waren auch Varianten und Alternativen zum Basismodell des Klimageldes zu erörtern, um die Akzeptanz einer anspruchsvollen Transformation zu sichern und eine institutionell funktionsfähige und überzeugende Lösung zu entwickeln. In vier Kapiteln wurde diese Frage analysiert und wird in diesem Schlusskapitel zu einer Handlungsempfehlung fortgeführt.

Im ersten Kapitel wurde gezeigt, dass sich die Rahmenbedingungen für eine ökosoziale Transformation verschlechtert haben. Die auf den Weltmarkt ausgerichtete deutsche Exportstrategie und der europäische *green new deal* bildeten bisher den Rahmen jeder Transformationsstrategie jenseits eines Postwachstumspfades. An die Stelle einer auf weltweite Koordination und Freihandel ausgerichteten internationalen Politik sind inzwischen aber Geopolitiken getreten, die militärische, politische und ökonomische Strategien der Vorteilsgewinne miteinander zu koppeln suchen und die Konkurrenzsituation inklusive kriegerischer Auseinandersetzungen verschärfen. Unter diesen Bedingungen hat eine Politik, die die Klimaziele einhalten und erreichen will, mit erheblichen Gegenbewegungen zu rechnen. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Rücknahme des Verbrenner-Aus bei Automobilen und zur Verschiebung des EU-Emissionshandels ETS 2 für Gebäude, Straßenverkehr und kleine Industrieanlagen auf 2028 (statt 2027) sowie die Zustimmung der deutschen Regierung dazu zeigen, dass der Schutz nationaler Schlüsselindustrien inzwischen Vorrang gegenüber der Klimapolitik erhält. Das Klima würde weiter geschädigt, sodass verstärkt mit Extremwetterereignissen und deutlich erhöhten Aufwendungen für Klimaanpassungsmaßnahmen zu rechnen sein wird.

Klimapolitisch muss ein derartiger Entwicklungspfad unbedingt verhindert werden. Um dafür die Akzeptanz zu sichern, ist herauszuarbeiten, wie eine sozial ausgestaltete Klimapolitik genau aussehen kann, die die Haushalte zu verändertem Konsumverhalten anleitet, aber nicht überlastet. Es bedarf dazu einer anderen Lösung als der des Klimageldes. Erforderlich ist vielmehr eine wechselseitige Annäherung von Klima- und Sozialpolitik hin zu einer integrierten Öko- oder Klimasozialpolitik, um die Menschen für den anspruchsvollen Transformationsprozess ein- und mitzunehmen.

Das zweite Kapitel führte aus, welche Risiken durch Klimawandel und Klimapolitik entstehen. Für derartige Risiken wurde der Begriff der „ökosozialen Risiken“ eingeführt. Das Risiko der finanziellen Überlastung von Haushalten ist nur eines von mehreren ökosozialen Risiken, allerdings eines, das durch die bisherigen Sozialleistungssysteme nicht abgedeckt wird. Lösungen für viele andere ökosoziale Risiken, wie z. B. das Arbeitsplatzrisiko oder die erhöhte Gesundheitsgefährdung, können in den bestehenden Systemen der Arbeitslosen- und Krankenversicherung bereitgestellt werden.

Für eine Reihe anderer Risiken gilt dies nicht. Das Kapitel bot eine Systematik all dieser ökosozialen Risiken und zeigte auf, wo im sozialen Sicherungssystem Leerstellen existieren und wo nicht.

Das dritte Kapitel fragte umgekehrt, wie weit man Sozialpolitik selbst auf klimapolitische Fragen grundlegend einstellen kann, wie weit Sozialpolitik zu „ökologisieren“ ist. Dies wurde anhand eines Typs von Sozialleistungen, den Transferzahlungen, untersucht. Das Potenzial der Ökologisierung ist bei den monetären Leistungen durchaus sehr hoch. Man kann die Finanzierung der Sozialleistungen von Löhnen und damit vom Arbeitsmarkt stärker entkoppeln und mehr an ökologischen Tatbeständen orientieren. Diese Anbindung kann dabei aber nicht im Sinne einer Lenkungssteuer ausgestaltet sein, weil damit gerade im Erfolgsfall die Finanzierungsquellen von Sozialleistungen versiegen würden. Auch wer Anspruch auf Transfers hat und wie diese ausgestaltet werden, kann in Teilen an ökologischen Kriterien ausgerichtet werden. Kritisch wird es in Sachen Akzeptanz und Legitimation dort, wo die Verwendung der Transfers an Auflagen gebunden werden würde, diese also den Charakter von Vouchers für allein nachhaltige Zwecke erhalten würden.

Im vierten Kapitel wurde mit dem Klimageld eine einzelne monetäre Leistung näher analysiert. Sechs alternative Ausgestaltungsvarianten zum Basismodell des Klimageldes (gleiche Auszahlungshöhe für alle Personen) wurden vorgestellt und anhand von vier ausgewählten Kriterien beurteilt. Aus der Fülle der möglichen Wirkungen konnten die Sicherung der Akzeptanz, die Möglichkeit einer guten normativen Begründung (Legitimation), die Folgen für das institutionelle und administrative Gefüge von Klima- und Sozialpolitik sowie die Veränderungsanreize für nachhaltigeres Konsumverhalten betrachtet werden. Die Analyse der möglichen Ausgestaltungsvarianten des Klimageldes oder alternativer Formen der sozialpolitischen Nutzung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zeigt: Eine isolierte Klimageld-Politik ist schon aufgrund administrativer Gegebenheiten und der aktuellen Verfügbarkeit von Daten kaum möglich. Die Kritik des Klimageldes zwingt dazu, eine Antwort auf die Frage zu finden, wie die sozialen Sicherungssysteme im Sinne einer ökosozialen Politik insgesamt besser und kohärenter gestaltet werden könnten.

Für die Entwicklung einer Klimasozialpolitik sind folgende Möglichkeiten denkbar:

Will man die *ökologische Komponente* stärken, bietet es sich an, die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in öffentliche Infrastrukturen zu überführen und kostenfreie Güter in den Bereichen Wasser, Abwasser, Strom, Heizungsenergie, Mobilität anzubieten – insbesondere mit der Entwicklung von Tarifen, die einen Mindestbedarf kostenfrei stellen. Damit wird eine Teilbereitstellung als kostenfreies öffentliches Gut erreicht. Eine derartige Politik setzt aber voraus, dass die Träger der Daseinsvorsorge eingebunden und subventioniert werden, was eine Fülle institutioneller Probleme mit sich bringt. Die Teilbereitstellung kostenfreier öffentlicher Güter (bis zu einer bestimmten Menge) wirkt durchaus sozial, es besteht jedoch kein Zusammenhang zur klassischen Sozialpolitik. Die kostenfreie Bereitstellung von Minimalmengen hat mit den typischen

sozialpolitischen Größen wie individuellen Bedarfen, sozialen Risiken, Einkommenshöhen, Vermögen, Arbeitsmarktsituation und Dauer der Versicherungszugehörigkeit wenig zu tun. Zudem ist eine Gestaltung auf der Ebene von Individuen kaum oder nur mit erheblichem Aufwand möglich, weil Daten zu Wohnungen und Personen einerseits und Heizungs-, Strom- und Wasseranschlüssen andererseits nicht aufeinander abgestimmt sind. Der Zusammenhang als sozialer Ausgleich für die CO₂-Bepreisung verliert sich zudem, vielmehr wird ein Grundsicherungsmoment außerhalb der Sozialpolitik geschaffen.

Demgegenüber wird hier *empfohlen*, den sozialen Ausgleich in den Vordergrund zu stellen. Dazu bietet es sich an, einen klimaspezifischen Preisanstiegssfaktor in die bestehenden sozialen Sicherungssysteme zu integrieren oder ein eigenes soziales Sicherungssystem für ökosoziale Risiken zu schaffen. Diese Formen ermöglichen den Anschluss an die Sozialpolitik und würden viele institutionelle und administrative Fragen erübrigen. Das Klimakostenrisiko von Haushalten würde dadurch gelöst, dass aus dem Klimageld ein teilinflationbezogener Anpassungsfaktor bei periodischen und formelgebundenen Sozialtransfers wird und auch im Einkommensteuersystem eine entsprechende Anpassung (z. B. beim steuerfreien Existenzminimum) stattfinden würde. Dies hätte zudem den Vorteil, dass die regelmäßige und gleichmäßige Erhöhung von Sozialleistungen stärker als bisher thematisiert werden könnte.

Will man noch einen Schritt weitergehen, sind die Möglichkeiten einer weiteren Ökologisierung von Sozialtransfers zur Abdeckung aller ökosozialen Risiken, nicht nur des Klimakostenrisikos, zu nutzen. Ein Einstieg dazu wäre eine Ökosozialversicherung, deren Finanzierung vorrangig auf ökologiebezogenen Tatbeständen und nur zum geringeren Teil auf klassischen Sozialbeiträgen beruhen würde.

Literaturverzeichnis

Agora Think Tanks (2024): Klimaneutrales Deutschland. Von der Zielsetzung zur Umsetzung, Berlin, <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/klimaneutrales-deutschland-studie> (aufgerufen 1.10.2025)

Aggarwal, Vinod K.; Ming Cheung, Tai (eds.) (2025): The Oxford Handbook of Geoeconomics and Economic Statecraft, Oxford University Press, Oxford

Almsick, Josef van (1981): Die negative Einkommensteuer. Finanztheoretische Struktur, Arbeitsangebotswirkungen und sozialpolitische Konzeption, Duncker & Humblot, Berlin

Babić, Milan (2025): Geoökonomie. Anatomie der neuen Weltordnung. Was kommt nach der neoliberalen Globalisierung?, Suhrkamp, Berlin

Bach, Stefan et al. (2024): CO₂-Bepreisung. Klimaprämie zügig einführen, bei höheren Einkommen abschmelzen, DIW Wochenbericht Nr. 42, S. 647–655

BMUV (2024): Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024. Vorsorge gemeinsam gestalten (DAS 2024), <https://www.bundesumweltministerium.de/publikation/deutsche-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel-2024-vorsorge-gemeinsam-gestalten>, Zugriff 1.10.2025

Bohmann, Sandra; Felder, Lars; Haan, Peter; Kemfert, Claudia; Küçük, Merve; Schmitz, Laura; Schupp, Jürgen (2025): Mehr Klarheit schaffen. Klimageld als sozialer Ausgleich bei höheren CO₂-Preisen, DIW Wochenbericht 6/2025

Bohnenberger, Katharina (2020): Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits; in: Sustainability 12/2020, 596, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/2/596>, Zugriff 1.10.2025

Bohnenberger, Katharina (2022): Klimasozialpolitik. Ein Forschungsstandbericht zur Verbindung von Klimapolitik und Sozialpolitik, DIFIS Studie 2022/3, Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung, <https://difis.org/publikationen/publikation/24>, Zugriff 1.10.2025

Bohnenberger, Katharina; Pieper, Jonas (2022): Ökologie und Sozialpolitik. Wege aus der Wachstumsabhängigkeit, in: Nonhoff, Martin et al. (Hrsg.): Gesellschaft und Politik verstehen, Campus Verlag, Frankfurt a.M./New York, S. 381–396

Brandt, Arno; Krämer, Hagen; Scheele, Ulrich (2025): Industriepolitik in der sozial-ökologischen Transformation Norddeutschlands, Studie im Auftrag des DGB Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt und des DGB Nord, <https://niedersachsen.dgb.de/themen/++co++db298ef2-1392-11f0-8667-a5fad8bb4797>, Zugriff 1.10.2025

Bundesagentur für Arbeit (2025a): Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt Mai 2025, https://www.arbeitsagentur.de/datei/arbeitsmarktbericht-mai-2025_ba053097.pdf, Zugriff 1.10.2025

Bundesagentur für Arbeit (2025b): Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen) Deutschland Dezember 2024, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fstatistik.arbeitsagentur.de%2FStatistikdaten%2FDetail%2F202412%2Fiia7%2Fkdu-kdu%2Fkdu-d-0-202412-xlsx.xlsx%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1&wdOrigin=BROWSELINK, Zugriff 1.10.2025

Bundesregierung (2024): Eckpunkte für die Ausgestaltung des Direktauszahlungsmechanismus zur Ermöglichung automatisierter und differenzierter Zahlungen des Bundes an die Bürgerinnen und Bürger, file:///C:/Users/HP%202868831/Documents/HBS-Transformationspapier/Materialien/Eckpunkte_DAM-1.pdf, Zugriff 1.10.2025

Busch, Ronja; Harder, Kimberly (2024): Verwendung der Finanzmittel aus dem EU-Emissionshandel und Klima-Sozialfonds durch die Mitgliedstaaten der EU. Überblick sowie Finanzierung eines Klimagelds in Deutschland, Würzburger Studie zum Umweltenergierecht Nr. 33, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2024/01/Stiftung_Umweltenergierecht_WueStudien_33_Europaeische_CO2-Bepreisung_und_Klimageld.pdf, Zugriff 1.10.2025

- Deutsche Bundesbank (2025): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland. Ergebnisse der Vermögensbefragung 2023, Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2025, <https://publikationen.bundesbank.de/publikationen-de/berichte-studien/monatsberichte/monatsbericht-april-2025-954594?article=vermoegen-und-finanzen-privater-haushalte-in-deutschland-ergebnisse-der-vermoegensbefragung-2023--954598>, Zugriff 1.10.2025
- Dodds, Klaus (2019): Geopolitics. A Very Short Introduction, Oxford University Press, Oxford
- Edenhofer, Ottmar; Jakob, Michael (2019): Klimapolitik. Ziele, Konflikte, Lösungen, C.H. Beck, München
- Endres, Lukas (2023): Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf Klimageld. Ergebnisse einer Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, IMK Policy Brief Dezember 2023, Düsseldorf, www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008757/p_imk_pb_161_2023.pdf, Zugriff 1.10.2025
- Engelen-Kefer Ursula (Hrsg.) (2004): Reformoption Bürgerversicherung. Wie das Gesundheitssystem solidarisch finanziert werden kann, VSA, Hamburg
- Evers, Adalbert; Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hrsg.) (2011): Handbuch Soziale Dienste, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Fehrler, Sebastian; Nikolaychuk, Olexandr; Tepe, Markus; Hemesath, Sebastian (2024): CO₂-Steuer in allen Wählergruppen am populärsten in Kombination mit Klimageld (aber nicht für alle), DIFIS-Impuls 2024/2, <https://difis.org/publikationen/publikation/71>, Zugriff 1.10.2025
- Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft und Öko-Institut (2024): CO₂-Preis in Deutschland. Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Umsetzung-ETSII-Klimasozialfonds-DE.pdf>, Zugriff 1.10.2025
- Frondel, Manuel; Schmidt, Christoph M. (2024): Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, RWI Positionen Nr. 83, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/283895/1/1881554112.pdf>, Zugriff 1.10.2025
- Gechert, Sebastian; Dullien, Sebastian (2021): Steigender CO₂-Preis. Warum der Klimabonus ideal für den sozialen Ausgleich ist, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Gough, Ian (2017): Heat, Greed and Human Need. Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing, Edward Elgar, Cheltenham (UK)/Northampton (MA)
- Hall, Peter A.; Soskice, David W. (eds.) (2001): Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage, Oxford University Press, Oxford
- Heinze, Rolf G.; Schupp, Jürgen (2024): Klimasozialpolitik als Pfeiler der Nachhaltigkeitswende; in: Sozialer Fortschritt 73 (6–7), S. 443–460
- Holzmann, Sara (2024): Klimageld: wichtig, aber kein Allheilmittel; in: Wirtschaftsdienst 104(5), S. 314–317
- Kamm, Johanna; Kahles, Markus; Hoff, Felix (2025): CfD & Co. EU-Vorgaben für Rückzahlungsinstrumente bei der Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien, Würzburger Studie zum Umweltenergierecht Nr. 40, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2025/04/Stiftung_Umweltenergierecht_Wuestudien_40_Rueckzahlungsinstrumente-bei-EE-Foerderung_2025-04-15.pdf, Zugriff 1.10.2025
- Koalitionsvertrag (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD; 21. Legislaturperiode, <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>, Zugriff 1.10.2025
- Koch, Max (2025): Europe in the Postgrowth Era. Towards a Sustainable Welfare Deal; in: Journal of Common Market Studies, online first <https://doi.org/10.1111/jcms.13728>, Zugriff 1.10.2025
- Lamura, Maddalena Josefin (2024): Klima-soziale Instrumente. Untersuchung über den Diskurs ausgewählter sozialpolitischer Akteur*innen in Deutschland, DIFIS Studie 2024/5, Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung, <https://difis.org/publikationen/publikation/85>, Zugriff 1.10.2025
- Laruffa, Francesco (2024): Eco-social policies, capitalism and the horizon of emancipatory politics; in: Critical Social Policy 45(2), online first <https://doi.org/10.1177/02610183241262733>
- Laruffa, Francesco; Nullmeier; Frank (2024): A model to follow? The EU and global eco-social policy; in: Global Social Policy 25(1), online first, <https://doi.org/10.1177/14680181241246935>

Lessenich, Stephan (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis, Hanser, Berlin

Losse-Müller, Thomas; Digulla, Frederik (2023): Ein Werkzeugkasten sozialer Klimapolitik. Acht Arbeitshypothesen, https://www.sozial-klimarat.de/_files/ugd/9ce1d0_d9b2e1d16c3648b1845e799f5147e59c.pdf, Zugriff 1.10.2025

Miller, Chris (2022): Chip War. The Fight for the World's Most Critical Technology, Simon & Schuster; London/New York

Nowotny, Ewald; Zagler, Martin (2022): Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer Gabler, Wiesbaden

Nullmeier, Frank (2021): Pandemiebekämpfung und Klimaschutz: Neue Aufgaben für Sozialversicherungen; in: Rodenhäuser, Dorothee; Vetter, Hannes; Held, Benjamin, Diefenbacher, Hans (Hrsg.): Soziale Sicherungssysteme im Umbruch. Beiträge zur sozial-ökologischen Transformation, Metropolis-Verlag, Marburg, S. 109–128

Nullmeier, Frank (2023): Vom Duschen. Oder: Sind politische Eingriffe in gewohnte Lebensweisen zulässig? Zu den Folgen einer ambitionierten Klimaschutzpolitik; in: Timm, Gerhard; Vilain, Michael (Hrsg.): Freie Wohlfahrtspflege und Klimawandel. Ein Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation, Nomos, Baden-Baden, S. 35–48

Nullmeier, Frank (2024): Was sind ökosoziale Risiken – und wie sind sie institutionell zu bewältigen?; in: Sozialer Fortschritt 73 (6–7), S. 425–442

Nullmeier, Frank; Brosig, Magnus (2025): Rente mit Zukunft. Reformszenarien der Alterssicherung, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2025/03/17/rente-mit-zukunft>, Zugriff 1.10.2025

Nullmeier, Frank; Kaufmann, Franz-Xaver (2021): Post-War Welfare State Development – The ‘Golden Age’; in: Béland, Daniel; Morgan, Kimberly J.; Obinger, Herbert; Pierson, Christopher (eds.), The Oxford Handbook of the Welfare State, 2. Aufl., Oxford University Press, Oxford, S. 93–111

Österreichische Bundesregierung (2025): Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft (BMLUK): Klimabonus, <https://www.klimabonus.gv.at/>, Zugriff 1.10.2025

Pahle, Michael (2024): Die CO₂-Bepreisung im Umbruch. Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten? FES-Impuls, <https://www.fes.de/themenportal-wirtschaft-finanzen-oekologie-soziales/artikelseite/fes-impuls-die-co2-bepreisung-im-umbruch>, Zugriff 1.10.2025

Regierungsprogramm 2025: Österreichische Volkspartei, Sozialdemokratische Partei Österreichs, NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum: Regierungsprogramm 2025–2029, www.dievolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2025.pdf, Zugriff 1.10.2025

Rehm, Miriam; Huwe, Vera; Bohnenberger, Katharina (2023): Klimasoziale Transformation. Klimaschutz und Ungleichheitsreduktion wirken Hand in Hand, Bertelsmann-Stiftung Focus Paper 6, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/klimasoziale-transformation-klimaschutz-und-ungleichheitsreduktion-wirken-hand-in-hand>, Zugriff 1.10.2025

Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024): Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren, Jahresgutachten 2024/25, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf, Zugriff 1.10.2025

Schumacher, Katja; Cludius, Johanna (2025): Klimageld? Nur sozial gestaffelt und zeitlich begrenzt. Warum gezielte Unterstützung wichtiger ist als pauschale Auszahlungen, Öko-institut Policy Brief 12.3.2025, www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Policy-Brief_Klimageld.pdf, Zugriff 1.10.2025

Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft Bremen (2024): Hitzeaktionsplan Bremen/Bremerhaven, Bremen, www.klima-anpassung.bremen.de/sixcms/media.php/13/Hitzeaktionsplan.pdf, Zugriff 1.10.2025

Statistisches Bundesamt (2025): Verbraucherpreisindex-Tabellen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/Verbraucherpreise-12Kategorien.html#236116>, Zugriff 1.10.2025

Steffen, Johannes (2025): Armutsrisiko. Die Messung von Einkommensarmut, Portal Sozialpolitik (03/2025), <https://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=armutsrisiko>, Zugriff 1.10.2025

Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2024): Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums; in: Brune, Jens Peter; Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.), Menschenwürde und Existenzminimum, Schwabe Verlag, Basel, S. 99–134

Thomas, Stefan; Schnurr, Birte; Wagner, Oliver (2024): Wie die Wärmewende sozial gestaltet werden kann. Energetische Modernisierung und grüne Wärme entlasten besser als Klimageld und Energiepreisbremsen – wenn die Bundesförderung entsprechend weiterentwickelt wird, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, Juli 2024, https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/start/6/rows/10/sortfield/year_sort/sortorder/desc/searchtype/simple/query/Schnurr/author_facetfq/Schnurr%2C+Birte/docId/8668, Zugriff 1.10.2025

Timm, Gerhard; Vilain, Michael (Hrsg.) (2023): Freie Wohlfahrtspflege und Klimawandel. Ein Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation, Nomos, Baden-Baden

Trentmann, Frank (2023): Aufbruch des Gewissens. Eine Geschichte der Deutschen von 1942 bis heute, S. Fischer, Frankfurt a.M.

Welskop-Deffaa, Eva Maria (2023): Von der Fürsorge zur Zukunftskunst. Klimasozialpolitik als Aufgabe der Freien Wohlfahrtspflege; in: Timm, Gerhard; Vilain, Michael (Hrsg.): Freie Wohlfahrtspflege und Klimawandel: Ein Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation, Nomos, Baden-Baden, S. 65–79

Wirtschaftsforum der SPD e. V. (Hrsg.) (2024): Geoeconomics. Ökonomie und Politik in der Zeitenwende, Dietz, Bonn

Zimmermann, Katharina (2024): Regulierung oder Responsibilisierung? Zur Neuauflage von Klassen- und Kulturkompromiss in der Klimakrise, Sozialer Fortschritt 73 (6–7), S. 523–549

Zukunft KlimaSozial (2024): Eine sozial gerechte und klimaneutrale Zukunft sichern. 11 Thesen für eine Klimasozialpolitik, https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2024/06/Zukunft-KlimaSozial_11-Thesen-fuer-eine-Klimasozialpolitik.pdf, Zugriff 1.10.2025

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ökosoziale Risiken und Sozialversicherungen 15

Tabelle 2: Klimageldvarianten im Überblick 31

Der Autor

Prof. Dr. Frank Nullmeier war bis 2023 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen. Er ist stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS). Seine Forschungsschwerpunkte sind Sozialstaatstheorie, vergleichende Sozialpolitikforschung und Policy-Analyse.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e. V.,
Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Fachkontakt: Valentin Persau, Referat
Sozialpolitik, E valentin.persau@boell.de
Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Januar 2026

Abbildung Titelmotiv: © iStock

Lizenz: Creative Commons (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht
notwendigerweise die Meinung der Heinrich-
Böll-Stiftung wider.

Die Publikationen der Heinrich-Böll-Stiftung
dürfen nicht zu Wahlkampfzwecken verwen-
det werden.

Weitere Studien und Schriften zum Down-
loaden unter: www.boell.de/publikationen