

Sozialpolitik im Zeichen der Suffizienz – Eine Annäherung

von Corinna Vosse und Dieter Haselbach

Der Beitrag beleuchtet die Beziehung von ökologischer Politik und Sozialpolitik und analysiert die Spannung, in der die beiden Politikfelder stehen. Dazu legen wir zunächst unser Verständnis von Suffizienz als zentraler ökologischer Strategie dar. Im zweiten Schritt untersuchen wir, inwiefern Sozialpolitik zu ökologischer Belastung beiträgt bzw. die Senkung dieser Belastungen behindert. Schließlich unternehmen wir den Versuch, Bedingungen zu beschreiben, unter denen Sozialpolitik prinzipiell im Einklang mit Grenzen ökologischer Belastbarkeit funktionieren kann.

1. Perspektiven und Begriffe

Ökologische Politik und Klimapolitik sind angesichts fortschreitender Belastung oder gar absehbarer Zerstörung von Ökosystemen unverzichtbar geworden, darüber besteht in weiten Teilen der Gesellschaft Einvernehmen. Suffizienz als eine von drei Nachhaltigkeitsstrategien hat für die Konzipierung von ökologischer Politik in jüngster Zeit zumindest programmatisch an Bedeutung gewonnen. Gegenüber den bisher alleinig bemühten Strategien Effizienz und Konsistenz hat die Suffizienz ihren Ansatzpunkt im Sozialen. Entsprechend zeigt sie, stärker als die anderen beiden, Auswirkungen im Sozialen.¹

Suffizienz wird häufig missverstanden als Verzicht. Damit wird sie auf die Ebene individuellen Handelns reduziert, ihr Wirkungspotential abgewertet. Wir verstehen Suffizienz als politisch ausgehandelte und ethisch fundierte Lebens- und Wirtschaftsweise. Über sie werden Produktion, Allokation und Konsum ökologisch nachhaltig strukturiert durch Präferenz des Lokalen und Verringerung der stofflichen Eingriffstiefe hin zur Substitution des Materiellen.

Jede erfolgreiche Politik wirkt auch auf individuelle Lebensweisen. Suffizienzpolitik wird genau dies häufig vorgeworfen. Immer noch herrscht bei po-

¹ Ausführlicher zur Suffizienz und den anderen beiden Nachhaltigkeitsstrategien u. a. bei Linz et al. 2002.

litisch Verantwortlichen die Befürchtung, dass Maßnahmen zur Reduktion des Materiellen als nicht legitime Eingriffe in die Sphäre des Privaten gedeutet werden und Widerstand hervorrufen. Es mehren sich aber auch Stimmen und Argumente, die Suffizienz als unverzichtbaren Strategiebaustein zur Erreichung der Klimaziele oder auch der Sustainable Development Goals ansehen.²

Fragen nach der Beziehung von Suffizienz und Sozialpolitik nähern wir uns mit einem Blick auf ihre Strukturen. Lessenich beschreibt fünf Zieldimensionen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Modernisierung, Verteilung, Normierung, Sicherheit und Integration (Lessenich 2008). Für unsere Überlegungen sind die Dimensionen Modernisierung, Verteilung und Sicherheit von besonderem Interesse.

Im Zuge der Modernisierung sind soziale Institutionen entstanden, die die anhaltende funktionale Differenzierung von Arbeit und Produktion und damit den herrschenden Grad der Fremdversorgung überhaupt erst möglich gemacht haben. Institutionen wie Zugang zu höherer Bildung, Arbeitszeitregelungen und Alterssicherung fungieren somit auch als Bedingungen für den umfänglichen Extraktivismus³, mit allen ökologischen Folgen. Gleichzeitig wirken sozialpolitische Mechanismen der Verteilung in Richtung einer Angleichung von Lebenschancen und Verbesserung der Teilhabegerechtigkeit. Das Ziel der Verteilung wiederum wirft die Frage auf, welche ökologischen Implikationen der Wohlstandsgewinn mit sich bringt, der an Anspruchsberechtigte ausgegeben wird.

Sicherheit als Zieldimension wohlfahrtsstaatlicher Politik beinhaltet nicht nur die Absicherung gegen Lebensrisiken, zum Beispiel in Folge von Unfällen oder dem Wegfall von Versorgungsstrukturen durch den Tod eines Partners. Manche sozialpolitischen Instrumente dienen dazu, einen erreichten Lebensstandard und damit ein erreichtes materielles Wohlstandsniveau zu sichern. Aus ökologischer Perspektive bedürfen solche Instrumente besonderer Aufmerksamkeit, denn mit der Lebensstandardsicherung wird wahrscheinlich das

2 So erklärt der aktuelle Bericht des Sachverständigenrats für Umweltfragen von 2019 erstmals die Reduktion von Stoffströmen zur Aufgabe. Der Bericht des Wuppertal-Instituts zur Einhaltung des 1,5 Grad-Ziels von 2020 betont die Bedeutung von Suffizienz-Strategien.

3 Extraktivismus bezeichnet die intensivierete Entnahme von unverarbeiteten Rohstoffen – insbesondere aus dem globalen Süden – und deren Verarbeitung im globalen Norden. Unter dem Begriff Neo-Extraktivismus werden die systematischen Folgeschäden kritisiert, u. a. von Ulrich Brandt.

damit einhergehende Konsumniveau verstetigt. Eine auch durch unser Wohlstandsniveau getriebene Überschreitung planetarer Grenzen wird auf diese Weise durch Sozialpolitik institutionalisiert. Deutlich wird, dass von Sozialpolitik Effekte auf ökologische Verhältnisse ausgehen. Mehr noch, sie beeinflusst den Rahmen für die Gestaltung von Ökologie als Politikfeld.

2. Spannungsfelder

Sozialpolitik soll soziale Gerechtigkeit und damit gesellschaftlichen Zusammenhalt in Staaten sichern helfen. Ökologische Politik hat eine globale Perspektive, sie soll die Grundlagen unserer Lebensweise erhalten. Wenn soziale Bedürfnisse sichtbar werden, wenn sie von Interessengruppen als politisches Problem artikuliert werden, sind sie bereits dringlich. Ökologische Probleme hingegen zeigen sich – dank der Resilienz ökologischer Systeme – meist verzögert, sie können besser politisch ignoriert werden. Sozialpolitik und ökologische Politik haben unterschiedliche Zeithorizonte.

Ökologische Politik beschäftigt sich mit den Auswirkungen menschlicher Aktivität auf ökologische Systeme, im Wesentlichen mit Stoffströmen, die aus dem Wirtschaften der Menschen entstehen. Für planetare ökologische Grenzen ist es gleichgültig, wer die Stoffströme auslöst. In dieser Perspektive ist soziale Gerechtigkeit kein genuiner Gegenstand ökologischer Politik. Zwar spielen Gerechtigkeitsfragen in der Ökologie eine Rolle, wenn es um die Verteilung von Nutzungschancen oder -rechten geht (Jacob et.al. 2016: 49 ff.). Aber der Fokus ökologischer Politik liegt bei der Gestaltung von Stoffströmen, nicht bei Verteilungsfragen: Ein Ressourcenverbrauch jenseits planetarer Grenzen ist ökologisch nicht tragbar – mag er auch gerecht verteilt sein.

Ökologische Maßnahmen wirken auf materielle Standards oder die gewohnte Lebensführung (Dieckmann/Bruderer Enzler 2019). Menschen sind davon ungleich betroffen. Daraus begründen sich sozialpolitische Abmilderungen, z. B. von ökologisch induzierten Verteuerungen. Das konterkariert die Steuerungswirkung. Politik darf keine Standards garantieren oder verteidigen, die die ökologische Regenerationsfähigkeit dauerhaft überschreiten. Derzeit verstößt Sozialpolitik gegen dieses ökologische Gebot. Allgemeiner gesagt haben in der Sozialpolitik geltende Gerechtigkeitskonzepte keinen Bezug zu Grenzen planetarer Belastbarkeit. Insofern hat sie Teil an politisch legitimerter und gesellschaftlich finanzierter Übernutzung natürlicher Ressourcen.

Allerdings ist ökologische Politik ohne soziale Akzeptanz schwer umsetzbar, insbesondere wo es um die Beschneidung von Privilegien geht. Wie eine langfristig tragfähige Ressourcennutzung innerhalb von Gesellschaften und im Weltmaßstab zu regeln ist, hat unstrittig eine soziale Dimension. Klar aber ist: Einen Verteilungsspielraum gibt es nur innerhalb der ökologisch gegebenen Grenzen. So ist Ökologie Grenze auch von Sozialpolitik.

Wenn Anforderungen sozialer Gerechtigkeit und ökologische Anforderungen als Gegensatz konstruiert werden, begünstigt dies in den herrschenden Konstellationen, dass ökologische Ziele unterlaufen oder diskreditiert werden. Ein dahinter liegendes Muster scheint uns ein Wettlauf politischer Akteure zur Kompensation oder Abwehr von verbreitet als Beschwerneis wahrgenommenen Maßnahmen, zum Beispiel Verteuerung von Fleisch, Begrenzung von Individualverkehr, Verbote von belastenden Stoffen oder Techniken. Hinzu kommt, dass die Einführung ökologischer Steuerungsmechanismen auch ökonomische Interessen betrifft, die ihrerseits gegen die Veränderung mobilisieren können.

3. Ein ökologischer Rahmen für Sozialpolitik – Elemente zur Transformation

Sozialpolitik muss innerhalb der Grenzen des ökologisch Nachhaltigen gestaltet werden. Ihre Aufgabe bleibt, soziale Bedingungen herzustellen und zu sichern, die den Gerechtigkeitsvorstellungen einer Gesellschaft nicht widersprechen, mindestens aber Armut zu verhindern und gewisse Lebensrisiken abzumildern. Sozialethisch bleiben die Verbesserung von Chancen, der Abbau von Barrieren innerhalb einer Gesellschaft ebenfalls wichtige Ziele. Gleichzeitig stellt sich in einer interdependenten Welt die Frage nach globaler Gerechtigkeit immer nachdrücklicher.

Zur ökologischen Steuerung stehen Politik verschiedene Wege offen (Jacob et.al. 2016: 21). Sie kann Verbote aussprechen, die aber auf gesellschaftlichem Konsens ruhen oder mit durchsetzbaren Strafen bewehrt sein müssen, sonst werden sie massenhaft umgangen. Kontingentierung ist eine weitere Möglichkeit, allerdings braucht auch die Verteilung der Kontingente gesellschaftliche Zustimmung, deren Herstellung selten gelingt. Ordnungspolitische Maßnahmen wirken über marktbezogene Gesetze, wie Preissignale,

Besteuerung, Zertifikate und Marktregulierung. Nudging⁴ schließlich oder allgemein eine Veränderung von Anreizstrukturen kann Lenkungswirkung haben, beruht jedoch ebenso wie Information als Lenkungsinstrument auf freiwilliger Mitwirkung. Für eine Ausrichtung von Sozialpolitik an ökologischer Nachhaltigkeit lassen sich diese Instrumente nicht ohne Weiteres anwenden. Jedoch zeigt unsere Analyse der Spannungen mehrere mögliche Eingriffspunkte, denen wir versuchsweise Maßnahmen und Instrumente für die Umgestaltung zuordnen.

Auf der Ebene sozialpolitischer Paradigmen stellt sich die Anforderung, ein soziokulturelles Existenzminimum, bestehend aus einer materiellen Mindestausstattung und einem Mindestmaß an Teilhabe, Anerkennung, Selbstwirksamkeit und Sicherheit konsequent zum Handlungsmaßstab von Sozialpolitik zu machen. Das macht die Orientierung an der relativen Armutsdefinition verzichtbar und hebt somit einen systemischen Wachstumstreiber aus, nämlich die Ausrichtung an steigenden durchschnittlichen Einkommen. Ansätze zur Quantifizierung und Objektivierung eines guten Lebens liegen aus der Glücksforschung und aus ökologisch und sozial verankerten Systemen der Wohlstandsmessung vor, etwa beim Nationalen bzw. Regionalen Wohlfahrtsindex (NWI und RWI; Diefenbacher et al. 2016).⁵ Der Diskussionsstand bietet Anregung, um politisch entsprechende Standards in den verschiedenen Dimensionen des guten Lebens zu definieren und zum Maßstab von Sozialpolitik machen.

Um die Absicherung gegen Lebensrisiken im Rahmen einer ökologisch fundierten Sozialpolitik zu gestalten, dient als positiver Maßstab das Niveau eines so definierten guten Lebens. Als Grenze nach oben muss die ökologische Tragfähigkeit eines Lebensstandards gelten. Zur Ermittlung und Legitimation dieser Grenzen kann Sozialpolitik sich auf das Modell der Doughnut Economy beziehen, das die Unverzichtbarkeit dieser zwei Grenzdefinitionen überzeugend verdeutlicht (Raworth 2018).

4 Nudging ist eine verhaltensökonomische Methode, mit der das Verhalten von Menschen beeinflusst werden soll, ohne auf Verbote, Gebote oder ökonomische Anreize zurückzugreifen. Eine oft zitierte technische Variante des Nudging ist, die Voreinstellung bei einem Drucker so zu konfigurieren, dass er standardmäßig mit der Toner-Sparfunktion druckt. Wer mehr Farbe will, muss die Einstellung ändern, nicht umgekehrt.

5 Eine Übersicht über weitere Instrumente bietet der Bericht der Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages (2013: 302 ff.).

In Reaktion auf beobachtbare Schädigungen ökologischer und sozialer Gefüge finden sich bottom up vielzählige und variantenreiche Bemühungen, Versorgung in Einklang mit ökologischen Grenzen zu gestalten (vgl. I.L.A. Kollektiv 2019). Diese Ansätze sind auf nahräumliche Zusammenhänge bezogen und bilden derzeit noch wenige Bereiche der Versorgung ab. Sie bieten aber Anregung für die Suche nach Formen der sozialen Absicherung, die weniger von externen Faktoren – und damit auch von Wirtschaftswachstum – abhängen. Das gesellschaftliche Bewusstsein für die größere Resilienz von regional basierten Versorgungssystemen ist im Zuge der Corona-Pandemie und ihren Folgen gestärkt worden.

Wesentliche Aufgabe von Sozialpolitik in einer von solchen Beispielen angeregten Reorganisation des Wirtschaftens ist es, subsidiär funktionierende gesellschaftliche Räume zur Stabilisierung von Solidarität als sozialer Norm zu gestalten (Baurmann 1998). So kann die Abhängigkeit sozialer Sorge von den sozialpolitischen Großsystemen gemildert werden, Menschen werden ermächtigt, durch Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung ihre Handlungssouveränität zu vergrößern. Eine wachsende individuelle Handlungssouveränität als gesellschaftliche Ressource wirkt selbstverstärkend, vergrößert politische Handlungsspielräume und verbessert die Voraussetzungen dafür, Problemen mit adäquaten Herangehensweisen zu begegnen.

Um mit sozialpolitischen Maßnahmen nicht Wachstumsdruck und Extraktivismus zu verstärken, können Standards sozialpolitischer Hilfen bei regional basierten Wirtschafts- und Austauschstrukturen gesucht werden. In der herrschenden Förderpraxis gilt, dass Bedürfnisse durch Leistungen oder Produkte anonymer Märkte zu befriedigen sind. Ihr Referenzpunkt sind marktgängige Angebote mit geringen monetären Kosten, also nicht selten mit besonders erfolgreich externalisierten Umweltkosten. Kaufpreis und Nutzungsdauer für eine privat genutzte Waschmaschine werden kalkuliert, wenn saubere Wäsche das Bedürfnis ist, die Kosten für industriell hergestellte Nahrungsmittel angesetzt, wenn es um Ernährung geht. Ökologisch sinnvoller wäre das Wäschewaschen mit wenigen, gemeinschaftlich genutzten, langlebigen Maschinen. Dasselbe gilt für die Versorgung mit Lebensmitteln aus regionaler, ökologischer Erzeugung, auch wenn dies in einer Rechnung, die Umweltkosten nicht abbildet, teurer wäre.

Sich verbreitende Solidarwirtschaftssysteme bieten Impulse, die für die Transformation von Sozialpolitik nutzbar gemacht werden können, wie die Solidarische Landwirtschaft als Muster für geteilte Risikoübernahme und gegenseitige Existenzsicherung. Erste Vorschläge zur Übertragung dieses Modells auf andere Versorgungsbereiche und Untersuchungen zu den Bedingungen der Übertragbarkeit liegen vor (Rommel et al. 2019). Sie können, wenn Übertragung und Skalierung, also Anwendung in einem größeren Maßstab, gelingen, Teile der sozialen Absicherung in regionale Wirtschaftsbeziehungen übertragen helfen.

Für das Funktionieren solcher ökologisch verankerten sozialpolitischen Strukturen braucht es die Bereitschaft und Befähigung zu Subsistenzarbeit als direktem Beitrag zur nahräumlichen Versorgung. Entsprechend steht im Mittelpunkt von ökologischer Sozialpolitik Ermächtigung und Befähigung zur Selbsthilfe und nicht die Kompensation materiellen Mangels durch Transferzahlungen. Ein solcher Paradigmenwechsel ist in der globalen Entwicklungszusammenarbeit bereits weitgehend vollzogen, er kann als Vorbild für die Ausgestaltung von Sozialpolitik auch in Ländern des globalen Nordens dienen. Eine solche Ausrichtung würde Haushalte bzw. anspruchsberechtigte Personen nicht nur bei der Bedarfsdeckung unterstützen, sie eröffnet darüber hinaus einen Autonomiegewinn und verringert die Anfälligkeit des Systems für Crowding-Out-Mechanismen (Klinkenberg 2016: 302), also den Rückzug aus Engagement und Initiative im Schatten großer Akteure – hier des Staates.

4. Fazit

In der herrschenden Praxis werden Ansprüche anhand von materiellen Standards der Vergangenheit begründet, wie bei der Rente, oder von relativen Standards, wie bei den Hilfen zum Leben. Ökologische Grenzen finden in diesem System der Bemessung keine Beachtung. Auch in der Ausgestaltung des Bedarfs ist ökologische Nachhaltigkeit ausgeblendet. Eine Bevorzugung ökologisch sensibler Versorgungssysteme findet nicht statt.

Eine ökologisch fundierte Sozialpolitik muss auf diese Ausblendungen reagieren und ökologische Grenzen als Rahmen auch für Sozialpolitik anerkennen und integrieren. Dazu könnte Anspruchsberechtigung weder an relativen Größen wie dem Durchschnittseinkommen noch an individuellen wie dem erreichten Wohlstand gemessen werden. Stattdessen sollte sie auf den für alle geltenden Rahmen der planetaren Grenzen als oberer und der Möglichkeit

eines guten Lebens als unterer Grenze bezogen werden. Zur Bedürfnisdeckung können nicht nur marktvermittelte Waren und Leistungen angesetzt werden, sondern es kann die Einrichtung und Nutzung subsistenter, lokal basierter Versorgungssysteme gefördert und gestärkt werden. Entlang der vorgeschlagenen Ansatzpunkte kann eine schrittweise Transformation in Gang kommen, mit dem Ziel, den Bezug auf dauerhaft tragfähige ökologische Grenzen als Paradigma von Sozialpolitik institutionell zu verankern.

Literatur

- Banerjee, Abhijit V.; Duflo, Esther (2012): Poor Economics. Plädoyer für ein neues Verständnis von Armut. München, Knaus.
- Baurmann, Michael (1998): Solidarität als soziale Norm und als Norm der Verfassung; in: Kurt Bayertz (Hrsg.): Solidarität. Frankfurt, Suhrkamp, S. 345–388.
- Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ (Drucksache 17/13300). Berlin, Deutscher Bundestag.
- Diefenbacher, Hans; Benjamin Held; Dorothee Rodenhäuser; Roland Zieschank (2016): Aktualisierung und methodische Überarbeitung des Nationalen Wohlfahrtsindex 2.0 für Deutschland 1991 bis 2012 (Texte 29/2016). Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.
- Diekmann, Andreas; Heidi Bruderer Enzler (2019): Eine CO₂-Abgabe mit Rückerstattung hilft dem Klimaschutz und ist sozial gerecht. GAIA 28/3: 271–274.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Fuest, Clemens (2007): Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht? Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 07/3. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br.
- I.L.A. Kollektiv (Hrsg.) (2019): Das gute Leben für alle. Wege in eine solidarische Lebensweise. München, Oekom.
- Jacob, Klaus; Anna-Lena Guske; Sabine Weiland; Claire Range; Nico Pestel; Eric Sommer; Jonas Pohlmann (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.

SUFFIZIENZ UND SUFFIZIENZPOLITIK

- Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld, transcript.
- Lessenich, Stephan (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis. Berlin, Hanser.
- Linz, Manfred; Peter Bartelmus; Peter Henricke; Renate Jungkeit; Wolfgang Sachs; Gerhard Scherhorn; Georg Wilke; Uta von Winterfeld (2002): Von nichts zu viel. Suffizienz gehört zur Zukunftsfähigkeit (Wuppertal Papers Nr. 125). Wuppertal, Wuppertal Institut.
- Raworth, Kate (2018): Die Donut-Ökonomie. Endlich ein Wirtschaftsmodell, das den Planeten nicht zerstört. München, Hanser.
- Rommel, Marius; Niko Paech; Carsten Sperling (2019): Eine Ökonomie der Nähe. Horizontale Ausbreitung resilienter Versorgungsmuster; in: Antoni Komar; Cordula Kropp; Niko Paech; Reinhard Pfriem (Hrsg.): Transformative Unternehmen und die Wende in der Ernährungswirtschaft. Marburg, Metropolis: 361–397.
- Santarius, Tilman (2015): Der Rebound-Effekt. Ökonomische, psychische und soziale Herausforderungen für die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch (Wirtschaftswissenschaftliche Nachhaltigkeitsforschung. 18). Marburg, Metropolis.
- SRU (2019): Sachverständigenrat für Umweltfragen. Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik. Sondergutachten. Berlin, SRU.
- Stieß, Immanuel; Konrad Götz; Irmgard Schultz; Carmen Hammer; Esther Schietinger; Victoria van der Land; Frieder Rubik; Michael Kreß (2012): Analyse bestehender Maßnahmen und Entwurf innovativer Strategien zur verbesserten Nutzung von Synergien zwischen Umwelt- und Sozialpolitik. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.
- Wuppertal Institut (2020): CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5 °C-Grenze. Bericht. Wuppertal.

Dr. Corinna Vosse
Akademie für Suffizienz
corinna.vosse@posteo.de | www.akademie-suffizienz.de

Prof. Dr. Dieter Haselbach
Zentrum für Kulturforschung
haselbach@kulturforschung.de | www.kulturforschung.de