

DOI: 10.5771/0342-300X-2025-5-337

Ökologische Sozialpolitik in den Sektoren des Sozialstaats

Umweltkrisen wie die Klimaerhitzung bedrohen die Funktion des Sozialstaats. Zugleich hat die soziale Sicherung selbst Auswirkungen auf die Umwelt, die sich in traditionellen Sektoren des Sozialstaats wie Rente, Pflege, Gesundheit oder Grundsicherung auf verschiedenen Wegen entfalten. Sozialpolitische Maßnahmen und Reformen der sozialen Sicherungssysteme haben damit neben ihrem Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt auch das Potenzial, durch einen positiven „ökologischen Handabdruck“ zur Krisenfestigkeit des Sozialstaats beizutragen.

KATHARINA BOHNENBERGER, FLORIAN BLANK

1 Einleitung

Seit einigen Jahren wird die Notwendigkeit einer sozialpolitisch gestalteten Klima- und Umweltpolitik und einer ökologisch erneuerten Sozialpolitik in politischen Debatten zunehmend anerkannt. Die nationale wie internationale Forschung hat eine ökologische Sozialpolitik als eigenes Forschungsfeld entdeckt und programmatisch verschiedene Modelle eines Ökosozialstaats entwickelt (Gough 2008; Nullmeier 2021; Hirvilammi et al. 2023). Zugleich wurden in der Praxis sozialpolitischer Institutionen und in den verschiedenen Feldern der Sozialpolitik erste Schritte in Richtung einer ökologischen Transformation unternommen. Eine Integration ökologischer und sozialpolitischer Ziele ist notwendig, da sonst ökologische Fragen wie Klimaschutz oder Biodiversitätserhalt und soziale Fragen wie soziale Teilhabe oder Armutsvermeidung weiterhin gegeneinander ausgespielt werden können und auf diese Weise weder umweltpolitische noch sozialpolitische Ziele erreicht werden.

Unter den Begriffen Ökosozialpolitik, Klimasozialpolitik, nachhaltige Wohlfahrt, nachhaltige Sozialpolitik, ökologische Sozialpolitik (bzw. entsprechenden englischen Begriffen) finden seit einigen Jahren zunehmend Forschungsaktivitäten statt (siehe auch den Kommentar von Frank Nullmeier in diesem Heft). Ein für die traditionelle Sozialstaatsforschung besonders interessanter, aber bisher nur rudimentär entwickelter Forschungsstrang

(Bohnenberger 2022, S. 7) entsteht gerade erst: Er untersucht den Zusammenhang zwischen den sozialen Sicherungssystemen, ihren Institutionen und Leistungen einerseits und dem Umweltschutz bzw. Umweltveränderungen andererseits. Zentral ist dabei, dass ökologische Krisen und Umweltpolitiken, die auf die Anpassung an veränderte Umweltbedingungen oder die Vermeidung von negativer Umweltwirkung gerichtet sind, auf ein über 100 Jahre lang gewachsenes soziales Sicherungssystem treffen. Dieses umfasst unterschiedliche Institutionen zur Bearbeitung sozialer Problemlagen, die sich im Zuge wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse ergeben haben. Beiträge zu diesem Strang versuchen, den Charakter neuer öko-sozialer Risiken zu bestimmen und zielen auf die ökologische Fortentwicklung konkreter sozialer Sicherungssysteme ab.

Über die Feststellung eines generellen ökologischen Transformationsbedarfs auch des Sozialstaats hinausgehend scheint es noch an detaillierten Konzepten zu mangeln, wie Umweltschutz in den einzelnen sozialpolitischen Sektoren konkretisiert werden und welchen Beitrag der jeweilige Sektor zur Einhaltung planetarer Grenzen leisten kann. Eine Ausnahme bildet der Gesundheitsbereich mit dem *Planetary-Health*-Konzept und vielfältigen Initiativen und Instrumenten in diesem Bereich (vgl. Gerlinger in diesem Heft). Dabei ist eindeutig, dass der Sozialstaat selbst einen zentralen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leisten und nicht nur kompensierend, sondern auch transformativ tätig werden kann. In Anbetracht der abnehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit für Um-

welt- und Klimaschutz wird solch ein aktiver Beitrag des Sozialstaats zum Klima- und Umweltschutz auch benötigt und ist zugleich im ureigenen Interesse von Sozialpolitik: Unterlassener Klima- und Umweltschutz verschärft auch ökologisch bedingte soziale Risiken und Ungleichheiten. Eine in diesem Sinne öko-sozialen Risiken vorbeugende Sozialpolitik bietet daher auch Chancen für eine Modernisierung und Stärkung des Sozialstaats.

Ziel dieses Schwerpunkthefts ist es, der Erforschung und Diskussion klimaresilienter und sozial-ökologischer Entwicklungspfade des deutschen Sozialstaats Raum zu geben – wohl wissend, dass ein in sich vielgestaltiger, fragmentierter Wohlfahrtsstaat nicht in einem großen Wurf ökologisch umgestaltet werden kann, sondern jeder einzelne Sektor, wie das System der Alterssicherung oder der Pflegesektor, mit seinen Akteuren und Institutionen Transformationspotenziale identifizieren und ausschöpfen muss. Der Fokus dieses Hefts liegt auf bestehenden Institutionen der Sozialversicherung, der Grundsicherung und anderer sozialpolitischer Programme. Weitere Programme und Institutionen, die teils in der Debatte um den Wohlfahrtsstaat thematisiert werden, z. B. das Steuer- und das Bildungssystem, bleiben hier ausgeblendet.

Dieser einleitende Beitrag charakterisiert die spezifische Verfasstheit des Sozialstaats Deutschland vor dem Hintergrund der ökologischen Krise und identifiziert in diesem Zusammenhang drei zentrale Perspektiven auf den Zusammenhang von Umwelt- und Sozialpolitik (Abschnitt 2), er skizziert Bereiche, in denen die Sektoren des Sozialstaats ökologische Wirkung entfalten (3), und diskutiert vor diesem Hintergrund abschließend die Aussicht auf einen Paradigmenwandel zu einer ökologischen Sozialpolitik in Deutschland (4).

2 Drei analytische Perspektiven auf Umwelt- und Sozialpolitik

Prägend für den deutschen Sozialstaat sind Sozialversicherungen, die Lohnersatzleistungen und Zugang zu sozialen Dienstleistungen gewähren.¹ Die Finanzierung dieser Versicherungen beruht auf Beiträgen der Beschäftigten und Arbeitgeber, ergänzt durch Mittel aus dem Bundeshaushalt. Steuerfinanzierte Systeme der Grundsicherung gewähren bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen und sorgen so für eine Absicherung derjenigen, die keinen Anspruch auf ausreichende Sozialversicherungsleistungen haben bzw. kein existenzsicherndes Erwerbseinkommen oder Einkommen aus anderen Quellen beziehen. Daneben existieren weitere öffentliche (Beamtenversorgung), öffentlich regulierte und teils geförderte Sicherungssysteme (private Vorsorge, betriebliche/tarifliche Sicherung). Dabei sind die fünf Zweige der Sozialversicherung für

rund 61 % der im Sozialbudget verzeichneten Ausgaben (insgesamt rund 1250 Mrd. €; das entspricht etwa 30 % des Bruttoinlandsprodukts) verantwortlich, Förder- und Fürsorgesysteme, zu denen neben den Grundsicherungssystemen auch Familienleistungen gehören, für weitere rund 19 % (BMAS 2024, Angaben für 2023, geschätzt).² Mit dem Schwerpunkt auf der Sozialversicherung ist trotz aller Reformen der letzten Jahrzehnte und eines Trends hin zu einer größeren Rolle von Grundsicherungssystemen nach wie vor ein starker Zusammenhang von Erwerbsarbeit und sozialer Absicherung gegeben (Blank 2020).

Neben dieser institutionellen Betrachtung ist für die weitere Diskussion relevant, dass nach Angaben von Eurostat im Jahr 2022 rund 61 % der Sozialausgaben für finanzielle Transfers, 39 % dagegen für Sachleistungen ausgeben wurden. Nach einer funktionalen Aufteilung fließen rund 36 % der Aufwendungen in den Bereich „Alter“ und rund 33 % in den Bereich „Krankheit/Gesundheitsversorgung“ (Eurostat 2025). Weitere große Posten sind „Familie/Kinder“ (12 %), „Invalidität/Gebrechen“ (7 %) und „Hinterbliebene“ (6 %).³ Dabei werden die Sachleistungen nicht unbedingt durch den Staat erbracht, sondern auch durch eine Vielzahl gemeinnütziger oder gewinnorientierter Anbieter. Schließlich muss bei der Diskussion des Zusammenhangs zwischen Umweltkrise und sozialer Sicherung auch im Blick behalten werden, dass der Sozialstaat direkt (etwa in der Verwaltung der Sozialversicherung oder in den kommunalen Sozialämtern) oder indirekt (etwa in Pflegediensten, Krankenhäusern, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe) für Beschäftigung sorgt. Die Anzahl der im Sozialsektor im weiteren Sinne beschäftigten Personen wird auf mehrere Millionen Menschen geschätzt: Hohendanner et al. (2024, S. 15) gehen von rund drei Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Wirtschaftsbereichen „Sozialwesen“ sowie „Kinderbetreuung und -erziehung“ aus, weisen aber darauf hin, dass diese Zahl eine Unterschätzung darstellt, da sie in anderen Wirtschaftsbereichen eingeordnete Beschäftigte mit sozialen Berufen vernachlässigt.

Die sich ändernden Rahmenbedingungen der Sozialpolitik sind viel diskutiert worden – insbesondere demografische und ökonomische Dynamiken. Ökologische Entwicklungen standen bisher kaum im Fokus, obwohl neue öko-soziale Risiken entstehen und bestehende sozia-

1 Für eine detaillierte Darstellung des deutschen Sozialstaats s. Bäcker et al. 2020.

2 Außerdem zählen dazu Systeme des öffentlichen Dienstes (rund 9 %; u. a. Pensionen), Arbeitgebersysteme (rund 8 %; u. a. Entgeltfortzahlung, betriebliche Altersversorgung), Sondersysteme (rund 4 %; u. a. Alterssicherung der Landwirte, private Vorsorge) und Entschädigungsleistungen (0,2 %).

3 Der Rest umfasst „Arbeitslosigkeit“ (3 %), „Wohnen“ (2 %) und „Soziale Ausgrenzung/Sonstiges“ (1 %).

le Risiken sich durch ökologische Krisen weiter verschärfen. Die sich ändernden Rahmenbedingungen lassen sich für Deutschland am Beispiel der Klimakrise illustrieren: Der Deutsche Wetterdienst hält in seinem Klimareport fest, dass seit 1881 Deutschland im Mittel um 1,6 Grad Celsius wärmer geworden ist, die Niederschlagsmengen zugenommen haben und der Meeresspiegel in der deutschen Bucht seit 1845 um 42 cm gestiegen ist (DWD 2022, S. 5). Je nach Erreichen der weltweiten Klimaschutzziele, zu denen Deutschland derzeit sowohl durch eine Ambitions- als auch eine Umsetzungslücke nicht ausreichend beiträgt, werden die weiteren öko-sozialen Risiken, global und in Deutschland selbst, unterschiedlich stark ausfallen. Umweltpolitiken zielen daher entweder auf eine vollständige Verhinderung bzw. Verringerung von Umweltveränderungen (Mitigation) oder auf eine gesellschaftliche Anpassung an eine veränderte Umwelt ab (Adaptation).

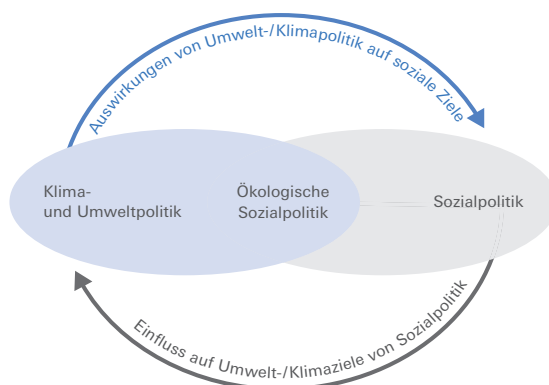
Für die Diskussion der Zusammenhänge von sozialer Sicherung – im Sinne der existierenden Sektoren und Institutionen des Sozialstaats – und Umweltkrise bzw. Umwelt- und Klimapolitik lassen sich die folgenden drei erkenntnisleitenden Perspektiven unterscheiden, die auch in den Beiträgen dieses Schwerpunkthefts aufgegriffen werden (Abbildung 1): (1) die Auswirkungen von Klima- und Umweltpolitik sowie Umweltveränderungen auf sozialpolitische Ziele, (2) die integrierte Entwicklung einer ökologischen Sozialpolitik, welche Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik und deren Ziele gemeinsam realisiert, sowie (3) der Einfluss der Sozialpolitik und der sozialen Sicherung auf umwelt- und klimapolitische Ziele.

2.1 Auswirkungen ökologischer Krisen auf die Sozialpolitik

Erstens ist zu analysieren, welche Auswirkungen der Umweltkrisen und Umweltpolitiken sich auf die einzelnen Sektoren der Sozialpolitik identifizieren lassen (oberes Drittel in Abbildung 1). Beispielsweise schafft die Klimakrise neue öko-soziale Risiken und verstärkt bereits vorhandene soziale Risiken. Nach Gough (2008) kann zwischen direkten und indirekten Folgen der Klimakrise und verschiedenen Ausprägungen von Klimapolitiken unterschieden werden. Als *direkte* Folgen der Klimaerhitzung sind z.B. klimabedingte Naturkatastrophen wie Dürre oder Überschwemmungen zu nennen, aber auch neue bzw. veränderte Krankheitsbilder. Diese Folgen betreffen häufig eher einkommensärmere Schichten, die etwa aufgrund des Wohnorts oder der Arbeitsbedingungen betroffen sind, sowie aus anderen Gründen vulnerable Gruppen: z.B. chronisch Kranke, ältere Menschen, Wohnungslose, Kinder und Frauen – und damit teils direkt das (bisherige) Klientel des Sozialstaats. *Indirekte* Folgen der Klimaerhitzung für die soziale Sicherung ergeben sich durch Veränderungen in anderen Politikbereichen oder anderen Regionen. Anpassungskosten etwa in der Landwirtschaft führen zu steigenden Preisen für Lebensmittel und treffen

ABBILDUNG 1

Wechselwirkungen von Klima-/Umweltpolitik und Sozialpolitik



Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

einkommensärmere Haushalte stärker. Ebenso kann klimabedingte Migration zu einer höheren Nachfrage nach Sozialleistungen, aber auch nach Wohnraum und Arbeitsplätzen führen.

Diese von Gough skizzierten Wirkungen vernachlässigen allerdings, dass die Institutionen der Sozialpolitik unmittelbar oder mittelbar von der Klimakrise betroffen sein können und nicht allein in Bezug auf die zu bearbeitenden Risiken. Das ist offensichtlich, wenn es um die Infrastrukturen und die praktische Erbringung sozialer Dienstleistungen geht: Hier sind z. B. Verwaltungen, Krankenhäuser oder auch Kindertagesstätten sowohl mit Blick auf Gebäude und Verbrauchsgüter als auch hinsichtlich der eigenen Beschäftigten unmittelbar betroffen und gefordert, sich auf die sich verschlechternden Umweltbedingungen einzustellen (siehe die Beiträge von Dörfler et al. und Gerlinger in diesem Heft). Mittelbar betrifft die Klimakrise die Institutionen der sozialen Sicherung auch durch Entwicklungen auf den Arbeits- und gegebenenfalls auch den Kapitalmärkten. Eine mittelbare Wirkung ist auch im Falle einer Konkurrenz um öffentliche Mittel festzuhalten, wenn ein höherer Anteil der Wirtschaftsleistung für klimabedingte Ausgaben aufgewandt werden muss. Allerdings sind die Fragen nach der Auswirkung der Klimakrise und verbundenen Politiken nicht allein unter einem negativen Vorzeichen zu betrachten. Es kann auch umgekehrt gefragt werden, welche sozialpolitischen Gewinne sich durch das Verhindern von neuen Risiken gegenüber einem Szenario mit schwachem Klimaschutz generieren lassen. Nicht eingetretene Risiken setzen finanzielle, organisationale und zeitliche Ressourcen frei, die für eine Verbesserung der Lebensqualität genutzt werden können. Darüber hinaus bergen viele Maßnahmen des Klima- und Umweltschutzes auch kurzfristige Vorteile, sogenannte Co-Benefits, die di-

rekt die allgemeine Gesundheit, die gesellschaftliche Teilhabe und die Verteilungsgerechtigkeit stärken.

2.2 Ansätze einer integrierten ökologischen Sozialpolitik in den Sektoren des Sozialstaats

Zweitens kann gefragt werden, mit welchen Ansätzen und Instrumenten bestehende Institutionen auf die geänderten Anforderungen reagieren können (mittlerer Bereich in *Abbildung 1*). Das heißt auch zu fragen, ob die bisherigen Institutionen für die Bearbeitung der neuen Herausforderungen geeignet sind. Die im vorherigen Abschnitt dargestellte Perspektive behandelt soziale Sicherung – vereinfacht gesagt – als Objekt, auf das ökologische Krisen einwirken. Sozialpolitik kann jedoch auf neue Herausforderungen reagieren. Sowohl der Blick in die Geschichte als auch der internationale Vergleich zeigen – trotz eines starken Beharrungsvermögens bzw. einer Pfadabhängigkeit von Entwicklungen (Pierson 1994) – erhebliche Variationen und Spielräume zur Weiterentwicklung. Ein klimaresilienter und sozial-ökologischer Entwicklungspfad des deutschen Sozialstaats setzt entsprechende Leitbilder, Konzepte und Instrumente zur Umsetzung voraus. In einigen Sektoren der Sozialpolitik haben sich sowohl auf deutscher und europäischer als auch auf internationaler Ebene integrierte öko-soziale Perspektiven entwickelt (z. B. *Planetary Health* im Gesundheitssektor; siehe Gerlinger in diesem Heft). In den meisten sozialpolitischen Sektoren befindet sich die Debatte um integrierte Lösungen von sozialen und ökologischen Problemen jedoch erst am Anfang.

Neben ökologischen Leitbildern und Gestaltungsprinzipien innerhalb bereits existierender Institutionen und Sektoren, wie der Nutzung von Einnahmen aus der „Ökosteuer“ zur Entlastung von Beitragszahler*innen in der Rentenversicherung (Bach et al. 2019), kann auch die Neuschaffung von Institutionen genannt werden. Dies umfasst z. B. den Vorschlag eines Klimageldes zur Ausschüttung aus Einnahmen der Treibhausgasbepreisung (Bohrmann et al. 2025), den europäischen Klima-Sozialfonds (Europäisches Parlament 2023), der Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandel zur Überwindung von *Carbon-Lock-ins* vulnerabler Gruppen bereitstellen soll, oder den Vorschlag einer Klimasozialversicherung auf nationaler bzw. europäischer Ebene.

2.3 Beitrag der sozialpolitischen Sektoren zum Umwelt- und Klimaschutz

Schließlich kann der Sozialstaat daraufhin geprüft werden, inwiefern er nicht nur an die geänderten Umweltbedingungen angepasst werden kann, sondern auch selbst positive Beiträge zum Umwelt- und Klimaschutz leistet (unteres Drittel in *Abbildung 1*). Angelehnt an Kaufmann (2005) lassen sich Typen sozialpolitischer Interventionen unterscheiden: finanzielle Transfers dienen dem Lohner-

satz, setzen Anreize oder gewähren Zuschüsse. Sachleistungen werden durch die Bereitstellung von oder die Ermöglichung des Zugangs zu Dienstleistungen, Gütern und Infrastrukturen verteilt. Die Schaffung sozialpolitischer Rechte, z. B. im Arbeitsverhältnis, prägt schließlich die Position von Menschen gegenüber Institutionen und Organisationen. Diese Interventionen entfalten Umweltwirkungen z. B. durch den ökologischen Fußabdruck, der sich etwa direkt aus der Erbringung sozialer Dienstleistungen ergibt (durch Nutzung von Gebäuden oder Beschaffung von Produkten). Außerdem sind monetäre Transfers darauf ausgerichtet, Konsummuster der Bürger*innen zu ermöglichen (Grundsicherungsleistungen) oder zu verstetigen (Lohnersatzleistungen).

Eine ökologische Sozialpolitik, die die Umweltwirkungen von Sozialpolitik berücksichtigt und aktiv zu gestalten sucht, kann in diesem Sinne als „transformativ“ betrachtet werden (Laruffa 2024). In so einem Szenario können Wohlfahrtsstaaten sogar zu positiven „sozialen Kippunkten“ für sozialökologische Transformationsprozesse beitragen (Winkelmann et al. 2022).

3 Der ökologische Handabdruck sozialpolitischer Interventionen

Wohlfahrtsstaaten haben einen enormen Einfluss auf ökologische Transformationen, da sie wirtschaftliche Ressourcen (z. B. Einkommen und Vermögen) verteilen, politische Überzeugungen prägen, kulturelle Gewohnheiten festigen und gesellschaftliche Aktivitäten und Praktiken strukturieren. Die in diesem Schwerpunktheft versammelten Beiträge analysieren unterschiedliche Teilbereiche des Sozialstaats hinsichtlich der drei genannten Integrationsperspektiven. Ausgehend von den Erkenntnissen aus diesen Beiträgen zur dritten Perspektive (Abschnitt 2.3) entwickeln wir im Folgenden eine neue Heuristik für die Frage, welchen aktiven Beitrag die Sozialpolitik zum Umweltschutz und zu einer ökologischen Transformation leisten kann (ökologischer Handabdruck). Wie in der Berechnung des ökologischen Fußabdrucks etwa von Unternehmen üblich, greifen wir dabei auf die Unterscheidung von drei sogenannten *Scopes* (Wirkungs- oder Geltungsbereichen) zurück. Dafür passen wir die Definition der *Scopes* an den erweiterten Wirkungsbereich des Sozialstaats an und ziehen in der dritten Dimension auch ökologische Wirkungen des Sozialstaats im größeren politisch-ökonomischen Entwicklungszusammenhang in Betracht.

Der Frage nach den ökologischen Einflüssen der sozialen Sicherung wurde bislang am fundiertesten bezüglich des Gesundheitssektors nachgegangen, der mit dem *Planetary-Health*-Konzept auch über ein etabliertes Zielbild verfügt. Differenziert nach verschiedenen Reichwei-

ten der Umweltwirkung zielen bisherige Berechnungen auf die Minimierung des ökologisch schädlichen Fußabdrucks ab, die beispielsweise durch die Beschaffung von Verbrauchsgütern und den Energieverbrauch der Einrichtungen entstehen. Diese Fußabdruck-Perspektive blendet jedoch potenzielle ökologisch positive Mechanismen von Gesundheits- und Sozialpolitik aus, wie etwa präventive Gesundheitsförderung oder Möglichkeiten für umweltfreundliches Pendeln der Beschäftigten im Gesundheitssektor (Eckelman et al. 2024). Demgegenüber betont das Konzept des ökologischen Handabdrucks den positiven Gestaltungsrahmen von Politikfeldern und Institutionen und erweitert den Blick auf Akteure, mit denen sie interagieren (Alvarenga et al. 2020).

Tabelle 1 zeigt unseren Vorschlag zur systematischen Untersuchung des ökologischen Handabdrucks in unterschiedlichen Sektoren der Sozialpolitik und trägt die Einsichten aus den Beiträgen zu diesem Heft zusammen. *Scope 1* des ökologischen Handabdrucks umfasst dabei den (leicht) messbaren, unmittelbaren Umwelteinfluss von sozialpolitischen Einrichtungen. Dazu zählen z. B. der Energieverbrauch von Einrichtungen wie Pflegeheimen, die Beschaffung von Verbrauchsgütern oder die Anlagekriterien von Betriebsrenten. In diesem Schwerpunkttheft wird dieser Einfluss u. a. in den Beiträgen zu sozialen Dienstleistungen (Dörfler et al. und Gerlinger in diesem Heft) behandelt, in denen die ökologische Wirkung von mehr Energieeffizienz etwa in Krankenhäusern oder von nachhaltiger Ernährung z. B. in Tageseinrichtungen beschrieben wird. Mit etablierten Methoden wie der LCA (*Life Cycle Assessment*) lässt sich dieser ökologische Fußabdruck messen. Während diese Perspektive in der Gesundheitspolitik bereits stark verbreitet ist, wurden erst wenige Versuche unternommen, sie auch empirisch auf den Sozialstaat als Ganzes anzuwenden (Ottelin et al. 2018).

Scope 2 des ökologischen Handabdrucks bezeichnet die indirekten Umweltwirkungen, die involvierte Personen (Klient*innen wie Beschäftigte) im Sozialstaat durch sozialpolitische Interventionen verursachen. Dies umfasst beispielsweise Veränderungen in der materiellen und zeitlichen Konsumstruktur durch sozialstaatliche Transfers, verändertes Wissen und Handlungsmöglichkeiten der Individuen, die beispielsweise auch durch einen veränderten Rechtsrahmen bestimmt werden können. Dabei sind auch sozialpsychologische Mechanismen der gesellschaftlichen Anerkennung und politische Einstellungsveränderungen durch die Erfahrungen mit Einrichtungen des Sozialstaats von zentraler Bedeutung, weil sie einen großen Einfluss darauf haben können, ob sich soziale und psychologische Grundbedürfnisse in ökologisch nachhaltigen Lebensstilen realisieren lassen. In diesem Schwerpunkttheft erläutern einige Autor*innen die Wirkungsmechanismen, die sich z. B. durch Transfersysteme wie die Grundsicherung (Becker et al.) und die Rentenversicherung (Greb/Hosseini) auf allgemeine Konsumprofile oder die sich durch berufsbedingte Mobilität (Bohnenberger) oder sozial-

rechtliche Regulierung im Bereich des Wohnens entfaltet (Lange).

Scope 3 des ökologischen Handabdrucks umfasst Wirkungen, die sich durch sozialpolitische Interventionen jenseits der direkt und indirekt involvierten Personen und Institutionen entfalten. Aus einer Makroperspektive sind diese Zusammenhänge rund um die demografische Entwicklung, die (globale) Verteilung von monetären und natürlichen Ressourcen, den sektoralen Wandel, die (Arbeits-)produktivität und das ökonomische Wachstum teils intensiv erforscht – die Verbindung zum Sozialstaat und seinen sozialstrukturellen Wirkungen wird jedoch selten gezogen. Aus globalen Nachhaltigkeitsszenarien lassen sich aber Entwicklungspfade auf dieser Ebene ableiten, damit die planetaren Grenzen nicht überschritten werden (Vogel et al. 2021). Wohlfahrtsstaaten werden auf dieser Analyseebene bisher meist nur als Gesamtkonstrukt behandelt, das eine Funktion in einem sozioökonomischen Regime übernimmt. Dabei wird ihre Rolle häufig in der Förderung von (umweltschädlichem) Wirtschaftswachstum und weniger in der Überwindung von Wachstumsabhängigkeit betrachtet (Hassel/Palier 2021). Zugleich profitiert der Wohlfahrtsstaat durch höhere Beitrags- und Steuereinnahmen von diesem Wirtschaftswachstum. Diese Ausrichtung auf makroökonomische Entwicklungsziele ist teils auch in die konkreten Felder der Sozialpolitik wie die Arbeitsmarktpolitik eingeschrieben (Laruffa 2019). Sozialpolitische Interventionen können jedoch auch zu systemischen Veränderungen führen, die soziale Sicherung, z. B. durch eine Entkopplung von sozialer Teilhabe und Erwerbsarbeit, wachstumsunabhängiger machen (Bohnenberger/Pieper 2022), materielle Verteilung in Einklang mit ökologischen Entwicklungspfaden bringen oder sekundär betroffenen Akteuren und Institutionen, wie Unternehmen oder Personen außerhalb des Sozialstaats, umweltfreundliches Handeln erleichtern. In der Pflegepolitik (Aigner et al. in diesem Heft) können bei der Bereitstellung von Dienstleistungen durch gewinnorientierte Unternehmen strukturelle Muster von Über-, Unter- und Fehlversorgung mit entsprechenden ökologischen Konsequenzen sowie blinde Flecken in Bezug auf die Klimakrise identifiziert werden. Hieraus ergeben sich umfassendere Fragen nach wachstumsunabhängigeren sozialen Sicherungssystemen samt sinkendem Ressourcen- und Energiedurchfluss (Koch in diesem Heft) sowie hinsichtlich interagierender Ungleichheitsdynamiken im Zuge der Klimakrise (Nullmeier in diesem Heft).

Eine vollständige Betrachtung der ökologischen Gestaltungswirkung von Sozialpolitik sollte alle drei Reichweiten (*Scopes*) betrachten. Die Beiträge dieses Schwerpunktthefts widmen sich ausgewählten Mechanismen in einzelnen sozialpolitischen Feldern und illustrieren damit, dass die jeweiligen Reichweiten und ihre Mechanismen in den verschiedenen Sektoren des Sozialstaats unterschiedlich wirken (*Tabelle 1*). Die Beiträge liefern – auch vor dem Hintergrund des internationalen Forschungsstands – da-

mit grundlegende Erkenntnisse zu Wirkungen im Sinne eines ökologischen Handabdrucks. Bisher gibt es keine systematische Forschung dazu, welche Mechanismen in den jeweiligen Sektoren eine relevante Wirkung entfalten. In diesem Sinne bildet *Tabelle 1* den Erkenntnisstand aus den Beiträgen in diesem Heft ab und verweist auf substanziellen Forschungsbedarf in den Sektoren des Sozialstaats und in der vertieften Analyse der einzelnen Mechanismen.

4 Fazit: Paradigmenwandel in den Institutionen der deutschen Sozialpolitik?

In der Forschung zu öko-sozialen Politikinstrumenten herrscht weitgehend Einigkeit, welche Instrumente eine positive Wirkung entfalten könnten (z. B. Verkürzung der

TABELLE 1

Beispiele für positive Umweltwirkungen in den Sektoren der Sozialpolitik (ökologischer Handabdruck)

ökologische Wirkmechanismen	Gesundheit (Gerlinger)	Pflege (Aigner et al.)	Soziale Dienstleistungen (Dörfler et al.)	Rente/Alter (Greb/Seyed Hosseini)	Grundsicherung (Becker et al.)	Unfall-/Arbeitsschutz (Bohnenberger)	Debatte Sozialrecht (Lange)	Debatte „Sustainable Welfare“ (Koch)	Beispiele
1. ökologischer Handabdruck - Scope 1									
1a Art und Umfang der Beschaffung von Verbrauchsgütern	✓		✓						Umstellung der Verpflegung in Einrichtungen
1b Verbrauch durch Gebäude und Mobilität	✓	✓	✓	✓					energetische Sanierung von Gebäuden; Gemeinschaftseinrichtungen statt ambulante Pflege
1c Ökologische Wirkung von Finanzanlagen				✓					umweltfreundliche Anlagekriterien in der kapitalgedeckten Vorsorge
1d Art und Umfang der bereitgestellten Güter und Dienstleistungen	✓				✓	✓	✓		Vermeidung von Über-, Unter- und Fehlversorgung; Kostenübernahme für energieeffiziente Geräte
2. ökologischer Handabdruck - Scope 2									
2a Zeitverwendung		✓				✓			Ermöglichung zeitintensiver Tätigkeiten wie aktive Mobilität
2b Einkommens- und Vermögensverwendung					✓		✓		Anreize für ökologischen Konsum
2c Rechtlicher, praktischer, finanzieller Handlungsrahmen	✓	✓	✓	✓		✓	✓		ökologische Kriterien in der Anbieterwahl; Dekommodifizierung von Leistungen
2d Wissen und Handlungsfähigkeiten	✓	✓	✓			✓			umweltbezogene Ausbildungsinhalte im Sozialsektor
2e Soziale Anerkennung von Lebens- und Verhaltensformen		✓						✓	Anerkennung von Care-Arbeit, Ehrenamt etc. als Leistungsbeitrag in den Sozialversicherungen
2f Veränderung politischer Einstellungen			✓	✓	✓				Abbau von Transformationsvorbehalten durch Partizipation
3. ökologischer Handabdruck - Scope 3									
3a Verteilung von Vermögen und Einkommen	✓				✓			✓	Verteilungswirkungen der Lohnersatzleistungen
3b Wachstumsunabhängigkeit des Systems für Bedürfnisdeckung			✓	✓				✓	Gestaltung von Renten- oder Pflegeversicherungen, die stabile Versorgung auch ohne Wirtschaftswachstum sicherstellen
3c Wachstumsimperative für Individuen und Wirtschaft	✓	✓						✓	Begrenzung der Rolle gewinnorientierter Akteure
3d Sektoraler Wandel und sozial-ökologisch ausgeglichene Handelsbeziehungen		✓		✓		✓		✓	Stärkung sozialer Dienstleistungen gegenüber ressourcenintensiveren Wirtschaftsbereichen

Quelle: Eigene Darstellung. Die Tabelle verdeutlicht, zu welchen *Scopes* und bezogen auf welche konkreten Mechanismen die Beiträge dieses Heftes Aussagen machen.

Erwerbsarbeitszeit, vermögensbezogene Steuern, sozial-ökologische Jobgarantie), es fehlt jedoch meist an einer vertieften Auseinandersetzung mit den bestehenden Institutionen der sozialen Sicherung in einzelnen Ländern. Für die Weiterentwicklung der Forschung, aber auch der konkreten Sozialpolitik stellt sich die Frage, wie die drei Reichweiten des ökologischen Handabdrucks gemeinsam berücksichtigt werden können und welche Gestaltungsprinzipien sich daraus ableiten lassen.⁴ Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Änderungen hinsichtlich der Ausrichtung von Politikinstrumenten, der Ziele von Sozialpolitik (vgl. Bohnenberger 2021) und der jeweiligen Institutionen einen Paradigmenwandel hin zu einer „ökologischen Sozialpolitik“ im deutschen Wohlfahrtsstaat einläuten können.

Eine ökologische Sozialpolitik ginge mit einer Reformulierung normativer Ziele und einer entsprechend veränderten Organisation der Prinzipien von Sozialpolitik einher (Bohnenberger 2022): Ausgehend von einer intergenerationellen und auch internationalen Gerechtigkeitsperspektive würde die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt zu einer Priorität und Umweltgerechtigkeit zu einer zentralen Interpretation von sozialer Gerechtigkeit. Während ökologische Gerechtigkeit dezidiert eine globale Perspektive beinhaltet, beziehen sich Fragen der sozialstaatlichen Gerechtigkeit bisher vorwiegend auf den nationalen Kontext. Das in der ökologischen Sozialpolitik formulierte Ziel des menschlichen Wohlbefindens (Fioramonti et al. 2022), das neben dem materiellen Wohlbefinden der Bürger*innen auch soziale Teilhabe, Möglichkeiten zu sinnvoller Tätigkeit und psychologisches Wohlbefinden umfasst (Hirvilampi/Helne 2014) und ihnen damit die Befriedigung ihrer menschlichen Grundbedürfnisse (Gough 2015; Koch et al. 2017) ermöglichen soll, entspricht einem grundlegenden Ziel von Sozialpolitik. Jedoch ist die konkrete Sozialpolitik in Deutschland z. B. auf Arbeitsmarktintegration ausgerichtet, und auch kompensatorische Maßnahmen etwa in der Gesundheitspolitik, lebensstandardsichernde Transfers und andere Programme sind so gestaltet, dass sie das Ziel der Erfüllung von Grundbedürfnissen sowohl unter als auch überschreiten, weil die sozialpolitischen Programme in ihrer jeweiligen Zieldimension und in ihrem Verständnis der zu bearbeitenden sozialen Risiken eng mit dem bestehenden Wirtschaftssystem verwoben sind. Während die bestehende Sozialpolitik primär auf Konsumermöglichung und Konsumverstätigung ausgerichtet ist, betrachtet ökologische Sozialpolitik die planetaren Grenzen als eine kollektive, freiwillige Selbstbeschränkung und führt Konsumkorridore – ökologisch tragbare Ober- und Untergrenzen für den individuellen Konsum – ein (Di Giulio/Defila 2021; Fuchs et al. 2021; Sahakian et al. 2021). Sie steht damit im Kontext einer Überwindung imperial-externalisierender Lebensweisen mit dem Ziel, den Beteiligten des Sozialstaats zu ermöglichen, „nicht auf Kosten anderer“ leben zu müssen (Brand et al. 2021).

Spätestens hier zeigen sich aber auch die Spannungen zwischen dem neuen Paradigma der ökologischen Sozialpolitik und den bisherigen institutionellen Settings des deutschen Sozialstaats und seinen eingebetteten Normen, die Beschränkung zwar in Bezug auf bestimmte Lebenssituatio-

nen vor allem von Armutsbetroffenen legitimieren, nicht jedoch für alle Teil der Bevölkerung Konsumkorridore thematisiert und ökologisch begründete Kritik an ökonomischen Privilegien formuliert. Entsprechend ist noch offen, wie konkrete sozialstaatliche Organisationsprinzipien, die derzeit stark an übergeordneten Zielen wie der Lebensstandardsicherung, der Armutsvermeidung, der Arbeitsmarkteinbindung und Humankapitalschaffung orientiert sind, durch eine Einbeziehung einer ökologischen Perspektive verändert werden würden.

Dieses Spannungsverhältnis lädt dazu ein, etablierte Konzepte der Sozialpolitik neu zu reflektieren: Was bedeuten unter ökologischen Vorzeichen eine Steigerung der Erwerbsarbeitsproduktivität, eine Verflechtung von sozialem Status und Erwerbseinkommen, Dekommodifizierung, Post-Produktivismus, gesamtgesellschaftliche Prävention und Anerkennung gesellschaftlich sinnvoller Tätigkeit? Es stellt sich demnach die Frage, ob der ökologische Sozialstaat oder auch nur eine Ökologisierung der sozialen Sicherung, wie schon die traditionelle Sozialpolitik, mit einer „Glass-Ceiling of Transformation“ (Hausknot 2020; Kreinin et al. 2024) konfrontiert sein wird, die es zwar erlaubt, ökologische Aspekte in die gesellschaftsstrukturierende Funktion von Sozialpolitik und Steuerpolitik aufzunehmen, jedoch nur sofern die Wettbewerbsfähigkeit und das Wertschöpfungsmodell eines Landes nicht infrage gestellt werden. Für Akteure und Institutionen des deutschen Sozialstaats wirft dies die Frage auf, welche Rolle sie in der Modernisierung des Sozialstaats in Anbetracht ökologischer Krisen einnehmen. Die Beiträge in diesem Schwerpunkttheft identifizieren Wirkmechanismen und Gestaltungsprinzipien, nach denen soziale Sicherung einen aktiven Beitrag zu einer ökologischen Transformation und einem zukunftsfähigen Sozialstaat leisten kann, und geben damit Hinweise zur Beantwortung dieser Frage. ■

LITERATUR

- Alvarenga, R. A. F. / Huysveld, S. / Taelman, S. E. / Sfez, S. / Pr  at, N. / Cooreman-Algoed, M. et al.** (2020): A Framework for Using the Handprint Concept in Attributional Life Cycle (Sustainability) Assessment, in: *Journal of Cleaner Production* 265, DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.121743
- Bach, S. / Buslei, H. / Harnisch, M. / Isaak, N.** (2019):   kosteuer-Einnahmen sorgen noch heute für niedrigere Rentenbeiträge und höhere Renten. DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW Wochenbericht 13/2019, Berlin, S. 215–221
- B  cker, G. / Nagele, G. / Bispinck, R.** (2020): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Ein Handbuch, 2 Bde., Wiesbaden
- Blank, F.** (2020): The State of the German Social Insurance State: Reform and Resilience, in: *Social Policy & Administration* 54 (3), S. 505–524
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)** (2024): Sozialbudget 2023, Bonn
- Bohnenberger, K.** (2021): Die Zukunft sozialer Sicherungssysteme: Sechs Kriterien Nachhaltiger Sozialpolitik, in: Rodenh  user, D. / Vetter, H. / Held, B. / Diefenbacher, H. (Hrsg.): Soziale Sicherungssysteme im Umbruch: Beiträge zur sozial-ökologischen Transformation, 1. Aufl., Weimar
- Bohnenberger, K.** (2022): Klimasozialpolitik. Ein Forschungsstandbericht zur Verbindung von Klimapolitik und Sozialpolitik. Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung: DIFIS Studie 2022/3, Duisburg/Bremen
- Bohnenberger, K. / Pieper, J.** (2022): Ökologie und Sozialpolitik: Wege aus der Wachstumsabhängigkeit, in: Nonhoff, M. / Haunss, S. / Klenk, T. / Pritzlaff-Scheele, T. (Hrsg.): Gesellschaft und Politik verstehen: Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag, Frankfurt a. M.
- Bohrmann, S. / Felder, L. / Haan, P. / Kemfert, C. / K  c  k, M. / Schmitz, L. / Schupp, J.** (2025): Mehr Klarheit schaffen: Klimageld als sozialer Ausgleich bei höheren CO  -Preisen. DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW Wochenbericht 6/2025, S. 75–82, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.935738.de/25-6.pdf (letzter Zugriff: 04. 09. 2025)

4 Ein forschungstheoretischer Rahmen, der sich hierbei vielversprechend anwenden lässt, ist die Betrachtung des Wohlfahrtsstaats und seiner Sektoren als Versorgungssystem („Provisioning System“) (Fanning et al. 2020). Das in der sozialwissenschaftlichen Umweltforschung etablierte Konzept erlaubt es, Umweltwirkung und die Deckung menschlicher Grundbedürfnisse, ein Kernziel des Sozialstaats, miteinander zu verknüpfen.

Brand, U. / Muraca, B. / Pineault, É. / Sahakian, M. / Schaffartzik, A. / Novy, A. et al. (2021): From Planetary to Societal Boundaries: An Argument for Collectively Defined Self-Limitation, in: *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 17 (1), S. 265–292

Di Giulio, A. / Defila, R. (2021): Building the Bridge Between Protected Needs and Consumption Corridors, in: *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 17 (1), S. 118–135

DWD (Deutscher Wetterdienst) (2022): Nationaler Klimareport, Offenbach

Eckelman, M. J. / Weisz, U. / Pichler, P.-P. / Sherman, J. D. / Weisz, H. (2024): Guiding Principles for the Next Generation of Health-Care Sustainability Metrics, in: *The Lancet Planetary Health*, 8 (8), S. e603–e609

Europäisches Parlament (2023): Klima-Sozialfonds: wie das Parlament eine gerechte Energiewende verwirklichen will, <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20220519STO30401/klima-sozialfonds-wie-das-ep-eine-gerechte-energiewende-verwirklichen-will> (letzter Zugriff: 30. 07. 2025)

Eurostat (2025): Ausgaben der Sozialschutzsysteme nach Funktion, Art der Leistung und Bedürftigkeitsprüfung, DOI: 10.2908/spr_exp_ftm

Fanning, A. L. / O'Neill, D. W. / Büchs, M. (2020): Provisioning Systems for a Good Life Within Planetary Boundaries, in: *Global Environmental Change* 64, DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102135

Fioramonti, L. / Coscieme, L. / Costanza, R. et al. (2022): Wellbeing Economy: An Effective Paradigm to Mainstream Post-Growth Policies?, in: *Ecological Economics* 192, DOI: 10.1016/j.ecolecon.2021.107261

Fuchs, D. / Steinberger, J. / Pirgmaier, E. / Lamb, W. / Brand-Correa, L. / Mattioli, G. / Cullen, J. (2021): A Corridors and Power-Oriented Perspective on Energy-Service Demand and Needs Satisfaction, in: *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 17 (1), S. 163–173

Gough, I. (2008): JESP Symposium: Climate Change and Social Policy. Introduction, in: *Journal of European Social Policy*, 18 (4), S. 325–331

Gough, I. (2015): Climate Change and Sustainable Welfare: The Centrality of Human Needs, in: *Cambridge Journal of Economics*, 39 (5), S. 1191–1214

Hassel, A. / Palier, B. (Hrsg.) (2021): *Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies*, New York

Hausknost, D. (2020): The Environmental State and the Glass Ceiling of Transformation, in: *Environmental Politics*, 29 (1), S. 17–37

Hirvilammi, T. / Häikiö, L. / Johansson, H. / Koch, M. / Perkiö, J. (2023): Social Policy in a Climate Emergency Context: Towards an Ecosocial Research Agenda, in: *Journal of Social Policy*, 52 (1), S. 1–23

Hirvilammi, T. / Helne, T. (2014): Changing Paradigms: A Sketch for Sustainable Wellbeing and Ecosocial Policy, in: *Sustainability*, 6 (4), S. 2160–2175

Hohendanner, C. / Rocha, J. / Steinke, J. (2024): Vor dem Kollaps!? Beschäftigung im sozialen Sektor. Empirische Vermessung und Handlungsansätze, Berlin

Kaufmann, F.-X. (2005): *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*, Wiesbaden

Koch, M. / Buch-Hansen, H. / Fritz, M. (2017): Shifting Priorities in Degrowth Research: An Argument for the Centrality of Human Needs, in: *Ecological Economics*, 138, S. 74–81

Krein, H. / Mamut, P. / Fuchs, D. (2024): The 'Glass Ceiling' of Germany's Socio-Ecological Transformation: Citizen, Expert, and Local Stakeholder Perspectives on Responsibility for Change, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34 (2), S. 273–293

Laruffa, F. (2019): Auf dem Weg zu einer Post-Neoliberalen Sozialpolitik? Sozialinvestition versus Capability-Ansatz, in: *Momentum Quarterly – Zeitschrift für sozialen Fortschritt*, 7 (4), S. 171–232

Laruffa, F. (2024): Eco-Social Policies, Capitalism and the Horizon of Emancipatory Politics, in: *Critical Social Policy* 45 (2), S. 259–279

Nullmeier, F. (2021): Pandemiebekämpfung und Klimaschutz: Neue Aufgaben für Sozialversicherungen, in: Rodenhäuser, D. / Vetter, H. / Held, B. / Diefenbacher, H. (Hrsg.): *Soziale Sicherungssysteme im Umbruch*, Beiträge zur sozial-ökologischen Transformation, Marburg, S. 109–128

Ottelin, J. / Heinonen, J. / Junnila, S. (2018): Carbon and Material Footprints of a Welfare State: Why and How Governments Should Enhance Green Investments, in: *Environmental Science & Policy* 86, S. 1–10

Pierson, P. (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge

Sahakian, M. / Fuchs, D. / Lorek, S. / Di Giulio, A. (2021): Advancing the Concept of Consumption Corridors and Exploring its Implications, in: *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 17 (1), S. 305–315

Vogel, J. / Steinberger, J. K. / O'Neill, D. W. / Lamb, W. F. / Krishnakumar, J. (2021): Socio-Economic Conditions for Satisfying Human Needs at Low Energy Use: An International Analysis of Social Provisioning, in: *Global Environmental Change*, DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2021.102287

Winkelmann, R. / Donges, J. F. / Smith, E. K. / Milkoreit, M. / Eder, C. / Heitzig, J. et al. (2022): Social Tipping Processes Towards Climate Action: A Conceptual Framework, in: *Ecological Economics* 192, DOI: 10.1016/j.ecolecon.2021.107242

AUTOR*INNEN/CO-KOORDINATOR*INNEN DIESES HEFTS

KATHARINA BOHNENBERGER, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziale Ökologie an der Universität für Bodenkultur Wien und am Institut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen. Forschungsschwerpunkte: ökologische Sozialpolitik, nachhaltige Arbeit, Planetary Health und Transformationsforschung.

@ katharina.bohnenberger@boku.ac.at

FLORIAN BLANK, Dr., Leiter des Referats Sozialpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI). Arbeitsschwerpunkte: Sozialversicherung und Grundsicherung.

@ florian-blank@boeckler.de