

Michael Opielka

Verbindung von Sozial- und Klimapolitik¹

Der bisher selbst der Fachöffentlichkeit eher unbekanntem Verbindung von Sozial- und Klimapolitik möchte ich mit drei Fragen auf die Spur kommen:

- (1) Inwieweit verstärkt sich Exklusion durch soziale Ungleichheit und Klimakrise?*
- (2) Warum ist für beide Politikfelder Internalisierung zugleich Programm und Problem?*
- (3) Wohin führen Interdisziplinarität und Transformation?*

Das Ziel der Überlegungen ist die Praxis der Politik und ein Diskurs über die Frage, wie die Ampelkoalition in ihrer Legislaturperiode mit gewaltigen Herausforderungen aus beiden Politikfeldern umgeht, ohne nur reaktiv zu operieren (Bach/Opielka 2022).

1. Exklusion durch soziale Ungleichheit und Klimakrise

Institutionalisierte Sozialpolitik begann in den 1840er-, spätestens den 1880er-Jahren mit der politisch-normativen Reflexion auf soziale Ungleichheit und der auf Erfahrung und Reflexion folgenden politischen Aktion (Opielka 2008 m.w.N.). Etwa 100 Jahre später wiederholte sich dies für das Feld der Institutionalisierung der Umweltpolitik: Reflexion und Aktion (Opielka 2017; 2022). Beiden Politikfeldern ist gemeinsam, dass in ihrem Zentrum eine Kritik der Externalisierung steht. Für die Sozialpolitik bedeutet das, dass der kapitalistische Produktionsprozess seine sozialen Folgekosten nach Möglichkeit auf Dritte auslagert, die sich nicht wehren können, vorzugsweise auf schlecht Organisierte: Behinderte, Migrierte, Frauen und überhaupt Arme, zudem auf künftige Generationen und den globalen Süden. In der Umweltpolitik tauchen diese sogenannten prekären Gruppen als unfreiwillige Empfänger/innen der ökologischen Folgekosten ebenfalls auf, hier kommt



Prof. Dr. Michael Opielka

ist Wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des ISÖ – Institut für Sozialökologie in Siegburg und Professor für Sozialpolitik an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena.
E-Mail: michael.opielka@isoe.org

als weiterer Lastenträger die Natur selbst dazu: Ozonloch, Artensterben und, aktuell besonders drängend, die Klimakrise.

Für das Feld der sozialen Ungleichheit und Exklusion durch Kapitalismus und sozialen Wandel verfügen wir über gewaltige Daten. Für Deutschland ist der „Datenreport“ einschlägig, den das Statistische Bundesamt mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) und anderen Partnern verantwortet, der Untertitel der aktuellen Ausgabe von 2021 lautet: „Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland“ (Destatis et al. 2021). Eine politisch drängendere Variante liefert der „Sozialatlas 2022“ der Heinrich-Böll-Stiftung (2022). Obwohl zumindest der Datenreport ein Teilkapitel zu „Umwelt“ enthält (die grüne Böll-Stiftung verzichtet darauf erstaunlicherweise), ist die Datenlage für soziale Exklusion durch die Klimakrise deutlich dürftiger. So bedauert Katharina Bohnenberger in einem Überblicksbeitrag zur „Klimasozialpolitik“ für das Deutsche Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS) die „vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit, die aus so-

¹ Überarbeitete Fassung des Einführungsvortrags zum Workshop „Klima-/Umwelt- und Sozialpolitik in der neuen Legislaturperiode – Probleme und Aufgaben“, Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung – DIFIS/ISÖ – Institut für Sozialökologie/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW, 9. Juni 2022.

zialpolitischer Perspektive auf die sozialen Auswirkungen der Klimakrise“ in Deutschland gelegt wird (Bohnenberger 2022, 10). Immerhin würden zumindest die sozialen Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen erforscht, allerdings „vor allem Preis- und Marktlösungen“, zudem herrsche „ein recht enges Verständnis von Verteilungs- und Teilhabefragen in quantifizierbaren, monetären Größen vor“ (ebd., 8).

Das Austrian Panel on Climate Change (APCC), eine beeindruckende Initiative unter anderem der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Anlehnung an das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), erarbeitet derzeit den „Special Report 22: Strukturen für ein klimafreundliches Leben“ (<https://sr22.ccca.ac.at/>), an dem ich gutachterlich für die Bereiche Ungleichheit und Sozialstaat mitwirken konnte. Das APCC resümiert eine Literaturliteraturfülle mit ähnlichem Ergebnis. Interessant ist dabei zweierlei: zum einen die Konzentration auf die Gebiete Mobilität und Wohnen, die zusammen zwar 57 % der Emissionen ausmachen, damit geraten jedoch immerhin 43 % der Emissionen mit ihrer Ungleichheitswirkung aus dem Radar (Essletzbichler et al. 2022, Kap. 17.3). Zum anderen fällt auf, dass trotz der ökonomischen Fokussierung auf Einkommens- und Vermögenseffekte das Problem des „Rebound-Effekts“ kaum reflektiert wird. Dabei könnte an zahlreichen Beispielen gezeigt werden, dass Energie- oder Emissionseinsparungen durch Mehrverbräuche konterkariert werden und zwar vor allem in der Mittel- und Oberschicht. Denn dort kann viel mehr in Status- und Freizeitkonsum investiert werden, weil die Mittel vorhanden sind: mehr Wohnraum, weitere Reisen, schwerere SUVs.

„Exklusion durch Externalisierung von Folgekosten scheint die düstere Signatur unserer Zeit und fordert Sozial- wie Klimapolitik heraus.“

Exklusion durch soziale Ungleichheit und Klimakrise beinhaltet, dass der sogenannte ökologische Fußabdruck der sozialen Unterschicht signifikant unter dem Fußabdruck der Mittel- und vor allem der Oberschicht liegt. Oxfam und Greenpeace haben neben anderen Studien vorgelegt, wonach global mehr als die Hälfte der Treibhausgasen zwischen 1990 und 2015 den reichsten 10 % der Haushalte, immerhin 15 % der Emissionen dem reichsten 1 %, jedoch nur 7 % der ärmeren Hälfte der Bevölkerung zugerechnet werden können (Nabernegg 2021, 50). In einem weniger ungleichen Land wie Deutschland ist diese Spreizung geringer. Wie das Beispiel der „Gelbwesten“ in Frankreich zeigte, können Gefühle von Neid und Abgehängtsein durch rechts- wie linkspopulistische Agitation auch und

spektakulär bei denen mobilisiert werden, die gesamtgesellschaftlich betrachtet eher unschuldig sind.

Da Nachhaltigkeit nicht nur Emissionsminderung, sondern auch den Kampf gegen die abnehmende Biodiversität erfordert, werden Umsteuerungen der Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik nötig, die ebenfalls als Gleichheitsproblem gedeutet werden können, wie das Recht auf ein tägliches Schnitzel oder die Thüringer Wurst. Etwas weniger anschaulich könnte man zusammenfassen: Exklusion durch Externalisierung von Folgekosten scheint die düstere Signatur unserer Zeit und fordert Sozial- wie Klimapolitik heraus.

2. Internalisierung als Programm und Problem

Wenn Externalisierung der Anlass für Sozial- wie Klimapolitik ist, dann ist Internalisierung das Programm zur Lösung. Aus der weit mehr als hundertjährigen Geschichte der Sozialpolitik wissen wir allerdings, dass es kein eindeutiges Programm dafür gibt. Der Sozialpolitikforscher Gøsta Esping-Andersen hat für die Deutung dieser Programme die Unterscheidung in drei Typen der Wohlfahrtsregime vorschlagen: liberal, sozialdemokratisch und konservativ. Ich habe diese Typologie aus soziologischer Sicht um das garantistische, menschenrechtsbasierte Regime als vierten Typus ergänzt (Opielka 2008; 2022). Die Ampelkoalition als liberaler, sozialdemokratischer und, wenn man so will, garantistischer Welfare-Mix in einem konservativen, also korporatistischen und statusorientierten Wohlfahrtsregime – denn das ist Deutschland nach wie vor in großen Teilen – muss damit alle vier Himmelsrichtungen der Sozialpolitik integrieren. Auf dem Feld der Umwelt- und Klimapolitik existieren erst zaghafte Regime-Überlegungen, was es nicht erleichtert, die diversen Programme der Internalisierung zu sortieren und zu verstehen (Zimmermann/Graziano 2020).

Die schon genannte Katharina Bohnenberger hat die Bemühungen zur Rekombination von Sozial- und Umweltpolitik anhand der Literatur nachgezeichnet, in Deutschland beginnend 1985 mit dem Buch „Die öko-soziale Frage“ (Bohnenberger 2022, 27; Opielka 1985). Inspiriert vom österreichischen Sammelband „Klimasoziale Politik“ (Die Armutskonferenz et al. 2021) hat sie den Begriff „Klimasozialpolitik“ für dieses große Programm der Internalisierung vorgeschlagen. Ich selbst habe zuletzt den Begriff „Soziale Nachhaltigkeit“ favorisiert (Opielka 2017), man wird sehen, was bleibt. Ob eine ökosozialistische Utopie, wie sie die österreichischen Autor/innen und deutsche Sozialwissenschaftler wie Klaus Dörrie (2022) beschwingt, gesamtgesellschaftlich konsensfähig ist, mag man bezweifeln. Die Idee der Sozialen Nachhaltigkeit setzt in explizitem Bezug

auf die 17 Nachhaltigkeitsziele der UN (Sustainable Development Goals, SDG) eher auf einen Öko-Welfare-Mix.

Freilich liegt hier auch das Problem, das ein Bündnis zukunfts-offener Sozialpolitik- und Klimaforschender lösen muss: Wie genau kann eine so ausdifferenzierte moderne Gesellschaft im Mehr-Ebenen-System – bis hin zu EU und UN – gesteuert werden? Die Steuerungs-Idee der UN und auch der EU im „Green Deal“ ist Benchmarking und Best Practice, also keine Zentral-, sondern Dezentralsteuerung durch sorgsames Monitoring via Datenerhebung und evaluative Diskurse in ganz verschiedenen Formaten, die Regierungen, intergouvernementale Institutionen (z.B. World Health Organization [WHO], International Labour Organisation [ILO], UN Environment Programme [UNEP]) und NGOs zusammenbringen. Sozialpolitisch einschlägige Probleme sind zwei: das Verhältnis von Geld- und Sachleistungen bzw. Infrastrukturen und das Verhältnis von Marktsteuerung zu Staats- und Gemeinschaftssteuerung.

Beide Probleme kumulieren im Ampel-Koalitionsprogramm Klimageld bzw. Energiegeld oder Klimaprämie, also einer universellen Pro-Kopf-Rückerstattung möglichst der gesamten CO₂-Steuern, zumindest der von den Haushalten direkt aufgebracht (Stede/Bach et al. 2020; Färber/Wieland 2022). Einige Autor/innen befürchten kontrafaktisch, dass ein Klimageld regressiv wirkt und damit externalisiert, nicht internalisiert (so erstaunlicherweise die APCC-Autor/innen Essletzlichler et al. 2022; Schneider et al. 2022). Sofern dies datengestützt als Irrtum eingesehen wird, bezweifelt man die Marktsteuerung durch ein solches Abgabensystem und will den Staat als aktiven Akteur für Infrastrukturen stärken. Ähnlich sieht es auf dem Feld des Wohnens aus, das als sozialpolitisch unterbeleuchtet gilt, klimapolitisch freilich als hoch relevant. Der Kompromiss zwischen Wirtschafts- und Klimaministerium, Bau- und Justizministerium vom April 2022 über die Verteilung der Mehrkosten der CO₂-Besteuerung zwischen Mieter/innen und Vermieter/innen – nämlich als abhängige Variable der Energieeffizienz des jeweiligen Gebäudes – zeigt, wozu Vernunft in unserem Spannungsfeld fähig ist.

3. Interdisziplinarität und Transformation

In den ersten beiden Fragenrunden – nach Externalisierung und Exklusion und nach Internalisierung und ihren Problemen – werden schon einige Verbindungslinien zwischen Sozial- und Klimapolitik deutlich geworden sein. Ich möchte die Frage nach dem Wohin dieser Verbindung unter zwei Gesichtspunkten abschließen, nämlich Interdisziplinarität und Transformation.

Den ersten Punkt, die Interdisziplinarität, möchte ich nur kurz diskutieren. Gemeint ist nämlich nicht nur wissenschaftliche,

sondern auch politische Interdisziplinarität, eine Kooperation zwischen Politikfeldern. Für Parlamentarier/innen oder Leitungsstäbe von Staatskanzleien oder Bundeskanzleramt ist letzteres vertraut, für Fachpolitiker/innen allerdings nicht immer, für Verbände noch weniger. Eine Verbindung von Klima- und Sozialpolitik erfordert freilich neue Akteurskonstellationen aus beiden Politikfeldern, auf allen politischen Ebenen. Daher ist die durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Gründung des DIFIS außerordentlich zu begrüßen. Das DIFIS soll beide Dimensionen der Interdisziplinarität nutzen und gestalten und damit ihrem Gegenteil entgegenwirken, einem gemütlichen Beharren auf Versäulung und Partikularismus.

„Klima- und Sozialpolitik müssen resilient gestaltet und das heißt in unserer Terminologie auf Internalisierung gestellt werden.“

Die zweite Zukunftsaufgabe, die Transformation Deutschlands in Richtung Klimaneutralität und sozialer Gerechtigkeit, findet im Ampelkoalitionsvertrag durchaus Niederschlag, zumal, wenn man die Landesregierungen einbezieht, die sich ebenfalls Nachhaltigkeit und etwas Soziales auf die Fahnen schreiben. Das Problem ist das „Etwas“. Ich möchte es für beide Politikfelder zumindest andiskutieren. Die übergreifende Signatur dabei lautet, nicht erst, aber auch motiviert durch den Ukraine-Überfall: Resilienz. Klima- und Sozialpolitik müssen resilient gestaltet und das heißt in unserer Terminologie auf Internalisierung gestellt werden.

Für die Klimapolitik bedeutet Resilienz eine „Great Transformation“, wie es der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung (WBGU 2011) einmal in Erinnerung an Karl Polanyi postulierte. Einerseits müssen Institutionen nachhaltig umgebaut werden, was durch starke Lobbyisten bekämpft wird. In Demokratien setzt dieser Umbau Legitimität voraus. Klimapolitik wird damit auch zur Lebensweisenpolitik, zur Politik kultureller Praktiken, vom Wenigerfleischkonsum zum achtsamen Reisen. Nachhaltigkeit als Identitätspolitik ökologischer Besserwisserie, als Propaganda von Postgrowth oder gar Degrowth, evoziert jedoch Gegenidentitätspolitik, spaltet die Gesellschaft und verhindert Resilienz. Andererseits drängt die Zeit. Die Erde erhitzt sich, viel zu viel an Artenvielfalt geht verloren. Womöglich erweist sich in diesem, wie es die Politikwissenschaft nennt, „wicked problem“ die Sozialpolitik nicht als Problem, sondern als Lösung. Wicked problems sind Probleme mit vielen voneinander abhängigen Faktoren, die eine Lösung unmöglich erscheinen lassen. Da die Faktoren oft unvollständig, beweglich und schwer zu definieren sind, erfordert

die Lösung der wicked problems ein tiefes Verständnis der beteiligten Akteure und einen innovativen Ansatz.

„Eine garantistische Sozialpolitik passt zur Klimapolitik, weil sie vom Status absieht und auf das allgemein Menschliche hinsieht.“

Ein solch innovativer Ansatz ist vielleicht eine garantistische Sozialpolitik. Garantismus bedeutet, dass Sozialpolitik ordentliche Minima garantiert, nicht jedoch die Beibehaltung des Lebensstandards in erwerbslosen Phasen. Zentrale Instrumente einer garantistischen Sozialpolitik sind, die Schweiz ist hier durchaus vorbildlich, Bürgerversicherungen sowie rationale Formen von Bürgergeld und Grundeinkommen, die sowohl Menschen in prekären Lebenslagen zugutekommen, als Teilhabegeld, als auch Interessierten am lebenslangen Lernen, als Bafög für alle (Opielka/Strengmann-Kuhn 2022). Eine garantistische Sozialpolitik reduziert die Erwerbsarbeits- und Statuszentrierung des deutschen Bismarckschen Sozialstaats. Sie wird ein Klimageld als eine Art partielles Grundeinkommen in das Bürgergeld integrieren, solange es noch relevante Emissionen gibt. Danach wird das Klimageld mit den CO₂-Steuern überflüssig. Eine garantistische Sozialpolitik passt zur Klimapolitik, weil sie vom Status absieht und auf das allgemein Menschliche hinsieht.

Ob eine Transformation in die hier beschriebene Richtung in Deutschland möglich ist, mögen viele bezweifeln, wir sollten das Gegenteil tun. Wenn die Bevölkerung gefragt wird, dann bejaht sie seit Jahrzehnten alle Grundelemente einer garantistischen Sozialpolitik, nur die Eliten bremsen. Ihre Privilegien könnten schwinden. Das wird so sein. Aber es ist nicht schlimm. Viele davon werden bleiben, so schnell kriecht der Lobbyismus nicht zu Kreuze. Doch alle werden gewinnen, wenn unsere Welt lebenswert wird und bleibt. Der vorliegende Text ist Teil dieser Großen Erzählung, wonach alle durch Nachhaltigkeit gewinnen. Große Erzählungen oder Narrative werden in jüngster Zeit für die Zukunftsgestaltung wiederentdeckt. Der Wirtschaftsnobelpreisträger Robert J. Shiller (2020) spricht von einer „Narrativen Wirtschaft“ und vermutlich gilt das für die ganze Gesellschaft. Wir können nur wollen, was wir kennen. Timur Kuran und Cass R. Sunstein (1999) haben schon vor mehr als zwei Jahrzehnten auf die „availability cascades“ hingewiesen, Kaskaden der Zugänglichkeit, die wesentlich über die Risikoregulation moderner, medial vermittelter Gesellschaften entscheiden. Das macht eine Transformation zu Sozialer Nachhaltigkeit nicht einfach, aber einfacher, wenn man weiß, dass und wie sie gehen kann.

Literatur

Bach, Stefan/Opielka, Michael (2022): Klima-/Umwelt- und Sozialpolitik in der neuen Legislaturperiode – Probleme und Aufgaben. Expertise Nr. 028/IAG. Inhaltliches und organisatorisches Konzept für einen Workshop, Berlin/Siegburg.

Bohnenberger, Katharina (2022): Klimasozialpolitik. Ein Forschungsstandbericht zur Verbindung von Klimapolitik und Sozialpolitik, Duisburg/Bremen.

Destatis/WZB/BiB (Hrsg.) (2021): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Die Armutskonferenz/Attac/BEIGEWUM (Hrsg.) (2021): Klimasoziale Politik. Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten, Wien.

Dörrie, Klaus (2022): Die Utopie des Sozialismus. Kompass für eine Nachhaltigkeitsrevolution, 2. Aufl., Berlin.

Essletzichler, Jürgen/Miklin, Xenia/Volmary, Hans (2022): Soziale und räumliche Ungleichheit. Kapitel 17 für APCC Special Report „Strukturen für ein klimafreundliches Leben“ (Ms.).

Färber, Gisela/Wieland, Joachim (2022): Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie. Gutachten im Auftrag von KlimaAllianz u.a., Speyer.

Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2022): Sozialatlas 2022. Daten und Fakten über das, was unsere Gesellschaft zusammenhält, Berlin.

Kuran, Timur/Sunstein, Cass R. (1999): Availability Cascades and Risk Regulation, in: Stanford Law Review, Vol. 51, 4, S. 683–768.

Nabernegg, Stefan (2021): Emissionen hin oder her: Wer stößt sie aus und wie viel ist zu viel?, in: Die Armutskonferenz et al., S. 56.

Opielka, Michael (Hrsg.) (1985): Die öko-soziale Frage. Alternativen zum Sozialstaat, Frankfurt a.M.

Opielka, Michael (2008): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, 2. Aufl., Reinbek.

Opielka, Michael (2017): Soziale Nachhaltigkeit. Auf dem Weg in die Internalisierungsgesellschaft, München.

Opielka, Michael (2022): The Concept of Social Sustainability and its Challenges for the Sociology of Social Policy, in: sozialpolitik.ch, Vol. 1, Forum 1.3.

Opielka, Michael/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2022): Bürgergeld und die Zukunft des Sozialstaats, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 102, 2, S. 95–99.

Schneider, Ulrike/Susani, Anita/Gimelli, Tommaso (2022): und Klimawandel. Kapitel 18 für APCC Special Report „Strukturen für ein klimafreundliches Leben“ (Ms.).

Shiller, Robert J. (2020): Narrative Wirtschaft. Wie Geschichten die Wirtschaft beeinflussen – ein revolutionärer Erklärungsansatz, 2. Aufl., Kulmbach.

Stede, Jan/Bach, Stefan u.a. (2020): Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO2-Preis. Politikberatung kompakt 155, Berlin.

WBGU (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten. Berlin.

Zimmermann, Katharina/Graziano, Paolo (2020): Mapping Different Worlds of Eco-Welfare States, in: Sustainability 12 (5), S. 1–20.

Anzeige





- ▶ Strategie
- ▶ Organisationsentwicklung
- ▶ Interim-Management
- ▶ Leistungs- und Vergütungsverhandlungen

Birgitta Neumann | b.neumann@contec.de | +49 234 45273 153 | [contec.de](https://www.contec.de)



Erfahren Sie mehr über unser Beratungsangebot für Organisationen der Sozialen Arbeit