

Ute Klammer, Antonio Brettschneider (Hg.)

Vorbeugende Sozialpolitik

Ergebnisse und Impulse



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Ute Klammer, Antonio Brettschneider (Hg.)

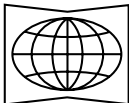
Vorbeugende Sozialpolitik

Ergebnisse und Impulse

Ute Klammer, Antonio Brettschneider (Hg.)

Vorbeugende Sozialpolitik

Ergebnisse und Impulse



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© WOCHENSCHAU Verlag,
Dr. Kurt Debus GmbH
Frankfurt/M. 2021

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Umschlaggestaltung: Ohl Design
Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier
Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag
ISBN 978-3-7344-1282-0 (Buch)
E-Book ISBN 978-3-7344-1283-7 (PDF)
DOI <https://doi.org/10.46499/1539>

Inhalt

UTE KLAMMER, ANTONIO BRETTSCHEIDER

Einleitung 9

ANTONIO BRETTSCHEIDER, UTE KLAMMER

Vorbeugende Sozialpolitik: Grundlinien eines sozialpolitischen
Forschungsprogramms 12

Schwerpunkt I: Normative und konzeptionelle Grundlagen

UTE KLAMMER

Einführung in den Schwerpunkt und Einordnung wichtiger Ergebnisse .. 101

WOLFGANG SCHROEDER, TANJA KLENK, ALEXANDER BERZEL,

MAREN STÖBER, ALEXANDER AKEL

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und
neue soziale Risiken – Kommunikation und Steuerung vorbeugender
Sozialpolitik in den Bundesländern 115

SEBASTIAN DIRKS, FABIAN KESSL, HANNAH OBERT

Innovation durch Kleinräumigkeit? Sozialraumorientierung in der
Jugendhilfe – am Beispiel der Allgemeinen Sozialen Dienste in
Nordrhein-Westfalen 121

MARIA ICKING, ULRICH DEINET

Offene Kinder- und Jugendarbeit und Prävention – (Wie) Passt das
zusammen? 128

DAGMAR WESSLER-POSSBERG

Zeitautonomie und Work-Life-Balance – Impulse für eine
lebensphasengerechte Arbeitszeitpolitik in kleinen und mittleren
Unternehmen in NRW 135

GERHARD BÄCKER

Gute Arbeit als Aufgabe einer vorsorgenden Sozialpolitik – Ein
Überblick über Problemfelder und soziale Risiken der Erwerbsarbeit ... 142

DANIELA BRÜKER, SIMONE LEIBER, SIGRID LEITNER

Vorbeugende Pflege- und Sozialpolitik – Herausforderungen und (kommunale) Gestaltungspotenziale in NRW	149
---	-----

Schwerpunkt II: Governance

TOM HEILMANN

Einführung in den Schwerpunkt und Einordnung wichtiger Ergebnisse ..	159
--	-----

KAROLA KÖHLING, SYBILLE STÖBE-BLOSSEY

Berufsorientierung für jugendliche Flüchtlinge als Kooperationsaufgabe ..	176
---	-----

JOHANNES SCHÄDLER, JAN-FREDERIK FRÖHLICH, MARTIN F. REICHSTEIN

Koordinationspotenziale kommunaler Teilhabepolitik in der Pflege, Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie (KoKoP)	184
---	-----

KATHARINA BÖHM, DOROTHEA KLINNERT, JONAS WEIDTMANN

Krankenkassen als Partner der kommunalen Gesundheitsförderung und Prävention (GFP) – Bedingungen für die erfolgreiche Umsetzung des Präventionsgesetzes durch die Kommunen in NRW	191
---	-----

JÖRG FISCHER, RAIMUND GEENE

Gelingsbedingungen der Kooperation von Kinder- und Jugendhilfe und Gesundheitswesen – Handlungsansätze und Herausforderungen im Kontext kommunaler Präventionsketten	198
--	-----

BENJAMIN FRONCEK, HANNA BRAUN

Willkommensbesuche in NRW als Instrument vorbeugender Sozialpolitik – Ergebnisse einer quantitativen Untersuchung	205
--	-----

THOMAS LEY, UDO SEELMEYER

Informationstechnologien in der vorbeugenden Sozialpolitik – Bestandsaufnahme, Funktionen und Perspektiven	212
---	-----

ANDREA TABATT-HIRSCHFELDT, JÜRGEN STREMLow, FRANK UNGER,

ULI SANN, OLIVER KESSLER, THEA-MARIA CAPUTO-SANN

Rahmenbedingungen integrierter Sozialplanung – Rollenverständnisse und Kompetenzprofile von Sozialplaner_innen und Sozialdezernent_innen	220
---	-----

STEPHAN RIXEN

Finanzierung von vorbeugender Sozialpolitik – Kommunen im Nothaushalt	227
---	-----

Schwerpunkt III:**Nutzer_innen und Adressat_innen vorbeugender Sozialpolitik****KATJA JEPKENS**

Einführung in den Schwerpunkt und Einordnung wichtiger Ergebnisse ..	237
--	-----

HELENA Kliche, VICKY TÄUBIG

Schule und Hilfen zur Erziehung	251
---------------------------------------	-----

ALEXANDRA GRAEVSKAIA, UTE KLAMMER, MATTHIAS KNUTH**(UNTER MITARBEIT VON ELENA BURAWZEW)**

Nachqualifizierung zugewanderter Akademiker_innen als Strategie vorbeugender Sozialpolitik	258
--	-----

DIANA AUTH, PETRA KAISER, SIMONE LEIBER, SIGRID LEITNER

Sorgende Angehörige als Adressat_innen einer vorbeugenden Pflegepolitik – Eine intersektionale Analyse	265
--	-----

GERTRUD OELERICH, ANDREAS SCHAARSCHUCH**(UNTER MITARBEIT VON INES HIEGEMANN, KRISTIN BEER)**

Barrieren der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen	272
---	-----

Schwerpunkt IV:**Monitoring und Evaluation****CHRISTOPH GILLE**

Einführung in den Schwerpunkt und Einordnung wichtiger Ergebnisse ..	281
--	-----

WOLFGANG BÖTTCHER, STEFAN KÜHNE

Schulstatistische Individualdaten zur Rekonstruktion von Bildungsverläufen	297
--	-----

DAVID H. GEHNE, JÖRG-PETER SCHRÄPLER

Kommunales Präventionsmonitoring: Konzept – Umsetzungspotentiale – Alternativen	304
---	-----

SARAH ULRICH

Monitoring kommunaler Präventionsketten – Teilhabewirkung vor Ort
abbilden und bewerten 311

NADINE SEDDIG, GERDA HOLZ, BENJAMIN LANDES

Die subjektive Wahrnehmung von Armut und sozialer Ausgrenzung –
Stand der Forschung und Perspektiven für vertiefende Erhebungen 318

MONA GRANATO, BETTINA MILDE, JOACHIM GERD ULRICH

Passungsprobleme auf dem nordrheinwestfälischen Ausbildungsmarkt –
Zentrale Ergebnisse und Handlungsempfehlungen 325

PETER BARTELHEIMER, JUTTA HENKE

Vom Leitziel zur Kennzahl – Teilhabe messbar machen 335

ANNA NUTZ, HERBERT SCHUBERT

Sozialplanung in Kreisen – Evaluation der Einführung einer integrierten
Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen 342

Impulse und Ausblick

UTE KLAMMER, ANTONIO BRETTSCHEIDER

Vorbeugende Sozialpolitik: Impulse für Politik und Wissenschaft 351

FRANK NULLMEIER

Ausblick: Wissenschaft und Politik im Dialog – Nachhaltige Gestaltung
sozialpolitischer Politikberatung 368

Autor_innen 389

Einleitung

Im Jahr 2014 wurde, aufbauend auf einem Dialog zwischen dem Wissenschaftsministerium NRW und engagierten Professor_innen aus den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, das „Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V.“ (FGW) mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Ausgangspunkt war das gemeinsame Anliegen, in Zeiten komplexer sozialer, politischer und ökonomischer Entwicklungen wissens- und erfahrungsbasierte Gestaltungsoptionen zur Stärkung des sozialen und politischen Zusammenhalts moderner Gesellschaften bereitzustellen und Impulse zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung im Sinne einer pluralen und zugleich sozial integrierten Gesellschaft zu geben. Über dialogorientierte Formate griff das FGW daher relevante Themen auf und hat diese unter Einbindung der jeweiligen Akteurinnen und Akteure aus Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung und Wissenschaft bearbeitet. Indem auf innovative Weise Forschungsförderung und eigene wissenschaftliche Forschung zu Fragen des sozialen und politischen Zusammenhalts mit neuen Dialog- und Transferformaten verknüpft wurden, wurde der Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft befördert. Im Zentrum der Arbeit im FGW standen dabei die Themenbereiche „Digitalisierung von Arbeit – Industrie 4.0“, „Integrierende Stadtentwicklung“, „Neues ökonomisches Denken“, „Rechtspopulismus, soziale Frage & Demokratie“ sowie „Vorbeugende Sozialpolitik“. Zudem wurde durch das FGW das „Netzwerk Arbeitsforschung NRW“ initiiert und organisiert. Gemeinsam mit zahlreichen Kooperationspartnerinnen und -partnern sind bis zum Auslaufen der Projektförderung im Jahr 2020 unter der Verantwortung des FGW rund 100 wissenschaftliche Projekte und Expertisen durchgeführt worden, deren Ergebnisse jeweils als FGW-Studie und verdichtet als kurzes FGW-Impulspapier veröffentlicht wurden. Zudem wurden mehr als 130 öffentliche Dialogveranstaltungen organisiert.

Mit dem Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“ (VSP) hat sich das FGW einer Thematik gewidmet, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten europaweit an Bedeutung gewonnen hat und auch in NRW in jüngerer Zeit (sozial-)politisch stark aufgegriffen wurde. Je nach Intention und Fokus als „präventive“, „sozialinvestive“, „vorsorgende“ oder „vorbeugende“ Politik betitelt, steht sie für einen paradigmatischen Wechsel in der Sozialpolitik, von dem sich die ei-

nen einen positiven ökonomischen „return on investment“ sozialpolitischer Maßnahmen, aber auch mehr Chancengerechtigkeit im Vergleich zu kompensierenden und statuskonservierenden Geldleistungen versprechen, während andere entsprechende Ansätze gerade aufgrund des ökonomistischen und teilweise paternalistischen Ansatzes kritisch sehen. Dabei wurde das weite Feld vorbeugender Sozialpolitikansätze bisher konzeptionell und theoretisch wenig systematisiert und empirische Forschung konzentrierte sich meist nur auf Ausschnitte, insbesondere auf Investitionen in die frühkindliche Bildung. Das FGW hat vor diesem Hintergrund mit der Förderung von größeren Forschungsprojekten und kleineren Expertisen in den Jahren 2014–2019 einen wesentlichen Beitrag zur systematischen Erforschung von Ansätzen präventiv orientierter Sozialpolitik und der Bündelung von Handlungs- und Erfahrungswissen im Kontext der vorbeugenden Sozialpolitik in NRW und darüber hinaus geleistet. Insgesamt sind hier 27 Studien und – als korrespondierende Kurzformate – ebenso viele „FGW-Impulse“ entstanden, die den vier Schwerpunkten des VSP-Forschungsprogramms zugeordnet werden können: Erforscht wurden normative und konzeptionelle Grundlagen vorbeugender Sozialpolitik, Aspekte der Governance einschlägiger Ansätze und Programme, die Perspektiven von Adressat_innen und Nutzer_innen entsprechender Programme sowie schließlich Fragen der Evaluation und des Monitorings vorbeugender Sozialpolitik. Die jeweils ca. vierseitigen Impulse, die von den 27 wissenschaftlichen Autor_innenteams auf der Basis ihrer Projektergebnisse erstellt und anschließend professionell lektoriert wurden, richten sich bewusst nicht ausschließlich an ein wissenschaftliches Publikum, sondern an alle Interessierten aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, die Interesse an Fragen präventiver, vorbeugender Ansätze in der (Sozial-)Politik haben.

Die Impulse wurden (wie die Studien) sukzessive auf der Website des FGW veröffentlicht (www.fgw-nrw.de) und inzwischen auch dauerhaft über die Datenbank von GESIS (www.gesis.org) verfügbar gemacht, bisher aber nicht in einen Zusammenhang gebracht. Mit dem vorliegenden Buch wird nun nach Abschluss des fünfjährigen Forschungsprogramms Interessierten aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ein umfassender Einblick in die Arbeit des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW durch eine Zusammenführung der Forschungsergebnisse im Rahmen einer gemeinsamen Publikation ermöglicht. In einem ausführlichen einleitenden Beitrag analysieren wir die Entwicklung und Spielarten vorbeugender Sozialpolitik auf europäischer, deutscher und NRW-Ebene, spannen einen Analyserahmen auf, der „Vorbeugende Sozialpolitik“ als Ansatz zur Befähigung entlang des gesamten Lebens-

laufs begreift, und ordnen das von uns verantwortlich konzipierte Forschungsprogramm hier ein.¹ Im Anschluss werden die vier Arbeitsschwerpunkte vorgestellt, jeweils eingeführt durch Übersichtskapitel, die die Fragestellungen und Erkenntnisse des jeweiligen Schwerpunkts sowie Verbindungslinien zwischen den Studien herausarbeiten. Unter jedem Schwerpunkt finden sich die Impulspapiere, die einen schnellen Überblick über die jeweilige Studie und die wichtigsten Ergebnisse bieten. Den Abschluss bilden eine kurze Zusammenfassung übergreifender Ergebnisse des Forschungsprogramms sowie – im Sinne eines Ausblicks – eine im Rahmen des Forschungsprogramms beauftragte Studie zur Situation und weiteren Entwicklungsdesideraten der sozialpolitischen Politikberatung.

Die in diesem Band versammelten Impulspapiere spiegeln überwiegend den jeweiligen Sach- und Kenntnisstand zum Veröffentlichungsdatum wieder, in einzelnen Fällen sind sie bei Bedarf von den Autor_innen für die vorliegende Publikation überarbeitet und aktualisiert worden. QR-Codes am Ende des jeweiligen Impulspapiers ermöglichen Interessierten den direkten Zugang zu der gesamten zugrundeliegenden Studie über die GESIS-Datenbank.² Das Buch spannt auf diese Weise einen Bogen von der europäischen Debatte um vorbeugende, präventive oder auch „investive“ Politikansätze bis hin zur Untersuchung der Umsetzung und der Wirkungen konkreter vorbeugender sozialpolitischer Programme in Deutschland und insbesondere in NRW. Zugleich vereint es konzeptionelle und empirische Überlegungen mit Analysen und Vorschlägen zum künftigen politischen Handlungsbedarf. Wir hoffen, hiermit einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion und zum gesellschaftlichen Dialog zur zukünftigen Gestaltung von Sozialpolitik leisten zu können.

-
- 1 Ute Klammer fungierte am FGW als themenverantwortliches Vorstandsmitglied für den Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“, Antonio Brettschneider war von 2015– 2018 wissenschaftlicher Referent am FGW für den Bereich „Vorbeugende Sozialpolitik“. Spätere Referent_innen dieses Bereichs waren Christoph Gille, Katja Jepkens, Ralitsa Petrova-Stoyanov und Tom Heilmann, die jeweils einzelne Studien betreut haben und teilweise Einleitungskapitel zu den verschiedenen Schwerpunkten dieses Buches beigeleitet haben. Für Unterstützung bei der Erstellung des Manuskripts danken wir zudem Lara Altenstädter.
 - 2 Es ist darauf hinzuweisen, dass basierend auf den durch das FGW geförderten Forschungsprojekten von den jeweils beteiligten Wissenschaftler_innen auch zahlreiche weitere Publikationen veröffentlicht sowie Materialien für den Wissenschaft-Praxis-Transfer erstellt wurden.

Vorbeugende Sozialpolitik: Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

1. Einleitung

Vorbeugende und sozialinvestive Politikansätze haben in den letzten Jahren in der Sozialpolitik zunehmend an Bedeutung gewonnen. Im Kontext der Diskussion um zielführende Strategien zur Überwindung bzw. Reduzierung von Chancenungleichheiten hat sich ein breiter Konsens herausgebildet, dass es sowohl effektiver als auch normativ angemessener ist, die Entstehung sozialer Problemlagen vorbeugend zu vermeiden, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren. Insbesondere das in den letzten beiden Jahrzehnten auf europäischer Ebene stark vorangetriebene Paradigma der „Sozialinvestition“ (Esping-Andersen et al. 2002, Europäische Kommission 2013a) sieht einen Wechsel von einer nachsorgend-kompensatorischen zu einer vorsorgenden und „investiven“ Sozialpolitik vor, die ihren Fokus verstärkt auf präventive Interventionen in frühen Lebensphasen legt, um problematischen Sozialisations- und Lebensverläufen vorzubeugen. Auch in verschiedenen Feldern der deutschen Sozialpolitik hat der Präventionsgedanke in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen- von der Familien- und Bildungspolitik über die Kinder- und Jugendhilfe bis hin zur Gesundheits- und Pflegepolitik.

Ziel dieses einführenden Kapitels ist es, das am FGW entwickelte Forschungsprogramm „Vorbeugende Sozialpolitik“ hinsichtlich seiner sozialpolitischen Hintergründe, seiner theoretischen und programmatischen Grundlagen und seiner spezifischen Analyseperspektive vertiefend zu beschreiben und systematisch zu strukturieren. Das Konzept „Vorbeugende Sozialpolitik“ soll dabei in zweifacher Hinsicht ausgearbeitet und diskutiert werden: als normativ fundierte *sozialpolitische Programmatik* und als *sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm*.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein ausführlicher Überblick über die sozialpolitischen Hintergründe präventiv-investiver Politikkonzepte und ihre schrittweise Entwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten gegeben. Ausgangspunkt ist das auf europäischer Ebene entwickelte Konzept der Sozialinvestition, das auch im Umbau des deutschen Wohlfahrtsstaates eine tragende Rolle ge-

spielt hat. Ein besonderer Fokus liegt auf der Analyse der sozialpolitischen Entwicklung im Bundesland Nordrhein-Westfalen, da hier sowohl auf der Ebene der Landespolitik als auch auf der Ebene der Kommunen vielfältige Programme und Maßnahmen entwickelt worden sind und auch aktuell weiter verfolgt werden, die im Sinne einer vorbeugenden Sozialpolitik auf die Weiterentwicklung sozialstaatlicher Leistungs- und Unterstützungssysteme abzielen.

Anschließend werden die normativen und konzeptionellen Grundlagen des Konzepts „Vorbeugende Sozialpolitik“, wie es in den Jahren 2015–2019 im Kontext der programmatischen Arbeit des FGW entwickelt worden ist, ausführlich ausgearbeitet und erläutert (Abschnitt 3). Hierbei stehen insgesamt vier Kernelemente im Vordergrund: Die normative Orientierung an den sozialpolitischen Leitbildern der Autonomie und der Chancengleichheit, die Entwicklung eines ganzheitlichen, reflektierten Präventionsverständnisses, das Konzept einer „aktiven“ sozialen Lebenslaufpolitik und die Notwendigkeit integrierter, reichsübergreifender Handlungsstrategien.

Darauf aufbauend werden im vierten Abschnitt die zentralen Fragestellungen und Erkenntnisinteressen des sozialwissenschaftlichen Forschungsprogramms „Vorbeugende Sozialpolitik“ vorgestellt. Um das komplexe und weitläufige Untersuchungsfeld zu strukturieren, wurden dabei insgesamt vier eng miteinander verknüpfte thematische Schwerpunkte definiert: Normative und konzeptionelle Grundlagen, Governance (Planung, Steuerung, Finanzierung und Umsetzung), Adressat_innen und Nutzer_innen sowie Monitoring und Evaluation vorbeugender Sozialpolitik. Das verbindende Element dieser vier Forschungsschwerpunkte ist die übergreifende Frage, wie der Übergang zu einer befähigenden, präventiven und autonomiefördernden sozialen Lebenslaufpolitik in den verschiedenen Handlungsfeldern der deutschen Sozialpolitik ausgestaltet und befördert werden kann.

2. „Investition“ und „Prävention“ als sozialpolitische Leitbilder – Hintergründe des Konzepts

Vorbeugende Sozialpolitik ist ein Konzept, welches sich aus verschiedenen Entwicklungen und Diskursen speist, die sowohl auf europäischer und internationaler Ebene, auf nationaler Ebene und auch auf der Ebene einzelner deutscher Bundesländer und Kommunen stattgefunden haben bzw. stattfinden. Inhaltliche Impulse stammen sowohl aus dem theoretisch-wissenschaftlichen Bereich, aus dem politischen Bereich wie auch aus dem Bereich der (lokalen und regionalen) Praxis.

Man kann hier gewissermaßen von einer doppelten Bewegung und Entwicklung sprechen: Auf der einen Seite lässt sich eine eng mit der Semantik der „Sozialinvestition“ (*social investment*) verbundene Bewegung *von oben* identifizieren, die zunächst in europäischen und internationalen Expertenzirkeln und in der vergleichenden Sozialstaatsforschung und Politikberatung ihren Ausgangspunkt genommen hat, auf der Ebene der OECD und insbesondere der Europäischen Union allmählich an politischer Breitenwirkung gewonnen hat und Stück für Stück auch in die Politik der Mitgliedsstaaten diffundiert ist. Auf der anderen Seite gab und gibt es aber durchaus auch eine Bewegung *von unten*, die im Wesentlichen von den Kommunen und zum Teil auch den Wohlfahrtsverbänden, d.h. von der konkreten praktischen Arbeit und der Fachlichkeit „vor Ort“ ausgegangen ist und in verschiedenen Bundesländern (u.a. in Nordrhein-Westfalen) immer stärker in den administrativen und politischen Raum vorgedrungen ist. Hier sind insbesondere Begrifflichkeiten wie „Prävention“ und „Vernetzung“ relevant.

In den folgenden Abschnitten wird die Entwicklung investiver und präventiver Politikansätze auf verschiedenen Ebenen, nämlich auf der Ebene des europäischen und internationalen Diskurses, auf der Ebene der deutschen Sozialpolitik sowie auf der Ebene der Länder und Kommunen am Beispiel des Bundeslandes NRW nachgezeichnet.

2.1 Der europäische und internationale Reformdiskurs und das Paradigma der „Sozialinvestition“

In der europäischen und internationalen Diskussion der 1990er Jahre war vor dem Hintergrund der großen ökonomischen und sozialen Veränderungen (Globalisierung, demografischer Wandel, gewandelte Geschlechterrollen, neue soziale Risiken etc.) ein starker Erneuerungsbedarf des traditionellen Sozialstaatsmodells der Nachkriegsära diagnostiziert worden; insbesondere den kontinentaleuropäisch-konservativen „Sozialversicherungsstaaten“ wurden tiefgreifende Strukturprobleme attestiert (Esping-Andersen 1996a, 1996b). Zu den wichtigsten Kritikpunkten gehörten die hohe Belastung des „Faktors Arbeit“ durch Sozialbeiträge, die nach wie vor dominierende Orientierung der sozialen Sicherungssysteme am Modell des „male breadwinner“, die eher nachsorgende und statuskonservierende Ausrichtung und damit einhergehend die Vernachlässigung wichtiger zukunftsorientierter Bereiche wie der Bildungs-, Familien- und Gleichstellungspolitik.

Angesichts der im Laufe der 1990er Jahre anhaltenden Wachstumsschwäche und der zunehmenden Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedsstaaten wurde auf

der europäischen Ebene ein beschäftigungspolitischer Kurswechsel propagiert – weg von dem bisherigen Ansatz, der in de-kommodifizierender Absicht darauf abzielte, größere Teile der Bevölkerung in bestimmten Lebensphasen und -situationen von der Teilnahme am Arbeitsmarkt „freizustellen“, und hin zu einem Ansatz, der in re-kommodifizierender Form auf die Universalisierung der Arbeitsmarktteilnahme und die Maximierung des gesellschaftlichen Erwerbspersonenpotenzials setzt. Diese neue Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf „Aktivierung“ (*activation*) und „Beschäftigungsfähigkeit“ (*employability*), Steigerung der Erwerbstätigkeit und Verlängerung der Lebensarbeitszeit, schlug sich u.a. in den quantitativen Vorgaben und Zielsetzungen nieder, die im Rahmen der 1997 ins Leben gerufenen Europäischen Beschäftigungsstrategie sowie im Rahmen der „Lissabon-Ziele“ von 2000 beschlossen worden sind (Gesamtbeschäftigungsquote von mindestens 70%, Frauenbeschäftigungsquote von mindestens 60% sowie eine Beschäftigungsquote von 50% für ältere Arbeitnehmer_innen zwischen 55 und 64 Jahren etc.).

Das Konzept der „Sozialinvestition“

Das sozialpolitische Paradigma der Sozialinvestition („Social Investment“, vgl. Esping-Andersen 1996c, OECD 1997a, 1997b, Pearson/Scherer 1997, Giddens 1998, Esping-Andersen et al. 2002, Palier 2006, Morel et al. 2012, Vandenbroucke et al. 2011, Hemerijck 2017) ist in seinen Grundzügen bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre entwickelt worden und hat in den 2000er und 2010er Jahren stark an Bedeutung gewonnen.¹ Man kann hier von einem „dominant paradigm in European social policymaking“ sprechen (Cantillon/Van Lancker 2013).

Das Paradigma der Sozialinvestition sieht eine konzeptionelle Neuorientierung der Sozialpolitik und eine dementsprechende Neugewichtung der sozialpolitischen Ausgabenprioritäten in Richtung eines „comprehensive and universal human capital upgrading“ vor (Esping-Andersen 1996c: 264). Sowohl im Hinblick auf die Verbesserung arbeitsmarktbezogener individueller Inklusionschancen als auch im Hinblick auf das Ziel einer verbesserten Kompatibilität der Sozialpolitik mit den neuen, „post- industriellen“ Erfordernissen der globalisierten „Wissengesellschaft“ wird hier eine Politikstrategie propagiert, „that shifts the accent of social citizenship from its present preoccupation with income maintenance towards a menu of rights to *lifelong* education and qualification“ (Esping-Andersen 1996c: 260).

1 Vorgedacht wurde dieser Ansatz u.a. in Kanada (Mendelson 1993, Myles/Street 1995) sowie in Großbritannien (Commission on Social Justice 1994).

Im Kern geht es dem Sozialinvestitionsparadigma darum, ökonomische Ziele (die Entwicklung von Humankapital und Sicherung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit sowie die Steigerung der Qualität und der Produktivität der Arbeitskräfte) und soziale Ziele (gesellschaftliche Integration, sozialer Zusammenhalt, Reduzierung sozialer Ungleichheit) gewinnbringend miteinander zu verknüpfen. Der Schwerpunkt dieser „positive-sum welfare strategy of the future“ (Esping-Andersen 1996c: 261) soll auf „investment in human capital wherever possible, rather than direct provision of economic maintenance“ liegen (Giddens 1998: 117); der traditionelle Sozialstaat sollte durch einen „Sozialinvestitionsstaat“ ersetzt werden: „In place of the welfare state we should put the *social investment state*“ (ebd.).

Zentrales Ziel des „sozialinvestiven Wohlfahrtsstaats“ ist ein möglichst hoher Beschäftigungsstand der Bevölkerung; als „investive“ Maßnahmen lassen sich insbesondere diejenigen sozialpolitischen Programme definieren, die darauf abzielen, die Beschäftigungsfähigkeit von Personen zu verbessern, Menschen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren und das Humankapital von (zukünftigen) Arbeitskräften zu erhöhen. Zu den Kernelementen sozialinvestiver Politik gehören eine am Prinzip des „lebenslangen Lernens“ ausgerichtete *Bildungspolitik*, die von der frühkindlichen Bildung über das allgemeine Schulsystem bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter reicht, eine aktive bzw. „aktivierende“ *Arbeitsmarktpolitik*, die eine schnelle Wiedereingliederung Arbeitsloser und den Erhalt ihrer Beschäftigungsfähigkeit anstrebt, und eine umfassende *Familien- und Vereinbarkeitspolitik*, die die Erwerbschancen von Frauen und insbesondere Müttern substanziell erhöht. Die Erwerbsteilhabe von Frauen soll durch eine Entlastung von unbezahlter Sorgearbeit („De-Familisierung“) gefördert werden, u. a. durch einen massiven Ausbau außerhäuslicher Kinderbetreuungsmöglichkeiten, beschäftigungsfreundlichere Schulunterrichtszeiten, familienunterstützende soziale Dienste und eine stärkere Unterstützung bei der Angehörigenpflege. Zur Verlängerung der effektiven Lebensarbeitszeit soll die Erhöhung bzw. Flexibilisierung des Renteneintrittsalters durch eine Strategie des „aktiven Alterns“ (*active ageing*) unterstützt werden, die u. a. auf die gezielte Gesundheitsförderung und Weiterbildungsbeteiligung älterer Arbeitskräfte setzt. Die Orientierung am Lebenslauf und das Prinzip der Prävention sind wesentliche Bestandteile des Sozialinvestitionsgedankens; so betont Esping-Andersen, dass „eine wirklich effektive und nachhaltige sozialinvestive Politik systematisch auf vorsorgende, präventive Maßnahmen setzen muss“ (Esping-Andersen 2004: 193).

Die geforderte Umstellung von der statuskonservierenden Sicherung des Lebensstandards zur chancenorientierten Gewährleistung lebenslanger „Human-

kapitalgarantien“ erfordert eine Umschichtung sozialpolitischer Ausgabenprioritäten von „passiven“ finanziellen Transferleistungen zu „aktivierenden“ sozialen Dienstleistungen und damit auch von der Ruhestandsphase hin zu früheren Phasen im Lebenslauf, d.h. zugespitzt formuliert: „putting less emphasis on the elderly (less expenditure on pensions) and more on investing in the future“ (Palier 2006: 114). Generell wird „aktivierenden“ Maßnahmen, die auf die Förderung der individuellen Arbeitsmarktteilnahme abzielen, ein Vorrang gegenüber „passiven“ Einkommenstransfers eingeräumt.

Das Sozialinvestitionsparadigma basiert auf dem Gedanken einer Positivsummenlösung, einer neuen Verknüpfung von sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Effizienz. Es argumentiert dabei sowohl auf einer ökonomisch-fiskalischen als auch auf einer sozial- und gesellschaftspolitischen Ebene. Das ökonomische Argument lautet, dass sozialpolitische Leistungen volkswirtschaftlich nicht nur als „unproduktive“ Ausgaben zu betrachten sind, sondern vielmehr eine „Produktivkraft“ darstellen und einen Beitrag zur ökonomischen Effizienz leisten können. Insbesondere Investitionen in das Humankapital und in eine gut ausgebildete Bevölkerung stärken Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in einer stärker wissensbasierten Ökonomie. Eng verbunden mit dem ökonomischen Argument ist das fiskalische Argument: Ausgaben für Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Familien- und Vereinbarkeitspolitik stellen insofern Investitionen dar, als dass sie dazu beitragen können, zukünftige Sozialausgaben (insbesondere im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit oder der Erwerbsminderung) zu senken und somit mittel- und langfristig den Sozialhaushalt zu entlasten. Insbesondere Ausgaben für frühkindliche Bildung versprechen in diesem Sinne eine hohe fiskalische Rendite.

Die gesellschaftliche Chancengleichheit und die soziale Durchlässigkeit, so das gerechtigkeitspolitische Argument, werden im Rahmen des Sozialinvestitionskonzeptes vor allem dadurch erhöht, dass die intergenerationelle Weitergabe von Lebens- und Beschäftigungschancen durch eine gezielte Förderung von Bildungsprozessen insbesondere in der (frühen) Kindheit durchbrochen wird. Die De-Familiarisierung der Sorgearbeit eröffnet Frauen die Möglichkeit, sich nicht zwischen Kindern und Lohnarbeit entscheiden zu müssen und fördert dadurch die finanzielle Unabhängigkeit von einem Partner und/oder dem Staat. Die Steigerung der Erwerbsteilnahme insbesondere von Müttern ist gemäß dieser Argumentation nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter; durch das zusätzlich generierte Erwerbseinkommen leistet sie darüber hinaus auch einen substanziellen Beitrag zur Reduzierung der Familien- und Kinderarmut (Esping-Andersen 2003, 2004).

Der Bedeutungsgewinn des Sozialinvestitionsparadigmas

Die starke Verbreitung des Sozialinvestitionsansatzes in der akademischen und politischen Debatte geht zu einem guten Teil auf internationale Organisationen wie die OECD und die EU zurück, die diesen sozialpolitischen Perspektivwechsel unterstützt und seine Ausarbeitung gefördert haben. So wurde im Rahmen einer von der OECD ausgerichteten Expert_innenkonferenz im November 1996, an der führende europäische Sozialpolitikforscher_innen wie Gösta Esping-Andersen und Fritz Scharpf teilnahmen, unter der Überschrift „The new Social Policy Agenda“ ausdrücklich für einen „Social investment approach“ plädiert, der seinen Fokus auf präventive Unterstützung in frühen Phasen des Lebenslaufs legt und ein besonderes Augenmerk darauf richtet, die „Erträge“ aus Sozialausgaben zu maximieren (OECD 1997a). Im Rahmen des von der OECD propagierten Perspektivenwechsels von einer geldleistungs- zu einer investitionsorientierten Sozialpolitik („*shifting from a social expenditure to a social investment perspective*“, OECD 1997b: 14, vgl. Pearson/Scherer 1997) spielte das Motiv des „*Human capital investment*“ eine zentrale Rolle (OECD 1998).

Auf der EU-Ebene „wurde das Konzept des Sozialinvestitionsstaats im Fahrwasser der EU-Beschäftigungsstrategie als europäische Sozialpolitikstrategie ausformuliert mit dem Ziel, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas sozialpolitisch zu flankieren“ (Leßmann et al. 2018: 263). Im Kontext der Lissabon-Strategie wurden verschiedene Expertenpapiere zur Zukunft der Sozialpolitik und des Europäischen Sozialmodells erstellt, die wesentliche Elemente des Sozialinvestitionsansatzes beinhalten (Ferrera et al. 2000, vgl. Ferrera/Rhodes 2000, 2003). Im Rahmen der belgischen Ratspräsidentschaft der EU (2001) wurde die für den Sozialinvestitionsansatz wegweisende Studie „Why we need a new welfare state“ (Esping-Andersen et al. 2002, vgl. hierzu auf Deutsch: Esping-Andersen 2003, 2004) beauftragt, die das Konzept einer „Child-Centered Social Investment Strategy“ ausformulierte. Elemente des Sozialinvestitionsansatzes sind in den darauffolgenden Jahren in eine Vielzahl von europäischen Expertenpapieren und Verlautbarungen eingeflossen, u.a. auch im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung. Bei den Bestrebungen, das Sozialinvestitionsparadigma in der europäischen Sozialpolitik voranzutreiben und in den nationalen Sozialpolitiken der Mitgliedsstaaten zu verankern, handelte es sich allerdings in erster Linie um Versuche einer eher ideellen Beeinflussung bzw. einer „soft governance“ ohne unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit.

Besondere politische Relevanz und Aufmerksamkeit erlangte der Sozialinvestitionsgedanke auch durch die Publikation „The Third Way: The Renewal of Social Democracy“ von Anthony Giddens (1998), die im Umfeld der europäi-

schen Sozialdemokratie intensiv rezipiert wurde und eine zentrale konzeptionelle Grundlage für das gemeinsame Diskussionspapier zur Erneuerung der europäischen Sozialdemokratie des damaligen britischen Ministerpräsidenten Tony Blair und des damaligen deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder bildete (Schröder/Blair 1999).

Im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 ff. ist das Konzept der Sozialinvestition auf der politischen und praktischen Agenda zunächst in den Hintergrund gerückt; angesichts des wirtschaftlichen Einbruchs in vielen EU-Mitgliedsstaaten stand über Jahre hinweg eine Politik der Austerität und des wohlfahrtsstaatlichen Rückbaus (*retrenchment*) im Vordergrund. Mit dem „Europäischen Semester“ wurden im Zuge der Krise verbindliche, mit Sanktionsmechanismen versehene Steuerungsinstrumente der Fiskalpolitik stark ausgebaut (u.a. *economic deficit procedure*, *macroeconomic imbalance procedure*). Die grundsätzliche Asymmetrie zwischen der sozialen und der wirtschaftlichen Dimension der europäischen Entscheidungs- und Steuerungsmechanismen wurde dadurch weiter verstärkt.

Seitens führender europäischer Sozialpolitikexpert_innen wurde vor diesem Hintergrund für einen europäischen „Sozialinvestitionspakt“ argumentiert, um die einseitige Fixierung auf Austerität zu überwinden und den politischen Fokus von kurzfristigen Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung auf langfristige und zukunftsorientierte Ziele zu verschieben (Vandenbroucke et al. 2011). Im Zuge der allmählichen Wiederbelebung der sozialpolitischen Agenda der EU verabschiedete das Europäische Parlament im November 2012 einen „Pakt für soziale Investitionen“. Die Europäische Kommission hat am 20. Februar 2013 schließlich mit dem „Sozialinvestitionspaket“ (*social investment package*) eine umfassende beschäftigungs- und sozialpolitische Mitteilung vorgelegt, in der sie die Mitgliedsstaaten explizit dazu auffordert, „Sozialinvestitionen bei der Mittelzuweisung und in der allgemeinen Architektur ihrer Sozialpolitik stärker zu berücksichtigen“ (Europäische Kommission 2013a: 11) und verstärkt in lebenslaufbegleitende und präventiv ausgerichtete Leistungen und Dienste zu investieren, die die Fähigkeiten und Qualifikationen der Menschen stärken. Ein besonderer Fokus soll dabei auf die Kindheits- und Jugendphase und die Bekämpfung der Kinderarmut gelegt werden; „Investitionen in Kinder“ sollen dazu beitragen, den „Kreislauf der Benachteiligung“ zu durchbrechen (Europäische Kommission 2013b).

Ambivalenzen des Sozialinvestitionsansatzes

Aufgrund seines technokratischen Charakters und seiner „produktivistischen“ Ausrichtung hat der Sozialinvestitionsansatz in der akademischen Diskussion auch viel Kritik hervorgerufen. Die kritischen Einwände betreffen sowohl die normativen und konzeptionellen Grundlagen als auch die sozial- und verteilungspolitischen Auswirkungen von Sozialinvestitionspolitik. Eine Grundsatzkritik richtet sich gegen die Dominanz ökonomischer und fiskalischer Nutzenkalküle bei der Begründung sozialpolitischer Interventionen und die damit einhergehende Instrumentalisierung der Sozialpolitik. Wenn Sozialausgaben in verstärktem Maße dahingehend geprüft und danach bewertet werden, ob und inwiefern sie wirtschaftlich produktive Wirkungen und volkswirtschaftliche „Renditen“ erwirtschaften, drohen historische und normative Begründungszusammenhänge von Sozialpolitik wie die Gewährleistung sozialer Sicherheit und gesellschaftlicher Teilhabe und die Reduzierung ökonomischer Ungleichheiten ausgeblendet zu werden (Cantillon 2011; Cantillon/Van Lancker 2013). Die Priorisierung derjenigen Sozialausgaben, die mit einer nachweislichen ökonomischen und/oder fiskalischen „Rendite“ verbunden sind, geht zulasten derjenigen Bereiche, die eine solche Rendite nicht versprechen, und damit tendenziell zu Lasten einer Sozialpolitik, die die Armut mindert und die gesellschaftliche Inklusion auch jenseits der Erwerbsarbeit fördert. Die „Sozialinvestitionsrhetorik“, so die Kritik, liefere auf diese Weise eine Begründung für die Kürzung und Konditionalisierung von Sozialleistungen, die Privatisierung sozialer Risiken und die Vernachlässigung sozialpolitischer Bedarfe jenseits der direkten Förderung von Beschäftigungsfähigkeit. In diesem Kontext wurde auch grundsätzlich bezweifelt, dass die der Sozialinvestitionsperspektive inhärente Unterscheidung zwischen „investiven“ und „nicht-investiven“ Formen von Sozialausgaben tatsächlich analytisch so trennscharf ist, dass sich der Großteil der existierenden sozialstaatlichen Maßnahmen, Leistungen und Programme eindeutig in diese Dichotomie einordnen lässt (Nolan 2013).

Eine weitere Kritik richtet sich gegen den im Sozialinvestitionsparadigma implizit oder explizit enthaltenen Aspekt der stärkeren Konditionalisierung von Leistungen und der Betonung von Eigenverantwortung und Gegenleistungspflichten, die sich u.a. in dem von Anthony Giddens (1998) prominent vertretenen Diktum „*no rights without responsibilities*“ manifestiert. Wenn soziale Leistungen, insbesondere Mindestsicherungsleistungen, an Bedingungen und Gegenleistungspflichten geknüpft werden und auf diese Weise die Zugangsvoraussetzungen zu sozialstaatlichen Leistungen verschärft werden, könnte dies zu einer Aushöhlung etablierter sozialer Rechte und des Staatsbürger_innenstatus

führen. Der *social investment state* bewege sich damit in eine gefährliche Nähe zu einem restriktiv-autoritären *workfare state* (European Platform 2013).

Auch die behauptete „Kinder- und Frauenfreundlichkeit“ des Sozialinvestitionsansatzes wurde grundsätzlich in Zweifel gezogen. Der Sozialinvestitionsansatz, so die Kritik, orientiere sich eher an einer ökonomischen Verwertungslogik und fiskalischen Zwängen als an den individuellen Entwicklungschancen der Kinder. Kinder seien gar nicht in ihrer Rolle als Kinder, sondern in erster Linie als Arbeitsbürger_innen der Zukunft (*citizen-workers of the future*) von Interesse (Lister 2003). Ebenso ginge es einer auf die Förderung der Erwerbsteilnahme verengten Vereinbarkeitspolitik weniger um tatsächliche Geschlechtergerechtigkeit, als vielmehr hauptsächlich um die Maximierung der Frauenerwerbstätigkeit und der ökonomisch erforderlichen Bereitstellung von Arbeitskräften (Saraceno 2015, Klammer 2018: 41 ff.).

Diese Kontroversen verdeutlichen die grundsätzliche normative Ambivalenz und politische Auslegungsbedürftigkeit des Sozialinvestitionsansatzes (Leoni 2018). Die in diesem Zusammenhang entscheidende Frage lautet, ob sozialinvestive Leistungen (*investment*) konventionelle, auf soziale Sicherung und die Minderung von marktverursachten sozialen Ungleichheiten zielende Sicherungsleistungen (*protection*) ergänzen und erweitern oder ob sie diese vielmehr verdrängen und ersetzen sollen. Ist ein Ausbau sozialinvestiver Programme zwangsläufig mit einem Rückbau der klassischen Schutzfunktionen und einer Absenkung von Sicherungsniveaus bei den als „passiv“ etikettierten monetären Transferleistungen verknüpft? Oder ist es nicht so, dass aktivierende Maßnahmen keinesfalls als Ersatz herkömmlicher Politiken der Einkommenssicherung zu verstehen sind, sondern dass „die Linderung von Armut und Einkommensunsicherheit vielmehr eine notwendige Voraussetzung effektiver sozialinvestiver Strategien darstellt“ (Esping-Andersen 2004: 193)? Auf den Punkt gebracht: „*Social Investment – with oder against social protection?*“ (Barbier 2017).

Während nach Auffassung vieler Kritiker_innen auf der EU- und OECD-Ebene sowie in vielen nationalstaatlichen Reformprozessen eher eine „enge“, dem liberalen Sozialstaatsverständnis verwandte produktivistische Auslegung des Sozialinvestitionsansatzes dominiert, in der „passive“ Sozialleistungen und die Absicherung gegen „alte“ Risiken der Aktivierungsdimension konzeptionell und politisch untergeordnet werden, sind grundsätzlich auch erweiterte, progressiv-emanzipatorisch orientierte Interpretationsvarianten denkbar, die auf die Stärkung sozialer Staatsbürgerschaft (*social citizenship*) und Konzepte wie Ermächtigung (*empowerment*) und Autonomie setzen (Bothfeld 2016, 2017; Leßmann/Laruffa 2020). Wie die folgenden Abschnitte zeigen werden, war und ist

dieses normative Spannungsfeld auch und gerade im deutschen Reformdiskurs von großer Relevanz.

2.2 Vom Sozialversicherungs- zum Sozialinvestitionsstaat? Reformen und Diskurse in Deutschland

Der deutsche sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformdiskurs wurde in den 1990er Jahren und in der ersten Hälfte der 2000er Jahre vor dem Hintergrund der ökonomischen und sozialen Nachwirkungen der deutschen Wiedervereinigung, eines schwachen Wirtschaftswachstums, steigender Arbeitslosigkeit und zunehmender Haushaltsdefizite geführt. Im Kontext der „Standortdebatte“ der 1990er Jahre drängten insbesondere die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände auf eine Begrenzung der Sozialstaatskosten, eine Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes und eine Stärkung privater Vorsorge. Bereits in der letzten Legislaturperiode der Kohl-Regierung (1994–1998) wurden erste Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme vorgenommen. Viele der strukturellen Reformen des deutschen Sozialstaats fallen in die Amtszeit der rot-grünen Regierungskoalition unter Kanzler Gerhard Schröder (1998–2005). Ziel vieler Reformen insbesondere in den Sozialversicherungssystemen war die Senkung bzw. Begrenzung der durch die Sozialversicherungsbeiträge gebildeten Lohnnebenkosten. Hintergrund waren übergeordnete, oftmals als „alternativlos“ deklarierte wirtschafts- und fiskalpolitische Ziele wie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland, die Förderung von Wachstum und Beschäftigung und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen des deutschen Sozialstaats (Kaufmann 1997) ging es im sozialpolitischen Reformdiskurs dabei nicht ausschließlich um einen quantitativen Rückbau sozialer Sicherungsstandards (*retrenchment*), sondern oftmals auch um die Suche nach geeigneten Konzepten und Perspektiven für eine Modernisierung und einen qualitativen Umbau der bestehenden Wohlfahrtsarchitektur.

„Konsumtive“ versus „investive“ Staatsausgaben

Die auf der europäischen Ebene entwickelte und propagierte Sozialinvestitionsperspektive hatte auch auf den deutschen Sozialstaatsdiskurs einen nicht unwesentlichen Einfluss. Das Sozialinvestitionsparadigma wurde insbesondere im akademischen Umfeld der Sozialdemokratie zeitnah aufgegriffen, hinsichtlich seiner Kerngedanken aber auch von vielen anderen Akteuren geteilt. Insbesondere im Jahrzehnt der 2000er Jahre war der akademische und politische Diskurs dabei von einer Nullsummenlogik und der Vorstellung eines *trade-offs*, einer Fi-

finanzierungskonkurrenz zwischen „konsumtiven“ und „investiven“ Staats- und Sozialausgaben geprägt. Angesichts der angespannten Haushaltslage und des damit verbundenen Konsolidierungsdrucks kam es dabei häufig zu einer expliziten Gegenüberstellung von monetären Sozialversicherungs- und Transferleistungen auf der einen Seite und Bildungsausgaben auf der anderen Seite. So stellte beispielsweise Wolfgang Merkel, seinerzeit einer der akademischen „Vordenker“ der SPD, fest:

„Die Bundesrepublik weist [...] eine ausgesprochen ungünstige Relation von sozialkonsumptiven Ausgaben wie Renten, Arbeitslosengeld und Sozialhilfe gegenüber sozialinvestiven Ausgaben wie Bildung auf.“ (Merkel 2000: 33)

Neben der übergeordneten Priorität der Integration in Erwerbsarbeit hat insbesondere der Bereich der Bildung im deutschen Diskurs eine erhebliche Aufwertung erfahren. So bezeichnete das Schröder/Blair-Papier vom Juni 1999 den Zugang zu Bildungsmöglichkeiten und lebenslangem Lernen als „die wichtigste Form der Sicherheit in der modernen Welt“ und die verstärkte Investition in das individuelle und gesellschaftliche Humankapital als „wichtigste Aufgabe der Modernisierung“ (Schröder/Blair 1999, o.S.). Vor dem Hintergrund des vergleichsweise schlechten Abschneidens der deutschen Schüler_innen in der PISA-Vergleichsstudie der OECD (Deutsches PISA-Konsortium 2001) wurde von verschiedenen Seiten kritisiert, dass der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt in Deutschland im internationalen Vergleich nur Mittelmaß erreiche (vgl. bspw. Schmidt 2002). Die konstatierte Vernachlässigung der Bildung wurde unter anderem auch an der Relation zwischen öffentlicher Bildungsausgabenquote und Sozialleistungsquote festgemacht. Angesichts der in Deutschland besonders großen finanziellen „Lücke zwischen Sozial- und Bildungspolitik“ wiesen renommierte Sozialstaatsforscher_innen auf die Gefahr hin, dass die Bildungsfinanzierung „unter die Räder der Finanzierung der Sozialpolitik zu geraten“ drohe (Schmidt 2002: 16). Auch prominente Ökonomen stellten die Relation zwischen Sozialausgaben und Bildungsausgaben im Hinblick auf die damit verbundene Prioritätenordnung der staatlichen Ausgabenpolitik ausdrücklich in Frage:

„Ist es wirklich sinnvoll, dass für die Investition in das Humankapital des Landes nur 4,3 % des Sozialproduktes ausgegeben werden, während 27,3 % in soziale Verwendungen fließen? Und ist es gewollt, dass Deutschland beim Anteil der Bildungsausgaben am Sozialprodukt unter den OECD-Ländern

abgeschlagen auf einem der hinteren Plätze liegt, doch gleichzeitig beim Anteil der Sozialausgaben weit vorne eine Spitzenposition belegt?“ (Sinn 2002: 20)

Diese Kritik an den unzureichenden Bildungsanstrengungen und Bildungsausgaben war in eine weitaus grundsätzlichere Kritik an der generellen Ausrichtung des deutschen Sozialstaats eingebettet. Der deutsche Sozialstaat, so lässt sich diese in verschiedenen Varianten vorgetragene Kritik zusammenfassen, sei hinsichtlich seiner dominierenden Interventionslogik zu stark an der nachträglichen und nachsorgenden Kompensation von Ungleichheiten und Risiken statt an der präventiven Vermeidung ihrer Entstehung orientiert, zu sehr auf passivierende monetäre Transferleistungen statt auf „aktivierende“ Dienstleistungen konzentriert, zu sehr auf die Konservierung von Statusunterschieden (insbesondere in der Alterssicherung) statt auf die Herstellung von Chancengerechtigkeit fokussiert und insgesamt zu sehr auf Gegenwartskonsum und zu wenig auf Zukunftsinvestitionen ausgerichtet.

Angesichts der konstatierten Defizite des deutschen Sozialstaats wurde eine konzeptionelle Neuausrichtung der Sozialpolitik, ein Paradigmenwechsel „vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat“ (Heinze 2004) gefordert. Dies bedeute, „dass sich der Schwerpunkt sozialpolitischer Aktivitäten von der monetären Umverteilungspolitik zur sozialinvestiven Dienstleistungspolitik verschieben“ und die Sozialpolitik verstärkt auf „Instrumente zur Aktivierung des gesellschaftlichen Humankapitals“ setzen müsse (ebd.: 262). Die gerechtigkeitspolitisch gebotenen Mehrinvestitionen in Bildung und weitere investive Bereiche, so die Empfehlungen vieler Stimmen aus Wissenschaft und Politik, seien „nicht zuletzt durch Umschichtungen im Sozialstaat von sozialkonsumptiven (zum Beispiel: Alterssicherung) zugunsten von sozialinvestiven (Bildung und Ausbildung) Ausgaben“ zu finanzieren (Merkel 2000: 31).

Einschnitte durch die Agenda 2010

Das Ziel der Umschichtung der Staatsausgaben von „konsumtiven“ zu „investiven“ Bereichen spielte im Kontext der Sozialstaatsreformen der „Agenda 2010“ eine wichtige Rolle. Der Sozialinvestitionsgedanke ist ein zentrales Element des unter der Verantwortung des damaligen Kanzleramtschefs Frank-Walter Steinmeier entstandenen „Kanzleramtspapiers“ vom Dezember 2002, welches als programmatische Blaupause der Agenda 2010-Reformen betrachtet werden kann (Bundesregierung 2002). Kerngedanke des Kanzleramtspapiers war die dreifache Zielsetzung, „gleichzeitig Abgaben- und Steuersenkungen mit Haushalts-

konsolidierung und mehr Investitionen in die Zukunftsbereiche – Bildung, Forschung, Familien und Infrastruktur – zu verbinden“ (ebd.: 3). Durch Kürzungen bei den konsumtiven Ausgaben sollte der finanzielle Spielraum für investive Ausgaben erhöht werden:

„Letztendlich muss bei allen großen Ausgabenblöcken das Tempo des Anstiegs deutlich gedrosselt werden – bzw. in einzelnen Jahren auch mal zum Stillstand kommen –, damit der relative Anteil der Investitionen an den Ausgaben deutlich steigen kann. Denn es sind die Investitionsausgaben, die unsere Wirtschaft und Gesellschaft voranbringen; die den Menschen mehr Chancen (Bildung) geben und sie ihr Leben stärker nach ihren Vorstellungen leben lassen (Familieninfrastruktur); die über Innovationen (Forschung, Technologietransfer) Arbeitsplätze schaffen, unseren Wohlstand sichern und damit letztendlich auch unsere sozialen Sicherungssysteme erhalten.“ (ebd.: 10)

Die Neugewichtung der Prioritäten und die Umschichtung der Ausgaben hin zu sozialinvestiven Aufgabenbereichen war mit Leistungskürzungen und einer verstärkten Zuweisung von „Eigenverantwortung“ an die Bürger_innen in den als „konsumtiv“ kategorisierten Bereichen verbunden. Der spätere Finanzminister Peer Steinbrück (SPD), seinerzeit Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, brachte dies auf folgende zugespitzte Formel:

„Soziale Gerechtigkeit heißt heute: Der Staat muss mehr Geld in Bildung und Familien investieren. Für Gesundheit, Alter und Pflege hingegen werden die Bürger stärker selbst vorsorgen müssen.“ (Steinbrück 2003, o.S.)

Die Agenda 2010 wurde und wird in erster Linie als sozialpolitisches Kürzungsprogramm wahrgenommen. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stand Gerhard Schröders berühmt gewordenes Diktum, man müsse „Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern“. Zu den einschneidenden Reformen dieser Jahre gehören neben der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II im Rahmen der „Hartz-Gesetze“ auch kostendämpfende Einschnitte im Gesundheitssystem (bspw. GKV-Modernisierungsgesetz von 2003) und kumulative Leistungskürzungen in der gesetzlichen Rentenversicherung („Riester-Faktor“ 2001, „Nachhaltigkeitsfaktor“ 2004, „Rente ab 67“ 2007). Diese wurden durch Deregulierungen in der Arbeitsmarktpolitik (u.a. Lockerungen des Kündigungsschutzes) flankiert.

Dem Anspruch der Bundesregierung zufolge stellte die Agenda 2010 jedoch kein reines Kürzungsprogramm im Sinne eines quantitativen *Rückbaus*, sondern vielmehr eine zukunftsorientierte qualitative *Neujustierung* dar. So hat Bundeskanzler Gerhard Schröder die kostendämpfenden Strukturreformen in den sozialen Sicherungssystemen und die damit verbundenen Einsparungen stets mit dem quantitativen Ausbau „sozialinvestiver“ bzw. „zukunftsorientierter“ Bereiche in Verbindung gebracht:

„Diese sogenannte Agenda 2010 hat eine positive Kehrseite: Wir haben die Veränderung der sozialen Sicherungssysteme auch gemacht, um Ressourcen frei zu bekommen für die großen gesellschaftlichen Investitionen. Die erste heißt Forschung und Entwicklung. [...] Wir müssen also von Vergangenheitssubventionen hin in Zukunftsinvestitionen umsteuern. Zweitens: Wir brauchen ein Bildungssystem, das wie unseres nicht nur in der Breite erstklassig ist. [...] Und drittens: Wir werden unseren Platz in der Spitze der Weltwirtschaft nur aufrecht erhalten können, wenn wir sehr viel stärker Frauenerwerbstätigkeit fördern. Und dies wird nur gehen, wenn wir den qualifizierten Frauen die Möglichkeit eröffnen, Familie und Beruf über Betreuung von Kindern besser miteinander zu vereinbaren als das gegenwärtig der Fall ist.“ (Schröder 2005, o.S.)

Ausbau der Familien- und Vereinbarkeitspolitik

Im Gegenzug zum Um- und Rückbau der großen Sozialversicherungssysteme auf der Bundesebene haben Politikbereiche, die als „investiv“ bzw. als „zukunftsorientiert“ kategorisiert worden sind, in den 2000er Jahren einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfahren, wie sich insbesondere am Beispiel der Familien- und Vereinbarkeitspolitik und der frühkindlichen Bildung feststellen lässt. In der zweiten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung unter der damaligen Familienministerin Renate Schmidt (2002–2005) wurde eine konzeptionelle Neuorientierung und substanzielle Stärkung der Familienpolitik initiiert, die unter ihrer Nachfolgerin Ursula von der Leyen (CDU, 2005–2009) nahezu nahtlos fortgeführt wurde.

So unterzeichneten Bund und Länder im Mai 2003, wenige Wochen nach der Vorstellung der „Agenda 2010“ im deutschen Bundestag, das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“; der Bund unterstützte zwischen 2003 und 2009 den bundesweiten Auf- und Ausbau schulischer Ganztagsangebote mit vier Milliarden Euro aus BMBF-Mitteln. In diesem Zusammenhang wurde explizit eingeräumt, dass sich Deutschland mit seinem fast ausschließlich

auf Halbtagschulen aufbauenden Schulsystem im internationalen Vergleich in einer Sonderrolle befinde, da es in vielen anderen Ländern selbstverständlich sei, dass Schülerinnen und Schüler auch am Nachmittag unterrichtet und betreut werden (BMBF 2003: 5). Durch den Ausbau der Ganztagschulen sollte das Angebot an Kinderbetreuung bis zum Jahr 2010 „quantitativ und qualitativ an den westeuropäischen Standard herangeführt werden“ (BMFSFJ 2004: 3).

Mit dem bereits von der rot-grünen Bundesregierung vorbereiteten, Ende 2006 verabschiedeten Gesetz zur Einführung des Elterngeldes wurde das bis dahin bestehende, pauschalisierte und auf 24 Monate angelegte Erziehungsgeld durch das einkommensbezogene, auf 12 bzw. maximal 14 Monate begrenzte Elterngeld ersetzt. Die gekürzte Bezugsdauer sollte einen Anreiz für den raschen Wiedereinstieg der Mütter ins Erwerbsleben darstellen. Durch die Einführung von zwei „Partnermonaten“ sollte der finanzielle Anreiz für Väter erhöht werden, ihre Erwerbstätigkeit vorübergehend zugunsten der Kindererziehung zu reduzieren bzw. zu unterbrechen. Das Elterngeld wurde Ende 2014 mit der Einführung des Elterngeld Plus („Gesetz zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz“) weiterentwickelt. Das Elterngeld Plus richtet sich vor allem an Eltern, die früher in den Beruf zurückkehren möchten. Der zusätzlich eingeführte „Partnerschaftsbonus“ soll Eltern ermutigen, sich für ein partnerschaftliches Zeitarrangement zu entscheiden: Wenn beide Elternteile in vier aufeinanderfolgenden Monaten gleichzeitig zwischen 25 und 30 Wochenstunden arbeiten, kann jeder Elternteil vier zusätzliche Monatsbeträge Elterngeld Plus beziehen.

Der flächendeckende Ausbau der Kindertagesbetreuung wurde in zwei größeren Schritten vollzogen, durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (2004) und das Kinderförderungsgesetz (2008). Mit dem Ende 2004 verabschiedeten Tagesbetreuungsausbaugesetz (Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder, TAG) wurde zunächst ein stufenweiser Ausbau der Tagesbetreuung beschlossen; bis 2010 sollten insgesamt 230.000 neue Betreuungsplätze für unter Dreijährige geschaffen werden. Wenige Wochen nach Verabschiedung der „Rente mit 67“ im Deutschen Bundestag (März 2007) einigten sich Bund, Länder und Kommunen auf dem sogenannten „Krippengipfel“ im April 2007 darauf, dass ab dem 1. August 2013 für mindestens jedes dritte Kind unter drei Jahren ein Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege bereitgehalten werden sollte. Umgesetzt wurden diese Vereinbarungen des Krippengipfels im Ende 2008 verabschiedeten Kinderförderungsgesetz (KiföG), das den Rechtsanspruch auf einen Betreu-

ungsplatz für alle Kinder erweiterte und auf die Phase vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr ab 2013 ausdehnte. Der Bund hat sich im Rahmen mehrerer Investitionsprogramme mit insgesamt über sechs Milliarden Euro am Ausbau beteiligt. Der Kita-Ausbau für Kinder unter drei Jahren und die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz haben dazu geführt, dass sich die Betreuungsquote bei Kindern unter drei Jahren im Bundesdurchschnitt zwischen 2008 (17,6 %) und 2019 (34,3 %) fast verdoppelt hat.

Die neue, „nachhaltige“ Familienpolitik wurde insbesondere in den ersten Jahren vor allem mit ökonomisch- instrumentellen Argumenten legitimiert, die durch verschiedene Auftragsgutachten gestützt wurden (Leitner 2008). Eine der Kernbotschaften in dieser Zeit lautete: „Familienpolitik ist Wachstumspolitik“ (BDI/IW/BMFSFJ 2004: 10). Im Einklang mit der politikfeldübergreifenden Programmatik der Sozialinvestition wurde ein neues Leitbild der Familienpolitik entwickelt, „in dessen Mittelpunkt das ‚Humanvermögen‘ dieses Landes in seiner quantitativen wie qualitativen Ausprägung steht“ (ebd.: 22).

Im einflussreichen Gutachten „Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung“ (Rürup/Gruescu 2003), in dem u.a. wesentliche Grundzüge des später eingeführten Elterngeldes entwickelt wurden, wurde „die Erhöhung der Anzahl der Erwerbstätigen (und ihres Humankapitals) in einer schrumpfenden Bevölkerung“ zum zentralen familienpolitischen Ziel deklariert (ebd.). Der Erhalt bzw. die Steigerung des Erwerbspersonenpotenzials sollten durch eine Erhöhung der Geburtenrate bei gleichzeitiger Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen erreicht werden. Die Notwendigkeit einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungsinfrastruktur zur bestmöglichen Förderung und Bildung der Kinder wurde mit dem Hinweis begründet, dass „Kinder – als zukünftige Erwerbstätige – positive externe Effekte für die Gesellschaft haben“ (ebd: 62) und in einer schrumpfenden Gesellschaft „sowohl die Quantität als auch die Qualität des Humankapitals“ zählen (ebd.: 64). Eine weitere einflussreiche Studie im Auftrag des Familienministeriums präsentierte Berechnungen zur volkswirtschaftlichen bzw. fiskalischen Kosten-Nutzen-Relation eines Ausbaus der Kinderbetreuung (Spieß et al. 2002). Das Gutachten zeigte auf, dass insbesondere durch die stärkere Erwerbsteilnahme von Müttern erhebliche Einnahmen- und Einspareffekte der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen und der Sozialversicherungsträger entstehen könnten.

Diese ökonomischen und fiskalischen Nützlichkeitsargumente wurden von gesellschafts- und gleichstellungspolitischen Zielformulierungen flankiert: Mehr Wahlfreiheit für unterschiedliche Lebensentwürfe, partnerschaftlichere

Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern, verbesserte Chancengleichheit für Kinder (Bertram et al. 2005). Insbesondere vor dem Hintergrund des traditionell eher konservativ ausgerichteten deutschen Sozialstaats kann man hier insgesamt von durchaus weitreichenden Reformen und einer nachholenden Modernisierung der deutschen Familienpolitik sprechen. Die mit dem siebten Familienbericht der Bundesregierung (2006) etablierte Trias aus Zeit-, Geld- und Infrastrukturpolitik (Bertram/Bujard 2012) bildet bis heute die zentrale konzeptionelle Grundlage familienpolitischer Reformen.

Vom „aktivierenden“ zum „vorsorgenden“ Sozialstaat?

In den 2010er Jahren, im Zeitraum zwischen der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 und der Pandemiekrise von 2020, hat sich die ökonomische und fiskalische Situation in Deutschland erheblich entspannt. Im Laufe des Jahrzehnts sind die Arbeitslosenzahlen kontinuierlich gesunken und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist kontinuierlich gestiegen. Auch die Haushaltslage hat sich in diesem Zeitraum merklich verbessert. So ist die gesamtstaatliche Schuldenstandquote im Zeitverlauf bis zum Beginn der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 erheblich gesunken. Die Maastricht-Defizitquote konnte verlässlich eingehalten werden; in einzelnen Haushaltsjahren wurde statt eines Defizits sogar ein leichter Haushaltsüberschuss erzielt.

Im Zuge der allmählichen Entspannung der ökonomischen und der fiskalischen Gesamtlage haben auch die Forderungen nach radikalen Kürzungen und Privatisierungen im Sozialbereich abgenommen. Anders als in den 1990er und insbesondere in den 2000er Jahren hat es in den 2010er Jahren kaum sozialstaatliche Kürzungen in größerem Ausmaß gegeben. Stattdessen ist eine Reihe sozialpolitischer Reformen verabschiedet worden, die Leistungsverbesserungen und neue Anspruchsrechte in verschiedenen sozialstaatlichen Leistungsbereichen beinhalten. Zu nennen sind hier u. a. das „Rentenpaket“ (RV-Leistungsverbesserungsgesetz, 2014), die drei Pflegestärkungsgesetze (2014–2016) und das Bundesteilhabegesetz (2016). Auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik lassen sich Tendenzen einer graduellen Re-Regulierung des Arbeitsmarktes erkennen, beispielsweise durch das 2015 in Kraft getretene Mindestlohngesetz.

Während die Reformen der „Agenda-Phase“ oftmals mit ökonomischen und fiskalischen Sachzwang-Argumenten gerechtfertigt worden sind, u. a. mit den „Imperativen“ der Wettbewerbsfähigkeit und der Haushaltskonsolidierung, haben in den letzten Jahren neue sozialpolitische Begründungsmuster an Bedeutung gewonnen, die stärker auf soziale und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte abzielen. Konzepte wie „Teilhabe- und Verwirklichungschancen“, „Befähi-