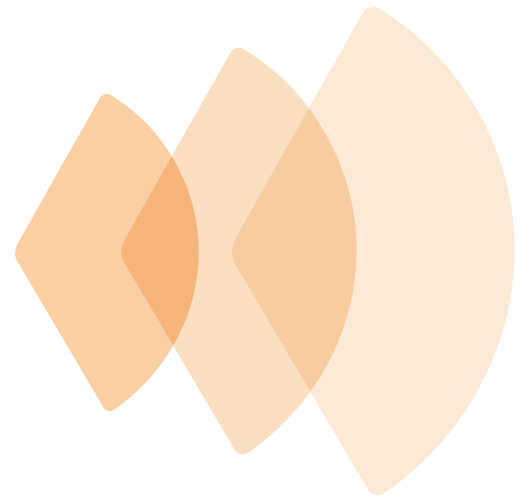




Vorbeugende Sozialpolitik

Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms



Antonio Brettschneider, Ute Klammer

Auf einen Blick

- Vorbeugende Sozialpolitik zielt darauf ab, allen Mitgliedern einer Gesellschaft unabhängig von ihrer sozialen Herkunft über den gesamten Lebenslauf hinweg das größtmögliche Maß an Autonomie zu eröffnen.
- Sie beruht auf einem erweiterten Präventionsverständnis, das neben Schutz und Gefahrenminimierung auch das Ziel der individuellen Befähigung und der strukturellen Ermöglichung selbstbestimmter Teilhabe umfasst.
- Als Forschungsprogramm im FGW umfasst ‚Vorbeugende Sozialpolitik‘ insgesamt vier Themenschwerpunkte: (1) politisch-normative und fachlich-konzeptionelle Grundlagen, (2) Governance, (3) Monitoring und Evaluation sowie (4) die Perspektive der Nutzer_innen und Adressat_innen.

‚Prävention‘ als neues Leitbild der Sozialpolitik?

Präventive Perspektiven und vorbeugende Politikansätze haben im Bereich der Sozialpolitik in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Im Rahmen dieses Impulses und der dazugehörigen Expertise werden zum einen die normativen und konzeptionellen Grundlagen der sozialpolitischen Programmatik ‚Vorbeugende Sozialpolitik‘ erläutert. Zum anderen wird ‚Vorbeugende Sozialpolitik‘ als Forschungsprogramm im FGW hinsichtlich ihrer spezifischen Fragestellungen, Erkenntnisinteressen und Schwerpunkte vorgestellt.

Hintergrund: Die europäische Sozialstaatsdiskussion und das Paradigma der ‚Sozialinvestition‘

Im europäischen Diskurs der 1990er-Jahre wurde vor dem Hintergrund der großen ökonomischen und sozialen Veränderungen (Globalisierung, demografischer Wandel, Wandel der Geschlechterrollen etc.) ein starker Erneuerungsbedarf des traditionellen Sozialstaatsmodells der Nachkriegsära diagnostiziert. Gerade dem deutschen Sozialstaat als Prototyp des kontinentaleuropäisch-‚konservativen‘ Sozialstaatsmodells wurden tiefgreifende Strukturprobleme attestiert. Zu den wichtigsten Kritikpunkten gehörten die eher nachsorgende, transferlastige und statuskonservierende Ausrichtung, die hohe Belastung des ‚Faktors Arbeit‘ durch Sozialversicherungsbeiträge, die nach wie vor starke Orientierung am Modell des männlichen Familienernährers und die damit einhergehende Vernachlässigung wichtiger Zukunftsbeiriche wie der Bildungs-, Familien- und Gleichstellungspolitik.¹



Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das in den 1990er-Jahren entwickelte Paradigma der ‚Sozialinvestition‘, das einen konsequenten Wechsel von einer nachsorgend-kompensatorischen zu einer vorsorgenden, ‚investiven‘ Sozialpolitik fordert, die ihren Fokus verstärkt auf präventive Interventionen in frühen Lebensphasen legt.² Der traditionelle, auf Lebensstandard- und Statussicherung abzielende Sozialstaat, so die von führenden Expert_innen wie Anthony Giddens und Gøsta Esping-Andersen erhobene Forderung, sollte durch einen Sozialinvestitionsstaat (*Social Investment State*) ersetzt werden, der in erster Linie auf Investitionen in das individuelle Humankapital und die Gewährleistung des Zugangs zu Erwerbsarbeit setzt. Der Sozialinvestitionsgedanke ist in den letzten Jahren auf EU-Ebene stark vorangetrieben worden, u. a. im Rahmen des 2013 initiierten ‚Sozialinvestitionspakets‘ (*Social Investment Package*).

Vom Sozialversicherungs- zum Sozialinvestitionsstaat? Der Umbau des deutschen Sozialstaates

Auch im deutschen Sozialstaatsdiskurs besteht ein partiübergreifender Konsens über die Notwendigkeit, den deutschen Sozialstaat durch verstärkte Investitionen in soziale Dienstleistungen und Infrastrukturen zu modernisieren. Die sozialpolitische Prioritätenverschiebung von monetärer Umverteilungs- zu sozialinvestiver Dienstleistungspolitik zeigt sich u. a. am Beispiel der Familienpolitik (Einführung des Elterngeldes, Ausbau der Infrastruktur bei der Kinderbetreuung, Rechtsanspruch auf U3-Betreuung, Ausbau der Ganztagschulen). Die vielfach kritisierten Kehrseiten dieses Paradigmenwechsels sind jedoch die u. a. im Kontext der ‚Agenda 2010‘ und der ‚Hartz‘-Reformen vorgenommene Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes und das damit verbundene Wachstum des Niedriglohnssektors, der Rückbau der Sicherungsniveaus in den Sozialversicherungen und die mit dem Prinzip der ‚Aktivierung‘ verbundene zunehmende Konditionalisierung von Transferleistungen. Die deutschen Sozialstaatsreformen der letzten 20 Jahre erweisen sich somit als hochgradig ambivalent.

Vorbeugende Sozialpolitik als sozialpolitisches Programm

Mit einer stärker präventiven und ‚investiven‘ Ausrichtung der Sozialpolitik, so das normative Grundverständnis des FGW, sollte indes weder ein ‚marktgerechter‘ Abbau sozialer Sicherungsniveaus noch eine stärkere Inpflichtnahme sozialstaatlicher Leistungsempfänger_innen verbunden sein. Vorbeugende Sozialpolitik zielt im Kern vielmehr auf die sozialstaatlich abgesicherte Förderung menschlicher Entfaltung,

die Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung und die Gewährleistung gleichberechtigter Teilhabe in einer sozial integrierten Gesellschaft ab. Gegenüber der Logik des ‚Forderns‘ tritt somit das Prinzip des Förderns und Befähigens in den Vordergrund. Die folgenden normativen und konzeptionellen Elemente bilden die Kernprinzipien dieses Verständnisses vorbeugender Sozialpolitik:³

Autonomie und Chancengleichheit

Zentraler normativer Bezugspunkt vorbeugender Sozialpolitik ist das Ziel der Gewährleistung von Autonomie, verstanden als individuelle Befähigung und sozialpolitische Ermöglichung selbstbestimmter und gleichberechtigter gesellschaftlicher Teilhabe. Hierzu gehören etwa das in der Kinder- und Jugendhilfe formulierte Ziel eines gelingenden Aufwachsens für alle Kinder und Jugendlichen, die in der UN-Behindertenrechtskonvention geforderte größtmögliche Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen oder die Ermöglichung eines aktiven, selbstbestimmten Lebens im Alter. Die mit den Mitteln der Sozial-, Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik anzustrebende Gewährleistung möglichst gleicher Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und individuelle Selbstverwirklichung für alle Gesellschaftsmitglieder erfordert ein frühzeitiges Eingreifen insbesondere in der Kindheits- und Jugendphase, um zu verhindern, dass ungleiche Anfangsausstattungen zu dauerhaft unterschiedlichen Lebenschancen führen.

Ganzheitliches Präventionsverständnis

Vorbeugende Sozialpolitik beruht dabei auf einem ganzheitlichen Präventionsverständnis, das neben Schutz und Gefahrenminimierung auch die individuelle Befähigung und die strukturelle Ermöglichung selbstbestimmter Teilhabe umfasst. Unter Prävention werden gewöhnlich Interventionen verstanden, die darauf abzielen, gesellschaftlich unerwünschte Ereignisse, Zustände oder Verhaltensweisen zu verhindern, zu verzögern oder in ihren negativen Wirkungen abzumildern. Vorbeugende Sozialpolitik geht konzeptionell insofern über herkömmliche Präventionsverständnisse hinaus, als dass sie im Rahmen eines ganzheitlichen Präventionsverständnisses *positive* Zieldefinitionen stärker fokussiert. Dabei geht es darum, gesellschaftlich wünschenswerte Zustände und Entwicklungen zu definieren, diesbezüglich förderliche Bedingungsfaktoren zu identifizieren und bereichsübergreifende Strategien zu entwickeln, mittels derer diese Bedingungen hergestellt werden können.



Lebenslauforientierung

Vorbeugende Sozialpolitik ist konsequent in einer Lebenslaufperspektive zu denken.⁴ Denn es geht ihr nicht nur um eine selbstbestimmte Lebenspraxis im ‚Hier und Jetzt‘, sondern um die sozialstaatliche Ermöglichung und Absicherung selbstbestimmter Lebensentwürfe, also um die Herstellung und Gewährleistung möglichst gleicher Chancen auf eine selbstbestimmte, individuell als gelungen empfundene Biografie. Vorbeugende Sozialpolitik als lebenslauforientierter und -begleitender Ansatz umfasst nicht nur eine Vielzahl von Handlungsfeldern, sondern richtet sich auf den gesamten Lebenslauf ‚von der Wiege bis zur Pflege‘.

Integrierte Handlungsstrategien

Mit einer weiten Definition von Sozialpolitik, die im Einklang mit dem internationalen Diskussionsstand auch die Familien-, Bildungs- und Gleichstellungspolitik sowie Fragen der Migrations- und Integrationspolitik umfasst, geht die Notwendigkeit integrierter, politikfeld- und ressortübergreifender Handlungsstrategien einher. Indem sozialstaatliche Unterstützungsangebote und Maßnahmen öffentlicher und privater Träger innerhalb der verschiedenen Lebensphasen stärker aufeinander abgestimmt und über die Lebensphasen hinweg miteinander verzahnt werden, sollen bedarfsgerechte und ‚passgenaue‘ Hilfen gewährleistet und gelingende biografische Übergänge unterstützt werden.

‚Vorbeugende Sozialpolitik‘ als Forschungsprogramm des FGW

Das Leitbild einer vorbeugenden, befähigenden, lebenslauforientierten und bereichsübergreifenden Sozialpolitik stößt in der Realität auf eine Vielzahl von Hindernissen und Restriktionen. Ein Forschungsprogramm, welches die Entwicklung und Umsetzung einer solchen Politik in den verschiedenen Handlungsfeldern des Sozialstaats wissenschaftlich begleiten und im Sinne transformativer Forschung proaktiv befördern will, muss daher stets auch die Spannungsfelder und (potenziellen) Zielkonflikte in den Blick nehmen, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt. Um das komplexe Untersuchungsfeld zu strukturieren, wurden für die inhaltliche Arbeit des FGW im Themenbereich ‚Vorbeugende Sozialpolitik‘ vier thematische Schwerpunkte definiert:

Normativ-politische und fachlich-konzeptionelle Grundlagen

Ein erster Schwerpunkt liegt auf der theoretisch-konzeptionellen Ebene. Im Mittelpunkt stehen begriffliche und konzeptionelle Klärungen, bereichsspezifische Bestandsaufnahmen und Analysen sowie empirisch-vergleichende Perspektiven. Hier stellt sich die Frage, auf welchen konzeptionellen Grundlagen Prävention und Befähigung in den verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfeldern basieren und mit welchen sozialarbeiterischen, (sozial-)pädagogischen und sozialpolitischen Fachkonzepten vorbeugende Ansätze im jeweiligen Feld verknüpft sein können. Zudem ist zu untersuchen, welche Rolle das Konzept der Prävention in verschiedenen Handlungsfeldern und bei den verschiedenen involvierten Akteur_innen faktisch spielt und welche Potenziale für eine Stärkung präventiver Ansätze bestehen.

Governance vorbeugender Sozialpolitik

Die Praxis vorbeugender Sozialpolitik ist mit einer Vielzahl finanzieller, organisatorischer, steuerungstechnischer und professionspolitischer Herausforderungen verbunden. Vor dem Hintergrund der horizontalen und vertikalen Fragmentierung und vielfältiger ‚Schnittstellenprobleme‘ des deutschen Sozialstaates befasst sich der zweite Schwerpunkt insbesondere mit den Chancen und Grenzen, den Gelingensbedingungen und ‚Stolpersteinen‘ intersektoraler und interprofessioneller Vernetzungsstrategien. Wie kann eine Verstärkung und wirkungsorientierte Intensivierung der Netzwerkarbeit vor Ort erreicht werden? Wie kann angesichts der finanziellen Restriktionen von Ländern und Kommunen die Finanzierung vorbeugender Maßnahmen gewährleistet werden?

Monitoring und Evaluation vorbeugender Sozialpolitik

Ein dritter Themenkomplex befasst sich mit den Wissensgrundlagen, auf deren Basis präventive Programme und Maßnahmen konzipiert und evaluiert werden können. Im Kontext des Aufbaus und der Weiterentwicklung einer integrierten Sozialberichterstattung und eines kleinräumigen Präventionsmonitorings stellen sich vielfältige Fragen. Auch die wissenschaftliche Evaluation sozialpräventiver Maßnahmen und Programme steht vor erheblichen methodologischen Herausforderungen. Ist es angesichts einer Vielzahl potenziell intervenierender Kontextvariablen und langer Wirkungsketten überhaupt möglich, die (Langzeit-)Wirkungen präventiver sozialpolitischer Interventionen adäquat zu erfassen? Lassen sich qualitativ formulierte sozialpolitische Ziele wie die Ermöglichung selbstbestimmter Teilhabe in quantitative Kennzahlen überführen?



Perspektive der Nutzer_innen und Adressat_innen

Der vierte Schwerpunkt zielt auf die Erforschung der subjektiven Perspektiven und der alltäglichen Erfahrungswelten der Adressat_innen und Nutzer_innen sozialstaatlicher Leistungen und Programme ab. Hierzu gehört zum einen die Analyse der Lebenslagen, der subjektiven Bedürfnisse und der spezifischen Problemkonstellationen von bislang wenig erforschten Ziel- und Risikogruppen. Zum anderen geht es um die Analyse der möglichen Zugangshürden und Barrieren, die im Prozess der Inanspruchnahme sozialstaatlicher (Dienst-)Leistungen von Bedeutung sein können, sowie um die Einschätzung des Nutzens der bereitgestellten Angebote durch diejenigen, die sie in Anspruch nehmen (oder auch nicht). Die sozialwissenschaftliche und sozialpädagogische Nutzer- und Adressatenforschung kann hier wichtige Impulse geben.

Vorbeugende Sozialpolitik – ein interdisziplinäres Forschungsfeld

Wie diese Übersicht über die Themenschwerpunkte zeigt, handelt es sich bei ‚Vorbeugender Sozialpolitik‘ um ein Forschungsprogramm, das eine Vielzahl von Fragestellungen und Gegenstandsbereichen umfasst. Es erfordert dementsprechend auch die Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen – von der Soziologie und der Politik- und Verwaltungswissenschaft über die Bildungs-, Erziehungs- und Sozialarbeitswissenschaft bis hin zu verfassungs-, verwaltungs- und sozialrechtlichen Perspektiven.

Ebenso wichtig ist die konsequente Rückkopplung der Forschung mit der Praxis. Der Wissenschafts-Praxis-Transfer ist dabei nicht als ‚Einbahnstraße‘ zu verstehen: Die Wissensbestände, Erfahrungswerte und Perspektiven der Praxisakteur_innen sollten vielmehr bereits bei der Problemformulierung, der Entwicklung konkreter Fragestellungen und (sofern sinnvoll) auch beim Forschungsdesign von Anfang an eingebunden werden. Denn die hier umrissene Programmatik einer vorbeugenden Sozialpolitik, so die Überzeugung des FGW, kann nur im kontinuierlichen Austausch von Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft vorangetrieben werden und so zu einer gesellschaftlichen Weiterentwicklung beitragen.

Literatur und Anmerkungen

1 - Vgl. Esping Andersen, G. (Hrsg.) (1996): Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, London: Sage.

2 - Vgl. Giddens, A. (1998): The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Cambridge: Polity Press; Esping-Andersen, G. (2002):

A Child-centred Social Investment Strategy. In: Esping-Andersen, G. et al. (Hrsg.): Why We Need a New Welfare State, Oxford: Oxford University Press, S. 26-67.

3 - Vgl. Schroeder, W. (2012): Vorsorge und Inklusion – Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft wieder zusammen? Berlin: Vorwärts; Brettschneider, A./Klammer, U. (Hrsg.) (2017): Editorial: Kommunalisierung der Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte? In: Zeitschrift für Sozialreform, 36(2), S. 141-156.

4 - Vgl. Klammer, U. (2012): Die Lebensverlaufsperspektive als Referenzrahmen und Gestaltungsaufgabe – Herausforderungen an Politik und Betriebe. In: Bertram, H./Bujard, M. (Hrsg.): Zeit, Infrastruktur, Geld – zur Zukunft der Familienpolitik, Soziale Welt, Sonderband 19, Baden-Baden: Nomos, S. 45-66.

Über die Autor_innen

Prof. Dr. Antonio Brettschneider - Professor für Kommunale Sozialpolitik an der Technischen Hochschule Köln, Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften.

Prof. Dr. Ute Klammer - Geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) und Professorin an der Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften.

Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.i.L.), Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080, E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Liquidator_innen (vormals geschäftsführender Vorstand):

Prof. Dr. Ute Klammer, Prof. Dr. Dirk Messner

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik

Prof. Dr. Ute Klammer, Themenbereichsleitung (Hrsg.)

Tom Heilmann, wissenschaftlicher Referent (Hrsg.)

Layout: Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung: Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, November 2019

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 01

www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik01.html

