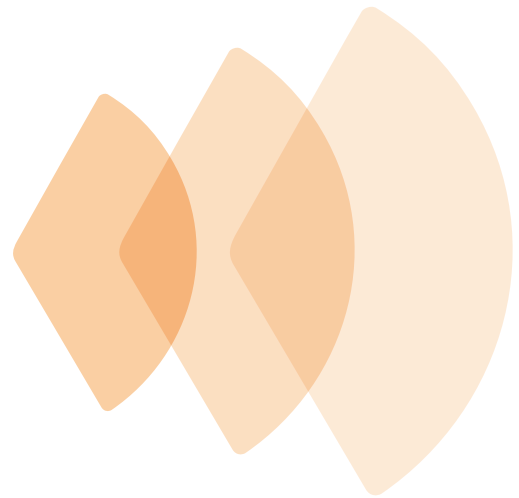




### **Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken**

Kommunikation und Steuerung

vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern



**Wolfgang Schroeder, Tanja Klenk, Alexander Berzel, Maren Stöber, Alexander Akel**

#### **Auf einen Blick**

- In den Bundesländern ist in den letzten Jahren ein klarer Wandel hin zu einer vorbeugenden Sozialpolitik (VSP) erkennbar.
- Die Länder kommunizieren die (neuen) Ideen vorbeugender Sozialpolitik, bringen vorbeugende Projekte auf den Weg und binden zivilgesellschaftliche Akteure stärker ein.
- Bei aller Tendenz zur Annäherung zeigen sich erhebliche Differenzen in Tiefe, Geschwindigkeit und der praktischen Umsetzung.
- Der Wandel vollzieht sich geräuschlos, folgt vor allem einer Fachlogik und basiert nicht auf einem festen ideenpolitischen Konzept. Damit bleibt VSP in den Ländern ein Ort wechselseitigen Lernens.

#### **Was ist vorbeugende Sozialpolitik?**

Vorbeugende Sozialpolitik denkt Bildung und Sozialpolitik zusammen. Eine frühzeitige und bessere (Aus-)Bildung soll v.a. in kritischen Lebensphasen ermöglichen, Belastungen des Übergangs in einen neuen Lebensabschnitt gut zu bewältigen. Außerdem strebt sie eine bessere Kooperation zwischen den Ressorts an, setzt auf gute Infrastruktur und angemessen ausgebildetes Personal. Verhindert werden sollen so Exklusionsprozesse sowie eine unfaire Verteilung von Lebenschancen, die

zu Arbeitslosigkeit und Armut führen können. Wichtig ist, dass diese vorbeugende Sozialpolitik staatliche Transferleistungen nicht ersetzt, sondern ergänzt.

#### **Überblick:**

#### **vorbeugende Sozialpolitik in den Bundesländern**

Ein Blick auf das Sozialbudget in Deutschland bestätigt die Dominanz des Zentralstaates in der Sozialpolitik. Die Länder rangieren mit einem Anteil von 22 % hinter Bund und Kommunen nur an dritter Stelle. Dennoch haben sie als ‚Zwischenebene‘ eine wichtige Vermittlungsfunktion. Viele Aufgaben, die (finanziell) vom Bund übernommen werden, gehen auf Initiativen der Länder zurück. In der Regel haben Bundesländer also nur wenige eigene sozialpolitische Leistungen zu verantworten, strukturieren aber die Aktivitäten anderer Akteure, meist der Kommunen oder sonstiger Träger, im Sozialraum mit.

In dieser Studie wurde anhand von drei zentralen Phasen des Politikprozesses die Frage verfolgt, ob und inwieweit sich das Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik in den Bundesländern niederschlägt. Wir haben länderspezifische Strategien, Kommunikationsformen und Steuerungen im Bereich vorbeugender Sozialpolitik untersucht. Im ersten Teil der Studie stehen Regierungserklärungen der Länder (LRE) im Zentrum, mit der Ministerpräsident\_innen zu Beginn einer Legislaturperiode den Fahrplan der neuen Regierung darstellen. Welche konzeptionellen Vorstellungen finden sich in diesen Regierungserklärungen?



Der zweite Teil der Studie behandelt jene vorbeugenden Projekte in den Bundesländern, die von den Ministerialverwaltungen der Landesregierungen selbst als beispielhaft für eine vorbeugende Politik erachtet werden. Meist verknüpfen diese Projekte mehrere Politikfelder (z.B. Familien- und Arbeitsmarktpolitik) und konzentrieren sich zugleich auf den Übergang in kritischen Lebensphasen; bspw. um den Übergang von der Schule in den Beruf zu begleiten. Welche (institutionellen) Lösungen finden die Projektverantwortlichen in den Ministerien, um die unterschiedlichen Akteure und Denkweisen zusammenzubringen?

Schließlich geht es im dritten Teil darum, wie die Landesregierungen die soziale Lage im Land in der Öffentlichkeit darstellen und bewerten. Die Landessozialberichterstattung (LSB) bietet sowohl einen Rückblick auf das Geleistete wie auch einen Ausblick auf Handlungsoptionen. Sie bietet aber auch einen Einblick, ob und wie Landesregierungen zivilgesellschaftliche Akteure beteiligen. Die von dort kommenden Sichtweisen können wichtige Impulse sein, wie die anstehenden Herausforderungen in der Zusammenarbeit von staatlichen Institutionen und Zivilgesellschaft zu bewältigen sind.

### Sozialpolitische Diskurse ändern sich

Die Analyse der Regierungserklärungen und der Landessozialberichte zeigt: Die Art, wie Sozialpolitik vermittelt wird, hat sich gewandelt. Bei den Regierungserklärungen kann dies im Zeitverlauf verdeutlicht werden. Abbildung 1 zeigt den Wandel von einer zur anderen Legislaturperiode. Bewertet wurde dies anhand von sieben Merkmalen (Vorstellungen über Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe, Lebenslaufperspektive, Koordination und Sozialraumorientierung). Wie diese Indikatoren in den Regierungserklärungen aufgenommen wurden, entschied über die Einordnung in vier unterschiedliche Sozialstaatskonzeptionen.

Während die beiden konservativ-nachsorgenden Sozialstaatskonzeptionen anfangs deutlich dominieren, gewinnen im Zeitverlauf bis zur letzten Legislaturperiode die vorbeugenden Konzeptionen die klare Mehrheit. Einen ähnlichen Prozess der Angleichung zeigt die Untersuchung des Diskurses der LSB auf. Ein Bundesland wie Hessen, das bei den Regierungserklärungen durchgehend konservativ-nachsorgend kommuniziert, kann in der Sozialberichterstattung der vorbeugenden Konzeption zugeordnet werden.

ABB. 1

### Entwicklung der Sozialstaatskonzeptionen im Längsschnitt

Quelle: Eigene Darstellung.

- **Konservativer Sozialstaat ohne Elemente vorbeugender Sozialpolitik (Durchschnittswert 1 – < 2)**
- **Konservativer Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik (Durchschnittswert 2 – < 3)**
- **Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat (Durchschnittswert 3 – < 4)**
- **Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat (Durchschnittswert 4 – 5)**
- **Keine Bewertung möglich**



1. LP: 2003 bis 2006



2. LP: 2007 bis 2011



3. LP: 2012 bis 2016



**Annäherung: Differenzen zwischen den Ländern nehmen ab**

Zwischen den Bundesländern fallen in den Regierungserklärungen verschiedene sozialpolitische Darstellungsweisen ins Auge. Verantwortlich dafür sind v.a. politische Faktoren: Die sieben Indikatoren vorbeugender Sozialpolitik fanden sich zuerst in den Regierungserklärungen sozialdemokratisch geführter Länder. Die starke Differenz zwischen vor- und nachsorgender Ausrichtung der Länder hat sich im Zeitverlauf aufgelöst: Innerhalb der drei hier betrachteten Legislaturperioden können die CDU/CSU-geführten Regierungen sogar einen vergleichsweise stärkeren Wandel für sich verbuchen, ohne dass sie sich an die sozialdemokratische Perspektive völlig anpassen.

Eine weitere Quelle sind die LSB: In ihnen spiegelt sich wider, dass sich die Länder auf sozialpolitischer Ebene noch stärker angleichen, als dies in den Regierungserklärungen zum Ausdruck kommt. Die beiden konservativ-nachsorgenden Sozialstaatstypen kommen in diesen Berichten nicht mehr vor, die Unterschiede beschränken sich nur noch auf die Typen des ‚wenig ausdifferenzierten‘ und des ‚ausdifferenzierten vorbeugenden Sozialstaats‘. Die Parteidifferenzen haben sich also im Zeitverlauf in diesem Feld erheblich relativiert. Die bestehenden Divergenzen gehen dabei v.a. auf eine Unterscheidung zurück: Ebene der Ideen (Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe) vs. Ebene der strategischen Ansätze (Lebenslaufperspektive, Koordination und Sozialraumorientierung). Die Ideen ähneln sich sehr, doch die Frage des ‚Wie‘ scheint noch immer umstritten; insbesondere SPD-Regierungen argumentieren beim Instrument der Koordination stärker vorbeugend. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass parteispezifische

Effekte aufgrund des Einflusses der Ministerialverwaltung, wissenschaftlicher Expertise und zivilgesellschaftlicher Akteure im gesamten Entstehungsprozess der Berichte begrenzt werden. Pointiert gesprochen: Die Fachlogik setzt sich gegenüber der politischen Wettbewerbslogik durch.

**Sozialpolitische Projekte werden kooperativ umgesetzt**

Vorbeugende Sozialpolitik verknüpft verschiedenartige Akteure und politische Ebenen von den Kommunen bis zur EU. Im zweiten Teil der Studie geht es deshalb darum, welche der sogenannten Steuerungs-Arrangements sich bei der Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern finden. Diese Arrangements lassen sich insbesondere anhand des Ausmaßes staatlicher Einflussnahme unterscheiden. Es gibt Projekte, die eher die finanzielle Förderung von verantwortlichen Akteuren bzw. nichtfinanzielle Anreize (Vorbildfunktion) betonen, und Projekte, bei denen eine intensive Begleitung durch die Ministerien erfolgt. Bei allen Projekten finden sich aber kooperative Momente.

Während sich die Begleitung bei der einen Gruppe (Finanzierung) primär auf den Planungsprozess bis zum Projektstart sowie auf die horizontale Zusammenarbeit vor Ort beschränkt, ist bei der Gruppe die Intensität von Kooperation/Koproduktion deutlich ausgeprägter. Die grundlegenden Unterschiede gehen meist auf bewusste Entscheidungen, manchmal aber auch schlicht auf die Rahmenbedingungen der Projekte zurück: Wie stark ist der politische Wille, ein Projekt erfolgreich umzusetzen? Wie viele Ressourcen stehen zur Verfügung? Handelt es sich um Landeskompetenzen, sodass die Regierung über umfänglichere Spielräume verfügt?

**TAB 1:**  
Typen der Landesozialberichterstattung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

		Beteiligungsakteure		Gesamt
		Landesregierung	Landesregierung u. ext. Akteure	
Struktur	Statistikteil Bundesländer Anzahl	Statistik pur NDS, BB, SL, TH 4	-	4
	Statistikteil und Kommentar Lreg Bundesländer Anzahl	Landesregierung pur BE, BY, HB, SN, SH 5	-	5
	Statistikteil und Kommentar externe Akteure Bundesländer Anzahl	-	Statistik plus Beteiligung NRW 1	1
	Statistikteil, Kommentar ext. Akteure + Kommentar Lreg Bundesländer Anzahl	-	Beteiligungsorientierter Ansatz BW, HE, HH, RLP, ST 5	5



## Landessozialpolitik öffnet sich für Akteure der organisierten Zivilgesellschaft

Neben den oben aufgezeigten Entwicklungen in den sozialpolitischen Darstellungen lässt sich in den LSB auch eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft erkennen.

Tabelle 1 zeigt die in der Studie identifizierten Typen der Sozialberichterstattung der Bundesländer. Die Bandbreite der Ansätze reicht von denjenigen, die auf einen reinen Statistikerbericht setzen (‘Statistik pur’), bis zu den Landesregierungen, welche die sozialpolitischen Entwicklungen selbst kommentieren und zusätzlich Interpretationen von externen Akteuren einbinden (‘Beteiligungsorientierter Ansatz’). Die Aufschlüsselung zeigt, dass bereits sechs Landesregierungen die eigenständige Interpretation zivilgesellschaftlicher Akteure einbeziehen. Dass Bundesländer kooperative Elemente auch hier teilweise praktizieren, zeigt die Bedeutung der kooperativen Idee und Praxis in der vorbeugenden Sozialpolitik.

### Primat der Praxis – Abschied von der Kontroverse?

Insgesamt lässt sich in den Bundesländern eine Verschiebung in Richtung vorbeugende Sozialpolitik auf der Ebene der sozialpolitischen Darstellung feststellen. Die Zunahme zivilgesellschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten unterstreicht dies. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass der Wandel auf der Ebene der praktischen Politik eher schrittweise, nahezu geräuschlos verläuft. Bei aller Tendenz zur Annäherung zeigt sich, dass mit Blick auf vorbeugende Ansätze zwischen den Ländern nicht nur erhebliche Unterschiede in Tiefe und Geschwindigkeit bestehen, sondern auch in der praktischen Umsetzung. Darüber hinaus ist mit wenigen Ausnahmen (z.B. Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) bemerkenswert, dass sich der Wandel nicht unter dem Label ‘vorbeugende Sozialpolitik’ vollzieht. Es wird also meist keine ideenpolitische Kohärenz – kein übergreifendes Dach – in der Kommunikation angestrebt.

Dass die zeitweise geführte Debatte zwischen Vor- und Nachsorge kaum noch präsent ist, spricht dafür, dass die Orientierung an vorbeugenden Arrangements keine grundsätzlichen Kontroversen mehr auslöst. Vorbeugende Politik hat sich durchgesetzt und wird jetzt dort, wo es vorteilhaft, machbar, finanzierbar und erfolgversprechend ist, angewandt. Die unzureichende Verknüpfung mit einem festen ideenpolitischen Konzept und Begriffsarsenal (‘Framing’) bedeutet aber, dass es keine hohe politische Gewichtung, keine Personalisierung durch zentrale politische Akteure und schließlich auch keine wirkungsorientierte Stabilität in der Kommunikation gibt.

Damit bleiben die Länder weiterhin ein ‘Laboratorium’ wechselseitigen Lernens auf dem schrittweisen Weg zu einem neuen Sozialstaatsmodell.

---

### Über die Autor\_innen

**Prof. Dr. Wolfgang Schroeder** - Leiter des Fachgebiets Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel und Research Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

**Prof. Dr. Tanja Klenk** - Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg.

**Alexander Berzel** - Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel.

**Maren Stöber** - Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel.

**Alexander Akel** - Studentische Hilfskraft im Projekt ‘Arrangements vorbeugender Sozialpolitik’ am Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel der Universität Kassel.

---

### Impressum

**Herausgeber:** FGW - Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.), Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080, E-Mail: [info@fgw-nrw.de](mailto:info@fgw-nrw.de), [www.fgw-nrw.de](http://www.fgw-nrw.de)

**Geschäftsführender Vorstand:** Prof. Dr. Dirk Messner, Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

**FGW-Themenbereich:** Vorbeugende Sozialpolitik

Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied

Christoph Gille, wissenschaftlicher Referent

**Layout:** Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

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

**Erscheinungsdatum:** Düsseldorf, Oktober 2018

**ISSN:** 2510-4098

---

**Erfahren Sie mehr in der Studie:**

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 11

[www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik11.html](http://www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik11.html)

