

## Vorbeugende Sozialpolitik: Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

Brettschneider, Antonio; Klammer, Ute

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brettschneider, A., & Klammer, U. (2020). *Vorbeugende Sozialpolitik: Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms*. (FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik, 01). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71317-9>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



**FGW-Studie**

## **Vorbeugende Sozialpolitik 01**

Ute Klammer, Tom Heilmann (Hrsg.)



Antonio Brettschneider, Ute Klammer

## **Vorbeugende Sozialpolitik**

Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms



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)

**Liquidator\_innen (vormals geschäftsführender Vorstand)**

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

**Themenbereich**

Vorbeugende Sozialpolitik  
Prof. Dr. Ute Klammer, Themenbereichsleitung  
Tom Heilmann, wissenschaftlicher Referent

**Layout**

Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

**Förderung**

Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

**ISSN**

2567-0050

**Erscheinungsdatum**

Düsseldorf, Dezember 2020

---

## Vorbeugende Sozialpolitik

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

#### **Auf einen Blick**

- Vorbeugende und sozialinvestive Politikansätze haben in den letzten zwei Jahrzehnten sowohl in der europäischen als auch in der deutschen Sozialpolitik an Gewicht gewonnen. Es hat sich ein Konsens herausgebildet, dass es effektiver und auch normativ angemessener ist, soziale Problemlagen nach Möglichkeit vorbeugend zu vermeiden, anstatt die resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren.
- In NRW tritt das Sozialinvestitionsparadigma in zahlreichen Programmen vor allem im Gewand der „Prävention“ und der „vorsorgenden“ bzw. „vorbeugenden“ Sozialpolitik auf. Von der Familien- und Bildungspolitik über die Kinder- und Jugendhilfe bis zur Gesundheits- und Pflegepolitik spielt der Präventionsgedanke eine zunehmend wichtige Rolle. Vorbeugende Sozialpolitik ist dabei eng mit Fragen von Ausgrenzung und Armut, insbesondere Kinderarmut, verbunden.
- In Teilen der europäischen wie auch deutschen Sozial(politik)wissenschaften und der Sozialen Arbeit stoßen der Ansatz der Sozialinvestition und insbesondere die Semantik der „Aktivierung“ indes aufgrund ihres technokratischen Charakters, ihrer produktivistisch-ökonomistischen und zum Teil paternalistischen Konnotationen auf erhebliche Vorbehalte.
- Im vorliegenden Papier werden Kernelemente einer progressiv-emanzipatorischen, nicht-ökonomistischen und nicht-paternalistischen Interpretation des Sozialinvestitionsgedankens skizziert, die stärker auf Autonomie und Befähigung, soziale Staatsbürgerrechte und die sozialpolitische Ermöglichung realer Handlungsfreiheiten entlang des Lebenslaufs setzt.
- Das im Arbeitsbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW entwickelte, interdisziplinäre Forschungsprogramm umfasst vier miteinander verknüpfte thematische Schwerpunkte: Normativ-politische und fachlich-konzeptionelle Grundlagen, Governance, Monitoring und Evaluation sowie Adressat\_innen und Nutzer\_innen vorbeugender Sozialpolitik.

## Abstracts

### **Vorbeugende Sozialpolitik - Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms**

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden die sozialpolitischen Hintergründe, die normativ-programmatischen Grundlagen und die zentralen Fragestellungen und Erkenntnisinteressen des am FGW entwickelten Forschungsprogramms „Vorbeugende Sozialpolitik“ herausgearbeitet.

Vorbeugende Sozialpolitik geht von einem ganzheitlichen, reflektierten Präventionsverständnis aus und orientiert sich an den Leitbildern der Autonomie und der Chancengleichheit. Sie zielt programmatisch auf die Entwicklung und Beförderung einer integrierten, befähigenden, präventiv ausgerichteten und autonomiefördernden sozialen Lebenslaufpolitik in den verschiedenen Handlungsfeldern der deutschen Sozialpolitik ab.

Zu den thematischen Schwerpunkten des Forschungsprogramms gehören die normativ-politischen und fachlich-konzeptionellen Grundlagen vorbeugender Politikansätze, die Governance-Dimension (Planung, Steuerung, Finanzierung und Umsetzung), Fragen des Monitorings und der Evaluation sowie empirische Forschung zu den Adressat\_innen und Nutzer\_innen vorbeugender Sozialpolitik, die im vorliegenden programmatischen Papier jeweils skizziert und reflektiert werden.

### **Preventive Social Policy - Outlines of a Research Program**

In this paper, the socio-political background, the normative-programmatic foundations and the central questions and research interests of the research programme "Preventive Social Policy" developed at the FGW are elaborated.

Preventive social policy is based on a holistic, reflected understanding of prevention and is oriented towards the guiding principles of autonomy and equal opportunities. It programmatically aims to develop and promote an integrated, empowering, preventive and autonomy-promoting social life course policy in the various fields of action of German social policy.

The thematic focal points of the research programme include the normative-political and technical-conceptual foundations of preventive policy approaches, the governance dimension (planning, steering, financing and implementation), questions of monitoring and evaluation as well as empirical research on the addressees and users of preventive social policy, each of which is outlined and reflected in this programmatic paper.

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis .....	v
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2 „Investition“ und „Prävention“ als sozialpolitische Leitbilder – Hintergründe des Konzepts.....</b>	<b>3</b>
2.1 Der europäische und internationale Reformdiskurs und das Paradigma der „Sozialinvestition“ .....	3
2.1.1 Ausgangspunkt: Reformbedarfe des europäischen Sozialmodells .....	3
2.1.2 Das Konzept der „Sozialinvestition“ .....	4
2.1.3 Der Bedeutungsgewinn des Sozialinvestitionsparadigmas .....	6
2.1.4 Ambivalenzen des Sozialinvestitionsansatzes .....	8
2.2 Vom Sozialversicherungs- zum Sozialinvestitionsstaat? Reformen und Diskurse in Deutschland.....	10
2.2.1 „Konsumtive“ versus „investive“ Staatsausgaben .....	10
2.2.2 Einschnitte durch die Agenda 2010.....	12
2.2.3 Ausbau der Familien- und Vereinbarkeitspolitik.....	13
2.2.4 Vom „aktivierenden“ zum „vorsorgenden“ Sozialstaat? .....	15
2.3 Präventive Sozialpolitik in Nordrhein-Westfalen .....	17
2.3.1 Vorbeugende Sozialpolitik als politisches Programm .....	17
2.3.2 Kommunale Vernetzung als Politikansatz .....	19
2.3.3 Kommunale Präventionsketten.....	26
2.3.4 Präventive Landespolitik .....	28
2.4 Zwischenfazit.....	30
<b>3 Vorbeugende Sozialpolitik als sozialpolitisches Programm .....</b>	<b>33</b>
3.1 Autonomie und Chancengleichheit als normative Leitbilder .....	34
3.2 Ganzheitliches Präventionsverständnis .....	38
3.3 Lebenslauforientierung .....	40
3.4 Integrierte Handlungsstrategien .....	42
<b>4 Vorbeugende Sozialpolitik als Forschungsprogramm im FGW .....</b>	<b>44</b>
4.1 Themenschwerpunkt I: Normativ-politische und fachlich-konzeptionelle Grundlagen vorbeugender Sozialpolitik.....	45
4.2 Themenschwerpunkt II: Governance vorbeugender Sozialpolitik .....	47

4.3	Themenschwerpunkt III: Monitoring und Evaluation – Die Wissensbasis vorbeugender Sozialpolitik .....	53
4.4	Themenschwerpunkt IV: Adressat_innen und Nutzer_innen vorbeugender Sozialpolitik .	59
<b>5</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>63</b>
	<b>Literatur.....</b>	<b>65</b>
	<b>Über die Autor_innen.....</b>	<b>79</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AGJ	Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
bspw.	beispielsweise
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
d. h.	das heißt
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
FGW	Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung
FSA	Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
G.I.B. NRW	Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
ISA	Institut für Soziale Arbeit, Münster
ISS	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
KGG	Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz

KiföG	Kinderförderungsgesetz
KMK	Kultusministerkonferenz
LVR	Landschaftsverband Rheinland
NRW	Nordrhein-Westfalen
MAIS NRW	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW
MBWSV NRW	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW
MFJKKS NRW	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW
MGSSF NRW	Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW
PISA	Programme for International Student Assessment
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RV	Renteversicherung
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
u. a.	unter anderem
UN	United Nations / Vereinte Nationen
vgl.	vergleiche
WHO	Weltgesundheitsorganisation
z. B.	zum Beispiel

# 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 der vorliegenden Studie 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 2 wird zunächst ein ausführlicher Überblick über die sozialpolitischen Hintergründe präventiv-investiver Politikkonzepte und ihre sukzessive 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 gespielt 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 weiterverfolgt 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 von 2015 bis 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, bereichsübergreifender Handlungsstrategien.

## **Vorbeugende Sozialpolitik**

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

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: Normativ-politische und fachlich-konzeptionelle Grundlagen, Governance (Planung, Steuerung, Finanzierung und Umsetzung), Monitoring und Evaluation sowie Adressat\_innen und Nutzer\_innen 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“

#### 2.1.1 Ausgangspunkt: Reformbedarfe des europäischen Sozialmodells

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 „Lisabon-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.).

#### 2.1.2 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.<sup>1</sup> 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 bezüglich des Ziels 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, S. 260).

Im Kern geht es dem Sozialinvestitionsparadigma darum, ökonomische Ziele (die Entwicklung von Humankapital und Sicherung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit sowie die Steigerung

---

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

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, S. 117); der traditionelle Sozialstaat sollte durch einen „Sozialinvestitionsstaat“ ersetzt werden: „In place of the welfare state we should put the *social investment state*“ (Giddens 1998, S. 117).

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 Erwerbchancen 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, S. 193).

Die geforderte Umstellung von der statuskonservierenden Sicherung des Lebensstandards zur chancenorientierten Gewährleistung lebenslanger „Humankapitalgarantien“ 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, S. 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 da-

bei 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).

### 2.1.3 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 Expertenkonferenz 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, S. 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, S. 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 europäischen 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 „Sozialinvestitionspa-

ket“ (*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, S. 11) und vermehrt 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).

#### 2.1.4 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).

Ein weiterer Kritikpunkt 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 so-

zialstaatlichen Leistungen verschärft werden, könnte dies zu einer Aushöhlung etablierter sozialer Rechte und des Staatsbürgerstatus 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, S. 41).

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 vielmehr 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, S. 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.

### 2.2.1 „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 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). 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, S. 16). Auch prominente Ökonomen und Ökonominen 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 (Heinze 2004, S. 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, S. 31).

#### 2.2.2 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 Haushaltskonsolidierung und mehr Investitionen in die Zukunftsbereiche – Bildung, Forschung, Familien und Infrastruktur – zu verbinden“ (Bundesregierung 2002, S. 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.“ (Bundesregierung 2002, S. 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)

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)

### 2.2.3 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, S. 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, S. 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 Betreuungsplatz für alle Kinder erweiterte und auf die Phase vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr ab 2013 ausdehnte. Der Bund beteiligte sich im Rahmen mehrerer Investitionsprogramme mit insgesamt über sechs Milliarden Euro am Ausbau. 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, S. 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“ (BDI/IW/BMFSFJ 2004, S. 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 (Rürup/Gruescu 2003). 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“ (Rürup/Gruescu 2003, S. 62) und in einer schrumpfenden Gesellschaft „sowohl die Quantität als auch die Qualität des Humankapitals“ zählen (Rürup/Gruescu 2003, S. 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).

#### **2.2.4 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 größeren 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“, „Befähigung“, „Anerkennung“ oder „Inklusion“ weisen in eine andere Richtung als die Semantiken der „Aktivierung“ und der „Eigenverantwortung“.

Im Hinblick auf den Stellenwert und das Verhältnis von konventioneller, auf soziale Risikoabsicherung und Ungleichheitsbegrenzung abzielender Sozialpolitik und sozialinvestiver, auf die Förderung von Humankapitalbildung und Erwerbsteilnahme abzielender Politik lässt sich feststellen, dass die in den Reformdiskursen der ersten Hälfte der 2000er Jahre dominierende Nullsummenlogik im weiteren Verlauf zunehmend an Bedeutung und an Schärfe verloren hat. Begriffliche Gegensatzpaare wie „investiv“ versus „konsumtiv“, „vergangenheitsorientiert“ versus „zukunftsorientiert“ oder „aktivierend“ versus „passivierend“ sind im Diskurs allmählich in den Hintergrund getreten. Die Logik des „entweder-oder“ wurde graduell durch eine Logik des „sowohl-als-auch“ ersetzt.

Diese Entwicklung zeigt sich unter anderem im programmatischen Diskurs der Sozialdemokratie. Die ab 1998 verstärkt verwendete, polarisierende Semantik des „aktivierenden Sozialstaats“ wurde bereits ab 2006/2007 zunehmend von der stärker integrierenden Semantik des „vorsorgenden Sozialstaats“ (Heil 2006, Platzeck 2006) abgelöst. Im Hamburger Grundsatzprogramm von 2007 wurde das Prinzip des „vorsorgenden Sozialstaats“ zum Leitprinzip sozialdemokratischer Sozialpolitik erhoben (SPD 2007). Familien- und Bildungspolitik spielen in diesem Konzept eine zentrale Rolle, basieren zugleich aber auf einem Fundament staatlich verbürgter und individuell einklagbarer sozialer Sicherung.

Neben dem Leitprinzip der Prävention werden im Konzept des „vorsorgenden Sozialstaats“ eine Reihe weiterer Aspekte betont, die für die konkrete Praxis vorsorgender Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielen: die Notwendigkeit des quantitativen und qualitativen Ausbaus sozialer Dienstleistungen, der Gedanke der bereichsübergreifenden Vernetzung verschiedener Politik- und

Handlungsfelder (SPD 2007, S. 56-57) und die besondere Bedeutung der kommunalen Ebene, auf der „vorsorgende Sozialpolitik [...] mit Leben erfüllt“ werde (SPD 2007, S. 59). Wie im Folgenden am Beispiel der Sozialpolitik in Nordrhein-Westfalen aufgezeigt werden soll, sind hiermit zentrale Elemente einer vorbeugenden Sozialpolitik angesprochen, die zur Gewährleistung gleicher Chancen auf soziale Teilhabe auf den Auf- und Ausbau kommunal vernetzter Infrastrukturen und sozialer Dienstleistungsangebote setzt.

## 2.3 Präventive Sozialpolitik in Nordrhein-Westfalen

### 2.3.1 Vorbeugende Sozialpolitik als politisches Programm

In der nordrhein-westfälischen Landespolitik haben das Prinzip der Prävention und das Konzept einer vorbeugenden (Sozial-)Politik insbesondere während der Amtszeit der rot-grünen Koalition unter Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD) (2010-2017) eine zentrale Rolle gespielt. Der erklärte Anspruch der Landesregierung war, eine bereichsübergreifende Politik aus einem Guss zu entwickeln, die „den Präventionsgedanken in allen maßgeblichen Initiativen auf Landesebene verankert“ (Kraft 2013: 14).

#### Übersicht 1: Vorbeugende Sozialpolitik in NRW: Aktivitäten und Programme seit 2010 (Auswahl)

- Handlungsprogramm gegen Armut und soziale Ausgrenzung
- Landesprogramm „Starke Quartiere – Starke Menschen“
- Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen – Kommunen in NRW beugen vor“ / „Kommunale Präventionsketten“ / „Kinderstark“
- Landschaftsverband Rheinland-Förderprogramm „Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“
- Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss“
- Inklusionsstärkungsgesetz NRW, Aktionsplan „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“, Kompetenzzentren Selbstbestimmt Leben (KSL)
- Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW, Kommunale Integrationszentren (KI)
- „GEPA NRW“, Masterplan altengerechte Quartiere.NRW

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Zu den prominentesten Programmen der damaligen Landesregierung (s. Übersicht 1) gehörte das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“, in dessen Rahmen in ausgewählten Kommunen kommunale „Präventionsketten“ von der Schwangerschaft bis zum Übergang ins Erwerbsleben aufgebaut wurden. Weitere Initiativen bezogen sich u. a. auf

die Verbesserung des Übergangs zwischen Schule und Beruf (Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss“), die Förderung von besonders von Armut betroffenen Quartieren (Programm „Starke Quartiere – starke Menschen“) und viele weitere Programme. Hinzu kommen diverse Aktivitäten im Bereich Behinderung/Inklusion (Aktionsplan „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“), im Bereich der Senioren- und Pflegepolitik („Masterplan altengerechte Quartiere“) sowie im Bereich Migration/Integration (Aufbau von „Kommunalen Integrationszentren“ im Rahmen des Teilhabe- und Integrationsgesetzes NRW). Ende 2013 legte die Landesregierung zudem ein umfassendes, bis 2020 angelegtes Handlungskonzept „Gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ vor (MAIS NRW 2013), welches viele Einzelaktivitäten in verschiedenen Handlungsfeldern bündelt.

Die Begründung dieser Politik durch die Landesregierung basierte im Wesentlichen auf der für die Sozialinvestitionsprogrammatische typischen Verknüpfung von gerechtigkeitsbezogenen und ökonomisch-fiskalischen Argumenten. Vor dem Hintergrund der spezifischen sozioökonomischen Rahmenbedingungen in NRW, besonders im Hinblick auf die zunehmende Armutsbetroffenheit von Kindern und Familien, spielte das Ziel der Bekämpfung von (Kinder-)Armut und Ausgrenzung dabei eine hervorgehobene Rolle. So betonte Ministerpräsidentin Kraft im Rahmen ihrer ersten Regierungserklärung im September 2010, die neue Landesregierung wolle durch den verstärkten Fokus auf Prävention die Chancengleichheit und den sozialen Zusammenhalt in NRW stärken, gelingende Bildungs- und Berufsbiografien ermöglichen und den Grundsatz „Kein Kind zurücklassen“ verwirklichen (Kraft 2010). Eine umfassende Präventionspolitik, so die Argumentation, sei sowohl sozial geboten als auch ökonomisch sinnvoll:

„Eine auf Prävention angelegte Politik für Kinder beginnt für uns bereits lange vor der Geburt. Sie beginnt bei der Unterstützung von Familien und Alleinerziehenden bereits in der Schwangerschaft, sie setzt sich fort von der frühkindlichen Erziehung über die Kinder- und Jugendhilfe bis in die Bildungs- und Integrationspolitik. Wer frühzeitig in gute Bildung investiert, in mehr Kinder- und Ganztagsbetreuung, in passgenaue Hilfen für Alleinerziehende und Familien und in eine vorsorgende Sozial- und Integrationspolitik, der sorgt am besten für die Zukunft vor – weil er direkt in die Zukunft investiert. Eine solche präventive Politik wird sich mittelfristig und erst recht langfristig auch finanziell rechnen.“ (Kraft 2010: 6)

Angesichts der hohen Verschuldung des Landes NRW und der haushaltsrechtlichen Vorgaben waren die finanziellen Spielräume für substanzielle Ausgabensteigerungen bzw. „Investitionen“ im Bereich der sozialpolitischen Prävention indes begrenzt. Kraft betonte, zur Gegenfinanzierung der zusätzlichen Ausgaben im Zweifelsfalle auch eine höhere Neuverschuldung in Kauf nehmen zu wollen. Sie rechtfertigte dies mit der Aussicht auf die mittel- und langfristigen ökonomischen und fiskalischen „Renditen“ einer präventiven Politik:

„Wir müssen jetzt den Mut haben, in Vorbeugung, Betreuung und Bildung zu investieren. Wir bekennen uns offen und selbstbewusst dazu, dass dies zunächst höhere Ausgaben und gegebenenfalls zusätzliche Schulden bedeutet. Doch wir sind davon überzeugt: Nur eine mutige Politik, die auf die Stärkung von Familien, auf Prävention, auf beste Bildung von der Kita bis zur

## Vorbeugende Sozialpolitik

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

Hochschule zielt, führt im zweiten Schritt zu Wirtschaftswachstum, höheren Steuereinnahmen und sinkenden Staatsausgaben.“ (Kraft 2010, S. 12)

Der Grundgedanke, durch Investitionen insbesondere in frühe Phasen des Lebensverlaufs „Präventionsrenditen“ in Form zusätzlichen Wirtschaftswachstums und gesunkener sozialer „Reparaturkosten“ zu generieren, bildete ein zentrales Begründungsmuster der Politik der rot-grünen Landesregierung:

„Prävention gibt es nicht zum Nulltarif. Eine Politik der Vorbeugung verlangt Investitionen – in Kinder, in Bildung, in Kommunen. Dabei handelt es sich allerdings um Investitionen mit hohen Ertragsersparungen, wie einschlägige Forschungen belegen. Je früher Kinder begleitet, gefördert und unterstützt werden, desto wahrscheinlicher werden sie gesund aufwachsen, Bildung erwerben und sich erfolgreich in die Gesellschaft integrieren. Gelingendes Aufwachsen vermeidet daher nicht nur soziale Folgekosten. Es erbringt auch Präventionsrenditen, die weit über den Investitionen liegen, die für die Frühförderung notwendig sind.“ (Kraft 2013, S. 15)

Das zentrale Handlungsfeld der vorbeugenden Sozialpolitik in NRW war die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen und Strukturen für ein gesundes Aufwachsen und gelingende Bildungsbiografien für alle Kinder und Jugendlichen, verbunden mit dem Ziel der Überwindung bzw. Vermeidung von Armut und Armutsfolgen bei Kindern und Familien. Hierzu wurde eine stärker biografieorientierte und bereichsübergreifende Verzahnung der bestehenden Unterstützungs- und Fördersysteme (Bildungssystem, Gesundheitssystem, Kinder- und Jugendhilfe etc.) und ein stärker abgestimmtes und koordiniertes Handeln der verschiedenen sozialstaatlichen Akteure und Institutionen angestrebt. Der kommunalen Ebene und dem Aufbau vernetzter, bereichsübergreifender kommunaler Infrastrukturen wurde in diesem Kontext eine „Schlüsselrolle“ (Kraft 2013, S. 12) zugewiesen. Der im Rahmen verschiedener Landesprogramme finanziell geförderte und fachlich begleitete Auf- und Ausbau entsprechender Präventionsnetzwerke in den Kommunen sollte zugleich durch die „Stärkung einer landesweiten Präventionsinfrastruktur“ (Kraft 2013, S. 13) flankiert werden.

Diesem Ansatz liegt der Gedanke zugrunde, dass die kindlichen Entwicklungschancen und Lebensbedingungen insbesondere bei benachteiligten und belasteten Familien nur durch ein angebots- und trägerübergreifendes Netzwerk niedrigschwelliger und eng miteinander verzahnter Angebote „vor Ort“ nachhaltig verbessert werden können. „Prävention“ und (kommunale) „Vernetzung“ sind in diesem Ansatz somit untrennbar miteinander verknüpft.

### 2.3.2 Kommunale Vernetzung als Politikansatz

Die vorbeugende, präventiv-investive Politik, die in den 2010er Jahren in NRW politisch dominant werden sollte, baut konzeptionell und ideell auf einer Reihe von Vorgängerinitiativen und -projekten auf, die in den 2000er Jahren sowohl auf der Bundes- und Landesebene als auch auf der kommunalen Ebene initiiert worden sind.

Einen zentralen, in seiner Bedeutung kaum zu überschätzenden Bezugspunkt präventiver Sozialpolitik bildet die vom Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt (AWO) in Auftrag gegebene und

vom Frankfurter Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) seit 1997 durchgeführte Langzeitstudie zu Lebenslagen und Lebenschancen bei Kindern und Jugendlichen (AWO-ISS-Studie). Im Kontext dieser bundesweit viel zitierten frühen Längsschnitt-Studie wurde ein umfassendes Armuts- bzw. Lebenslagenkonzept entwickelt, um die Entwicklungsmöglichkeiten, Sozialisationsbedingungen und die Teilhabe- und Lebenschancen von (armen) Kindern und Jugendlichen sowie zentrale Einflussfaktoren auf die kindliche Lebenslage analytisch fundiert zu erfassen. Im Hinblick auf die Bekämpfung der Folgen von Kinder- bzw. Familienarmut wurde herausgearbeitet, dass die Folgen von Armut frühzeitiger und umfassender wahrgenommen und im Rahmen eines stärker präventiv wirkenden Hilfesystems aufgefangen werden müssten. Die institutionelle Fragmentierung der sozialstaatlichen Hilfesysteme wurde in diesem Zusammenhang als ein wesentliches Hindernis für die notwendige Entwicklung von mehrdimensionalen und interdisziplinären Hilfskonzepten identifiziert:

„Das bundesdeutsche Hilfesystem ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Angeboten innerhalb einer stark segmentierten und versäulten Struktur. Es gilt bis heute eher Ressortdenken und weniger eine arbeitsteilige Gesamtverantwortung für die jeweiligen Angebote im Einzelfall oder im Stadtteil.“ (Hock et al. 2000, S. 103)

Bereits im Abschlussbericht zur ersten Phase der AWO-ISS-Langzeitstudie (Hock et al. 2000) wurden vor diesem Hintergrund die beiden zentralen Handlungsmaximen präventiver Sozialpolitik, nämlich „Armutsprävention statt Schadensreparatur“ (Hock et al. 2000, S. 102-103) sowie „Vernetzung und Kooperation statt Abgrenzung“ (Hock et al. 2000, S. 103-104) formuliert.

In den 2000er Jahren sind sowohl im Bereich der Stadt- und Stadtteilentwicklungspolitik, der Gesundheitspolitik, der Bildungspolitik, der Familienpolitik als auch in vielen weiteren Bereichen eine ganze Reihe von Förder- und Modellprogrammen initiiert worden, die auf den Aufbau von lokalen Kooperations- und Vernetzungsstrukturen und die damit verbundene Entwicklung integrierter Handlungsstrategien abzielen. Der strategische Ansatz besteht im Kern darin, alle relevanten Akteure in dem jeweiligen Handlungsfeld, deren Handlungen sich wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können, auf kommunaler bzw. regionaler Ebene zusammen zu bringen, sie miteinander zu vernetzen und zu koordinieren. Im Folgenden werden zunächst einige von der Bundesebene initiierte und geförderte Programme aufgeführt, in denen solche Strategien verfolgt worden sind bzw. bis heute verfolgt werden (Übersicht 2).

#### Übersicht 2: Netzerkbildende (Förder-)Programme auf Bundesebene (Auswahl)

- Städtebauprogramm „Soziale Stadt“ (seit 1999)
- Gesunde-Städte-Netzwerk (seit 1989), Kooperationsverbund „Gesundheitliche Chancengleichheit“ (seit 2003), Partnerprozess „Gesundheit für alle“ (seit 2011)
- Lernende Regionen (2001-2008), Lernen vor Ort (2009-2014), Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement (seit 2014)
- Lokale Bündnisse für Familie (seit 2004)
- Frühe Hilfen (seit 2006)

Quelle: eigene Zusammenstellung

- Ein wichtiger programmatisch-konzeptioneller und institutioneller Ausgangspunkt für netzerkbildende, präventiv ausgerichtete Politikansätze ist das seit 1999 laufende, vom jeweils für Bauwesen zuständigen Bundesministerium (seit 2018: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) sowie den Ländern geförderte Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ (BMI 2018). Ziel des Programms ist die Stabilisierung und Aufwertung sozial benachteiligter und strukturschwacher Stadt- und Ortsteile durch städtebauliche Investitionen in das Wohnumfeld, in die Infrastrukturausstattung und in die Qualität des Wohnens. Das Programm beschränkt sich dabei nicht nur auf bauliche Maßnahmen, sondern umfasst auch soziale Aufwertungsstrategien. Zentrale konzeptionelle Elemente des Programms sind integrierte Handlungs- und Entwicklungskonzepte, Kooperation und vernetztes Vorgehen sowie die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (BMI 2018, S. 14). Zu den strategischen Instrumenten gehören „Sozialraumorientierung“ und „Quartiersmanagement“. Bis 2018 wurden insgesamt 934 Gesamtmaßnahmen in 533 Städten und Gemeinden in das Bund-Länder-Programm aufgenommen.
- Netzerkbildende Programme haben insbesondere im Gesundheitsbereich eine lange Tradition. Bereits 1989 wurde auf der Grundlage der Ottawa-Charta der WHO zur Gesundheitsförderung von 1986 das deutsche „Gesunde Städte-Netzwerk“ gegründet, dem heute bundesweit über 80 Kommunen angehören.<sup>2</sup> Das Gesunde Städte-Netzwerk hat zum Ziel, eine ressortübergreifende gesundheitsfördernde Politik auf lokaler Ebene zu entwickeln. Gesundheitsaspekte sollen als Querschnittsthema in allen Politikbereichen berücksichtigt und mitgedacht werden (*health in all policies*). Dabei geht es nicht nur um eine verbesserte ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der kommu-

---

<sup>2</sup> <https://www.gesunde-staedte-netzwerk.de>

nenalen Verwaltungen, sondern auch um die Einbindung und Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Initiativen, Vereinen und Trägern aus der Gesundheits- und Selbsthilfearbeit im Rahmen kommunaler Netzwerke.

- Der 2003 auf Initiative der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) gegründete „Kooperationsverbund Gesundheitliche Chancengleichheit“<sup>3</sup>, an dem mittlerweile mehr als 70 Partnerorganisationen beteiligt sind, engagiert sich in der Stärkung und Verbreitung guter Praxis in Projekten und Maßnahmen zum Abbau gesundheitlicher Ungleichheiten und zur Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten. Ende 2011 wurde im Rahmen des Kooperationsverbundes der kommunale Partnerprozess „Gesund aufwachsen für alle!“ ins Leben gerufen, der sich vor allem auf die Gesundheitsförderung von Kindern und Jugendlichen konzentrierte. 2015 wurde die Erweiterung des Konzepts auf alle Lebensphasen und seine Umbenennung in „Gesundheit für alle“ beschlossen. Im Rahmen des Partnerprozesses werden Kommunen beim Auf- und Ausbau von integrierten kommunalen Strategien zur Gesundheitsförderung („Präventionsketten“) unterstützt und begleitet. Diese sollen die Voraussetzungen für ein möglichst langes, gesundes und chancengerechtes Leben für alle Menschen in der Kommune unabhängig von ihrer jeweiligen sozialen Lage schaffen.
- Programme zur kommunalen bzw. regionalen Netzwerkbildung existieren seit rund zwei Jahrzehnten auch im Bildungsbereich. Zu nennen ist hier insbesondere das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zusammen mit den Ländern geförderte Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ (2001-2008). Kern des Programms war der Auf- und Ausbau lokaler bzw. regionaler Bildungsnetzwerke, die möglichst viele lokale Bildungsakteure über bisher getrennte Bildungsbereiche hinweg einbeziehen. Ziel der Netzwerkbildung war es, vor Ort ein abgestimmtes Bildungsangebot zu schaffen, das ein lebenslanges Lernen von der frühkindlichen Bildung bis hin zur Erwachsenenbildung ermöglicht. Das aus BMBF- und ESF-Mitteln finanzierte Nachfolgeprogramm „Lernen vor Ort“ (2009-2014) zielte ebenfalls darauf ab, ein im Sinne des Prinzips des „lebenslangen Lernens“ abgestimmtes Bildungssystem auf kommunaler Ebene zu entwickeln und die Kooperation aller Bildungsakteure vor Ort zu stärken. Mit der 2014 erfolgten Gründung der „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“<sup>4</sup> wird das Ziel verfolgt, die Ergebnisse aus „Lernen vor Ort“ in die Breite zu tragen. Dazu sind insgesamt neun Transferagenturen auf regionaler Ebene eingerichtet worden, die Erfahrungswissen und erfolgreiche Modelle für interessierte Kommunen bereitstellen.

---

<sup>3</sup> <https://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de>

<sup>4</sup> <https://www.transferinitiative.de>

- Im Bereich der Familienpolitik ist die seit 2004 vom Bundesfamilienministerium geförderte Initiative „*Lokale Bündnisse für Familie*“ zu nennen.<sup>5</sup> Auch hier geht es um die Initiierung und Weiterentwicklung von Bündnisprozessen und um die Förderung bereichsübergreifender Vernetzungen auf kommunaler Ebene. Zu den inhaltlichen Themen, die durch die Bündelung des Potenzials von Kommunalverwaltung, Bürger\_innen, Vereinen und Gewerbe vorangetrieben werden sollen, gehören die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Ausbau der Kindertagesbetreuung, familienfreundliche Arbeitsbedingungen und die Schaffung eines familienfreundlichen Lebensumfelds in der Kommune.
- Ein besonderes Gewicht im Kontext netzwerkbildender, präventiv ausgerichteter Programme haben sicherlich die im Bereich des Kinderschutzes entwickelten „*Frühen Hilfen*“, die 2006 im Rahmen eines Aktionsprogramms des Bundesfamilienministeriums initiiert wurden und seit 2012 im Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) gesetzlich verankert sind. Frühe Hilfen zielen darauf ab, Gefährdungen des Kindeswohls präventiv zu begegnen, indem Eltern von kleinen Kindern (bis zu einem Alter von drei Jahren) bei der Wahrnehmung ihres Erziehungsrechts und ihrer Erziehungsverantwortung gezielt beraten und unterstützt werden. Frühe Hilfen bilden lokale und regionale Unterstützungssysteme mit koordinierten Hilfsangeboten. Kern der Frühen Hilfen ist nach § 1 Abs. 4 des KKG „die Vorhaltung eines möglichst frühzeitigen, koordinierten und multiprofessionellen Angebotes im Hinblick auf die Entwicklung von Kindern vor allem in den ersten Lebensjahren für Mütter und Väter sowie schwangere Frauen und werdende Väter“. Angebote der Frühen Hilfen kommen aus verschiedenen Systemen, insbesondere aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, dem Gesundheitswesen und der Erziehungs- und der Schwangerschaftsberatung. Die verbindliche Zusammenarbeit aller relevanten Akteure im Kinderschutz als Netzwerk soll nach §3 KKG in der Regel durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe organisiert werden und auf einer schriftlichen Kooperationsvereinbarung beruhen.<sup>6</sup> Auch hier geht es im Kern also um eine Vernetzung der Akteure vor Ort und das Zusammenführen multiprofessioneller Kompetenzen und Ressourcen im Rahmen einer integrierten kommunalen Gesamtstrategie.

Auch in Nordrhein-Westfalen sind bereits im Laufe der 2000er Jahre zahlreiche Modellprojekte und Programme initiiert worden, die im Kern auf den Aufbau bereichsübergreifender, interdisziplinärer Kooperationsnetzwerke auf lokaler bzw. regionaler Ebene abzielen (vgl. für eine Auswahl Übersicht 3).

---

<sup>5</sup> <https://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de>

<sup>6</sup> In § 3 Abs. 2 KKG werden folgende Akteure explizit genannt: „Einrichtungen und Dienste der öffentlichen und freien Jugendhilfe, Einrichtungen und Dienste, mit denen Verträge nach § 76 Absatz 1 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bestehen, Gesundheitsämter, Sozialämter, Schulen, Polizei- und Ordnungsbehörden, Agenturen für Arbeit, Krankenhäuser, Sozialpädiatrische Zentren, Frühförderstellen, Beratungsstellen für soziale Problemlagen, Beratungsstellen nach den §§ 3 und 8 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes, Einrichtungen und Dienste zur Müttergenesung sowie zum Schutz gegen Gewalt in engen sozialen Beziehungen, Familienbildungsstätten, Familiengerichte und Angehörige der Heilberufe“.

#### Übersicht 3: Netzerkbildende (Förder-)Programme auf Bundesebene (Auswahl)

- Soziale Frühwarnsysteme (2001-2004)
- Monheim für Kinder (seit 2002)
- Dormagener Modell (seit 2006)
- Netzwerk Frühe Förderung (2006-2009)

Quelle: eigene Zusammenstellung

- Im Rahmen des vom Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW (MGSSF) geförderten Kinderschutz-Projekts *„Aufbau und Weiterentwicklung lokaler sozialer Frühwarnsysteme“* (2001-2004) wurden in insgesamt sechs Modellkommunen Projekte entwickelt und wissenschaftlich begleitet, die auf eine stärkere kommunale Vernetzung und Koordination von Präventionsangeboten abzielen (MGSSF NRW 2005, Bastian et al. 2008). Ziel des Projekts war es, riskante Lebenssituationen bei Kindern und Familien möglichst früh zu erkennen und durch Ansätze interdisziplinärer Zusammenarbeit Familien frühzeitige Hilfen anzubieten, um so rechtzeitig einer Verfestigung von Problemlagen entgegenwirken zu können. In diesem Zusammenhang wurden Verfahren erprobt, um auf kommunaler Ebene strukturierte Kooperationen von Fachkräften bei öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, des Gesundheitssystems und von anderen familienbezogenen Dienstleistern zu etablieren. Dieses landespolitische Projekt lässt sich als ein Vorläufer der sogenannten „Frühen Hilfen“ verstehen, die ab 2006 auf Bundesebene initiiert wurden.
- Von zentraler Bedeutung im nordrhein-westfälischen Kontext ist das Modellprojekt *„Monheim für Kinder“ (Mo.Ki)*, das als Gemeinschaftsprojekt des AWO Bezirksverbands Niederrhein und der Stadt Monheim am Rhein von 2002 bis 2005 mit Mitteln des LVR-Landesjugendamtes Rheinland gefördert und vom Institut für Soziale Arbeit und Sozialpädagogik wissenschaftlich begleitet wurde und bis heute fortbesteht (Schlevogt 2008, Berg 2010, Holz et al. 2011). Im Kontext dieses Projekts, das an die Ergebnisse der AWO-ISS-Studie zu Kinderarmut (Hock et al. 2000) anknüpft, sind das Konzept und der Begriff der *„Präventionskette“* entwickelt worden. Ziel des Kooperationsprojekts war es, ein kommunales Gesamtkonzept zur Vermeidung der negativen Auswirkungen familiärer Armut auf die Lebenslage und die Entwicklungschancen von Kindern zu erstellen und eine präventive Infrastruktur für Kinder und Jugendliche aufzubauen. Den Kern des Projekts bildet eine *„Präventionskette“* von der Geburt bis zur Berufsausbildung, welche alle verfügbaren Ressourcen der kommunalen Jugendhilfe umschließt und die Familien über institutionelle Übergänge hinweg begleitet. Dieses Kooperationsnetzwerk umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher lokaler und regionaler Akteure wie Kindertagesstätten, Schulen, Ämter, soziale Dienste in freier Trägerschaft, den Sozialpädagogischen Dienst

im Jugendamt Monheim, den Kinderschutzbund Monheim, das Gesundheitsamt etc. Die Koordinierung der Netzwerkarbeit erfolgt durch eine Regiestelle, die beim kommunalen Jugendamt angesiedelt ist.

- Ein sehr ähnlicher Ansatz präventiv ausgerichteter kommunaler Netzwerkarbeit wurde auch in der Stadt Dormagen initiiert. Das so genannte „*Dormagener Modell*“ (Hilgers et al. 2009) wurde 2006 unter Federführung des damaligen Bürgermeisters und Präsidenten des Deutschen Kinderschutzbundes Heinz Hilgers entwickelt. In der ursprünglichen Form handelte es sich um ein Projekt zur Prävention von Gewalt in der Familie und von Kindesmissbrauch. Die Basis bildet ein vom Jugendamt gesteuertes partnerschaftliches Netzwerk der verschiedenen Anbieter und Dienste aus dem Bereich von Kindertagesstätten, des Allgemeinen Sozialen Dienstes des Jugendamts (ASD), der Familienberatung, der Familienbildung und des Gesundheitswesens, in dem die beteiligten Akteure gemeinsam die Bedarfslage analysieren und ihre Angebote aufeinander abstimmen. Ebenso wie bei dem Projekt „Mo.Ki“ handelt es sich bei dem „Dormagener Modell“ um ein Projekt, das von anderen Kommunen mit Aufmerksamkeit verfolgt wurde. Monheim am Rhein und Dormagen gelten mit jeweils unterschiedlicher Akzentsetzung als Vorreiter in der Umsetzung neuer kommunaler Handlungsstrategien einer kindbezogenen Armutsprävention.
- Das vom LVR-Landesjugendamt Rheinland initiierte und begleitete Projekt „*Netzwerk Frühe Förderung (NeFF)*“ (2006-2009), welches u. a. auf den Erfahrungen aus Monheim und Dormagen aufbaute, hatte zum Ziel, Konzepte eine kommunale Netzwerkorganisation und -steuerung zur frühen Förderung von Kindern und Familien zu entwickeln. Dazu wurden in insgesamt sechs Kommunen im Rahmen von Modellprojekten sozialräumliche Netzwerke unter der Steuerungsverantwortung des öffentlichen Jugendhilfeträgers installiert, in die alle relevanten Institutionen und Einrichtungen der Jugendhilfe und des Gesundheitswesens fachbereichsübergreifend einbezogen wurden (Müller-Brackmann/Selbach 2008). Auch hier spielten Kooperation und Vernetzung als neue Grundphilosophie der Jugendhilfe eine zentrale Rolle. Ziel war die dauerhafte Etablierung von arbeitsfeld- und trägerübergreifenden Formen der Kooperation und Vernetzung und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren und Bereichen (u. a. Kindertagesstätten, Jugendförderung oder Hilfen zur Erziehung).

Wie diese ausgesuchten Beispiele zeigen, war das Konzept des kommunalen Präventionsnetzwerks bzw. der Präventionskette bereits vor dem Amtsantritt der rot-grünen Landesregierung unter Ministerpräsidentin Hannelore Kraft in der nordrhein-westfälischen Fachwelt, bei Kommunen und Verbänden bekannt und in einzelnen Kommunen unter verschiedenen offiziellen Bezeichnungen auch bereits erprobt worden.

Die politische Initiative, kommunale Präventionsketten landesweit auszubauen und die präventive Bekämpfung von Armutsfolgen zum Standard zu machen, ging nicht zuletzt auch von der

kommunalen Praxis, den Sozialverbänden bzw. den Trägern der freien Wohlfahrtspflege aus. So haben sich führende Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften in NRW wie die AWO, der Paritätische, DGB, GEW und Deutscher Kinderschutzbund im August 2008 zu einem „Bündnis zur Bekämpfung der Kinderarmut“ zusammengeschlossen. Im August 2009 veröffentlichte das Bündnis ein Memorandum zur Kinderarmut (Bündnis zur Bekämpfung der Kinderarmut 2009), das eine konsequent präventive Ausrichtung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und des Bildungssystems fordert:

„Die Ausrichtung des Instrumentariums der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie des Bildungssystems muss grundlegend verändert werden. Ressourcen für Kinder und Jugendliche müssen verlagert werden von einer Krisenintervention, die in der Regel bei Kindern und Jugendlichen im Alter von 12 bis 17 Jahren ansetzt, hin zu einem präventiven Ansatz. Dieser muss insbesondere arme Kinder und ihre Eltern in den prägenden ersten Lebensjahren oder – noch besser – bereits vor der Geburt des Kindes erreichen. Präventive Angebote müssen zukünftig zur Pflichtaufgabe im Fördersystem der Kommunen und des Landes werden.“ (Bündnis zur Bekämpfung der Kinderarmut 2009, S. 7)

Im Kontext des geforderten Paradigmenwechsels von der Krisenintervention zur Prävention (Bündnis zur Bekämpfung der Kinderarmut 2009, S. 12) wurde kommunale Vernetzung zum zentralen Prinzip der kindbezogenen Armutsprävention erklärt. Die bestehenden Angebote von Verbänden, Kommunen und Institutionen, so die Forderung, sollten in einem Netzwerk gebündelt und aufeinander abgestimmt werden, um ein breites Spektrum und ein abgestimmtes Gesamtkonzept aller Hilfsangebote aufzubauen. Das Instrument der Präventionskette wurde als zukunftsweisender Ansatz der Bekämpfung der Folgen von Kinderarmut präsentiert. Der politische Appell des Bündnisses wurde nach der Landtagswahl 2010 noch einmal durch die Forderung nach einem NRW-Sofortprogramm gegen Kinderarmut erneuert (Bündnis zur Bekämpfung der Kinderarmut 2010); die Landespolitik wurde explizit dazu aufgefordert, ein „rasches Vorschreiten präventiven Handelns“ zu fördern und die Kommunen und Kreise dabei gezielt zu unterstützen.

### 2.3.3 Kommunale Präventionsketten

Mit dem Begriff der Präventionskette (Holz et al. 2011; Richter-Kornweitz/Utermark 2013; Richter-Kornweitz et al. 2016) wird ein innovativer Ansatz der Implementation einer integrierten, institutions- und ressortübergreifend organisierten kommunalen Präventionspolitik bezeichnet, der darauf ausgerichtet ist, für alle Kinder und Jugendlichen von der Geburt bis zum Eintritt in das Berufsleben ein möglichst lückenloses Netz von Unterstützung, Beratung und Betreuung zu entwickeln. Indem die bestehenden Unterstützungsangebote, Leistungen und Maßnahmen öffentlicher und privater Träger innerhalb der verschiedenen Lebensphasen stärker aufeinander abgestimmt und über die Lebensphasen hinweg enger miteinander verzahnt werden, sollen bedarfsgerechte und „passgenaue“ Hilfen gewährleistet und gelingende biografische Übergänge (z. B. zwischen Kindergarten und Schule oder zwischen Schule und Ausbildung) unterstützt werden. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf Kindern und Jugendlichen in besonders belasteten Lebenslagen, deren Teilhabe- und Entwicklungschancen durch eine möglichst niedrigschwellige

und diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Hilfezugänge von Beginn an systematisch gesichert werden sollen. Im Ergebnis soll eine kommunale Präventionskette „allen Kindern und Jugendlichen unabhängig vom sozialen Status ihrer Familie positive Lebens- und Teilhabebedingungen eröffnen“ (Richter-Kornweitz/Utermark 2013, S. 14).

Um dieses Ziel zu erreichen, verfolgen Präventionsketten einen sowohl intersektoralen als auch interprofessionellen Ansatz: Sie führen Aktivitäten und Angebote verschiedener Professionen (u. a. Ärzt\_innen, Hebammen, Lehrkräfte, Sozialpädagog\_innen) aus unterschiedlichen Handlungsfeldern, Ebenen und Ressorts (u. a. Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Gesundheitswesen, Jobcenter, aber auch Kultur und Sport) zusammen und beziehen diese konzeptionell, strategisch und operativ aufeinander. Vor dem Hintergrund gewachsener lokaler Strukturen besteht die spezifische Herausforderung darin, „bestehende Netzwerke, Angebote sowie die Akteure so zusammenzuführen, dass ein untereinander abgestimmtes Handeln im Rahmen einer integrierten kommunalen Gesamtstrategie möglich wird“ (Richter-Kornweitz/Utermark 2013, S. 14).

Der Aufbau kommunaler Präventionsketten wurde in Nordrhein-Westfalen ab 2010 in zwei parallel zueinander verlaufenden Programmen gefördert, die überwiegend aus ESF-Mitteln finanziert wurden und auch Koordinierungsstellen beinhalteten:

- Das *Landesmodellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“*, getragen vom Land Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung, ging Anfang 2012 zunächst mit 18 Modellkommunen an den Start; diese Gruppe wurde in einer zweiten Phase ab 2017 um 22 Kommunen erweitert. Angesichts der Heterogenität und der unterschiedlichen Vorerfahrungen der teilnehmenden Kommunen wurde kein detailliertes Konzept „von oben“ vorgegeben; die Kommunen sollten vielmehr im Rahmen übergreifender Grundsätze (zum Beispiel: „vom Kind her denken“, Fokussierung von Bildungsübergängen, wirkungsorientierte Steuerung mithilfe eines sozialräumlichen Präventionsmonitorings) eigene, den örtlichen Gegebenheiten angepasste Lösungen finden. Die teilnehmenden Kommunen kamen in einem Lernnetzwerk zusammen, um sich über ihre Erfahrungen auszutauschen und Lösungen für gemeinsame Herausforderungen zu finden. Dieser gemeinsame Lernprozess, der u. a. in die gemeinsame Entwicklung eines strukturierten Qualitätsrahmens mündete, wurde durch eine vom Institut für Soziale Arbeit (ISA Münster) getragene Landeskoordinierungsstelle (später umbenannt in „Servicestelle Prävention“) fachlich begleitet und organisiert. Die Ergebnisse des Projekts wurden in zwei Überblicksstudien (Bertelsmann Stiftung 2016, Landeskoordinierungsstelle 2016) sowie einem Handbuch für Kommunen (Deffte et al. 2019) zusammengefasst. Im Rahmen der von der Bertelsmann Stiftung geförderten fachlichen Begleitfor-

sung sind zudem eine Vielzahl von Einzelstudien zu verschiedenen Aspekten kommunaler Präventionsarbeit entstanden.<sup>7</sup> Dieses Modellprojekt, das unter verändertem Namen (2017 bis 2019: „Kommunale Präventionsketten“, seit 2020: Projekt „Kinderstark“) bis heute fortbesteht, stellte (auch im politischen Diskurs) das „Paradebeispiel“ vorbeugender Sozialpolitik in NRW dar.

- Parallel zum Projekt „Kein Kind zurücklassen“ wurde der Aufbau von Präventionsketten – beginnend mit den Frühen Hilfen bis hin zum gelingenden Übergang in Ausbildung, Beruf und ein selbstbestimmtes Leben - auch im Förderprogramm „Teilhabe ermöglichen- Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut“ (2011-2018) des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) umgesetzt, an dem insgesamt 39 NRW-Kommunen teilgenommen haben. Auch hier wurden, unterstützt durch die private Stiftung Auridis, kommunale Koordinationsstellen finanziert, die die Vernetzung der kommunalen Akteure vorantreiben sollten. Die 2009 im Anschluss an das Projekt „Netzwerke Frühe Förderung (NeFF)“ eingerichtete „Koordinationsstelle Kinderarmut“ des LVR unterstützte die Jugendämter bei der Entwicklung und Umsetzung der Präventionsketten durch prozessbegleitende Beratungen, Fortbildungen und überregionale Vernetzungstreffen. 2017 wurde die Arbeitshilfe „Präventionsnetzwerke und Präventionsketten erfolgreich koordinieren“ (LVR 2017) veröffentlicht, die zentrale Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Projektarbeit bündelt.

### 2.3.4 Präventive Landespolitik

Der im Rahmen der Modellprojekte geförderte Aufbau kommunaler Präventionsketten war in eine Reihe weiterer Programme und Maßnahmen auf Landesebene eingebettet. Beispielhaft zu nennen sind hier u. a. die Weiterentwicklung der Frühen Hilfen, die gewissermaßen das erste Glied in der Präventionskette darstellen, der in Nordrhein-Westfalen bereits ab 2006 initiierte quantitative und qualitative Ausbau von Familienzentren (Stöbe-Blossey 2010, 2015) und der Ausbau von Ganztagschulen.

Ein wichtiger Baustein der vorbeugenden Politik in NRW war bzw. ist die Landesinitiative „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (seit 2012), die auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Übergangs von der Schule in den Beruf durch den Aufbau eines flächendeckenden Übergangssystems und die Verankerung einer systematischen Berufsorientierung in den Schulen abzielt. Mit der Landesinitiative sollen alle Jugendlichen frühzeitig bei der Berufsorientierung, der Berufswahl und beim Eintritt in eine Ausbildung oder ein Studium unterstützt werden. Ein kommunal koordiniertes Gesamtsystem soll dazu beitragen, den Jugendlichen nach der Schule möglichst rasch eine Anschlussperspektive für die Berufsausbildung oder das Studium zu eröffnen und unnötige Warteschleifen zu vermeiden. Ein wesentliches Element dieses Programms ist die

---

<sup>7</sup> <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kein-kind-zuruecklassen-kommunen-schaffen-chancen/publikationen>.

Vernetzung aller vor Ort tätigen Akteure und Partner im lokalen bzw. regionalen Übergangsgeschehen. Hierzu gehören neben den Kommunen die Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsagenturen, Jobcenter, Schulen/Berufskollegs, Jugendhilfe, Bildungsträger, Wirtschaftsorganisationen, Kammern und Gewerkschaften. In allen 53 Kreisen und kreisfreien Städten in NRW sind hierfür kommunale Koordinierungsstellen eingerichtet worden, die fachlich von der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B. NRW) begleitet werden.<sup>8</sup>

Im Kontext der vielfältigen Aktivitäten und Programme der Landesregierung wurde zudem angestrebt, den Auf- und Ausbau einer integrierten strategischen Sozialplanung und Sozialberichterstattung in den Kommunen voranzutreiben und dauerhaft zu verankern. Die strategische Sozialplanung und die kleinräumige Sozialberichterstattung wurden als zentrale Instrumente betrachtet, um die zur Armutsbekämpfung in besonders belasteten Wohnquartieren notwendigen, ressort- und institutionsübergreifend abgestimmten Konzepte zu entwickeln und ihre Erfolge und Wirkungen zu überprüfen (MAIS NRW 2013). Dieser Aspekt spielte u. a. im vom Bau- und vom Sozialministerium NRW gemeinsam verantworteten Programm „*Starke Quartiere – starke Menschen*“ (2014-2020) eine tragende Rolle. Das Programm zielt ähnlich wie das Bundesländer-Programm „*Soziale Stadt*“ darauf ab, strukturschwache, sozial benachteiligte und imagebelastete Quartiere mittels integrierter Handlungs- oder Entwicklungskonzepte aufzuwerten, um sozialen Polarisierungen und Segregationsprozessen entgegenzuwirken (MBWSV NRW 2014). Im Rahmen dieses Programms wurden insgesamt über 37 Millionen Euro für rund 130 Projekte in ganz NRW bewilligt. Um Kommunen und Kreise in NRW bei der Entwicklung integrierter, sozialraumorientierter Handlungsstrategien und dem Aufbau einer integrierten kleinräumigen Sozialberichterstattung zu beraten und zu begleiten, wurde zudem die „*Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung*“ (FSA, 2015-2018) eingerichtet, die sowohl individuelle Beratung und Qualifizierungen angeboten als auch diverse Fachveranstaltungen ausgerichtet und Informationsmaterialien zu diversen Detailthemen verfasst hat (MAGS NRW 2019).<sup>9</sup>

Auch wenn es nach dem 2017 erfolgten Regierungswechsel und der damit verbundenen Ablösung der rot-grünen durch eine schwarz-gelbe Landesregierung unter Ministerpräsident Armin Laschet um einige Programme inzwischen etwas ruhiger geworden ist und manche in der Regierungszeit Krafts neu geschaffene Institutionen und Fachstellen wieder aufgelöst, umstrukturiert oder zusammengelegt worden sind, lässt sich festhalten, dass die Arbeit an präventiven Programmen in Nordrhein-Westfalen sowohl auf der Landesebene als auch auf der kommunalen Ebene grundsätzlich fortgesetzt wird.

Dies gilt insbesondere für den weiteren Auf- und Ausbau und die Verstärkung kommunaler Präventionsketten in der Fläche, der von der neuen Landesregierung sogar intensiviert worden ist. Im Rahmen des 2020 initiierten, mit jährlich 14 Millionen Euro dotierten Projekts „*Kinderstark* –

---

<sup>8</sup> <https://www.gib.nrw.de/themen/jugend-und-beruf/uebergangssystem>.

<sup>9</sup> Die FSA wurde unter der neuen Landesregierung Ende 2018 aufgelöst bzw. in Teilen in die Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung NRW (G.I.B. NRW) integriert.

NRW schafft Chancen<sup>10</sup> werden zukünftig alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen bei struktur-bildenden Maßnahmen zur Stärkung kommunaler Vernetzung und Koordinierung finanziell und fachlich unterstützt. Dieses Projekt bildet die Fortsetzung des Landesprogramms Kommunale Präventionsketten (zuvor: „*Kein Kind zurücklassen!*“) und des ehemaligen LVR-Fördergramms „*Teilhabe ermöglichen – Kommunale Netzwerke gegen Kinderarmut*“. Es soll gleichzeitig einen Einstieg in eine dauerhafte Stärkung kommunaler Prävention mit Unterstützung des Landes darstellen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Grundprinzipien einer präventiven bzw. investiven Herangehensweise (bereichsübergreifende Vernetzung, integrierte Handlungsstrategien, kleinräumige Sozialberichterstattung, Stärkung der kommunalen Ebene etc.), die in der Fach- und Verbändewelt seit langem vertreten werden, auch im administrativen und (partei-)politischen Raum in NRW mittlerweile – auch wenn es weiterhin Kritiker\_innen gibt - ein hohes Konsenspotenzial aufweisen.

## 2.4 Zwischenfazit

Wie bereits zu Beginn dieses Kapitels skizziert, ist das Konzept der Sozialinvestition im Laufe der letzten 20 Jahre zum aktuell wahrscheinlich einflussreichsten sozialpolitischen Paradigma für die Reform des Wohlfahrtsstaats auf- und ausgebaut worden. Ursprünglich als Programm zur Modernisierung des traditionellen umverteilenden und absichernden Sozialstaats der Nachkriegszeit konzipiert und somit auch als „dritter Weg“ zwischen konservativ- „industriellem“ Sozialstaat und marktliberalem Minimalstaat präsentiert (Giddens 1998), ist das Konzept auf der europäischen Ebene insbesondere in den letzten Jahren als Gegenentwurf bzw. sozialpolitisches Gegengewicht zur fiskalischen Austeritätsprogrammatik und zur intensivierten ökonomischen Koordination im Rahmen des europäischen Semesters positioniert worden. Mit seinem Fokus auf Investitionen in frühe Lebensphasen durch den Ausbau frühkindlicher Erziehung, der Gewährleistung von Beschäftigungsfähigkeit durch aktive Arbeitsmarktpolitik und der Steigerung der Erwerbstätigkeit insbesondere von Frauen durch eine intensiviert Familien- und Vereinbarkeitspolitik fügt sich der Sozialinvestitionsansatz dabei nahtlos in die übergreifenden Wachstums- und Beschäftigungsziele der Europa 2020-Strategie ein.

Im deutschen Reformdiskurs ist der (eher akademische) Begriff des „Sozialinvestitionsstaats“ auf politischer Ebene zwar insgesamt weniger präsent gewesen als auf der europäischen Ebene (Leßmann et al. 2018, S. 265); hier wurde häufiger von einem „aktivierenden“, später auch „vorsorgenden“ Sozialstaat oder allgemeiner von „Nachhaltigkeit“ und „Zukunftsfähigkeit“ gesprochen. Nichtsdestotrotz sind zentrale inhaltliche Elemente des Sozialinvestitionsparadigmas sowohl im wirtschafts- und sozialpolitischen Diskurs als auch in den konkreten Sozialreformen der letzten beiden Jahrzehnte klar erkennbar. Betrachtet man die deutschen Sozialstaatsreformen

---

<sup>10</sup> <https://www.kinderstark.nrw>

der 2000er Jahre im Gesamtzusammenhang, so lässt sich bei differenzierter Sichtweise – zumindest bis zum Beginn der Corona-Krise im Frühjahr 2020 – durchaus von einem (selektiven) Umschichtungsprogramm sprechen, bei dem der Rückbau von status- und lebensstandardsichernden Elementen in den Sozialversicherungen und die stärkere Konditionalisierung von Mindestsicherungsleistungen von einem Ausbau von sozialen Dienstleistungen, Familien- und Vereinbarkeitspolitik flankiert wurde.

Im deutschen Kontext und vor dem Hintergrund der föderalen Struktur des deutschen (Sozial-)Staats spielen Landes- und Kommunalpolitik bei der Ausgestaltung konkreter sozialer Dienstleistungen und entsprechender sozialer Infrastrukturen eine zentrale Rolle. Dies gilt sowohl für den Bereich der Bildung als auch für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, der Kindergärten und anderer Bereiche, in denen institutionelle Rahmenbedingungen für ein gelingendes Aufwachsen gestaltet werden. In einzelnen Bundesländern, so insbesondere in Nordrhein-Westfalen, haben inhaltliche Elemente des Sozialinvestitionskonzepts in den letzten Jahren einen erhöhten politischen Stellenwert erhalten.

In seiner NRW-spezifischen Variante tritt das Sozialinvestitionsparadigma vor allem im semantischen Gewand der „Prävention“ und der „vorsorgenden“ bzw. „vorbeugenden“ (Sozial-)Politik auf. Vor dem Hintergrund der spezifischen sozioökonomischen und sozialstrukturellen Rahmenbedingungen im Bundesland NRW ist investive bzw. präventive Sozialpolitik dabei sehr stark mit Fragen von Armut und Ausgrenzung, insbesondere von Kinderarmut, verbunden. Im Fokus stehen vor allem familienunterstützende Dienstleistungen, die in Deutschland in der Kinder- und Jugendhilfe organisiert sind. Es geht um einen Ausbau, aber insbesondere auch um eine verbesserte Koordination und Steuerung familienunterstützender Dienstleistungen. Zentraler Akteur ist hier die Kommune: Als „Königsweg“ zu einer biografieorientierten und bereichsübergreifenden Umgestaltung der Unterstützungs- und Fördersysteme gilt deren kommunal koordinierte Vernetzung und wirkungsorientierte Steuerung (MFKJKS NRW 2015, S. 12). Diese muss allerdings oftmals im Kontext einer schwierigen finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte umgesetzt werden.

Trotz oder gerade wegen seiner zunehmenden Relevanz ist die Sozialinvestitionsperspektive hinsichtlich ihrer normativen, sozial- und gesellschaftspolitischen Implikationen als ambivalent zu betrachten. Der Grundgedanke, dass es sowohl effektiver als auch normativ angemessener sei, die Entstehung sozialer Problemlagen vorbeugend zu vermeiden, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren, ist zwar sicherlich schwer von der Hand zu weisen. Es herrscht insofern durchaus Konsens, dass die Aufgabe, zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit oder doch zumindest zum Abbau von sozialer Ungleichheit beizutragen, nicht nur Umverteilung durch finanzielle Transfers, sondern auch die Bereiche der Bildung und Erziehung, der Infrastrukturleistungen und der sozialen Dienste umfasst. Als ebenso unstrittig erscheint der Gedanke, dass es nicht nur darum gehen sollte, nachsorgend Menschen in Notlagen zu helfen oder bereits manifeste Ungleichheiten zu bekämpfen, sondern dass Leistungen auch vorbeugend wirken und der Förderung von Ressourcen dienen sollen.

Der Präventionsgedanke, der Ansatz der Sozialinvestition und insbesondere die (nicht deckungsgleiche, aber oftmals mitgemeinte) Semantik der „Aktivierung“ sind indes sowohl im europäischen als auch im deutschen Diskurs keinesfalls unumstritten. Aufgrund ihres technokratischen Charakters und ihrer produktivistisch-ökonomistischen und zum Teil auch latent paternalistischen Konnotationen stoßen Konzepte wie „Prävention“ und „Sozialinvestition“ in nicht unwesentlichen Teilen der kritischen Sozial- und Sozialpolitikwissenschaften sowie insbesondere in der Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit auf erhebliche und durchaus nicht unberechtigte Vorbehalte (bspw. Schmitt 2008).

Vor diesem Hintergrund „ist die Frage nach der Möglichkeit solcher Formen der Prävention zu stellen, die zu einem reflektierten Umgang mit diesen Problematiken bzw. zu ihrer Eingrenzung oder Überwindung befähigen“ (Scherr 2018, S. 1020). Um die Sozialinvestitionsperspektive für ein sozialpolitisches Forschungsprogramm fruchtbar zu machen, das auch an kritische Perspektiven der Sozialwissenschaften, der Sozialen Arbeit und der Sozialpädagogik anschlussfähig ist, „bedarf es einer normativen Ausdeutung und konzeptionellen Vertiefung des Konzepts“ (Bothfeld 2016, S. 1). In diesem Zusammenhang gilt es, den grundsätzlich richtigen Gedanken einer weitsichtigen, auf Vorbeugung setzenden Politik zu rehabilitieren, ihn von seinen vielfältigen negativen Konnotationen zu befreien und ein reflektiertes Verständnis präventiver Sozialpolitik zu entwickeln. Dies war ein Anliegen des Arbeitsbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des Forschungsinstituts für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) in den Jahren 2014 bis 2019. Im folgenden Kapitel werden die hier zugrundegelegten normativen und konzeptionellen Kernelemente einer progressiv-emanzipatorischen, nicht-ökonomistischen und nicht-paternalistischen Interpretation des Sozialinvestitionsgedankens skizziert, die stärker auf Autonomie und Befähigung, soziale Staatsbürgerrechte und die sozialpolitische Ermöglichung realer Handlungsfreiheiten setzt.

### 3 Vorbeugende Sozialpolitik als sozialpolitisches Programm

Mit einer stärker präventiven und „investiven“ Ausrichtung der Sozialpolitik, so das normative Grundverständnis des FGW, sollte weder ein „marktgerechter“ Abbau sozialer Sicherungsniveaus noch eine stärkere Kontrolle und Inpflichtnahme sozialstaatlicher Leistungsempfänger\_innen verbunden sein. „Vorbeugende Sozialpolitik“, wie sie am FGW verstanden wird, grenzt sich somit explizit von einem fiskalisch und ökonomisch verengten Sozialinvestitionsverständnis ab, das in erster Linie auf Haushaltskonsolidierung und Wachstumsförderung durch Humankapitalmobilisierung setzt. Sie bezweckt keine Instrumentalisierung der Sozialpolitik für ökonomische oder fiskalische Zwecke; die Wertigkeit und die Priorität sozialpolitischer Ausgabenbereiche sind nicht – jedenfalls nicht vorwiegend – an ihrem ökonomischen oder fiskalischen Zusatznutzen zu messen.

Es wird daher auch nicht von einem „Nullsummenspiel“ zwischen Schutz, Absicherung und „Nachsorge“ einerseits und Investition und Vorsorge andererseits ausgegangen: Schutz und Versorgungssicherheit sind vielmehr die Voraussetzung für die Stärkung der Selbstbestimmung und Teilhabe der Menschen. Die oftmals propagierte Logik des „entweder-oder“ wird ersetzt durch eine Logik des „sowohl-als-auch“. Vorbeugende Sozialpolitik kann und soll klassische Sozialversicherungs- und Umverteilungspolitik nicht ersetzen, sondern baut vielmehr auf ihr auf und soll sie ergänzen und weiterentwickeln. Verteilungsgerechtigkeit ist die Voraussetzung für Chancengleichheit, soziale Sicherheit – so die These – die Voraussetzung für eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Lebensführung.

Vorbeugende Sozialpolitik setzt sich normativ und konzeptionell auch deutlich von dem auf die sanktionsbewehrte Erzwingung von „Eigenverantwortung“ abzielenden „aktivierenden Sozialstaat“ ab, wie er in Deutschland und in vielen anderen europäischen Staaten insbesondere in den frühen 2000er Jahren propagiert wurde und in Deutschland u. a. im Kontext der „Agenda 2010“ und der „Hartz-Reformen“ in Teilen auch umgesetzt wurde. Im Fokus steht damit nicht eine Aktivierung zur Eigenverantwortung, sondern die individuelle Befähigung und strukturelle Ermächtigung zur Selbstbestimmung.

Gegenüber der vielfach (über-)betonten Logik des „Forderns“ tritt somit das Prinzip des Förderns und Befähigens in den Vordergrund: Vorbeugende Sozialpolitik zielt im Kern auf die sozialstaatlich abgesicherte Förderung menschlicher Entfaltung, die Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung und die Gewährleistung gleichberechtigter Teilhabe aller Gesellschaftsmitglieder in einer sozial integrierten Gesellschaft ab. Sie ist dem Anspruch nach eine präventiv ausgerichtete, bereichsübergreifend aufgestellte soziale Lebenslaufpolitik, die auf die Förderung, Gewährleistung und Ermöglichung des größtmöglichen Maßes an Autonomie und Chancengleichheit für alle Gesellschaftsmitglieder über den gesamten Lebensverlauf hinweg abzielt. Innerhalb des Spektrums der denkbaren Interpretations- und Auslegungsvarianten der Sozialinvestitionsperspektive handelt es sich somit um einen dezidiert emanzipatorischen, gesell-

schaftspolitisch progressiven Ansatz, der auf einer Perspektive sozialer Rechte (*social citizenship*) basiert. Die folgenden normativen und konzeptionellen Leitprinzipien bilden den Kern dieser sozialpolitischen Programmatik (Übersicht 4).

#### Übersicht 4: Kernelemente Vorbeugener Sozialpolitik

- Autonomie und Chancengleichheit als normative Leitbilder
- Ganzheitliches Präventionsverständnis
- Lebenslauforientierung
- Integrierte Handlungsstrategien

Quelle: eigene Zusammenstellung

### 3.1 Autonomie und Chancengleichheit als normative Leitbilder

Zentraler normativer Bezugspunkt vorbeugender Sozialpolitik ist das Ziel der Gewährleistung von Autonomie, d. h. der individuellen Befähigung und sozialpolitischen Ermöglichung selbstbestimmter und gleichberechtigter gesellschaftlicher Teilhabe.

Die Ermöglichung, Gewährleistung und Förderung von individueller Freiheit und Selbstbestimmung (Autonomie) ist eines der zentralen Leitziele der deutschen Verfassung sowie des deutschen Sozialstaats. In Art. 2 des Grundgesetzes ist festgehalten: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“. Die Realisierung dieses Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit, verstanden als „positive“, *materielle* Freiheit, erfordert flankierende soziale Grundrechte, die an den Staatsbürgerstatus gekoppelt sind (*social citizenship*). Im Kontext entwickelter Sozialstaatlichkeit beinhaltet Autonomie somit deutlich mehr als die Gewährleistung individueller Abwehr- und Schutzrechte gegenüber staatlicher Willkür, familiärer Bevormundung und/oder ökonomischer Ausbeutung. Es geht darüber hinaus auch um die Schaffung institutionell abgesicherter und sozialpolitisch unterfütterter individueller Freiheitsgrade, die es den Menschen ermöglichen, einen ihren Vorstellungen gemäßen Lebensentwurf zu verfolgen.

Als sozialpolitisches Leitbild ist Autonomie zudem mit einem explizit egalitären Anspruch verbunden: In §1(1) SGB I ist der Handlungsauftrag formuliert, „*gleiche Voraussetzungen* für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen“ (Hervorhebung A.B./U.K.). Die Herstellung größtmöglicher Chancengleichheit gehört somit zum Kern autonomiefördernder Sozial- und Gesellschaftspolitik. Das in verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfeldern rechtlich kodifizierte Ziel, allen Gesellschaftsmitgliedern eine selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen, ist eng mit dem Auftrag des Abbaus von Benachteiligungen und strukturellen Teilhabebarrrieren verknüpft:

- Um das in der Kinder- und Jugendhilfe formulierte Recht jedes jungen Menschen auf die „Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ zu verwirklichen, soll die Jugendhilfe u. a. dazu beitragen, „Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“. Sie soll zudem „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 SGB VIII).
- Im Gesundheitsbereich sollen Leistungen der Prävention und Gesundheitsförderung der „Förderung des selbstbestimmten gesundheitsorientierten Handelns der Versicherten“ dienen und „insbesondere zur Verminderung sozial bedingter sowie geschlechtsbezogener Ungleichheit von Gesundheitschancen beitragen“ (§ 20 SGB V).
- Die Altenhilfe soll dazu beitragen, „Schwierigkeiten, die durch das Alter entstehen, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern und alten Menschen die Möglichkeit zu erhalten, selbstbestimmt am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen und ihre Fähigkeit zur Selbsthilfe zu stärken“ (§ 71 SGB XII).
- Die Leistungen der Pflegeversicherung sollen den Pflegebedürftigen helfen, „trotz ihres Hilfebedarfs ein möglichst selbständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 2 SGB XI).
- Leistungen für Menschen mit Behinderung sollen darauf abzielen, „ihre Selbstbestimmung und ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken“ (§ 1 SGB IX).

Der somit in den verschiedenen Büchern des Sozialgesetzbuchs deutlich herausgestellte Aspekt der Selbstbestimmung und der freien Entfaltung und Entwicklung der Persönlichkeit hat im sozialpolitischen Diskurs in den letzten Jahren weiter an Bedeutung gewonnen. So bezieht sich das in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung seit 2005 dominierende, maßgeblich von Amartya Sen's Capability-Ansatz geprägte Konzept der „Teilhabe- und Verwirklichungschancen“ auf die „Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Grundlagen der Selbstachtung nicht in Frage stellt“ (Bundesregierung 2005, S. 7). Verwirklichungschancen sind dabei nicht lediglich als abstrakte Wahlfreiheiten zu verstehen. Sie bedeuten, dass alle Menschen die reale Möglichkeit haben müssen, ihre aus guten Gründen entstandenen Entscheidungen und Wünsche tatsächlich zu realisieren. Sozialpolitik soll somit nicht nur ein menschenwürdiges Leben gewährleisten und vor den Risiken und Wechselfällen des Lebens schützen. Sie soll darüber hinaus ermöglichen, dass Menschen ihre Talente und Fähigkeiten entwickeln und ihre individuellen Potenziale verwirklichen können. Es geht darum, „die Bedingungen zu entwickeln, die Menschen zu eigenständigem Handeln befähigen“ (Schroeder 2012, S. 18).

Die Perspektive einer stärkeren Ausrichtung staatlicher Interventionen und Institutionen an dem Ziel der Förderung und Ermöglichung von Autonomie wird in der Fachwelt nicht nur bezogen auf den Bereich der Sozialpolitik diskutiert (Bothfeld/Gronbach 2002, Vobruba 2003, Ullrich 2004, Heider/Opielka 2010, Kronauer/Schmid 2011, Börner et al. 2017, Bothfeld 2017), sondern auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (Bothfeld/Gronbach 2002, Betzelt/Bothfeld 2014, Klenner/Schulze Buschoff 2015). Im Mittelpunkt steht hier das „Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie“ (Kocher et al. 2013). Grundlage dieses sozial- und gesellschaftspolitischen Anspruchs ist ein modernisiertes Solidaritätsverständnis, welches auf die kollektive Ermöglichung und Maximierung individueller Handlungs- und Gestaltungssouveränität abstellt. Vorbeugende Sozialpolitik zielt in diesem Sinne darauf ab, „strukturelle und kontextuelle Möglichkeiten und Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass selbstbestimmte Lebensentwürfe tatsächlich realisiert werden können“ (Böllert 2001, S. 1396) – und zwar für alle Gesellschaftsmitglieder unabhängig von ihrer sozialen Herkunft.

In der Sozialen Arbeit und der Sozialpädagogik gehört die Förderung und Ermöglichung der Autonomie der Lebensführung seit jeher zum professionstheoretischen Kern. Fachliche Leitprinzipien wie die Subjektorientierung (Scherr 1997) und Lebensweltorientierung (Thiersch, vgl. u. a. Thiersch/Böhnisch 2014) verweisen auf eine klientenorientierte und autonomie- und mündigkeitsfördernde Grundhaltung. Einer emanzipatorischen Sozialen Arbeit und Sozialpädagogik, die im Sinne des Capability-Ansatzes auf „Befähigungsgerechtigkeit“ abzielt (Otto/Scherr/Ziegler 2010), geht es nicht darum, durch bestimmte Programme und Interventionen die aktuellen Zustände und Handlungen ihrer Adressat\_innen in eine vorab bestimmte und extern definierte Richtung hin zu verändern. Es geht ihr vielmehr um „die Erweiterung des Raums an Handlungs- und Daseinsmöglichkeiten, über den ihre AdressatInnen selbstbestimmt verfügen können“ (Ziegler 2012, S. 103). Zentral für einen solchen Ansatz ist die Betonung des Subjektstatus, der institutionell zu gewährleistenden Autonomie und Mündigkeit aller Gesellschaftsmitglieder:

„Jede/r Einzelne ist demnach dazu berechtigt und soll dazu befähigt werden, ihr/sein Leben auf der Grundlage einer bewussten Auseinandersetzung mit den vorgegebenen gesellschaftlichen Lebensbedingungen selbst bewusst zu gestalten. Gesellschaftliche Verhältnisse - die Strukturen der Ökonomie, des Rechts, der Erziehung, der Familie usw. - können vor diesem Hintergrund daraufhin betrachtet werden, ob und wie sie die Selbstbewusstseinsfähigkeit und die Selbstbestimmungsfähigkeit der vergesellschafteten Individuen ermöglichen und unterstützen oder aber einschränken und behindern: Die Individuen sollen nicht nur politischer Herrschaft Unterworfenen, Rädchen im Getriebe von Arbeit und Konsum, Objekte erzieherischer Einflussnahme sein, sondern selbstbestimmungsfähige Einzelne.“ (Scherr 1997, S. 46)

Ein wesentlicher Bestandteil der gesellschaftlichen Verhältnisse sind neben den ökonomischen und politischen (Macht-)Strukturen auch die Institutionen des Wohlfahrtsstaats einschließlich des Bildungs- und Erziehungssystems. Auch und gerade wohlfahrtsstaatliche Institutionen, Leistungen, Maßnahmen und Programme sind danach zu beurteilen, ob und inwiefern sie zur Erweiterung von realen Wahl- und Handlungsfreiheiten ihrer jeweiligen Adressat\_innen beitragen.

Die Förderung und Gewährleistung von Autonomie stellt somit nicht nur ein *materielles Ziel*, sondern zugleich auch ein *prozedurales Kriterium* sozialer Interventionen dar. Hier geht es erstens darum, grundsätzlich sicherzustellen, dass es sich bei sozialstaatlichen Leistungen und Angeboten nicht nur um formale Anrechte, sondern um tatsächlich individuell für alle nutzbare Handlungsmöglichkeiten und Optionen handelt. Um möglichst gleiche Zugangschancen zu hilfreichen Angeboten und Maßnahmen, zu fördernden und befähigenden Angeboten und Institutionen zu schaffen, sollten sozialstaatliche Leistungen und Angebote daher möglichst niedrigschwellig, diskriminierungs- und stigmatisierungsfrei, bedarfs- und ressourcenorientiert, kultur- und differenzsensibel, wertschätzend und partizipativ ausgestaltet sein.

Zweitens muss gewährleistet werden, dass der Subjektstatus und das Selbstbestimmungsrecht von Leistungsbezieher\_innen, Adressat\_innen und Nutzer\_innen sozialer Dienste auch im Rahmen standardisierter und bürokratisierter Verfahren, Maßnahmen und Programme stets gewahrt bleiben. Dazu gehören neben dem individuellen Recht auf Information, Aufklärung und Beratung (und der damit korrespondierenden Informations-, Aufklärungs- und Beratungspflicht der Sozialleistungsträger) auch das individuelle Wunsch- und Wahlrecht bei der Auswahl von Einrichtungen, Trägern und Anbietern und die aktive Mitsprache bei der Ausgestaltung sozialer Hilfen und Unterstützungsmaßnahmen.

Drittens ist im Sinne der demokratischen Ausgestaltung sozialstaatlicher Institutionen und Prozesse ein möglichst hohes Maß an kollektiven Beteiligungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der jeweils Betroffenen anzustreben, beispielsweise bei lokalen Planungsprozessen (u. a. im Rahmen von Jugendhilfe- oder Teilhabeplanung, Stadtplanung und Quartiersentwicklung), aber auch in Form von institutionalisierten Mitwirkungsgremien wie Heimbeiräten in Senioren- und Pflegeheimen oder Elternbeiräten in Kindertagesstätten und Schulen. Die Verknüpfung von Partizipation und Repräsentation ist insbesondere im Bereich der Behinderten- und Inklusionspolitik von erheblicher Bedeutung, in der die Forderung „Nichts über uns ohne uns“ (*nothing about us without us*) eine lange Tradition hat.

Eine Politik, die auf die Erweiterung realer Handlungsfreiheiten für alle Gesellschaftsmitglieder abzielt, ist zwangsläufig auch eine Politik gegen die soziale Vererbung von Armut und Ausgrenzung und gegen die intergenerationale Transmission von Benachteiligungen. Dies verweist auf die zentrale Bedeutung von Bildung und Erziehung als Grundvoraussetzung für individuelle Entfaltungsmöglichkeiten und auf die Bedeutung möglichst gleicher Bildungszugänge für die Reduzierung sozialer Ungleichheiten. Die mit den Mitteln der Sozial-, Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik anzustrebende Gewährleistung möglichst gleicher (und möglichst großer) Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und individuelle Selbstverwirklichung für alle Gesellschaftsmitglieder erfordert insofern ein möglichst frühzeitiges, präventives Handeln insbesondere in der Kindheits- und Jugendphase, um zu verhindern, dass unterschiedliche schicht-, milieu- und familienbedingte Anfangsausstattungen zu dauerhaft ungleichen Lebenschancen führen.

### 3.2 Ganzheitliches Präventionsverständnis

Vorbeugende Sozialpolitik beruht auf einem erweiterten, ganzheitlichen Präventionsverständnis, das neben Schutz und Gefahrenminimierung auch die Dimension der individuellen Befähigung und der strukturellen Ermöglichung selbstbestimmter Teilhabe umfasst.

Unter Prävention (lat. *praevenire*, „zuvorkommen, vorbeugen, verhüten“) im herkömmlichen Sinne werden Interventionen verstanden, die darauf abzielen, gesellschaftlich unerwünschte Ereignisse, Zustände, Entwicklungen oder Verhaltensweisen so weit wie möglich zu verhindern, zu verzögern oder in ihren negativen Wirkungen abzumildern. Gängige Differenzierungen des Präventionsbegriffs unterscheiden zum einen zwischen verschiedenen Interventionszeitpunkten, bezogen auf den Manifestationsgrad des unerwünschten Zustandes (Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention). Hinsichtlich der personellen Reichweite von Präventionsmaßnahmen und -angeboten lässt sich zudem zwischen „universeller“ (auf die Gesamtbevölkerung bezogener), „selektiver“ (auf spezifische Risikogruppen bezogener) und „indizierter“ (auf Personen mit manifesten Problemen bezogener) Prävention unterscheiden. Eine weitere wichtige Differenzierung ist schließlich die Unterscheidung zwischen der auf die Beeinflussung von institutionellen Strukturen ausgerichteten *Verhältnisprävention* und der auf die Beeinflussung individuellen Handelns bezogenen *Verhaltensprävention*.

Die Gegenstandsbestimmung und Zieldefinition von „Prävention“ erfolgt somit in der Regel *ex negativo*: Prävention bestimmt ihren Inhalt als Abgrenzung von dem, was vermieden werden soll (Krankheit, Unfall, Kriminalität, Sucht etc.). Eine solche negative, latent defizitorientierte Zieldefinition von Prävention ist indes normativ unterbestimmt. Zugespitzt formuliert: Es soll nichts geschaffen, sondern lediglich etwas verhindert werden; der Zielzustand ist die Abwesenheit des Ungewollten. Die Kritik des Präventionsbegriffes hat in der kritischen Sozialwissenschaft sowie in der Wissenschaft der sozialen Arbeit und der (Sozial-)Pädagogik eine lange Tradition (Wambach 1983, Kappeler 2000, Sturzenhecker 2000, Ziegler 2001, Freund/Lindner 2001, Bröckling 2004, Dollinger 2006). Kritiker des „Präventionsparadigmas“ warnen davor, dass eine konzeptionell verengte, in erster Line auf die Modifikation individueller Verhaltens- und Einstellungsmuster abzielende Präventionspolitik, die in den Dienst ökonomischer oder ordnungspolitischer Zielsetzungen gestellt wird, zu einer Aufweichung fachlicher Standards, einer Relativierung sozialer Rechte und damit letztlich zu einer Verengung individueller Freiheitsgrade führen könnte:

„Prävention ist einseitig norm- und defizitorientiert sowie hochgradig kontrollfokussiert, sie verdeutlicht eine Fremdbestimmung der Sozialpädagogik durch ihr vorgegebene Normen, sie führt [...] zur tendenziellen Entmündigung von Personen, sie generalisiert Misstrauen und gründet auf simplifizierenden Kausalkonstruktionen von Devianz.“ (Dollinger 2006, S. 150)

Vorbeugende Sozialpolitik, wie sie am FGW verstanden wird bzw. wurde, geht indes konzeptionell insofern über herkömmliche Präventionsverständnisse hinaus, als dass sie im Rahmen eines

erweiterten, ganzheitlichen Präventionsverständnisses deutlich stärker auf *positive* Zieldefinitionen fokussiert. Im Rahmen einer positiv gewendeten, „anstrebenden“ Präventionslogik geht es im Kern darum, gesamtgesellschaftlich wünschenswerte Zustände und Entwicklungen zu definieren, diesbezüglich förderliche und ermöglichende Faktoren und Rahmenbedingungen zu identifizieren und ganzheitliche, bereichsübergreifende Strategien zu entwickeln, mittels derer diese Bedingungen hergestellt werden können (Wohlgemuth 2009). Eine solche explizit „positiv“ gewendete Zieldefinition von Prävention vertritt u. a. die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) in einem Diskussionspapier zur „Stärkung präventiver Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe“:

„Dabei wird von einem Präventionsverständnis ausgegangen, das nicht nur auf die Verhinderung bzw. Vermeidung von problematischen Entwicklungsverläufen ausgerichtet ist, sondern in allen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere die Förderung von positiven Bedingungen des Aufwachsens fokussiert und die Jugendhilfeinstrumente als Ganzes in den Blick nimmt.“ (AGJ 2013, S. 2)

Vorbeugende Sozialpolitik setzt einen besonderen Schwerpunkt auf die fördernde und befähigende Dimension der Prävention: Das herkömmliche Verständnis von Prävention als Risikominimierung und Gefahrenabwehr wird erweitert und ergänzt durch ein Verständnis von Prävention als Förderung und Befähigung zu selbstbestimmter Lebensführung und gleichberechtigter Teilhabe. Schutz und Befähigung bilden somit die sprichwörtlichen „zwei Seiten der Medaille“ vorbeugender Sozialpolitik. Die im Rahmen eines solchen „reflektierten Präventionsverständnisses“ (Scherr 2018, S. 1023) vorgenommene Perspektivverschiebung gegenüber tradierten Präventionskonzepten besteht darin, „Prävention [...] als *Befähigung von Individuen* zu konzipieren“ (Scherr 2018, S. 1023, Hervorhebung A.B./U.K.). Vorbeugende Sozialpolitik ist somit dem Anspruch nach immer auch fördernde, befähigende, ermutigende, ermächtigende und ermöglichende Sozialpolitik. Sie trägt durch eine an den Entwicklungspotentialen der Individuen orientierte Förderung dazu bei, individuelle Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen.

Scherr (2018) weist auf die konzeptionelle Nähe eines solchen befähigungs- und autonomieorientierten Präventionsverständnisses zu emanzipatorischen Ansätzen in der Sozialen Arbeit hin, die sich konzeptionell am *Capability*-Ansatz und normativ am Leitbild der *Befähigungsgerechtigkeit* orientieren:

„Damit deutet sich ein reflektiertes Verständnis von Prävention an, das weitgehende Übereinstimmungen mit einer Begründung Sozialer Arbeit aufweist, die sich programmatisch am sog. Befähigungsansatz (capability approach) orientiert. Im Zentrum steht dort das Argument, dass Soziale Arbeit von bestimmbaren Annahmen über soziale Bedingungen ausgehen kann, welche die Fähigkeit und die Möglichkeiten von Individuen beeinträchtigen oder steigern, ein nach ihren eigenen Maßstäben gutes Leben zu führen sowie sich für oder gegen bestimmte Lebensweisen und Praktiken zu entscheiden. Gegen eine, die tradierten Präventionskonzepte kennzeichnende paternalistische Perspektive wird damit akzentuiert, dass es um die tatsächliche, nicht nur formale Gewährleistung des Rechts von Individuen geht, das Leben zu führen, das sie selbst mit guten Gründen führen wollen.“ (Scherr 2018, S. 1023)

Mit einer stärkeren Betonung positiver Zieldefinitionen kann an vielen Stellen auch eine inhaltlich-konzeptionelle Akzentverschiebung verbunden sein: von der Patho- zur Salutogenese, von der Defizit- zur Ressourcenorientierung, oder genereller von der Betonung von Risikofaktoren und Gefährdungslagen zu der Betonung von Schutzfaktoren und Gelingensbedingungen menschlicher Entwicklung. Je nach sozialpolitischem Handlungsfeld ist dabei nicht unbedingt von konkurrierenden „Präventionsparadigmen“, sondern eher von komplementären Ansätzen auszugehen, deren Gewichtungsverhältnis aber möglicherweise neu auszutarieren ist.

### 3.3 Lebenslauforientierung

Vorbeugende Sozialpolitik ist vor diesem Hintergrund konsequent in einer *Lebenslaufperspektive* zu denken. Denn es geht 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 lebenslaufbegleitender Ansatz umfasst in diesem Sinne nicht nur eine Vielzahl von Handlungsfeldern, sondern richtet sich auf den gesamten Lebenslauf „von der Wiege bis zur Pflege“. Der Lebenslaufperspektive kommt in diesem Zusammenhang eine konzeptionell-programmatische Doppelfunktion zu (Klammer 2012): Sie dient einerseits als analytisch-konzeptioneller Bezugsrahmen (*Lebenslaufperspektive*), bezeichnet andererseits aber auch eine politisch-programmatische Gestaltungsaufgabe (*Lebenslaufpolitik*).

Im Präventionskontext kann die Lebenslaufperspektive dazu beitragen, neben der individuellen Ebene (Verhalten) insbesondere auch die strukturelle und institutionelle Ebene (Verhältnisse) stärker in den Blick zu nehmen. Denn individuelle Lebensverläufe sind maßgeblich durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen strukturiert. Sozialpolitisch konstituierte und gerahmte Übergänge und Statuspassagen bilden biografische Knotenpunkte, an denen Weichenstellungen vorgenommen werden, die erhebliche (positive wie negative) Konsequenzen für die individuellen Freiheitsspielräume in späteren Lebensphasen haben können. Soziale Lebenslaufpolitik zielt vor diesem Hintergrund auf die aktive politische Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen individueller Lebensverläufe ab (Klammer 2004, 2005, 2006a, 2006b, 2008, 2010, 2012; Klammer et al. 2008, Klammer et al. 2011; Naegele 2010, Naegele et al. 2013). Sie verfolgt dabei einen explizit präventiven, langfristig orientierten Ansatz, der den gesamten Lebens(ver)lauf in den Blick nimmt:

„Zentrales Merkmal der Lebensverlaufperspektive ist, dass sie sich nicht mehr alleine auf kurzfristige Effekte konzentriert, sondern die kumulativen Wirkungen von Entscheidungen auf den gesamten Lebensverlauf untersucht. Interventionen in einzelnen Lebensphasen werden in ihren Auswirkungen auf weitere Lebensphasen untersucht, entsprechend einem nachhaltigen, auf langfristige Wirkungen angelegten Politikverständnis.“ (Klammer et al. 2011, S. 14-15)

Analog zu der im vorangegangenen Abschnitt erläuterten Unterscheidung zwischen Schutz bzw. Risikominimierung und Befähigung als komplementären Funktionen von Prävention lassen sich

auch für eine soziale Lebenslaufpolitik zwei komplementäre Zielsetzungen bzw. Funktionen formulieren: die *Schutz- und Risikoabsicherungsfunktion* und die *Gesellschaftsgestaltungsfunktion* (Naegele 2010, S. 55-56; Naegele et al. 2013, S. 450-451).

Im Rahmen der Schutz- und Risikoabsicherungsfunktion geht es um das „Aufgreifen, Bearbeiten und Absichern von sozialen Risiken in den Lebensläufen und Erwerbsbiografien der Menschen mit einer explizit auf spätere Lebensphasen bezogenen präventiven Orientierung“ (Naegele et al. 2013, S. 450). Sozialpolitische Interventionen sollen nicht nur auf die Bearbeitung und Absicherung von sozialen Risiken in einzelnen Lebensphasen der Menschen ausgerichtet sein, sondern immer auch das Ziel der Vermeidung bzw. die Reduzierung sozialpolitisch problematischer Folgewirkungen in späteren Lebensphasen in den Blick nehmen. In umgekehrter Blickrichtung geht es darum, Risiken und Probleme vorausschauend zu erkennen und durch möglichst frühzeitige Interventionen mit „Langfristwirkung“ zu überwinden (Naegele 2010, S. 55). Hier geht es im Sinne der Chancengleichheit nicht zuletzt darum, kumulative biografische Benachteiligungsprozesse möglichst frühzeitig zu verhindern und die Verfestigung und Chronifizierung von Abhängigkeit, Fremdbestimmung und Ausweglosigkeit im Lebenslauf zu vermeiden. Angesichts des starken Einflusses der ersten Lebensjahre auf die spätere Entwicklung liegt das Augenmerk insbesondere auf einer Politik, die bereits möglichst frühzeitig im Lebensverlauf ansetzt. Individuelle Interventionen und Förderungen im frühkindlichen Bereich sollen dazu beitragen, (möglichst) gleiche Ausgangsbedingungen für alle herzustellen, da in dieser frühen Lebensphase das Fundament für die individuelle Biografie gelegt wird. Ein weiterer zentraler Fokus liegt auf der Ausgestaltung und Absicherung von Übergängen zwischen den einzelnen Lebensphasen, die in den individuellen Biografien kritische Momente mit potentiell langfristigen negativen Folgen darstellen (Leoni 2018, S. 310).

Neben dieser Schutz- und Risikoabsicherungsfunktion hat präventive soziale Lebenslaufpolitik aber auch eine gesellschaftspolitische Gestaltungsfunktion. Diese besteht darin, „Optionen für eine selbst- und mitverantwortliche sowie aus sozialpolitischer Sicht möglichst risiko- und problemfreie Gestaltung der eigenen Lebensläufe und Erwerbsbiografien zur Verfügung zu stellen und Menschen aller Altersgruppen und in allen Lebensphasen darin zu befähigen und zu unterstützen, diese zu erkennen und auch zu nutzen. Ziel ist somit die Hilfestellung bei der Gestaltung der eigenen Lebensläufe und Erwerbsbiografien durch Bereitstellung von sozial abgesicherten ‚integrierten‘ Optionen, das heißt durch entsprechende *Kombinationen* von Zeit, Einkommen und Arbeit“ (Naegele et al. 2013, S. 450-451). Hier geht es also um die Schaffung von institutionellen Rahmenbedingungen und Möglichkeitsräumen für selbstbestimmte Lebensentwürfe, die Ermöglichung und Förderung *biografischer Selbstbestimmung* über die verschiedenen Phasen und Übergänge des Lebenslaufs hinweg.

Die Verknüpfung von Autonomie und Chancengleichheit in einer lebensverlaufsbezogenen Perspektive gewinnt nicht nur im sozial- und arbeitsmarktpolitischen Diskurs zunehmend an Bedeutung (Brettschneider 2019b), sondern nimmt auch in der familien- und gleichstellungspoliti-

schen Diskussion einen zentralen Platz ein. So entwirft die Sachverständigenkommission zur Erstellung des ersten Gleichstellungsberichts das Leitbild einer „Gesellschaft mit Wahlmöglichkeiten“ (BMFSFJ 2011, S. 233), die Frauen und Männern über den Lebenslauf hinweg gleichermaßen eröffnet und gewährleistet werden (sollen):

„Lebenslaufpolitik kann als eine Strategie verstanden werden, die gleichzeitig darauf abzielt, ArbeitnehmerInnen bzw. BürgerInnen in die Lage zu versetzen, Erwerbsarbeit und andere sinnvolle Aktivitäten – wie Fürsorgearbeit – zu einem bestimmten Zeitpunkt im Leben zu synchronisieren sowie zugleich vielfältige Präferenzen und Entscheidungen über den Lebenslauf zu verteilen (zu diachronisieren).“ (Klammer 2010, S. 699)

Die Kommission weist unter Rekurs auf den *Capability*-Ansatz von Amartya Sen ausdrücklich darauf hin, dass sich eine auf Chancengleichheit abzielende Politik nicht auf rein formale Freiheiten und Berechtigungen beschränken kann. Es müsse vielmehr sichergestellt werden, „dass die notwendigen individuellen Ressourcen sowie die erforderlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Anerkennungsstrukturen geschaffen werden, um tatsächliche Wahlmöglichkeiten herzustellen“ (BMFSFJ 2011, S. 233). Der kombinierte Schutz- und Gestaltungsauftrag einer präventiven sozialen Lebenslaufpolitik lässt sich somit folgendermaßen auf den Punkt bringen: „Vielfältige Optionen eröffnen, gesicherte Übergänge gestalten“ (Klenner/Schulze Buschoff 2015).

### 3.4 Integrierte Handlungsstrategien

Vorbeugende Sozialpolitik ist nicht auf die zwölf bestehenden Sozialgesetzbücher beschränkt, sondern basiert auf einer erweiterten Definition von Sozialpolitik, die im Einklang mit dem internationalen Diskussionsstand auch die Bereiche der Familien-, Bildungs- und Gleichstellungspolitik sowie auch Fragen der Migrations- und Integrationspolitik umfasst. Darüber hinaus sind auch die Arbeitsmarktregulierung und die Arbeitsmarktpolitik in den Blick zu nehmen.

Eine auf Autonomie und Chancengerechtigkeit abzielende, auf einem ganzheitlichen Präventionsbegriff basierende soziale Lebenslaufpolitik erfordert bereichsübergreifende Perspektiven und Herangehensweisen. Denn bei vielen Problemlagen und Zielsetzungen, mit denen sich eine stärker präventiv ausgerichtete Sozialpolitik zu befassen hat, handelt es sich um Querschnittsaufgaben, die das koordinierte Zusammenwirken einer Vielzahl von Institutionen und Akteuren im Rahmen integrierter Handlungsstrategien erfordern. Dies gilt nicht nur für die Ermöglichung eines gelingenden Aufwachsens und gelingender Bildungsbiografien für alle Kinder und Jugendlichen oder für die Ermöglichung einer selbstbestimmten Erwerbsbiografie, sondern für eine Vielzahl weiterer Handlungsfelder wie beispielsweise die Ermöglichung einer selbstbestimmten Lebensführung im Alter und bei Pflegebedürftigkeit, die Gestaltung eines inklusiven Gemeinwesens im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention oder die Aufgabe der nachhaltigen gesellschaftlichen Integration von Geflüchteten und Neuzuwandernden.

## Vorbeugende Sozialpolitik

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

Komplexe Problemlagen können nicht durch eine segmentierte Betrachtungsweise gelöst werden, sondern erfordern integrierte Handlungs- und Versorgungskonzepte und ganzheitliche Hilfeeinrichtungen. Damit ist die *Notwendigkeit intersektoralen und multiprofessionellen, koordinierten und vernetzten Handelns* verbunden, da nur so der umfassenden Herausforderung der Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Benachteiligung begegnet werden kann. Der kommunalen Ebene, auf der wesentliche Rahmenbedingungen der individuellen Lebenswelt gestaltet werden, kommt dabei eine herausgehobene Bedeutung zu. Netzwerke Früher Hilfen, kommunale Präventionsketten und lokale bzw. regionale Bildungslandschaften zielen durch intensivierte Kooperation und Vernetzung aller beteiligten Akteure und Institutionen auf den Aufbau eines möglichst lückenlosen Netzes von Unterstützung, Beratung und Betreuung und auf eine möglichst niedrigschwellige und diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Hilfezugänge ab. Aber nicht nur auf der Ebene der Kommunen, sondern auch auf der Ebene der Landes- und der Bundespolitik (und nicht zuletzt auch zwischen diesen Ebenen) ist eine bessere und intensivere Abstimmung der verschiedenen Ressorts, Fachbereiche und Regelsysteme unverzichtbar.

Die Grundgedanken und Kernprinzipien, die im Rahmen des Konzepts der Präventionskette mit spezifischem Fokus auf die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen und ihren Familien entwickelt worden sind, lassen sich dem Grundsatz nach auch auf zahlreiche andere sozialpolitische Handlungsfelder, Zielgruppen und biografische Lebensphasen übertragen. Gefordert ist somit eine stärker biografieorientierte und bereichsübergreifende Verzahnung der bestehenden Unterstützungs- und Fördersysteme. Nur wenn sozialstaatliche Unterstützungsangebote, Leistungen und Maßnahmen öffentlicher und privater Träger innerhalb der verschiedenen Lebensphasen stärker aufeinander abgestimmt und über die Lebensphasen hinweg enger miteinander verzahnt werden, können bedarfsgerechte und passgenaue Hilfen gewährleistet und gelingende biografische Übergänge unterstützt werden. Vorbeugende Sozialpolitik als Ansatz zur Befähigung entlang des Lebenslaufs zielt in diesem Sinne perspektivisch darauf ab, eine durchgehende, lebenslaufbegleitende und lebensphasenübergreifende Präventionskette von der Geburt bis ins hohe Alter aufzubauen.

## 4 Vorbeugende Sozialpolitik als Forschungsprogramm im FGW

Das im vorangegangenen Abschnitt ausformulierte 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 auch proaktiv befördern will, muss daher stets auch die Spannungsfelder und (potenziellen) Zielkonflikte in den Blick nehmen, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt.

Kennzeichnend für das im Folgenden skizzierte Forschungsprogramm ist eine kritisch-reflexive (und in diesem Sinne „nicht-affirmative“) Haltung, die sich der grundsätzlichen politischen Ambivalenzen von Semantiken wie „Prävention“ und „Investition“ bewusst ist. Es handelt sich gleichwohl um eine *konstruktive* und *optimistische* Perspektive. Sie geht davon aus, dass eine jenseits externer Schocks wie der aktuellen Corona-Epidemie langfristig orientierte, forschungs- und wissenschaftsbasierte Verbesserung und Weiterentwicklung der bestehenden sozialen Sicherungssysteme, der Familien- und Bildungspolitik und weiterer angrenzender Bereiche nicht nur wünschenswert wäre, sondern auch tatsächlich möglich ist. Vorbeugende Sozialpolitik als Forschungsprogramm ist zudem insofern dezidiert *anwendungsorientiert*, als dass es darum gehen soll, den konkreten Akteuren nützliches und nach Möglichkeit praxisrelevantes Handlungs-, Orientierungs- und Reflexionswissen zur Verfügung zu stellen.

Um das komplexe Untersuchungsfeld zu strukturieren, wurden für die inhaltliche Arbeit des FGW im Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“ insgesamt vier thematische Schwerpunkte definiert (Übersicht 5).

### Übersicht 5: Vorbeugende Sozialpolitik: Themenschwerpunkte der Forschung im FGW

- Normativ-politische und fachlich-konzeptionelle Grundlagen vorbeugender Sozialpolitik
- Governance vorbeugender Sozialpolitik
- Monitoring und Evaluation vorbeugender Sozialpolitik
- Adressat\_innen und Nutzer\_innen vorbeugender Sozialpolitik

Quelle: eigene Zusammenstellung

Bei diesen vier Themenschwerpunkten handelt es sich um Querschnittsfragen, die sich in der einen oder anderen Form in jedem konkreten Handlungs- und Anwendungsfeld stellen. In der sozialpolitischen Praxis sind sie in der Regel eng miteinander verknüpft und weisen an vielen

Stellen Überschneidungen auf. Die einzelnen thematischen Schwerpunkte werden in den folgenden Abschnitten ausführlicher beschrieben und konkretisiert.

#### **4.1 Themenschwerpunkt I: Normativ-politische und fachlich-konzeptionelle Grundlagen vorbeugender Sozialpolitik**

Ein erster Schwerpunkt liegt auf der theoretisch-konzeptionellen Ebene. Im Mittelpunkt stehen hier begriffliche und konzeptionelle Klärungen, bereichsspezifische Bestandsaufnahmen und Analysen sowie empirisch-vergleichende Perspektiven.

Viele Begriffe und Konzepte, die für den Kontext vorbeugender Sozialpolitik relevant sind, werden im sozialpolitischen (Fach-)Diskurs kontrovers diskutiert; zwischen verschiedenen politischen Akteuren, wissenschaftlichen Fachrichtungen und Professionen existieren oftmals unterschiedliche normative und fachlich-konzeptionelle Vorstellungen über den konkreten Gehalt von „Prävention“ und „Befähigung“. Angesichts der Vielzahl von Leitbegriffen und Konzepten, die in wissenschaftlichen, politischen und anwendungsbezogenen Diskursen Verwendung finden („Teilhabe“, „Verwirklichungschancen“, „Inklusion“, „Integration“, „Sozialraumorientierung“, „Empowerment“, „Resilienz“ etc.), scheint hier nach wie vor ein hoher Klärungs- und Erklärungsbedarf gegeben zu sein.

Die „Arbeit am Begriff“ ist dabei nicht nur von rein akademischem Interesse: Sozialpolitik ist zum einen auf normative Bezugspunkte angewiesen, die Ansprüche auf sozialpolitische und sozialpädagogische Intervention begründen; unterschiedliche Leitbegriffe und -konzepte können ganz konkrete Implikationen für die Praxis der Finanzierung, der Planung, der Steuerung und der Evaluation präventiver Maßnahmen und Programme haben. Vorbeugung ist darüber hinaus auch auf Theorie angewiesen; vorbeugende Sozialpolitik basiert notwendig auf theoretischen Annahmen über (Risiko-)Faktoren, die zum Auftreten unerwünschter Zustände und Entwicklungen beitragen, sowie über (Schutz-)Faktoren, die erwünschte Entwicklungen befördern können. Mit welchen sozialpolitischen Mitteln und (pädagogischen, didaktischen) Methoden können Menschen zu einer selbstbestimmten Lebensführung befähigt werden? Wie müssen institutionelle Zugänge ausgestaltet sein, um tatsächlich möglichst niedrigschwellig und barrierefrei zu sein? Mit welchen Mitteln lassen sich herkunftsbedingte soziale Benachteiligungen überwinden? Welche Verfahren sind geeignet, um ein Höchstmaß an sinnvoller Beteiligung der Betroffenen zu erreichen?

Vorbeugende Sozialpolitik ist zudem in vielen Feldern noch kein detailliert ausformuliertes und etabliertes Konzept. Es ist davon auszugehen, dass sowohl der Begriff der „Prävention“ oder „Vorbeugung“ als auch die präventive Perspektive in einer Reihe von Handlungs- und Politikfeldern (bspw. der Seniorenpolitik, der Pflegepolitik, der Politik für Langzeitarbeitslose, der Mindestsicherungspolitik etc.) nicht die einzige und oftmals schon gar nicht die im Fachdiskurs dominierende Begrifflichkeit und Perspektive darstellen, Stattdessen konkurrieren sie in der Regel mit einer Reihe weiterer Leitbegriffe, Leitbilder und Analyseperspektiven. Im Hinblick auf die

Eigenlogik der verschiedenen sozialpolitischen Handlungs- und Politikfelder stellt sich somit die Frage, welchen Stellenwert der Präventionsgedanke in den verschiedenen Feldern spielt, wie der Präventionsbegriff im Fachdiskurs konnotiert ist, welche Rolle Konzepte der Prävention und des „Vorbeugens“ bei den verschiedenen involvierten Akteuren faktisch spielt und welche Potenziale zu einer Weiterentwicklung und Stärkung präventiver/vorbeugender Ansätze in dem jeweiligen Feld bestehen.

Hier gilt es zum einen, das Verhältnis zwischen Prävention und anderen in dem jeweiligen Feld relevanten Leitprinzipien genauer unter die Lupe zu nehmen und diesbezüglich mögliche Schnittmengen und Anknüpfungspunkte, aber auch Widersprüche und Konflikte herauszuarbeiten. Dabei liegt es nahe, auch und gerade Felder zu beleuchten, die üblicherweise nicht unmittelbar mit dem Präventionsbegriff assoziiert werden (wie die Pflege- oder Behindertenpolitik) oder in denen der Präventionsgedanke kontrovers diskutiert wird (wie in den verschiedenen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe).

Neben der Analyse des (fachlichen und fachpolitischen) Stellenwerts von vorbeugenden Konzepten in verschiedenen Politikfeldern ist auch die konzeptionelle (Weiter-)Entwicklung und Ausformulierung präventiver Ansätze in denjenigen Handlungs- und Anwendungsfeldern von Interesse, in denen diese bislang erst in Ansätzen vorhanden bzw. etabliert sind. So muss in einigen Bereichen erst einmal genauer erörtert werden, auf welchen konzeptionellen Grundlagen Prävention und Befähigung in dem jeweiligen Handlungsfeld konkret beruhen und mit welchen (medizinischen, sozialarbeiterischen, pädagogischen) Fachkonzepten vorbeugende Konzepte verknüpft sind bzw. sein können. Was bedeutet „Prävention“, was beinhaltet eine „vorbeugende Sozialpolitik“ konkret in dem jeweiligen Handlungsfeld? Inwiefern wäre mit einer stärker präventiv ausgerichteten Herangehensweise ein fachlicher und sozialpolitischer Mehrwert verbunden?

Mit der Frage nach dem fachlichen und politischen Stellenwert vorbeugender Konzepte in verschiedenen Politikfeldern ist nicht nur die Ebene der konkreten inhaltlichen *policies*, sondern auch die *politics*-Dimension angesprochen, und damit die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit und Mehrheitsfähigkeit präventiver Sozialpolitik im politischen Prozess. Es ist davon auszugehen, dass zwischen den Bundesländern und den Kommunen hinsichtlich des Stellenwertes und der Umgangsstrategien mit vorbeugenden Politiken eine große Varianz besteht.

Hier geht es zum einen darum, Unterschiede in der politischen Diffusion vorbeugender Politikansätze (zwischen Bundesländern oder zwischen Kommunen) zu erfassen und hinsichtlich ihrer möglichen Ursachen zu analysieren. Diesbezüglich besteht noch erheblicher Forschungsbedarf: Inwieweit schlägt sich das Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik in verschiedenen Gebietskörperschaften (Kommunen, Bundesländern) bereits auf der Ebene von politischen Leitbildern und Zielformulierungen oder sogar schon in konkreten Maßnahmen und Programmen nieder? Unter welchen Bedingungen adaptieren und etablieren Länder und Kommunen vorbeugende Ansätze?

Warum sind manche Länder in dieser Hinsicht aktiver als andere? Welche Rolle spielen spezifische lokale/regionale Belastungsfaktoren (bspw. hohe Arbeitslosigkeit, hohe Neuzuwanderung), sozioökonomische Faktoren wie die jeweilige Haushaltslage, und welche Rolle spielen die politischen Präferenzen vor Ort für die jeweilige Priorisierung politischer Maßnahmen?

Zum anderen stellt sich die Frage, welche Akteure es eigentlich sind bzw. sein könnten, die eine vorbeugende Sozialpolitik politisch vorantreiben und entsprechende Leitbilder und Programme zu etablieren suchen. Damit ist auch die Frage nach Parteipolitik verbunden. Der Begriff des „vorsorgenden Sozialstaats“ bzw. der vorsorgenden oder vorbeugenden Sozialpolitik stammt ursprünglich eher aus dem sozialdemokratischen Umfeld. Inwiefern ist die Vermutung zutreffend, dass zentrale Elemente dieses Konzepts mittlerweile Gegenstand eines parteiübergreifenden Konsens sind? Oder ist es vielmehr so, dass sich vorbeugende Sozialpolitik nach wie vor eindeutig parteipolitisch zuordnen lässt? Gibt es diesbezüglich wesentliche programmatische Unterschiede zwischen den Parteien auf Bundes- und auf Landesebene? Spielen Parteien hier überhaupt eine wichtige vermittelnde Rolle, oder hängt es auf der Landesebene und insbesondere auf der kommunalen Ebene eher von anderen Faktoren ab, ob sich vorbeugende Ansätze durchsetzen?

Darüber hinaus stellt sich die Frage, mit welchen (Legitimations-)Strategien eine vorbeugende Politik mehrheitsfähig gemacht werden könnte. Dies ist insbesondere dort relevant, wo eine soziale Investitionspolitik aufgrund knapper Haushaltsmittel unter erhöhtem Legitimationszwang steht bzw. sich gegenüber konkurrierenden politischen Prioritäten durchsetzen muss. Welche Faktoren, welche Akteurskonstellationen, welche Kommunikations- und Legitimationsstrategien können dazu beitragen, einen diesbezüglichen Wandel voranzutreiben? Worin bestehen typische (interessenpolitische, administrative, institutionelle) Hürden für die Durchsetzung vorbeugender, befähigender Sozialpolitiken? Um diese Fragen zu bearbeiten, sind sowohl bereichsspezifische Analysen zu existierenden Konzepten, Strategien, Prozessen und Erfolgen bzw. Misserfolgen präventiv-investiver Sozialpolitik als auch vergleichende empirische Analysen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer oder Kommunen und ihrer sozialpolitischen Leitbilder und Programme notwendig.

## 4.2 Themenschwerpunkt II: Governance vorbeugender Sozialpolitik

Vorbeugende, bereichsübergreifend abgestimmte und integrierte Sozialpolitikansätze sind nicht nur mit inhaltlichen Nejustierungen verbunden, sondern oftmals auch mit der Notwendigkeit einer veränderten Steuerung von Sozialpolitik. Die Analyse der mit der Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik verbundenen finanziellen, organisatorischen, planerischen und steuerungstechnischen Herausforderungen bildet daher einen zweiten zentralen Themenkomplex.

Der moderne Sozialstaat ist ein komplexes Mehrebenen- und Mehrsäulensystem, das durch ein hohes Maß an Spezialisierung und damit auch an horizontaler und vertikaler Fragmentierung geprägt ist. Die Sozialpolitik hat sich zum einen in verschiedene, hoch spezialisierte Politikfelder

ausdifferenziert (Gesundheit, Rente, Kinder- und Jugendhilfe etc.), die zum Teil sehr unterschiedliche Traditionen, Organisationslogiken, Akteurskonstellationen und Finanzierungsstrukturen aufweisen und im „Normalbetrieb“ weitgehend getrennt voneinander operieren. Je nach Politikfeld bzw. Regelungsbereich unterscheiden sich auch die Kompetenzverteilung und die Finanzierungsverantwortung zwischen den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems (Bund, Länder, Kommunen) erheblich. Aufgrund der oftmals unterschiedlichen Interessen und politischen Prioritätensetzungen von Bund, Ländern und Kommunen kommt es im Mehrebenensystem des deutschen Sozialstaats somit nicht selten zu Konflikten und Blockaden. Hinzu kommt die Tatsache, dass innerhalb der einzelnen sozialstaatlichen Felder auch sehr unterschiedliche, oftmals historisch gewachsene Akteurskonstellationen gegeben sind. Dies bezieht sich u. a. auf die Rollen und Kompetenzen der öffentlichen Träger, der freien Wohlfahrtspflege, privater Anbieter und zivilgesellschaftlicher Organisationen im jeweiligen feldspezifischen „welfare mix“.

Die rechtliche und institutionelle Ausdifferenzierung des modernen Sozialstaats ist mit vielen Vorteilen, aber auch mit einer Reihe spezifischer Nachteile verbunden. Denn gerade an den vielfältigen Schnittstellen zwischen den verschiedenen sozialstaatlichen Handlungsfeldern, Rechtskreisen und Institutionen entstehen oftmals Reibungsverluste und Abstimmungsprobleme (vgl. Brettschneider 2019a):

- Erstens führt eine mangelnde Abstimmung und Verzahnung der verschiedenen Hilfesysteme oftmals zu Sicherungs- und Förderlücken, Unter- und Fehlversorgungen und Brüchen in der Versorgungskontinuität. Insbesondere für sozial benachteiligte Adressat\_innen und Personen mit komplexen Bedarfs- und Problemlagen kann es auf diese Weise zu institutionellen Zugangsbarrieren und zu erhöhten Exklusionsrisiken kommen.
- Zweitens erschwert die horizontale und vertikale Fragmentierung von Verantwortungsstrukturen auch die Bearbeitung von Querschnittsproblemen, die nicht einem einzelnen Rechtskreis zugeordnet sind, sondern koordinierte Beiträge aus unterschiedlichen Leistungssystemen, von unterschiedlichen Institutionen und Professionen erforderlich machen.
- Drittens erschwert die leistungsrechtliche „Versäulung“ des deutschen Sozialstaats die für eine präventive bzw. „sozialinvestive“ Sozialpolitik so wichtige Betrachtung und Bearbeitung von sozialen Risiken in einer Lebenslaufperspektive. Institutionelle Schnittstellenprobleme zeigen sich gerade auch bei riskanten biografischen Übergängen und Statuspassagen.

Hinsichtlich konkreter Schnittstellenprobleme zwischen Institutionen lassen sich analytisch verschiedene Konstellationen unterscheiden, die für die Adressat\_innen mit erheblichen Nachteilen und Risiken verbunden sein können (Stöbe-Blossey et al. 2019):

- Bei einer *Transition* entstehen Schnittstellen durch einen Wechsel der zuständigen Institution, der sich u. a. durch Übergänge in der Biografie oder Veränderungen im Rechtsstatus der betroffenen Person ergeben kann. Schnittstellenprobleme können hier für die Adressat\_innen zu Lücken oder inhaltlichen Brüchen in der Leistungserbringung führen.
- Bei einer *Interferenz* ist ein Thema für mehrere Institutionen von Bedeutung und es gibt multiple Zuständigkeiten. Dabei kann es zu einer Überlappung (*overlap*) von Entscheidungsbefugnissen und Gestaltungsansprüchen und damit auch zu Konflikten und Widersprüchlichkeiten in der Bearbeitung kommen.
- Bei einer *Diffusion* sind die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Institutionen bzw. Leistungssystemen verteilt oder nicht eindeutig zugeordnet, was typischerweise bei Querschnittsaufgaben der Fall ist. Hier kann es gewissermaßen zu einem *underlap* kommen, bei dem sich keine Institution für das Problem unmittelbar zuständig fühlt und Verantwortlichkeiten zwischen den Institutionen zu Lasten der Betroffenen hin und her geschoben werden.

Zur Überwindung dieser Schnittstellenprobleme werden verschiedene Lösungsansätze diskutiert, die bei allen Unterschieden im Detail letztlich auf ein höheres Maß an Integration und Koordination der verschiedenen Hilfesysteme und ihrer Leistungen abzielen. Angesichts der horizontalen und vertikalen Fragmentierung des deutschen Sozialstaats erfordert ein wirksames Schnittstellenmanagement an vielen Stellen eine dreifache Integrationsleistung (vgl. Aurich-Berheide/Zimmermann 2017):

- zwischen den verschiedenen leistungsrechtlichen *Säulen*,
- zwischen den verschiedenen *Ebenen* innerhalb des politisch-administrativen Systems und
- zwischen den verschiedenen *Akteuren* innerhalb des feldspezifischen „welfare mix“.

Auf der Ebene des Gesetzgebers sind gerade in den letzten Jahren viele Reformaktivitäten zu verzeichnen, die auf die gesetzliche Regelung von interdisziplinären, rechtskreisübergreifenden Kooperationen abzielen und entsprechende Kooperationsforderungen bzw. Kooperationsverpflichtungen formulieren. Da eine stärkere sozialrechtliche Zusammenführung von Leistungen durch den Bundesgesetzgeber allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten und Widerständen verbunden ist, liegen derzeit viele Hoffnungen auf lokalen und regionalen Vernetzungsinitiativen („Bildungslandschaften“, „Präventionsketten“, „Gesundheitsnetzwerken“ etc.), in denen die rechtskreisübergreifende Kooperation von Ämtern, Institutionen und Professionen erprobt und vorangetrieben wird.

Strategien lokaler Vernetzung finden sich unter verschiedenen Programmtiteln und Bezeichnungen mittlerweile in einer Vielzahl von Feldern (vgl. die vorangegangenen Abschnitte). Im Fachdiskurs lassen sich mehrere Metaphern für lokale Kooperationsstrukturen identifizieren: Während der Begriff des „Netzwerks“ auf den relationalen Charakter, d.h. den „Beziehungsaspekt“ anspielt, betont der Begriff (Präventions-)„Kette“ eher den (bildungs-)biografischen bzw. lebensverlaufsbezogenen Aspekt und damit auch die Bedeutung der Gestaltung von Übergängen. Der Begriff der „Landschaft“ (z. B. „Bildungslandschaft“ oder „Gesundheitslandschaft“) stellt demgegenüber den sozialräumlichen Aspekt in den Vordergrund. Zudem wird in der Literatur zuweilen auch von lokalen „Verantwortungsgemeinschaften“ gesprochen, womit die gemeinsame Zuständigkeit und der moralisch-ethische Aspekt von Netzwerken angesprochen werden.

Es lassen sich analytisch verschiedene Grade oder Stufen der Intensität der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen, Institutionen bzw. Akteuren unterscheiden. Das Spektrum reicht dabei von der *Fragmentation*, bei der es praktisch keine Abstimmung zwischen den einzelnen Institutionen/Akteuren gibt, über die Zwischenstufen der *Observation*, der *Abstimmung*, der *Koordination* und der *Koproduktion* bis hin zur *vollen Integration*, bei der es nicht nur zum gemeinsamen Einsatz von Ressourcen, sondern auch zur gemeinsamen Durchführung von Maßnahmen, Leistungen und konkreten Fallbearbeitungen kommt (Aurich-Beerheide/Zimmermann 2017, S. 253). Im Rahmen von Programmen, die auf den Aufbau kommunaler Präventionsketten abzielen, wird in diesem Sinne angestrebt, die Zusammenarbeit der Akteure auf kommunaler Ebene zu intensivieren und bestehende „Informationsnetzwerke“ zu „Produktionsnetzwerken“ weiterzuentwickeln, in denen die Dienstleistungen einzelner Akteure zu einer integrierten Leistung verknüpft werden (MFKJKS NRW 2015, S. 16; LVR 2017, S. 35).

Die professionelle Planung und Steuerung lokaler Netzwerke ist mittlerweile zu einem eigenen Spezialisierungs- und Forschungsfeld geworden. Zur Netzwerkarbeit und zum lokalen Netzwerkmanagement sind im Rahmen verschiedener Programme diverse Handlungsempfehlungen, Handreichungen und Arbeitshilfen sowie Qualifizierungs- und Fortbildungskonzepte für hauptamtliche Netzwerkkoordinator\_innen erstellt worden (LVR 2017, Schubert/Titz 2018).<sup>11</sup> Neben dieser wachsenden praxisorientierten „Netzwerktrageberliteratur“ sind in den letzten Jahren auch verschiedene wissenschaftliche Publikationen entstanden, die sich aus netzwerktheoretischer und organisationssoziologischer Perspektive wie auch aus der Perspektive der Wissenschaft der Sozialen Arbeit mit Netzwerkbildung und Netzwerkmanagement befassen (Schubert 2008, Schubert 2018a, 2018b; Fischer/Koselleck 2012, Fischer/Geene 2017).

Folgt man der Analyse von Schubert (2018a, 2018b), so hat sich die zunehmende Orientierung am Netzwerkkonzept im Rahmen eines Entwicklungsprozesses vollzogen, in dem sich die dominierenden Formen von sozialer Planung und Steuerung sukzessive verschoben und sich ältere mit neueren Steuerungsformen vermischt haben: Der seit den 1950er Jahren vorherrschende

---

<sup>11</sup> Eine umfangreiche Materialsammlung wurde u. a. im Projekt „Präventionsketten Niedersachsen“ aufgebaut, vgl. <https://www.praeventionsketten-nds.de>.

Typ der hierarchischen öffentlichen Verwaltung (*Public Administration*) hat sich in den 1990er Jahren über die ökonomische Modernisierung nach dem marktförmig-kontraktbasierten Neuen Steuerungsmodell (*New Public Management*) zum aktuell verstärkt verfolgten, netzwerkbasier-ten Ansatz der *New Public Governance* weiterentwickelt. Aktuell ist demzufolge ein hybrider Mix dieser drei Steuerungsprinzipien zu beobachten, in dem hierarchische Steuerung, Kontraktma-nagement und Netzwerkstrategien miteinander verknüpft bzw. ineinander „verschachtelt“ sind. Kennzeichnend für den Netzwerkansatz ist zum einen, dass neben staatlichen Akteuren auch verstärkt zivilgesellschaftliche Akteure, kommerzielle und nicht-kommerzielle Leistungserbrin-ger und lokale Stakeholder einbezogen werden. Damit ist zum anderen ein Bedeutungsgewinn partizipativer und interaktiver, nicht-hierarchischer Formen der Aushandlung und der Koopera-tion verbunden, die auf Freiwilligkeit, Vertrauen und gemeinsamen Zielsetzungen basieren.

Die verschiedenen kommunalen Initiativen und Projekte zur Prävention und Vernetzung haben bislang allerdings oftmals den Charakter von zeitlich befristeten und von externer Förderung abhängigen Modellprojekten, die durch *Freiwilligkeit*, *Zusätzlichkeit* und *Personenabhängigkeit* charakterisiert sind (vgl. Brettschneider 2019c, S. 27). Um eine Verstetigung und wirkungsorien-tierte Intensivierung der Netzwerkarbeit zu erreichen, müssen diesbezügliche Strukturen und Prozesse in der Kommune dauerhaft institutionalisiert und eine nachhaltige Kooperationskultur geschaffen werden, die im Zweifelsfall auch personenunabhängig funktioniert. Kooperation und Vernetzung müssen den Charakter der Zusätzlichkeit und Projektförmigkeit ablegen und integ-raler Bestandteil der institutionellen Regelstrukturen werden. Eine wichtige Voraussetzung hier-für ist zweifelsohne auch die Verstetigung der finanziellen bzw. personellen Ressourcen für die Netzwerkarbeit.

Eine wichtige Restriktion für das Gelingen kommunaler Vernetzungsprogramme liegt in der be-grenzten Mittelausstattung vieler Kommunen. Viele präventiv angelegte Programme, Leistun-gen und Angebote der Kommunen im Sozialbereich sind haushaltsrechtlich als „freiwillige Lei-stungen“ eingestuft, über deren Gewährung und insbesondere Umfang der öffentliche Träger nach eigenem Ermessen entscheidet. Die chronische Krise der kommunalen Haushalte bildet in vielen Bundesländern, so u. a. in Nordrhein-Westfalen, eine zentrale Rahmenbedingung der kommunalen (Sozial-)Politik.<sup>12</sup> Die angespannte Haushaltslage führt in vielen Kommunen zu ei-ner deutlichen Einschränkung ihrer freiwilligen Leistungen. Dies betrifft in erster Linie freiwillige Sozialleistungen und pflichtige Sozialleistungen, auf die kein individueller Rechtsanspruch be-steht. Zwar hat die Begleitforschung herausgearbeitet, dass auch hochverschuldete Kommunen (wie Gelsenkirchen) bei entsprechendem politischen Willen durchaus Prävention oben auf die Agenda setzen (können). Kommunale Sozialpolitiker\_innen kritisieren dennoch, dass der Ge-danke der Prävention bzw. Investition innerhalb des deutschen Sozialrechts „mit einer Definition von freiwilligen und pflichtigen Leistungen oftmals ad absurdum geführt [wird], indem die frühe

---

<sup>12</sup> Im Jahr 2016 befanden sich 43,2% der nordrhein-westfälischen Gemeinden (einschließlich der soge-nannten „Stärkungspaktgemeinden“) in der Haushaltssicherung (Rappen 2017, S. 50).

Förderung oder Problemverhinderung eine freiwillige Leistung ist und somit oftmals nicht ausgeführt wird bzw. werden kann und im Gegenzug die meist kostspieligere Fallbearbeitung, wenn sich die Probleme manifestiert haben, als Pflichtleistung außerhalb der Diskussion steht“ (Kähler 2013, S. 19).

Eine weitere Restriktion kommunaler Netzwerkstrategien liegt darin, dass die Gestaltungsmacht der lokalen Ebene auch bei einer intensiven und qualitätsbasierten Zusammenarbeit der örtlichen Akteure notwendigerweise begrenzt bleibt. In der föderalen Arbeitsteilung des deutschen Sozialstaats kommt den Leistungen der Kommunen in vielen Feldern nur eine ergänzende und begleitende Funktion zu, während der Kernbereich des jeweiligen Feldes nicht in ihrer Hand liegt. Die tatsächliche Durchschlagskraft lokaler Netzwerkstrategien hängt daher nicht zuletzt von der Kooperationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft überörtlich verfasster Institutionen und Akteure ab, die ihrerseits an ihren jeweiligen gesetzlichen Handlungsauftrag gebunden sind.

Zu den Forschungsaufgaben, die sich in diesem Zusammenhang stellen, gehört zum einen die systematisierende Analyse von Schnittstellenproblemen innerhalb und zwischen verschiedenen Leistungsbereichen und ihrer möglichen (negativen) Konsequenzen für spezifische Adressatengruppen bzw. Fallkonstellationen, zum anderen die Analyse von Strategien des „Schnittstellenmanagements“, d. h. die Bestandsaufnahme und systematisierende Analyse der Bearbeitungs- und Lösungsstrategien, die in verschiedenen sozialpolitischen Handlungsfeldern empirisch beobachtbar sind. Der Themenschwerpunkt „Governance“ befasst sich dabei insbesondere mit der Frage nach den Chancen und Grenzen, den Gelingensbedingungen und den „Stolpersteinen“ intersektoraler und interprofessioneller Vernetzungsstrategien. Inwiefern können Kooperations- und Vernetzungsinitiativen auf regionaler, kommunaler bzw. sozialräumlicher Ebene („Bildungslandschaften“, „Präventionsketten“ etc.) zu einem effektiven Schnittstellenmanagement beitragen, und wo stoßen kommunale bzw. sozialraumbezogene Programme an ihre Grenzen? Wie können Netzwerke auf der Ebene von Regionen, Kommunen oder einzelnen Sozialräumen so entwickelt werden, dass tragfähige soziale Infrastrukturen und Synergien vor Ort entstehen? Wie kann eine Verstetigung und wirkungsorientierte Intensivierung der Netzwerkarbeit erreicht werden? Wie können diesbezügliche Strukturen und Prozesse in der Kommune dauerhaft institutionalisiert und eine nachhaltige Kooperationskultur geschaffen werden? Wie kann vor dem Hintergrund der finanziellen Restriktionen der Bundesländer („Schuldenbremse“) und der Kommunen („Haushaltssicherung“) eine nachhaltige Finanzierung und eine dauerhafte Verstetigung vorbeugender Maßnahmen und Programme gewährleistet werden?

Angesichts der Tatsache, dass sich in einigen Feldern mittlerweile eine zunehmend unübersichtliche Vielzahl von Netzwerken mit eigenen Vernetzungsstrukturen, Fach- und Koordinationsstellen herausgebildet hat, die zum Teil parallel zueinander in ähnlichen Feldern arbeiten (beispielhaft für netzwerkbildende Programme im Übergang Schule-Beruf: Schlee 2019), ist zu untersuchen, ob hier nicht zum Teil auch neuerliche Doppelstrukturen und überlappende Wirkungskreise erzeugt worden sind, zwischen denen es zu Interferenzen kommen kann. Es stellt sich

somit nicht zuletzt auch die Frage nach der „Koordination der Koordinationen“, also die Frage, inwiefern der Aufbau eines „Meta-Netzwerks der Netzwerke“ sinnvoll und erforderlich wäre. In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, ob (lokale) Netzwerkbildung in jedem Falle als „Königsweg“ angesehen werden kann oder ob auch alternative Ansätze denkbar sind, die im Sinne des *one face to the customer*-Prinzips Leistungen in einer Hand bündeln (kritisch zur „Netzwerkeuphorie“: Bode 2017).

### **4.3 Themenschwerpunkt III: Monitoring und Evaluation – Die Wissensbasis vorbeugender Sozialpolitik**

Ein dritter, für die Erarbeitung weitsichtiger und langfristig ausgerichteter Politikstrategien zentraler Themenkomplex bezieht sich auf die Daten- und Wissensgrundlagen, auf deren Basis sozialpolitische und sozialpädagogische Maßnahmen und Programme konzipiert, umgesetzt und später im Hinblick auf ihre Wirkung, ihre Effektivität und Effizienz überprüft und evaluiert werden können. Denn eine konsequent präventiv ausgerichtete, wirkungsorientierte und evidenzbasierte Sozialpolitik ist auf eine möglichst detaillierte, kleinräumige und belastbare Datengrundlage angewiesen, um die sich innerhalb der Kommunen ausdifferenzierenden sozialen Bedarfslagen und ihre Entwicklung zu ermitteln und die initiierten Maßnahmen und Programme im Sinne eines Qualitätsmanagements schrittweise verbessern zu können.

Sowohl die Sozialberichterstattung des Bundes als auch die Berichterstattung der Länder und vieler Kommunen befinden sich in einem kontinuierlichen Prozess der Weiterentwicklung. So gibt es in Nordrhein-Westfalen sowohl von Seiten der Landesregierung als auch von kommunaler Seite aus seit Jahren vielfältige Bemühungen, kleinräumige und integrierte Berichtssysteme aufzubauen und diese in ihrer Qualität zu verbessern. Sowohl im Kontext des Aufbaus kommunaler Präventionsketten als auch im Kontext anderer präventiv ausgerichteter Programme der NRW-Landesregierung (u. a. „Starke Quartiere – starke Menschen“) sind die Bemühungen intensiviert worden, ein integriertes „Präventionsmonitoring“ einzuführen, das Datenbestände aus verschiedenen Verwaltungsbereichen zusammenführt (Groos/Jehles 2015, Gehne et al. 2017, Münstermann/Jehles 2019, Groos et al. 2020).

Ein solches integriertes Monitoring geht über die bislang in den meisten Kommunen vorfindlichen bereichsspezifischen Berichtssysteme deutlich hinaus. Es umfasst nicht nur Daten eines Verwaltungs- oder Themenbereichs, sondern es werden Daten verschiedener Ämter und Fachbereiche (bspw. aus der Stadt-, Sozial-, Jugendhilfe-, Schulentwicklungs- und Bildungsplanung, der Gesundheitsberichterstattung etc.) in einem integrierten Monitoringsystem zusammengeführt. Dies ermöglicht einen integrierten Blick auf die Stadtteile bzw. Sozialräume innerhalb der Kommune, der je nach Erkenntnisinteresse und Ausgestaltung bspw. die bauliche und soziale Struktur, die Bildungs- und Entwicklungschancen, die Umweltbedingungen und das kulturelle Angebot umfassen kann. Ziel ist es, soziale, infrastrukturelle, ökologische und kulturelle Un-

gleichheiten sichtbar zu machen und diese im Idealfall auch im Hinblick auf ihre Wechselwirkungen zu analysieren, um auf dieser Grundlage entsprechende vorausschauende Maßnahmen zu planen und bestehende Programme zu evaluieren.

Die Implementation eines solchen integrierten und kleinräumigen (kommunalen) Monitorings ist jedoch mit einer Vielzahl von Herausforderungen verbunden. Hinsichtlich der Konzeption kommunaler Monitoringsysteme ist zunächst offen, welche konkreten Indikatoren genutzt werden sollten und genutzt werden können, um sozialpolitische Ziele wie bspw. selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe sichtbar zu machen und zu messen. Jede Indikatoren- oder Indexbildung stellt eine Komplexitätsreduktion dar, die notwendigerweise bestimmte Setzungen, Gewichtungen und Wertungen beinhaltet. Die Herausforderung besteht darin, nicht nur ein rein deskriptives Indikatorenset aufzubauen, sondern nach Möglichkeit auch vertiefende Zusammenhangsanalysen zu entwickeln. Das Indikatorenset sollte einerseits möglichst umfassend sein, andererseits aber im Hinblick auf die Berichts- und Visualisierungsform so schlank und übersichtlich ausfallen, dass es sich als alltagstaugliche und praxisnahe Basis für kommunale Diskussions-, Planungs- und Entscheidungsprozesse eignet. Hier stellt sich u. a. die Frage, wie Monitoringinstrumente und Berichtssysteme ausgestaltet werden sollten, damit sie auch eine politische Relevanz und Öffentlichkeitswirksamkeit entfalten können und man tatsächlich im Sinne einer wirkungsorientierten und evidenzbasierten Steuerung „von Daten zu Taten“ kommen kann.

Die Integration von Daten aus verschiedenen Quellen innerhalb der kommunalen Verwaltung ist zudem mit einer Vielzahl von technischen und methodischen Herausforderungen verbunden. Hier können sich komplexe Detailfragen u. a. im Hinblick auf den Datenschutz, aber auch auf die Qualität und Kompatibilität von Daten ergeben. So ist es je nach Datensatz beispielsweise häufig nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, aussagekräftige Differenzierungen nach sozialen Gruppen (bspw. hinsichtlich der Schichtzugehörigkeit oder des Migrationshintergrundes) vorzunehmen. Für viele Indikatoren ist zudem eine flächendeckende Verfügbarkeit nicht gegeben. Dies gilt insbesondere auf der kleinräumigen Ebene, wo vergleichbare Daten für Stadtbezirke oder Stadtteile oftmals gar nicht verfügbar sind. Zwischen Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden unterscheidet sich die Datenverfügbarkeit erheblich. Manche Daten (bspw. Daten der Schuleingangsuntersuchung des Gesundheitsamtes und weitere Schuldaten) liegen zudem nicht in der notwendigen Qualität vor. Kompatibilitätsprobleme können u. a. daraus resultieren, dass bestimmte Merkmale in verschiedenen Datensätzen nicht einheitlich gemessen werden. Darüber hinaus können zwischen unterschiedlichen Datenquellen Synchronisationsprobleme bestehen, da die jeweilige bereichsbezogene Berichterstattung häufig zu unterschiedlichen Zeitpunkten für unterschiedliche Bezugsjahre erfolgt.

Eine weitere Frage, die mit der Konzeption und dem Aufbau eines kleinräumigen integrierten Monitorings verbunden ist, ist die Frage, welche sozialräumlichen Gebietseinheiten und Untergliederungen (bspw. Stadtteile, Quartiere, statistische Bezirke, Planungsräume der Stadtentwicklung oder Kita-Planungsbezirke in der Jugendhilfeplanung) jeweils zugrunde gelegt werden

sollen. Unterschiedliche kommunale Planungseinheiten (Stadtentwicklungsplanung, Jugendhilfepflege etc.) verwenden häufig unterschiedliche Abgrenzungen von Planungsräumen, die es nach Möglichkeit miteinander in Einklang zu bringen gilt, um die Zusammenführung der verschiedenen Datenbestände zu ermöglichen. Je nach Fragestellung und Erkenntnisinteresse können dabei allerdings unterschiedliche Gebietszuschnitte adäquat und sinnvoll sein.

Hinsichtlich der Erweiterung der Daten- und Informationsgrundlage auf kommunaler Ebene ist zudem zu klären, inwiefern es möglich und sinnvoll ist, Datenbestände kommerzieller Anbieter ergänzend einzubeziehen, und welchen analytischen Mehrwert solche zusätzlichen Daten (auch angesichts ihrer mitunter unklaren Validität) haben könnten.<sup>13</sup> Die Nutzung kommerziell angebotener kleinräumiger Daten gewinnt sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der Wissenschaft und der Sozialberichterstattung allmählich an Bedeutung. So sind beispielsweise im NRW-Sozialbericht 2016 neben kleinräumig aufbereiteten amtlichen SGB II-Daten erstmals kleinräumige sozialstatistische Daten der Firma microm verwendet worden, um soziale Segregationstendenzen kleinräumig zu erfassen. Ergänzend wurden Informationen zu lokalen Wohnungsmärkten verwendet, die durch die Auswertung von Wohnungsangeboten aus dem Internetportal „ImmobilienScout24“ gewonnen wurden (MAIS NRW 2016).

Eine besonders schwerwiegende Restriktion für die Implementation einer präventiv ausgerichteten und wirkungsorientierten Sozialpolitik ist das Fehlen von geeigneten Längsschnittdatensätzen, die es ermöglichen, Biografien und Bildungsverläufe von der Geburt bis zum Übergang in das Berufsleben und darüber hinaus adäquat abzubilden. Um fundierte Analysen zu den Bedingungen gelingender Bildungs- und Berufsverläufe vorzunehmen, Prozesse von Bildungsbenachteiligung kleinräumig erfassbar zu machen und die präventiven Wirkungen sozialpolitischer Programme und sozialpädagogischer Maßnahmen empirisch zu überprüfen, wäre es hilfreich, individuelle Entwicklungs- und Bildungsverläufe von Kindern und Jugendlichen und ihre vielfältigen Hintergrundbedingungen möglichst detailgenau statistisch erfassen zu können. Unter den Fachexpert\_innen besteht daher eine hohe Übereinstimmung in der Einschätzung, dass die flächendeckende Einführung und konsequente Nutzung von (schulstatistischen und anderen) Individualdaten einen erheblichen Mehrwert für die Konzeption, Steuerung und Umsetzung einer vorbeugenden Sozial- und Bildungspolitik bringen würde. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat in diesem Sinne auch bereits 2003 einen (zwischenzeitlich mehrfach überarbeiteten) „Kern Datensatz für schulstatistische Individualdaten der Länder“ entwickelt.

Da Schulstatistiken landesgesetzlich geregelt sind und jedes Bundesland die entsprechenden rechtlichen und technischen Voraussetzungen für die Einführung von Schülerindividualdaten eigenständig herstellen muss, bestehen zwischen den Bundesländern jedoch deutliche Unterschiede hinsichtlich der Umsetzung der KMK-Empfehlungen. So ist in NRW eine flächende-

---

<sup>13</sup> Zur Validität und zum potenziellen Mehrwert kommerzieller kleinräumiger Daten für kommunale Fachplanungszwecke vgl. Knüttel et al. (2019).

ckende Einführung und Nutzung von Schülerindividualdaten aufgrund politischer und datenschutzrechtlicher Bedenken bis heute nicht erfolgt. In NRW liegen somit faktisch keine Längsschnittdaten vor, die eine dauerhafte Beobachtung kindlicher Bildungsbiografien ermöglichen. Mit den vorhandenen Querschnitts- und Aggregatdaten lassen sich lediglich *Zustände* an einzelnen Übergängen bzw. Zeitpunkten der Bildungsbiografien beschreiben, aber keine *Verlaufsanalysen* durchführen, die Zusammenhänge oder gar kausale Effekte transparent machen würden.

Als eine Alternative zu Längsschnittdaten kommt die Verknüpfung kommunaler Mikrodaten in Frage, wie sie beispielsweise im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des NRW-Modellprojekts „Kein Kind zurücklassen“ bereits für einzelne Modellkommunen erfolgreich durchgeführt worden ist. Angesichts der interessanten und vielversprechenden Ergebnisse dieser Analysen spricht vieles dafür, diesen Weg konsequent weiter zu verfolgen, wobei einschränkend festzustellen ist, dass die Verknüpfung von kommunalen Mikrodaten nicht nur strengen datenschutzrechtlichen Vorschriften unterliegt, sondern auch fachlich sehr voraussetzungsvoll und zeitaufwendig ist, so dass eine flächendeckende Implementation auf kommunaler Ebene momentan eher unrealistisch erscheint (Groos et al. 2018b, Groos et al. 2020).

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung und der Nachhaltigkeit eines integrierten kommunalen (Präventions-)Monitorings sind schließlich auch die kommunalen Umsetzungspotenziale und die möglichen Implementationshemmnisse zu berücksichtigen. Denn Kommunen sind grundsätzlich nicht dazu verpflichtet, ein integriertes Präventions-Monitoring umzusetzen. Es handelt sich vielmehr um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, die aus kommunalen Eigenmitteln zu bestreiten ist und die daher auch politisch gewollt sein muss. Angesichts des beträchtlichen Aufwands, der bei der Planung, Datenerhebung, Auswertung und Berichtserstellung betrieben werden muss, stellen begrenzte finanzielle und personelle Kapazitäten für viele Kommunen große Herausforderungen dar, die unter den aktuellen Bedingungen der Corona-Pandemie nicht kleiner geworden sein dürften. Neben der grundsätzlichen (und im Einzelfall durchaus offenen) Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag eines solchen Monitorings stellen sich auch Fragen der internen Kooperationsfähigkeit und Kooperationswilligkeit der kommunalen Verwaltungen: Integrierte Berichtssysteme erfordern die Beteiligung und die intensive Zusammenarbeit von verschiedenen Verwaltungseinheiten (u. a. Amt für Statistik, Jugendamt, Schulamt, Gesundheitsamt und Stadtplanungsamt), gemeinsame Zielfindungsprozesse und den Abbau diesbezüglicher Kooperationshürden.

Bislang gibt es keine einheitlichen Standards einer kommunalen kleinräumigen Sozialberichterstattung. Es handelt sich vielmehr um ein weites Feld, auf dem Kommunen sehr unterschiedliche Formen und Formate implementiert haben. Angesichts der Vielfalt kommunaler Ansätze erscheint es daher lohnenswert, zunächst eine Bestandsaufnahme vorhandener kleinräumiger Berichtssysteme im Themenbereich Soziales, Bildung und Prävention vorzunehmen, um die vorhandenen Berichtssysteme vergleichend zu analysieren und dabei kommunale Handlungsmöglichkeiten für ein kleinräumiges Präventionsmonitoring herauszuarbeiten. Insgesamt ist eine

große Bandbreite an Forschungsarbeiten denkbar, die darauf abzielen, Potenziale für die Weiterentwicklung des Sozial- und Bildungsmonitorings auf kommunaler wie auch auf Landesebene auszuloten und damit auch Perspektiven für die Verbesserung der Datengrundlagen für vorbeugende Sozialpolitik aufzuzeigen. Das mögliche Spektrum reicht dabei von der wissenschaftlichen Begleitung konkreter kommunaler Monitoring-Projekte über die Analyse technischer, methodologischer oder datenschutzrechtlicher Probleme und möglicher Lösungswege bis hin zu vergleichenden Bestandsaufnahmen und Analysen auf Kommunal- oder Länderebene.

Auch die wissenschaftliche Evaluation präventiver Maßnahmen und Programme steht vor erheblichen methodologischen und praktischen Herausforderungen. Evaluationen bewegen sich stets in einem Spannungsfeld zwischen wissenschaftlich-methodischem Anspruch, konkreten Problemlösungsbedarfen und politischem Legitimationsdruck: Einerseits dienen sie der Verbesserung und Weiterentwicklung der bestehenden Maßnahmen und Programme. Sie sollen Hinweise geben, welche konkreten Maßnahmen vor Ort (unter welchen Bedingungen und für welche Zielgruppen) dazu geeignet sind, Ungleichheiten zu reduzieren, Armutsfolgen zu begrenzen und Teilhabechancen zu verbessern. Andererseits haben sie aber auch eine politische Legitimationsfunktion. Dass Prävention im Sozialbereich „irgendwie“ positiv wirkt, erscheint zwar grundsätzlich sehr plausibel. Wenn es jedoch um konkrete Investitionen in präventive Programme geht, reicht die bloße Behauptung von Erfolgen oder Erfolgsversprechen in der Regel nicht mehr aus. Angesichts begrenzter finanzieller Mittel gibt es daher immer deutlichere Bestrebungen, Sozialpolitik „wirkungsorientiert“ und „evidenzbasiert“ zu steuern; auch vorbeugende Sozialpolitik steht hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz somit unter verschärfter Beweislast.<sup>14</sup>

Die Wirksamkeit und die Kosten-Nutzen-Relation präventiver sozialpolitischer Maßnahmen sind jedoch oftmals nicht eindeutig; Erfolge präventiver Programme oder sogar ganzer Präventionsketten lassen sich – auch aufgrund ihrer langfristigen Orientierung – eher selten zweifelsfrei belegen. Eine gute Datenbasis ist zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung dafür, Wirkungen von Hilfsangeboten überhaupt messen und darstellen zu können. Um jenseits statistischer Häufigkeitsverteilungen die komplexen Mechanismen sozialer Benachteiligung und ihrer sozialen „Vererbung“ tatsächlich verstehen und erklären zu können, müssen mehrdimensionale Erklärungsmodelle entwickelt werden. Hinsichtlich der vielfältigen Ursachen- und Wirkungszusammenhänge von sozialer Benachteiligung und Ausgrenzung besteht in vielen sozialpolitischen und sozialpädagogischen Handlungsfeldern noch erheblicher Forschungsbedarf.

Mit der Frage nach der theoretischen Konstruktion und der empirischen Überprüfung von Kausalitäten und Wirkungszusammenhängen sind grundsätzliche Fragen sozialwissenschaftlicher

---

<sup>14</sup> Konzepte wie „Evidenzbasierung“ und „Wirkungsorientierung“ sind dabei politisch wie fachlich durchaus umstritten (Otto et al. 2010, Ziegler 2012, Burmester/Wohlfahrt 2018). Insbesondere in den kritischen Sozialarbeitswissenschaften besteht die Sorge, dass quantitativ-standardisierte, betriebswirtschaftlich verengte Vorstellungen von „Wirkung“ und „Effizienz“ überhandnehmen, durch die fachliche Standards und Prinzipien der Sozialen Arbeit ausgehebelt werden könnten.

Erkenntnisfähigkeit angesprochen: Wie können ganz grundsätzlich die kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen einer Intervention erfasst, beurteilt oder gar „gemessen“ werden, und welche Zeithorizonte sind hierfür realistischerweise zugrunde zu legen? Welche konkreten quantitativen Erfolgsindikatoren lassen sich für die Effektivität und Effizienz präventiver Maßnahmen definieren? Ist eine quantitativ-indikatorengestützte Erfolgsmessung wirklich in jedem Falle und in jedem Anwendungsfeld möglich bzw. sinnvoll? Lassen sich qualitativ formulierte sozialpolitische Ziele wie beispielsweise „gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe“, „Inklusion“ oder „gelingendes Aufwachsen“ sinnvoll in quantitative Kennzahlen überführen, oder müsste man hier eher mit qualitativ-rekonstruktiven Verfahren arbeiten? Welche qualitativen Alternativen für eine methodisch abgesicherte und intersubjektiv nachvollziehbare Erfolgskontrolle bestehen, und wo lassen sich diese sinnvoll einsetzen? Inwiefern können quantitative, statistische Daten mit qualitativen, erfahrungsbasierten Perspektiven gewinnbringend verknüpft werden? Wie kann vermieden werden, dass eine quantitativ-kennzahlenbasierte Wirkungsmessung auf Kosten des Erfahrungswissens der Fachkräfte geht?

Inwiefern ist es angesichts einer Vielzahl potenziell intervenierender Kontextvariablen überhaupt möglich, lange Wirkungsketten realistisch abzubilden, und wo liegen angesichts der Komplexität der Wirkungs- und Wechselwirkungsverhältnisse die Grenzen der Wirkungsforschung? Können Wirkungen in einem streng wissenschaftlichen Sinne angesichts der Komplexität und der Vielzahl möglicher intervenierender Variablen überhaupt einwandfrei gemessen und evaluiert werden, oder muss man sich möglicherweise doch auf eine bescheidenere, dafür aber belastbarere Form von Evaluation, nämlich auf Prozess- und Strukturevaluation statt auf Wirkungsevaluation, beschränken?

Evaluationen, die auf diese komplexen Fragen eingehen und ihrem Untersuchungsgegenstand gerecht werden wollen, erfordern komplexe Forschungsdesigns, die sowohl qualitative als auch quantitative Methoden integrieren. Dies ist zeitaufwändig und teuer und lässt sich nicht gleichsam „nebenbei“ erledigen. Für die konkrete Evaluationspraxis auf Landes- und auf kommunaler Ebene stellen sich daher weitere konkrete Fragen: Welche Evaluationsformate sind für welche Fragestellungen und für welche Art von Evaluationsgegenständen geeignet und sinnvoll? Wie steht es um die Übertragbarkeit und Verallgemeinerungsfähigkeit von Einzelergebnissen? Was bedeutet es für die Konzeption präventiv ausgerichteter Programme, wenn die Evaluation des Programms bereits in seiner Anlage „mitgedacht“ werden soll? Welche Rahmensetzungen wären notwendig, damit die Evaluations- und Monitoringprozesse auch nach dem Ende des jeweiligen Evaluationsprojekts im Sinne einer wirklich nachhaltigen, kritisch-reflexiven Begleitforschung verstetigt werden können?

Zu guter Letzt stellt sich die Frage, inwiefern aus den produzierten Evaluationsergebnissen auch tatsächliche Lerneffekte resultieren und ob die Ergebnisse letztendlich auch wirklich zur Verbesserung von Politik genutzt werden. Damit ist eine weitaus grundsätzlichere Frage angesprochen,

nämlich die Frage, wie rational politische bzw. administrative Entscheidungen eigentlich getroffen werden (können) und welche praktische Relevanz wissenschaftliche Erkenntnisse in diesem Zusammenhang haben.

Damit ist für die sozialwissenschaftliche Forschung ein weites Feld eröffnet. Neben konkreten fachlichen Begleitforschungsprojekten zu ausgewählten Programmen und Maßnahmen in einzelnen Feldern vorbeugender Sozialpolitik sind auch in diesem Bereich systematisierende Bestandsaufnahmen (Meta-Analysen) von abgeschlossenen bzw. laufenden Evaluationen vorbeugender sozialpolitischer Programme von großem Interesse.

#### **4.4 Themenschwerpunkt IV: Adressat\_innen und Nutzer\_innen vorbeugender Sozialpolitik**

Für den Erfolg präventiv ausgerichteter Angebote und Programme, die häufig freiwillig in Anspruch genommen werden (in anderen Fällen auch nicht), ist ein fundiertes, empirisch abgesichertes Wissen über die Lebenswelten, die subjektiven Bedürfnisse und Sinnhorizonte ihrer Adressat\_innen unverzichtbar. Nur so kann eine adäquate Passung von Unterstützungsbedarfen und sozialstaatlichen Angeboten hergestellt werden. Neben der Analyse der institutionellen Strukturen, Angebote, Maßnahmen und Interventionen der Sozialpolitik (Systemperspektive) sollte die Forschung daher auch einen eigenständigen thematischen Schwerpunkt auf die individuelle *Perspektive* der Adressat\_innen (Nutzer\_innen, Klient\_innen, Kund\_innen) setzen und diesen einen systematischen Stellenwert zukommen lassen.

So vielfältig und vielschichtig wie die Arbeitsfelder vorbeugender Sozialpolitik sind auch ihre Adressat\_innen und deren Lebenslagen. Neben „klassischen“, viel erforschten Adressatengruppen wie Langzeitarbeitslosen bzw. SGB II- Haushalten, Alleinerziehenden oder prekär Beschäftigten geraten in den letzten Jahren zunehmend weitere Zielgruppen, Problem- und Bedarfskonstellationen in den Blick, die bislang nicht im Zentrum der sozialpolitischen wie auch der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit gestanden haben. So hat die Behindertenpolitik im Zuge der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Gebot der Inklusion einen neuen Schub erhalten; die vielfältigen, je nach Art und Schwere der jeweiligen Behinderung teilweise höchst unterschiedlichen Perspektiven der Betroffenen auf Teilhabebarrrieren im Erwerbs- und Alltagsleben bilden einen zunehmend relevanten Forschungsgegenstand. Im Bereich der Senioren- und Pflegepolitik, die sich lange Zeit in erster Linie auf die Situation der Pflegebedürftigen konzentriert hat, werden in den letzten Jahren auch die Lebens- und Belastungssituationen von pflegenden Angehörigen verstärkt in den Blick genommen. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe werden u. a. auch die spezifischen Herausforderungen von Heranwachsenden bzw. jungen Erwachsenen diskutiert, die einen Teil ihres Lebens in öffentlicher Erziehung in der Heimerziehung, im betreuten Wohnen oder in Pflegefamilien verbracht haben und sich am Übergang in ein eigenständiges Leben befinden (*Care Leaver*).

Insbesondere im Kontext der verstärkten Migrationsbewegungen der letzten Jahre und der Herausforderung der nachhaltigen Integration von Zugewanderten und Geflüchteten in die deutsche Gesellschaft rücken ebenfalls neue Zielgruppen vorbeugender Sozialpolitik in den Vordergrund. Dies betrifft beispielsweise unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Geflüchtete mit Behinderungen und Traumata, aber auch zugewanderte Akademiker\_innen, deren formelle und informelle Qualifikationen gewinnbringend in den deutschen Arbeitsmarkt eingebracht werden sollten. In diesen und in einer Reihe weiterer Bereiche besteht noch erheblicher Forschungsbedarf in Bezug auf vorbeugende Konzepte.

Die verstärkte Einbeziehung und Analyse der Subjektperspektive kann dabei in besonderem Maße von Theoriebeständen und Forschungsergebnissen aus den Bereichen der Sozialen Arbeit und der Sozialpädagogik profitieren. Aufbauend auf den wegweisenden Publikationen von Oelerich/Schaarschuch (Schaarschuch/Oelerich 2005, Oelerich/Schaarschuch 2005) und Bitzan et al. (2006) haben sich hier in den letzten Jahren zunehmend subjektbezogene Forschungsperspektiven etabliert, die die subjektiven Sichtweisen der Adressat\_innen und die Kategorien von Nutzen, Nicht-Nutzen und Nutzung sozialstaatlicher Angebote und sozialer Dienstleistungen systematisch in den Blick nehmen (Graßhoff 2013, van Rießen/Jepkens 2020).

Die sozialwissenschaftliche Adressatenforschung (Graßhoff 2015, Bitzan/Bolay 2017) befasst sich mit der Untersuchung der einzelnen Personengruppen, die zum Klientel sozialpolitischer und sozialpädagogischer Intervention gehören, beschreibt und rekonstruiert deren individuelle und kollektive Problem-, Bedarfs- und Nachfragelagen und analysiert, wie die von den Adressat\_innen genutzten sozialen Institutionen mit ihren Problemlösungsstrategien auf die Adressat\_innen einwirken. Die vertiefende Analyse der Lebenswelten und Lebenssituationen der Adressat\_innen und die Rekonstruktion von Hilfeverläufen sollen dazu beitragen, fachlich fundierte Interventions- und Präventionsansätze zu entwerfen, die die Subjekte tatsächlich stärken und ihre Handlungsmöglichkeiten erweitern.

Der Ansatz der Nutzerforschung (Schaarschuch/Oelerich 2005) erscheint für gezielte Untersuchungen zur subjektiven Wahrnehmung, Inanspruchnahme und Nutzung von Angeboten vorbeugender Sozialpolitik aus der Perspektive der Adressat\_innen bzw. Nutzer\_innen besonders vielversprechend. Deutlich dezidierter als im Kontext der Adressatenforschung steht im Rahmen der sozialpädagogischen Nutzerforschung dabei der Gebrauchswert sozialer Dienstleistungen für die Lebensführung der Nutzerinnen und Nutzer im Mittelpunkt:

„Es wird danach gefragt, was Nutzerinnen und Nutzer mit Blick auf die Aufgaben ihrer Lebenssituation von den sozialen Diensten „haben“, welche Strategien sie in der Auseinandersetzung mit den Angeboten entwickeln, auf welche Weise sie sich die Angebote aneignen, unter welchen Rahmenbedingungen eine Nutzung stattfindet oder aber Nutzung und Aneignung erschwert oder verhindert werden.“ (Schaarschuch/Oelerich 2005, S. 7)

Der Fokus auf die „Stimme der Adressaten“ (Bitzan et al. 2006) bildet somit auch ein Gegengewicht zu den teilweise eher expertokratisch anmutenden Konnotationen, die mit Begriffen wie

„Planung“, „Steuerung“, „Evaluation“ und „Monitoring“ häufig mitschwingen. Mit der konsequenten Einnahme einer Nutzerperspektive wird eine eigenständige Qualitätsdimension sozialstaatlicher Angebote eingeführt:

„Somit gerät in den Fokus, ob die Inanspruchnahme einer sozialen Dienstleistung für die Teilnehmenden eine Ressource darstellt, die sie bei ihrer Arbeit am Alltag unterstützt. Aus dieser Perspektive ist das Beurteilungskriterium von Angeboten Sozialer Arbeit die (Ge-)Brauchbarkeit für das „eigene“ Leben, die je nur konkret von den (Nicht-)Nutzer\_innen, und nicht von Professionellen, Auftraggeber\_innen oder Kostenträger\_innen, beantwortet werden kann.“ (Herzog/van Rießen 2017, S. 131)

Von besonderem Interesse für eine vorbeugende Sozialpolitik, die darauf abzielt, möglichst gleiche Zugangschancen zu hilfreichen Angeboten und Maßnahmen zu gewährleisten, ist die vertiefende Untersuchung der Hintergründe und Faktoren der Nichtinanspruchnahme sozialstaatlicher und (sozial-)pädagogischer Angebote. Gerade im Bereich der sozialen Dienstleistungen – stärker als bei Geldleistungen – muss man davon ausgehen, dass die individuellen Bedarfe deutlich höher sind als die tatsächliche Inanspruchnahme. Im Zuge der Nutzung sozialer Dienstleistungen fallen außerdem viele Personen heraus, die die jeweilige Maßnahme bzw. das jeweilige Programm (z. B. einen Eltern-Kind-Kurs) nur sporadisch nutzen oder sogar vorzeitig abbrechen.

Präventive Informations- und Beratungsangebote weisen oftmals einen Mittelschichts-Bias auf. Das Phänomen, dass oftmals gerade diejenigen benachteiligten Personen und Personengruppen, die ganz besonders von präventiven Angeboten profitieren könnten, diese tendenziell nicht oder deutlich seltener in Anspruch nehmen, wird in der Literatur auch als „Präventionsparadox“ (zuerst Geoffrey Rose, vgl. bspw. Rose 2001) bezeichnet. Herkömmliche Ansätze diskutieren verschiedene Zielgruppen, die für Beratungs- und Informationsangebote beispielsweise der Kinder- und Jugendhilfe als schwer erreichbar gelten. „Schwer erreichbar“, so wird in jüngster Zeit verstärkt argumentiert, ist jedoch häufig nicht nur ein (zugeschriebenes) Merkmal bestimmter Bevölkerungsgruppen, sondern kann auch ein Merkmal von institutionellen Angeboten sein (Franzke et al. 2017). Aus dieser Perspektive können auch Dynamiken institutioneller Ausgrenzung in den Mittelpunkt der Diskussion um Prävention rücken. Es sind nicht immer (und häufig nicht in erster Linie) individuelle Kompetenzdefizite, die Menschen von der Inanspruchnahme präventiver Angebote abhalten; vielmehr errichten die institutionellen Leistungsträger oftmals auch selbst (bürokratische) Zugangsbarrieren.

Bei der Analyse und Rekonstruktion dieser Barrieren der Inanspruchnahme gilt es, das Zusammenspiel zwischen den Erwartungen und Bedürfnissen, dem Nutzungs- und Inanspruchnahmeverhalten der Adressat\_innen einerseits, aber eben auch der konkreten Ausgestaltung, der Zugänglichkeit, Niedrigschwelligkeit, Barrierefreiheit und Attraktivität der Angebote, Maßnahmen und Programme zu erforschen. Welche Eigenschaften welcher Programme bilden für welche Zielgruppen und unter welchen Umständen eine Zugangsbarriere? Welche Rolle spielen räumliche Distanzen, zeitliche Vereinbarkeitsprobleme (bspw. bei Alleinerziehenden), Kostenaspekte

(Mitgliedsbeiträge, Eintrittsgebühren, notwendige Zusatzausgaben bspw. für Sportbekleidung, Fußballschuhe, Malutensilien, Musikinstrument etc.), welche Rolle spielen Faktoren wie Nicht-Wissen, Scham, kulturelle Fremdheit, geringe Nützlichkeitsbewertungen, fehlendes Problembewusstsein oder geringes Institutionenvertrauen? Wie wirken institutionelle und kontextuelle Rahmenbedingungen und nutzerseitige Dispositionen möglicherweise zusammen? Nicht nur im Kontext der Nutzer- und Adressatenforschung, sondern auch im Kontext der Begleitforschung zum NRW-Modellprogramm „*Kein Kind zurücklassen*“ sind hier viele Beobachtungen und Erkenntnisse zusammengetragen worden, die es systematisch zu verdichten und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf andere sozialstaatliche Bereiche zu überprüfen gilt (vgl. Nagy 2016, Franzke et al. 2017, Kohlscheen 2016, Kohlscheen/Nagy 2016).

Mit einem höheren konzeptionellen und normativen Stellenwert der Subjektperspektive sollte auch eine stärkere Adressatenorientierung der Sozialpolitik einhergehen. Eine stärkere Orientierung an den konkreten Lebenssituationen und Bedürfnissen, den Wünschen und Erwartungen der Adressatinnen und Adressaten erfordert zunächst die Anerkennung und Berücksichtigung ihrer Selbstständigkeit, Handlungsmächtigkeit und Eigensinnigkeit. Mit dieser emanzipatorischen Zielsetzung verbindet sich die Frage, wie im Sinne einer Stärkung des Subjektstatus der Adressat\_innen erweiterte Planungs- Beteiligungs- und Partizipationsmöglichkeiten geschaffen werden können, mittels derer die Nutzer\_innen und Adressat\_innen in ihrer Eigenschaft als selbstbestimmte und gleichberechtigte Bürger\_innen einen stärkeren Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der von ihnen genutzten Hilfesettings nehmen können. Wie kann man eine authentische(re), vorausschauende Beteiligung und Mitbestimmung der Betroffenen ermöglichen und organisieren? Welche rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen sind für die Partizipation der Nutzer\_innen förderlich, welche hinderlich? Welche Ressourcen machen es den Akteuren überhaupt erst möglich, sich aktiv und selbstbestimmt einzubringen?

Mit der Frage nach der Entwicklung adäquater Beteiligungsmechanismen und -modelle sind grundlegende Perspektiven der Demokratisierung und der emanzipatorisch ausgerichteten Weiterentwicklung des deutschen Sozialstaats angesprochen; ein Mehr an Befähigung und Ermächtigung (*Empowerment*) der Sozialstaatsbürger\_innen ist ohne ein Mehr an institutionell abgesicherter und garantierter Beteiligung und Mitbestimmung kaum zu erreichen.

## 5 Fazit

Die vorliegende Studie hat die Genese und Entwicklung des Präventions- und Sozialinvestitionsparadigmas nachgezeichnet, das in den letzten beiden Jahrzehnten europaweit deutlich an Gewicht gewonnen und inzwischen auch viele Bereiche der deutschen Sozialpolitik von der Familien- und Bildungspolitik über die Kinder- und Jugendhilfe bis zur Gesundheits- und Pflegepolitik durchdrungen hat. Wie anhand der Analyse zahlreicher einschlägiger – oft allerdings zeitlich befristeter finanzieller – Landesprogramme deutlich wurde, haben präventive oder „vorbeugende“ Ansätze gerade auch für das Bundesland NRW eine hohe Bedeutung. Im Zentrum stehen dabei vor allem Fragen von (Kinder-)Armut und sozialer Ausgrenzung, denen mit einem Ausbau und einer verbesserten Koordination und Steuerung familienunterstützender Dienstleistungen auf kommunaler Ebene präventiv begegnet werden soll.

Im Fokus dieser Studie standen aber auch die Ambivalenzen der zu konstatierenden Verlagerung von kompensatorischen zu investiven Leistungen in der Sozialpolitik. Präventive und insbesondere „sozialinvestive“ Politikansätze sind vielfach mit – durchaus berechtigter und nachvollziehbarer – Kritik konfrontiert, die sich auf ihren technokratischen Charakter, ihre produktivistisch-ökonomistische Ausrichtung und ihre teilweise paternalistische Konnotationen bezieht. In der vorliegenden programmatischen Studie wurde dagegen anhand des im FGW entwickelten Verständnisses von „vorbeugender Sozialpolitik“ aufgezeigt, dass diese Lesart nicht zwingend ist. Stattdessen gilt es, so die These, vorbeugende Sozialpolitik so auszurichten, dass sie auf die Stärkung von Autonomie und Befähigung, auf die Realisierung sozialer Staatsbürgerrechte und die sozialpolitische Ermöglichung realer Handlungsfreiheiten entlang des Lebenslaufs der Adressat\_innen orientiert ist.

Eine entsprechende normative sozialpolitische Programmatik bedarf der wissenschaftlichen Fundierung. Wie die dargestellte Übersicht über die zentralen Themenschwerpunkte des Forschungsprogramms „Vorbeugende Sozialpolitik“ zeigt, stellen sich Fragen nach den normativpolitischen und fachlich-konzeptionellen Grundlagen ebenso wie Fragen nach der Governance vorbeugender Sozialpolitik, nach den Möglichkeiten des Monitorings und der Evaluation entsprechender Programme wie auch nach der Perspektive der Adressat\_innen und Nutzer\_innen vorbeugender Sozialpolitik. Insgesamt handelt es sich um ein umfassendes Forschungsprogramm, das eine Vielzahl von Fragestellungen und Gegenstandsbereichen umfasst.

Dabei muss die für eine bereichsübergreifende, präventive soziale Lebenslaufpolitik bestehende Notwendigkeit *intersektoralen und multiprofessionellen Handelns* in der Forschung eine Entsprechung finden. Das skizzierte Forschungsprogramm erfordert dementsprechend auch die interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedener sozialwissenschaftlicher und benachbarter Disziplinen – von der Soziologie, der Politik- und Verwaltungswissenschaft über die Bildungs-, Erziehungs-, und Sozialarbeitswissenschaft bis hin zu verfassungs-, verwaltungs- und sozialrechtlichen Perspektiven.

## **Vorbeugende Sozialpolitik**

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

Ebenso wichtig wie die Einbeziehung und Verknüpfung verschiedener akademischer Fachdisziplinen ist die konsequente Rückkopplung der Forschung mit der Praxis. Der Wissenschafts-Praxis-Transfer ist dabei keinesfalls als „Einbahnstraße“ zu verstehen: Die Wissensbestände, Erfahrungswerte und Problemperspektiven der Praxisakteure sollten vielmehr bereits bei der Problemformulierung, der (im Idealfall: gemeinsamen) Entwicklung der konkreten Fragestellung und (innerhalb wissenschaftsimmanenter Grenzen) auch bei der Gestaltung des Forschungsdesigns von Anfang an eingebunden werden. Denn die hier umrissene Programmatik einer Vorbeugenden Sozialpolitik, so die Grundüberzeugung des FGW und der Autor\_innen der FGW-geförderten Studien, kann nur im kontinuierlichen Austausch von Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft vorangetrieben werden und auf diese Weise zu einer gesellschaftlichen Weiterentwicklung beitragen.

Auf die Corona-Pandemie, die 2020 als externer Schock weltweit (fast) alle Länder ereilt hat, ist in Deutschland nicht zuletzt mit beherzten sozialpolitischen Maßnahmen begegnet worden. Instrumente wie das Kurzarbeitergeld haben sich – wie schon in der Finanzkrise 2008/2009 – durch die Kompensation von Einkommensausfällen als zentral für die Abpufferung sozialer Härten und gesellschaftlicher Verwerfungen erwiesen. Dies unterstreicht, dass vorbeugende Politik nicht alles lösen kann und kompensatorischen (Geld-)Leistungen weiterhin eine große sozialpolitische Bedeutung zukommt. Das Verhältnis beider Gruppen sozialpolitischer Leistungen auszutarieren, wird auch in Zukunft eine dauerhafte Aufgabe bleiben.

## Literatur

- AGJ – Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2013): Stärkung präventiver Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe. Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, Berlin, 28./29. November 2013.
- Aurich-Beerheide, Patrizia/Zimmermann, Katharina (2017): Soziale Dienstleistungen für Arbeitslose. In: Zeitschrift für Sozialreform 36 (2), S. 247-274.
- Bastian, Pascal/Diepholz, Annerieke/Lindner, Eva (Hrsg.) (2008): Frühe Hilfen für Familien und soziale Frühwarnsysteme, Münster: Waxmann.
- Barbier, Jean-Claude (2017): ‚Social Investment‘: With or Against Social Protection? In: Hemerijck, Anton (Hrsg.): The Uses of Social Investment, Oxford: Oxford University Press, S. 51-58.
- BDI – Bundesverband der deutschen Industrie/IW – Institut der deutschen Wirtschaft/BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004): Bevölkerungsorientierte Familienpolitik – ein Wachstumsfaktor, Berlin: BMFSFJ, <https://www.bmfsfj.de/blob/93378/f69d2de931f53c80b960fe4a3f61d5af/bevoelkerungsorientierte-familienpolitik-ein-wachstumsfaktor-data.pdf> (Zugriff: 11. Jan.2021).
- Berg, Anette (2010): „Mo.Ki – Monheim für Kinder“ – Armutsprävention als kommunale Handlungsstrategie. In: Holz, Gerda/Richter-Kornweitz, Antje (Hrsg.): Kinderarmut und ihre Folgen: Wie kann Prävention gelingen? München: Reinhardt, S. 149-158.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2016): Die Wirkungsweise kommunaler Prävention: Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertram, Hans/Rösler, Wiebke/Ehlert, Nancy (2005): Nachhaltige Familienpolitik - Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin: BMFSFJ.
- Bertram, Hans/Bujard, Martin (Hrsg.): Zeit, Infrastruktur, Geld – zur Zukunft der Familienpolitik. Soziale Welt, Sonderband 19, Baden-Baden: Nomos.
- Betzelt, Sigrid/Bothfeld, Silke (2014): Autonomie - ein neues Leitbild einer modernen Arbeitsmarktpolitik, WISO direkt, Oktober 2014, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bitzan, Maria/Bolay, Eberhard/Thiersch, Hans (Hrsg.) (2006): Die Stimme der Adressaten. Empirische Forschung über Erfahrungen von Mädchen und Jungen mit der Jugendhilfe, Weinheim: Juventa.

## Vorbeugende Sozialpolitik

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

Bitzan, Maria/Bolay, Eberhard (2017): Soziale Arbeit - die Adressatinnen und Adressaten, Opladen: Budrich.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003): Ganztagschulen. Zeit für mehr. Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“, Bonn: BMBF.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004): Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), Broschüre, Bonn: BMFSFJ.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2011): Neue Wege - Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. Bundestagsdrucksache 17/6240, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Programmstrategie Soziale Stadt, Berlin: BMI.

Bode, Ingo (2017): Vernetzung als regierungstechnologisches Rettungsprogramm? Ein Deutungsversuch am Beispiel des organisierten Kinderschutzes. In: Zeitschrift für Sozialreform 63 (1), S. 47-74.

Böllert, Karin (2001): Prävention und Intervention. In: Otto, Hans Uwe/Thiersch, Hans (Hrsg.): Handbuch Sozialpädagogik – Sozialarbeit, 2. Auflage, Neuwied: Luchterhand, S. 1394-1398.

Börner, Stefanie/Bothfeld, Silke/Giraud, Olivier (2017): Sozialstaatlichkeit und Autonomie: Historische, soziologische und wohlfahrtsstaatstheoretische Perspektiven. In: Zeitschrift für Sozialreform, 63 (3), S. 1-21.

Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid (2002): Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik? In: WSI-Mitteilungen 55 (4), S.220-226.

Bothfeld, Silke (2016): Social Investment – Impuls für eine moderne Sozialpolitik? WISO direkt 23/2016. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Bothfeld, Silke (2017): Autonomie – ein Kernbegriff moderner Sozialstaatlichkeit. In: Zeitschrift für Sozialreform 63 (1), S. 355-387.

Brettschneider, Antonio (2019a): Editorial: Fragmentierung und Integration. Schnittstellenprobleme und Schnittstellenmanagement im deutschen Sozialstaat. In: Sozialer Fortschritt 68 (10), S. 741-747.

Brettschneider, Antonio (2019b): Von der „Humanisierung des Arbeitslebens“ zur „Guten Erwerbsbiografie“ – und darüber hinaus? Konturen einer Integrierten Sozialen Lebenslaufpolitik. In: Sozialer Fortschritt 68 (11), S. 847-866.

## Vorbeugende Sozialpolitik

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

- Brettschneider, Antonio (2019c): Kommunale Sozialpolitik im wohlfahrtsstaatlichen System Deutschlands. In: MAGS NRW (Hrsg.): Gezielt planen – gemeinsam handeln. Integrierte Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen – ein Sammelband, Düsseldorf: MAGS NRW, S. 14-29.
- Bröckling, Ulrich (2004): Prävention. In: Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hrsg.): Glossar der Gegenwart, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 210-215.
- Bündnis zur Bekämpfung der Kinderarmut (2009): Memorandum Kinderarmut, <https://www.awo-bonn-rhein-sieg.de/angebote/kitas/downloads/306-memorandum-kinderarmut/file.html> (Zugriff: 11. Jan. 2021).
- Bündnis zur Bekämpfung der Kinderarmut (2010): Forderung Sofortprogramm NRW zur Bekämpfung der Kinderarmut, [https://www.kinderschutzbund-nrw.de/pdf/Sofortprogramm%20memorandum\\_a5\\_06%20END%20.pdf](https://www.kinderschutzbund-nrw.de/pdf/Sofortprogramm%20memorandum_a5_06%20END%20.pdf) (Zugriff: 11. Jan. 2021).
- Bundesregierung (2002): Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit („Kanzleramtspapier“), Dezember 2002, Berlin.
- Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht. Bundestag-Drucksache. 15/5015, 03.03.2005, Berlin.
- Bundesregierung (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Siebter Familienbericht der Bundesregierung. Bundestag-Drucksache. 16/1360, 26.04.2006, Berlin.
- Burmester, Monika/Wohlfahrt, Norbert (2018): Wozu die Wirkung Sozialer Arbeit messen? Eine Spurensicherung, Freiburg: Lambertus.
- Cantillon, Bea (2011): The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era. In: Journal of European Social Policy 21 (5), S. 432-449.
- Cantillon, Bea/Van Lancker, Wim (2013): Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. In: Social Policy and Society 12 (4), S. 553-564.
- Commission on Social Justice (1994): Social Justice: Strategies for National Renewal, London: Penguin Random House.
- Deffte, Vera/Frühling, Eva-Maria/Stolz, Heinz-Jürgen (2019): Qualitätsrahmen kommunale Gesamtstrategie. Gelingendes Aufwachsen ermöglichen, 2. Auflage, Münster: Institut für Soziale Arbeit e.V.
- Deutsches PISA-Konsortium (2001) (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen: Leske und Budrich.

- Dollinger, Bernd (2006): Prävention. Unintendierte Nebenfolgen guter Absichten. In: Dollinger, Bernd/Raithe, Jürgen (Hrsg.): *Aktivierende Sozialpädagogik: ein kritisches Glossar*, Wiesbaden: Springer VS, S. 145-154.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996a): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, S. 1-31.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996b): Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, S. 66-87.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996c): Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs? In: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, S. 256-267.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002): A Child-Centered Social Investment Strategy. In: Esping-Andersen, Gøsta et al. (Hrsg.): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, S. 26-67.
- Esping-Andersen, Gøsta (2003): Herkunft und Lebenschancen. Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen. In: *Berliner Republik* 6, S. 42-57.
- Esping-Andersen, Gøsta (2004): Die gute Gesellschaft und der neue Wohlfahrtsstaat. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 50 (1), S. 189-210.
- Esping-Andersen, Gøsta/Gallie, Duncan/Hemerijck, Anton/Myles, John (Hrsg.) (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Europäische Kommission (2013a): Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020. Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2013) 83 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013b): Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen. Empfehlung der Kommission vom 20. Februar 2013, 2013/112/EU, Brüssel.
- European Social Platform (2013): Social Platform's position on the Social Investment Package, April 26, 2013, Brüssel, [https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2013/06/20130426\\_SocialPlatform\\_positionpaper\\_SIP\\_final.pdf](https://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2013/06/20130426_SocialPlatform_positionpaper_SIP_final.pdf) (Zugriff: 11. Jan. 2020).
- Ferrera, Maurizio/Hemerijck, Anton/Rhodes, Martin (2000): *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras: Celta Editora.

## Vorbeugende Sozialpolitik

Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

- Ferrera, Maurizio/Rhodes, Martin (2000): Building a Sustainable Welfare State. In: West European Politics 23 (2), S. 257-282.
- Ferrera, Maurizio/Rhodes, Martin (2003): Zum Aufbau eines tragfähigen Wohlfahrtsstaates. In: Zeitschrift für Sozialreform 49 (1), S. 64-84.
- Fischer, Jörg/Kosellek, Tobias (Hrsg.) (2012): Netzwerke und Soziale Arbeit. Theorien, Methoden, Anwendungen, Weinheim: Beltz Juventa.
- Fischer, Jörg/Geene, Raimund (Hrsg.) (2017): Netzwerke in Frühen Hilfen und Gesundheitsförderung. Neue Perspektiven kommunaler Modernisierung, Weinheim: Beltz Juventa.
- Franzke, Annette/Schmitt, Jasmin/Schultz, Annett (2017): Wenn „schwer erreichbar“ nicht nur Merkmal von Zielgruppen ist... Bedingungen und Formen der Inanspruchnahme präventiver Angebote von Familien mit sechsjährigen Kindern. Schriftenreihe Materialien zur Prävention, Band 6, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Freund, Thomas/Lindner, Werner (Hrsg.) (2001): Prävention. Zur kritischen Bewertung von Präventionsansätzen in der Jugendarbeit, Opladen: Leske u. Budrich.
- Gehne, David H./Neu, Marc/Scheebaum, Roland/Strohmeier, Klaus Peter (2017): Sozial- und Bildungsmonitoring für kommunale Prävention. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und bildungsbezogene Übergänge im Lebensverlauf von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“. Werkstattbericht Band 11, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Giddens, Anthony (1998): The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Cambridge: Polity Press.
- Graßhoff, Gunther (Hrsg.) (2013): Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit, Wiesbaden: Springer VS.
- Graßhoff, Gunther (2015): Adressatinnen und Adressaten der Sozialen Arbeit. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer VS.
- Groos, Thomas/Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung, Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Band 3, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Groos, Thomas/Trappmann, Carolin/Jehles, Nora (2018a): Keine Kita für alle. Zum Ausmaß und den Ursachen von Kitasegregation, Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Band 12, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Groos, Thomas/Jehles, Nora/Kersting Volker/Niemann, Friederike-Sophie/Trappmann, Carolin (2018b): Kommunale Mikrodatenanalyse. Praktischer Nutzen und Anwendungsbeispiele, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Groos, Thomas/Trappmann, Carolin/Jehles, Nora/Kersting, Volker (2020): Die Illusion der Chancengleichheit. Ausgewählte Ergebnisse der kommunalen Wirkungsforschung mit Mikrodaten. In: Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Band 13, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Heider, Jan/Opielka, Michael (2010): Autonomie und Grundeinkommen. In: Kritische Justiz 2/2010, S. 171-179.
- Heil, Hubertus (2006): Der vorsorgende Sozialstaat. In: Berliner Republik 4/2006, S. 64-65.
- Heinze, Rolf G. (2004a): Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Die neue SPD. Menschen stärken, Wege öffnen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 254-272.
- Hemerijck, Anton (2017): Social Investment and its Critics. In: Hemerijck, Anton (Hrsg.): The Uses of Social Investment, Oxford: Oxford University Press, S. 3-39.
- Herzog, Kerstin/van Rießen, Anne (2017): Institutionelle Blockierungen und Begrenzungen von Angeboten Sozialer Arbeit. Eine Rekonstruktion aus der Perspektive der (Nicht-)Nutzer\_innen. In: Bilgi, Oktay/Frühauf, Marie/Schulze, Kathrin (Hrsg.): Widersprüche gesellschaftlicher Integration. Zur Transformation Sozialer Arbeit, Wiesbaden: Springer VS, S. 129-145.
- Hilgers, Heinz/Sandvoss, Uwe/Jasper, Christin (2009): Das Dormagener Modell: Was es beinhaltet und was man von ihm lernen kann. In: Markus, Wolfram/Osner, Andreas (Hrsg.): Handbuch Kommunalpolitik, Berlin: Dr. Josef Raabe Verlags-GmbH.
- Hock, Beate/Holz, Gerda/Simmedinger, Renate/Wüstendörfer, Werner (2000): Gute Kindheit – Schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, Frankfurt: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
- Holz, Gerda/Schöttle, Michael/Berg, Annette (2011): Fachliche Maßstäbe zum Auf- und Ausbau von Präventionsketten in Kommunen. Strukturansatz zur Förderung des „Aufwachens im Wohlergehen“ für alle Kinder und Jugendlichen. Impulspapier. Essen, Frankfurt am Main., Monheim am Rhein.
- Kähler, Tim (2013): Wirkungsorientierte Steuerung. Den Sozialstaat durch bessere Hilfen für die Menschen entlasten. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 19-25.

## **Vorbeugende Sozialpolitik**

Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

Kappeler, Manfred (2000): Prävention als Fetisch (in) der Jugendhilfe. In: Neue Kriminalpolitik Heft 12 (2), S. 23-27.

Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Klammer, Ute (2004): Arbeit und soziale Sicherung im Lebensverlauf. Empirische Befunde und politischer Handlungsbedarf. Expertise zum 7. Familienbericht. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Klammer, Ute (2005): Flexicurity aus der Perspektive des Lebensverlaufs. In: Linne, Gudrun/Kronauer, Martin (Hrsg.): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin: Sigma, S. 249-273.

Klammer, Ute (2006a): Ohne Netz und doppelten Boden? Demografischer Wandel – lebensbegleitende Sozialpolitik. In: Schäfer, Claus/Seifert, Hartmut (Hrsg.): Kein bisschen leise: 60 Jahre WSI, Hamburg: VSA, S. 75-89.

Klammer, Ute (2006b): Zeit, Geld und soziale Sicherung im Lebensverlauf. Empirische Befunde als Herausforderung für die Gestaltung einer lebensbegleitenden Sozialpolitik. In: Bertram, Hans/Krüger, Helga/Spieß, C. Katharina (Hrsg.): Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung, Opladen: Barbara Budrich, S. 423-455.

Klammer, Ute (2008): Unsicherheiten und Belastungen in frühen Lebensphasen als Herausforderung für die Gestaltung einer lebenslauforientierten, nachhaltigen Sozialpolitik. In: Journal für Generationengerechtigkeit, 8 (3), S. 8-13.

Klammer, Ute (2010): Flexibilität und Sicherheit im individuellen (Erwerbs-)Lebensverlauf. Zentrale Ergebnisse und politische Empfehlungen aus der Lebenslauforschung der European Foundation. In: Naegele, Gerhard (Hrsg.): Soziale Lebenslaufpolitik, Wiesbaden: Springer VS., S. 675-710.

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

Klammer, Ute (2018): Gender und Erwerbsverlauf im Licht der Sozialpolitik- und Beschäftigungsstrategien der EU. In: Hohnerlein, Eva-Maria/Hennion, Sylvie/Kaufmann, Otto (Hrsg.): Erwerbsverlauf und sozialer Schutz in Europa. Employment Biographies and Social Protection in Europe. Les parcours professionnels et la protection sociale en Europe, Berlin/Heidelberg: Springer, S. 33-48.

- Klammer, Ute/Muffels, Ruud/Wilthagen, Tom (2008): Flexibility and Security Over the Life Course. Key Findings and Policy Messages, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Klammer, Ute/Bosch, Gerhard/Helfferich, Cornelia/Meier-Gräwe, Uta /Nolte, Paul/ Schuler-Harms, Margarete/ Stangel-Meseke, Martina (2011): Neue Wege – gleiche Chancen. Kurzfassung des Sachverständigengutachtens zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. In: Klammer, Ute/Motz, Markus (Hrsg.): Neue Wege – Gleiche Chancen. Expertisen zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Wiesbaden: Springer VS, S. 13-43.
- Klenner, Christina/Schulze Buschoff, Karin (2015): Vielfältige Optionen eröffnen, gesicherte Übergänge gestalten: Veränderte Erwerbsverläufe und Lebenslaufpolitik. In: Hoffmann, Rainer/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeit der Zukunft. Möglichkeiten nutzen – Grenzen setzen, Frankfurt am Main: Campus, S. 334-362.
- Knüttel, Katharina/Groos, Thomas/Kersting, Volker/Niemann, Friederike-Sophie/Vollmer-Baratashvili, Rebekka (2019): Mehrwert durch Geo-Milieu-Daten? Die Nutzung kleinräumiger kommerzieller Daten für kommunale Fragestellungen, Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“ Band 16, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Kocher, Eva/Groskreutz, Henning/Nassibi, Ghazaleh/Paschke, Christian/Schulz, Susanne /Welti, Felix/Wenckebach, Johanna/Zimmer, Barbara (2013): Das Recht auf eine selbstbestimmte Erwerbsbiografie. Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf: Ein Beitrag zu einem Sozialen Recht der Arbeit, Schriften der Hans-Böckler-Stiftung 76, Baden-Baden: Nomos.
- Kohlscheen, Jörg (2016): „Aber irgendwie sehe ich da keinen Sinn drin!“ Hintergründe der (Nicht-)Nutzung präventiv ausgerichteter Angebote aus der Sicht von Eltern, Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Band 7, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Kohlscheen, Jörg /Nagy, Theresa (2016): In Typen denken. Muster der Inanspruchnahme präventiver Angebote, Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Band 9, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Kraft, Hannelore (2010): Gemeinsam für Nordrhein-Westfalen, Regierungserklärung der Ministerpräsidentin am 15. September 2010 vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen, [https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/regierungserklaerung\\_15.09.2010.pdf](https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/regierungserklaerung_15.09.2010.pdf) (Zugriff: 11. Jan. 2021).
- Kraft, Hannelore (2013): „Kein Kind zurücklassen!“ – Vorbeugende Politik in Nordrhein-Westfalen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 9-15.

## Vorbeugende Sozialpolitik

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

- Kronauer, Martin/Schmid, Günther (2011): Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie. In: WSI-Mitteilungen 64 (4), S. 155-161.
- Landeskoordinierungsstelle „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (2016): Bericht der Landeskoordinierungsstelle zur fachlichen Begleitung des Lernnetzwerks und der Modellkommunen, Münster: Institut für soziale Arbeit e. V.
- Leitner, Sigrid (2008): Ökonomische Funktionalität der Familienpolitik oder familienpolitische Funktionalisierung der Ökonomie? In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Sozialpolitik - Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden: VS, S. 67-82.
- Leoni, Thomas (2018): Der investive Sozialstaat: Rettung aus der Krise des europäischen Integrationsprojekts? In: Zeitschrift für Sozialreform 64 (3), S. 305–332.
- Leßmann, Ortrud/Buchner, Elisabeth (2018): Die Rolle von Gruppen für Sozialinvestitionen und partizipative Forschung darüber aus Capability-Sicht. In: Zeitschrift für Sozialreform 64 (3), S. 275-303.
- Leßmann, Ortrud/Buchner, Elisabeth/Graf, Gunter/Schenk, Martin (Hrsg.) (2018): Soziale Investitionen. Theorie, Kritik und Anwendungen. In: Zeitschrift für Sozialreform 64 (3), S. 263-274.
- Leßmann, Ortrud/Laruffa, Francesco (2020): Nicht nur Humankapital aufbauen – Sozialinvestitionen weiter gedacht. In: WSI-Mitteilungen 73 (2), S. 93-99.
- Lister, Ruth (2003): Investing in the Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour. In: Social Policy & Administration 37 (5), S. 427-443.
- Luthe, Ernst-Wilhelm (Hrsg.) (2013): Kommunale Gesundheitslandschaften, Wiesbaden: Springer VS.
- LVR – Landschaftsverband Rheinland, Landesjugendamt (Hrsg.) (2017): Präventionsnetzwerke und Präventionsketten erfolgreich koordinieren, Köln: LVR.
- MAGS NRW – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Gezielt planen – gemeinsam handeln. Integrierte Sozialplanung in Nordrhein-Westfalen – ein Sammelband, Düsseldorf: MAGS NRW.
- MAIS NRW – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen (2013): Handlungskonzept „Gegen Armut und soziale Ausgrenzung“, Düsseldorf: MAIS NRW.
- MAIS NRW – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen (2016): Sozialbericht NRW 2016, Düsseldorf: MAIS NRW.
- Mendelson, Michael (1993): Social Policy in Real Time, Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.483.4307&rep=rep1&type=pdf> (Zugriff: 11. Jan. 2021).

## Vorbeugende Sozialpolitik

Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

- MBWSV NRW – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): *Starke Quartiere – starke Menschen. Gemeinsamer Aufruf der Programme des EFRE, des ELER und des ESF (2014–2020) zur präventiven und nachhaltigen Entwicklung von Quartieren und Ortsteilen sowie zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung*, Düsseldorf: MBWSV NRW.
- Merkel, Wolfgang (2000): *Soziale Gerechtigkeit in Zeiten der Globalisierung*. In: *Berliner Republik* 3/2000, S. 28-35.
- MFKJKS NRW – Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (Hrsg.) (2015): *Positionspapier Integrierte Gesamtkonzepte kommunaler Prävention*, Düsseldorf: MFKJKS NRW.
- MGSFF NRW – Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005): *Soziale Frühwarnsysteme – Frühe Hilfen für Familien. Arbeitshilfe zum Aufbau und zur Weiterentwicklung lokaler sozialer Frühwarnsysteme*, Düsseldorf: MGSFF NRW.
- Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (Hrsg.) (2012): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: Policy Press.
- Müller-Brackmann, Ursula/Selbach, Bernd (2008): *Das „Netzwerk Frühe Förderung“ (NeFF)*. In: Schubert, Herbert (Hrsg.): *Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen. Grundlagen und Beispiele*, Wiesbaden: Springer VS, S. 206 -228.
- Myles, John/Street, Debra (1995): *Should the Economic Life Course be Redesigned? Old Age Security in a Time of Transition*. In: *Canadian Journal of Ageing* 14 (2), S. 335-359.
- Nagy, Theresa (2016): *„Aber es war sehr, sehr hilfreich“*. Die Sicht der Eltern auf Informationsquellen und auf Wirkungen präventiv ausgerichteter Angebote, Schriftenreihe Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“, Band 8, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Naegele, Gerhard (2010): *Soziale Lebenslaufpolitik. Grundlagen, Analysen und Konzepte*. In: Naegele, Gerhard (Hrsg.): *Soziale Lebenslaufpolitik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 27-85.
- Naegele, Gerhard/Olbermann, Elke/Bertermann, Britta (2013): *Altersarmut als Herausforderung für die Lebenslaufpolitik*. In: Vogel, Claudia/Motel-Klingebiel, Andreas (Hrsg.): *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?* Wiesbaden: Springer VS, S. 447-462.
- Nolan, Brian (2013): *What Use is 'Social Investment'?* In: *Journal of European Social Policy* 23 (5), S. 459-468.

## Vorbeugende Sozialpolitik

### Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms

---

- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997a): Beyond 2000: The new Social Policy Agenda, Summary of the High-Level Conference Held at the Chateau de la Muette, Paris, 12.-13. November 1996, OCDE/GD(97)66, Paris: OECD.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1997b): Societal Cohesion and the Globalising Economy. What Does the Future Hold? Paris: OECD.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1998): Human Capital Investment. An International Comparison, Paris: Centre for Educational Research and Innovation.
- Oelerich, Gertrud/Schaarschuch, Andreas (2005) (Hrsg): Soziale Dienstleistungen aus Nutzersicht. Zum Gebrauchswert Sozialer Arbeit, München: Reinhardt.
- Otto, Hans-Uwe/Scherr, Albert/Ziegler, Holger (2010): Wieviel und welche Normativität benötigt die Soziale Arbeit? In: Neue Praxis, 40 (2), S. 137-163.
- Palier, Bruno (2006): The Re-Orientation of Europe Social Policies towards Social Investment. In: International Journal of Politics, Culture and Society 1/2006, S. 105-116.
- Pearson, Mark/Scherer, Peter (1997): Balancing Security and Sustainability in Social Policy. In: The OECD Observer 205, April/May 1997, S. 6-9.
- Platzeck, Matthias (2006): Ein besserer Sozialstaat. In: Der Spiegel 15/2006, S. 34-35.
- Rappen, Hermann (2017): Stärkungspakt Stadtfinanzen – Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit? In: RWI Materialien Heft 120, RWI, Essen: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Richter-Kornweitz, Antje/Utermark, Kerstin (2013): Werkbuch Präventionskette. Herausforderungen und Chancen beim Aufbau von Präventionsketten in Kommunen, Hannover: Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e. V.
- Richter-Kornweitz, Antje/Holz, Gerda/Kilian, Holger (2016): Präventionskette / Integrierte Handlungsstrategie. Leitbegriffe der Gesundheitsförderung, Glossar zu Konzepten, Strategien und Methoden. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, <https://www.leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/praeventionskette-integrierte-kommunale-gesundheitsstrategie> (Zugriff: 11. Jan. 2021).
- Rose Geoffrey (2001): Sick Individuals and Sick Populations. In: International Journal of Epidemiology 30 (3), S. 427-432.
- Rürup, Bert/Gruescu, Sandra (2003): Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin: BMFSFJ.

- Saraceno, Chiara (2015): A Critical Look to the Social Investment Approach From a Gender Perspective. In: Social Politics – International Studies in Gender, State & Society 22 (2), S. 257-269.
- Schaarschuch, Andreas/Oelerich, Gertrud (2005): Theoretische Grundlagen und Perspektiven sozialpädagogischer Nutzerforschung. In: Oelerich, Gertrud/Schaarschuch, Andreas (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen aus Nutzersicht. Zum Gebrauchswert Sozialer Arbeit, München: Reinhardt, S. 9-25.
- Scherr, Albert (1997): Subjektorientierte Jugendarbeit. Eine Einführung in die Grundlagen emanzipatorischer Jugendpädagogik, Weinheim: Juventa.
- Scherr, Albert (2018): Prävention. In: Böllert, Karin (Hrsg.): Kompendium Kinder- und Jugendhilfe, Wiesbaden: Springer VS, S. 1013-1027.
- Schlee, Thorsten (2019): Lokale Vernetzung in der Sozialpolitik: Eine kritische Auseinandersetzung mit netzwerkbildenden Programmen im Übergang Schule-Beruf. In: Sozialer Fortschritt 68 (10), S. 769-791.
- Schlevogt, Vanessa (2008): Das Mo.Ki Netzwerk. Verbesserung der Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern. In: Schubert, Herbert (Hrsg.): Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen. Grundlagen und Beispiele, Wiesbaden: Springer VS, S. 229-240.
- Schmidt, Manfred G. (2002): Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 1/2002, S. 3-19.
- Schmitt, Christof (2008): Prävention – Zauberformel oder Irrweg für die Kooperation? In: Henschel, Angelika/Krüger, Rolf/Schmitt, Christof/Stange, Waldemar (Hrsg.): Jugendhilfe und Schule. Handbuch für eine gelingende Kooperation, Wiesbaden: Springer VS, S. 227-244.
- Schröder, Gerhard/Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 44, S. 887-896.
- Schröder, Gerhard (2005): Rede vor dem World Economic Forum in Davos, 28.01.2005, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975958/764468/34ef65fd4ea397b52229db984194e5f1/08-2-schroeder-data.pdf?download=1> (Zugriff: 11. Jan. 2021).
- Schroeder, Wolfgang (2012): Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen? Berlin: Vorwärts.
- Schubert, Herbert (Hrsg.) (2008): Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen. Grundlagen und Beispiele, Wiesbaden: Springer VS.

- Schubert, Herbert (2018a): *Netzwerkorientierung in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Schubert, Herbert (2018b): *Netzwerkmanagement in Kommune und Sozialwirtschaft. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Schubert, Herbert/Titz, Klaus (2018): *Fortbildungskonzept zur Netzwerkkoordination in der Kommune*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/90\\_Synergien\\_vor\\_Ort/Netzwerkmanagement\\_Schubert\\_Titz/Fortbildungskonzepte\\_zur\\_Netzwerkkoordination.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/90_Synergien_vor_Ort/Netzwerkmanagement_Schubert_Titz/Fortbildungskonzepte_zur_Netzwerkkoordination.pdf) (Zugriff: 11. Jan. 2021).
- Sinn, Hans-Werner (2002): *Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen*. In: ifo Schnelldienst 23/2002, S. 3-32.
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2007): *Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Grundsatzprogramme/hamburger\\_programm.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Grundsatzprogramme/hamburger_programm.pdf) (Zugriff: 11. Jan. 2021)
- Spieß, C. Katharina/Schupp, Jürgen/Grabka, Markus/Haisken-De New, John P./Jakobeit, Heike/Wagner, Gert G. (2002): *Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen*, Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin: BMFSFJ.
- Steinbrück, Peer (2003): *Etwas mehr Dynamik, bitte*. In: Die Zeit 47/2003.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2010): *Familienzentren in Nordrhein-Westfalen: neue Wege in der Erbringung und Steuerung sozialer Dienstleistungen*. In: Sozialer Fortschritt 59 (4), S. 113-118.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2015): *Familienzentren in Nordrhein-Westfalen. Aktuelle Entwicklungen*. IAQ-Report 01/2015, Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation, [https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico\\_derivate\\_00045089/IAQ-Report\\_2015\\_01.pdf](https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00045089/IAQ-Report_2015_01.pdf) (Zugriff: 11. Jan. 2021)
- Stöbe-Blossey, Sybille/Brussig, Martin/Ruth, Marina/Schulz, Susanne Eva (2019): *Der komplexe Sozialstaat: Eine Heuristik zur Rekonstruktion von Schnittstellen*. In: Sozialer Fortschritt 68 (10), S. 749-768.
- Sturzenhecker, Benedikt (2000): *Prävention ist keine Jugendarbeit. Thesen zu Risiken und Nebenwirkungen der Präventionsorientierung*. In: Sozialmagazin 25 (1), S. 14-21.
- Thiersch, Hans/Böhnisch, Lothar (2014): *Spiegelungen. Lebensweltorientierung und Lebensbewältigung. Gespräche zur Sozialpädagogik*, Weinheim: Beltz Juventa.

- Tophoven, Silke/Wenzig, Claudia/Lietzmann, Thorsten (2016): Kinder in Armutslagen. Konzepte, aktuelle Zahlen und Forschungsstand, IAB-Forschungsbericht 11/2016, Nürnberg: IAB, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb1116.pdf> (Zugriff: 11. Jan. 2021).
- Ullrich, Carsten G. (2004): Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie. In: Soziale Welt 55 (2), S. 145-158.
- Vandenbroucke, Frank/Hemerijck, Anton/Palier, Bruno (2011): The EU Needs a Social Investment Pact. OSE Paper Series, Opinion Paper No. 5, Brüssel: European Social Observatory.
- van Rießen, Anne/Jepkens, Katja (Hrsg.) (2020): Nutzen, Nicht-Nutzen und Nutzung Sozialer Arbeit. Theoretische Perspektiven und empirische Erkenntnisse subjektorientierter Forschungsperspektiven, Wiesbaden: Springer VS.
- Vobruba, Georg (2003): Freiheit: Autonomiegewinne der Leute im Wohlfahrtsstaat. In: Lessenich, Stephan (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/New York: Campus, S. 137-155.
- Wambach, Manfred Max (Hrsg.) (1983): Der Mensch als Risiko, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Wohlgemuth, Katja (2009): Prävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Annäherung an eine Zauberformel, Wiesbaden: VS Verlag.
- Ziegler, Holger (2001): Prävention – Vom Formen der Guten zum Lenken der Freien. In: Widersprüche, 21 (79), S. 7-24.
- Ziegler, Holger (2012): Wirkungsforschung – über Allianzen von Evaluation und Managerialismus und die Möglichkeit erklärender Kritik. In: Schimpf, Elke/Stehr, Johannes (Hrsg.): Kritisches Forschen in der Sozialen Arbeit. Gegenstandsbereiche – Kontextbedingungen – Positionierungen – Perspektiven, Wiesbaden: Springer VS, S. 93-105.

## Über die Autor\_innen

### **Prof. Dr. Antonio Brettschneider**



Antonio Brettschneider ist seit 2018 Professor für Kommunale Sozialpolitik und Ko-Leiter des Forschungsschwerpunkts „Autonomieräume im Sozialstaat“ an der Technischen Hochschule Köln. Er ist Mitglied des Vorstands der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS). Von 2015 bis 2018 war er wissenschaftlicher Referent am Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW in Düsseldorf.

### **Prof. Dr. Ute Klammer**



Ute Klammer ist seit 2007 Professorin für Sozialpolitik an der Universität Duisburg-Essen (UDE) und seit 2016 Geschäftsführende Direktorin des Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Fakultät Gesellschaftswissenschaften der UDE. Von 2008 – 2015 war sie Prorektorin für Diversity Management und Internationales an der UDE. Sie ist Mitglied des Sozialbeirats der Bundesregierung, war Mitglied im Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung und Vorsitzende der Sachverständigenkommission Gleichstellung des BMFSFJ. Als Vorstandsmitglied des FGW (2014 – 2020) war sie Themenverantwortliche für den Forschungsbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“.

## Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) wurde mit Unterstützung des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen im September 2014 als eigenständiger, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Aufgabe und Ziel des FGW ist es, in Zeiten unübersichtlicher sozialer und ökonomischer Veränderungen neue interdisziplinäre Impulse zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung zu geben und politische Gestaltungsoptionen für die Gewährleistung sozialer Teilhabe in einer sozial integrierten Gesellschaft zu entwickeln. Durch die Organisation innovativer Dialogformate und die Förderung zukunftsorientierter Forschungsprojekte will das Forschungsinstitut die Vernetzung von Wissenschaft, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen vorantreiben und den zielgruppengerechten Transfer neuer Forschungsergebnisse gewährleisten.

Weitere Informationen zum FGW finden Sie unter: [www.fgw-nrw.de](http://www.fgw-nrw.de)

## Der Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“

Vorbeugende Sozialpolitik zielt darauf ab, die Entstehung und Verfestigung sozialer Problemlagen durch wirkungsorientierte Interventionen, den Aufbau von „Präventionsketten“ und eine bessere Verzahnung der Regelsysteme nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu verhindern, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren. Zentrale Aufgabe des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW ist es, das in den verschiedenen Handlungsfeldern vorhandene Handlungs- und Erfahrungswissen systematisch zu bündeln und aufzubereiten, die konkreten Spannungsfelder und Dilemmata zu analysieren, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt, und die Ergebnisse dieser Arbeit in einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft einzuspeisen. Durch die Förderung kleinerer und größerer Forschungsprojekte sowie durch geeignete Dialogformate will der Themenbereich dazu beitragen, für die verschiedenen beteiligten Akteure und Professionen eine gesicherte Wissensgrundlage und einen gemeinsamen Orientierungs- und Bezugsrahmen zu schaffen.

Weitere Informationen zum Profil und zu den aktuellen Aktivitäten des Themenbereichs finden Sie unter:

[www.fgw-nrw.de/sozialpolitik](http://www.fgw-nrw.de/sozialpolitik)

---

