

1\_2014

# POLICY BRIEF

März 2014

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Dr. Max Neufeind, Bastian Jantz

## Erwachen die schlafenden Riesen?

Warum die deutschen Sozialversicherungen als aktive Gestalter vorsorgender Sozialpolitik gebraucht werden

**In den Debatten um die Reform des deutschen Sozialstaats werden die Sozialversicherungen meist als Inbegriff traditioneller, nachsorgender Sozialpolitik dargestellt – bisweilen sogar als Hemmnis für die Weiterentwicklung der Sozialpolitik in Richtung Vorsorge. Dieser Blick verkennt das große Potenzial, die Sozialversicherungen von schlafenden Riesen zu aktiven Gestaltern vorsorgender Sozialpolitik zu machen. Nur wenn sie befähigt werden, ihre Vorsorgeaktivitäten auszubauen, zu kooperieren und Netzwerke zu bilden, kann aus der vielbeschworenen Idee der Vorsorge sozialpolitische Realität in Deutschland werden.**

## Einleitung

Es gibt kaum andere Institutionen, mit denen die Menschen in Deutschland so viel und so regelmäßig zu tun haben wie mit den Sozialversicherungen. Im Krankheitsfall, bei Arbeitslosigkeit oder am Ende eines Berufslebens – stets sind es die Sozialversicherungen, die für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger konkret und vor Ort das Prinzip Sozialstaat verkörpern. Auch in Zahlen ausgedrückt wird die herausragende Stellung der Sozialversicherungen deutlich: Sie verantworten nicht weniger als zwei Drittel des bundesdeutschen Sozialbudgets. Aber während die Sozialversicherungen in der öffentlichen Debatte meist mit nachsorgender

und passiver Sozialstaatlichkeit gleichgesetzt werden, wird im vorliegenden Papier die These vertreten, dass die Sozialversicherungen aufgrund ihrer finanziellen Ressourcen und Infrastruktur das Potenzial besitzen, auch als starker Akteur vorsorgender Sozialpolitik zu wirken. Nach einer kurzen Einführung in das Konzept der vorsorgenden Sozialpolitik wollen wir daher im Folgenden darstellen, welche Rolle die Sozialversicherungen in Bezug auf Weiterentwicklung in Richtung vorsorgender Sozialpolitik aktuell spielen und perspektivisch spielen können.

Folgende Fragen stehen dabei im Vordergrund:

1. Wie hat sich der Diskurs zum Thema Vorsorge innerhalb der Sozialversicherungen entwickelt und in welchem Maße ist die Idee der Vorsorge heute Teil des Selbstverständnisses der Sozialversicherungen?
2. In welchem Umfang setzen die Sozialversicherungen schon heute vorsorgeorientierte Instrumente ein?
3. Wie können die Sozialversicherungen dazu ermutigt und (auch gesetzlich) befähigt werden, eine proaktive Rolle als Akteure der vorsorgenden Sozialpolitik zu übernehmen?

## Das Konzept der vorsorgenden Sozialpolitik

Der klassische deutsche Sozialstaat ist gekennzeichnet durch versicherungsbasierte Nachsorgeleistungen sowie staatliche Fürsorge- und Versorgungsleistungen, die den Status des Einzelnen sichern und die Freiheit von materieller Not garantieren sollen. Dieses Sozial-

### Sozialpolitik ist auch ein Kampf um die Deutungshoheit über das „gute Leben“.

staatsmodell setzt vor allem auf Nachsorge und monetären Transfer. Aber schon seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts gibt es in Deutschland eine Debatte darüber, ob sich Sozialstaatlichkeit in der Nachsorge erschöpfen darf, und eine Gesetzespolitik, die zaghaft dieser Orientierung folgt. So sind Prävention und Qualität seit der Ära Brandt zentrale Begriffe sozialpolitischer Reformdebatten.

Nach diesem diskursiven Vorlauf von mehreren Jahrzehnten scheint sich in den vergangenen Jahren eine neue Ära der Sozialpolitik anzudeuten. Über Parteigrenzen hinweg haben Fragen der „Vorsorge“ und „Prävention“, „sozialer Investitionen“ und „Bildungspolitik als beste Sozialpolitik“ in der politischen Debatte in Deutschland deutlich an Bedeutung gewonnen. So

hat etwa die SPD den Begriff des „Vorsorgenden Sozialstaats“ 2007 in ihr Grundsatzprogramm übernommen. Kompatible Begriffe und Versatzstücke wie „Teilhabe“, „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“, „Chancengleichheit“ beziehungsweise – mit durchaus anderer Konnotation – „Chancengerechtigkeit“ und nicht zuletzt der Gedanke der Befähigung finden sich inzwischen in den Programmen aller in der 18. Legislaturperiode im Bundestag vertretenen Parteien. Auch von den wichtigsten sozialpolitischen Akteuren – Sozialversicherungen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden, Bund, Ländern und Kommunen – sind Fragen der Vorsorge und Prävention in den vergangenen Jahren verstärkt diskutiert worden. Vor dem Hintergrund vielfältiger sozialpolitischer Herausforderungen – fehlende Aufstiegsmobilität, Integration, demographischer Wandel, diskontinuierliche Erwerbsbiographien, Übergang zu einer wissensbasierten Ökonomie – scheinen die betroffenen Akteure darum bemüht zu sein, Sozialstaatlichkeit weiter zu denken.

Sozialpolitik bedeutet in diesem Zusammenhang auch den Kampf um die Deutungshoheit über das „gute Leben“ und ist daher stets auch normativ bestimmt. Dies lässt sich am Beispiel der Debatte um den Begriff der „Aktivierung“ deutlich machen, der seit einigen Jahren die sozialpolitische Agenda maßgeblich beeinflusst. Während die einen in dieser Debatte eher die durch Arbeit ermöglichte gesellschaftliche Teilhabe, also die strukturell-inklusive Dimension betonen, stellen andere die individuelle Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme in den Vordergrund, also die individualisierende Komponente, welche von den eigentlichen strukturellen Verwerfungen einer kapitalistischen Marktgesellschaft ablenke. Gegenüberstellungen dieser Art, die nicht selten kulturkampfähnliche Züge aufweisen, sind nur bedingt hilfreich.

„Vorsorgende Sozialpolitik“, als Idee und als Praxis, ist nicht als ein in sich geschlossenes, einheitliches Konzept zu verstehen. Darin ist keine strukturelle Schwäche zu sehen, sondern eine Stärke. Denn so ist trotz verschiedener politischer wie inhaltlicher Deutungen für unterschiedliche akademische und politische Akteure eine Anschlussfähigkeit an die Idee vorsorgender Sozialpolitik möglich.

<sup>1</sup> Schroeder, Wolfgang (2012): Vorsorge und Inklusion: Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen? vorwärts Buch Berlin.

Wir verstehen unter dem Begriff eine Sozialpolitik, die früh, qualitativ anspruchsvoll und infrastrukturorientiert in die Menschen investiert und dabei auf personale Dienstleistungen, Netzwerke, kompetente Akteure sowie soziale Dienste setzt. In diesem Sinne findet sich dieser Ansatz weder mit der bestehenden professionellen und zugleich tief institutionalisierten Fragmentierung des Sozialstaats ab noch mit der auf dieser Basis vorherrschenden Kooperationsunfähigkeit der einzelnen Institutionen und Akteure. Die folgenden fünf Merkmale sollen zur Abgrenzung des hier verwendeten Konzeptes von anderen Konzeptionen der Sozialpolitik dienen:

### **BEFÄHIGUNG**

Im Zentrum vorsorgender Sozialpolitik steht die Befähigung zu einem guten Leben. Es geht somit nicht nur um die Vermittlung in Arbeit und materielle Absicherung, sondern um die Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens. Als eine normative Grundlage vorsorgender Sozialpolitik kann daher der Befähigungsansatz von Amartya Sen gelten. Zentral ist hier das Konzept der „Verwirklichungschancen“ (capabilities). Mit Verwirklichungschancen meint Sen die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten für ein Leben, für das man sich mit guten Gründen und Selbstachtung entscheiden kann. Dazu gehören beispielsweise die Möglichkeiten, an Bildung, Ausbildung und Erwerbsleben teilzunehmen, aber auch gesund leben oder sich politisch engagieren zu können.

### **LEBENSVERLAUFSPERSPEKTIVE**

Die zentrale Perspektive vorsorgender Sozialpolitik ist die Lebensverlaufsperspektive. Sie orientiert sich am gesamten Lebensverlauf, beginnend bei der frühkindlichen und schulischen Bildung, über den Berufseinstieg und das Erwerbsleben, bis hin zu einem erfüllten und sicheren Leben im Alter. Eine große Bedeutung haben dabei die Übergänge zwischen den Lebensphasen. Denn vor allem die frühen Übergänge können, sofern sie missglücken, schwerwiegende Konsequenzen für den weiteren Lebensverlauf haben. Der vorsorgende Sozialstaat setzt im Vergleich zum fürsorgenden und aktivierenden Sozialstaat früher an, weil diejenigen sozialpolitischen Maßnahmen die höchsten individualbiografischen und gesellschaftlichen Erträge erzielen,

die schon im Vorschulalter beginnen und systematisch aufeinander aufbauen. Zugleich investiert der vorsorgende Sozialstaat auch in spätere Lebensphasen, um denjenigen, die aus individuellen oder strukturellen Gründen die Integration in den Arbeitsmarkt nicht geschafft haben, eine zweite oder dritte Chance zu ermöglichen.

### **KOOPERATION UND NETZWERKE**

Die Hindernisse, die einem gegliederten und selbstbestimmten Leben entgegenstehen, sind selten auf ein Feld der Sozialpolitik beschränkt. Individuelle wie gesellschaftliche Fehlentwicklungen können häufig nur in sektorenübergreifender Abstimmung und Kooperation gelöst werden. Zugleich sind die sozialstaatlichen Institutionen und Akteure in hohem Maße fragmentiert. Daher ist die Förderung von Kooperationen und Netzwerkbildung ein zentrales Instrument vorsorgender Sozialpolitik, um die Abschottung der Ebenen, Institutionen und Akteure abzubauen. Diese Netzwerke sollen dazu beitragen, dass niedrigschwellige Angebote entwickelt werden, damit allen Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu sozialstaatlichen Institutionen ermöglicht wird.

### **VERZÄHNUNG VON NACHSORGE UND VORSORGE**

Qualitativ hochwertige Nachsorge und Vorsorge stehen nicht im Widerspruch zueinander. Denn auch ein vorsorgender Sozialstaat ist ohne den Rahmen des monetär kompensierenden und nachsorgenden Sozialversicherungsstaates nicht denkbar. Ohne die finanzielle und dienstleistungsbezogene Absicherung im Alter bzw. im Falle von Unfall, Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit kann kein moderner Sozialstaat funktionieren. Das Konzept der vorsorgenden Sozialpolitik baut daher auf den Ideen des „versicherungsbasierten“ und „aktivierenden“ Sozialstaats auf, weist aber über sie hinaus. Gemeint ist eine Sozialpolitik, in der Vorsorge- und Nachsorgeinstrumente verzahnt werden, um gemeinsam wirken zu können.

### **PERSONENBEZOGENE INFRASTRUKTUR**

Im vorsorgenden Sozialstaat sind Institutionen kein Selbstzweck. Vielmehr müssen sie der Leitidee „Gute Institutionen“ Rechnung tragen, wie sie unter anderem von Bündnis 90/Die Grünen formuliert wurde. Als „In-

2 Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan (2004): Kultur versus Globalisierung. Sozialpolitische Theologie in Konfuzianismus und Christentum. Frankfurt am Main

3 Sen, Amartya (2000): Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München.

stitutionen für die Menschen“ erhalten „Gute Institutionen“ nicht nur den Status quo, sondern befähigen die einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Dabei sind Leistungsangebote und Betreuung möglichst individuell und flexibel auf Probleme und Wünsche der Leistungsempfänger zugeschnitten.

## Sozialversicherungen als Akteure der vorsorgenden Sozialpolitik?

Mit der Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) im Jahr 1883 begann Ende des 19. Jahrhunderts der Aufbau der deutschen Sozialversicherungen. In den folgenden 130 Jahren haben sie sich zu den tragenden Säulen des deutschen Sozialstaats entwickelt. Sie sind heute die wichtigsten Institutionen der sozialen Sicherung. Nicht zuletzt aufgrund ihrer Unabhängigkeit, ihrer Größe und ihres finanziellen Gewichts sind sie die zentralen Pfeiler unseres Sozialstaates:

- Fast zwei Drittel der finanziellen Leistungen des Sozialbudgets werden von den Sozialversicherungen verfügt und umgesetzt.
- Die gesetzliche Versicherungspflicht garantiert eine quasi-universale Mitgliedschaft der Bürgerinnen und Bürger in den Sozialversicherungen, besonders in den Krankenversicherungen.
- Die Sozialversicherungen haben eine hohe Reichweite und starke gesellschaftliche Einbettung.

Aufgrund dieser besonderen Stellung der Sozialversicherungen im deutschen Sozialstaat sind bedeutsame Strategiewechsel in der Sozialpolitik nur gemeinsam mit den Sozialversicherungen durchführbar. Die Kernaufgabe der Sozialversicherung bleibt zwar die Versicherungsleistung, rechtlich sind die Sozialversicherungen aber bereits heute verpflichtet, vorsorgende Leistungen zu erbringen (§ 20 SGB V; § 31 SGB VI). Entsprechend gibt es innerhalb der Sozialversicherungen schon eine Reihe von Maßnahmen, die der Idee vorsor-

gender Sozialpolitik entsprechen. Jedoch sind diese in ihrem Umfang und in ihrer Wirkung einstweilen limitiert. Folgende Restriktionen lassen sich identifizieren:

- Aufgrund des Versicherungsprinzips sind den Sozialversicherungen gewisse Grenzen im Ausbau von Vorsorgeleistungen gesetzt.
- Vorsorgeleistungen „verwischen“ die Grenzen nicht nur zwischen den Trägern der Sozialversicherung, sondern auch zwischen den Sozialversicherungen und den Gebietskörperschaften. So entsteht oftmals eine Diskrepanz zwischen der Übernahme der Kosten vorsorgender Maßnahmen sowie dem daraus entstehenden Nutzen.
- Die Sozialversicherungsträger sind politischen Steuerungsversuchen zu einem gewissen Grad entzogen. Eine unmittelbare Weisungsbefugnis existiert nicht, eine politisch gewünschte Ausweitung von Vorsorgeaktivitäten kann somit nur durch Verhandlungen oder aber gesetzliche Maßnahmen erfolgen.

In Tabelle 1 sind mit Blick auf eine vorsorgende Sozialpolitik das Selbstverständnis, die aktuellen Aktivitäten und die ungenutzten Potentiale der deutschen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung zusammengefasst. Grundlage dieser Übersicht sind Jahresabschlussberichte, Strategiepapiere und andere Publikationen der Sozialversicherungen sowie Experteninterviews mit Vertretern der Sozialversicherungen.

Es zeigt sich, dass die Sozialversicherungen den präventiven Handlungsfeldern bereits seit geraumer Zeit Aufmerksamkeit schenken. Besonders in den letzten Jahren gibt es Debatten und Beschlüsse, die bisherigen Aktivitäten weiter zu stärken und auszubauen. Dies wird zum Einen damit begründet, dass im Bereich der Vorsorge vielversprechende und bereits teilweise erprobte Ansätze vorhanden sind, um auf aktuelle sozialpolitische Herausforderungen einzugehen. Das Konzept der Jugendberufsagentur zeigt dies im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eindrucksvoll. Hier kooperiert die Arbeitsagentur mit den Jugendämtern, dem zuständigen Jobcenter sowie mit Schulen und ansässigen

4 Im Jahr 2011 waren lediglich 137.000 Menschen nicht krankenversichert oder besaßen keinen sonstigen Anspruch auf Krankenversorgung. Quelle: Statistisches Bundesamt (2012): Angaben zur Krankenversicherung – Ergebnisse des Mikrozensus. Fachserie 13 Reihe 1.1.

Unternehmen, um die Integration junger Menschen in Ausbildungswege zu verbessern. Zum anderen prognostizieren die Sozialversicherungen, dass der Bedarf für präventive und vorsorgende Interventionen in der Bevölkerung weiter wachsen wird. Vor allem durch den demografischen Wandel werden mehr Menschen länger arbeiten und so immer wieder auf Weiterbildungs- und Präventionsmaßnahmen angewiesen sein. Auch der Zunahme psychischer Erkrankungen, kann durch Früherkennung und Prävention begegnet werden.

---

### **Notwendig scheint eine stärkere Kooperation und Koordination der verschiedenen Sozialversicherungen und sozialstaatlichen Akteure bei Zielsetzung, Umsetzung und Verantwortlichkeiten.**

---

Vor allem die Krankenversicherungen sehen die Prävention als eine Priorität für die Zukunft. Aber auch Renten- und Arbeitslosenversicherungen betonen die zunehmende Wichtigkeit, Erwerbsfähigkeit zu schaffen und zu erhalten. Die Sozialversicherungen praktizieren bereits jetzt Aktivitäten, um durch lebensbegleitende Vorsorge- und Präventionsangebote auf den Wandel von Arbeit und Gesellschaft zu reagieren.

Die Bedeutung von Vernetzung und Kooperation mit verschiedenen sozialstaatlichen Akteuren wie Schulen, Betrieben und Vereinen wird von allen drei Sozialversicherungen dabei als wichtige Voraussetzung identifiziert.

In allen drei hier untersuchten Zweigen der Sozialversicherungen werden vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene sowie in den Organisationen (d. h. in Betrieben und Schulen) verschiedene Interventionen durchgeführt und erprobt. Einige Maßnahmen haben sich bereits als sinnvoll erwiesen und wurden in anderen Regionen übernommen. Dennoch sind das Angebot und die Qualität der Leistungen nach wie vor sehr von den einzelnen Betrieben und Organisationen abhängig und selten flächendeckend. Hinzu kommt, dass die Gesamtausgaben für Vorsorge und Prävention im Vergleich zum Gesamthaushalt der Sozialversicherungen noch relativ gering ausfallen. Auch wenn berück-

sichtigt werden muss, dass rechtliche Rahmenbedingungen den Ausbau der Investitionen und Aktivitäten durchaus erschweren, kann konstatiert werden, dass hier die Wirklichkeit dem eigenen Anspruch der Sozialversicherungen deutlich hinterher hinkt.

Ungenutzte Potenziale formulieren die Sozialversicherungen bereits zum Teil in ihren eigenen Publikationen. Notwendig scheint eine stärkere Kooperation und Koordination der verschiedenen Sozialversicherungen und sozialstaatlichen Akteure bei Zielsetzung, Umsetzung und Verantwortlichkeiten. Nur so können effektive Projekte erkannt und flächendeckend umgesetzt sowie einheitliche Angebote für die Versicherten geschaffen werden. Die Sozialversicherungen sehen besonders die Politik stärker gefordert, vor allem um die Frage der Zuständigkeiten und der damit verbundenen Kosten sinnvoll zu gestalten. Tatsächlich jedoch haben die Sozialversicherungen aufgrund ihrer Unabhängigkeit die Möglichkeit, noch stärker als bisher geschehen, selbstständige Kooperationsprozesse zu initiieren und voranzutreiben, Kräfte zu bündeln und vor Ort als Ansprechpartner für Vorsorge und Prävention zu agieren. Unabhängig von finanziellen Gesichtspunkten bietet sich die Chance, dass die Sozialversicherungen Wegbereiter und Ansprechpartner für die gesamtgesellschaftliche Aufgabe von besserer Vorsorge und Prävention werden.

Dabei ist es Ihnen möglich, ihre ressourcenstarken Strukturen der Aufklärungs-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit offensiver zu nutzen, um die Versicherten direkt und regelmäßig zu informieren. Ein sinnvoller und verantwortungsvoller Ausbau von Investitionen wäre, basierend auf dem hier illustrierten Selbstverständnis der Sozialversicherungen, ein wichtiger nächster Schritt. Zusammenfassend lassen sich trägerübergreifend folgende Zielsetzungen formulieren:

- Ziele, Strategien und Aktivitäten zwischen den Sozialversicherungszweigen stärker abgleichen.
- Zentraler Ansprechpartner für Vorsorge und Prävention für alle beteiligten Akteure werden.

- Koordination und Kooperation vor allem in lokalen Kooperationsnetzwerken und Präventionsketten mit Schulen, Jugendämtern, Betrieben etc. stärken.
- Wissenschaftlich fundierte Evaluation und Qualitätssicherung von Präventions- und Vorsorgeprojekten ausweiten.
- Erfolgsversprechende Projekte und Initiativen flächendeckend und länderübergreifend in die Tat umsetzen.

Tabelle 1: Übersicht über Selbstverständnis, Status Quo und Potenziale der Sozialversicherungen

|   | KRANKENVERSICHERUNGEN   | RENTENVERSICHERUNG BUND  | BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT  |
|---|---|--|---|
| <b>Selbstverständnis</b><br>Bekanntnisse zu Vorsorge und Prävention | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Präventionsaktivitäten werden als Priorität beschrieben.</li> <li>– wollen eine zentrale Rolle in der Vorsorgekoordination einnehmen</li> <li>– weiterer Ausbau wird bejaht aber kaum konkretisiert</li> <li>– GKV-Leitfaden Prävention ist Basis für weitere Aktivitäten.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategiepapiere zu Vorsorge und Prävention.</li> <li>– Zunehmender Bedarf an Reha-Maßnahmen zentraler Faktor für zukünftige Strategie</li> <li>– Hervorgehoben wird die wichtige Rolle von Kooperation zwischen den Sozialstaatsakteuren.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategie „BA 2020“ definiert Vorsorge und Prävention als wichtige Pfeiler der zukünftigen Ausrichtung</li> <li>– Gestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf, lebenslanges Lernen, sowie die Überwindung von Qualifizierungsdefiziten bzw. von Hemmnissen als zentrale Ziele</li> </ul>                      |
| <b>Status Quo</b><br>Bereits praktizierte Vorsorgepolitik           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hauptaktivitäten: gesundheitsfördernde Kurse und Interventionen in Organisationen (Kitas, Schulen, Betriebe etc.) sowie individuelle Angebote. Quantität und Qualität regional stark variierend.</li> <li>– ca. 9 Mio. Versicherte wurden direkt (individuell) und indirekt (Schulen, Betriebe etc.) mit Präventionsmaßnahmen erreicht.</li> <li>– Ausgaben für Vorsorge und Rehabilitation lagen im Jahr 2012 bei 2,42 Mrd. Euro (ca. 4 Euro pro Person / 1,3 % der Gesamtausgaben).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fokus auf langfristige Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit, besonders durch Interventionen am Arbeitsplatz.</li> <li>– ca. 1 Mio. Menschen nahmen Leistungen in Anspruch.</li> <li>– Ausgaben für Prävention und Rehabilitation („Leistungen zur Teilhabe“) lagen 2012 bei 5,66 Mrd. Euro (ca. 2,2 % der Gesamtausgaben).</li> <li>– Das Reha-Budget ist rechtlich gedeckelt. Die Ausgaben sind seit 2010 an der Deckelungsgrenze.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Fokus auf der Integration in den Arbeitsmarkt, besonders beim Übergang von Schule zu Beruf, und der Verhinderung des Arbeitsplatzverlusts durch Weiterbildung.</li> <li>– Nachholende Schul- und Ausbildungsabschlüsse.</li> <li>– Ausgaben für Präventionsausgaben wurden schon erhöht und flexibilisiert.</li> </ul> |
| <b>Potenziale</b><br>Erfolgsversprechende Handlungsoptionen         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausbau von Kommunikations- und Teilnahmekampagnen besonders für sozial schwache Milieus, in denen Prävention einen niedrigen Stellenwert hat.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausweitung von Präventions- und Vorsorgeaktivitäten sowie Rehabilitationsmaßnahmen am Arbeitsplatz</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausbau von kooperativen Integrationsinstrumenten für Jugendliche ohne Schulabschluss oder Berufsausbildung (z.B. Jugendberufsagentur)</li> <li>– Ausbau von lebens- und berufsbegleitender Weiterbildung</li> </ul>  |

Quelle: nach eigener Zusammenstellung

## Fazit

Die deutschen Sozialversicherungen sind zweifellos eine Erfolgsgeschichte. Sie agieren in Selbstverwaltung, setzen etwa zwei Drittel der finanziellen Leistungen der sozialen Ausgaben in der Bundesrepublik um und sind somit lebensweltlicher Ankerpunkt des Sozialstaates. Aufgrund der starken finanziellen und institutionellen Rolle der Sozialversicherungen konzentrieren sich die gesellschaftlichen Debatten über die Zukunft des Sozialstaates häufig auf deren Weiterentwicklung. In dem Maße allerdings, in dem Fragen der Vorsorge sowie der Investitionen in Infrastruktur und Individuen ins Zentrum der Debatte rücken, erscheinen die Sozialversicherungen in manchen Darstellungen nicht selten eher als Bremsen denn als Treiber einer stärkeren Vorsorgeorientierung der deutschen Sozialpolitik.

Hier hat das vorliegende Papier angesetzt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die deutschen Sozialversicherungen keineswegs das Problem auf dem Weg hin zu einem stärker vorsorgenden System sind, sondern überhaupt erst eine erneuerte sozialpolitische Praxis in der Breite ermöglichen und damit **Teil der Lösung** werden können. In diesem Sinne muss es darum gehen, die Sozialversicherungen zu aktiven Mitstreitern **vorsorgender Sozialpolitik** weiterzuentwickeln.

Wie gezeigt werden konnte, ist die gestiegene Relevanz der Idee der Vorsorge **schon heute in den Programmen der Sozialversicherungen erkennbar**. So haben die Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren die praktische Verwirklichung zahlreicher Vorsorgeaktivitäten vorangetrieben. Jedoch beschränken sich die Bemühungen oftmals noch immer auf Pilotprojekte und regionale Kooperationen.

Es fehlt an belastbaren und nachhaltig wirksamen Strukturen. Auch kommunikativ gelingt es den Sozialversicherungen erst bedingt, die Vorsorgedimension ihrer eigenen Aktivitäten zu akzentuieren. Die Sozialversicherungen drohen somit **„schlafende Riesen“** zu bleiben. Das größte Potenzial liegt derzeit in der bedeutsamen kommunikativen Infrastruktur der Sozialversicherungen, ihrem Fachwissen und ihren sozialpolitischen Netzwerken sowie konkret in der **Ausweitung**

**der bereits bestehenden Vorsorge-Aktivitäten**. So könnten die Sozialversicherungen den Zugang zu ihren Versicherten noch stärker als bisher nutzen, um deutlich mehr Menschen mit den bestehenden präventiven Angeboten zu erreichen.

Gerade die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen nehmen die bisherigen Vorsorgeaktivitäten nur unzureichend in Anspruch. Daher sollte die Verhaltens-, Gesundheits- und Ernährungsprävention in Kitas, Schulen, in sozial schwachen Familien und vor allem in den Betrieben in Form eines aufsuchenden Regelangebots mit organisiert werden. Niedrigschwellige Zugänge könnten die aktuell vorhandenen Hindernisse abbauen, die Menschen von der Nutzung präventiver Angebote abhalten.

---

### **Gerade die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen nehmen die bisherigen Vorsorgeaktivitäten nur unzureichend in Anspruch.**

---

Zugleich darf sich die Vorsorgeorientierung der Sozialversicherungen nicht in Werbung, allgemeiner Aufklärung und gelegentlichen Angeboten erschöpfen. Vielmehr sind **strukturelle Veränderungen** notwendig, um die vorhandenen Vorsorgeaktivitäten sichtbarer und wirkungsvoller einzusetzen.

Dazu gehört auch, dass sich die Akteure besser vernetzen, denn eine stärkere Vorsorgeorientierung der Sozialpolitik verlangt meist **sektorenübergreifende Lösungen**. Fragen der Gesundheit, der Bildung, der Arbeit und der gesellschaftlichen Teilhabe sind eng miteinander verflochten, wenn es um die Verbesserung individueller Verwirklichungschancen geht. So sind gesundheitliche, familiäre oder kulturelle Probleme oftmals gleichzeitig Quelle und Folge nicht verwirklichter schulischer oder beruflicher Chancen. Daher gilt: Grundvoraussetzungen für erfolgreiche Sozialpolitik im Allgemeinen und für erfolgreiche Vorsorge im Speziellen sind die Koordination der angestrebten Ziele und die Kooperation bei deren Verwirklichung.

Besonderes Augenmerk sollte deshalb zunächst auf die **Kooperation sowie die strategische und operative Abstimmung zwischen den Sozialversicherungen** gelegt werden. Das Ziel muss sein, Angebote zu schaffen, die sich nicht an den Kapazitäten der Institutionen sondern – dem Leitbild „Gute Institutionen“ folgend – an Problem- und Bedarfslagen des Individuums orientieren. Dies bedeutet einerseits, dass stärker als bisher in gemeinsamen Projekten kooperiert werden muss; es bedeutet andererseits aber auch, diese Bemühungen auf höheren Entscheidungsebenen anzugleichen und zu koordinieren.

Hier gibt es schon einige vielversprechende Ansätze wie die „Jugendberufsagenturen“ oder die 2010 geschlossene Kooperationsvereinbarung zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem GKV-Spitzenverband. Über die Kooperation der Sozialversicherungen hinaus bedarf es aber auch einer stärkeren **Netzwerkbildung zwischen den Sozialversicherungen und den anderen relevanten sozialstaatlichen Akteuren**, wie etwa den Schulen, Behörden und lokalen Einrichtungen.

---

### **Die Diskrepanz zwischen der Kostenverantwortung und der Verteilung der Einsparungen verhindert häufig eine Kooperation.**

---

Eine flächendeckende Verwirklichung von vorsorgender Sozialpolitik kann somit nur gelingen, wenn eine übergreifende Strategie formuliert wird, in der alle Akteure und Institutionen auf den relevanten Ebenen in die gleiche Richtung wirken. Die Idee der Vorsorge ist schon heute Teil des Selbstverständnisses der Sozialversicherungen. Das Konzept vorsorgender Sozialpolitik hat nun das Potenzial, eine **Plattform zur Kommunikation und Kooperation** zwischen den sozialpolitischen Akteuren, Sektoren und Ebenen einerseits sowie Politik und Wissenschaft andererseits zu werden. Die Sozialversicherungen könnten in dieser zukunftsgerichteten Debatte eine führende Rolle übernehmen. Hierfür bedarf es jedoch einer stärker **abgestimmten Politik der Vorsorge**, die Ressort-Eitelkeiten und Silo-Mentalitäten überwindet und vorsorgerelevante Themenfelder nicht sektoral und gebietskörperschaftlich

zersplittert, sondern vielmehr bündelt und ministerien- und ebenenübergreifend zusammenführt.

Auch der aktuelle **sozialrechtliche Rahmen** steht der Vorsorgeorientierung der Sozialversicherungen teilweise noch entgegen: Zum einen strapazieren die Sozialversicherungen für ihre bestehenden Vorsorgeaktivitäten oftmals den rechtlichen und finanziellen Rahmen ihrer Zuständigkeit. So können beispielsweise die Beiträge der Versicherten nur sehr begrenzt für Vorsorgeaktivitäten verwendet werden. Dabei ist klar, dass die um eine Vorsorgeorientierung erweiterten Sozialversicherungen stärker als bisher aus Steuermitteln finanziert werden müssten, da diese Leistungen nicht alleine durch die Interessen der Versicherten gedeckt sind, sondern im allgemeinen gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen. Zum anderen verhindert die Diskrepanz zwischen der Kostenverantwortung und der Verteilung der Einsparungen, die sich durch Vorsorge realisieren lassen, häufig die Durchführung vorsorgender Maßnahmen unterschiedlicher Träger beziehungsweise deren Kooperation. Diese Fehlanreize müssten identifiziert und verringert werden.

Zugleich sollte die Rolle der Sozialversicherungen insgesamt weiter gefasst werden. Sie haben das Potential, nicht nur umsetzende Akteure zu sein, sondern auch als **Impulsgeber und Sensoren des vorsorgenden Sozialstaats** zu wirken. Die Nähe zur Lebenswirklichkeit ihrer Mitglieder ermöglicht es den Sozialversicherungen, aktuelle gesellschaftliche Fehlentwicklungen und sozialpolitische Herausforderungen frühzeitig wahrzunehmen und zu artikulieren. So könnten die Sozialversicherungen beispielsweise die Debatte vorantreiben, auf Basis welcher Indikatoren sozialpolitische Maßnahmen initiiert und evaluiert werden sollen.

Abschließend ist festzuhalten, dass wir keinen „neuen Wohlfahrtsstaat“ brauchen, sondern die **Architektur des bestehenden besser ausrichten, reformieren und weiterentwickeln können**. Denn: Sozialstaatliche Institutionen, zu denen auch die Sozialversicherungen zählen, sind nie perfekt ausgestaltet. Vielmehr müssen Handlungsspektrum, Kompetenzen und Ressourcen immer wieder neu interpretiert und verhandelt werden. Gerade die jüngere Geschichte sozialpolitischer



Reformpolitik in Deutschland hat – unabhängig von ihrer inhaltlichen Bewertung – gezeigt, dass es trotz komplexer institutioneller Rahmenbedingungen mit heterogenen Interessen und vielfältigen Veto-Spielern möglich ist, die Pfadabhängigkeit bundesdeutscher Sozialpolitik zu überwinden und Weiterentwicklungen voranzutreiben.

Dabei sollte in Zukunft dem **Wissen und der Evidenz über die Wirksamkeit sozialpolitischer Interventionen** eine stärkere Rolle zukommen. So wissen wir – trotz der mittlerweile mehrjährigen Karriere des Begriffs „Vorsorgender Sozialstaat“ – noch erstaunlich wenig über die Wirksamkeit und auch die „Rendite“ vorsorgender Maßnahmen. Gesicherte Erkenntnisse darüber, unter welchen Umständen Maßnahmen der Vorsorge welche Wirkungen erzielen, sind rar und haben sich bislang in erster Linie in politischen und wissenschaftlichen Scharmützeln über die Kalkulation von sozialen Folgekosten niedergeschlagen. Darüber hinaus sollte das Leitbild des vorsorgenden Sozialstaates durch internationale Beispiele und „best practices“ konkretisiert werden.

---

**Die jüngere Geschichte sozialpolitischer Reformpolitik in Deutschland hat gezeigt, dass es möglich ist, die Pfadabhängigkeit bundesdeutscher Sozialpolitik zu überwinden und Weiterentwicklungen voranzutreiben.**

---

„What matters is what works“: Diese Maxime gilt in der Politik im Allgemeinen und in der Sozialpolitik im Besonderen immer nur begrenzt, da sich selbst neutrale Evaluationen sozialpolitischer Interventionen, die keine inhärenten politischen Zielsetzungen verfolgen, nicht davor schützen können, im politischen Kräftespiel instrumentalisiert zu werden und als Ausgangspunkt für – wahlweise – Legitimierung oder Schuldzuweisungen zu dienen. Dieser Aspekt darf nicht außer Acht gelassen werden, wenn über die „Evidenzbasierung“ von Politik gesprochen wird. Dennoch: Die systematische Evaluation von Maßnahmen vorsorgender Sozialpolitik auf nationaler Ebene und im internationalen Vergleich kann zusätzliche Aspekte und rele-

vante Informationen in die Auseinandersetzung konkurrierender Interessen einspeisen. Dies sollte gerade auch hinsichtlich der künftigen Rolle der Sozialversicherungen auf dem Gebiet vorsorgender Sozialpolitik ein vordringliches Ziel weiterführender Bemühungen aller sozialpolitisch relevanten Akteure sein.

## Autoren\*

**Prof. Dr. Wolfgang Schroeder**

ist Staatssekretär a.D. und Professor an der Universität Kassel, Fachgebiet Politisches System der BRD - Staatlichkeit im Wandel. Herr Schroeder ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Progressiven Zentrums

**Dr. Max Neufeind**

ist Policy Fellow im Progressiven Zentrum und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Psychologie der Arbeit“ an der ETH Zürich.

**Bastian Jantz**

ist Policy Fellow im Progressiven Zentrum und Research Fellow im Projekt “Reforming the Welfare State: Accountability, Democracy, and Management”, Universität Potsdam.

\*Unter Mitwirkung von Felix Lennert, Stipendiat der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik sowie der Stiftung Mercator.

Das vorliegende Papier ist ein Ergebnis des Forschungsprojekts “Die Zukunft des Sozialstaats“ des Progressiven Zentrums e.V. sowie der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH. Neben den Autoren wirkten dabei u.a. **Dr. Werner Eichhorst** (Institut Zukunft der Arbeit), **Prof. Dr. Rita Nikolai** (Humboldt-Universität Berlin), **Sven Rahner** (Universität Kassel), **Fedor Ruhose** (Ministerium für Arbeit und Soziales Rheinland-Pfalz), **Juliane Seifert** (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz), **Jan Stern** (Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Brandenburg) sowie **Simon Vaut** (Deutscher Bundestag) mit. Unter dem Titel “Die Sozialversicherungen als Mitstreiter vorsorgender Sozialpolitik“ ist im März 2014 zudem eine Studie erschienen, die bei der BAPP kostenlos erworben werden kann.

Wir danken herzlich der BAPP für die gute Zusammenarbeit im Forschungsprojekt sowie namentlich den Projektpaten **Bodo Hombach** (Präsident der BAPP) und **Dr. Alfred Gusenbauer** (Bundeskanzler der Republik Österreich a.D.) sowie dem BAPP-Geschäftsführer **Dr. Boris Berger**.

## Über das Progressive Zentrum

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Think Tank mit Sitz in Berlin, der sich zum Ziel setzt, zugunsten einer fortschrittsorientierten, erneuerungsfreudigen und im ursprünglichen Sinne sozialliberalen Politik auf die öffentliche Debatte und Meinungsbildung Einfluss zu nehmen. Wir sind überzeugt, dass gute Lebenschancen und eine hohe Lebensqualität für möglichst alle Menschen dort entstehen, wo ökonomische Dynamik und sozialer Zusammenhalt als zwei Seiten derselben Medaille begriffen werden. Wir wollen dazu beitragen, neue Netzwerke progressiver Akteure unterschiedlicher Herkunft zu stiften und eine tatkräftige Politik für den ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt mehrheitsfähig zu machen.

Die Policy Briefs des Progressiven Zentrums richten sich insbesondere an politische Entscheidungsträger und Entscheidungsvorbereiter in Ministerien, Parlamenten und Parteien, aber auch an Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Erklärtes Ziel ist es, drängende Herausforderungen zu adressieren und mit neuen Perspektiven, programmatischen Ideen und präziser Argumentation konkrete Impulse für eine fortschrittliche und gerechte Politik in Deutschland und Europa zu liefern.

## Impressum

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Progressiven Zentrums auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Das Progressive Zentrum e.V., 2014, Ausgabe: März 2014

V.i.S.d.P.: Dominic Schwickert  
c/o Das Progressive Zentrum e.V.  
Werfstraße 3, 10577 Berlin

Vorsitzende: Dr. Tobias Dürr, Michael Miebach,  
Dr. Olaf Cramme  
Geschäftsführer: Dominic Schwickert

www.progressives-zentrum.org  
mail@progressives-zentrum.org  
www.facebook.com/dasprogressivezentrum  
twitter: @DPZ\_Berlin  
Gestaltung: www.4s-design.de