

Einleitung in den Blickpunkt Infrastruktur

Karin Böllert · Holger Ziegler

Angenommen: 7. Juli 2022 / Online publiziert: 15. August 2022
© Der/die Autor(en) 2022

Die Infrastrukturdebatte findet sich sowohl in der Sozialen Arbeit als auch sozialpolitisch mit Blick auf die Soziale Arbeit. Mit Blick auf die Soziale Arbeit wird die sozialpolitische Infrastrukturdebatte insofern geführt, als es im Wesentlichen darum geht, wie jenseits monetärer Leistungen eine dienstleistungsbasierte Sozial- und vor allem Familienpolitik gestaltet werden soll. Eine weitere Perspektive, die unter anderem immer wieder in den Stellungnahmen des Bundesjugendkuratoriums zum Ausdruck kommt, nimmt die Bedingungen des Aufwachsens junger Menschen und ihre Teilhabechancen im Kontext des Aufwachsens in einem institutionellen Gefüge in den Blick. So ist es beispielsweise das zentrale Anliegen der Stellungnahme „Junge Erwachsene – soziale Teilhabe ermöglichen!“ (BJK 2020), die Jugendpolitik und die einzelnen Politikfelder zu einer systematischen Auseinandersetzung mit dem institutionellen Gefüge des jungen Erwachsenenalters aufzufordern und gemeinsam eine Politik zu gestalten, die gleichberechtigte Formen sozialer Teilhabe für junge Erwachsene ermöglicht.

In Deutschland, so ein verbreitetes Argument in dieser sozialpolitischen Infrastrukturdebatte, werde ein großer Teil der sozialen Leistungen, insbesondere für Kinder und Familien, in Form von monetären Kompensationen geleistet: als direkte Transferleistungen (z. B. Elterngeld), als steuerliche Leistungen (z. B. Kinderfreibeträge) oder in Form familienbezogener Regulierungen im Kontext der Sozialversicherung (z. B. beitragsfreie Mitversicherung von Kindern). Der Eindruck eines starken Akzents auf monetäre Vergünstigungen und Transfers scheint durch eine vielzitierte Bestandsausnahme von familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen belegt worden zu sein, die das BMFSFJ (2013) vorgelegt hat. Dort aufgelistet finden sich nicht weniger als 156 Maßnahmen, darunter 24 Varianten von Steuererleichter-

Holger Ziegler (✉)
Universität Bielefeld, Bielefeld, Deutschland
E-Mail: holger.ziegler@uni-bielefeld.de

rungen, 53 Maßnahmen, die sich auf Leistungen der Sozialversicherungen beziehen, und 63 Maßnahmen, die direkte Geldtransferleistungen beinhalten. Als Infrastrukturleistungen werden demgegenüber 16 Maßnahmen ausgewiesen – darunter die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Was das BMFSFJ dabei als Infrastrukturleistungen erfasst, sind – technisch formuliert – *Realtransfers*, und zwar vor allem in Form von dienstleistungsförmig erbrachten Angeboten und Leistungen, die darauf gerichtet sind, Familien bzw. das Aufwachsen junger Menschen zu unterstützen, zu organisieren, aber auch kustodial zu regulieren.

Bezüglich der Struktur- und Architektur dieser Maßnahmen wurde seitens der Ministerien selbst, aber auch seitens unterschiedlicher sozial- und familienpolitischer sowie wohlfahrtsökonomischer Expert*innen ein zu korrigierendes Missverhältnis von Geld- und Infrastruktur- bzw. Dienstleistungen ausgemacht. Diese Problemanzeige wird – zumindest partiell – auch durch Ergebnisse aus empirischen Studien inklusive einer der umfassendsten Evaluationsstudien der letzten 50 Jahre flankiert. In der von 2009 bis 2014 laufenden Gesamtevaluation familienpolitischer Maßnahmen wurden zahlreiche – wenngleich teils umstrittene – Befunde generiert, die ausweisen, dass viele der ehe- und familienpolitischen Maßnahmen nicht die – derzeit familien- und sozial- aber auch wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisch – gewünschten Effekte generieren (vgl. Prognos AG 2014). Der Gesamtevaluation ging es dabei sowohl um Fragen der Qualität der Unterstützung und Bedarfsdeckung von Familien, aber auch und insbesondere um die Frage, ob und inwiefern Sicherungsleistungen verhaltensregulierend wirksam sind, indem sie zum Beispiel die Motivation etwa zur Aufnahme von Erwerbsarbeit reduzieren. Die diversen Teilstudien der Gesamtevaluation zeichnen unter anderem nach, dass die Maßnahmen zwar erheblich zur Absenkung der Kinderarmutsrate beitragen, aber bestenfalls geringe Verteilungseffekte aufweisen. So erhält etwa das reichste Dezil von Familien mehr an in Geldeinheiten umgerechnete Leistungen als das ärmste Dezil. Auch hinsichtlich erwerbsbezogener Effekte, Anreizwirkungen für die eigenständige Existenzsicherung sowie einer Reihe weiterer politisch intendierter Wirkungen werden die knapp 200 Mrd. Euro, die für das verausgabt werden, was das Bundesministerium als *familienpolitische* Maßnahmen beschreibt, als reformbedürftige Sozialinvestitionen betrachtet.

Auch wenn die Aussagen in den Berichten zur Gesamtevaluation bezüglich der meisten Maßnahmen – und ihrer Verknüpfungen – sprachlich insofern eher moderat sind, wie nur ausnahmsweise von Ineffizienz oder gar Kontraproduktivität, sondern eher von *Zielkonflikten* die Rede ist, wird insgesamt allemal deutlich, dass viele der Geldleistungen als umstritten und insbesondere ökonomisch nur bedingt zielführend betrachtet werden (vgl. Bonin et al. 2013). Demgegenüber werden vor allem die dienstleistungsbezogenen *pädagogischen* Leistungen in der Regel als sinnvoll oder wenigstens vielversprechend für eine zielorientierte und wirtschaftliche Gestaltung der Familienpolitik bewertet.¹

Diese Wertung wird von anderen Studien noch deutlich stärker akzentuiert. Als Beispiel dafür kann die vom Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und In-

¹ HzE wurden – mit dem nur bedingt nachvollziehbaren Argument, dass ihre Nutzung nicht unmittelbar einzelnen Haushalten zugeschrieben werden könne – nicht in die Evaluation einbezogen.

tegration des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene und 2020 veröffentlichte „Evaluation der Familienleistungen des Landes Nordrhein-Westfalen“ der Prognos AG herangezogen werden (Prognos AG 2021). Deren methodische Qualität ist mit der Gesamtevaluation nicht annähernd vergleichbar, und auch hinsichtlich der Sicherstellung der Validität der Aussagen findet sich eher Gelassenheit – bezüglich der Interpretation der Befunde ist sie indes recht eindeutig: Präventive, vernetzte, niedrigschwellige Maßnahmen der Förderung und Unterstützung von Familien im Sozialraum – insbesondere Maßnahmen der Familienbildung, Familienberatung und Familienpflege – sind ein wirksamer Weg zu effektiven familienbezogenen Leistungen, vor allem, wenn sie verstärkt mit systematischen Wirkungsevaluationen verknüpft werden.

Insgesamt scheint die vorherrschende Problembeschreibung einigermaßen klar. Der letzte Familienbericht (BMFSFJ 2021) fasst sie pointiert zusammen: „Deutschland gehört nach international vergleichenden Studien zu jenen Ländern, die bei hohen Kompensationsleistungen bislang niedrige Sozialinvestitionen einsetzen“ (S. 504). Notwendig sei eine Reform der Familienpolitik, die sich „an den Maximen einer Sozialinvestitionspolitik [orientiert], die auf inklusives Wachstum abzielt [...] und eine klare Wirkungsorientierung verfolgt“ (S. 496). Hierfür sei ein dienstleistungs- und entsprechend infrastrukturbezogener Umbau dringend erforderlich. Der Akzent auf eine personenbezogene soziale Dienstleistungsinfrastruktur ist dabei nicht nur eine Randnotiz, sondern die *offizielle* Agenda des Familienberichts: „Mit dem starken Fokus auf die Infrastruktur für Familien folgt die Familienberichtscommission den Ansätzen der Sozialinvestitionspolitik die [...] gleichermaßen soziale wie ökonomische Ziele berücksichtigt. [...] Sozialinvestitionen versuchen, die Ziele sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Leistungsfähigkeit zu vereinen [...] und weisen] darauf hin, dass zusätzliche *Ausgaben* in der Breite *primär für die Stärkung der Infrastruktur* (zum Beispiel Qualität und Ausbau Kinderbetreuung, Hilfeleistungen, etc.) vorgesehen und *finanzielle Leistungen nur gezielt* weiter ausgebaut werden“ (Herv. d. Verf.).

Zwischen dem, was eine Familienberichtscommission als ihre *Philosophie* bezeichnet, und dem, was sich realpolitisch vollzieht, besteht zwar ohne Zweifel eine notorische und signifikante Differenz. Allerdings spricht alles dafür, dass die Sozial- und Familienpolitik in Deutschland jene Wende, die der Familienbericht einfordert, in vielerlei Hinsicht bereits vollzogen hat.

Hier bietet sich ein Blick auf Daten an, die einen internationalen Vergleich ermöglichen. Die vom BMFSFJ (2013) für 2010 ausgewiesenen 200 Mrd. Euro für die *familienpolitischen* Maßnahmen – eine im internationalen Vergleich exorbitante Summe – lässt sich sinnvoll vergleichbar machen, wenn man die ehebezogenen Leistungen sowie die Möglichkeiten der kostenlosen oder vergünstigten Mitversicherung in Sozialversicherungsformate (inklusive der Kranken- und Rentenversicherung) nicht berücksichtigt. Dann kommt man in die Nähe dessen, was in der OECD-Statistik als öffentliche Familienausgaben in Form von Geld, Dienstleistungen, Steuer erfasst wird. Bemessen am Anteil von Ausgaben für familienpolitische Maßnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), liegt Deutschland auch in der OECD-Statistik im oberen Drittel der EU- und OECD-Länder (Abb. 1).

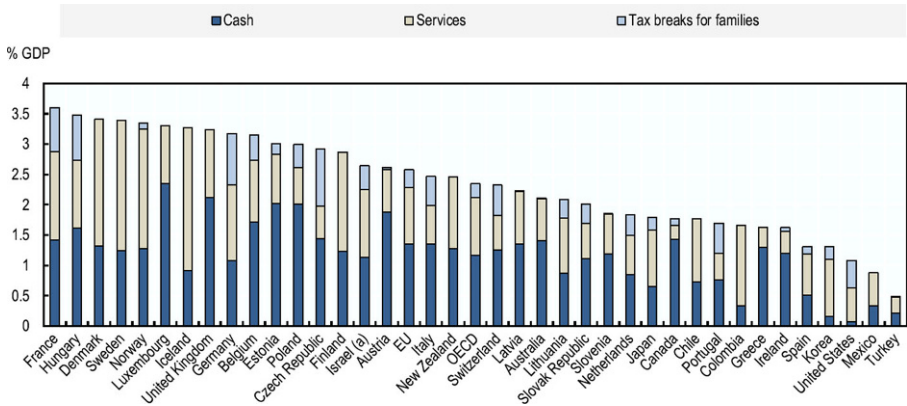


Abb. 1 Öffentliche Ausgaben für Familienleistungen nach Art der Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, 2017 und zuletzt verfügbar. (Quelle: OECD 2022b)

Was auffällt, ist vor allem der überproportionale Anteil Steuererleichterungen („tax breaks“). Dies erklärt in einem hohen Maße das *Rätsel* der geringen Umverteilungswirkung (nach unten) der monetären Leistungen. Sofern man Steuererleichterungen nicht berücksichtigt, sind die Ausgaben für Familienpolitik in Deutschland bemerkenswert *unspektakulär*. Sie entsprechen etwa dem OECD-Durchschnitt. Es kann von besonders *hohen monetären Kompensationsleistungen* im Bereich der Familienpolitik im OECD-Vergleich keine Rede sein: Der Anteil der familienbezogenen Cash-Transfers am BIP liegt in Deutschland nicht nur deutlich unterhalb des Durchschnittswerts der EU, sondern selbst unter dem aller OECD-Länder. In der EU finden sich nur vier Länder, in denen der Anteil geringer ist, drei davon sind südeuropäische Länder.

Mit Blick auf den Anteil der dienstleistungsbezogenen Realtransfers ist das Bild genau umgekehrt. Deutschland liegt nicht unter, sondern deutlich über dem Durchschnitt in der EU (und der OECD), lediglich in den skandinavischen Ländern und Frankreich ist der Anteil höher. Das bemerkenswerte an der Familienpolitik in Deutschland zeigt sich vor allem im Zeitvergleich (vgl. OECD 2022a): Der Anteil von dienstleistungsförmigen familienbezogenen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2000 bis 2018 mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen. Er hat sich von 2000 (0,68 % des BIP) auf 2018 (1,25 % des BIP) fast verdoppelt. Demgegenüber ist der Anteil der Cash-Transfers am BIP im selben Zeitraum – zwar nicht ganz kontinuierlich, insgesamt durchaus stetig – gesunken: Von 1,37 des BIP in 2000 auf zuletzt 1,08 % des BIP im Jahr 2018. Spätestens 2015 haben die dienstleistungsbezogenen Ausgaben die Cash-Transfers überholt. Vor diesem Hintergrund legen die Ausführungen der Ministerien und der Familienkommission vor allem nahe, dass es sich bei diesen Entwicklungen um eine Pfadveränderung handelt und diese politisch weiter vorangetrieben werden soll: Die Familienpolitik fokussiert sich stärker auf dienstleistungsbezogene Infrastrukturen als auf kompensatorische Geldleistungen. Dass dieser Pfad durchaus auch den Ausbau monetärer Leistungen zulässt, wird im Kontext der Debatte um die Einführung einer Kindergrundsicherung deutlich. Als ambitioniertes Projekt im Koalitionsvertrag der Bundesregierung verankert, tauchen

in der Diskussion über dessen Ausgestaltung alle jene Fragen auf, die hier nur skizziert werden können. Neben der Höhe der Kindergrundsicherung sind beispielsweise Annahmen strittig, dass eine solche monetäre Leistung den Willen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit negativ beeinträchtigen könnte. Des Weiteren muss austariert werden, welche Unterschiede der Inanspruchnahme es geben soll, das heißt, wie hoch der Sockelbetrag für alle und wie hoch der Aufstockungsbetrag für einkommensschwächere Familien sein soll. Dies alles soll erst dann entschieden werden, wenn interministeriell festgelegt werden konnte, wie hoch das Existenzminimum für Kinder in Deutschland sein soll. Dabei ist zweierlei spannend: Zum einen wird man beobachten müssen, ob die politisch priorisierte Strategie der Beteiligung junger Menschen auch für die Debatte um den Ausbau monetärer Leistungen taugt, das heißt ob Kinder und Jugendliche an dem Definitionsprozessen ihres Existenzminimums mitwirken können. Zum anderen wird zu prüfen sein, inwieweit auch infrastrukturelle Leistungen bzw. die Zugänglichkeit zu einer sozialen Infrastruktur als grundlegendes Maß der sozialen Teilhabe in den entsprechenden Berechnungen Berücksichtigung finden. Einig scheinen sich die politischen Akteure zumindest in der Hinsicht zu sein, dass der Ausbau der monetären Leistungen nicht zu Lasten der Infrastrukturleistungen gehen soll.

Der Stellenwert einer solchen sozialen Infrastruktur ist auch in der Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht analysiert worden. Dabei haben Stichnoth et al. (2020) veranschaulichen können, dass für die Lebenssituation der Menschen in Armut, die häufig in segregierten Stadtteilen oder weniger sichtbar im Dorf leben, es von besonderer Relevanz ist, ob öffentliche Infrastruktur und Institutionen (fußläufig) erreichbar sind. Sie schlussfolgern, dass öffentliche Institutionen wie Wohlfahrtsverbände und ihre sozialen Einrichtungen, Quartiersläden, Verwaltungen, unter anderem wichtige, wenn nicht sogar die einzigen Schnittstellen zur Gesellschaft für Menschen in Armut sind. Ein Rückzug dieser Institutionen bedeutet, dass weitere Verbindungsbrücken zu Unterstützungsnetzwerken gekappt werden. Daseinsvorsorgende Infrastrukturen gelten in diesem Kontext als zentraler sozialer und territorialer Integrationsmotor einer demokratischen Gesellschaft.

Brian Nolan hat allerdings schon 2013 überzeugend darauf verwiesen, dass die Unterscheidung zwischen Geldleistungen als Ausgabe zur Kompensation, sozialen Ausgleich und Statussicherung und Dienstleistungen als *soziale Investition* schlicht nicht verfängt (Nolan 2013). Auch Dienstleistungen können offensichtlich der bedarfsbezogenen Daseinssicherung dienen, und es findet sich kaum eine monetäre Sozialmaßnahme, die nicht in irgendeinem Sinne produktiv wäre. Entscheidend ist die strategische und politische Ausrichtung der Leistungen. Pointiert formuliert: Dass Soziale Arbeit als infrastrukturelle *Sozialinvestition* begründet wird, bedeutet noch lange nicht, dass sie ihre Nutzer*innen als Träger*innen von *Humankapital* adressiert, die produktiv zum ökonomischen Wohlstand beitragen sollen und nicht zum Beispiel als Bürger*innen mit sozialen Rechten und Bedarfen. Die Debatte um Soziale Arbeit als Infrastruktur ist insofern sozialpolitisch vorstrukturiert, aber fachlich noch keinesfalls entschieden.

Auch jenseits von Fragen der Adressierung von Nutzer*innen stellt die Infrastrukturdebatte die – sozialpolitisch aufgewertete – Soziale Arbeit vor erhebliche Herausforderungen. Selbst wenn man eine sozialinvestive Infrastrukturpolitik als

überzeugende Möglichkeit, gleichermaßen soziale wie ökonomische Ziele berücksichtigen zu können, begrüßt, lassen sich deutsche und internationale Studien, die auf eine erhebliche soziale Selektivität der Inanspruchnahme infrastruktureller Dienstleistungsangebote hinweisen, nicht sinnvoll ignorieren. Darüber hinaus legen einige Studien überzeugende empirische Argumente vor, die darauf verweisen, dass sozialinvestive Dienste bislang als Mittel einer Reduzierung sozialer Ungleichheit und zur Reduzierung von Armut nur bedingt tauglich waren (vgl. Taylor-Gooby et al. 2015). Besonders profitiert haben indes Gruppen und Akteur*innen, die eher nicht zum *klassischen Klientel* der Sozialen Arbeit gehören. Eine kritische professions- und sozialpolitische Debatte zur Programmatik und fachlichen Gestaltung von Sozialer Arbeit als Infrastruktur ist daher überfällig.

Der Schwerpunkt in diesem Heft möchte dazu beitragen, die Debatte zu eröffnen und dabei verschiedene Perspektiven auf soziale Infrastrukturen eröffnen. So analysiert *Holger Ziegler* Debattenstränge zu einer Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe aus Sozialinvestitions- und garantistischer Perspektive und vertritt dabei die These, dass ein weiterer Ausbau der Kinder- und Jugendhilfe wahrscheinlich ist. Strittig ist vor allem, welchem Gestaltungsmodell dieser Ausbau folgt. Dass der deutsche Sozialstaat soziale Sicherung traditionell auf zwei höchst unterschiedliche Weisen organisiert – erwerbsarbeitszentrierte staatliche Sozialversicherungen und bedarfsgeprüfte Existenzsicherung sowie individualisierte Hilfen im Einzelfall – nimmt *Sigrid Leitner* zum Anlass, aus einer ganzheitlichen Perspektive dafür zu plädieren, die Fragmentierung des sozialen Sicherungssystems zu überwinden und die Gesamtheit der sozialpolitischen Leistungen in den Blick zu nehmen, um zu einer umfassenden Einschätzung in Bezug auf konkrete Problemkonstellationen zu kommen. Auf der Grundlage des Befähigungsansatzes diskutiert *Georg Cremer*, wie die soziale Infrastruktur in Deutschland stärker für eine Politik genutzt werden kann, die die Verwirklichungschancen von Menschen erweitert. Dazu gehört, hemmende soziale und persönliche Umwandlungsfaktoren zu verändern, wozu soziale Dienste einen Beitrag leisten können. Ein gezielter kompensatorischer Ressourceneinsatz ist insofern notwendig, um den engen Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft von Kindern und ihrem Bildungserfolg zu lockern. Der Deutsche Caritasverband und die Diakonie Deutschland sind zwei tiefgreifend in der wohlfahrtsstaatlichen Infrastruktur verwurzelte, weltanschauliche Akteure und bilden ein wesentliches Element der sozialen Daseinsfürsorge. Ihr religiöses Profil wird jedoch in jüngerer Zeit zunehmend hinterfragt. *Senka Karic* beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit dem christlichen Profil der beiden Wohlfahrtsverbände und nimmt insbesondere die Perspektive der Fachkräfte in den Blick.

Passend zum Blickpunkt Soziale Infrastruktur geht es in der Rubrik Nachgefragt/Wiederentdeckt weniger um die Wiederentdeckung eines klassischen Beitrags, sondern um dessen zeitgenössische Befragung. Unter der Überschrift „Soziale Arbeit als Dienstleistung“ *heute* setzt sich *Wolfgang Schröer* sich mit dem Beitrag von Thomas Olk, Hans-Uwe Otto und Holger Backhaus-Maul von 2003 zur Sozialen Arbeit als Dienstleistung auseinander.

Funding Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Literatur

- Bonin, H., et al. (2013). *Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebenszyklus. Forschungsbericht*. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Bundesjugendkuratorium (BJK) (2020). *Junge Erwachsene – Soziale Teilhabe ermöglichen!* München: Himmer Verlag.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013). *Bestandsaufnahme der familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen des Staates im Jahr 2010*. Berlin: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021). *Neunter Familienbericht: ‚Eltern sein in Deutschland‘ – Bundestagsdrucksache 19/27200*. Berlin: BMFSFJ.
- Nolan, B. (2013). What use is ‘social investment’? *Journal of European Social Policy*, 23(5), 459–468.
- OECD (2022b). Social expenditure database. <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>. Accessed 28 June 2022
- OECD (2022a). *Family benefits public spending (indicator)*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/8e8b3273-en>. Accessed 28 June 2022
- Prognos AG (2014). *Endbericht: Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen/Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Prognos AG (2021). *Evaluation der Familienbildung in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf: Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Stichnoth, H., et al. (2020). *Gesellschaftliche und regionale Bedeutung von Daseinsvorsorge sowie der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur: Begleitforschung zum Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Berlin: BMAS.
- Taylor-Gooby, P., Gummy, J., & Otto, A. (2015). Can ‘new welfare’ address poverty through more and better jobs? *Journal of Social Policy*, 44(1), 83–104.