

Verbesserung der Politikintegration in Wohlfahrtsstaaten

Philipp Trein

AUF EINEN BLICK

- Neue Herausforderungen an die Sozialpolitik schaffen einen Anpassungsdruck für existierende Sozialsysteme, dem nachzugehen die Überwindung struktureller Trennungslinien erfordert.
- In den vergangenen Jahrzehnten hat sich der Umfang der Instrumente der Sozialpolitik stetig erweitert – zu Transferzahlungen kamen Arbeitsmarktaktivierungen und berufliche Bildungsmaßnahmen hinzu.
- Die europäische Integration beeinflusst die Harmonisierung der Sozialsysteme in den EU-Mitgliedsländern. Dies geschieht durch neue Regeln, wie etwa die europäische Mindestlohnrichtlinie, aber auch durch die Formulierung neuer Politikziele, wie etwa die Agenda ‚ökosozialer Politik‘, die einerseits die sozialen Folgen der Maßnahmen gegen den Klimawandel abfedern, andererseits sozialpolitische Maßnahmen klimaneutral machen soll.
- Die kontinuierliche Erweiterung der Ziele wohlfahrtsstaatlicher Politik verstärkt die Herausforderungen für die Umsetzung dieser Maßnahmen, da Ämter sich mit immer neuen Koordinationsherausforderungen konfrontiert sehen, welche in der Praxis oftmals in Zielkonflikte und überforderte Ressourcen münden.

EINLEITUNG

Sozialpolitik vollzieht sich in modernen Wohlfahrtsstaaten unterteilt in verschiedene Programme wie Gesundheitsversorgung, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, die oftmals von unterschiedlichen Regierungsebenen verwaltet und umgesetzt werden. Die zunehmende Komplexität bestehender wohlfahrtsstaatlicher Strukturen sowie neue Herausforderungen wie Migration und die Einhaltung der

Nachhaltigkeitsziele erfordern eine bessere horizontale und vertikale Politikintegration, um die Wirksamkeit bestehender sozialstaatlicher Strukturen zu erhalten und diese Strukturen gegebenenfalls anzupassen. Diese horizontale und vertikale Politikintegration wird im Folgenden genauer erörtert. Darüber hinaus fasst dieser Text zentrale Erkenntnisse aus einem Literaturüberblick zur Politikintegration

zusammen und schlägt Empfehlungen für zukünftige Forschung und Politikgestaltung vor, mit einem Fokus auf der Politikintegration in Wohlfahrtsstaaten.

HORIZONTALE UND VERTIKALE POLITIKINTEGRATION

Horizontale Integration bezieht sich auf den Prozess und/oder das Ergebnis der Koordination von Politiken zwischen verschiedenen Sektoren wie Arbeit, Bildung und Gesundheitswesen. In den vergangenen 30 Jahren haben sozialpolitische Reformen vielfach versucht, existierende wohlfahrtsstaatliche Strukturen so anzupassen, dass bestimmten vulnerable Gruppen (z. B. Obdachlose, Migranten und Menschen mit Behinderungen) gezielter geholfen werden kann. Gleichzeitig bleiben Hindernisse wie bürokratische Abgrenzungen zwischen Ämtern, unkoordinierte Politikinstrumente (z.B., die Anerkennung von Diplomen und Weiterbildungsmaßnahmen sind schlecht mit sozialen Unterstützungsmaßnahmen abgestimmt) und Akteure, die von ihren eigenen Interessen geleitet sind und sich wenig um Abstimmung untereinander bemühen, bedeutend. In der Praxis steht die horizontale Politikintegration in Wohlfahrtsstaaten vor der Herausforderung, politische Ziele und Instrumente, die oft unterschiedliche Prioritäten und Arbeitsmethoden haben, über Sektoren hinweg in Einklang zu bringen. In der empirischen Forschung zeigt sich, dass sich der Kreis der horizontalen Integration in der Sozialpolitik in den letzten 30 Jahren stetig erweitert hat. Ursprünglich war Sozialpolitik vor allem Transferpolitik verschiedener Sozialversicherungen und anderer Unterstützungsleistungen. Seit den 1990er-Jahren wurden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in existierende Strukturen integriert und verschiedene Transfermaßnahmen gefestigt. Ab den 2010er-Jahren kamen Maßnahmen der (beruflichen) Bildungs- und Weiterbildungspolitik hinzu. Diese umfassen beispielsweise den Ausbau von sozialpolitischen Programmen, welche Bedürftigen eine Aus- oder Weiterbildung ermöglichen.

Die vertikale Integration hingegen bezieht sich auf die Prozesse der Koordination zwischen verschiedenen Regierungsebenen – international, national, regional und lokal. In den Kontexten föderaler Systeme wie Deutschland, der Schweiz und den USA besteht immer das Risiko, dass Regierungen versuchen, Empfänger von Sozialleistungen in andere Programme auf anderen Regierungsebenen oder in anderen Gliedstaaten

zu verschieben. Dies geschieht vor allem im Zuge von Sparprogrammen.

Zwar ist es oftmals relativ einfach, Maßnahmen zu formulieren, die die Koordination verschiedener Politikbereiche des Wohlfahrtsstaates verbessern würden, beispielsweise um besonders vulnerablen Zielgruppen zu helfen. Um ein Vielfaches schwieriger ist jedoch die Umsetzung solcher Maßnahmen, da existierende Kapazitäten zur Umsetzung – oftmals auf lokaler Ebene – entweder unzureichend sind oder sich nur langsam anpassen lassen. Im Idealfall einer funktionierenden vertikalen Politikintegration würden auf der Ebene der Politikformulierung klare Ziele festgelegt und Ressourcen für die Umsetzung der Maßnahmen auf den untergeordneten Verwaltungsebenen zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig würden die Rückmeldungen der unteren Verwaltungseinheiten in diesem Umsetzungsprozess ernst genommen.

DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER INTERNATIONALEN POLITIKFORMULIERUNG

Die Europäische Union (EU) spielt eine zentrale Rolle bezüglich der Herausforderung, sektorale Politiken des Wohlfahrtsstaates zu integrieren. Dies resultiert einerseits aus der Zunahme direkter sozialpolitischer Direktiven und Maßnahmen der EU. Zum anderen hat die Schaffung neuer EU-Politiken, wie jene zur digitalen Transformation, künstlichen Intelligenz und nachhaltigen Entwicklung, oftmals eine direkte oder indirekte Wirkung auf wohlfahrtsstaatliche Politik der Nationalstaaten.

Ein Beispiel für diesen Zusammenhang ist der Ausgleich zwischen ökologischen und sozialen Politiken. Regierungen integrieren – aufgrund von internationalen Vereinbarungen sowie Programmen der EU – zunehmend Nachhaltigkeitsziele wie die Reduzierung von Emissionen in unterschiedliche Politiksektoren, darunter auch diejenigen des Wohlfahrtsstaates. Dies hat zur Entwicklung des Konzepts der ‚ökosozialen Politiken‘ geführt, die Umweltziele mit sozialer Wohlfahrt in Einklang bringen sollen. Während normative Argumente diese Integration befürworten, gibt es wenig empirische Belege dafür, wie gut sie in der Praxis funktioniert. Ambitionierte Nachhaltigkeitsziele könnten neue Herausforderungen für die Wohlfahrtssysteme schaffen, möglicherweise die Solidarität schwächen oder die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen erschweren. Wenn beispielsweise sozialer Wohnungsbau und

Energiesubventionen an Nachhaltigkeitsgebote gebunden werden, kann das die Verfügbarkeit von Sozialleistungen einschränken. Des Weiteren hat die Forschung gezeigt, dass die vertikale Integration in der Sozialpolitik von der nationalen zur Europäischen Ebene zunimmt. In anderen Worten, verschiedene sozialpolitische Reformen auf europäischer Ebene beinhalten eine graduelle Harmonisierung der nationalen Sozialsysteme. Dies geschieht einerseits durch Regeln wie die der europäischen Mindestlohnrichtlinie (Richtlinie (EU) [2022/2041](#)) oder durch Transferzahlungen, wie im Rahmen der Jugendgarantie. Vor allem die Bereitstellung finanzieller Mittel durch eine obere Regierungsebene kann die horizontale Integration von Politikfeldern auf der untergeordneten Ebene verbessern. Gleichzeitig ist die Entwicklung europäischer Sozialpolitiken oftmals eine Konsequenz der sozialpolitischen Reformen in den Mitgliedsstaaten.

Ländervergleich untersucht, kommt zu dem Schluss, dass eine effektive vertikale Integration – das heißt die Formulierung klarer Politikbereiche und -ziele auf der oberen Ebene sowie die Einbeziehung der Realitäten auf der Umsetzungsebene – zu einem effizienteren Ressourceneinsatz führt, aber nicht unbedingt zu besseren Ergebnissen.¹

4. **Konflikte zwischen ökologischen und sozialen Zielen ernst nehmen:** Entscheidungsträger sollten sorgfältig die Wechselwirkungen zwischen Nachhaltigkeits- und Wohlfahrtspolitiken prüfen. Es ist notwendig, besser zu verstehen, wie ambitionierte Umweltziele die sozialen Politiken beeinflussen und ob solche Maßnahmen unbeabsichtigt die Wirksamkeit der Wohlfahrtsstaaten untergrabe

EMPFEHLUNGEN FÜR FORSCHUNG UND POLITIK

1. **Forschung zu den Ergebnissen der Politikintegration stärken:** Obwohl Politikintegration oft als Mittel zur Verbesserung sozialer Ergebnisse formuliert und verfolgt wird, gibt es wenig Forschung darüber, ob diese Bemühungen tatsächlich zu besseren Sozialleistungen führen. Regierungen und politische Entscheidungsträger sollten empirische Studien fördern, um die Wirksamkeit integrierter Politiken bewerten und Best Practices für zukünftige Reformen identifizieren zu können.
2. **Fokus auf lokale und regionale Umsetzung legen:** Der Erfolg der Politikintegration hängt stark davon ab, wie gut Politiken auf subnationaler Ebene umgesetzt werden. Entscheidungsträger sollten darauf Rücksicht nehmen, unter welchen Umständen integrierte Politikziele auch umgesetzt werden können, oder bei der Formulierung solcher Ziele auch die Kapazitäten zur Umsetzung vorab berücksichtigen.
3. **Vertikale Politikintegration stärken:** Eine weitere Handlungsempfehlung betrifft die Stärkung der Umsetzung durch eine verbesserte vertikale politische Integration. Eine der wenigen empirischen Studien, die den direkten Effekt der vertikalen politischen Integration auf die Ergebnisse der Sozialpolitik im

Literatur

1 Steinbacher, Christina. 2024. The Pursuit of Welfare Efficiency: When Institutional Structures Turn 'Less' into 'More.' *Policy Sciences* 57/2: 353–78, DOI:10.1007/s11077-024-09535-8.

Über den Autoren

Prof. Dr. Philipp Trein, Assistenzprofessor für Politik- und Verwaltungswissenschaften am Institut für Politische Studien der Universität Lausanne. Der Hauptschwerpunkt seiner Forschungen sind Integration und Koordination in der Politikfeldanalyse, mit einem Fokus auf Gesundheits-, Sozial-, und Digitalisierungspolitik.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation ist ausschließlich der Verfasser verantwortlich.

Impressum

DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)
Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)
Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, November 2024

Inhaltliche Betreuung: Dr. Anna Hokema, Prof. Dr. Frank Nullmeier

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X