

Prof. Dr. Rolf G. Heinze
RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM



Thesen bei der Tagung der BAGFW:

**„Innovativ und nachhaltig – Freie Wohlfahrtspflege
in Deutschland - Zukunftsthemen denken“**

Berlin, 28. Januar 2016

Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft | Ruhr-Universität Bochum (RUB)
Wissenschaftlicher Direktor | Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und
Regionalentwicklung an der RUB

- Nirgendwo auf der Welt hat sich so ausgeprägt wie in D eine verbandliche Wohlfahrtspflege entwickelt. Das wechselseitige Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure („Wohlfahrtskorporatismus“), das sozialrechtlich durch das Subsidiaritätsprinzip abgesichert wird, hat aber Legitimationsverluste erlitten. Die Gefahr einer „**Auszehrung**“ der Verbände wird öffentlich diskutiert, manche WfV werden als „Besitzstandsagenturen“ und „Hilfsindustrie“ kritisiert, die den Bezug zu ihren Grundwerten verloren hätten bzw. sie nicht mehr real leben.
- Generell stehen WfV angesichts der sozialen Wandlungsprozesse (Ökonomisierung, Individualisierung, Digitalisierung, Erosion des traditionellen Ehrenamts etc) und der Sparpolitik vor erheblichen **organisatorischen Herausforderungen**. Einige Träger geben diesen Druck durch eine „Verbetriebswirtschaftlichung“ weiter, die inzwischen Proteste von Beschäftigten und Gewerkschaften auslöst.
- Eine Strategie des „Weiter-so“ stößt an **Grenzen**, zumal die Forderungen nach mehr Geld angesichts der aktuellen staatlichen Herausforderungen weitgehend ungehört bleiben. In der Literatur dominiert zudem die These, dass die Zersplitterung des Wohlfahrtskorporatismus weitergehen wird, soziale und regionale Polarisierungen wachsen und generell die **Heterogenität** zunimmt.

- Der Gesundheits- und Sozialektor ist relativ unbemerkt von der Öffentlichkeit mittlerweile zum größten deutschen Wirtschaftszweig geworden - aus dem „Sozialwesen“ ist die „Sozialwirtschaft“ geworden. Betrachtet man z.B. die sozialen Dienste der freien Wohlfahrtspflege als wirtschaftliche Branche, so ist sie deutlich größer als viele (oft thematisierte) Industriebereiche. Allerdings ist hier eine größere Formenvielfalt von Unternehmungen und unterschiedlichen Kombinationen formeller Erwerbsarbeit mit informellen Tätigkeiten zu verzeichnen.
- Im Jahr 2012 gab es in der Freien Wohlfahrtspflege bundesweit 105.295 Einrichtungen und Dienste, in denen 1.673.861 Mitarbeiter hauptamtlich beschäftigt waren (43% in Voll- und 57 % in Teilzeit). Hinzu kommt eine hohe Zahl von „Ehrenamtlichen“; ihre Zahl wird offiziell auf 2,5 bis 3 Millionen geschätzt – allerdings wird die Rekrutierung und Organisationsbindung schwieriger.
- Seit den 1990er Jahren ist eine an ökonomischen Prinzipien orientierte Neustrukturierung erkennbar, die sich u.a. in der Erosion korporatistischer Organisationsformen der Leistungserstellung und der Privatisierung vormals durch die öffentlich oder frei-gemeinnützig erbrachten Aufgaben manifestiert.

- In der Sozialwirtschaft wie auch in den wissenschaftlichen Disziplinen sind die Ökonomisierungsschritte umstritten; Teile der Praxis haben sie mit Fassungslosigkeit zur Kenntnis genommen und bekämpfen sie noch heute. Für die Befürworter ist mehr Markt und Wettbewerb der „Königsweg“, um unternehmerische Kräfte für mehr Leistung zu mobilisieren. Kritiker sehen die Folgen als Entprofessionalisierung und Qualitätsverlust.
- Die Ökonomisierung betrifft nicht nur neue Anbieter – auch etablierte Anbieter generieren sich zunehmend als Marktakteure. Aktuell zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen Markt- und Non-Profit-Sektor zunehmend erodieren.
- Generell steigen im Sozialektor die **Leistungsanforderungen**, während die finanziellen Ressourcen nicht wachsen. Bei der Nutzung von Organisation und Technik gibt es nur wenig Fortschritte (sh. die Probleme um die Telematik). Der gestiegene Aufwand kann oft nur über „schnelleres Arbeiten“ bewältigt werden, was zu Überforderung und zu einem Fachkräftemangel führt.

- Eine ökonomisch fundierte Sichtweise auf Gesundheit und Soziales muss nicht zwangsläufig als Totengräber für Sozialstaatlichkeit gesehen werden, sondern kann durchaus „Rückenwind“ für einen Ausbau derselben liefern, wenn sie mit einer Gestaltungsoffensive verknüpft wird. Denn trotz der Kritiken rechnet kaum einer damit, dass es zu einem Rückbau von Markt- und Wettbewerbselementen kommt.
- Deshalb muss mit **innovativen Steuerungskonzepten** experimentiert werden, um wieder mehr Handlungsautonomie und Selbstbestimmung zu erzielen. Der ordnungstheoretische Prinzipienstreit sollte überwunden und durch einen pragmatischen Handlungsansatz ersetzt werden, der verschiedene Formen der Wohlfahrtsproduktion nutzt und stärker aufeinander bezieht („**Welfare Mix**“). Allerdings gestaltet sich die Steuerung heterogener Akteure aufgrund der „frozen welfare state landscape“ (Esping-Andersen) im dtsh. Sozalsektor schwierig - Stichwort „**Sozio-Sklerose**“ (Hilbert), d.h. das mangelnde Zusammenspiel etwa zwischen Arbeitgebern/Arbeitnehmern (fehlende Branchentarifverträge).
- Wichtige Baustellen sind der Ausbau der Prävention, integrierte Versorgung, die patientenorientierte Nutzung der Digitalisierung, der Ausbau der Forschung und die Erprobung neuer Wege der Gestaltung von Arbeit und Technik sowie besondere Aufmerksamkeit für Bildungs- und Einkommensschwache.

- In Europa ist der Begriff der **Sozialen Innovation** noch relativ neu, hat allerdings in den letzten Jahren Karriere gemacht und wird in offiziellen Zielvorstellungen der EU an zentraler Stelle genannt. Im Innovationsbegriff werden institutionelle Neuerungen integriert und der Blick auf Interdisziplinarität gerichtet. Voraussetzung dafür sind Netzwerke, in denen die Akteure in einem interaktiven Prozess neue Wege einschlagen, um eine „bessere Bewältigung einer sozialen Herausforderung im Interesse der Betroffenen“ (BAGFW 2013) zu erzielen.
- Soziale Innovationen zielen also auf die **Neukonfiguration sozialer Arrangements** bzw. sozialer Praktiken in Handlungsfeldern - mit dem Ziel, soziale, ökologische oder technische Probleme (sei es Bildungsarmut oder den Klimawandel) besser zu lösen als dies auf der Grundlage etablierter Praktiken und Versäulungen möglich ist.
- In der Forschung zu sozialen Innovationen tauchen WfV nur am Rande auf. In den viel diskutierten Innovationsprojekten (im Gesundheitssektor bspw. in integrierten Versorgungsprojekten wie „Kinzigtal“, auch geriatrischen Versorgungsnetzwerken wie dem von der Franziskus Stiftung initiierten „Qualitätsverbund Geriatrie Nord-West-Deutschland“ oder im Pflegepilotprojekt ‚ambulant vor stationär‘ im Hochsauerlandkreis) sowie im Car-Sharing/Bildungsprojekten etc sind eher selbstorganisierte Projekte und kommunale Akteure Innovationsmotoren.

- Als Organisationen der Interessenvermittlung nehmen die Wohlfahrtsverbände im sozialpolitischen Feld eine zentrale Rolle ein. Sie sind in der Regel in den gesamten Politikformulierungs- und Implementationsprozess sozialpolitischer Interventionen eingebunden und nehmen unterschiedliche Funktionen wahr. Sie sind **Themenanwälte**, bieten zumeist öffentlich finanzierte soziale Dienste an und verkörpern in vielen Fragen eine „lange Tradition sozialer Innovationen“ (BAGFW).
- Neben den WfV entwickelten sich in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen etc. Mit den „Bewegungen von unten“ ist auch Literatur entstanden, die auf die selbstorganisierten, demokratischen Potentiale gegenüber den als „Kartell“ wahrgenommenen Verbänden abhob, die Erneuerungen scheuen und auf den status-quo setzen würden.
- Mit **Social Entrepreneurship** traten zudem neue und medial viel diskutierte Akteure auf, die die „Monopolstellung“ der WfV scharf kritisierten und „Verkrustungen“ überwinden wollten. Ein Ausweg aus dem Dilemma der wachsenden sozialen Aufgaben bei stagnierenden Finanzen schien gefunden zu sein. Die Übertragung eines angelsächsischen Modells auf die deutsche Wohlfahrtsstaatswirklichkeit ist aber nur begrenzt möglich (Grohs/Schneiders/Heinze, Mission Wohlfahrtsmarkt 2014).

- Im Gegensatz zu vielen aktuellen Debatten um einen angeblichen Abbau des Sozialstaats ist ein Blick in die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung hilfreich, um aus empirischer Sicht belegbare Ergebnisse zu bekommen (Beispiel: SFB an der Uni Bremen zur Staatlichkeit im Wandel/vgl. zusammenfass. Nullmeier/Wolf 2015)
- Befund: es gibt seit den „1980er-Jahren keinen Niedergang des Sozialstaates“ bzw. des Wohlfahrtsniveaus, die Bedeutung des Sozialen ist sogar eher angewachsen ist. So wurde z.B. die 50%-Marke der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt „überschritten“ und im „Familien-, Kinder-, Pflege- bzw. allgemein im Care-Bereich“ wurden „die Leistungen deutlich ausgebaut“.
- Dieser quantitative Ausbau führte andererseits „nicht zu einer günstigeren Verteilung von Einkommen und Vermögen“, die sozialen und regionalen **Ungleichheiten** sind gewachsen. Dennoch kann nicht ein Sinken der Legitimität des politischen Systems und der marktwirtschaftlichen Ordnung konstatiert werden.
- Im Gesundheits- und Sozialsektor wird der generelle Trend zur „Zerfaserung der Staatlichkeit“ in Richtung auf **Hybridisierungen** bei einer Gewährleistungs- und Letztverantwortung des Staates herausgearbeitet.

- Die in Politik und Wissenschaft oft thematisierte **Zivilgesellschaft** „befindet sich derzeit in einem massiven Wandlungsprozess von einer schön nach gesellschaftlichen Gruppen geordneten und neo-korporatistischen Veranstaltung hin zu einem offenen, pluralistischen Arrangement unterschiedlicher Akteure, die zum Teil miteinander in Konkurrenz stehen“ (Anheier 2014).
- Eine an ökonomischen Prinzipien orientierte Neustrukturierung der Wohlfahrtsproduktion wird neben Deutschland auch in anderen vergleichbaren Ländern sichtbar. Die Fokussierung auf **Wohlfahrtsmärkte** zeigt sich in Phänomenen wie Outsourcing, Wettbewerb und eine Stärkung privater Akteure.
- Wenn auch der „Sozialkapitalismus der Nachkriegszeit“ (Streeck 2013) beendet ist und Ökonomisierungstendenzen alle Lebensbereiche durchdringen, bleibt die Bedeutung der WfV erhalten („Pfadabhängigkeit“). Allerdings bedeutet dies keine Sicherheit, die **Heterogenität** im Sozialektor wächst, hybride Verschränkungen bestimmen immer mehr das Bild. Aufgrund der großen finanziellen Abhängigkeit von staatlichen Finanzquellen geraten WfV noch stärker in eine „Auseinandersetzung zwischen verbandlichem Selbstverständnis und ökonomischen Umweltbedingungen“ (Backhaus-Maul/Hörnlein 2014).

- In den nächsten Jahren wird die Debatte um eine neu ausbalancierte Architektur der sozialen Dienste in Deutschland weiter gehen. Die Pfeiler der bewährten Wohlfahrtsproduktion werden neu gefordert, ergänzt und rekombiniert werden. Die WfV werden zwar um ihre Vorrangstellung kämpfen müssen, der besondere deutsche Weg wird im Zuge dieser Entwicklung modifiziert werden, aber grundlegende Trendwechsel sind nicht zu erwarten („Systemstabilität“ im internat. Vergleich).
- Ob neue Architekturen eine solche organisatorische **Stabilität** erreicht wie der traditionelle Wohlfahrtskorporatismus, muss bezweifelt werden, innovative Lösungen sind heterogener, situationsbezogener und eher als hybride Lösungen aufzufassen. Sind Wohlfahrtsverbände dabei immer noch „Offensivkräfte“?
- Generell sollte deshalb die **Innovationskraft** der WfV differenziert analysiert und die These der „Trägheit“ bzw. der Verkrustungen in einzelnen Feldern empirisch geprüft werden. Dabei müssen auch neue Meßmethoden für die Erfassung des „social impact“ (des Wohlfahrtsbeitrages) gefunden werden. Derartige **Erfolgsmessungen** werden vor dem Hintergrund der Ökonomisierung wichtiger.

- Den großen Wohlfahrtsorganisationen kommt aus der Innovationsperspektive eine doppelte Rolle zu. Zum einen können sie durch ihre ausdifferenzierten Organisationsstrukturen und (immer noch vorhandenen) finanziellen Potentiale neue Ideen und auch „sozialunternehmerische“ Initiativen aufgreifen. Zum anderen können sie selbst weitaus stärker als „**Intrapreneurs**“ innovative Lösungen entwickeln und umsetzen.
- WfV wären aufgrund ihrer organisatorischen Kompetenzen durchaus in der Lage, auch in einer Logik von Sozialinvestoren zu agieren und bspw. in vielversprechende Ansätze von Sozialunternehmen stärker zu investieren. Wie auch in anderen Innovationsbereichen (etwa in der Digitalwirtschaft) würden dann einzelne interessante Initiativen perspektivisch in die eigenen Strukturen übernommen (vgl. u. a. Jansen/Heinze/Beckmann, Sozialunternehmen in D, 2013).
- Obwohl sich einige WfV und die BAGFW sich sowohl mit der „Förderung eines innovationsfreundlichen Organisationsklimas“ als auch mit Wirkungsmessungen beschäftigen, sollten sie ihr eigenes Innovationsverhalten stärker extern empirisch überprüfen lassen und sich auf dieser Basis konzeptionell „erneuert“ aufstellen.

- Die Debatten zu **sozialen Innovationen** können auch ein Weg für die Wohlfahrtspflege sein, ihr Leistungspotenzial neu auszurichten. Dafür müssen sie sich stärker zum Gemeinwesen „öffnen“ und **neue Kooperationsstrukturen** eingehen (auch intersektoral vernetzen etwa beim „Wohnen im Alter“).
- Eine Modernisierung des Wohlfahrtsverbändesystems in Richtung eines ausbalancierten Akteursystems mit multiplen Funktionen kann gelingen, wenn die Re-Organisation intern offen und nach außen **transparent** (auch in Finanzierungsfragen!) verläuft. Nur dann kann ein gesellschaftlicher Konsens über die **Zukunftsfähigkeit** der freien Wohlfahrtspflege wieder hergestellt werden. Die kirchlichen WfV sollten zudem religiös-weltanschaulichen Pluralismus als eigenen Wert entdecken und Monopolsituationen selbst vermeiden(K. Gabriel).
- Die besondere Rolle wäre sowohl politisch als auch gesellschaftlich wieder besser nachvollziehbar, wenn sich die Verbände neben mehr Transparenz einem systematischen Benchmarking stellen würden, das über undifferenzierte Preisvergleiche hinausgeht und die „**Sozialrendite**“ der freien Wohlfahrtspflege als Arbeitgeber, Dienstleistungsunternehmen, Interessen- und Mitgliederverband sowie zivilgesellschaftlichem Akteur einbezieht.

- In den aktuellen Diskursen im Sozialsektor geht es weder um eine Verstaatlichung noch eine (ohnehin derzeit diskreditierte) Vermarktlichung, vielmehr wird das Netzwerk und die Verknüpfung der Steuerungsmodi (**Schnittstellenmanagement**) zur zentralen Leitlinie – auch wenn kein Drehbuch vorliegt.
- In den Debatten um soziale Innovationen zeigt sich ein **gesteigertes Interesse** an Formen öffentlicher Güterproduktion und damit der Sozialwirtschaft. Für WfV wird es darauf ankommen, Teil von Innovationsallianzen zu werden. Sie müssen strategisch auf Kooperation und Vernetzung setzen und Innovationen vorzeigen.
- Angesichts des Marktversagens und der drohenden Überforderung des Staates sind gerade heute wieder die **gesellschaftlichen Ordnungsleistungen** gefragt, d.h. die Mitwirkung der Verbände, Netzwerke etc – der Zivilgesellschaft.
- Sinnvoll wäre es, wie die BAGFW auch formuliert, „Kriterien für eine nachhaltige Nutzung von erfolgreichen Innovationen zu generieren und diese in den Politikprozess einzubringen und eine gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Betrachtung und Bewertung sozialer Innovationen“ vorzunehmen.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Rolf G. Heinze
Ruhr-Universität Bochum

 0234/32-22981

 Rolf.Heinze@rub.de

<http://www.rub.de/heinze>