

Wohlfahrtsverbände im Spannungsfeld von Pluralisierung und Ökonomisierung

Unternehmensforum CARITAS Bayern

MÜNCHEN, Schloss Fürstenried

4. Oktober 2016

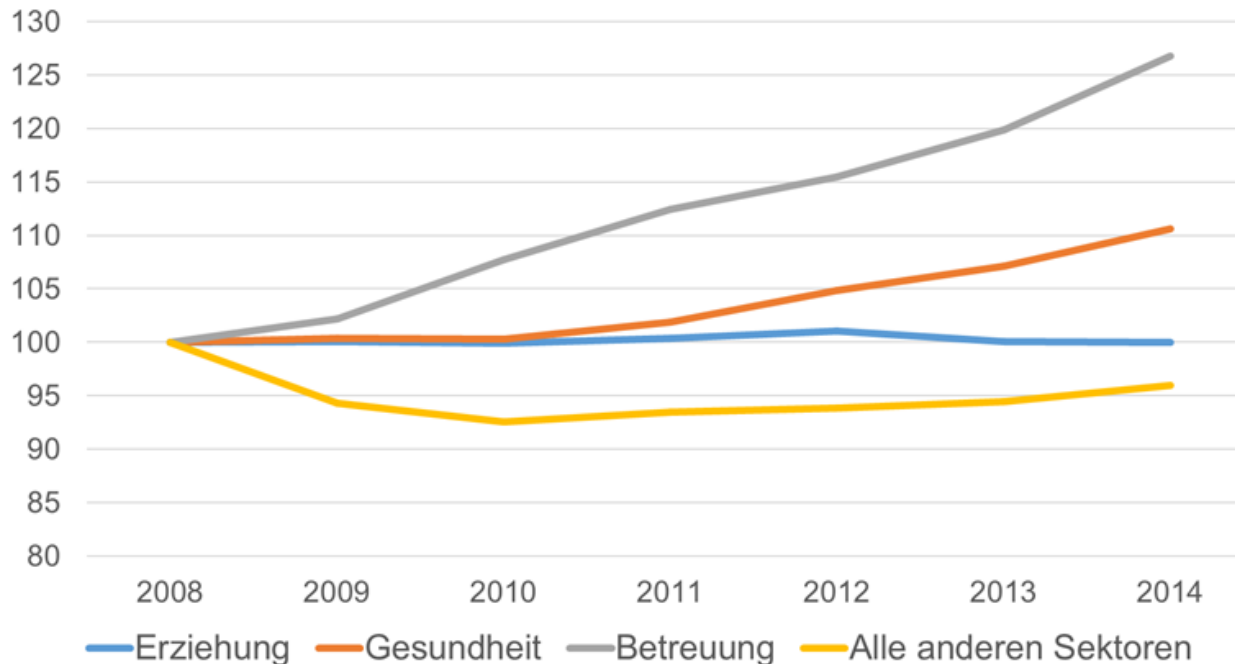
- Subsidiarität ist in vielfältiger Weise ein verbindlicher, wenn auch auslegungsbedürftiger **Grundsatz** im deutschen und europäischen Recht, der im EU-Vertrag ebenso verankert ist wie in der Aufgaben- und Kompetenzzuschreibung zugunsten der Kommunen im Grundgesetz (Art. 28), in Vor- und Nachrangregelungen im Sozialrecht und der Stellung der Wohlfahrtsverbände. Sie zielt auf die Verantwortung von Staat und Kommunen für die **Vorhaltung von infrastrukturellen und sozialen Ressourcen**, die die Verwirklichung von Selbstbestimmung und Teilhabe begründen.
- Auch im neuen Altenbericht der Bundesregierung ist Subsidiarität zentrale Grundlage für den Aufbau und die Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. Die lokalen Kontexte bilden dafür den optimalen Rahmen des Zusammenwirkens der unterschiedlichen an der **Wohlfahrtsverantwortung** beteiligten Akteure. Es geht darum, Familien, Nachbarschaften, institutionelle Träger und Kommunen zu befähigen und Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen. Eine **Vernetzung** der Strukturen unter Einbeziehung aller professionellen und freiwilligen Akteure ist unerlässlich, weil effizient.

- Gemäß des Subsidiaritätsprinzips sind Wohlfahrtsverbände in Deutschland die zentralen Dienstleistungsanbieter und genießen sozialrechtlich eine Vorrangstellung. Im Jahr 2012 gab es in der Freien Wohlfahrtspflege bundesweit über 100.000 Einrichtungen und Dienste, in denen gut 1.67 Mio. Mitarbeiter hauptamtlich beschäftigt waren. Die Caritas ist inzwischen mit über 500.000 Beschäftigten der größte nicht-staatliche Arbeitgeber in Deutschland.
- Allerdings sind die privilegierten Partnerschaften zwischen den Verbänden und dem Staat inzwischen in vielen Feldern aufgeweicht. Die Governancestrukturen haben sich vor allem durch die **Ökonomisierungstrends** im Sozial- und Gesundheitssektor gewandelt, dennoch stehen die zentralen Säulen des Wohlfahrtssystems noch, sie **zerfasern** sich jedoch und es kommen **neue Akteure** hinzu (zivilgesellschaftliche, marktliche, social entrepreneurs etc).
- Auch international zeigt sich eine Umorientierung auf „**Wohlfahrtsmärkte**“, Anbieterkonkurrenz und eine Stärkung privater Akteure, was aber nicht heißt, dass sich die Vermarktlichung der sozialen Dienste in Deutschland flächendeckend intensivieren wird (vgl. Grohs/Schneiders/Heinze, Mission Wohlfahrtsmarkt, 2015).

Beschäftigungsentwicklung in Gesundheit und insbesondere in Betreuung/Pflege sehr dynamisch



Index der Beschäftigungsentwicklung 2008 bis 2014 (2008=100, jeweils zum Stichtag 30.06.)



- Vor dem Hintergrund **gesellschaftlichen Wandels** (Demografie, Individualisierung, Pluralisierung, Migration, Globalisierung) muss der Subsidiaritätsgrundsatz neu durchdacht werden. Der von der katholischen Soziallehre ausdifferenzierte, an dem Bild konzentrischer Kreise von Verantwortlichkeiten ausgerichtete Subsidiaritätsgrundsatz (Nell-Breuning) ist auf die neuen sozialstrukturellen Bedingungen hin weiterzuentwickeln.
- Insbesondere bedarf es eines **Gegenmodells** zu der immer dominanter werdenden Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens sowie der ausgeprägten sozialadministrativen und bürokratischen Steuerung von sozialen Systemen, die grundlegende Prinzipien der Subsidiarität verletzen können.
- Vielfach stehen nicht mehr Selbstorganisationsfähigkeiten der Menschen und die Stützung lokaler Institutionen im Vordergrund, sondern zentralistische Qualitätsvorgaben und Aushandlungsprozesse. Deshalb die Forderung an die Politik: **Vereinfachung und Entschlackung!**

- **Vertrauensverluste** und die Gefahr einer „**Auszehrung**“ der sozialrechtlich privilegierten Wohlfahrtsverbände werden inzwischen in der Öffentlichkeit explizit thematisiert. Graf (2011) spricht mit Blick auf kirchliche Wohlfahrtsverbände von überkommenen „**Besitzstandsagenturen**“, andere sprechen allgemein von „Hilfsindustrien“, die ihre Wachstumsdynamik nicht eigenen Leistungen, sondern „Sozialkassen“ verdanken. Biedenkopf (2013) attestiert den „staatlich finanzierten Wohlfahrtsverbänden“ Orientierungslosigkeit und eine kurzfristige Strategiesicht.
- In den Medien kursieren zudem Berichte über undurchsichtiges Finanzgebaren. Nach den Missbrauchsskandalen, die die Kirche fast an den „Rand der moralischen Insolvenz“ (Prantl in SZ v. 15.10 13) gebracht haben, wurde in den letzten Jahren über „verdeckte“ Vermögen etc diskutiert und dies hat Folgen (bspw. Kirchenaustritte).
- Auswirkungen auf die Caritas (aber auch andere **Wohlfahrtsverbände**) sind spürbar (so schrumpft bspw. das Spendenaufkommen). Die Rolle „Anwalt der Armen“ zu sein, ist deshalb teilweise schwer zu kommunizieren. Die Aufklärungsversuche und Offenlegungen scheinen nicht ausreichend zu sein („Nebel statt Transparenz“) und müssen fortgesetzt werden.

- **Abweichungen** vom Normalarbeitsverhältnis werden bei den Wohlfahrtsverbänden seit einiger Zeit konstatiert und öffentlich kritisiert. Berichte über „Lohndumping“ durch Ausgliederungen, Werkverträge, „Niedriglöhne“ etc breiten sich aus.; die **normativen Postulate** und die **Empirie** gehen **auseinander**. Insgesamt sind die Arbeitsbeziehungen im „Dritten Sektor“ fragmentiert und unübersichtlich.
- Die konkreten **Arbeitsbedingungen** haben sich verschlechtert: „Sozialpädagogen, Sozialarbeiter, Lehrer, Pflegekräfte und Erzieher gehören zu denjenigen Berufsgruppen mit den meisten Arbeitsunfähigkeitstagen aufgrund von Burn-out-Erkrankungen. Bei den Beschäftigtenbefragungen zu Belastungen am Arbeitsplatz zeigt sich eindeutig, dass psychische Belastungen in den Bereichen Erziehung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen und in der öffentlichen Verwaltung besonders verbreitet sind. Die steigenden Erwartungen und Anforderungen an personenbezogene Dienstleister schlagen sich bei den Beschäftigten offensichtlich in überdurchschnittlich hohen psychischen Belastungen und Gesundheitsgefährdungen nieder“ (Evans/Hilbert 2015, 389).

- Die Verbände werden auch durch die **Sparstrategien** der Politik unter Druck gesetzt. In neuen Steuerungsmodellen werden sie als sozialwirtschaftliche Träger gesehen, die zunehmend als „Lückenbüßer“ eingesetzt werden, was wiederum das normative Leitbild und die Sonderstellung gemeinnütziger Organisationen berührt.
- Allerdings zeigen sich die Sparstrategien in den unterschiedlichen Handlungsfeldern und Kommunen uneinheitlich, so dass auch die Organisationseinheiten der Wohlfahrtsverbände unterschiedlich betroffen sind. Generell scheint der „Durchgriff“ der Verbandsführungen auf die einzelnen Träger schwächer geworden zu sein. **Situative Lösungen** kennzeichnen derzeit eher die Aushandlungsprozesse.
- Das besondere Kennzeichen der Wohlfahrtspflege, durch eine **Integration** der drei Steuerungsformen (öffentlich-rechtlich, solidarisch, marktförmig) den speziellen Anforderungen sozialer Dienste gerecht zu werden, verliert so an Kontur. Der Ausgleich zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen ist ein Balanceakt, der den „Sozialpartnern“ zunehmend weniger gelingt und von neuen Akteuren (etwa „social entrepreneurs“) streitig gemacht wird.

- Der Gesundheits- und Sozialsektor ist relativ unbemerkt zu einem bedeutenden Wirtschaftszweig mit hohen **Beschäftigungszuwächsen** geworden und nimmt deshalb eine neue Rolle ein – vor allem auf regionaler Ebene.
- Dieser Trend zum „Tertiären“ wird (verspätet) auch in den Wohlfahrtsverbänden reflektiert, die sich inzwischen als „**Motor**“ der Sozialwirtschaft sehen und Studien zu ihrer Bedeutung vorgelegt haben. Dabei werden sowohl die Arbeitsplätze als auch die regionalen Wertschöpfungsnetzwerke hervorgehoben. Zukünftig ist weiterhin von **wachsenden Bedarfen** im Bereich sozialer Dienste auszugehen.
- Allerdings ist die Dynamik der Sozialwirtschaft **kein Selbstläufer**, sondern muss gestaltet werden – hier fehlen allerdings nachhaltige innovative Lösungsmodelle. Aufgrund der großen finanziellen Abhängigkeit von staatlichen Finanzquellen geraten Wohlfahrtsverbände noch stärker in eine „Auseinandersetzung zwischen verbandlichem Selbstverständnis und ökonomischen Umweltbedingungen“ (Backhaus-Maul/Hörnlein 2014)

- Die **Organisationsidentitäten** der Verbände stehen vor großen Herausforderungen: die Mitglieder werden immer älter und jüngere Leute werden kaum mobilisiert. Die Ausdifferenzierung der kulturellen Milieus bildet sich in der Organisationsstruktur kaum ab; die verbandliche **Integrationskraft** sinkt dadurch.
- Wenn auch nach wie vor **freiwilliges Engagement** häufig in Verbänden stattfindet, hat „das Engagement in individuell organisierten Gruppen an Bedeutung gewonnen“ (Freiwilligensurvey 2016). Der Zuwachs des oft projektförmigen Engagements ist in einzelnen Feldern differenziert zu betrachten, in der Summe dürfte aber eine traditionell bedeutsame Ressource der Wohlfahrtsverbände schrumpfen, was wiederum Legitimationsprobleme verschärft.
- Insgesamt zeichnet sich eine **Heterogenisierung** der Verbändelandschaft ab, parallel dazu entstehen spezialisierte neue Akteure, die stärker marktorientiert und z.T. auch besser an den wachsenden kulturellen Milieus orientiert agieren (etwa soziale Netzwerke in Fragen der Nutzung digitaler Techniken).
- Die traditionelle „**Geborgenheit**“ der freien Wohlfahrtspflege wird seltener!

- Kooperation, Vernetzung und mehr Wettbewerb und Management sind die **Schlüsselfragen** im Bereich sozialer und wohnbezogener Dienstleistungen. Die bisher nebeneinander stehenden Einrichtungen müssen „neu“ vernetzt werden, sodass Reibungsverluste verhindert und Ressourcen gebündelt werden in Richtung des Aufbaus einer lokalen **sozialen Infrastruktur**.
- Anders als in vormodernen Gesellschaften mit ihren klaren Rollenzuweisungen in Familie und Gesellschaft, mit konzentrischen Kreisen einer subsidiären Ordnung, ist für eine moderne Gesellschaft charakteristisch, dass sie eine Vielfalt von Akteuren und Arrangements kennt, die eine **pluralistische Form** von Subsidiarität verlangt, die eine aktive Sozialpolitik voraussetzt.
- Die **empirische** Erfassung gesellschaftlicher Wirkungen der Akteure im Sozialsektor wird an Bedeutung gewinnen. Räumliche Kooperationsmodelle müssen politisch „**honoriert**“ werden, Anreize müssen Kooperationen belohnen. Zugleich müssen die sozialen Wirkungen „vermessen“ und evaluiert werden.

- Die Wohlfahrtsverbände stehen derzeit vor der Herausforderung, einerseits die Qualität der Arbeit zu sichern und Vertrauensverluste abzufangen, andererseits **Gestaltungskompetenz** zu demonstrieren. Parallel zu anderen Verbänden zeigen sich nicht nur Traditionalisten, sondern es gibt einen organisationsinternen **Riss** zwischen den „Bewahrern“ und „Aktivisten“, die aus dem traditionellen Leitbild ausscheren und neue innovative Problemlösungen suchen. **Soziale Innovationen** gehen derzeit eher weniger von Verbänden denn von einzelnen Einrichtungen aus.
- Das „Interesse an sich selbst“ führt aber auch in den Verbänden zu strategischen Debatten über die Zukunftsfähigkeit und zeigt eine wachsende Lernbereitschaft.
- Wenn auch der Status der Wohlfahrtsverbände nicht mehr unumstritten ist, heißt dies nicht, von einem Ende des dualen Beziehungsgeflechts zwischen Staat und Verbänden zu sprechen. Die Debatte um grundlegende **Ordnungsleistungen** und die Frage der **Effizienz** einzelner Akteure wird intensiver werden. Generell wird die Frage der **Evaluation** sozialer Maßnahmen eine größere Rolle im Sozialsektor spielen.

- Der in den letzten Jahren vereinzelt zu beobachtende Wandel der wohlfahrtsverbandlichen Strategien hat bislang (noch) nicht zu einer neuen **Gesamtkonzeption verbandlicher Arbeit** geführt. Auch die Fokussierung auf die Sozialwirtschaft wird diese Lücke nicht schließen können.
- Nach den Phasen der Leitbildentwicklung sowie der Ausgründungen sind nun systemisch ansetzende Konzepte erforderlich, was auch in den Verbänden zunehmend erkannt wird. Eine **Modernisierungsstrategie** sollte aber über öffentliches Klagen bezüglich unzureichender finanzieller Mittel hinausgehen – auch wenn es angesichts der kommunalen Finanzlagen durchaus berechtigt ist.
- Tendenziell ist davon auszugehen, dass die Wohlfahrtsverbände mit einer zunehmenden Auflösung ihrer Monopolstellung rechnen müssen und damit der traditionelle deutsche Weg der Produktion sozialer Dienste **modifiziert** wird. Einzelne Verbände bzw. Untergliederungen haben dies auch bereits erkannt und Modernisierungsschritte hinsichtlich der „Governance“ eingeleitet, allerdings kann dieser Paradigmenwandel zu einer Zersplitterung innerhalb des Wohlfahrtssystems führen.

- Wenn auch **Pfadbrüche** vereinzelt zu konstatieren sind, bleiben traditionelle Wohlfahrtsarrangements in vielen Feldern zumeist noch relativ stabil bzw. werden flexibel angepasst. Dennoch sind Transformationsprozesse in Richtung Wettbewerb, aber auch neuer Netzwerkkooperationen unübersehbar.
- Man muss deshalb die **Differenzierungen** betrachten; wenn sich etwa im Altenhilfebereich eine Pluralisierung der Trägerlandschaft ergeben hat, heißt dies nicht, dass der Kinder- und Jugendbereich ähnlichen Tendenzen ausgesetzt ist. Dort scheinen sich korporatistische Wohlfahrtsarrangements, die jetzt neu austariert werden, aus Sicht der Akteure bewährt zu haben.
- Aktuell sollten die Maßnahmen zur Unterbringung der **Flüchtlinge** studiert werden, wo sich neue „wohlfahrtsmarktliche“ Strukturen herausbilden und neben den Verbänden auch **private Unternehmen** eine wachsende Rolle spielen.
- Generell ist eher von einer **Auflockerung** und einer Restrukturierung in Richtung eines „Wohlfahrtsmix“ zu sprechen. Es entwickeln sich neue (z.T. temporäre) Verflechtungen und es eröffnen sich auch Spielräume für lokal-kooperative Modelle (etwa Sozial- und Seniorengenossenschaften).

- Die Debatten zu **sozialen Innovationen** sollten auch ein Weg für die Wohlfahrtspflege sein, ihr Leistungspotenzial neu auszurichten. Vor dem Hintergrund der unsicheren Finanzierungsstrukturen und Vertrauensproblemen sind solche Optionen jedoch schwieriger umzusetzen.
- Eine Modernisierung des Wohlfahrtsverbändesystems in Richtung eines ausbalancierten Akteursystems mit multiplen Funktionen und Vernetzungen in allen Sparten der Zivilgesellschaft kann gelingen, wenn die Re-Organisation intern offen und nach außen **transparent** verläuft. Nur dann kann ein gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit und **Zukunftsfähigkeit** der freien Wohlfahrtspflege wieder hergestellt werden.
- 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.

- Kooperation, Vernetzung und besseres Management sind die **Schlüsselfragen** im Gesundheits- und Sozialsektor, um das in Deutschland ausgeprägte „Silodenken“ zu überwinden. Die bisher nebeneinander stehenden Einrichtungen müssen „neu“ vernetzt werden, so dass Reibungsverluste verhindert und Ressourcen gebündelt werden.
- Netzwerke im sozialräumlichen Kontext (z.B. „Pflege im Quartier“) werden zukünftig ausgebaut und werden derzeit politisch favorisiert. Hier sind **offene, plurale Kooperationsstrukturen** zu beobachten, die aber nicht mehr die Sicherheit eines geordneten Wohlfahrtssystems aufweisen und (oft zeitlich befristet) unter turbulenten Rahmenbedingungen agieren müssen.
- Einzelne soziale Träger können als Akteure eines Schnittstellenmanagements durchaus wirken und eine Moderations- und **Mitgestalterfunktion** übernehmen. Dies gilt nicht für alle und deshalb bleiben Bedenken hinsichtlich eines steuerungstheoretisch „geläuterten“ Wohlfahrtsmix erhalten; insgesamt wird sich der Trend zur **Hybridisierung** und **Zersplitterung** bestätigen.

- Wenn die sozialräumliche Dimension an Bedeutung gewinnt, ist auch auf kommunaler Ebene eine **ressortübergreifende** Querschnittspolitik gefragt.
- Hier sind auch die traditionellen Sozialorganisationen aufgefordert, nicht nur ihre Organisationsinteressen zu verfolgen, sondern der in Deutschland ausgeprägten Gefahr des „**Silodenkens**“ aktiv zu begegnen, um sowohl Doppelstrukturen hinsichtlich der Bearbeitung sozialer Probleme zu vermeiden als auch neue strategische Allianzen mit Akteuren aus anderen Handlungsfeldern aufzubauen.
- In allen Quartieren, vor allem in strukturell benachteiligten Quartieren, werden zudem „**Schlüsselfiguren**“ gesucht, die das Leben vor Ort kennen, geschätzt werden und sich schon länger sozial engagieren. Sie können Aktivitäten anregen und gemeinsame Projekte aufbauen.

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>