

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



Zur Zukunft der Wohlfahrtspflege in Deutschland zwischen den Sektoren Zivilgesellschaft, Staat und Markt

Vortrag bei der Netzwerk-SONG-Tagung „Nur gemeinsam
sind wir stark – Wohlfahrtsträger als Partner sozialer
Netzwerke im Quartier“

Berlin, 13.9.2011

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

Wohlfahrtsproduktion im Spannungsfeld von Familiennetzwerken, Bürgerengagement, Staat und Markt

- Die sog. Wohlfahrtsproduktion ist ein gleichzeitig auf mehreren Ebenen verlaufender Prozess, der Privathaushalte, den Staat, den Markt und den Wohlfahrtssektor miteinander vernetzt.
- Die Wohlfahrtsverbände verstehen sich traditionell als „dritte Sozialpartner“ (sie werden auch als Organisationen des „Dritten Sektors“ bezeichnet), die umfangreich an der Gestaltung des Soziallebens beteiligt sind, und zwar nicht primär als Interessenvertretungen, sondern als – allerdings weitgehend staatlich alimentierte – Anbieter und „freie“ Träger sozialer Dienste.
- Die Wohlfahrtsverbände fungieren seit Jahrzehnten als **Scharnier** zwischen dem formellen Sektor (Staat und Markt) und dem informellen Sektor, zu dem die Familie, aber auch Bürgerengagement und Selbsthilfegruppen gezählt werden.
- In neueren sozial- und gesundheitspolitischen Strategien ist eine Pluralisierung der freien Wohlfahrtspflege zu erkennen; gleichzeitig wird die sozialräumliche Dimension (wieder) erkannt. „**Community Building**“ (E. Niejahr in: Die Zeit v. 11.8. 2011) ist das Schlüsselwort, d.h. neue Kooperationen zwischen sozialen Diensten, Netzwerken, Kommunen und anderen Trägern (bspw. der Wohnungswirtschaft) sind gefragt.

Status und Dimensionen der Wohlfahrtsverbände

- Aktuell arbeiten in über 135.000 Einrichtungen und ambulanten Angeboten der Wohlfahrtsverbände über **1,5 Mio. Beschäftigte**, in denen fast 4 Mio. Menschen gepflegt, versorgt, betreut, aktiviert und beraten werden. Gegenüber 1970 hat sich die Zahl der Hauptamtlichen fast vervierfacht; rund 3/4 aller sozialen Dienste werden von der Wohlfahrtspflege angeboten.
- Die heutigen Verbände werden als „**staatsnah**“ klassifiziert die sich als professionalisierte Großorganisationen in einem „Quasi-Markt“ bewähren müssen. In der Literatur wird die Wohlfahrtspflege nicht mehr als kooperativ organisierte Selbsthilfeeinrichtung eingeordnet, vielmehr bilden sich auch im Non-Profit-Sektor Sozialunternehmen heraus, die spezifische Marketing- und Controllinginstrumente etc. herausgebildet haben.
- These von Schulz-Nieswandt/Köstler (Bürgerschaftliches Engagement im Alter, Stuttgart 2011), 104: „Abstrakt formuliert ist die frei-gemeinwirtschaftliche NonProfit- Wirtschaft, sei es in diakonisch-caritativer oder in nichtkonfessioneller, mitunter dann allerdings oftmals anders weltanschaulich gebundener Form, »organisierte Liebesarbeit«, aber eben im Wettbewerb stehend und den jeweiligen Marktbezügen unterworfen.“

Soziales Engagement

- Nach empirischen Befragungen ist über ein Drittel der Bevölkerung in sozialen Netzwerken aktiv, d.h. sie leisten Unterstützung bei Nachbarn, Verwandten und Bekannten sowie in ehrenamtlichen Tätigkeiten.
- Dieses freiwillige Engagement (oder Ehrenamt) wird allerdings immer weniger über die Wohlfahrtsverbände organisiert; zeitlich befristetes und „nicht-gebundenes“ Engagement weitet sich eher aus.
- Die informelle Seite des Helfens spielt im Bereich der sozialen Sicherung eine große Rolle und ist auch nicht pauschal gleichzusetzen mit illegaler Pflegetätigkeit. Zwischen dem ehrenamtlichen Engagement und anderen Formen informellen Helfens (etwa in Selbsthilfegruppen) gibt es eine große Grauzone der Beschäftigung, die in den Statistiken kaum abgebildet wird.
- Bei der Bereitstellung sozialer Dienste wird das **Wohnquartier**, die sozialräumliche Einbettung immer wichtiger; bspw. bei der Betreuung und Pflege älterer Menschen . „Denn nur dort, wo Alt und Jung zusammenleben, lässt sich gegenseitige Hilfe in der Balance von Selbsthilfe und professionellen Angeboten organisieren. Familiäre Hilfe, Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement unterstützen und ergänzen die Bereitstellung öffentlicher Daseinsvorsorge“ (Stoffer, SONG 2010, 7).

Gesundheitswirtschaft und wirtschaftliche Potentiale des Alters

- In den vergangenen Jahrzehnten sind die professionellen sozialen Dienste vor dem Hintergrund eines wachsenden Bedarfs in der Bevölkerung sowie abnehmender Leistungsressourcen der individuellen Selbst- und der familiären Hilfe erheblich ausgeweitet worden.
- Ein wichtiger Wachstumssektor ist bei den sozialen Diensten alles, was sich um Gesundheit dreht; oft wird von der „Gesundheitswirtschaft“ gesprochen. Neben dem Kernbereich der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung zählen dazu die Vorleistungs- und Zulieferindustrien (die Medizin- und Gerontotechnik), das Gesundheitshandwerk etc. Aber auch Randbereiche und Nachbarbranchen des Gesundheitswesens (wie die Seniorenwirtschaft) zählen zu den Wachstumsbranchen mit Zukunft. Diese Dynamik hat einen Imagewandel dieser Dienste zur Folge.
- Soziale, konsum- und freizeitbezogene Dienste gelten demnach nicht nur als Element zur Steigerung der Lebensqualität, sondern auch als neue Impulsgeber für Wachstum und Beschäftigung. **Wohnen im Alter** ist bspw. ein Wachstumsmarkt in vielen Dimensionen, der zudem noch andere interessante technologische Innovationen (wie die Telemedizin) zur Anwendung bringen kann. In der Verschränkung von modernen Technologien mit qualifizierten Dienstleistungen liegt die Zukunft der Altenbetreuung.

Wohlfahrtsarrangements unter Modernisierungsdruck

- Vermarktlichungstendenzen führen auch im Sozialsektor zu einem Wandel traditioneller korporatistischer Strukturen und eine **Bedeutungswandel** der klassischen Verbände. Eine Erosion der klassischen Verbändebeteiligung heißt nicht, von einem Ende des Beziehungsgeflechts zwischen Staat und Verbänden zu sprechen. Es kommt eher zu einer **Neustrukturierung** der Ressourcen von Staat, Wohlfahrtsverbänden, Markt und Bürgerengagement.
- Auch in integrierten Versorgungsmodellen (etwa von „SONG“) gehören die freien Träger der Wohlfahrtspflege zu den Säulen eines Wohlfahrtsmix. In den kürzlich angemahnten „sozialraumorientierten Wohn- und Pflegenetzen“ ist ihr Leistungspotential und die Kooperationsbereitschaft gefragt.
- Aus theoretischer Sicht ist eine „Zerfaserung“ der Staatlichkeit zu beobachten, die sich u.a. in einer **Verantwortungsdiffusion** zeigt. Die „Rückkehr des Staates“ (Heinze 2009) ist trotz neuer Erfordernisse für Regulierungen nur begrenzt zu erwarten. Strategische Allianzen gewinnen auch in der Sozial- und Altenhilfepolitik an Bedeutung; der Wohlfahrtskorporatismus hat sich verflüssigt. **Hybride Organisationsformen** (neue Verschränkungen von sozialstaatlichen, marktbezogenen und bürgergesellschaftlichen Elementen gewinnen in sozialen Einrichtungen und Diensten an Bedeutung.

Kontinuität und Wandel

- Sektorale Korporatismen prägen noch immer das System sozialer Dienste in D und deshalb kann man sich nicht frühzeitig gänzlich vom Korporatismus verabschieden. **Pfadbrüche** sind vereinzelt zu konstatieren, traditionelle Wohlfahrtsarrangements bleiben in vielen Sektoren zumeist aber relativ stabil bzw. werden flexibel angepasst. Dennoch sind Transformationsprozesse in der Sozialwirtschaft in Richtung Wettbewerb und (soziale) Produktivität, aber auch neuer **Netzwerkkooperation** unübersehbar.
- Man muss deshalb die verschiedenen Zweige des sozialen Sektors betrachten und auf die **Differenzierungen** eingehen; wenn sich etwa im Altenhilfebereich eine Pluralisierung der Trägerlandschaft ergeben hat und auch Ökonomisierungstendenzen unübersehbar sind, heißt dies nicht, dass der Kinder- und Jugendbereich ähnlichen Tendenzen ausgesetzt ist. Dort scheinen sich korporatistische Wohlfahrtsarrangements, die jetzt **neu austariert** werden, aus der Sicht der Akteure bewährt zu haben.
- Generell ist durch die neuen Steuerungsmodelle eher von einer Auflockerung und einer Restrukturierung in Richtung eines „Wohlfahrtsmix“ zu sprechen, der die Verbände unter permanenten **organisatorischen Druck** und Lernbereitschaft setzt. Die aktive Gestaltung des Wohlfahrtsmix bleibt ein Dauerthema und schafft neue (z.T. nur temporäre) Verflechtungen – und eröffnet Spielräume für lokal-kooperative Modelle.

Neue Trends im Social Business

- Als generelle Trends im Bereich sozialer Dienste sind neben der **Ökonomisierung** und der **Pluralisierung** der Trägerlandschaft auch die Binnendifferenzierung der etablierten Wohlfahrtsverbände zu erwähnen. Zudem treten neue Anbieter, die sog. „**social entrepreneurs**“, auf, die in den Medien einen Hype ausgelöst haben.
- Hoher Anspruch: “Social Entrepreneurship liefert in der Verbindung von gesellschaftlicher Zielsetzung und unternehmerischer Funktionsweise sowohl für die Herausforderung der Finanzierung, als auch für die Herausforderung der Maximierung gesellschaftlichen Mehrwerts zukunftsweisende Impulse, auf die der Sozialsektor zunehmend angewiesen ist“. (F. Oldenburg, Social Entrepreneurship: Ein politisches Programm zur Innovationsförderung im Sozialsektor 2011).
- In der Realität des deutschen Wohlfahrtssektors sind social entrepreneurs aber nur begrenzt zu beobachten (Verweis auf Mercator-Projekt). Wenn auch manche sie schon zu Vorreitern sozialökonomischer Innovation verklären, gilt es zu bedenken, ob eine Übernahme von Beispielen aus Entwicklungsländern oder den USA realitätstauglich ist.
- Social Entrepreneurs könnten in einzelnen Fällen jedoch als **Innovationsinkubatoren** wirken und mithelfen, die Erstarrungen in der Wohlfahrtspflege zu lockern.

Neuer Wohlfahrtsmix statt „Everyone a Changemaker“

- Auch wenn es sicherlich reizvoll ist, unternehmerische Lösungsvorschläge auch im Sozialsektor zu thematisieren und sich ebenfalls Global Player (nicht nur aus Legitimationsgründen) mit dem Social Business beschäftigen und sich „social joint ventures“ ausbreiten, sollte der besondere historische **Entwicklungspfad** der Wohlfahrtsproduktion in Deutschland bzw. die spezifische Koevolution von Verbänden und Wohlfahrtsstaat beachtet werden.
- Strukturelle Wandlungsprozesse des Wohlfahrtskorporatismus sind eingeleitet, über eine Optimierung des Zusammenspiels zwischen Staat, Markt und intermediären Institutionen muss weiter gestritten werden. Der Prozess der strategischen Umorientierung ist allerdings schwierig, weil Lernprozesse in etablierten Organisationsstrukturen voraussetzungsvoll sind.
- Deutlich wird aber eine große Verunsicherung in der Wohlfahrtspflege und es entwickeln sich neue (zumeist hybride) Verschränkungen in vielen sozialen Dienstleistungsfelder auf lokaler Ebene. In der Altenhilfe gibt es einen neuen Konsens: Anstatt isolierter Pflegeheime müssen Netzwerke im sozialräumlichen Kontext („Pflege im Quartier“: Künzel/Kuhn 2011) zukünftig ausgebaut und politisch unterstützt werden.

Ergebnisse einer empirischen Analyse zu Wandlungsprozessen (aus Schneiders 2010, Vom Altenheim zum Seniorenservice)

- **Befund:** Wohlfahrtsverbände verfügen weiterhin über hohe Marktanteile, insbesondere in der stationären Pflege. Sie zeigen eine niedrigere ökonomische Effizienz als privat-gewerbliche Anbieter (so auch die Ergebnisse des RWI)
Aber: Fehlende ökonomische Effizienz wird durch die hohe Intransparenz im Sektor nicht deutlich
- Die Qualität wohlfahrtsverbandlicher Dienstleistungsangebote ist nicht höher als die der privat-gewerblichen Anbieter
- Die Innovationskraft (konzeptualisiert über neue Wohnformen und Technikeinsatz) ist eher gering
Aber: Den Wohlfahrtsverbänden gelingt es, mittels ihres institutionellen Charakters eine **Legitimitätsfassade** aufrecht zu erhalten, die derzeit durch die Pflegebedürftigen und von den Kostenträgern (noch) nicht hinterfragt wird
- Mit dem „Welfare Mix“ liegt ein Modell einer „good governance“ vor, das versucht, die verschiedenen Akteure analog ihrer spezifischen Stärken zu einem Gesamtkonzept der Wohlfahrtsproduktion zu integrieren

Verbände als Steuerungsressourcen

- Die Wohlfahrtsverbände stehen derzeit nicht nur in der Alten- und Pflegepolitik vor der Herausforderung, **Gestaltungskompetenz** zu demonstrieren. In allen politischen Großorganisationen zeigen sich nicht nur Traditionalisten, sondern es gibt einen organisationsinternen **Riss** zwischen den „Bewahrern“ und Gruppen von Aktivisten, die den Wirkungsverlust wahrnehmen, aus dem traditionellen Leitbild ausscheren und sich auf die Suche nach innovativen Problemlösungen machen.
- Wohlfahrtsverbände werden in den neuen sozialräumlich organisierten Wohlfahrtsarrangements als **Mitgestalter** teilweise sogar stärker als früher benötigt. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene, die von der fiskalischen Krise stark betroffen ist. Manche Verbandsexperten sprechen auch von einer verbesserten Zusammenarbeit in einzelnen Bundesländern bzw. Kommunen.
- Manche Wohlfahrtsträger gehen auch bereits „ungewöhnliche“ Wege (etwa Caritaseinrichtungen in NRW, die polnische Pflegehilfen legal mit Anmeldung, Bezahlung nach Tarifvertrag des Hausfrauenbundes etc organisieren).
- Im Feld altersgerechten Wohnens wird von der NRW-Landespolitik bspw. die neue Zusammenarbeit von karitativen Trägern und der Wohnungswirtschaft bei der bedarfsgerechten Betreuung und Pflege im Wohnquartier als vorbildhaft herausgestellt.

Ein neues Paradigma der Wohlfahrtsproduktion?

- Insgesamt sind die Auswirkungen neuer Steuerungsmodelle im Gesundheits- und Sozialsektor bislang eher **widersprüchlich**: Einerseits erhöht sich der Ökonomisierungsdruck auf die Wohlfahrtsverbände, in manchen Sektoren (wie der Altenhilfe) ist der Anteil privater Anbieter gewachsen. 40% der Pflegeheime und 62% der ambulanten Dienste sind in privater Trägerschaft (Augurzky 2011).
- Auf der anderen Seite führt dies jedoch nicht zu einer tatsächlichen marktlichen Regulierung des wohlfahrtsstaatlichen Systems (einen „Sozialmarkt“). Ökonomisierung bedeutet also nicht automatisch mehr Wettbewerb, sei es zwischen privat-gewerblichen und freien Anbietern oder großen und kleinen Trägern oder der einzelnen Träger untereinander.
- Das korporatistische System der Wohlfahrtsproduktion wird in einzelnen Zweigen des Sozialsektors auf niedrigem finanziellem Niveau sogar stabilisiert, gleichzeitig diversifizieren und verbetrieblichen sich allerdings viele größere Wohlfahrtsverbände. Dies verschafft ihnen einen stärkeren Autonomie- und Entscheidungsspielraum, andererseits impliziert dies Fragen nach der Selbststeuerungskapazität.
- Für die anstehenden Herausforderungen (etwa den wachsenden Betreuungs- und Pflegebedarf) sind die Pluralisierungstendenzen insofern positiv zu bewerten, als hierdurch neue sozialräumlich ausgerichtete, kooperative Sozial- und Wohnmodelle (je nach Kommune) möglich sind – etwa im Feld des „**vernetzten Wohnens**“, das an Bedeutung gewinnen wird.

Vernetztes Wohnen als Zukunftsaufgabe

- Vor dem demographischen Hintergrund gewinnt das „Wohnen im Alter“ als gemeinsames Handlungsfeld von staatlichen und verbandlichen Einrichtungen an Bedeutung. Immer zentraler wird dabei, wie es neben der Bereitstellung sozialer Dienste auch mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) gelingen kann, das „zu Hause Leben“ im Alter produktiver, besser und kostengünstiger als bisher zu unterstützen. Es geht dabei um die Nutzung von IuK-Techniken, damit sich Haushalte und Wohnungen „age-friendly“ auf die Bedürfnisse Älterer einstellen können.
- Die Diskussion um **vernetztes** Wohnen hat in den letzten Jahren „Konjunktur“ und nicht nur die wissenschaftliche und fachpolitische Arena, sondern auch die Wohnungswirtschaft und die Wohlfahrtspflege vor Ort erreicht. Die weitaus schwierigere Aufgabe, die Vernetzung der Akteure, die für die Umsetzung integrierter Wohnlösungen bzw. neuer integrierter Versorgungsstrukturen nötig sind, ist bislang noch nicht umfassend gelöst worden.
- Modellprojekte sind im Rahmen des SONG-Netzwerkes durchgeführt worden.

Sozioökonomische Dimensionen vernetzten Wohnens

- Um in Deutschland soziale Innovationen umzusetzen, muss der Nachweis einer erhöhten Wirksamkeit und fiskalischer Einsparungen geführt werden. Qualitative empirische Studien liegen vereinzelt für kooperative Wohnformen vor. Da es sich aber um Welfare-Mix-Analysen handelt, ist eine eindeutige fiskalische Bewertung schwierig.
- Sowohl die Bewohner als auch die sozialen Sicherungssysteme profitieren vom Älterwerden im eigenen Zuhause und der aktiven Gestaltung der Wohnquartiere. Der „**Mehrwert**“ (nach SONG: „*Netzwerk: Soziales Neu Gestalten*“, *Zukunft Quartier-Lebensräume zum Älterwerden, 2009* sowie Borgloh/Westerheide 2010) zeigt sich in mehreren Dimensionen:
 - » Die Netzwerkeinbindung hat **präventive** Wirkungen, die Lebensqualität steigt in kooperativen Wohnformen bzw. in aktiven Wohnquartieren.
 - » Ältere Menschen bleiben **länger** im „kostengünstigeren“ eigenen Haushalt und gehen (sofern überhaupt erforderlich) erst später in stationäre Versorgungsformen; sozialstaatliche Transferleistungen werden folglich seltener und in geringerem Umfang in Anspruch genommen.
 - » **Effizienzsteigerungen** im Pflegesystem sind umsetzbar.

Schnittstellenmanagement als Herausforderung

- Kooperation, Vernetzung und mehr Wettbewerb und Management sind die **Schlüsselfragen** im Bereich sozialer und wohnbezogener Dienstleistungen – gerade vor dem Hintergrund der Finanzkrise. Die bisher nebeneinander stehenden Einrichtungen müssen „neu“ vernetzt werden, so dass Reibungsverluste verhindert und Ressourcen gebündelt werden in Richtung des Aufbaus einer lokalen **sozialen Infrastruktur**.
- Verbände können durchaus als Akteure eines Schnittstellenmanagements wirken und gerade im Feld der demographischen Herausforderungen eine **Moderations-** und **Mitgestalterfunktion** übernehmen. Die massive Fiskalkrise setzt aber auch sie unter Einsparzwänge und Reorganisationsdruck und deshalb werden auch nicht alle Wohlfahrtsträger Innovationspotentiale freisetzen können.
- Die neuen Akteure im Sozialsektor (social entrepreneurs) sollten beachtet, aber (nach den bisher vorliegenden Befunden) nicht überschätzt werden. Die **empirische** Erfassung gesellschaftlicher Wirkungen der Akteure im Sozialsektor wird an Bedeutung gewinnen (ähnlich den Debatten um „Sozialrendite“ in der Wohnungspolitik).
- Räumliche Kooperationsmodelle müssen politisch „**honoriert**“ werden, Anreize müssen Kooperationen belohnen. Dies gilt vor allem für die verschiedenen Formen vernetzten Wohnens – von Nachbarschaftshilfe, über „betreutes Wohnen“ bis zu Quartiershäusern.

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>