

Einführung: Wohlfahrtsverbände in sich wandelnden Governancestrukturen

Workshop an der Ev. Akademie Loccum

16./17. Januar 2017

- Nirgendwo hat sich so ausgeprägt wie in Deutschland eine verbandliche Wohlfahrtspflege entwickelt (über 105.000 Einrichtungen und Dienste mit rd. 1.7 Mio. Vollzeitkräften). Das wechselseitige Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure („Wohlfahrtskorporatismus“) wird sozialrechtlich durch das **Subsidiaritätsprinzip** abgesichert. Konkret bedeutet es für die WfV eine Vorrangstellung und damit Privilegien gegenüber Mitbewerbern im Sozialektor.
- Angesichts sozialer Wandlungsprozesse (Ökonomisierung, Individualisierung, Digitalisierung, Erosion des Ehrenamts etc) stehen jedoch WfV wie auch andere Verbände vor erheblichen **organisatorischen Herausforderungen**.
- Eine Strategie des „Weiter-so“ stößt an **Grenzen**; die Verbandsumwelten bleiben turbulent. In wiss. Diskursen wird kaum bezweifelt, dass die „Auszehrung“ der Großorganisationen und die **Heterogenität** im Feld organisierter Interessen weiter geht. Auch deshalb sollte in der Forschung der Blick auf die einzelnen Wohlfahrtsträger (d.h. die Verbandsmitglieder) intensiviert werden.

- Wenn man den Sektor sozialer Dienste in Anlehnung an Bourdieu als »**Kräftefeld**« versteht, in dem Akteure spezifische Machtpositionen herausgebildet haben, dann nehmen die WfV – in Verflechtung mit staatlichen Institutionen – in der feldimmanenten Hierarchie weiterhin hohe Positionen ein. Sie gehören zu den »inkorporierten sozialen Strukturen« und konnten den „boomenden“ Sektor wesentlich mit **prägen**. Dennoch sind die WfV in vielen Aspekten kaum erforscht.
- Aufgrund feldspezifischer „Kapitalarten“ (etwa die eigenen Einrichtungen und Immobilien oder die privilegierten politischen Beziehungen) verfügen sie über erhebliche **Handlungs- und Druckpotentiale**, um sich auch im komplexer gewordenen Machtfeld und gestiegenem Anpassungsdruck zu behaupten.
- WfV fungieren seit Jahrzehnten als **Scharnier** zwischen dem formellen und dem informellen Sektor (Familie, Nachbarschaften, Bürgerengagement). Können sie diese Scharnierfunktion aber weiter behaupten? Trotz aller Privatisierungs- und Ökonomisierungstendenzen wird (quantitativ) weiterhin ein Großteil der sozialen Dienstleistungen durch »frei-gemeinnützige« Träger erbracht.

- Als Organisationen der Interessenvermittlung nehmen die WfV in sozial- und gesundheitspolitischen Feldern eine zentrale Rolle ein. Sie sind in den gesamten Politikformulierungs- und Implementationsprozess eingebunden und nehmen unterschiedliche Funktionen wahr. Sie sind Themenanwälte, bieten aber zentral zumeist öffentlich finanzierte soziale Dienste an. Diese **unterschiedlichen Handlungslogiken** zu bedienen, schafft potentiell Konflikte (bspw. zwischen einer „Verbetriebswirtschaftlichung“ und wertgebundenem Mitgliederengagement).
- 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), die die „Monopolstellung“ der WfV kritisieren und „Verkrustungen“ überwinden wollen.
- Auch wenn sich international eine Umorientierung auf „**Wohlfahrtsmärkte**“, Anbieterkonkurrenz und eine Stärkung privater Akteure zeigt, ist die Übertragung eines angelsächsischen Modells auf die deutsche Wohlfahrtsstaatswirklichkeit nur begrenzt möglich (Grohs/Schneiders/Heinze, Mission Wohlfahrtsmarkt 2014).

- Zentrale These aus der neueren Literatur: Die Vermarktlichung (inkl. der Privatisierung sozialer Dienste) wird weitergehen und eine der „Schlüsselthemen des 21. Jahrhunderts“ sein. Damit stellt sich die Frage, ob die „korporatistische Variante gesellschaftlicher Selbststeuerung in einer post-industriellen Gesellschaft, die von sinkenden Organisationsgraden bei den großen Verbänden, zunehmender sozialer Heterogenität und einem sich verändernden Verhältnis von Staat und Verbänden geprägt ist, noch hinreichend Legitimation und Durchsetzungskraft hat?“ (Busemeyer et al 2013, 70).
- Befund aus dem Bremer SFB zur Staatlichkeit im Wandel (etwa Nullmeier/Wolf 2015): es gibt seit den „1980er-Jahren **keinen Niedergang** des Sozialstaates“, die Bedeutung des Sozialen ist sogar eher angewachsen ist. So wurde die 50%-Marke der Sozialausgaben am BIP „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 **Ungleichheiten** sind gewachsen. Im Sozialektor wird zudem eine „Zerfaserung der Staatlichkeit“ und **Hybridisierungen** bei einer Gewährleistungs- und Letztverantwortung des Staates konstatiert.

- Die **Erstarrungen** und „Auszehrungen“ sowohl öffentlicher als auch privater Träger der Wohlfahrtspflege wurden bereits seit den 70er Jahren thematisiert und es entstanden auch **alternativ** Selbsthilfegruppen, Frauenhäuser etc, die sich als „Stachel im Fleisch des Wohlfahrtskartells“ fühlten. Diese „Bewegungen von unten“ haben sich in den letzten Jahrzehnten ausgeweitet.
- „Denn die freigemeinnützigen Wohlfahrtsverbände mit ihrer auf den ersten Blick wahrnehmbaren Pluralität, Flexibilität und Bedürfnissensibilität erweisen sich faktisch als schwer durchschaubares Inter-Organisationsnetz von spezialisierten und funktional abgegrenzten Einzelträgern, die die «Zugangschancen» zur Klientel nach Maßgabe der Sicherung von Domänen untereinander aufteilen. Der von Verbandsfunktionären und einigen Sozialpolitikern immer wieder beschworene grundlegende Wesensunterschied zwischen behördlicher und verbandlicher Sozialarbeit erweist sich so als Fiktion: Längst hat sich ein institutionell wie informell geregeltes Kooperationssystem herausgebildet, indem Entscheidungen über Art und Umfang der Hilfen unter weitgehendem Ausschluß der Betroffenen gefällt werden“ (Olk/Heinze 1981, 234).

- **Abweichungen** vom Normalarbeitsverhältnis werden bei den WfV seit einiger Zeit konstatiert und kritisiert. In den Medien wird über „Lohndumping“ durch Ausgliederungen, Werkverträge etc. berichtet; auch wiss. Studien (etwa Dahme/Wohlfahrt) weisen auf die Ausbreitung von „Niedriglöhnen“ hin. Dies muss einerseits differenziert zwischen den Trägern betrachtet werden, andererseits gehen die **normativen Postulate** und die **Empirie** immer stärker auseinander. Die Arbeitsbeziehungen im „Dritten Sektor“ sind fragmentiert und unübersichtlich; man kann von **institutionellen Sklerosen** sprechen.
- Die **Arbeitsbedingungen** haben sich für viele Gruppen 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“ (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.
- Das besondere Kennzeichen der Wohlfahrtspflege, durch eine **Integration** der drei Steuerungsformen (öffentlich-rechtlich, solidarisch, marktförmig) den speziellen Anforderungen sozialer Dienste gerecht zu werden, **verliert** an Kontur. Der Ausgleich zwischen den verschiedenen Ansprüchen ist ein **Balanceakt**, der zunehmend weniger gelingt und von neuen Akteuren (etwa „social entrepreneurs“) bestritten wird (vgl. Jansen/Heinze/Beckmann (Hg.), Sozialunternehmen in Deutschland, 2013).
- Allerdings zeigen sich die Sparstrategien in den Handlungsfeldern und Kommunen **uneinheitlich**, so dass auch die Organisationseinheiten der Wohlfahrtsverbände unterschiedlich betroffen sind. Generell scheint der „Durchgriff der Verbandsspitzen auf die einzelnen Träger bzw. Leistungserbringer begrenzt und zuletzt immer schwächer geworden“ (Bode 2013, 75) zu sein. **Situative Lösungen** kennzeichnen derzeit eher die verbandliche Wohlfahrtspflege.

- 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. Aktuell steht die **Flüchtlingsbetreuung** im Fokus; es wird zu diskutieren sein, ob sich hier neue Formen „gemischter“ Wohlfahrtsproduktion abzeichnen.
- Der generelle Trend zum „Tertiären“ wurde (verspätet) auch in den WfV reflektiert, die sich inzwischen als „**Motor**“ der Sozialwirtschaft sehen und Studien zu ihrer Bedeutung vorgelegt haben. Dabei werden die Arbeitsplätze und 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 innovative flächendeckende Lösungsmodelle. Aufgrund der **Abhängigkeit** von staatlichen Finanzquellen geraten WfV oft noch stärker in eine „Auseinandersetzung zwischen verbandlichem Selbstverständnis und ökonomischen Umweltbedingungen“ (Backhaus-Maul/Hörnlein 2014).

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>