

Thesen

**zur Neufassung des Subsidiaritätsprinzips, der „Sorgenden
Gemeinschaft“ und der Rolle der Wohlfahrtsverbände**

**Workshop der BAGFW zum 2. Engagementbericht und 7.
Altenbericht der Bundesregierung**

23. September 2014 in Berlin

- Die Altenberichtscommission sieht im Subsidiaritätsprinzip eine zentrale Grundlage für den Aufbau und die Sicherung zukunftsfähiger („sorgender“) Gemeinschaften. Den Ausgangspunkt des Subsidiaritätsgedankens bildet dabei die **Verantwortung** von Staat und Kommunen für die Vorhaltung von infrastrukturellen Ressourcen, die die Verwirklichung von Selbstbestimmung und Teilhabe, die Möglichkeiten des Individuums, Verantwortung für sich selbst und andere zu übernehmen.
- Subsidiarität wird nicht als Weg zum Abbau des Sozialstaates und zur attraktiven Umschreibung eines „Wohlfahrtsmarktes“ verstanden, sondern vielmehr als eine Möglichkeit, neue und alte Formen der Selbstorganisation verbunden mit **Bürgerbeteiligung** zu stärken und damit auch das Zusammenspiel von Professionellen, Familienangehörigen, Freunden und bürgerschaftlich engagierten Menschen – also „**Sorgenden Gemeinschaften**“ – zu fördern.
- Wenn von einem zentralen Gestaltungsprinzip des Sozialstaates gesprochen wird, so ist auch zu untersuchen, wie sich das Verhältnis zwischen dem Staat und Wohlfahrtsverbänden (in ihrer Vorrangstellung) sowie den Bürgern gewandelt hat und welche neuen Anforderungen sich ergeben.

- Das eingespielte Zusammenwirken von Staat und Wohlfahrtsverbänden, das sozialrechtlich durch das Subsidiaritätsprinzip abgesichert wird, hat in den letzten Jahren Legitimationsverluste erlitten. Die Gefahr einer „**Auszehrung**“ der Verbände wird inzwischen in der Öffentlichkeit thematisiert. Mit Blick auf kirchliche Wohlfahrtsverbände wird bisweilen von „Besitzstandsagenturen“ gesprochen. Der Vertrauensentzug problematisiert das gesamte „Staat-Kirche-Verhältnis“, was **auch** die Wohlfahrtsverbände trifft.
- Alle großen Wohlfahrtsverbände stehen angesichts der sozialen Wandlungsprozesse und der Sparpolitik vor erheblichen **organisatorischen Herausforderungen**. Einige Träger geben diesen Druck durch die Übertragung betriebswirtschaftlicher Muster an ihre Organisationen und Beschäftigten weiter. Wurden diese Veränderungen im Wohlfahrtssektor zunächst kaum registriert, so lösen sie inzwischen Proteste von Beschäftigten und Gewerkschaften aus.
- Die Kommission strebt an, die Grundlagen der Sozialpolitik wieder stärker bewusst zu machen, was angesichts einer oft **vereinfachenden Rezeption**, die Subsidiarität auf formale Vorrangregelungen reduziert oder mit dem Rückzug des Sozialstaates aus Verantwortungsrollen assoziiert, dringend geboten scheint.

- Das Modell der unterstützenden Netzwerke („sorgende Gemeinschaften“), in denen Familienangehörige und bürgerschaftlich engagierte Frauen und Männer Verantwortung übernehmen – dabei unterstützt durch professionelle Dienste, die auch koordinierende Funktion besitzen – , geht von der Annahme einer besonderen **Nähe** der bürgerschaftlich engagierten Frauen und Männer zur Lebenswirklichkeit, zum konkreten Alltag des auf Unterstützung angewiesenen Menschen und seiner Familie aus.
- Dies heißt, dass eine sorgende Gemeinschaft die Ressourcen (Stärken) wie auch die Vulnerabilitäten (Schwächen) dieses Menschen und seiner Angehörigen genau einzuschätzen und differenziert auf diese zu antworten vermag. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass diese sorgenden Gemeinschaften auf Unterstützung durch die Kommune angewiesen sind, wenn sie kompetent und zuverlässig ihre Verantwortung übernehmen können. Dabei benötigt die Kommune ihrerseits Kompetenzen und Ressourcen, die sie in die Lage versetzen, eine derartige Unterstützung unterstützender Netzwerke sicherzustellen.

- Das besondere Kennzeichen der Wohlfahrtspflege, durch eine Integration der drei Steuerungsformen (öffentlich-rechtlich, solidarisch, marktförmig) den speziellen Anforderungen sozialer Dienste gerecht zu werden, scheint an Kontur zu verlieren. Den „Sozialpartnern“ gelingt der Ausgleich immer weniger und wird von neuen Akteuren („**social entrepreneurs**“) streitig gemacht. Eine Strategie des „Weiter-so“ stößt deshalb an Grenzen, zumal die öffentlichen Finanzen eingeschränkt sind und die Forderungen nach mehr Geld für diesen Sektor weitgehend ungehört bleiben.
- In der einschlägigen Literatur dominiert die These, dass die **Vermarktlichung** der sozialen Dienste weitergehen wird. Die Wohlfahrtsverbände werden demnach zwar nicht mit einer Auflösung ihrer Monopolstellung rechnen müssen, der traditionelle deutsche Weg der Produktion sozialer Dienste wird aber modifiziert werden. Einzelne Verbände haben in den letzten Jahren auch erkannt, dass der Korporatismus mit den Privilegien (z.B. dem Trägerswahlverfahren) in einzelnen Feldern erodiert und Modernisierungsschritte eingeleitet. Der Paradigmenwandel kann aber auch zu einer weiteren Zersplitterung innerhalb des Wohlfahrtssystems führen.
- Allgemein stehen Wohlfahrtsverbände (wie auch andere Großorganisationen) derzeit unter einem **Rechtfertigungsdruck** - auch mit Blick auf die Monopolkommission.

- Eine **integrierte Versorgung** gründet auf dem Ineinandergreifen unterschiedlicher Hilfen und Unterstützungsformen. Dabei müssen Sektorenabgrenzungen gelockert und verschiedene Professionen vernetzt werden. Dies erfordert ein strategisches Umdenken der zentralen Akteure und neue Kooperationen (einen „Wohlfahrtsmix“) zwischen sozialen Diensten, Netzwerken, Kommunen und anderen Trägern (zum Beispiel der Wohnungswirtschaft).
- Aus der im Subsidiaritätsprinzip angelegten Zielvorstellung der Selbstbestimmung ergibt sich, dass die Verhandlungsmacht der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen zu stärken ist. Setzt man auf einen Welfare-Mix, verlangt dies nach einer entsprechenden Infrastruktur, nach **Beratung** und **advokatorischer** Begleitung derjenigen, die ein solches Arrangement nicht selbst gestalten können.
- Die örtlichen Kontexte (oft das **Wohnquartier**) bilden den optimalen Rahmen des Zusammenwirkens der unterschiedlichen Akteure der Altenhilfe. Sie stellen Beratungsangebote bereit, im Bedarfsfall auch ein Case Management, wobei generell ein gutes Zusammenwirken vor Ort (Care Management) zu gewährleisten ist.

- Zentrale Aufgabe ist es, die bisher nebeneinander stehenden Einrichtungen „neu“ zu vernetzen, um Reibungsverluste zu verhindern und Ressourcen zu bündeln in Richtung einer „redesignten“ lokalen sozialen Infrastruktur. Für einen solchen Umbauprozess in Richtung auf eine bessere Balance zwischen Staat, Wohlfahrtsorganisationen, marktlichen und gesellschaftlichen Akteuren liegt jedoch bislang kein **Drehbuch** vor.
- Innerhalb eines neu gestalteten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, das sich an den Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips orientiert, muss gewährleistet werden, dass sich die Stärken und Schwächen der verschiedenen Träger sozialer Dienste optimal ergänzen. Im deutschen System der sozialen Dienste ist allerdings ein hoher Regulierungsgrad entlang der Säulen der Sozialgesetzgebung festzustellen und deshalb stoßen neue sowohl subsidiär strukturierte als auch integrative Angebote in dieser Landschaft („frozen welfare state landscape“) auf zahlreiche **institutionelle Hürden**. So existiert für sie häufig keine klare öffentliche Finanzierungsverantwortung.
- Das „**Silodenken**“ zeigt sich nicht nur in der Altenhilfe; Fragmentierungen prägen generell die sozialen Dienste in Deutschland. Von Kooperation ist nur begrenzt die Rede.

- Der bei vielen Verbandsakteuren gern kommunizierte Hinweis auf die eigene Organisationsstärke darf nicht darüber hinweg täuschen, dass auch das „soziale Kapital“ (das sich u.a. aus dem erodierenden ehrenamtlichen Engagement speist), begrenzt ist. Zudem ist mit Drohungen gegenüber der Politik „sparsam“ umzugehen, da man selbst in einer ausgeprägten **Staatsnähe** agiert.
- Nicht alle Wohlfahrtsverbände erkennen die Herausforderungen, geschweige denn verlassen sie die „alten“ Pfade. Das Beharrungsvermögen vieler Akteure, die einer Umstrukturierung reserviert gegenüber stehen, darf (wie auch in anderen Organisationen) nicht unterschätzt werden. Dabei besteht die Gefahr, dass manche Wohlfahrtsverbände inhaltlich und legitimatorisch „auszehren“ und nicht mehr als „Offensivkräfte“ agieren.
- Die aktuellen Skandale (etwa in der katholischen Kirche) führen zudem dazu, dass die Verbändewohlfahrt oft verallgemeinernd als intransparentes „**Kartell**“ gesehen wird, das nicht nur vom Staat „genährt“ wird, sondern auch noch über reichlich Rücklagen verfügt, diese aber nicht primär für sozial Schwache einsetzt, sondern für eigene Organisationsinteressen, die nicht demokratisch kontrolliert werden.

- Die Debatten zu Subsidiarität, aber auch sozialen Innovationen sollten ein Weg für die Wohlfahrtspflege sein, ihr Leistungspotenzial neu auszurichten. Vor dem Hintergrund der unsicheren Finanzierungsstrukturen und Vertrauensproblemen (insbes. im Kirchengrund) sind solche Optionen jedoch schwieriger umzusetzen.
- Eine Modernisierung des Wohlfahrtsverbändesystems in Richtung eines ausbalancierten Akteurssystems mit multiplen Funktionen kann gelingen, wenn die Re-Organisation nach innen offen und nach außen **transparent** (auch in Finanzierungsfragen!) verläuft. Nur dann kann ein gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit und Zukunftsfähigkeit der Wohlfahrtspflege hergestellt werden.
- Verbände können aber durchaus als Akteure eines Schnittstellenmanagements wirken und weiterhin eine wichtige Moderations- und Mitgestalterfunktion übernehmen. Die besondere Rolle wäre 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.

- Generell gewinnt die sozialräumliche Dimension auch in der Altenhilfe an Bedeutung; derzeit zeigt sich vor allem eine politische Fokussierung auf Wohnquartiere. Integrierte Wohnstrukturen, die bspw. ein selbstbestimmtes Leben für ältere Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf im eigenen Quartier ermöglichen, bieten auch viele Vorteile. Aber nicht nur für ältere Menschen wirkt die Quartiersorientierung sozialintegrativ, vielmehr gilt dies für viele soziale Problemlagen (gerade auch in benachteiligten Stadtquartieren).
- Hier sind auch die Wohlfahrtsverbände 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.
- Das direkte sozialräumliche Umfeld wird insbesondere angesichts sich verändernder Familienstrukturen weiter an Bedeutung gewinnen. In dem intelligenten Zusammenwirken von Angehörigen, Freunden, Profis und bürgerschaftlich Engagierten liegt die Zukunft einer „gelingenden Sorge“ für Menschen mit Unterstützungsbedarf.

- Als entscheidende Aufgabe stellt sich eine Quartiers- und Wohnraumgestaltung, die Angehörige, Nachbarn, Bekannte und ehrenamtlich Tätige motiviert und dabei unterstützt, sich in sozialen Netzwerken, in denen ältere Menschen eingebunden sind, zu engagieren. Hier gilt es, entsprechende **Gelegenheits- und Ermöglichungsstrukturen** zu schaffen - eine bedeutende Aufgabe, die von Kommunen wie auch den Verbänden wahrzunehmen ist.
- Zudem erscheint die gezielte Förderung einer engen Interaktion von Pflegediensten und Nachbarschaftshilfen als sinnvoll und notwendig. Erfahrungen aus der sozialräumlichen Quartiersgestaltung zeigen, dass durch die Einrichtung von Begegnungsstätten wie auch eine gute Dienstleistungsstruktur ein wichtiger Beitrag zur sozialen Kohäsion im Quartier und zur Netzwerkbildung geleistet wird.
- Ältere Menschen sollten von ihrem Potential her angesprochen werden, sich in diese Netzwerke einzubringen - durch eigenes Handeln sollte der Austausch von Hilfe und Unterstützung ermöglicht werden. Damit könnte ein Beitrag zur Verwirklichung der Subsidiarität im Quartier geleistet werden.

- Die Neukonzeptionierung des Subsidiaritätsprinzips soll eine besser ausbalancierte Architektur der sozialen Dienste in Deutschland skizzieren und das „Silodenken“ überwinden. Sie setzt auf die bewährten Ressourcen der Wohlfahrtsproduktion, **ergänzt und rekombiniert** diese vor dem Hintergrund der Individualisierung der Lebensführung, der Pluralisierung sozialer Milieus und der kulturellen Heterogenisierung mit neuen zivilgesellschaftlichen Potentialen. Kooperation, Partizipation, Vernetzung und besseres Case-Management sind die Schlüsselfragen im Bereich altenbezogener sozialer Dienste.
- Reibungsverluste könnten so verhindert und Ressourcen gebündelt werden in Richtung des Aufbaus einer lokalen sozialen Infrastruktur. Solchermaßen subsidiäre Lösungen sind eher **zeitlich befristet, heterogener, situationsbezogener** und damit als hybride Lösungen aufzufassen.
- Eine steuerungstheoretische Rekonstruktion des Subsidiaritätsprinzips kann auch nicht mehr allgemein die Vorrangstellung der traditionellen Wohlfahrtsverbände legitimieren, sondern tritt offensiv für eine erneuerte Balance zwischen Eigenverantwortung, professioneller Hilfe und einer **integrierten Versorgung** ein.

- 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. Deshalb bleiben Bedenken hinsichtlich eines steuerungstheoretisch „geläuterten“ Wohlfahrtsmix; insgesamt wird sich wohl der Trend zur **Hybridisierung** bestätigen.
- Die neuen Akteure im Sozialsektor (social entrepreneurs) sollten beachtet, aber nicht überschätzt werden. Allgemein wird die **empirische** Erfassung gesellschaftlicher Wirkungen der Akteure im Sozialsektor an Bedeutung gewinnen.

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>