

Das Konzept des Wohlfahrtsmix, oder: Bürgerschaftliches Engagement als Koproduktion.

1. Wohlfahrtsmix: Was ist damit gemeint?

Zunächst einmal erinnert das Konzept des „Wohlfahrtsmixes“ daran, dass historisch für die Entwicklung und Trägerschaft sozialer Angebote, Einrichtungen und Dienste nicht-staatliche gesellschaftliche Akteure eine wichtige Rolle gespielt haben. Das betrifft zum einen gesellschaftliche Assoziationen wie die Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften, Versicherungsvereine u. ä. als Mitproduzenten von Wohlfahrtsgütern. Es betrifft zum anderen den informellen Bereich von Gemeinschaften, Familien und ihren jeweiligen Unterstützungsnetzwerken, wo Nähe und persönliche Verpflichtung eine besondere Rolle spielen. Sozial-staatliche Leistungen waren also seit jeher zentraler, aber nicht einziger Bestandteil eines gemischten und pluralen Wohlfahrtssystems. Schließlich bezieht das Konzept aber auch den Markt und die Wirtschaft als einen Faktor ein, der für Wohlfahrt und Wohlergehen zentral war und ist: etwa für Einkommen und Teilhabe an Kooperationszusammenhängen.

Dass es für soziale Wohlfahrt (Sozial)Staat und Markt braucht, ist nicht weiter strittig. Vertreter des Wohlfahrtsmix-Konzepts zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass sie insbesondere die gesellschaftlichen Assoziationsformen und Gemeinschaften des „Dritten Sektors“ als eigenständige Elemente verstehen. Aus Sicht des Wohlfahrtsmix-Konzepts sind sie keineswegs nur bloße Vorformen sozial-staatlicher Einrichtungen oder lediglich eine Art Sonderlösung für spezielle soziale Problembereiche, wo Markt und Staat versagen. Im Rahmen des Wohlfahrtsmix-Konzepts begreift man sie vielmehr als dauerhafte Beiträge zu gemischten und pluralen Wohlfahrtssystemen, innerhalb derer es Grenzen gibt für das, was der Markt und der (Sozial)Staat beitragen können und sollen.

Vertreter des Wohlfahrtsmix- Konzepts haben aber nicht nur einen anderen Blick auf die Geschichte sozialer Wohlfahrt. Sie bringen auch ein grundsätzliches theoretisches Argument ein, nach dem die Sektoren Staat, Markt, gesellschaftliche Assoziation und Gemeinschaft als Mitproduzenten sozialer Leistungen jeweils eigentümliche Stärken und Schwächen aufweisen. Dritte-Sektor-Organisationen, aber auch „caring communities“, in denen Engagement der Bürger als eine

besondere Art von „Leistungsbeteiligung“ prägend ist, können sicherlich vieles nicht oder nur sehr viel schlechter als Staat und Markt, anderes aber dafür sehr viel besser. Wenn es z.B. um rasche Antworten auf Herausforderungen geht, die große Mehrheiten einstweilen noch für ein Randproblem halten, um Bedarfe, an deren Behandlung sich nicht auch etwas verdienen lässt, dann nehmen Dritte-Sektor-Organisationen oft eine Rolle als Pioniere und Innovatoren ein.

Der Umgang mit Migration und Asylfragen bietet da gute Beispiele: Unterstützung über Freundschaftsnetzwerke und Familien hat Qualitäten, die professioneller Betreuung oft nicht zugänglich sind; ein qualifiziertes flächendeckendes System gesundheitlicher und pflegerischer Versorgung ersetzen sie gleichwohl nicht. Fragen danach, welchen Beitrag Staat, Gesellschaft, Gemeinschaft und Markt jeweils leisten sollen, bleiben also immer kontrovers und sie sind in national unterschiedlichen „Wohlfahrtskulturen“ und in verschiedenen Politik- und Versorgungsbereichen auch unterschiedlich gelöst worden. Wer möchte schon unser Schulsystem so locker organisiert wissen, wie das ganz überwiegend auf Vereine, Stiftungen und begrenzte staatliche Zuschüsse bauende buntscheckige System von Kulturangeboten? Aber auch umgekehrt: Würden wir im Kulturbereich so viel Sozialstaat wie im Bereich von Bildung und Gesundheit überhaupt wollen?

Für die nicht-staatlichen Elemente unserer Sozialsysteme gibt es also eine doppelte Rechtfertigung. Die eine hat mit dem Abwägen der Stärken und Schwächen staatlicher, marktlicher, gesellschaftlicher und gemeinschaftlicher Lösungen zu tun, der Suche nach guten Balancen und Synergien bei gemischten Lösungen. Die andere hat schlicht damit zu tun, dass es immer eine Lücke geben wird zwischen dem Bereich (rechtlich) anerkannter staatlicher (Sozial)Leistungen und den sich immer wieder ändernden gesellschaftlichen Bedürfnissen und Ansprüchen.

2. Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Markt und Bürgergesellschaft im Bereich der Sozialpolitik und sozialen Wohlfahrt

Warum hat aber der gerade skizzierte Denkansatz erst in den 1980er Jahren Kontur gewonnen? Dafür gibt es Gründe, die nicht nur mit dem engeren Bereich der Sozialpolitik zu tun haben. Im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts sind einige große Erzählungen fragwürdig geworden.

Die eine Erzählung betrifft fast alle ideologischen Lager. Sie handelt von der Unausweichlichkeit oder auch Wünschbarkeit eines Modernisierungspfades, bei dem vieles verschwindet, was für Gesellschaften mit prägend war – u.a. auch Religion und Gemeinschaft. Heute wissen wir, dass die Frage nach der zukünftigen Bedeutung beider wieder offen, kontrovers und brandaktuell ist. Gemeinschaft und Familie werden heute nicht mehr reflexhaft konservativen Diskursen zugerechnet. Quer zu traditionellen ideologischen Lagern läuft eine Debatte um die Frage, welche Rolle sie zukünftig spielen können und was Politik dazu beitragen kann, sie dafür zu stärken – etwa dann, wenn es darum geht, dass Familien bei Pflege und Erziehung nicht nur (durch entsprechende Dienste) „Lasten abgenommen“, sondern auch die Zeit und bessere Bedingungen für eigene Beiträge (zurück)gegeben werden sollen, z.B. durch eine Umgestaltung der Arbeitswelt, die auch unbequeme Zeitanprüche von Menschen mit Familie ernst zu nehmen beginnt.

Die andere fragwürdig gewordene Erzählung ist die einer bi-polaren Idee von Zukunftsbewältigung, bei der jeweils Markt und Staat im Zentrum stehen. Für die einen ist die Ausbreitung von Märkten der Königsweg zu mehr Pluralität, Individualität, Demokratie und (Wahl-)freiheiten. Für die anderen hingegen ist der Ausbau eines Sozialstaates, seiner Regelungen, Einrichtungen und Interventionen die entscheidende Voraussetzung für die Befreiung aus gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Abhängigkeiten. „Jeder ohne Jeden“, weitestgehende Möglichkeiten, nicht von „bindenden“ persönlichen Hilfen abhängig zu sein – für die einen sollten das vor allem der Markt, Job und Einkommen, für die anderen der Sozialstaat mit seinen Sicherungen und Diensten möglich machen. Die letzten Jahrzehnte waren aber geprägt von einer Kritik, die gleichermaßen der neoliberalen wie der sozialdemokratischen Version dieser Utopie gilt. Es ist argumentiert worden, dass „Geld“ und „Recht“ auf je ihre Weise Lebenswelten beschädigen können – sei es nun, dass die Verregelung sozialer Leistungen Freiräume für eigenes Engagement verbaut oder dass der Versuch, alles käuflich zu machen, Fähigkeiten und Bereitschaften zum „Geben“ und zur Mitverantwortung gefährdet. Lösungen, die allein um die Frage kreisen, wie viel Markt und wie viel Staat jeweils benötigt werden, haben nicht nur die Frage nach negativen Effekten vernachlässigt, sondern auch Bürgerengagement als Ressource gering geschätzt.

Viele sozialstaatliche, aber auch marktorientierte Lösungen waren und sind nicht eingerichtet für ein gutes Zusammenspiel mit Beiträgen der anderen Bereiche. Wo man die Adressaten nur als Leistungsempfänger, Patienten oder Kunden sieht, wird

man ihren Beiträgen als Ko-Produzenten – individuell und auch kollektiv – nicht gerecht.

Jenseits der bloßen Analyse von laufenden Verschiebungen im Wohlfahrtsmix, der Kritik von Kommerzialisierung oder Rückbau sozialstaatlicher Leistungen, geht es also aus der Sicht vieler Theoretiker eines „Wohlfahrtsmix“ um grundsätzliche historische Korrekturen. Im Bereich der Politik ist das in der letzten Zeit wohl am deutlichsten von Winfried Kretschmann ausgedrückt worden, wenn er von der Notwendigkeit spricht, „das Verhältnis von Staat, Markt und Bürgergesellschaft neu zu ordnen“. Diese Aussage bezieht sich auf viele Bereiche, auf Umwelt- und Wirtschaftspolitik, Energiepolitik u. a. m. In der Debatte um einen neuen Wohlfahrtsmix bezieht sie sich auf Sozialpolitik und Sozialstaat.

3. Den Wohlfahrtsmix verändern: nicht allein eine Frage staatlicher Ordnungspolitik

Grundsätzlich kann man all diese Fragen nach einer Neuordnung des Verhältnisses von Staat, Markt und Bürgergesellschaft – d.h. im sozialpolitischen Bereich: nach einem anderen Wohlfahrtsmix – auf drei Ebenen diskutieren:

1. Die allgemeinste Ebene betrifft das Gewicht der einzelnen Sektoren, also z.B. Fragen der Privatisierung sozialer und gesundheitlicher Dienste, die Eingriffstiefe des Staates bei der Regulierung privatisierter Bereiche, die Art und Weise, wie die großen wohlorganisierten Träger des not-for-profit Bereichs, also etwa die Wohlfahrtsverbände, in Zukunft einbezogen werden sollen und das Ausmaß, in dem staatliche Instanzen bereit sind, Förderprogramme weiter zu entwickeln, in denen bürgerschaftliche Initiative eine besondere Rolle spielt – etwa bei Projekten der sozialen Stadt, bei Mehrgenerationenhäusern, lokalen Bündnissen für Belange von Familien u. a. m. Fragen des Wohlfahrtsmix stellen sich aber auch bei der sozialen Sicherung, etwa im Alter. Wie viel davon soll auf Pflichtversicherungslösungen für alle beruhen, wie viel auf staatlich geförderten eigenen Vorsorgeleistungen der Betroffenen, welche Rolle sollen Anteile aus den Steuerbudgets und Erträge aus am Kapitalmarkt angelegten privaten Versicherungsbeiträgen spielen? Fragen nach alten und neuen Ordnungsmustern für den Wohlfahrtsmix tauchen auf, z.B. nach der Aktualität des Subsidiaritätsprinzips.

Auf dieser ersten Ebene bewegt man sich insofern auf vertrautem Terrain, als es hier überwiegend um Maßnahmen der „großen Politik“, um Einflussnahme der Interessengruppen u. ä. geht. Das von Kretschmann verwendete Wort vom „neu ordnen“ trifft hier am ehesten zu. Ich meine jedoch, dass Neu-„Ordnung“ auch aus vielen anderen Formen heraus entwickelt werden kann: über viele, oft lokale Einzellösungen von Fachpolitiken, durch Kontroversen und Koalitionen auf einer Vielzahl von Schauplätzen. Veränderungen im Wohlfahrtsmix und die dazu gehörige andere Kultur von Kooperation quer zu Ressorts und Sektoren sind in vieler Hinsicht eine Aufgabe engagierter Initiativen, innovativer Projekte und Netzwerke. Andere Bildungssysteme brauchen eine andere Kultur des Lernens in und außerhalb von Schulen. Eine andere Kultur der Erziehung, Betreuung und Pflege ist auf ein Umdenken bei Einrichtungen, Fachkräften, aber auch in Familien und den jeweiligen Lebensbereichen von Akteuren angewiesen.

2. Jenseits von Grundsatzentscheidungen gibt es auf der Ebene von einzelnen Organisationen und Institutionen fast immer etwas Spielraum dafür, dass sich z.B. eine Schule zum Sozialraum öffnet, Engagement und Gemeinwesenarbeit bei der Stadtentwicklung eine größere Rolle spielen oder soziale und ökologische Gütekriterien der Bürgergesellschaft auch im unternehmerischen und Konsumbereich verankert werden – über fair trade, Genossenschaften und Sozialunternehmen. Sehr oft geht es um „hybride“ Organisationsformen, bei denen innerhalb eines Organisationsgefüges verschränkt wird, was sich sonst immer nach Sektoren getrennt findet. Öffentliche Einrichtungen können zu sozialen Unternehmen werden, wenn sie, wie z. B. so manche Schule, Akteure und Vereine aus dem lokalen Umfeld in ihre Angebotsgestaltung aufnehmen, ein eigenes Profil entwickeln, das Risiko auf sich nehmen, mit eigenem Budget zu wirtschaften, aber zugleich damit rechnen können, dass ihr Engagement auch von Seiten der staatlichen und kommunalen Schulträger finanziell und ideell Anerkennung findet.
3. Last but not least spielen Forderungen nach einem anderen Wohlfahrtsmix auch auf der Ebene der Einzelpersonen und Familien ihre jeweiligen Unterstützungsarrangements planen und einen für sie möglichst passgenauen „mix“ finden müssen. Kann man z. B. staatliche Leistungen so einsetzen, dass damit auch selbstorganisierte Pflegehilfen entgolten werden

können? Welches Zusammenspiel von lokalen Unternehmen und Schulen, Jugendämtern und Familien braucht es, wenn heute Jugendliche den immer schwieriger werdenden Übergang ins Berufsleben schaffen wollen? Wie viel Möglichkeiten haben Familien, selbst zu entscheiden, wie groß bei Kindererziehung und -betreuung der Beitrag professioneller Dienste und ihr eigener Beitrag sein soll? Erlauben Angebote und rechtliche Rahmenbestimmungen einen im Einzelfall passgenauen Mix von direkter finanzieller Unterstützung und professionellen Diensten?

4. Veränderungen im Wohlfahrtsmix brauchen beides: Engagement als soziale Leistungsbeteiligung und als demokratische Mitsprache

Die gerade angesprochenen Wege auf der Suche nach einem anderen Wohlfahrtsmix werfen Fragen nach den Ansprüchen der Bürger, aber auch nach ihren möglichen Beiträgen auf. Ihre sicherlich problematische Spitze richtet sich dabei gegen jene traditionelle Perspektive, die den Bürger nur als Konsumenten der Angebote anderer, nur als Steuerzahler und Wähler anspricht. Soll er sich aber nun auch noch im Alltag um die Qualität von Schulen, Pflegeeinrichtungen und Kindergärten kümmern? Viele lässt das gleichgültig, oder sie empfinden derartige Ansprüche als Zumutung und nur wenige sehen darin (auch) eine Chance. Insofern sind zwar Sozialstaats- und Marktkritik populär, nicht aber deshalb auch schon Konzepte eines anderen Wohlfahrtsmix, in dem es um Beteiligung, Mitverantwortung und Eigenleistungen in anderen als den bekannten Formen der Regelbefolgung und des Steuerzahlens geht.

Trotzdem: Die Zahl der Projekte und Initiativen, wo Bürger die Initiative ergreifen, freiwillig (aber auch auf Druck widriger Umstände) nach neuen Wegen suchen und einen eigenen Beitrag leisten, ist erheblich. Leser des BBE-Newsletter wissen das wahrscheinlich besser als viele andere.

Sie wissen aber auch, dass eines der grundlegenden Hindernisse für eine Neuordnung des Verhältnisses von Staat, Markt und Bürgergesellschaft darin besteht, dass sehr oft staatliche Politik ihre Anerkennung der Bereitschaft engagierter Bürger, sich mit eigenen Projekten einzubringen, gewissermaßen halbiert. Politik und Verwaltung nehmen Leistungen gerne entgegen, überhören aber gleichzeitig, dass die jeweiligen Projekte auch einen Appell enthalten: Leitet Reformen ein, die

innovativen Beiträgen den Weg in den Mainstream eröffnen! In der Engagementdebatte unter den Aktiven kommt es unter solchen Umständen dann auch zu negativen Gewöhnungseffekten. Wenn es um Anforderungen an Behörden, Politiker und Verwaltungen geht, überschreitet die eigene Phantasie kaum mehr den engen Horizont von Subventionsforderungen.

Gerade vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach Mitsprachemöglichkeiten bei Planungen der kommunalen und staatlichen Seite so wichtig. Politik und Professionelle zum Mitdenken und nicht nur zur Mitfinanzierung einzuladen, kann helfen, der Schrumpfung sozialer Projekte auf eine bessere Verwaltung von Notlagen entgegenzuwirken.

Projekte für mehr Engagement durch Mitsprache und Mitentscheiden müssen sich aber oft erst noch lösen aus der traditionell starken und einseitigen Bindung an die Vorstellung, dass Politik und Professionelle weiterhin alles machen sollen und können – nur eben, dank mehr Bürgerbeteiligung, besser als bisher. Die alte Forderung nach mehr Einfluss durch mehr Mitsprache sollte sich heute stärker darauf richten, innovative soziale Projekte aufzuwerten, wo versucht wird, durch eigene praktische Leistungen Einfluss zu gewinnen. Soziales Engagement könnte dann nicht nur in den Nischen leben, die das gegebene institutionelle Gefüge lässt, sondern von seiner stärkeren Öffnung profitieren.

Sicherlich, Engagement in Form von freiwilliger praktischer Mitarbeit und Selbstorganisation und Engagement in Foren der Mitsprache und Mitentscheidung sind vielfach eigenständige Felder. Nicht bei jedem Engagement lässt sich das eine mit dem anderen verbinden. Aber erst in einer Perspektive, die beide Elemente stärker zusammendenkt und vernetzt, können neue Verantwortungsteilungen auch als ein Zugewinn an Demokratie erfahren werden. Im Schulbereich z. B. geht es dann darum, Elternvertretungen und Fördervereine zusammenzubringen, im Umweltbereich um das Zusammenwirken der lokalen Energiegenossenschaft und der am Dialog über ein neues kommunales Energiekonzept Beteiligten. „Ehrenamt“ und „Mitsprache“ dürfen nicht länger getrennt gedacht werden, wenn aus innovativen Projekten und Engagement Anstöße für einen anderen Wohlfahrtsmix werden sollen.

Adalbert Evers war bis Herbst 2013 Professor für Vergleichende Gesundheits- und Sozialpolitik an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Seine Schwerpunkte sind Theorien des Sozialstaats und der Sozialpolitik, Dritter Sektor und Zivilgesellschaft, persönliche soziale Dienstleistungen im internationalen Vergleich, Governance Konzepte, Partizipation und bürgerschaftliches Engagement.

Kontakt: Adalbert.Evers@uni-giessen.de

Literatur:

Evers, Adalbert / Olk, Thomas 1996: Wohlfahrtspluralismus, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Evers, Adalbert / Ewert, Benjamin 2010: Hybride Organisationen im Bereich sozialer Dienste. Ein Konzept, sein Hintergrund und seine Implikationen. In: Klatetzki, T. (Hrsg.): Soziale Dienstleistungsorganisationen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103–128.

Evers, Adalbert 2011: Wohlfahrtsmix im Bereich sozialer Dienste, in: Evers, A./ Heinze, R.G./ Olk, Th. (Hg.): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Klie, Thomas / Roß, Paul Stefan 2005: Wie viel Bürger darf's denn sein? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 36 (4), S. 20-43.

14. Kinder- und Jugendbericht 2013, Kapitel 2: Private und öffentliche Verantwortung in neuen Mischungsverhältnissen, S. 63-74. Online unter:

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/14-Kinder-und-Jugendbericht.property=pdf.bereich=bmfsfj.sprache=de.rwb=true.pdf>.