

# Gemeinnützige Organisationen als Säulen für die Demokratie

Rolf G. Heinze

## 1. Einführung

Sowohl in öffentlichen Diskursen als auch in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen sind spätestens seit der Corona-Pandemie Fragen der Gemeinwohlökonomie wieder auf die politische Tagesordnung gekommen. So werden in sozialwissenschaftlichen Diskursen die Daseinsvorsorge und zukunftsfähige soziale Infrastrukturen diskutiert und ebenso wird in wirtschaftspolitischen Medien das Thema Gemeinschaftseigentum und Commons behandelt. Insgesamt hat sich in den letzten Jahren die Debatte um eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und dem Staat intensiviert. Der Staat ist in der derzeitigen multiplen Krisensituation einerseits als Entscheidungs- und Leistungsträger mehr denn je gefragt, allerdings selbst mit Ungewissheiten und Wissensdefiziten konfrontiert und deshalb auf Kooperation angewiesen. Über wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure (Organisationen aus dem Wirtschaftsbereich und der Arbeitswelt wie Gewerkschaften, Unternehmerverbände, aber auch Genossenschaften und Wohlfahrtsverbände) wird deshalb versucht, *neue Steuerungsressourcen* zu gewinnen.

Gemeinwohl startet lokal und hat seine Basis in der Vielfalt der Zivilgesellschaft, bei Verbänden, Kirchen und Gewerkschaften, in demokratischen Initiativen der Bürgerbeteiligung, Stiftungen und Genossenschaften. Gemeinwohl kann nicht staatlicherseits dekretiert werden. Es bedarf aber gesetzlicher und politischer Strukturen, die gemeinwohlorientierten und demokratischen Initiativen vor Ort einen Rahmen geben und sie stützen. (Vogel 2024, S. 45; vgl. Römmele 2024, 193ff.; Sharp 2024; Trappmann und Schulz 2024).

Die vielfältige deutsche Zivilgesellschaft ist jedoch nach Corona schwächer geworden, gerade traditionelle Verbände leiden unter Organisationsmüdigkeit und sind von Vertrauensverlusten betroffen. Parallel zum Rückzug in Kokons hat sich das Bedürfnis nach individueller *Sicherheit* verstärkt – es zeichnet sich ein Trend zur vulnerablen Gesellschaft ab, in der immer mehr

Menschen veränderungsschöpft sind und sich nach Kontinuität sehnen (vgl. Mau, Lux, Westheuser 2023; Reckwitz 2024, 373ff; Reinbacher 2024). Gleichzeitig ist die Unzufriedenheit mit der Politik und der Verwaltung angewachsen, viele fühlen sich überfordert und überreglementiert. Ein Grund ist neben den multiplen Risiken die im deutschen Sozialsystem dominierende komplexe Zuständigkeitsverteilung, die zur Versäulung („Silos“) beiträgt und dazu führt, dass sich viele Menschen im Dickicht der Bürokratien und Vorschriften nicht mehr zurechtfinden. Dies gilt insbesondere für soziale Problemlagen, indem die Zahl der Gesetze zur Unterstützung in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat. Zusammengenommen führen diese verschiedenen Phänomene zu einem Vertrauensverlust, der demokratische Institutionen schwächt.

Im Folgenden wird anhand der institutionalisierten Machtstellung und der Leistungspotenziale der freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen für das deutsche Sozialmodell und die Demokratie analysiert. Ebenfalls werden die Herausforderungen für das kooperative Sozialmodell thematisiert und diskutiert, welche Rolle wissenschaftliche Beratung und der Wissenstransfer bei der Gestaltung der Transformation einnehmen können. „Gesellschaftliche Transformation ist fast nie ein Programm, sondern muss sich praktisch ereignen. Man muss sich an die Dinge gewöhnen können, die neu sind, dann verlieren sie ihre Bedrohlichkeit“ (Nassehi 2024, S. 216).

## *2. Stellung der Wohlfahrtsverbände im deutschen Sozialmodell*

Sowohl in den soziologischen Diskursen zur „Großen Transformation“ als auch in Studien zur Daseinsvorsorge wird die Spezifik der sozialen Infrastruktur in Deutschland und die Realität gemeinnütziger Organisationen wie beispielsweise Wohlfahrtsverbände (mit über 125.000 Einrichtungen und Diensten und über 2 Millionen hauptamtlich Mitarbeitenden) nicht hinreichend wahrgenommen.

Als intermediäre Akteure verfügen Wohlfahrtsverbände über eine besondere Art und Weise der Steuerung und Koordination beziehungsweise Governance, die sie von Staat und Markt unterscheidet: Weder Hierarchie noch preisvermittelter Markttausch steuern und koordinieren das Handeln in Non-Profit-Organisationen, sondern vielmehr solidarisch-reziproke Formen, denen dezidierte sozialmoralische Vorstellungen zugrunde liegen. Erfahrungs- und vertrauensbasierte Erwartungen auf

Gegenseitigkeit bilden die sozialkulturellen Grundlagen von Non-Profit-Organisationen. Dementsprechend wird ihnen – etwa im Unterschied zu staatlichen Organisationen und privatwirtschaftlichen Unternehmen – zugeschrieben, dass sie in der Lage sein sollen, die sozialkulturellen Grundlagen moderner Gesellschaften, von denen insbesondere Staat und Wirtschaft „zehren“, fortlaufend neu zu erzeugen. (Backhaus-Maul 2019, S. 88–89; vgl. Heinze, Lange, Sesselmeier 2018).

Diese produktive Gestaltungsrolle der *Non-Profit-Organisationen* wird aber nicht nur in den derzeitigen sozialwissenschaftlichen Diskursen kaum gewürdigt, sondern ist auch in der Öffentlichkeit kaum bekannt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die relative Unübersichtlichkeit der Freien Wohlfahrtspflege, die sich vertikal und horizontal in einer Vielzahl unterschiedlicher und zugleich relativ eigenständiger Non-Profit-Organisationen ausdifferenziert, die als Mitgliedsorganisationen, Interessenverbände und Dienstleistungsorganisationen tätig sind. Ein solches Miteinander öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege ist im internationalen Vergleich einmalig. Rund drei Viertel der sozialen Dienste in Deutschland werden von den Wohlfahrtsverbänden angeboten, was in der Öffentlichkeit oft nicht adäquat registriert wird. In Nordrhein-Westfalen (NRW) sind bei den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege über 750.000 hauptamtlich Mitarbeitende beschäftigt. In den letzten Jahren hat sich die Angebotsstruktur des organisierten Sozialen weiter pluralisiert und es sind weitere Träger über die etablierte Wohlfahrtspflege hinzugekommen. Hier sind die Social Entrepreneurs (Sozialunternehmen) zu nennen, die auch in Deutschland an Bedeutung gewonnen haben. Die Wohlfahrtsverbände spielen dabei aufgrund ihrer im Subsidiaritätsprinzip sozialrechtlich verankerten Vorrangstellung eine zentrale Rolle.

Das Subsidiaritätsprinzip prägt im Sinne einer institutionellen Rangordnung auch die Angebote an sozialen Diensten und Einrichtungen auf der kommunalen Ebene. Es kommt zu einem Vorrang der Wohlfahrtsverbände, Kirchen und anderer privater Träger gegenüber den Kommunen, die erst nachrangig tätig werden, denen aber der Gewährleistungs- und Finanzierungsauftrag zukommt. (Bäcker, Naegele, Bispinck 2020, S. 28).

Die freigemeinnützige Wohlfahrtspflege als ein wesentlicher Teil der organisierten Zivilgesellschaft unterscheidet sich im Selbstverständnis vom Marktsektor durch eine von der Gewinnorientierung abweichende Wertgebundenheit. Vom Staatssektor unterscheidet sie sich in ihrer Selbstdar-

stellung durch die gesellschaftliche Verwurzelung, allerdings gibt es in Deutschland eine traditionell ausgeprägte Verknüpfung mit dem Wohlfahrtsstaat, sodass von einem dualen System gesprochen werden kann. Wohlfahrtsverbände sind aber nicht nur eine wesentliche Säule des Systems sozialer Sicherung, sondern prägen das soziale Zusammenleben vor Ort, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und damit die lokale Demokratie. Bereits seit Jahrzehnten ist so

eine besondere Form der Co-Produktion entstanden, innerhalb derer der öffentlichen Hand vor allem die Funktionen der Finanzierung und Regulierung des Wohlfahrtsstaates zukommt und zivilgesellschaftliche Akteure als Betreiber von Krankenhäusern, Kindertagesstätten, Alten- und Pflegeheimen und vielen weiteren Einrichtungen in Erscheinung treten. Caritas, Diakonisches Werk, Deutsches Rotes Kreuz, die Arbeiterwohlfahrt, die zahlreichen Mitgliederorganisationen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und viele lokale Vereine und Stiftungen sind somit das Gesicht des deutschen Wohlfahrtsstaates. (Freise und Zimmer 2019, S. 11–12).

Die Wohlfahrtsverbände haben sowohl einen privilegierten Status als Anbieter sozialer Dienstleistungen als auch direkten Zugang zu Entscheidungsorganen durch die funktionale Repräsentation in kommunalen Ausschüssen – im Jugendhilfeausschuss sogar mit Stimmrecht. In allen wesentlichen Sozialgesetzbüchern (SGB) ist fixiert, dass öffentliche Träger auf eigene Angebote verzichten sollen, sofern diese durch freie Träger erbracht werden können. Die *Koproduktion* im Feld sozialer Dienste ist also rechtlich und auch in der Praxis fest verankert. Die Vor- und Nachrangregelungen im Sozialrecht eignen sich aber nicht unbedingt als eindeutige gesellschaftspolitische Handlungsanweisung in Fragen einer nachhaltigen Da-seinsvorsorge und deshalb sind auf kommunaler Ebene auch immer wieder Konflikte vorprogrammiert. Die privilegierte Stellung der Wohlfahrtsverbände leitete sich auch daraus ab, dass sie eine größere Nähe zu den persönlichen Lebensumständen der Bürger\*innen für sich reklamierten. Nicht hinreichend thematisiert wurde hierbei die wachsende Professionalisierung und Bürokratisierung auch der verbandlichen Wohlfahrtspflege, die sich in manchen Punkten – gerade auch im Urteil der Klient\*innen – kaum noch von der staatlichen und kommunalen unterscheidet.

Es ist fraglich, ob es in der konkreten, d. h. unmittelbaren Diensteerbringung der Wohlfahrtspflege überhaupt noch Unterschiede zu öffentlichen

oder privat-gewerblichen Angeboten gibt. Die Prozesse der Zentralisierung, Bürokratisierung, Ökonomisierung und neuerdings der Digitalisierung haben auch auf die Wohlfahrtsverbände und ihre Angebote übergegriffen. Dies gilt in besonderer Weise für die professionelle Pflege. (Bäcker et al. 2020, S.1133; vgl. auch die Beiträge in: Heinze et al. 2018).

Die Größe und Bürokratisierung der Wohlfahrtsverbände, aber auch die engen Verflechtungen mit staatlichen Institutionen haben anderseits die Frage aufgeworfen, ob dieser Non-Profit-Sektor wirklich eine Alternative zur staatlichen Steuerung darstellt oder ob er nicht ein öffentlich gefördertes „Kartell“ ist, das interne Konkurrenz zwischen den Verbänden durch Marktaufteilung tendenziell ausschaltet. Diese Kartellhypothese kann je nach Diskurskonjunktur in eine eher links-alternative und eine ordnungspolitisch-marktliberale Spielart unterschieden werden. Aus alternativer Sicht wird insbesondere der Ausschluss mancher sozialer Bewegungen und Selbsthilfegruppen thematisiert. Die ordnungspolitisch-wirtschaftsliberale Seite (u. a. von der Monopolkommission der Bundesregierung) kritisiert wettbewerbsverzerrende Aspekte des faktischen Oligopols der Wohlfahrtsverbände und den Ausschluss privatgewerblicher Anbieter. Gegenwärtig ist diese Kritik an Wohlfahrtsverbänden etwas verstummt, insbesondere von marktliberaler Seite. Aufgrund der Erfahrungen mit Privatisierungen im Gesundheits- und Sozialbereich und der neuen Herausforderungen an die Daseinsvorsorge gewinnen demgegenüber eher gemeinwohlorientierte Organisationsformen an Attraktivität – auch dadurch, dass sie anders als marktliche Lösungen kosteneffizienter sein können, da keine Abflüsse an Investoren zu verzeichnen sind und sie zugleich für mehr Transparenz und Mitsprache der Nutzenden stehen. Nicht nur die Freie Wohlfahrtspflege ist dynamisch gewachsen, auch andere gemeinwohlorientierte Formen haben an Bedeutung gewonnen (vgl. Heinze 2020).

Einerseits zeichnet sich das deutsche Sozialwesen durch die Koproduktion und damit Partizipationsmöglichkeiten für gesellschaftliche Organisationen aus, andererseits weist es eine hohe Fragmentierung und Intransparenzen aus, was zu Schnittstellenproblemen führt, die in den letzten Jahren größer geworden sind, weil viele Herausforderungen (etwa der demografische Wandel, die Digitalisierung oder die Klimakrise) nur gelöst werden können, wenn die siloartige Bearbeitung der Probleme überwunden wird. Der Nationale Normenkontrollrat der Bundesregierung (2024) spricht von *Komplexitätsfallen des Sozialstaates*, der zu einem „Sanierungsfall“ gewor-

den ist und der trotz relativ hoher finanzieller Aufwendungen auch von Expert\*innen kaum noch verstanden wird.

Der Sozialstaat teilt Zuständigkeiten nach den Instrumenten auf, die er bereithält. Bürger haben aber Problemlagen, die quer zu diesen Zuständigkeiten liegen. Ob kommunale Jugendhilfe, Schulbehörde, Gesundheitsamt, Jobcenter oder Arbeitsagentur, jeder Akteur handelt in der Logik seiner Zuständigkeiten und im Rahmen der gesetzlichen Restriktionen, die seine Arbeit bestimmen. Dabei werden Zuständigkeitsgrenzen zu Kooperationshürden. (Cremer 2024; vgl. auch Bogumil, Hafner, Heinze 2021; Bogumil und Gräfe 2024).

Diese Diagnose wird inzwischen auch von den beteiligten Akteuren als Problem wahrgenommen, allerdings ist es in einem hochregulierten Land wie Deutschland außerordentlich schwierig, einen Wandel by design zu steuern und die institutionalisierten verbandlichen Machtpositionen im Sozialsektor können auch Innovationen bremsen.

### *3. Wohlfahrtsverbände als „schlafende Riesen“ auf dem Arbeitsmarkt*

Die durch das Subsidiaritätsprinzip sozialrechtlich abgesicherte hervorgehobene Stellung hat die Verbände zu inkorporierten Institutionen des deutschen Wohlfahrtsstaates gemacht – und gleichzeitig zu großen Arbeitgebern, was allerdings oft nicht bekannt ist. So sind beispielsweise in den verschiedenen Caritas-Einrichtungen bundesweit fast 700. 000 Mitarbeitende beschäftigt, damit zählt dieser Verband zu den größten Arbeitgebern in Deutschland. Dies gilt auch für die Diakonie mit inzwischen rund 630. 000 Mitarbeitenden (in ebenfalls dezentralen Strukturen organisiert). Insgesamt arbeiten bei den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege fast 2,1 Millionen Menschen hauptamtlich; die meisten davon (59 %) in Teilzeit. Die Zahl der Einrichtungen und Betten/Plätze bei den Wohlfahrtsverbänden ist seit 2000 jeweils um rund ein Drittel, die der Beschäftigten noch deutlich stärker angestiegen. Diese erheblichen Zuwächse in den letzten Jahrzehnten machen sie zu „Profiteuren“ des sozialen Wandels und, in letzter Zeit, der angewachsenen Problemlagen. In der Kinder- und Jugendhilfe stellen wohlfahrtsverbandliche Einrichtungen (regional unterschiedlich) derzeit rund 50 % und in der stationären Altenpflege rund 30 % des Gesamtangebotes (in Teilbereichen wie beispielsweise Angebote der Eingliederungshilfe) liegt der Anteil noch wesentlich höher.

Nach der Anzahl der Mitarbeitenden ist der Altenhilfebereich am größten, hier sind mit 551.278 Personen über ein Viertel aller Beschäftigten (27 Prozent) tätig. An zweiter Stelle steht die Kinder- und Jugendhilfe mit 472.822 Beschäftigten, das entspricht einem Anteil von 23 Prozent, drittgrößter Bereich ist die Gesundheitshilfe mit etwas mehr als einem Fünftel der Beschäftigten, nämlich 437.263 Personen. (BAGFW 2023, S. 6).

Dass die Wohlfahrtsverbände eine tragende Säule des Arbeitsmarktes sind, die in den letzten Jahren noch an Bedeutung gewonnen hat, gilt auch in traditionellen Industrieregionen wie dem Ruhrgebiet, wo sich in den letzten Jahrzehnten Beschäftigung primär im *Dienstleistungssektor* und hier insbesondere in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft und im Hochschul- und Forschungssektor aufbaute. So sind beispielsweise in Dortmund (einer traditionellen Industriestadt) über 80 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungssektor aktiv. Ein großer Teil ist in der freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege tätig; nach Angaben der Wohlfahrtsorganisationen waren bereits im Jahr 2019 bei ihnen über 17.500 Mitarbeitende in einer Voll- und Teilzeitbeschäftigung aktiv. Welchen Stellenwert die Beschäftigung durch die Wohlfahrtspflege einnimmt, wird insbesondere durch einen Vergleich mit anderen Arbeitgebenden der Stadt deutlich. So hat die Stadtverwaltung Dortmund aktuell rund 11.0000 Mitarbeitende insgesamt und die Technische Universität Dortmund zählt rund 6.600 Beschäftigte. Dieser Status als „Hidden Champions“ auf dem Arbeitsmarkt wurde erst langsam registriert; lange Zeit blieb die beschäftigungspolitische Bedeutung im Schatten. Der Sozialsektor hat ebenfalls in anderen vergleichbaren westlichen Ländern in den letzten Jahrzehnten einen beträchtlichen Bedeutungsgewinn erfahren.

In fast allen Ländern der EU sieht es ähnlich aus, denn auch dort nimmt im Hinblick auf die Zahl der Beschäftigten und auf das Arbeitsvolumen die Bedeutung des Sozialwesens zu. In manchen Staaten, namentlich in Skandinavien und in Teilen Westeuropas spielt dieser Wirtschaftsbereich bereits eine viel größere Rolle als in der Bundesrepublik. Wenig überraschend ist, dass nahezu überall das Sozialwesen eine enorm hohe Arbeitsintensität vorweist und zugleich aufgrund relativ geringer Entlohnung die statistisch gemessene Arbeitsproduktivität gering ist. (Brenke, Schlaag, Ringwald 2018, S. 313).

Nimmt man die Gesundheits- und Sozialwirtschaft zusammen, dann werden die wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bedeutung und vor allem die Dynamik dieser Sektoren offensichtlich. Verschiedene Studien sprechen davon, dass hier rund 15 % der Beschäftigten erwerbstätig sind (vgl. Dahlbeck und Hilbert 2017). Hinzu kommt die starke regionale Einbettung in die Wirtschaftsstrukturen vor Ort; das heißt die Einkommens- und Investitionsimpulse aus dem Sozial- und Gesundheitssektor verbleiben fast vollständig dort und schaffen Beschäftigungsverhältnisse in anderen Branchen. Diese hohe sozial- und beschäftigungspolitische Bedeutung der verbandlichen Wohlfahrtspflege ist umso bemerkenswerter, da in den letzten Jahrzehnten ein politischer Wandel hinsichtlich der Erbringung sozialer Dienste zu verzeichnen ist. Der größte Paradigmenwechsel stellte die Einführung der Pflegeversicherung (1995) dar, in der der bis dato herrschende Vorrang für wohlfahrtsverbandliche Dienste und Einrichtungen (reguliert durch das Subsidiaritätsprinzip), durch einen Wettbewerb zwischen privat-gewerblichen und frei-gemeinnützigen Trägern ersetzt wurde. Dieser Politikwandel hatte im Feld der Altenhilfe erhebliche Folgewirkungen, indem ein Pflegemarkt entstand, der im ambulanten Sektor mehrheitlich von privat-gewerblichen Diensten geprägt wird. Obwohl vor allem im Gesundheitssektor und der Altenpflege die Zahl der privat-gewerblichen Anbieter in den letzten Jahrzehnten erheblich angestiegen ist, stehen dennoch die zentralen gemeinnützigen Säulen des Wohlfahrtssystems noch, sie zerfasern sich jedoch und es kommen neue Akteure hinzu.

Die Bestimmung der Stellung der Freien Wohlfahrtspflege erfolgt nicht mehr ausschließlich entlang der bipolaren Konstellation ‚öffentliche‘ und ‚freie Träger‘ Wohlfahrtspflege. Die ‚privat-gewerbliche‘ Trägerschaft hat für deren Bestimmung an Bedeutung gewonnen. Privat-gewerbliche Träger haben einen großen und stetig wachsenden Anteil an der entgeltfinanzierten Leistungserbringung. Mit Großkonzernen, Beratungsgesellschaften, Finanzinvestoren, Stiftungen und ‚Social Entrepreneurs‘ sind zudem Akteure hinzugekommen, die die Wohlfahrtspflege ‚neu‘ für sich entdeckt haben. (Steinke und Bibisidis 2018, S. 269).

Von dieser Marktlogik zu unterscheiden sind die auch im Sozial- und Gesundheitssektor festzustellenden Prozesse der Ökonomisierung. In der Gesundheits- und Sozialwirtschaft und auch in den einschlägigen wissenschaftlichen Disziplinen waren und sind die Ökonomisierungsschritte umstritten; von großen Teilen der Praxis wurden sie anfänglich mit Fassungslosigkeit zur Kenntnis genommen und werden teilweise noch

heute bekämpft. Ökonomisierung meint im Grundsatz, dass ökonomische Überlegungen und Regelungsprinzipien in solchen Bereichen verstärkt zur Anwendung kommen, die bislang eher öffentlich-bürokratisch oder gemeinschaftlich organisiert und erbracht wurden. Solche Trends zur Ökonomisierung haben in den letzten Jahrzehnten in Deutschland in vielen Bereichen eine große Rolle gespielt – angefangen bei der öffentlichen Verwaltung über die Wohnungswirtschaft oder den Bildungsbereich. Ganz besonders betroffen war das Gesundheits- und Sozialwesen. Für die Befürwortenden ist mehr Markt und Wettbewerb der „Königsweg“, um unternehmerische Kräfte für mehr Leistung, bessere Qualität und höhere Produktivität zu mobilisieren. Kritiker\*innen problematisieren die Folgen der Ökonomisierung (und der damit oft verbundenen Privatisierung) zum einen als Entprofessionalisierung der Gesundheits- und Sozialarbeit. Zum anderen betonen sie, die Ökonomisierung setze etablierte Dienstleistungsstrukturen so unter Druck, dass die Dienstleistungsqualität – gerade auch bei den Bildungs- und Einkommensschwachen – leide.

Aber auch die Wohlfahrtsverbände stehen in der Kritik; ihre unangefochtene Stellung wurde in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten hinterfragt. Einerseits beziehen sich diese auf soziale Wandlungsprozesse, wobei sich die Frage stellt, ob die Wohlfahrtsverbände noch der sozialen Vielfalt entsprechen und in der Gefahr stehen, den Anschluss an die individualisierten Sozialstrukturen und die gewachsene Pluralisierung der Lebenswelten zu verlieren. Andererseits trifft sie die Sparpolitik und neuere Steuerungsphilosophien, die erhebliche organisatorische Herausforderungen darstellen. Einige Träger geben diesen Druck durch die Übertragung betriebswirtschaftlicher Muster (zum Beispiel Outsourcing), die teilweise unreflektiert aus der Privatwirtschaft übernommen werden, an ihre Organisationen und Beschäftigten weiter. Wurden diese Veränderungen in der Wohlfahrtsbranche zunächst kaum öffentlich registriert, so lösen sie inzwischen Proteste von Beschäftigten und Gewerkschaften aus. Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis werden bei den Wohlfahrtsverbänden seit einiger Zeit konstatiert und öffentlich kritisiert. Berichte über Lohndumping durch Ausgliederungen, atypische Beschäftigungen, Werkverträge etc. breiten sich aus. Die normativen Postulate und die Empirie gehen immer stärker auseinander.

Den institutionell eingebundenen Verbänden wird nicht mehr automatisch eine Organisationsvitalität zugeschrieben. Deshalb überrascht es auch nicht, wenn viele dieser traditionellen Sozialorganisationen entweder kaum (vor allem von Jugendlichen) oder eher als „verkrustet“ wahrgenommen

werden. Der fehlende Nachwuchs entwickelt sich immer mehr zu einem zentralen Organisationsproblem und zudem hat die Corona-Krise das soziale Engagement eingeschränkt, was u. a. in der 2022 durchgeführten Erhebung zum zivilgesellschaftlichen Engagement (ZiviZ-Survey 2023) herausgestellt wurde:

Die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten während der Corona-Pandemie stellten Organisationen vor besondere Herausforderungen in der Gewinnung und Bindung von Mitgliedern und freiwillig Engagierten. Mehrheitlich waren die Zahlen an Mitgliedschaften und freiwillig Engagierten in den vergangenen fünf Jahren stabil. Dennoch berichten 21 Prozent der Organisationen in der aktuellen Erhebungswelle von rückläufigen Engagiertezzahlen. Das sind mehr als in 2012 (15 Prozent) und 2016 (17 Prozent). Auch wenn sich dadurch noch kein flächendeckender Rückgang im Engagement belegen lässt, zeigt sich, dass einzelne Segmente der Zivilgesellschaft durchaus vor großen Herausforderungen in der Bindung und Rückgewinnung von Engagierten stehen. (Schubert, Tahmaz, Krimmer 2023, S.1).

Das eingespielte Zusammenwirken von Staat und Wohlfahrtsverbänden hat über das geschrumpfte Engagementpotenzial hinaus allgemein in den letzten Jahren Legitimationsverluste erlitten. Trotz mancher kritischen Einschätzungen und der pluralisierten Governance-Konstellationen hat sich das System der Wohlfahrtspflege aber nicht nur relativ stabil gezeigt, sondern expandiert weiter. Mit der Vielzahl von Einrichtungen und Beschäftigten sind sie weiterhin prägende Akteure im Feld sozialer Dienste, genießen im Sozialsektor systemische Bedeutung und haben überdies zentrale Bedeutung für das Funktionieren der Zivilgesellschaft und Demokratie vor Ort.

Kritik an den Wohlfahrtsverbänden bekommt nicht nur Nahrung durch vom Normalarbeitsverhältnis abweichende Beschäftigungsformen, sondern auch durch undurchsichtige Geschäftsbeziehungen und überhöhte Gehälter der Führungszirkel in einzelnen Wohlfahrtsverbänden. Zudem haben die Ökonomisierungsverläufe im Sozial- und Gesundheitssektor, die eher auf Absicherung des Status quo denn auf Innovationen setzende Strategien in den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege sicherlich begünstigt. „Um die Marktstellung zu halten, konzentrieren sich Dienstleister im Sinne einer ‚Selbstbeschaffungs‘-Strategie auf bestandssichernde und ‚profitable‘ Produktlinien und haben weniger Potentiale, in innovative Dienstleistungsangebote zu investieren“ (Langer 2018, S. 122).

#### 4. Der neue Stellenwert von gemeinwohlorientierter Daseinsvorsorge

Es gibt sowohl mit dem schon traditionell zu nennenden Subsidiaritätsprinzip als auch in den gegenwärtigen Diskussionen um eine zukunfts-fähige und resiliente Daseinsvorsorge einen Konsens, dass öffentliche Güter und Leistungen nicht nur vom Staat angeboten werden sollten, sondern gerade in Deutschland ein starker freigemeinnütziger Sektor existiert. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Verunsicherungen kommt gemeinnützigen Organisationsformen sogar eine neue Bedeutung zu und sie kommen auch in verschiedenen Feldern der Daseinsvorsorge auf die politische Tagesordnung. Wohlfahrtsverbände, aber auch Genossenschaften als Organisationen der Selbsthilfe und als Wertegemeinschaft können beispielsweise den *sozialen Zusammenhalt* stärken, der durch die gesellschaftlichen Zersplitterungsprozesse in vielen Bereichen geschwächt wirkt. Generell schwingt das Pendel von einer radikalen Marktorientierung wieder um in Richtung einer Renaissance öffentlicher oder „gemischtwirtschaftlicher“ Regulierungen. Die aktuelle Fokussierung auf gemeinnützige Organisationen darf jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass der Staat schon immer auf die selbstverantwortliche Koproduktion gesellschaftlicher Akteure angewiesen war. In Deutschland hat sich auf Basis des Subsidiaritätsprinzips eine vielschichtige Soziallandschaft gemeinnütziger Organisationen etabliert, aber auch die Energie- und Wasserversorgung sind ohne die gemeinwirtschaftlichen Organisationen nicht denkbar. Als korporative Akteure verfügen sie über ein nicht zu unterschätzendes Selbstgestaltungspotential, das die Steuerungsmöglichkeiten des Staates ergänzt.

Auch in der Regierungspolitik werden inzwischen die Grenzen der eigenen Handlungsfähigkeit gesehen; in vielen Fragen sind staatliche Institutionen auf die Koproduktion und selbstverantwortliche Eigenleistung individueller wie kollektiver gesellschaftlicher Akteure angewiesen. Dies wird deutlich sichtbar bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf alternative gemeinwohlorientierte Organisationsformen. Da über den Markt viele Aufgaben (z. B. Theater, Museen oder Schwimmbäder, ganz zu schweigen von sozialen Betreuungsformen) nur begrenzt oder gar nicht organisiert werden können, werden *solidarökonomische Organisationsformen* zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen.

So ein Thema wie dezentrale Energieselbstversorgung ist ein zunehmendes Thema. Wasserversorgung ist ein Thema der Bürgerselbstverwaltung. Da sieht man aber die Achillessehne im Kapitalaufwand. Dieser scheint ein zentrales Thema zu sein, aber ich glaube in dem Bereich

soziale Dienstleistung, also Gesundheit, Alter, Soziales, Kindheit und Jugend, da wird die Frage, wie man PPPs unter Einbezug verschiedener Formen bürgerschaftlichen Engagements forciert, sicherlich zunehmen. Da wird man sich fragen, ob dies genossenschaftliche oder auch genossenschaftsähnliche Lösungen sind. (Schulz-Nieswandt 2017, S. 352–353.; vgl. Abt, Blecken, Bock, Diringer, Fahrenkrug 2022; Heinze 2020; Heinze und Wilde 2025).

Jedoch ist dabei zu bedenken, dass die Wohlfahrtsorganisationen komplexe Non-Profit-Organisationen sind, das heißt Mitgliedsorganisationen, Interessenverbände und Betreiberinnen von sozialen Diensten und Einrichtungen. Komplexitätssteigernd kommt hinzu, dass sie vertikal gegliedert und horizontal ausdifferenziert und in allen Feldern von Sozial- und Gesundheitsdiensten bundesweit tätig sind. Zudem verfügen die den Spitzenverbänden auf Bundesebene nachgeordneten Organisationen in der Regel über eine beachtliche organisationale und rechtliche Eigenständigkeit. Zwischen den verbandlichen Funktionen als Assoziation, Interessenverband und Betrieb bestehen deshalb latente Spannungsverhältnisse. Als Interessenverbände sind sie Advokaten schwacher sozialpolitischer Gruppen und zugleich Lobbyisten im eigenen Verbandsinteresse. Als Sozialbetriebe sind sie gefordert, zugleich qualitativ hochwertige personenbezogene Dienstleistungen bereitzustellen, Transparenz gegenüber Bürger\*innen, Klient\*innen und Kunden zu gewährleisten, arbeits- und tarifrechtlich faire Arbeitgeber zu sein, wirtschaftliche Erfolge zu erzielen und zugleich die Compliance-Grundsätze zu erfüllen.

In den aktuellen internationalen politischen Debatten spielen alternative Modelle zur Förderung gemeinnütziger Dienste inzwischen eine wichtige Rolle. Nicht nur in Deutschland zielen deshalb strategische Überlegungen zu einer neuen Infrastrukturpolitik in diese Richtung. Benötigt werden dazu „Hybridorganisationen und fundamentalökonomische Bündnisse, in denen entweder lokale/regionale Verwaltungen oder intermediäre Institutionen die Führung übernehmen, um die Politik zu einer Erneuerung der Fundamentalökonomie zu bewegen“ (Foundational Economy Collective 2019, S. 233). Interessant ist das breite politische Spektrum in Deutschland, das sich für eine Öffnung gegenüber solidarökonomischen Strategien ausspricht und nahezu alle politischen Strömungen umfasst. Auf EU-Ebene wird ebenfalls die Revitalisierung des Solidar- und Genossenschaftsgedankens im Rahmen der Debatte um soziale Innovationen angestrebt. Um den oft noch fragilen Zustand dieser neuen Organisationsformen (etwa

Bürger- und Sozialgenossenschaften, Sozialunternehmen) zu beschreiben, könnte man von einem demokratischen Experimentalismus auf dezentraler Ebene sprechen (vgl. Sabel 2012; Sabel, Zeitlin, Quack 2017), der sich in Reaktion auf die wachsenden Globalisierungstendenzen und das Versagen hierarchischer Governance in einzelnen Bereichen herausgebildet hat.

Die Potenziale für die Bewältigung sozialer und ökologischer Herausforderungen, die in den neu entstandenen sozialen Initiativen enthalten sind, werden jedoch bislang bei Weitem nicht genutzt, was auch an der mangelnden Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und Organisationen vor Ort liegt (vgl. Thürling und Bayer 2023). Allerdings haben auf kommunaler Ebene die traditionellen politischen Verflechtungen zwischen einzelnen Wohlfahrtsverbänden und politischen Parteien an Bedeutung verloren und es kommt zu einer gewissen *Pluralisierung* des Kräftefeldes. Vor allem die konfessionellen Wohlfahrtsverbände sehen sich zudem einer wachsenden Kritik an ihren Arbeitsbedingungen ausgesetzt. Nur eine Minderheit der Unternehmen in der Sozialwirtschaft bietet Tarifverträge, verbreitet sind Spezialvereinbarungen und für die konfessionellen Einrichtungen gilt ein besonderes Arbeitsrecht. Insgesamt wird sich der Trend zur Hybridisierung und Zersplitterung im Wohlfahrtssektor fortsetzen. Durch die Corona-Krise wurde zwar die Bedeutung der Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialsektor anerkannt, aber dennoch sind die Arbeitsbedingungen weiterhin durch eine hohe Arbeitsintensität und oft vergleichsweise schlechte Bezahlung sowie befristete Beschäftigung geprägt.

Beschäftigung im sozialen Sektor erfolgt überproportional in Teilzeit, die Ausgestaltung der Arbeitszeiten ist häufig weniger attraktiv, Verträge werden immer noch öfter befristet als in den übrigen Sektoren, die Löhne sind zum Teil kaum konkurrenzfähig. Hinzu kommt eine problematische Diskrepanz zwischen professionellen Ansprüchen der Beschäftigten, ihre Aufgaben (Menschen zu pflegen, zu unterstützen, Hilfe in sozialen Problemlagen zu leisten etc.) entsprechend ihres Berufsethos in angemessener Weise zu erfüllen und der Realität von Zeit- und Resourcenknappheit, die eine solche Erfüllung nicht in zufriedenstellender Weise erlaubt. (Hohendanner, Rocha, Steinke 2024, S. 63).

Horizontale, integrierte Governanceformen verlangen den etablierten Verbänden jedoch einiges ab, da Branchengrenzen schwinden. Um die Gestaltungspotenziale zu nutzen, sind aber auch Politik und Verwaltung gefragt und müssen eine Interaktionsdynamik entfalten. Zudem müssen die Positivbeispiele gelungener Kooperationen viel breiter kommuniziert werden,

um der in Deutschland ausgeprägten Furcht vor dem Wandel aktiv zu begegnen. Ein Steuerungspessimismus darf nicht gepflegt werden, vielmehr gilt:

Ein offensiver Umgang mit den Anforderungen neuer Steuerungsmodelle und Sozialmanagement kann auch Spielräume für eine pragmatische Anpassung der Instrumente an die fachlichen Anforderungen eröffnen. In Zukunft wird die soziale Arbeit und Sozialwirtschaft nicht umhin-kommen, Rechenschaft über ihren Ressourceneinsatz, die Qualität ihrer Angebote und die erreichten Wirkungen abzulegen, ob dies unter dem Etikett „Management“ firmiert oder einem anderen. (Grohs 2018, S. 99).

Wie steht es aktuell vor diesem Hintergrund um soziale Innovationen in Deutschland und wie werden die Gestaltungsaufgaben von den etablierten Akteuren wahrgenommen? In den gemeinnützigen Organisationen hat sich erst langsam und nur in Teilbereichen eine Debatte darüber entwickelt, wie ein zukunftsfähiger Wohlfahrtsmix über die bestehenden Strukturen hinaus realisiert werden kann. Eher dominiert noch immer das „Interesse an sich selbst“ und gerade in Umbruchphasen klammern sich viele Verbände an ihr traditionelles Organisationsbild. Was kann in solchen Krisenphasen wis-senschaftliche Beratung und der Wissenstransfer und -austausch zwischen Hochschulen, Forschungszentren und der Sozialwirtschaft beziehungswei-se der Zivilgesellschaft leisten?<sup>1</sup>

### *5. Wissenschaftliche Beratung als Hebel zur Transformationssteuerung*

Auf sozialwissenschaftlicher Ebene ist hinsichtlich der Reichweite politi-scher Gesellschaftssteuerung in den letzten Jahren eher Skepsis eingekehrt. Dies sollte aber nicht als Verzicht auf wissenschaftliche Organisationsbe-beratung und eine sozialwissenschaftlich aufgeklärte Gesellschaftssteuerung verstanden werden, allerdings schon als Absage an eine naive Renaissance des Staates (vgl. Heinze 2009). Gefordert werden gerade von den Sozial-wissenschaften – neben differenzierten Analysen, die auch internationale Vergleiche einbeziehen – gesellschaftliche Mitverantwortung und Experi-mentierbereitschaft, um neue Handlungsoptionen auszuloten.

---

1 Der Verfasser war in den letzten Jahren u. a. an mehreren empirischen Untersuchun-gen in kommunalen Verwaltungen und Jobcentern in NRW beteiligt (vgl. Beckmann, Heinze, Schad, Schupp 2021; Beckmann, Heinze, Schad, Schupp 2022; Beckmann, Heinze, Schad, Schupp 2024; Bogumil et al 2021; Heinze und Schupp 2022).

Die multiplen Krisen der letzten Jahre sowie die Ausbreitung der „Entscheidungsgesellschaft“ mit all ihren Verunsicherungen, aber auch eine Erhöhung der Rationalitätsansprüche an Politik sind sicherlich zentrale Treiber für wissenschaftliche Politikberatung. Gerade in sozioökonomischen Umbruchphasen, zumal wenn sie mit der Erosion eines traditionellen Prosperitätsmodells verknüpft sind, werden *Unsicherheitszonen* systematisch erzeugt. Von der Wissenschaft werden Antworten hinsichtlich der Evidenz bestimmter Zusammenhänge erwartet (z. B. bei der Digitalisierung) und deshalb hat auch die Beratungsszene in den letzten Jahrzehnten eine erfolgreiche Karriere gemacht. Schaut man sich in Onlinesuchmaschinen die Häufigkeit dieses verwendeten Begriffs in Datenbanken an, wird eine markante Steigerung seit Ende der 1990er-Jahre deutlich. Vor dem Hintergrund des immensen Wachstums durch öffentliche Auftraggebende wird schon die „Berater-Republik“ ausgerufen. Angesichts des dynamischen Wachstums der Consultingbranche bestehe sogar die Gefahr, dass staatliche Institutionen Kompetenzen an nicht demokratisch kontrollierte Beratungsfirmen abgeben, was wiederum politische Gegenkräfte wie beispielsweise Lobbycontrol hervorrufen, die auf mehr Transparenz pochen und den Einfluss lobbyistischer Kreise auf politische Entscheidungen eindämmen wollen.

Generell provozieren Formen der wissenschaftlichen Beratung Fragen nach der demokratischen Legitimation und Kontrolle – dies gilt auch für Stiftungen (sowohl parteinahe als auch die vielen großen Stiftungen, die an Bedeutung gewonnen haben). Sie können mit einem Verlust an kritischer Öffentlichkeit einhergehen, weil sie teilweise intransparent sind. Diese Kritik wird umso heftiger, je mehr Expertenkommissionen geschaffen werden und deshalb sind solche Vorbehalte verständlich. Allerdings werden sie zumeist auf Anregung der Regierung oder der Parlamente gebildet und unterliegen damit einer öffentlichen Kontrolle. Wenn auch pauschale, verfassungsrechtlich und demokratietheoretisch begründete Vorbehalte deshalb nur begrenzt wirken, so sind doch strukturelle Abweichungen vom klassischen Prinzip politischer Entscheidungsproduktion zu konstatieren („Berliner Räterepublik“, Heinze 2002). Zudem sind auch wissenschaftliche Expertisen gerade in den letzten Jahren zum Gegenstand populistischer Proteste geworden, der sich allgemein gegen die Eliten richtet und antiwissenschaftliche Ressentiments befördert. Wissenschaft gerät damit selbst zunehmend in die Kritik (spektakulär in den USA) und deshalb sollte man auf Unabhängigkeit (und auch eine gewisse Zurückhaltung gegenüber medialen Inszenierungen) setzen.

Allerdings gibt es einen breiten Konsens, dass die Einbindung der Wissenschaft in politische Entscheidungsfindungen obligatorisch sein soll. Dieses Beratungsformat steht derzeit jedoch durch die Diskurse um *alternative Fakten* (vgl. Kumkar 2024) unter Druck – primär durch populistische Bewegungen, die auf Verschwörungstheorien setzen, aber auch Wissenschaftsaktivisten, die eher Lobbyarbeit präferieren, als auf wissenschaftliche Objektivität zu achten. In den letzten Jahren haben sich aufgrund der Akademisierung der Verwaltungen und Ministerien zudem die Grenzen zur „Politikberatung von innen“, das heißt die Mitwirkung von Planungsabteilungen, informellen Netzwerken, persönlicher Beratung etc. verändert. In den 1980er- und 1990er-Jahren wurde die wissenschaftliche Politikberatung durch externe Expert\*innen geprägt, die in verschiedenen Gremien und Netzwerken mit Politiker\*innen und Verwaltungsangehörigen zusammenkamen und ihr Fachwissen für zentrale Zukunftsfragen präsentierten. Ziel war die Vermittlung von *Orientierungswissen*, um den gesellschaftlichen Wandel zu gestalten (etwa in Fragen der demografischen Entwicklung, des Klimawandels, der sozialen Sicherung oder wie der Umbruch einer altindustriellen Region bewerkstelligt werden kann). Insgesamt haben sich so pragmatische Beratungskonzepte durchgesetzt, die auf ein kritisches, dialogisches Austausch- und Wechselverhältnis von Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik zielten. Auch in der wissenschaftlichen Beratungsliteratur wird ein dialogorientiertes Beratungsmodell, in dem die klassische Rollentrennung etwa zwischen Expert\*innen und Laien so nicht mehr vorhanden ist, präferiert. „Das starre Dreieck zwischen Wissenschaft, Politik und Experten zerfließt, Rollen werden gewechselt, im Fokus stehen nunmehr Interaktionen und Schnittflächen, aus denen sich variable Beratungsöffentlichkeiten ergeben“ (Leggewie 2007, S. 8).<sup>2</sup>

Spätestens seit Beginn der 2000er-Jahre hat sich das Beratungswesen beträchtlich ausgeweitet: immer mehr Expert\*innen reklamieren für sich, wissenschaftliche Erkenntnisse zu liefern. Wissenschaftliche Politikberatung unterscheidet sich von Lobbyismus aber darin, dass sie in der Beratung keine Partikularinteressen durchzusetzen versucht. Aber auch hier

---

2 „Austausch und Lernen basiert auf Kommunikation und trägt über wechselseitige Information zum Aufbau von Wissen übereinander und Vertrauen zueinander bei – vorausgesetzt, die Beteiligten begreifen Information sowohl als Bring- als auch als Holschuld. Damit wird eine Grundlage geschaffen für positive Koordination im Sinne eines ressortübergreifenden Zusammenwirkens mit dem Ziel, Lösungsbeiträge zu verbinden und den Gesamtnutzen für die Adressat\*innen zu maximieren“ (Stöbe-Blossey 2023, S. 3).

gibt es gerade in den letzten Jahren durch einen aufkommenden Wissenschaftsaktivismus Verwischungen. Es sind – oft nicht gerade transparent zu nennende – Netzwerke zwischen einzelnen Professor\*innen und unterschiedlichen politischen Organisationen und Ministerien entstanden, die um den Einfluss auf die Politik ringen und auch versuchen, die Medien (in letzter Zeit mehr die digitalen Medien) für ihre Belange zu nutzen. Wissenschaftliche Politikberatung und spezifische Lobbyinteressen vermissen sich dabei, was insgesamt einer evidenzbasierten wissenschaftlichen Politikberatung schadet. Leitlinie sollte immer die Unabhängigkeit der Wissenschaftler\*innen sein, aber bei der Expansion von wissenschaftlichen Instituten und Stiftungen sowie den vielfältigen Medien wird die Grauzone größer.

Als eine Folgewirkung kann festgehalten werden, dass die Vielfältigkeit der Beratungslandschaft in der Praxis zum *Abschied* von einer Hierarchisierung des Wissens geführt hat, der die Wissenschaft ganz oben platzierte. Wenn auch wissenschaftliche Politikberatung keine eindeutigen Prognosen liefern kann, so kann sie dennoch

„das Wissen der Politik und der öffentlichen Diskussion darüber erweitern, was sich woanders oder zu anderen Zeiten als möglich erwiesen und was im Gegenteil noch nie erfolgreich war. Damit kann sie, immerhin, mit Gründen vor Risiken warnen und zugleich, wo Optimismus angebracht sein könnte, zu Risiken ermuntern. Wissenschaft kann zeigen, was gehen kann, ohne mit Gewissheit sagen zu können, was tatsächlich gehen wird.“ (Streeck 2009, S. 20).

Wenn auch der Austausch zwischen der Politik, der Verwaltung sowie den gesellschaftlichen Organisationen mit der Wissenschaft gerade für die Steuerung sozioökonomischer Transformationen unerlässlich ist, ist ebenso eine Distanz zwischen den beiden Sektoren Wissenschaft und Politik notwendig. Dies bedeutet auch eine gewisse Zurückhaltung in der Öffentlichkeit für die wissenschaftlichen Expert\*innen. Es ist fraglich, ob es der sachlichen Entscheidungsfindung dient, wenn manche Wissenschaftler\*innen im Sog medialer und politischer Anerkennungsökonomie sich zu „Missionaren“ entwickeln, ständig in irgendwelchen Talkshows auftreten und Podcasts anbieten. Sie erkennen auch die „Logik des Gesellschaftlichen“ (Nassehi 2024, S. 67), die darin besteht, dass es nicht „eine“ Problemwahrnehmung und Wahrheit gibt, sondern sich gerade in den Transformationsdiskursen die eigenen Logiken äußern, die schwer zu einer zentral wirksamen Gesamtperspektive verbunden werden können.

Eine evidenzbasierte Beratung sollte diese Selektivität der gesellschaftlichen Reaktionen ernst nehmen und nicht von der Beraterrolle in die des Missionars abgleiten. Seriöse wissenschaftliche Organisationsberatung darf sich deshalb nicht an der Logik insbesondere der neuen Medien (mit ihren Influencer\*innen) orientieren, sondern muss unabhängig sein und zugleich die institutionellen Eigensinnigkeiten hinreichend kennen.

Zudem ist zu bedenken, dass die *Zeithorizonte* von Politik und Wirtschaft auf der einen und Wissenschaft auf der anderen Seite differieren und sich ebenfalls die strategischen Beratungskonstellationen sowohl inhaltlich als auch in der Akteurskonstellation deutlich von Handlungsfeld zu Handlungsfeld unterscheiden. Allgemeine Aussagen sind also nur schwer vorzunehmen beziehungsweise müssen für die jeweiligen Arenen spezifisch ausformuliert werden. Hat man diese Handlungskontingenzen vor Augen, dann sind positive (weil evidenzbasierte) Resultate in der Politik (aber auch in der Organisationswirklichkeit großer gesellschaftlicher Verbände) eher eine Ausnahme, denn die Regel. Sie konnten zumeist nur gelingen, wenn ein „window of opportunity“ zur Verfügung stand und die Entscheidungen von den verantwortlichen Akteuren klug vorbereitet und umgesetzt wurden. Studien über die Umsetzung von Innovationen verweisen in diesem Kontext auf die Bedeutung von gemeinsam geteilten Vorwärtserzählungen beziehungsweise Erfolgsnarrativen.

Nur wenn die kommunikativen Mechanismen genutzt werden und die ‚gute Geschichte‘ über Innovation mit einem lokal vorherrschenden Erzählmuster verbunden werden kann, wird eine strategische und praktische Veränderung möglich. Dann können lokale Akteure davon überzeugt werden, dieser neuen Erzählung darüber zu folgen, wie man in einem bestimmten lokalen Kontext innovativ sein kann. (Heinelt und Terizakis 2021, S. 49).

## 6. Fazit

Die etablierten gesellschaftlichen Organisationen wie Wohlfahrtsverbände, aber auch Gewerkschaften und Kirchen sowie viele Vereine stehen vor dem Problem, dass ihre Organisationsstrukturen den neuen gesellschaftlichen Realitäten angepasst werden müssen und deshalb Innovationen erforderlich sind. Die notwendigen offenen, pluralen Kooperationsstrukturen weisen aber nicht mehr die traditionellen Sicherheiten auf und werden

deshalb zumeist nur zögerlich aufgebaut. Sie können aber weiterhin als Akteure eines Schnittstellenmanagements wirken und eine Mitgestaltungsfunktion übernehmen, obwohl sie in den letzten Jahren durch rechtspopulistische Narrative und Bewegungen infrage gestellt wurden.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund benötigen sowohl gesellschaftliche Organisationen als auch die Politik und Verwaltung insbesondere in Zeiten multipler Krisen unabhängige, verantwortliche und gut informierte wissenschaftliche Politikberatung mehr denn je. Und dies in mehrerer Hinsicht: für die Problemanalyse und das Agendasetting, aber auch als Legitimationsbeschaffung für ganzheitliche, langfristorientierte Entwürfe und das Aufzeigen von alternativen Entwicklungsszenarien.

Dass diese Aufgabe in den letzten Jahren angesichts der Ausbreitung *populistischen Gedankengutes* schwieriger geworden ist und sich deshalb manche Wissenschaftler\*innen eher in das „Schneckenhaus“ zurückziehen oder zu Aktivist\*innen werden, ist nachvollziehbar, sollte jedoch nicht die optimale Option sein. Meine Erfahrungen der letzten Jahre sind kurz zusammengefasst folgende: Wissenschaftliche Studien und darauf basierende Beratungs- und Transferformate werden in den jeweiligen Organisationen nur dann wirken, wenn sie methodisch und inhaltlich allen Ansprüchen genügen und das Innenleben der Institutionen kennen. Eine so ausgerichtete dialogorientierte Transferforschung und Organisationsberatung, die ihre eigenen Handlungsspielräume kennt und neben der Thematisierung von Herausforderungen auch Gestaltungsstrategien entwickelt, wird auch zukünftig benötigt.<sup>4</sup>

Manchmal kommt der Wissenschaft ebenfalls die Aufgabe des „politischen Minenhundes“ zu, um organisatorische Rationalitätsblockaden zu lösen und ein strittiges Thema neu zu positionieren. Auch wenn Grenzen der Organisationsberatung bei der ökologisch-sozialen Transformation gerade in letzter Zeit mit der Ausbreitung populistischer Strömungen un-

---

3 „Der Rechtspopulismus schätzt die institutionellen Regeln weit weniger als der Konservatismus und ist gegen intermediäre Institutionen, die das Verhältnis von Volk und Führung zu stören scheinen“ (von Beyme 2018, S. 53).

4 Ein Positivbeispiel zeigt sich aktuell bei der Transformation des Ruhrgebietes: Hier hat die transdisziplinäre Forschung dazu beigetragen, die Herausforderung der Schließung des einzigen Automobilstandortes im Ruhrgebiet (Opel in Bochum) mit wissenschaftlichen Methoden und Beratung zu begegnen. Sozial- und Ingenieurwissenschaftler\*innen haben zusammen mit Betriebsräten und der Gewerkschaft konkrete Zukunftsaussichten entwickelt und den Technologiecampus Mark 51<sup>o</sup>7 mitgestaltet und so auch ein Erfolgsnarrativ mitgeschaffen (vgl. Wannöffel in diesem Band; Rudolph und Rüther 2021).

übersehbar sind, hat sich gerade hinsichtlich des Aufzeigens alternativer Entwicklungsszenarien in vergleichbaren Ländern in den letzten 25 Jahren einiges positiv verändert. Generell wird durch das Zusammenwachsen der Märkte und die Globalisierung auch die Sensibilität für unterschiedliche institutionelle Lösungen in den einzelnen Ländern gesteigert. Wie schief auch manche Vergleichsraster sein mögen, der Vergleich selbst hat eine neue Dynamik erhalten und *Möglichkeitsräume* aufgezeigt.

Vor allem in den Städten, in denen wir alle Megatrends kondensiert beobachten, werden Möglichkeitsräume beständig ausgelotet. Städte sind die Experimentierfelder für gelingende und versagende Politik. Wir brauchen einen methodischen Werkzeugkasten, der uns mit Kriterien ausrüstet, schon vor der Umsetzung einzelner politischer Maßnahmen die Risiken für deren Versagen abzubauen und Voraussetzungen für deren Gelingen proaktiv zu schaffen. Wir brauchen mutige und visionäre Politik, die über eine demokratische Zukunftsmelodie in die Resonanzräume der Zivilgesellschaft hineingetragen wird und die auch offen ist für Anregungen aus eben dieser. Demokratie braucht Zukunftsvisionen und plausible Erfolgsnarrative. (Römmele 2024, 206–207).

Der transformatorische Weg vom Ist-Zustand zum Soll-Zustand kann allerdings auch „steinig“ verlaufen und ein Scheitern muss deshalb einkalkuliert werden. Und dies liegt nicht nur an der strukturellen Problematik der Steuerbarkeit von Beratungsprozessen (deshalb werden ja weder Ärzt\*innen noch Unternehmensberater\*innen nach Erfolg, sondern nach Zeit honoriert), vielmehr an der spezifischen Logik der Politik- und Transformationsprozesse. Von daher muss die Wissenschaft die *Transferfrage* auch zum Feld wissenschaftlicher Forschung machen. Ratsam ist dennoch, nicht auf die großen Lösungen zu hoffen, sondern eher auf Experimente und ein langsames Einträufeln zu setzen. Wissenschaftliche Forschung und Beratung kann beispielsweise keine konkreten Organisationsreformen umsetzen, allerdings strategische Anregungen und Orientierungen geben, mitarbeiten an der Erstellung von Drehbüchern für eine strategische Neuaustrichtung und diese evaluieren. Gerade in fundamentalen Umbruchphasen, wie wir sie jetzt erleben, müssen diese Potenziale genutzt werden, um eine Neujustierung der Staatlichkeit umzusetzen, die sowohl sozialen Gerechtigkeitsvorstellungen als auch Nachhaltigkeitsansprüchen genügt. Zugleich sollte aber auch den institutionellen Akteuren Orientierungswissen vermittelt werden. Diese benötigen das Know-how der *Transferforschung*, um

sowohl auf Folgewirkungen einzelner Transformationsprozesse (beispielsweise soziale Verwerfungen) als auch Gelingensfaktoren zu verweisen.

## Literatur

- Abt, J., Blecken, L., Bock, S., Diringer, J., & Fahrenkrug, K. (Hrsg.) (2022). *Von Beteiligung zur Koproduktion: Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Backhaus-Maul, H. (2019). Zentrifugalkräfte in der Freien Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtsverbände als traditionsreiche und ressourcenstarke Akteure. In M. Freise & A. Zimmer (Hrsg.), *Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel* (S. 83–100). Wiesbaden: Springer VS.
- Bäcker, G., Naegele, G., & Bispinck, R. (2020). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland* (6. Aufl., 2 Bände). Wiesbaden: Springer VS.
- BAGfW (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege) (2023). *Gesamtstatistik*. Berlin: BAGfW.
- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., & Schupp, J. (2021). Klima der Angst oder Respekt auf Augenhöhe? Erfahrungen von Hartz-IV-Beziehenden mit Jobcentern im Zuge der Corona-Pandemie. *Sozialer Fortschritt*, 70(10/11), 651–669.
- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., & Schupp, J. (2022). Bürgergeld statt Hartz IV: Was sich Langzeitarbeitslose von der geplanten Reform erhoffen. *DIW Wochenbericht*, 31/32, 411–420.
- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., & Schupp, J. (2024). Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen. *DIW Wochenbericht*, 17, 251–259.
- Beyme, K. v. (2018). *Rechtspopulismus: Ein Element der Neodemokratie?* Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, J., & Gräfe, P. (2024). *Fragmentierung der Sozialpolitik: Schnittstellen und Brüche zwischen unterschiedlichen Sozialpolitikfeldern*. Duisburg: DIFIS-Impuls.
- Bogumil, J., Hafner, J., & Heinze, R. G. (2021). *Steuerung kommunaler Sozialpolitik im Kreis Recklinghausen*. Bochum: RUB-Zefir-Materialien.
- Brenke, K., Schlaag, T., & Ringwald, L. (2018). Sozialwesen: Ein rasant wachsender Wirtschaftszweig. *DIW-Wochenbericht*, 16, 305–315.
- Cremer, G. (2024). Sozialpolitik in der Zeitenwende. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 6, 17. September 2024.
- Dahlbeck, E., & Hilbert, J. (Hrsg.) (2017). *Gesundheitswirtschaft als Motor der Regionalentwicklung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Foundational Economy Collective (2019). *Die Ökonomie des Alltagslebens: Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Berlin: Suhrkamp.
- Freise, M., & Zimmer, A. (2019). Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat in Deutschland: Eine Einführung. In M. Freise & A. Zimmer (Hrsg.), *Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel* (S. 3–22). Wiesbaden: Springer VS.

- Grohs, S. (2018). Wohlfahrtsverbände als föderale Organisationen. Die Rolle der Mitgliedschaftslogik im Governancewandel? In: R. G. Heinze, J. Lange, & W Sesselmeier (Hrsg.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege* (S.79–102). Baden-Baden: Nomos
- Heinelt, H., & Terizakis, G. (2021). Warum sind einige Städte innovativer als andere? Eine Antwort auf der Grundlage eines interpretativen Konzepts. In: B. Egner, H. Heinelt, & N.-K. Hlépas (Hrsg.), *Bedingungen lokaler Innovationen: Zur Bedeutung von kommunikativen Mechanismen und lokalen Narrativen* (S.33–50). Baden-Baden: Nomos.
- Heinze, R. G. (2002). *Die Berliner Räterepublik: Viel Rat – wenig Tat?* Wiesbaden: Springer VS.
- Heinze, R. G. (2009). *Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten.* Wiesbaden: Springer VS.
- Heinze, R. G., Lange, J., & Sesselmeier, W. (Hrsg.) (2018). *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege.* Baden-Baden: Nomos.
- Heinze, R. G. (2020). *Gesellschaftsgestaltung als Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt.* Wiesbaden: Springer VS.
- Heinze, R. G., & Schupp, J. (2022). *Grundeinkommen: Von der Vision zur schlechenden sozialstaatlichen Transformation.* Wiesbaden: Springer VS.
- Heinze, R. G., & Wilde, D. (2025). *Wohnungsgenossenschaften: Soziale Sicherheit in unsicheren Zeiten.* Wiesbaden: Springer VS.
- Hohendanner, C., Rocha, J., & Steinke, J. (2024). *Vor dem Kollaps!?: Beschäftigung im sozialen Sektor.* Berlin/Boston: De Gruyter.
- Kumkar, N. (2024). *Alternative Fakten: Zur Praxis der kommunikativen Erkenntnisverweigerung.* Berlin: Suhrkamp.
- Langer, A. (2018). Wirtschaft- und Unternehmensethik als Kritik der Grauzonen sozialwirtschaftlichen Moralunternehmertums. In: Kolhoff, L., Grunwald, K. (Hrsg.) *Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft I. Perspektiven Sozialwirtschaft und Sozialmanagement* (S.111-130). Springer VS, Wiesbaden. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-20319-1\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-20319-1_7)
- Leggewie, C. (2007). Das Ohr der Macht und die Kunst der Konsultation: Zur Einleitung. In: C. Leggewie (Hrsg.), *Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung* (S. 7–16). Frankfurt/New York: Campus.
- Mau, S., Lux, T., & Westheuser, L. (2023). *Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft.* Berlin: Suhrkamp.
- Nassehi, A. (2024). *Kritik der großen Geste.* München: C.H. Beck.
- Nationaler Normenkontrollrat. (2024). *Wege aus der Komplexitätsfalle: Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen.* Berlin: Normenkontrollrat.
- Reckwitz, A. (2024). *Verlust: Ein Grundproblem der Moderne.* Berlin: Suhrkamp.
- Reinbacher, P. (2024). *Amazonisierung: Beobachtungen der Bequemlichkeitsgesellschaft.* Marburg: Tectum.
- Römmele, A. (2024). *Demokratie neu denken: Szenarien unserer Welt von morgen.* Frankfurt: Campus.

- Rudolph, K., & Rüther, D. (Hrsg.) (2021). *Bochum. Von hier aus.* Münster: Aschendorff.
- Sabel, C. F. (2012). Individualised service provision and the new welfare state: Are there lessons from Northern Europe for developing countries? In: L. de Mello & M. A. Dutz (Hrsg.), *Promoting Inclusive Growth, Challenges and Policies* (S. 75–117). Paris: OECD Publishing.
- Sabel, C. F., Zeitlin, J., & Quack, S. (2017). Capacitating Services and the Bottom-Up Approach to Social Investment. In: A. Hemerijck (Hrsg.), *The Uses of Social Investment* (S. 140–149). Oxford: Oxford University Press.
- Schubert, P., Tahmaz, B., & Krimmer, H. (2023). *Zivilgesellschaft in Krisenzeiten: Politisch aktiv mit geschwächten Fundamenten.* Essen: Stifterverband.
- Schulz-Nieswandt, F. (2017). Genossenschaftliche Selbsthilfe in anthropologischer Perspektive. In: I. Schmale & J. Blome-Drees (Hrsg.), *Genossenschaft innovativ* (S. 345–362). Wiesbaden: Springer VS.
- Sharp, H. (2024). Die Schnittstelle von Politik und organisierter Zivilgesellschaft: Neukonfiguration erforderlich. In: Bundeskanzleramt (Hrsg.), *Zwischen Zumutung und Zuversicht: Transformation als gesellschaftliches Projekt* (S. 98–101). Berlin: Bundeskanzleramt.
- Steinke, J., & Bibisides, T. (2018). Die Sicherung und Weiterentwicklung des Sozialstaates ist nichts für Sprinter. Oder: Warum es bei den Debatten um die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege gehen sollte. In: R. G. Heinze, J. Lange, & W. Sesselmeier (Hrsg.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege* (S. 265–280). Baden-Baden: Nomos.
- Stöbe-Blossey, S. (2023). *Multiprofessionelle Kooperation im Stadtquartier: Beiträge für gelingende Präventions- und Bildungsketten.* Essen: Universität Duisburg-Essen (IAQ).
- Streeck, W. (2009). Man weiß es nicht genau: Vom Nutzen der Sozialwissenschaften für die Politik. *MPIfG Working Paper*, Nr. 09/11. Köln: MPIfG.
- Thürling, M., & Bayer, K. (2023). *Bürgergenossenschaften und Engagementförderung: Unterstützungsangebote und Vernetzungspotenziale.* Berlin: Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt (DSEE).
- Trappmann, V., & Schulz, F. (2024). Gesellschaftliches Gelingen der Transformation: Die Rolle von Beschäftigten, Betrieben und Gewerkschaften. In: Bundeskanzleramt (Hrsg.), *Zwischen Zumutung und Zuversicht* (S. 108–111). Berlin: Bundeskanzleramt.
- Vogel, B. (2024). Mentalitätsbilder, Klimasozialpolitik und Zukunftsenergie: Impulse für eine gelingende Transformation. In Bundeskanzleramt (Hrsg.), *Zwischen Zumutung und Zuversicht* (S. 42–47). Berlin: Bundeskanzleramt.

