

WOHLFAHRTSMIX

# Die Sektoren überwinden



**VON ANDREA TABATT-HIRSCHFELDT**

Prof. Dr. Andrea Tabatt-Hirschfeldt lehrt seit 2009 als Professorin für Sozialmanagement, Sozialwirtschaft und Public Management an der Fachhochschule Coburg, Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit. Zuvor hat sie 18 Jahre als Sozialarbeiterin bei der Stadt Braunschweig gearbeitet.  
andrea.tabatt-hirschfeldt@hs-coburg.de

**Die neue Gestaltung des Wohlfahrtsmix braucht eine tendenzielle Überwindung des Sektorenmodells. Dies stellt neue Anforderungen an die Steuerung in Kommunen und Sozialunternehmen.**

Soziale Leistungserstellung vollzieht sich innerhalb von drei oder vier Sektoren, wobei vielfältige Wechselbeziehungen bestehen und sie vermehrt in einer gemeinsam abgestimmten Wohlfahrtsproduktion verschiedener Akteure vollzogen wird. Verschiedene Governance-Diskurse erläutern die Kombinationen und Logiken. Arrangements werden nachfolgend beispielhaft skizziert und die Steuerungsproblematik zwischen haupt- und ehrenamtlicher Führung in kommunalen und sozial wirtschaftenden Organisationen thematisiert.

Bei der Frage wer handelt und wirkt in der Sozialwirtschaft wird das Drei- oder Vier-Sektoren-Modell als Erklärungsversuch angeführt (vgl. Abb. 1). Jeder Sektor verfolgt dabei unterschiedliche Ziele und folgt dabei eigenen Logiken.

Während der zentrale Wert des Marktsektors Gewinnmaximierung und Freiheit vor Regulierung ist, geht es im öffentlichen Bereich um Gleichheit und Sicherheit. Der weite Bereich des Dritten Sektors ist der Solidarität verpflichtet, der informelle Netze der Verpflichtung und Zugehörigkeit verantwortet. Die Grenzen lösen sich zunehmend auf, der so genannte »intermediäre Bereich« zwischen den Sektoren weitet sich damit aus. Obwohl das Sektoren-Modell damit an seiner Bedeutung verliert, kommen die Kritiker nicht umhin, sich des Modells zu bedienen, um die Entwicklungen hin zu den Verzahnungen zu erklären. Damit hat das Sektoren-Modell nach wie vor seine Gültigkeit, nun aber unter dem Fokus, wo und wie Sektorengrenzen überwunden werden.

**Rahmenkonzepte:  
gemeinschaftliche Steuerung  
Governance und Wohlfahrtsmix**

Die Steuerung im Governance fokussiert sich auf die Bewältigung von Interdependenzen. Denn Governance meint »alle Formen der sozialen Koordination, unabhängig davon, ob sie im staatlichen, ökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Sektor stattfindet. Der Staat ist nun nicht mehr die Institution, die sich vom Markt und der Gesellschaft klar unterscheidet (dies wäre Gouvernement) sondern Hierarchie-, Markt- und Politiknetzwerke gelten als Governancetypen, die in unterschiedlichen Kombinationen genutzt werden.« (Holtkamp/Bogumil 2007, S.368 zitiert in Böhmer).

Managementdenken des ersten Sektors findet sowohl im öffentlichen als auch im dritten Sektor Einzug und bricht so teilweise die eigenen Logiken auf (»Kolonialisierungsaspekte«). Public- und Sozialmanagement unterscheiden sich jedoch aufgrund ihrer normativen Zielvorgaben (Daseinsvorsorge vs. unterschiedlichen Mark zugängen der freien Träger). Beispielsweise für die kommunale Sozialplanung hat das Zusammenwirken der Logiken aus den verschiedenen Sektoren in einer Organisation (Hybridisierung) den Vorteil, dass sich die einzelnen Akteure leichter aufeinander zubewegen können. Während die Kommunen allerdings die Befriedung öffentlicher Räume, Gesundheits(für)sorge und Demokratisierung der öffentlichen Raumnutzungen motivieren, treibt soziale Non-Profit-Organisationen das Gemeinwohl an, wobei sich vielfältige

Überschneidungsbereiche ergeben. Neben Empowerment-Strategien (fachliches Kriterium) fließen aus dem Marktsektor Effizienz sowie die Wirkungsdimensionen der »Sozialrendite« (Social Return on Investment – SROI) als Zielgruppenwirkung ein.

Auch der Wandel der Wohlfahrtssteuerung (»welfare governance«) zeichnet sich durch die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure aus. Dies erfordert eine Koordination, die weniger vertikal (Rangfolge von Zuständigkeiten) denn horizontal, als komplexe sozialpolitische Willensbildung mit Wechselbeziehungen zwischen den Partnern erfolgt. Beteiligte im Wohlfahrtsmix sind dabei auch informell Sorgende, »der Bürger als Stakeholder« oder »self governance« (private, nachbarschaftliche Netzwerke), die sich zunehmend selbst organisieren (Elterninitiativen, Assistenz-Genossenschaften, Tauschbörsen, Selbstversorger-Gemeinschaften etc.). New Public Governance sucht Anschluss an diese Akteure über Arrangements und in Koproduktionen. Beispiele sind

- Familienzentren, die sich weniger als professionelle Beratungsstellen für Eltern und mehr als begleitende Austauschplattform mit ihnen verstehen
- Selbstbestimmung in der Behindertenhilfe durch Besetzung von Führungspositionen durch Menschen mit Behinderung (Interessenvertretung Gleichbetroffener)
- Selbsthilfeszusammenschlüsse im Gesundheitswesen als Mittler und Interessensvertreter Versorgungsbürftiger
- Pflegestützpunkte zur Vernetzung der Pflege durch Angehörige mit Diensten im Wohngebiet sowie Anbindung der Altenhilfe in fachgebietsübergreifende Sozialplanung und soziale Infrastrukturerwicklung.

Barriere für die Vernetzung im Sozial- und Gesundheitswesen ist in der kommunikativen Abschottung zwischen den Sektoren zu sehen. So fehlen beispielsweise Krankenversicherern die Daten für die Versorgung chronisch Kranker, Leistungserbringer (wollen) nicht mehr wissen als für die Erbringung bestimmter Hilfen notwendig ist und im Krankenhaus steht im Vordergrund, was über »Diagnosebezogene Fallgruppen« (DRGs) abrechenbar ist.

Obgleich die technischen Voraussetzungen für eine Leistungsintegration gegeben sind, konzentrieren sich die Dienstleister auf die zu erfüllende Aufgabe, durch die informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger beschränkt. Die Vernetzung der Verantwortlichen kann jedoch durch eine informierte Einwilligung (»informed consent«) der Adressaten entgegengewirkt werden. Wesentlich ist dabei der verantwortungsvolle Umgang mit den Daten unter Berücksichtigung einer größtmöglichen Selbstbestimmung.

## Steuerung kommunaler und sozialwirtschaftender Organisationen

Sowohl bei Kommunen wie auch bei Verbänden ergibt sich das Problem, dass ehrenamtlich besetzte Führung zunehmend durch Modernisierungs- und Professionalisierungsschübe herausgefordert wird. Kommunales Sparen verdeutlicht sich auch im Rückzug der Durchführungs- auf die Gewährleistungsverantwortung

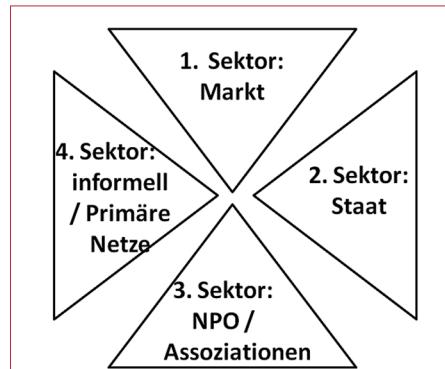


Abb. 1: Beim Sektoren-Modell zur sozialen Leistungserstellung werden je nach Literatur zwischen drei und vier Sektoren unterschieden.

Quelle: Grundwald et al. 2013, Roß 2012, Arnold/Maelicke 2009.

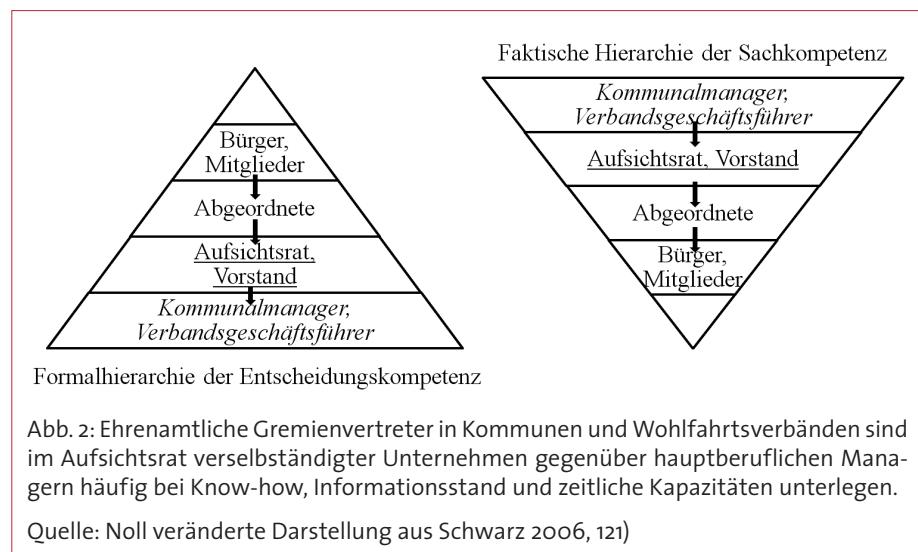
teiligung in Tochterunternehmen (noch) gegeben ist.

Ehrenamtliche Ratsvertreterinnen und Ratsvertreter sind im Aufsichtsrat verselbständigerter Unternehmen (gGmbHs) gegenüber Manager bezüglich der Steuerungsfunktion in den Feldern Know-how, Informationsstand

## »Steuerung braucht eine vertikale Koordination«

und der Zunahme von Privatisierungen des öffentlichen Sektors. Im »Konzern Stadt« verfügen große Kommunen mittlerweile über 150 bis 200 direkte oder indirekte Beteiligungen. Nun fragt sich, wie sich die Steuerung ehrenamtlicher Stadträte in Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen gestaltet wird und welcher Einfluss durch direkte oder indirekte Be-

und zeitliche Kapazitäten unterlegen. Auch bei Sozialunternehmen gewinnen hauptamtliche Geschäftsführungen gegenüber ehrenamtlichen Vorständen an Bedeutung. In beiden Sektoren kommt es zu Gewichts- und Einflussverlagerung weg vom Ehrenamt hin zum Hauptamt. Formale und faktische Machtverhältnisse verkehren sich dadurch Vgl. Abb. 2).



Formalhierarchie der Entscheidungskompetenz

Faktische Hierarchie der Sachkompetenz

Abb. 2: Ehrenamtliche Gremienvertreter in Kommunen und Wohlfahrtsverbänden sind im Aufsichtsrat verselbständigerter Unternehmen gegenüber hauptberuflichen Managern häufig bei Know-how, Informationsstand und zeitliche Kapazitäten unterlegen.

Quelle: Noll veränderte Darstellung aus Schwarz 2006, 121)

## Was versteht man eigentlich unter Wohlfahrtsmix?



Unter dem Begriff Wohlfahrtsmix wird das Zusammenwirken verschiedener gesellschaftlicher Sektoren bei der Erbringung von Wohlfahrtsleistungen bzw. Veränderungen in diesem Zusammenwirken in analytischer und strategischer Absicht thematisiert. Insofern besteht eine deutliche Nähe zu einem multilateralen Verständnis von Koproduktion. Begriff und Konzept des Wohlfahrtsmix (auch »Welfare Mix«, »mixed economy of welfare« oder »Wohlfahrtspluralismus«) werden Anfang der 1990er Jahre v. a. durch Adalbert Evers und Thomas Olk in die bundesdeutsche Fachdiskussion eingeführt. Die Autoren formulieren dabei ein breites Verständnis von Wohlfahrt als ein »Konsumtionspro-

zesses, im Verlauf dessen aus dem Einsatz und dem Verbrauch von Gütern, Diensten, Zeit und Energie subjektiv und objektiv wahrgenommene Bedürfnisbefriedigung entsteht« (Evers/Olk 1996, 15), das den engeren Bereich der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege überschreitet und sich tendenziell auf alle Bereiche der Daseinsvorsorge bezieht.

Paul-Stefan Roß

Quelle: Klaus Grunwald, Georg Horcher, Bernd Maelicke (Hg.): Lexikon der Sozialwirtschaft. 2. aktualisierte und vollständig überarbeitete Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. 1.163 Seiten. 139,- Euro. ISBN 978-3-8329-7007-9.

Während die Sachkompetenz beim Hauptamt liegt, sind die Ehrenamtlichen letztverantwortlich. Dies führt zu ähnlichen Auswirkungen in den Sektoren. Die kommunalen Manager sind fachlich und informativ den kommunalen Aufsichtsräten weit überlegen. Bei Sozialverbänden verliert das Ehrenamt aufgrund gesteigerter Komplexität an Einfluss, was bedeuten kann, »dass die hauptamtliche Geschäftsführung fast nach Belieben schalten und walten kann« (Schwarz 1997, 243) und der Vorstand die ihm vorgelegten Vorschläge nur noch bestätigt.

Um hier Abhilfe zu schaffen, werden zunehmend Corporate Governance Kodizes installiert (z. B. Caritas, Lebenshilfe). Vermehrte Berichts- und Informationspflichten der Hauptamtlichen

gegenüber den Ehrenamtlichen sorgen für mehr Transparenz. Die Verpflichtung wird internen wie externen Stakeholdern gegenüber kundgetan und soll langfristig Vertrauen schaffen.

Im kommunalen Bereich gibt es ähnliche Entwicklungen: Vorstand und Hauptamt erarbeiten die vom Vorstand zu verabschiedende Strategie gemeinsam, der Aufsichtsrat zeichnet lediglich für die Genehmigung strategischer Entwicklungsplanung verantwortlich.

### Fazit und Ausblick: Abstimmungs- und Forschungsbedarf Verzahnung in der Lehre

Obgleich es vielfache Verbindungen zwischen öffentlichen und sozialwirtschaf-

tenden Organisationen gibt und gelingende Wohlfahrtsproduktion von einer gemeinschaftlich abgestimmten Verantwortung in Planung und Durchführung abhängt, wird an der Versäulung in der Lehre vielfach festgehalten.

Sozialmanagement und Public Management werden getrennt voneinander im Studium angeboten. Hier besteht Abstimmungs- und Forschungsbedarf darüber, wie die Inhalte aufeinander abgestimmt zu verzahnen sind und die Versäulung in der Lehre überwunden werden kann. ■

## Literatur

- Arnold U., Maelicke, B.**, Lehrbuch der Sozialwirtschaft, 3. überarbeitete Auflage, 2009.
- Böhmer, A.** Choreographie der Sozialplanung. Hybride Steuerungsmodi im Wohlfahrtsmix, in: Tabatt-Hirschfeldt, A. (Hg.): Öffentliche und Soziale Steuerung. Public Management und Sozialmanagement im Diskurs, im Erscheinen.
- Garcia-Zamor, J.-C./Noll, S.**, Privatization of Public Services in Leipzig: A Balancing Act between Efficiency and Legitimacy (S. 83-99) in: Public Organization Review 1/2009.
- Grundwald, K.**, Horcher, G., Maelicke, B., (Hg.), Lexikon der Sozialwirtschaft, 2. aktualisierte und vollständig überarbeitete Auflage, 2013.
- Holtkamp, L./Bogumil, J.**, Bürgerkommune und Local Governance (S. 231-251) In: Schwalb, L./Walk, H. (Hg.), Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? 2007.
- Noll, S.**, Steuerung in Zeiten der Modernisierung – quo vadis ehrenamtliche Führung? in: Tabatt-Hirschfeldt, A. (Hg.): Öffentliche und Soziale Steuerung. Public Management und Sozialmanagement im Diskurs, im Erscheinen.
- Roß, P. S.**, Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune, 2012.
- Schwarz, P.**, Management-Prozesse und -Systeme in Nonprofit-Organisationen. Entscheidung, Steuerung/Planung, 2006.
- Schwarz, P.**, Ehrenamt und Hauptamt (S. 241-255) in: Hauser, A./Neubarth, R./Obermair, W. (Hg.): Management-Praxis: Handbuch soziale Dienstleistungen, 1997.
- Trapp, J. H./Bolay, S.**, Privatisierung in Kommunen. Eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, 2003.
- Wendt, W.-R.**, Versorgung meistern auf jeder Ebene und in eigener Sorge und Regie das Leben führen: Aspekte von Governance in der Sozialwirtschaft, in: Tabatt-Hirschfeldt, A. (Hg.): Öffentliche und Soziale Steuerung. Public Management und Sozialmanagement im Diskurs, im Erscheinen.