

KOPRODUKTION UND AKTIVIERUNG. NEUE LEITBILDER FÜR DIE KOMMUNALE DASEINSVORSORGE

Keynote-Vortrag beim 15. Körper Demografie
Symposium

24. Oktober 2024 in Hamburg

- Die sozialräumlichen Abgrenzungen haben sich in den letzten Jahren verfestigt. Arm und Reich, Einheimische und Zugewanderte etc rücken kleinräumig eher auseinander (Segregation). Soziale, räumliche, kulturelle und politische **Polarisierungen** haben sich ausgeweitet - auch rechtspopulistische Strömungen.
- Auf die Kommunen kommen immer mehr Herausforderungen zu; sie sollen sich um die **sozialen Probleme** kümmern, aber auch um die Flüchtlings- oder Klimakrise. Allerdings gilt in Deutschland das Subsidiaritätsprinzip: durch Wohlfahrtsverbände werden rund $\frac{3}{4}$ der sozialen Dienste erbracht; sie unterhalten über 120.000 Einrichtungen, beschäftigen über 2 Mio. Menschen und bündeln Engagement.
- Die Zivilgesellschaft ist jedoch nach Corona schwächer geworden, traditionelle Verbände leiden unter **Organisationsmüdigkeit**. Parallel zum Rückzug in Kokons hat sich das Bedürfnis nach Sicherheit/Stabilität verstärkt – es zeichnet sich ein Trend zur vulnerablen und „empfindsamen“ Gesellschaft ab. Parallel wächst die **Unzufriedenheit** mit der Politik und Verwaltung.
- Ein Grund ist neben veränderten Gefühlslagen die Zuständigkeitsverteilung und die starke Verrechtlichung, die zur Versäulung („Silos“) beiträgt und dazu führt, dass sich viele Menschen im Dickicht der Bürokratien nicht mehr zurechtfinden .

- Die neuen multiplen **Herausforderungen** können in den etablierten Governancestrukturen und Settings auf kommunaler Ebene kaum noch bewältigt werden, Kontrollverluste und **Repräsentationslücken** breiten sich aus. Deshalb wird in neueren Studien zum Sozialsektor und nachhaltigen sozialen Innovationen auf einen erweiterten Wohlfahrtspluralismus verwiesen und neuartige Formen der Zusammenarbeit in den Kommunen thematisiert. Während ehrenamtliches Engagement und Bürgerbeteiligung schon seit langem in Kommunen zum Alltag gehören und zur Lebensqualität beitragen, haben sich in den letzten Jahren **neue Formate** der Engagementförderung entwickelt, die die zivilgesellschaftlichen Potenziale vernetzen. Diese Kooperationen firmieren als **Koproduktion**.
- „Verbunden ist mit Koproduktion die Erwartung an eine Zusammenarbeit mit neuen Akteuren, die Aufgaben übernehmen, die die Kommune nur noch schwer alleine erfüllen kann. Sie steht für die Suche nach weitergehenden Ansätzen und Modellen, mit denen beispielsweise im demografischen Wandel Angebote der Daseinsvorsorge aufrechterhalten und neuen Bedarfen angepasst“ werden (Abt et al 2022, 2f). Es geht um „innovative Lösungen für Kommunen, die angesichts demografischer, ökonomischer und sozialer Entwicklungen unter Druck stehen.“

- Angesichts der drohenden Überforderung der Kommunen sind in dieser historischen Phase neben der Stärkung der Investitionen im Sozialsektor explizit die **gesellschaftlichen Potenziale** und Ordnungsleistungen gesellschaftlicher Organisationen und bürgerschaftliches Engagement gefragt.
- Die sozialpolitische Debatte hat sich einerseits nach Corona wieder in Richtung öffentlicher Güterproduktion und der **Revitalisierung** solidarischer Grundmuster gedreht. Andererseits drohen grundlegende Leistungen der sozialen Daseinsvorsorge wegzubrechen und damit sind Konflikte vorprogrammiert. Zudem werden auch soziale Innovationen erschwert.
- Von den öffentlichen Institutionen wird im Sinne eines neuen Managements sozialer Sicherung ein **Paradigmenwechsel** von bürokratischer Organisation und Planung hin zu einer Rolle als Vernetzungs- und Koordinationsinstanz gefordert, um die im deutschen System sozialer Sicherung angelegten Fragmentierungen zu überwinden. Quartiers- oder Nachbarschaftsstrategien sind generell aber nicht geeignet, um den Rückzug staatlicher Unterstützung zu kompensieren. Gefragt sind ebenfalls nicht nur temporäre Förderungen, sondern langfristig angelegte **kooperative Lösungen** und neue (auch alternative) Finanzierungsmodelle.

- Durch die Corona-Pandemie und den Ukrainekrieg haben sich die Debatten um eine Globalisierung und Lokalität neu entfacht. So rückt in Fragen der **Daseinsvorsorge** die sozialräumliche Dimension in den Mittelpunkt, wobei der Quartiersbegriff inzwischen inflationär verwendet wird (Containerbegriff).
- Konsens ist: der Raum ist ein **soziales Produkt**; mit sozialräumlichen Konzepten sollen Bedarfe erfasst und ressort- und sektorenübergreifend Ressourcen gebündelt werden. Die soziale Bindung erfolgt nicht über administrative Grenzen, sondern über Vernetzung. Darüber soll die überkommene funktionale Versäulung (Silos) überwunden werden, was allerdings in einem fragmentierten Sozialsystem (wie in deutschen Kommunen) schwierig ist.
- Die dezentrale Ebene und zivilgesellschaftliche Strukturen werden auch **bedeutsamer**, weil Wahrnehmungen und Handlungen der Menschen hierüber besser erreicht werden können. Sowohl aus Projekten als auch der Innovationsforschung wissen wir, dass Anstöße und damit der Erfolg über gut vernetzte Schlüsselpersonen erreicht wurden. Um neue Initiativen auf den Weg zu bringen, spielen bei den Akteurs- und Kommunikationsstrukturen **Impulse** von motivierten Schlüsselpersonen oder „Treibern“ eine zentrale Rolle.

- Zumeist sind es nicht isolierte Schlüsselakteure, die Projekte in Gang setzen, sondern die Verknüpfung von Akteuren in **Kompetenznetzen** wird immer zentraler. Gerade wenn es darum geht, Versorgungslücken vor Ort zu schließen, muss eine „Kümmererstruktur“ entstehen und eine lösungsorientierte Kooperation erfolgen.
- Benötigt wird dafür eine Schnittstellensteuerung als innovative Weiterentwicklung bestehender bürokratischer Bearbeitungsformen, aber auch **Narrative**, denn über Erzählungen und „Vorwärtsgeschichten“ lassen sich Multiplikatoren für politische Innovationen finden. Diese Narrative müssen schlüssig erzählt werden, kontextsensitiv und von Vertrauenspersonen getragen sein. Die Treiber (oder „Innovationspartisanen“) können aus verschiedenen sozialen Gruppen kommen – aus der Verwaltung, der Politik, Vereinen oder auch der Wissenschaft etc.
- Allerdings reicht es nicht, „runde Tische“ zu bilden, da eine aktive Prozesssteuerung nötig ist, damit aus „runden Tischen“ nicht „lange Bänke“ werden. Um aus der „Pilotitis“ und Insellösungen herauszukommen, müssen **zukunftsfähige Gestaltungsstrukturen** aufgebaut und umgesetzt werden. Ein Weg sind Reallabore, um ein „Learning by Seeing“ der neuen Nutzungsoptionen zu ermöglichen.

- Für die Koproduktion kommen verschiedene Akteure mit ihren jeweiligen Ressourcen und spezifischen Stärken in Frage, wobei es nicht um einen Rückzug der Kommunen geht, sondern vielmehr um eine **bessere Nutzung** gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ressourcen. Koproduktion geht nicht in allen Bereichen der Daseinsvorsorge (Differenz zwischen Pflichtaufgaben, bei denen die Kommune die Verantwortung trägt (teilweise aber auch anderen Akteuren übertragen kann) und freiwilligen kommunalen Leistungen, die große Spielräume für die Koproduktion eröffnen.
- „Kommunale Koproduktion bietet die Chance, durch den Einbezug von Akteuren des dritten und informellen Sektors sowie privat-gewerblicher Akteure Effektivität und Effizienz kommunaler Aufgabenerfüllung zu verbessern. Grund hierfür sind eine verbesserte Absprache beim Einsatz der Ressourcen, aber auch die Nutzung des Know-how der nicht-öffentlichen Akteure. Verwaltungsmäßig geht es dabei um die fachübergreifende Koordination von Kompetenzen und Ressourcen, die die traditionelle Verwaltungsorganisation entlang der Sozialgesetzbücher (sog. Versäulung) überwinden soll“ (Rappen 2022, 294f).

- Mit Blick auf die quantitativ immer größer werdende Gruppe der älteren Menschen sind sozialraumorientierte Versorgungskonzepte erforderlich. Ohne **quartiersnahe Versorgungskonzepte** und einen Welfare-Mix wären hilfs- und pflegebedürftige Ältere oft alternativlos auf eine Heimunterbringung verwiesen. Einen frühzeitigen Umzug in eine stationäre Einrichtung lehnt jedoch die große Mehrheit der Älteren nach verschiedenen Umfragen ab (und würde die Kommunen weiter belasten). Verschiedene Studien zeigen auf, dass die Bereitschaft zur Familienpflege weiterhin hoch ist, aber schrumpft. Es mangelt sowohl an unterstützenden Infrastrukturen als auch an der Neuausrichtung der Primärversorgung (z. B. durch Lotsen). Die Akquisition ehrenamtlichen Engagements ist hier besonders gefragt, allerdings befindet sich das **Ehrenamt** ähnlich wie viele Kommunen im Erschöpfungszustand.
- Zudem wird die Brisanz der wachsenden Zahl pflegebedürftiger alter Menschen in der Öffentlichkeit und der Politik bislang unzureichend wahrgenommen, obwohl die **Wachstumsdynamik** schon länger anhält. Die Zahl der Pflegebedürftigen ist allein in den letzten 25 Jahren von gut 2 Millionen auf rund 5 Millionen derzeit angestiegen – und der demografische Wandel verbunden mit einer Alterung der Gesellschaft wird sich in den nächsten Jahren eher noch verstärken.

- „Quartierentwicklung kostet zunächst einmal Geld; sie bietet aber auch eine Vielzahl von Einsparmöglichkeiten, die genutzt werden können. Spareffekte sind:
 - » Ausbau der ambulanten häuslichen Versorgung: Finanzieller Vorteil wegen Ressourcenorientierung und dem Hauszögern bzw. Vermeiden des Übergangs in die stationäre Versorgung.
 - » Aktivieren von Nachbarschaften: Ermöglicht rechtzeitiges Eingreifen bei drohender sozialer Isolation, Verarmung, chronischer Erkrankung...
 - » Präventive und gesundheitsfördernde Maßnahmen: Verzögert z. B. das Eintreten von Pflegebedürftigkeit.
 - » Aktivieren der Zivilgesellschaft zur (Mit-)Gestaltung des Wohn-, Sozial- und Lebensumfeldes: Einsparungen durch bürgerschaftliche Hilfe und Unterstützung (z. B. handwerkliche Dienstleistungen, Behördengänge, Einkäufe).
 - » Lokale Online-Gemeinschaften: Erhöhen der Kompetenz für den Umgang mit neuen Technologien und Einsparungen im Bereich Information...“ (Vogt-Janssen 2015).

- Alle Akteure auf kommunaler Ebene stehen derzeit vor der Herausforderung, die sozialen Polarisierungen und die sich ausgebreiteten Ängste abzufangen und **Gestaltungskompetenz** zu demonstrieren. Organisationsintern zeigen sich dabei **Risse** zwischen den „Bewahrern“ und „Aktivisten“, die den Wirkungsverlust wahrnehmen und sich auf die Suche nach innovativen Problemlösungen machen.
- Verschiedene Studien zeigen, dass sich bei der Förderung des Engagements eine **starke Fokussierung** von Verwaltung und Politik auf etablierte Organisationen bezieht, während neu gegründete Vereine/Netzwerke deutlich weniger beachtet werden. Nicht etablierte Kooperationsverhältnisse sollten allein im Mittelpunkt stehen, sondern es gilt eine wirkungsorientierte (offene) Steuerung zu etablieren.
- D. H. auch, die Wirkungen der bisherigen Maßnahmen zu **evaluieren** und neue Formen experimentell zu erproben. Dabei sollten die von den zivilgesellschaftlichen Organisationen seit längerem angemahnten Punkte wie bessere finanzielle Förderung sowie die Vereinfachung der Verwaltungsprozesse und stabile Beziehungsgeflechte effizienter gestaltet werden.

- Integrative Netzwerke im sozialräumlichen Kontext werden zukünftig ausgebaut, um Reibungsverluste zu verhindern und Ressourcen zu bündeln. Offene, plurale **Kooperationsstrukturen** sind gefordert, die aber nicht mehr die traditionellen Sicherheiten aufweisen. Die „alten“ Organisationen werden formal ihre Vorrangstellung behalten, sich aber auf mehr Wettbewerb und Evaluationen einstellen müssen. Andererseits können sie als Akteure eines Schnittstellenmanagements wirken und eine Mitgestalterfunktion übernehmen.
- Insgesamt wird sich der Trend zur **Hybridisierung** und Zersplitterung im Sozial- und Gesundheitssektor fortsetzen. Horizontale, integrierte Governanceformen verlangen den Akteuren jedoch einiges ab, da **Branchengrenzen** schwinden. Um die Gestaltungspotenziale zu nutzen, sind Politik und Verwaltung gefragt und müssen eine **Interaktionsdynamik** entfalten.
- Die Positivbeispiele gelungener Kooperationen müssen viel breiter **kommuniziert** werden, um der in Deutschland ausgeprägten Furcht vor dem Wandel zu begegnen und stattdessen **Mut zum Wandel** machen. Dem grassierenden Populismus kann nur über Positivnarrative und Führungspersönlichkeiten begegnet werden.

- Derzeit wird die **sozialräumliche** Dimension (wieder)erkannt. Sie kann einen „Aufbruch von unten“ in den Kommunen einleiten, der traditionelle Erstarrungen aufbricht. Benötigt werden dafür aber auch **Positiverzählungen** (Narrative) sowie Treiber („Innovationspartisanen“) vor Ort.
- Die sektorale Aufgliederung muss durch integrierte Governancestrukturen überwunden werden. Gezielte Förderprogramme können diesen Prozess unterstützen und helfen, Partikularinteressen zu überwinden. Gefordert sind Kooperationen über Grenzen hinweg sowie die **Koproduktion** mit den Nutzern, generell ein kooperatives Transformationsmanagement. Gemeinwohlorientierung und Wirtschaftlichkeit müssen zusammengebracht werden, neue Geschäftsmodelle sind zu entwickeln.
- All diese Aufgaben werden die Kommunen aber nur erfüllen können, wenn sie Kompetenzen und vor allem **finanzielle Ressourcen** bekommen, die sie in die Lage versetzen, derartige Unterstützungen sicherzustellen. Insgesamt muss den Kommunen ein größerer Einfluss bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge eingeräumt werden und sie sollten verstärkt **Koordinationsaufgaben** wahrnehmen.

- Abt, J./Blecken, L./Bock, S./Diringer, J./Fahrenkrug, K. (Hg.), 2022: Von Beteiligung zur Koproduktion, Wiesbaden
- Backhaus-Maul, H./Heinze, Rolf G., 2023: Anpassung und Selbstbehauptung. Entscheidungsoptionen der Freien Wohlfahrtspflege, in: Blätter der Wohlfahrtspflege H. 3/2023, S. 86ff
- Heinze, R. G., 2020: Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt, Wiesbaden
- Heinze, R. G., 2020: Wohnen und Teilhabe im Alter: Innovation durch Vernetzung, in: Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) 69(2), S. 182ff
- Heinze, R. G., 2023: Die organisierte Zivilgesellschaft zwischen Professionalisierung und Individualisierung, in: epd-Dokumentation 8-9/2023 (Die Zukunft der Zivilgesellschaft), S. 19ff
- Heinze, R. G./Schupp, J., 2022: Grundeinkommen – ‘Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation, Wiesbaden
- Heinze, R.G./Lange, J./Sesselmeier, W. (Hg.), 2018: Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität, Baden-Baden
- Heinze, R.G./Kurtenbach, S./Üblacker, J. (Hg.), 2019: Digitalisierung und Nachbarschaft. Erosion des Zusammenlebens oder neue Vergemeinschaftung?, Baden-Baden
- Rappen, H., 2022: Koproduktion kommunaler Daseinsvorsorge – Chancen und Risiken, in Abt et al (Hg.):, S. 269ff
- Vogt-Janssen, D., 2015: Von einer versäulten Versorgungsstruktur zu einem bedürfnisgerechten Sozialraum. Die kommunale Daseinsvorsorge vor neuen Aufgaben. In: B. Becher/M. Hölscher (Hg.): Wohnen und die Pflege von Senioren, Hannover, S.349ff

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Rolf G. Heinze

Ruhr-Universität Bochum/InWIS



0234/89034-0 (InWIS Sekretariat)



Rolf.Heinze@rub.de und Rolf.Heinze@inwis.de



<https://www.sowi.ruhr-uni-bochum.de/lehre/soziologie/heinze/heinze.html>