

Kerstin Hämel

Öffnung und Engagement

Altenpflegeheime zwischen
staatlicher Regulierung, Wettbewerb
und zivilgesellschaftlicher Einbettung

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPANISATION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERGLEICHUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHES SYSTEM



SOZIALPOLITIK UND SOZIALSTAAT



Springer VS

Sozialpolitik und Sozialstaat

Herausgegeben von

A. Evers, Gießen, Deutschland

R. G. Heinze, Bochum, Deutschland

S. Leibfried, Bremen, Deutschland

L. Leisering, Bielefeld, Deutschland

T. Olk, Halle-Wittenberg, Deutschland

I. Ostner, Göttingen, Deutschland

Kerstin Hämel

Öffnung und Engagement

Altenpflegeheime zwischen
staatlicher Regulierung, Wettbewerb
und zivilgesellschaftlicher Einbettung

Kerstin Hämel
Universität Bielefeld, Deutschland

Gekürzte und aktualisierte Dissertation Justus-Liebig-Universität Gießen, 2010

ISBN 978-3-531-19511-7
DOI 10.1007/978-3-531-19512-4

ISBN 978-3-531-19512-4 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Einbandentwurf: Künkellopka GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Dank

Diese Arbeit konnte nur durch das Interesse und Engagement vieler Menschen reifen. Mein besonderer Dank geht an Adalbert Evers für die umsichtige Betreuung und für die vielfältigen Möglichkeiten des Lernens in der Zusammenarbeit. Besonders freut mich auch die Unterstützung durch Hans-Joachim von Kondratowitz. Die InterviewpartnerInnen eröffneten Einsichten, die mir lange gegenwärtig bleiben werden. Für all die Hilfe geht mein Dank an Michaela Röber und Lothar Kuhlmann. Die Diskussionen mit Kathrin Kraft, Ewa Przedicka, Benjamin Ewert, Tim Eyßell und Andreas Schulz waren immer wieder gewinnbringend. Ein Graduiertenstipendium der Justus-Liebig-Universität ermöglichte wichtige Phasen konzentrierter Arbeit am Dissertationsprojekt. Die guten Austauschmöglichkeiten, die das Maecenata-Forschungscollegium, das PhD Network on the Third Sector and Civil Society und das Gießener Graduiertenzentrum Kulturwissenschaften bieten, haben zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Marburg, im Februar 2012

Kerstin Hämel

Inhalt

1	Problemstellung, zentrale Fragen und Vorgehensweise	15
2	Vom Wohlfahrtspluralismus zu hybriden Organisationen – der theoretische Hintergrund der Arbeit.....	21
2.1	Wohlfahrtspluralismus als Ansatz zur Beschreibung und Analyse der Wohlfahrtsproduktion	21
2.1.1	Grundzüge des Konzeptes nach Evers und Olk	22
2.1.2	Interdependenzen der Teilsysteme Staat, Markt, Zivilgesellschaft und Gemeinschaft – von einer analytischen zu einer historischen Sichtweise	26
2.1.3	Wohlfahrtspluralismus als soziales Entwicklungskonzept – Leitbilder als Mittler hybrider Strukturen.....	29
2.2	Die Governance der Wohlfahrtsproduktion	31
2.2.1	Gemischte Governance-Strukturen in der Wohlfahrtsproduktion.....	32
2.2.2	Chancen und Grenzen der Integration verschiedener Koordinationsmechanismen	35
2.3	Der Dritte Sektor – verschiedene Konzeptualisierungen und ihre Implikationen für die Analyse von Wohlfahrtsmixturen.....	36
2.4	Zivilgesellschaft als „gute Gesellschaft“ und als „Ressource“	41
2.5	Hybridität als Charakteristikum sozialer Dienstleistungsorganisationen	44
2.6	Fazit und Ausblick	49
3	Von gestern bis heute – Leitbilder von Heimversorgung und geteilter Verantwortung.....	53
3.1	Der Ausformungsprozess der Heimversorgung alter Menschen.....	53

3.1.1	Engagement und institutionelle Versorgung alter Menschen in Mittelalter und früher Neuzeit – vom Hospital zum Armenhaus.....	54
3.1.2	Armenreformen im Zeichen der Aufklärung – Bürgerbeteiligung auf breiterem Niveau	64
3.1.3	Der Übergang zum 20. Jahrhundert – selbstorganisierte Privatwohltätigkeit und Ausdifferenzierung von Heimen für das Alter.....	68
3.1.4	Die Weimarer Republik und die Zeit des Nationalsozialismus	81
3.1.5	Zusammenfassend: historische Prägungen in der Heimversorgung	92
3.2	Altenhilfe und -pflege von der Nachkriegszeit bis Anfang der 1990er-Jahre	93
3.2.1	Restauration und Neubeginn der Altenhilfepolitik nach 1945.....	94
3.2.2	Altenhilfe und -pflege in öffentlicher Verantwortung – eine Bestandsaufnahme sich verändernder Konturen.....	97
3.2.3	Die Wohlfahrtsverbände als exklusive Partner des Sozialstaats	105
3.2.4	Die Versorgung alter Menschen in Heimen – alte und neue Konzepte.....	108
3.2.5	Zusammenfassende Überlegungen	123
3.3	Pflege unter den aktuellen Rahmenbedingungen.....	127
3.3.1	Die Pflegeversicherung – Organisation staatlicher Mitverantwortlichkeit	128
3.3.2	Restriktive vs. kooperative Ansätze.....	133
3.3.3	Qualitätssicherung im Rahmen welcher Heimkonzepte?	137
3.3.4	Der Modernisierungsprozess der Freien Wohlfahrtspflege	141
3.3.5	Die Mitverantwortung des lokalen Gemeinwesens. Community Care als Leitbild für eine Neuausrichtung der Pflegelandschaft.....	145

4	Engagement und Öffnungsprozesse – Fallbeispiele.....	153
4.1	Ansatz und Methode der empirischen Studie.....	153
4.2	Fallbeispiele	156
4.2.1	Fallbeispiel A: „Die Betreuung in eine andere Richtung kriegen“ – ein gerontopsychiatrisches Altenpflegeheim sucht nach Kooperationspartnern.....	156
4.2.2	Fallbeispiel B: Ein defizitär wirtschaftendes Heim unter Kostendruck – nachbarschaftliche Hilfen schaffen Freiräume	163
4.2.3	Fallbeispiel C: Die Einbindung trügereigener Strukturen und stadtteilorientierter Altenarbeit als Ansätze der Heimöffnung	170
4.2.4	Fallbeispiel D: „Tue Gutes und rede darüber“ – Ein Heim, das die Ressourcen seines wohlsituierten Umfelds zu nutzen weiß	177
4.2.5	Fallbeispiel E: Vom kirchlichen Altenheim zum modernen Seniorenzentrum mit einem abgestuften Dienstleistungsangebot.....	183
4.2.6	Fallbeispiel F: „Der Betrieb muss erst mal laufen“ – ein Heim, in dem wirtschaftliche und soziale Interessen zunehmend zusammengedacht werden.....	189
4.2.7	Fallbeispiel G: Ein Altenzentrum als Gemeindeprojekt	196
4.2.8	Fallbeispiel H: Die Initiierung von Projekten zur Belebung des Heimalltags.....	203
4.2.9	Fallbeispiel I: „Ich möchte nach Feierabend auch nicht in Gefängnisse gucken“ – oder die Schwierigkeiten der Heimöffnung.....	210
4.2.10	Fallbeispiel J: Die Öffnung eines ehemaligen Ordenshauses durch das Engagement der Kirchengemeinde.....	216
4.2.11	Fallbeispiel K: Zwei Heime, ein Öffnungskonzept – mit verschiedenen Voraussetzungen	223
4.2.12	Fallbeispiel L: Ein Heim, das regelhafte Ehrenamtsstrukturen umfassend in der Organisation verankert	230
4.3	Öffnungsansätze in der aktuellen Praxis	238

5	Befunde und Perspektiven.....	249
5.1	Öffnung und Engagement in theoretischer und in historischer Perspektive.....	250
5.2	Soziale und wirtschaftliche Öffnung der Heime.....	253
5.3	Öffnungsprozesse und Engagement – Zwischen Inkrementalismus und staatlicher Steuerung.....	255
	Literaturverzeichnis	261
	Anhang.....	283

Abbildungen und Tabellen

<i>Abbildung 1:</i>	Der Dritte Sektor als intermediärer Bereich.....	39
<i>Abbildung 2:</i>	Mögliche Ressourcen von Diensten und Einrichtungen im öffentlichen Bereich.....	47
<i>Abbildung 3:</i>	Heime als hybride Organisationen.....	51
<i>Abbildung 4:</i>	Vier Bereiche der Gewinnung von Partnerschaften.....	239
<i>Abbildung 5:</i>	Partner und Engagementformen.....	247
<i>Tabelle 1:</i>	Art der Versorgung von Pflegebedürftigen, Deutschland 1999-2009.....	16
<i>Tabelle 2:</i>	Merkmale der Sektoren der Wohlfahrtsproduktion.....	24
<i>Tabelle 3:</i>	Gesellschaftliche Teilsysteme.....	27
<i>Tabelle 4:</i>	Die Ansätze Nonprofit-Sektor und Intermediärer Bereich.....	40
<i>Tabelle 5:</i>	Soziales Kapital.....	43
<i>Tabelle 6:</i>	Netto-Ausgaben für Pflege nach Leistungsträgern, Bundesrepublik Deutschland 1982 (in Mio. DM).....	99
<i>Tabelle 7:</i>	Plätze in der stationären Altenhilfe, Bundesrepublik Deutschland 1961-1990 (in 1.000).....	103
<i>Tabelle 8:</i>	Plätze in der stationären Altenhilfe nach Einrichtungstyp, Bundesrepublik Deutschland 1961-1990 (in %).....	103
<i>Tabelle 9:</i>	Einrichtungen und verfügbare Plätze der stationären Altenhilfe und -pflege nach Trägerschaft, Bundesrepublik Deutschland 1994.....	106
<i>Tabelle 10:</i>	Gegenüberstellung der Konzepte von Engagement.....	127
<i>Tabelle 11:</i>	Pflegeheime nach Trägerschaft, Deutschland 1999-2009.....	141
<i>Tabelle 12:</i>	Engagementformen in stationären Einrichtungen.....	152

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
e.V.	eingetragener Verein
HeimG	Heimgesetz
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MDS	Medizinischer Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen e.V.
NSV	Nationalsozialistische Volkswohlfahrt
SGB	Sozialgesetzbuch

1 Problemstellung, zentrale Fragen und Vorgehensweise

In den vergangenen Jahren sind Berichte über Missstände in Altenpflegeheimen zahlreicher geworden. Doch sind es nicht nur Einzelfälle, die wegen einer menschenunwürdigen Pflege in Kritik geraten. Vielmehr steht das Heim selbst auf dem Prüfstand. Kritisiert wird die Verkürzung der Versorgung alter Menschen auf körperbezogene Verrichtungen und eine Mentalität des „satt, sauber und sicher“, bei der soziale und kulturelle Bedürfnisse der BewohnerInnen keine Beachtung finden. Heime sind abgeschlossen von gesellschaftlichen Vorstellungen vom „guten Leben“ und dem Lebensstandard der Bevölkerung.

Welche Möglichkeiten zur Überwindung dieser Abgeschlossenheit könnte es geben? Hier ist zunächst zu berücksichtigen, welche Bedingungen in den Heimen heute gegeben sind. Während die Heimversorgung unter qualitativen Gesichtspunkten an den Rändern unserer Wohlstandsgesellschaft zu verorten ist, ist sie hinsichtlich ihrer quantitativen Bedeutung in der Mitte angekommen; der Heimaufenthalt ist heute zu einem erwartbaren Ereignis im Lebenslauf geworden. Die Wahrscheinlichkeit einer Heimunterbringung liegt nach einer Analyse aus dem Jahr 1994 für Männer bei 40%, für Frauen sogar bei 70% (Alber/Schöllkopf 1999, vgl. hierzu Klein 1994). Mit der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung und zunehmenden Verbreitung von Hochaltrigkeit ist ein Anstieg der Zahl pflegebedürftiger alter Menschen gewiss. Im Jahr 2009 waren 2,34 Millionen Menschen pflegebedürftig im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes (Statistisches Bundesamt 2011: 6). Bis zum Jahr 2030 ist ein Anstieg um 50%, bis 2050 eine Verdopplung auf 4,50 Millionen prognostiziert (Statistische Ämter 2010: 26ff.). Der Bedarf an professionellen Hilfe- und Pflegeleistungen wird aufgrund einer erwartbaren Abnahme des familiären Pflegepotenzials infolge des demografischen und sozial-kulturellen Wandels ansteigen. Frauen, die bislang hauptsächlich die häusliche Versorgung Pflegebedürftiger übernehmen, sind zunehmend erwerbstätig und stehen damit weniger für die Versorgungsarbeit zur Verfügung (Blinkert/Klie 2004: 321). Die Ergebnisse der Pflegestatistik bestätigen den Trend zur Professionalisierung von Pflege- und Betreuungsleistungen. Von 1999 bis 2009 ist die Anzahl der Pflegebedürftigen, die in Heimen versorgt werden, um ein Viertel gestiegen (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Art der Versorgung von Pflegebedürftigen¹, Deutschland 1999-2009

	15.12.1999	15.12.2009	Anstieg 1999-2009
Pflegebedürftige insgesamt	2.016.091	2.338.252	16,0%
Pflegebedürftige in Privathaushalten	1.442.880	1.620.762	12,3%
davon allein durch Angehörige ²	1.027.591	1.065.564	3,7%
davon ambulante Pflegedienste ³	415.289	555.198	33,7%
Pflegebedürftige in Heimen insgesamt	573.211	717.490	25,2%
darunter vollstationäre Pflege	554.217	699.672	26,2%

¹ Pflegebedürftige im Sinne des SGB XI,

² EmpfängerInnen von Pflegegeld nach §37 SGB XI,

³ EmpfängerInnen von Kombinationsleistungen und Sachleistungen nach §38 SGB XI.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011: 23f., Datenbasis: Pflegestatistik 1999-2009; eigene Berechnungen.

Ein Mensch durchläuft in seiner „Pflegekarriere“ in der Regel mehrere Versorgungsstationen: Er bzw. sie wird zuerst im Privathaushalt versorgt; wenn die dortigen Ressourcen erschöpft sind, steht häufig ein Umzug in ein Heim an. Der Heimeintritt hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich nach hinten verschoben. Heime weisen demzufolge heute eine Bewohnerstruktur mit einem sehr hohen Eintrittsalter und hohen Betreuungsbedarfen auf. Damit kommt es in den Heimen zu einer Konzentration der Problemlagen. Zum einen finden wir eine Tendenz dahingehend, dass Heime zu „Sterbehäusern“ werden, in denen viele Pflegebedürftige nur noch wenige Monate vor ihrem Tod verweilen. Aufgrund der wachsenden Bedeutung demenzieller Erkrankungen sind Heime aber zum anderen auch dauerhafte Wohnalternative geworden (Alber/Schöllkopf 1999: 114; Schneekloth/Törne 2007: 132f.). Derzeit weisen über 60% der HeimbewohnerInnen eine demenzielle Erkrankung auf (Weyerer 2005: 7; Wingefeld 2008: 270f.). Die Demenz ist ein Krankheitsbild, bei dem meist über viele Jahre hinweg eine kontinuierliche Betreuung und Begleitung im Alltag durch Dritte erforderlich ist; dieser Bedarf wird mit der Fokussierung auf körperpflegerische Leistungen in den Heimen aber nicht getroffen. Heime stehen vor großen Herausforderungen, denen sie bislang nicht angemessen begegnen.

Forschungsarbeiten konnten zeigen, dass sich die Gestaltung des Alltags in Heimen nicht primär nach den Bedürfnissen der BewohnerInnen richtet, sondern vielmehr an den vorhandenen Ressourcen und eingespielten Betriebsabläufen in der Institution Heim. Diese Abgeschlossenheit der Heime gegenüber den Bedürfnissen der BewohnerInnen erinnert an das in der sozialwissenschaftlichen Heimanalyse noch heute verwendete Konzept der „Totalen Institution“ (Goffman 1973; Amrhein 2005; Koch-Straube 1997, 2005; Heinzlmann 2004).

Die „Totale Institution“ ist ein Typus sozialer Institutionen, der sich durch eine hohe Beschränkung des sozialen Umgangs mit der Außenwelt und einen allumfassenden oder totalen Charakter für ihre Insassen auszeichnet. Aufgrund einer starken internen Hierarchie und den von zentraler Autorität für den reibungslosen Ablauf der Institution als rational gesetzten Zielen sind die individuellen Lebensäußerungen der Insassen stark eingeschränkt (Goffman 1973).

Heime lassen sich auch heute noch als geschlossene Betriebe denken, doch schon längst nicht mehr als geschlossene Lebenswelten. Die Heimversorgung bzw. den Heimalltag mitgestaltende Akteure und Ressourcen scheinen vielfältiger geworden zu sein. Ansätze zur Verbesserung und Humanisierung der Heime sind heute eine verstärkte staatliche Regulierung der Versorgungsqualität, eine durch den Wettbewerb zwischen den Einrichtungen forcierte Orientierung an den Wünschen der BewohnerInnen, das Hinzuziehen von Ressourcen aus der Zivilgesellschaft, wie z. B. ehrenamtliche Mitarbeit und Spenden sowie der Einbezug von Beiträgen der Angehörigen der BewohnerInnen.

Die BewohnerInnen werden inzwischen nicht mehr nur als Patienten, sondern zugleich als BürgerInnen adressiert, ausgestattet mit dem Recht auf eine angemessene Versorgung, sowie als Kunden, die Dienstleistungen eines Heims einkaufen. In den vergangenen Jahren haben zudem Stimmen an Gewicht gewonnen, die eine „andere Kultur“ in Pflegeheimen durch die Einbindung von engagierten Partnern in der Gesellschaft fordern. Hier geht es um eine verstärkte Einbettung von Heimen in den lokalen Sozialraum durch Aufbau und Pflege entsprechender Außenbezüge. Diese Außenbezüge können vielgestaltig sein, z. B. Angehörige und Freiwillige, die sich in der Betreuung der BewohnerInnen engagieren, Hospizvereine, die eine Sterbebegleitung der BewohnerInnen organisieren, Fördervereine, die Spenden für das Heim akquirieren oder Partnerschaften mit sozialen Einrichtungen wie z. B. Schulen und Kindergärten, über welche die Begegnung und der Austausch von Alt und Jung gefördert wird. Diese unterschiedlichen Beiträge können weder hierarchisch verordnet noch unter „Geschäftskontakte“ subsumiert werden. Sie bilden das „soziale Kapital“ von Einrichtungen bzw. ein „Kapital des Vertrauens“ (Immerfall 1996: 485). Organisationen können dieses soziale Kapital zusätzlich zu einem rein ökonomischen Kapital, das sie aus Marktbeziehungen und über eine staatliche Finanzierung erhalten, gewinnen (Evers/Rauch/Stitz 2002: 23-26).

Die Beiträge von Angehörigen, BürgerInnen und anderen Partnern können Impulse für eine Öffnung von Heimen geben. Öffnung meint sowohl die Öffnung des Heims nach außen durch die Integration in das lokale Gemeinwesen als auch die Öffnung nach innen, zu den BewohnerInnen hin, insofern durch diese Beiträge zusätzliche Angebote, die auf eine Verbesserung der Lebensqualität der BewohnerInnen abzielen, geschaffen werden können. Ein Beispiel für neuere Entwicklungen in diesem Sinne sind Heimkonzepte, bei denen Angehörige oder andere Akteure verpflichtend in die Versorgung eingebunden werden. Der Heimträger hat dann nicht mehr ein „Monopol“ auf weite Teile der Versor-

gung eines Bewohners inne, stattdessen ist er nun auch als Koordinator der Beiträge von Anderen gefordert (Altenheim 12/2006). Heime entwickeln auch vermehrt Dienstleistungsangebote im ambulanten Bereich und gehen hier neue Kooperationen beispielsweise mit lokalen Wohnbaugesellschaften ein. Eine solche Umorientierung führt weg von klassischen Heimstrukturen hin zu Dienstleistungszentren, die eine vollstationäre Versorgung nur noch als Teil eines weiter gefassten Angebots anbieten. Öffnung hat dann auch etwas mit neuen wirtschaftlichen Beziehungen und unternehmerischem Handeln zu tun.

Wenn Öffnung in den Sozialraum künftig ein Leitthema zur Neuausrichtung der Heimstrukturen werden soll, dann müssen Heime mit Partnern zusammenarbeiten, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären angehören. Man kann das als eine *Hybridisierung* des Bezugssystems von Heimen bezeichnen (Evers/Rauch/Stitz 2002). Heime als „hybride Organisationen“ können zugleich (a) öffentlich-staatliche Beiträge, (b) marktbezogene und unternehmerische Elemente sowie (c) Engagement über lokale Partnerschaften und Netzwerke einbeziehen. Kommt *Engagement* als prägendes Element hinzu, heißt das, Familie und Nachbarschaft, lokale Bezüge und Bedarfslagen werden aufgewertet. Die Entwicklung eines Ressourcenmix im Heim wird dann nicht allein eine ökonomische Strategie sein, sondern Voraussetzung für die Entfaltung neuer Qualitäten und Leitbilder von Heimen.

Die Vorteile mehrdimensionaler Steuerungsimpulse werden in professionellen Diskursen zunehmend angesprochen – so zumindest die hier vorgeschlagene Lesart neuerer Entwicklungen. Zur Verbesserung der Qualität von Heimen werden unterschiedliche Ansätze wie die staatliche Kontrolle, unternehmerisches Handeln und Kooperation in Netzwerken nicht mehr einfach als Alternativen diskutiert; es wird vielmehr eine Kopplung der verschiedenen Zugangsweisen als wirkungsvoll angesehen. Wir können also einen Richtungswechsel weg vom Glauben an eindimensionale Hoffnungsträger, wie es noch vor kurzem die Marktorientierung von Diensten war, konstatieren (Klie/Roß 2005; Schmidt 2005).

Derlei pragmatisch-gegenstandsorientierte Praxiserfahrungen und Diskurse laufen seit einigen Jahren in einem mehr oder minder expliziten Bezug zu einem theoretisch-analytischen Diskurs über Chancen und Schwierigkeiten von Wohlfahrtsmixturen und gemischten Governance-Strukturen im Bereich sozialer Dienste zwischen Staat, Markt, Zivilgesellschaft und Gemeinschaft (Evers/Olk 1996a; Evers/Rauch/Stitz 2002; Evers 2005a; Dettling 1995; Klie/Roß 2005; Powell 2007). Eine gemeinsame Diskussion der Theorie von Wohlfahrtsmixturen und wohlfahrtspluralistischer Praxisansätze in der stationären Altenhilfe und -pflege ist Ansatzpunkt der vorliegenden Studie. Was kann die Praxis über die Funktionsfähigkeit von Wohlfahrtsmixturen sagen, aber auch, welche Reflexionsmöglichkeiten kann die Theorie den aktuellen Entwicklungen in der Praxis bieten? Der Fokus dieses Buches liegt auf Dynamiken, die sich in Wohlfahrtsmixturen entfalten (können). Das heißt, diese Arbeit schlägt vor, auf der Suche

nach Ressourcen für Heime einen Blickwechsel vorzunehmen: Es gilt nicht allein, staatliche Ressourcen zu mobilisieren, sondern neue, alltägliche Beteiligungsformen bis hin zur Nutzung von Engagementbereitschaften. Gesellschaftlichen Ressourcen wird – im Sinne einer Öffnung in den Sozialraum – ein großes, doch mithin noch kaum untersuchtes, Potenzial zugeschrieben. Die Motivation einen solchen Ansatz zu untersuchen, ist durchaus auch eine reformpolitische: Es geht um die Frage, wie Tendenzen unterstützt werden können, die in diese Richtung von Öffnung gehen.

Es wird – optimistisch – angenommen, dass es in hybriden Organisationsstrukturen besser gelingt, Arrangements zu finden, die die Bedürfnisse von BewohnerInnen treffen. Diese Orientierung könnte zugleich eine für die Organisationen wirtschaftlich vielversprechende Option sein, da Ressourcen aus unterschiedlichen Quellen gewonnen werden können. Es könnte aber auch zu Spannungen und Konflikten zwischen den verschiedenen Steuerungsmechanismen kommen. Beispielsweise ist die Frage zu stellen, ob es einem Heim, das sich zunehmend als ein auf dem Markt agierendes Unternehmen versteht, gelingt, das Engagement lokaler Vereine für sich zu gewinnen.

Entlang von drei Fragen sollen Möglichkeiten einer Öffnung von Heimen ausgelotet werden:

1. Welche Formen und Beispiele von Wohlfahrtsmixturen gibt es im Bereich der Heimversorgung? Dabei interessieren primär Konstellationen, bei denen sich Heime nicht nur für Staat und Markt öffnen, sondern auch für Gesellschaft und Familie.
2. Wie funktionsfähig sind die vorhandenen Konstellationen?
3. Welche Synergien und Konflikte entwickeln sich, wenn zu den eingespielten staatlichen Vorgaben und dem Marktsystem Gesellschaft und Familie hinzukommen?

Die Untersuchung erfolgt über drei unterschiedliche Zugänge. Erstens werden theoretische Konzepte ausgewertet. Zweitens wird eine historische Betrachtung der Heimentwicklung unternommen. Drittens werden aktuelle Entwicklungen in den Heimen mit einer eigenen empirischen Untersuchung erforscht.

Kapitel 2 dient der Einführung und Entwicklung eines theoretischen Analyse- und Begriffsinventars. Die Sphären Staat, Markt, Zivilgesellschaft und Gemeinschaft und Ideen, wie diese in der Wohlfahrtsproduktion aufeinander bezogen werden können, werden zunächst allgemein diskutiert. Verschiedene Konzeptualisierungen von Mixturen bzw. Hybriden werden vorgestellt und daraus ein für die eigene Analyse geeignetes Konzept abgeleitet. Die vorliegende Arbeit fokussiert auf den Stellenwert von (zivil-) gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Bezügen. Diese Schwerpunktsetzung erfolgt nicht nur, weil heute durch den Einbezug von Engagement eine Öffnung in den Sozialraum angestrebt wird, sondern weil „Zivilität“ im Zusammenspiel der Akteure aus

den verschiedenen Sektoren ein normatives Gerüst des Zusammenhalts darstellen kann (Evers 2011). Obwohl man Zivilgesellschaft nicht einfach gleichsetzen kann mit dem, was Vereine und andere Organisationen im „Dritten Sektor“ machen, sind diese doch Protagonisten ziviler Orientierungen. Daher wird eine besondere Aufmerksamkeit auf frei-gemeinnützige Organisationen gerichtet sein.

In der wissenschaftlichen Literatur verhandelte Konzepte wie Wohlfahrtspluralismus, Hybridität und Zivilgesellschaft sind zwar hilfreich, um ein Verständnis für Chancen und Herausforderungen der Heimöffnung zu gewinnen, doch wird ein alleiniges Operieren mit diesen Konzepten den vielgestaltigen Prägungen der Heime nicht gerecht. Es wird dafür plädiert, dass es notwendig ist, Öffnungsprozesse in einen historischen Kontext zu stellen. In *Kapitel 3* wird eine solche historische Annäherung unternommen. Dabei werden zum einen die Entwicklung prägender Leitbilder der Heime, zum anderen verschiedene Konstellationen der Verantwortungsteilung für die Heime betrachtet. Es zeigt sich, dass die Heime nicht durchweg geschlossene Anstalten waren und in der wechsellvollen Geschichte der Heime verschiedene Formen der Verantwortungsteilung aufgetreten sind. Es wird dargestellt, wie Gesellschaft und Familie – mit Blick auf die Verantwortungsteilung, sowie mit Blick auf Versorgungsqualitäten – zu verschiedenen Zeiten eingebunden werden (sollten).

Für die Beantwortung von Fragen des Gelingens von Mixturen und Entwicklungschancen einer Öffnung von Heimen in den Sozialraum ist eine empirische Erhebung der aktuellen Praxis unabdingbar. Im *Kapitel 4* werden mithilfe von Experteninterviews mit HeimleiterInnen Fallbeispiele von insgesamt zwölf Heimen aus verschiedenen Regionen Deutschlands vorgestellt und ausgewertet. Der Fokus liegt auf Öffnungsprozessen, die durch eine Neupositionierung in kooperativen Strukturen gesucht werden. Die Fallbeispiele schaffen einen Zugang zu unterschiedlichen Intensitäten der Einbindung von Familie und Zivilgesellschaft und damit verbundenen institutionellen Reformen. Sie dienen der Illustration aktueller Entwicklungen und der sie begleitenden Umstände sowie der Herausarbeitung von Chancen und Schwierigkeiten der Öffnung von Heimen in Sozialräume.

In *Kapitel 5* wird eine zusammenfassende Darstellung und Integration der Befunde, die aus den drei Zugängen gewonnen werden können, vorgenommen und Perspektiven der Heimöffnung in Sozialräume mit Blick auf Chancen und Konflikte, die sich bei solchen Orientierung auf tun, diskutiert.

2 Vom Wohlfahrtspluralismus zu hybriden Organisationen – der theoretische Hintergrund der Arbeit

Hybride Organisationen sind im Verständnis dieser Arbeit Organisationen, die mit verschiedenen Ressourcen, Zielen und Steuerungsmechanismen agieren, welche den Sphären Staat, Markt und Zivilgesellschaft zugeordnet werden können (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002; Evers 2005a). Das Konzept der hybriden Organisation knüpft an Überlegungen zu einem Pluralismus und pluralen Trägern der Wohlfahrtsproduktion an (Evers/Olk 1996a; vgl. Kap. 2.1) und betrachtet die Verschränkung pluraler Bezüge im Rahmen einer Organisation. Auch die Governance- und die Dritt-Sektor Forschung geben Hinweise auf das Entstehen und die Funktionsweise von solchen hybriden Organisationsarrangements (vgl. Kap. 2.2, 2.3). Dabei zeichnet sich im Diskurs ein erneutes Interesse an der Aufwertung der Beiträge von Zivilgesellschaft und Familie ab (vgl. Kap. 2.4). Allerdings ist zu diskutieren, dass heute staatliche Vorgaben, Wettbewerbsorientierung und die Aufforderung, Familie und gesellschaftliche Interessensgruppen stärker zu beteiligen, oft unvermittelt aufeinander treffen und noch wenig darüber bekannt ist, wie die zunehmend komplexer werdenden Steuerungsimpulse in Organisationen verarbeitet werden (können). Es wird argumentiert, dass der in den folgenden Abschnitten vorgenommene analytische Zugang zu hybriden Organisationsstrukturen durch eine historische Analyse ergänzt werden muss und dabei insbesondere auch auf Qualitätskonzepte und Leitbilder von sozialen Diensten, hier den Heimen, geschaut werden muss (vgl. Kap. 2.5 und 2.6).

2.1 Wohlfahrtspluralismus als Ansatz zur Beschreibung und Analyse der Wohlfahrtsproduktion

Das übliche Erscheinungsbild von Wohlfahrtsproduktion in der Geschichte moderner demokratischer Gesellschaften kann als gemischte, zugleich von Staat, Markt, Gemeinschaften und bürgerschaftlichen Assoziationen getragene Aufgabe beschrieben werden. Der Begriff der Wohlfahrtsproduktion bezeichnet „die Gesamtheit der Nutzen für Dritte stiftenden Transaktionen, seien sie öffentlicher oder privater Art, entgeltlich oder unentgeltlich, formell oder informell“ (Kaufmann 2003: 42f.). In den Konzepten der „gemischten Wohlfahrtsproduktion“, des „Wohlfahrtspluralismus“, der „mixed economy of welfare“ bzw. des

„welfare pluralism“ steht der Pluralismus der Träger von wohlfahrtsschaffenden Dienstleistungen im Vordergrund.

Wohlfahrtspluralistische Denkansätze sind seit Mitte der 1970er-Jahre in der sozialpolitikwissenschaftlichen Diskussion präsent (Kaufmann 1997: 99; Powell 2007: 2). Sie sind als Kritik an ordnungspolitischen Vorstellungen aufzufassen, die die Erbringung, Finanzierung und Regulierung wohlfahrtsschaffender Güter und Dienste innerhalb der Grenzen marktlicher und staatlicher Organisation verkürzt diskutieren (Evers/Olk 1996a: 9; Kaufmann 1997: 99). Angesichts des heutigen Wissensstandes um die herausragende Bedeutung von Familien und gemeinnützigen Organisationen als Produzenten personenbezogener Dienste gilt diese Sichtweise als nicht mehr haltbar. Dennoch erweisen sich Engführungen als beharrlich: Wie Powell (2007: 2ff.) aufzeigt, dominieren in der sozialpolitikwissenschaftlichen Literatur weiterhin Ansätze, welche die Organisation der Wohlfahrtsproduktion allein als eine Aufgabe zwischen Staat und Markt diskutieren. Dort, wo Wohlfahrtsmixturen thematisiert werden, werden die verschiedenen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion zumeist isoliert abgehandelt. Eine Analyse der Bezüge zwischen den Sektoren wird nicht vorgenommen. Hinzu kommt eine verengte Perspektive auf die Erbringung von Diensten, wenig Beachtung finden hingegen Fragen der Finanzierung und Regulierung.

2.1.1 Grundzüge des Konzeptes nach Evers und Olk

Evers und Olk (1996a) haben im einleitenden Beitrag zu ihrem Sammelband mit dem programmatischen Titel *Wohlfahrtspluralismus – Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft* einen heuristischen Analyserahmen der gemischten Wohlfahrtsproduktion formuliert, der darauf abzielt,

„... Analysen und Konzepte, die sich mit Problemen der Gewichtung und Vermittlung zentraler Institutionen hochentwickelter industrieller Demokratien – also Staat, Markt, Familie, organisierten gesellschaftlichen Interessenträgern etc. – auseinandersetzen, zu bündeln.“ (Evers/Olk 1996a: 14)

Die Autoren unterscheiden zwei Dimensionen des Konzeptes: In der *analytischen Dimension* sind die spezifischen Beiträge und Beziehungen der einzelnen Sektoren zu diskutieren. In der *normativ-politischen Dimension* geht es um die Verständigung auf normative Programme, auf „gewünschte Konstellationen der ‚gemischten Produktion von Wohlfahrt‘“ (ebd.: 12). Ein derartiges Forschungsprogramm bedarf der Reflexion,

„... welche (relative) Bedeutung die einzelnen gesellschaftlichen Sektoren im Zusammenhang mit der Erreichung gesellschaftlicher Ziele wie Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlfahrt spielen und gegebenenfalls welche horizontalen bzw. hierarchi-

schen Beziehungen zwischen ihnen hergestellt werden *sollen*“ (ebd.: 12, Hervorhebung im Original).

Der Ansatz basiert auf einem Strukturmodell, einer Vier-Sektoren-Theorie von Gesellschaft. Eine analytische Unterscheidung der vier gesellschaftlichen Teilbereiche Staat, Markt, Gemeinschaft und Zivilgesellschaft, die jeweils durch verschiedene primär wirksame Mechanismen integriert werden, ist in den Sozialwissenschaften – in leicht variierender Form – mehrfach zu finden (vgl. z. B. Streeck/Schmitter 1996; Benz 2007; Gosewinkel/Rucht 2003). Grundlage ist die Annahme, dass die Institutionen Markt, Staat, Gemeinschaft und Zivilgesellschaft jeweils einen Sektor bzw. eine Sphäre von Gesellschaft benennen, verkörpern und durchsetzen. Die einzelnen Sektoren zeichnen sich durch spezifische, idealtypische „Rationalitäten“, „Logiken“ oder „Prinzipien“ aus. Um ihr Zusammenspiel analysieren zu können, ist die Klärung ihrer jeweiligen Leitprinzipien und der ihnen innewohnenden Leistungsfähigkeiten aber auch Leistungsgrenzen erforderlich (Evers/Olk 1996a: 22ff.; Tab. 2).

Der „Markt“ folgt dem Prinzip atomistischer Konkurrenz. Produktion und Konsumtion findet in Unternehmen-Kunden-Beziehungen statt. Idealtypische Beziehungen auf Märkten zeichnen sich dadurch aus, dass unternehmerisches Handeln dem Ziel der Profitmaximierung folgt, während die Nachfrager von Diensten – Kunden oder Konsumenten – das Angebot mit dem größten individuellen Nutzen auswählen (*choice*). Befriedigt ein Angebot diesen Nutzen nicht, werden die Nachfrager zu alternativen Produkten bzw. Dienstleistungen wechseln, die ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.

Die Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager ist gekennzeichnet durch eine geringe Interdependenz und durch ein geringes Vertrauen auf gemeinsame Interessen (Valentinov 2006: 217). Das Koordinationsprinzip des Marktes ist der Wettbewerb um Kunden. Verbraucher lenken durch ihr Nachfrageverhalten die Dienstleistungsproduktion auf eine quantitativ und qualitativ optimale Bedürfnisbefriedigung. Als Vorteile von Märkten gelten eine besondere Innovationsfähigkeit und „unternehmerisches Ideenreichtum“. Auch bei der Konzeptionierung von Heimangeboten gewinnt die Orientierung am Kunden an Bedeutung: Wohnen und versorgt werden wie im Hotel – nach individuellen Wünschen und mit hoher Servicequalität sind Leitvorstellungen, die dann zentral sind.

Der wohl zentrale Nachteil einer Steuerung der Wohlfahrtsproduktion über Märkte liegt darin, dass potenzielle Nachfrager von Diensten ihre Bedürfnisse in Abhängigkeit von ihrem Einkommen (nicht) befriedigen können (Evers/Olk 1996a: 24). Hinzu setzt das Modell voraus, dass Kunden stets das vollständige Marktangebot überblicken und in ihrem Zugang zu diesem Marktangebot weder zeitlich noch räumlich eingeschränkt sind. Das Bild vom informierten, zeitlich und räumlich flexiblen Kunden erweist sich bei Nachfragern personenbezogener sozialer Dienste als besonders problematisch. „Kunden“ sozialer Dienste wie beispielsweise Kinder, Behinderte und Pflegebedürftige sind in ihrer Souveräni-

tät häufig eingeschränkt; ihre Handlungsmöglichkeiten weichen deutlich ab vom Ideal des rational handelnden Kunden auf Märkten (vgl. Moss 2008: 12f.).

Tabelle 2: Merkmale der Sektoren der Wohlfahrtsproduktion

Institution	Markt	Staat	Gemeinschaft	Zivilgesellschaft
Sektor der Wohlfahrtsproduktion	Markt	Staat	Informeller Sektor / Sektor der Haushaltsproduktion	Nonprofit-Sektor / intermediärer Bereich
1) Prinzip der Handlungskoordination	Wettbewerb	Hierarchie	persönliche Verpflichtung	Freiwilligkeit
2) zentraler kollektiver Akteur (Angebotsseite)	Unternehmen	öffentliche Verwaltungen	Familien (Nachbarschaften, erweiterte Verwandtschaftsnetze, Betriebskollegien, Freundschaftsbeziehungen)	Assoziationen
3) Komplementärrolle auf der Nachfrageseite	Konsument, Kunde	Sozialbürger	Mitglied der Gemeinschaft (z. B. der Familie, Nation etc.)	Mitglied der Assoziation / Mitbürger
4) Zugangsregel	Zahlungsfähigkeit	legal verbürgte Anspruchsrechte	Askription / Kooptation	Bedürftigkeit
5) Austauschmedium	Geld	Recht	Wertschätzung / Achtung	Argumente / Kommunikation
6) Zentraler Bezugswert	(Wahl-) Freiheit	Gleichheit	Reziprozität / Altruismus	Solidarität
7) Gütekriterium	Wohlstand	Sicherheit	persönliche Teilhabe	soziale und politische Aktivierung
8) zentrales Defizit	Ungleichheit, Negierung nicht monetarisierbarer Folgelasten	Vernachlässigung von Minderheitenbedürfnissen, Einschränkung von Dispositionsfreiheiten, Entmutigung von Selbsthilfemotiven	Einschränkung der Wahlfreiheit durch moralische Verpflichtung, Ausschluss von Nicht-Mitgliedern	ungleiche Verteilung der Leistungen und Güter, Professionalisierungsdefizite, reduzierte Effektivität der Management- und Organisationsstrukturen

Quelle: Evers/Olk 1996a: 23.

Im *staatlichen Sektor* befinden Parlamente, Justiz und öffentliche Verwaltung über die Allokation von Geld, Gütern und Dienstleistungen, die an anspruchsberechtigte StaatsbürgerInnen (Sozialbürger) adressiert sind. Ressourcen werden hier über hierarchisch festgelegte Regeln und Verfahren allokalisiert. Im Unter-

schied zu Märkten werden Dienste hier als öffentliche Güter konzipiert und die Beteiligung der verschiedenen Akteure ist im Rahmen formaler Institutionen und Prozeduren gesichert (Moss 2008: 26). Die Stärke von Regelungen in der Sphäre des Staates liegt im sozialen und materiellen Ausgleich. Eine Prägung der Heimlandschaft durch eine hohe öffentlich-staatliche Verantwortungsübernahme heißt, dass Werte wie Gleichheit des Angebots und Versorgungssicherheit für die BürgerInnen in allen Regionen im Vordergrund stehen. Als zentrale Schwächen aber gelten die Vernachlässigung von Minderheitenbedürfnissen, die Einschränkung individueller Gestaltungsmöglichkeiten der BürgerInnen innerhalb vorgegebener Sozialgesetzgebungen und die Entmutigung von Selbsthilfemotiven (Evers/Olk 1996a: 24f.).

Der *informelle Sektor* konstituiert sich durch das Prinzip der Zugehörigkeit. Er wird gebildet aus Gemeinschaften wie Familien, Freunde und Nachbarschaften, deren Mitglieder durch Askription oder Kooptation zugehörig sind; Gemeinschaften werden daher auch als „unfreiwillige Vereinigungen“ bezeichnet (Walzer 2004). Die Koordination der Mitglieder und die Ressourcenallokation erfolgen entlang der Prinzipien der spontanen Solidarität und der persönlichen Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung. Die im informellen Sektor bereitgestellten Güter und Dienste haben einen privaten Charakter. Gemeinschaften richten ihre Leistungen ausschließlich auf ihre Angehörigen. Die Stärke von Gemeinschaften wird in der besonderen Fähigkeit zur persönlichen Zuwendung gesehen. Nachteile sind die Einschränkung der Wahlfreiheit durch moralische Handlungs- und Dankesverpflichtung sowie der Ausschluss von Nicht-Mitgliedern (Evers/Olk 1996a: 25f.). Die Betonung einer privat-informellen Verantwortung für die Pflege alter Menschen geht mit anderen Vorstellungen von Individualität einher, als sie im Marktbereich gedacht sind: Individualität wird hier nicht durch individuelle Wahlmöglichkeiten vermittelt, sondern durch persönliche Teilhabe und in Gemeinschaftsbindungen. Doch liegt dann eine hohe Verantwortung bei den Familien, die die Leistungsfähigkeit vieler Familien übersteigt.

Als vierte Institution von Gesellschaft nennen Evers und Olk (1996a) die *Zivilgesellschaft*, deren Funktionsweise mit dem Prinzip der Freiwilligkeit verbunden ist. Assoziationen (freiwillige bürgerschaftliche Zusammenschlüsse) gelten als idealtypische Vertreter. Das zentrale Prinzip der Koordination und Ressourcenallokation ist die Verhandlung bzw. das „bessere Argument“. Im Unterschied zu Gemeinschaften konstituieren Assoziationen einen öffentlichen Raum, sie produzieren Güter und Dienste sowohl für Mitglieder als auch für Nicht-Mitglieder im Sinne eines öffentlichen Gutes. Assoziationen wird eine besondere Fähigkeit in der Schaffung pluraler Unterstützungsangebote zugesprochen, insbesondere der Entwicklung von Diensten für bestimmte lokale und milieuspezifische Bedarfe, aber auch für verschiedene Hilfebedarfe, die nicht (ausreichend) über die anderen Sektoren abgedeckt werden. Zentralwert einer

(zivil-) gesellschaftlichen Beteiligung ist die Solidarität. Evers und Olk betonen den „sozialen Mehrwert“ von Assoziationen:

„Leistungsstärken und positive gesellschaftliche Funktionen solcher Vereinigungen werden insbesondere in dem Beitrag zur sozialen Kohäsion und Integration moderner hochdifferenzierter Gesellschaften sowie in der Weckung und Stabilisierung politischer und sozialer Engagementbereitschaften der Bürger gesehen.“ (Ebd.: 26)

Assoziative Organisationsstrukturen und das Engagement von BürgerInnen haben die Entwicklung und Ausgestaltungsmöglichkeiten sozialer Dienste in weiten Teilen der Geschichte geprägt. Es wird später ausführlich gezeigt werden, dass dies auch für den Heimbereich zutrifft (Kap. 3). Doch sollte bei der Betonung zivilgesellschaftlicher Verantwortlichkeit nicht übersehen werden, dass die „Assoziationsfähigkeit und -bereitschaft“ nicht gleichmäßig in der Bevölkerung verteilt ist. So wissen wir heute, dass sich Personen mit höherem sozialen Status häufiger engagieren (vgl. Gensicke/Geiss 2010) und eine regional ungleiche Verteilung von Engagement zu beobachten ist (z. B. Prognos/Generali 2009: 17ff.).

Abschließend ist festzuhalten: Die skizzierte idealtypische Charakterisierung von Sektoren kann nicht mit realen Akteure und Organisationen gleichgesetzt werden. Empirisch beobachtbare Handlungslogiken und Organisationsformen, so wird im weiteren Verlauf argumentiert werden, beinhalten meist eine Mischung der vorgestellten „Sektor-Logiken“. Doch kann man zuspitzen: Wollen wir Heime, die wie Hotels aufgestellt sind oder solche, die wie staatliche Einrichtungen funktionieren? Soll Versorgung weitgehend Aufgabe der Familien sein oder werden Heimkonzepte benötigt, die eine „bürgerschaftliche Verantwortung“ betonen?

2.1.2 Interdependenzen der Teilsysteme Staat, Markt, Zivilgesellschaft und Gemeinschaft – von einer analytischen zu einer historischen Sichtweise

In welchen Beziehungen stehen die Institutionen Staat, Markt, Gemeinschaft und Zivilgesellschaft zueinander? Bei Gosewinkel und Rucht (2003) werden die innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme primär wirksamen Mechanismen als Ressourcen benannt, die sich kategorial unterscheiden. Die Ressource des Staates ist die Macht, die des Marktes, hier unter den Begriff Wirtschaft gefasst, das Geld, Gemeinschaften konstituieren sich auf Basis der Ressource der affektiven Bindung und Zivilgesellschaft durch abstrakte Anerkennung des Anderen – die sich „[p]raktisch konkretisiert in prozeduralen Regeln, also der Akzeptanz bestimmter Verfahren des Umgangs miteinander“ (ebd. 46). Die Ressourcen Geld und Macht können instrumentell eingesetzt werden, ohne dass die über sie verbundenen Interaktionspartner in einen sozialen Dialog treten. Es handelt sich um technische Ressourcen, die akkumulierbar sind. Im Unterschied dazu haben

die Ressourcen „affektive Bindung“ und „abstrakte Anerkennung“ einen sozialen, wertbezogenen Charakter. „[S]ie lassen sich nicht technisch-instrumentell erzeugen und konservieren, sondern müssen fortlaufend reproduziert werden“ (ebd.: 47). Als zweite Dimension unterscheiden die Autoren den Systemtypus der Steuerungsmedien: Staat und Gemeinschaften sind exklusive, geschlossene Systeme; sie basieren auf sozial und rechtlich definierten Zugehörigkeiten. Wirtschaft und Zivilgesellschaft hingegen sind grundsätzlich offene Systeme. Ihre Integrationsmedien sind abstrakter Natur (ebd., vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Gesellschaftliche Teilsysteme

Systemtypus	Ressourcentypus	
	technisch; kumulierbar	wertbezogen; nicht kumulierbar
Geschlossen	Staat (Macht)	Gemeinschaften (affektive Bindung)
Offen	Wirtschaft (Geld)	Zivilgesellschaft (abstrakte Anerkennung)

Quelle: Gosewinkel/Rucht 2003: 47.

Diskutiert man diese Modellkategorien mit Blick auf eine gemischte Wohlfahrtsproduktion, können zwei Herausforderungen einer Integration der Teilsysteme abgeleitet werden. Erstens bedarf es übergeordneter Regelungsstrukturen, welche die offenen Systeme Wirtschaft und Zivilgesellschaft an ein geschlossenes System wie einen Wohlfahrtsstaat anschlussfähig machen. Zweitens, wenn Wohlfahrtsproduktion in Gemeinschaften und freiwilligen Assoziationen nicht (oder nur begrenzt) technisch steuerbar ist, stellt sich die Herausforderung, geeignete Regelungen bzw. Anreize zu entwickeln, Beiträge zur Wohlfahrtsproduktion in diesen Bereichen zu aktivieren und zu stabilisieren.

Dabei können nach Gosewinkel und Rucht (2003: 47) die verschiedenen Handlungslogiken miteinander stehen, „in eine Art von Verdrängungswettbewerb treten oder kolonialisierende Tendenzen entwickeln“. Die Dominanz eines Ressourcentyps kann die Schwächung der anderen Teilsysteme zur Folge haben. Als Beispiel führen die Autoren die ungezügelt Dominanz des Staates im Falle einer Diktatur an. Beobachtbare Folgen von Diktaturen sind die Erstickung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, Übergriffe auf Gemeinschaften und ökonomische Ineffizienz. Umgekehrt aber bedeutet die Schwächung eines Teilsystems nicht zugleich die Stärkung der Anderen. So ist der Rechtsstaat nicht nur ein Projekt „in eigener Sache“, sondern zugleich Gewährleister von Gemeinschaft, Markt und Zivilgesellschaft. Verliert ein Staat das Monopol physischer Gewalt, beispielsweise im Falle eines Bürgerkriegs, so führt dies auch zu einer Bedrohung der anderen Teilsysteme.

Die empirische Funktionsfähigkeit der Sphären entspricht nicht ihrer schroffen Entgegensetzung (ebd. 54). Vielmehr verschwimmen die Grenzen und es werden Interdependenzen der Sektoren untereinander sichtbar. Dies soll anhand von vier Beispielen aus dem Bereich der Wohlfahrtsproduktion illustriert werden.

1. Der Staat kann durch die Gewährung von öffentlichen Leistungen und Einrichtungen freiheitsverbürgende Räume für seine BürgerInnen schaffen, durch welche sie die notwendigen Freiräume für die aktive (Mit-) Gestaltung ihres Lebens erhalten. Durch staatliche Garantien können also Selbsthilfepotenziale der BürgerInnen, Potenziale familialer Unterstützung sowie des Austauschs auf Märkten erst erschlossen werden (vgl. Sen 1999). Forschungsergebnisse zum Verhältnis von informellen und formellen Hilfeleistungen in den verschiedenen Bereichen sozialer Dienstleistungen bestätigen diesen Zusammenhang. So konnte die These von der Aushöhlung familialer Hilfsleistungen durch eine hoch entwickelte öffentliche Infrastruktur an sozialen Diensten im Bereich der Altenhilfe und -pflege nicht belegt werden. Empirische Befunde legen vielmehr die These einer „gemeinsamen Verantwortung“ nahe. Familiale Hilfeleistungen und universelle, allgemein zugängliche wohlfahrtsstaatliche Dienste können sich gegenseitig stärken. Es geht also um die (komplementäre) Ergänzung der verschiedenen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion (Stoller 1989; Motel-Klingebiel/Tesch-Roemer/Kondratowitz 2005, Oorschot/Arts 2005).

2. Das Konzept des informellen Sektors mit seiner Begrenzung des Wirkkreises auf den privaten Raum kann nach zwei Seiten hin erweitert werden. Erstens wird durch Gemeinschaften wie Familien, Freundeskreise oder auch religiöse Gemeinschaften das Engagement der Mitglieder im öffentlichen Bereich präformiert. Die Mitgliedschaft in freiwilligen Organisationen ist wesentlich geprägt durch Zugehörigkeiten zu einer Klasse, Ethnie, Religion, Rasse und Geschlecht (Walzer 2004: 9). Zweitens besteht in „unfreiwilligen Assoziationen“, in die wir hineingeboren werden, ein gewisser Freiraum für Opposition und Widerstand. Durch die Betonung des unfreiwilligen Charakters von Gemeinschaften und ihrer Verortung im privaten Raum wird sogar indirekt die politische Beeinflussbarkeit ihrer Dynamiken in Abrede gestellt (Walzer 2004: 18). Doch gerade in der Pflegepolitik gilt es vermehrt Möglichkeiten zu diskutieren, wie familiäre Unterstützungsnetzwerke sinnvoll gestaltet und gestützt werden können. Im „vollversorgenden Heim“ hingegen erhalten ergänzende Unterstützungsleistungen von Familien und anderen persönlichen Netzwerken gar einen freiwilligen Charakter.

3. Verwiesen werden soll an dieser Stelle zudem auf die Diskussion um die gesellschaftliche Ein- und Entbettung von Märkten (Granovetter 1985; Polanyi 1958). So stellen Streeck und Schmitter (1996) fest, dass „kapitalistische Marktbeziehungen ohne Fortbestand eines gewissen Maßes an Vertrauen, Res-

pekt, gegenseitiger Achtung und Konsens, die in Gemeinschaftsbeziehungen wurzeln, sich selbst zerstören“ und „ohne öffentliche Autorität, die die Einhaltung von Verträgen sichert [...] von vornherein nicht bestehen“ könnten (ebd.: 132). Im Unterschied zur idealtypischen Funktionsweise haben „funktionierende Märkte [...] offenbar politische und soziale Voraussetzungen, die sie selbst nicht erzeugen können“ (Czada 2007: 69). Die Einbettung des Marktes ist in besonderem Maße für personenbezogene Dienste relevant „auf denen Anbieter und Kunden zwangsläufig eine soziale Beziehung eingehen“ (ebd.: 69). Idealtypische Unternehmer-Kunden-Beziehungen entsprechen weder dem Handeln von NutzerInnen noch professionellen Leitbildern einer guten Pflege und Betreuung. Vielmehr sind eine dauerhafte Zusammenarbeit und ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis zentrale Gütekriterien (Moss 2008: 14; für den Bereich der Pflege vgl. Wingensfeld 2003: 16ff.). Damit sind Märkte weit weniger technisch, als es das Modell reklamiert.

4. Und schließlich sind die verschiedenen Sektoren keine räumlich und zeitlich starren Gebilde, sie unterliegen vielmehr einem permanenten Wandel. In der Geschichte sind verschiedene Leitbilder staatlichen Handelns zu beobachten. Heutige Konstrukte von Zivilgesellschaft sind eng mit dem Liberalismus verbunden. Vorstellungen davon, was Familie ausmacht, sind gleichfalls historisch-kulturell geprägt. Wenn es nicht *den Staat, den Markt, die Zivilgesellschaft und die Gemeinschaft* als zeitlose Gebilde gibt, dann können diese nicht adäquat über einen analytischen Ansatz erfasst werden, der ihre historische und räumliche Einbettung ausblendet. Eine Analyse des Kräfteverhältnisses und der Beziehungen untereinander muss historisch argumentieren (vgl. Kap. 3).

2.1.3 *Wohlfahrtspluralismus als soziales Entwicklungskonzept – Leitbilder als Mittler hybrider Strukturen*

Evers und Olk (1996a) sehen einen Gewinn wohlfahrtspluralistischer Ansätze für die aktuelle sozialpolitische Praxis vor allem dann, wenn es zu einer „Aufwertung von gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Institutionen [kommt], die in den herkömmlichen, auf Markt und Staat fixierten Modernisierungs- und Gesellschaftskonzepten eine eher untergeordnete Rolle spielten“ (ebd.: 35). Sie sprechen sich dafür aus, dass wohlfahrtspluralistische Arrangements soziale Entwicklungskonzepte sein sollten und damit Sozialpolitik als gesellschaftliche Entwicklungspolitik verstanden werden müsse. Damit könnten traditionelle Staats- und Markthierarchien überwunden werden und der Weg vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft führen.

Eine Wohlfahrtsgesellschaft legt Schwerpunkte auf die Beteiligungsrechte von BürgerInnen, aber auch auf Bürgerpflichten und Gemeinsinn; sie bezieht gleichfalls Leistungsfähigkeiten, Verantwortlichkeiten und Bindungen im in-

formellen Bereich in ihre Überlegungen ein. Die Autoren fordern besondere Unterstützungsleistungen und eine höhere Wertschätzung für Beiträge von Familie und Gesellschaft, um diesen sozialen „Kapitalstock“ zu erschließen. Dabei können wir erahnen, dass der Charakter und die Qualität von Heimen neu zu denken sind, wenn das fragwürdige System der staatlich-marktlich organisierten Rundumversorgung im Heim durch die Beteiligung von Familie und weiteren Akteuren im lokalen Sozialraum aufgebrochen wird.

Die Autoren konstatieren, dass sich die Entwicklung der letzten Jahre dadurch auszeichnet, dass „einzelne Sektoren der Wohlfahrtsproduktion durchlässiger und in der Folge die Interaktionen zwischen ihnen intensiver werden“ (ebd.: 28; speziell für die Altenpflege: vgl. Klie/Roß 2005). So wurden Marktelemente in öffentliche Verwaltungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität mit dem Konzept des New Public Managements eingeführt. Doch auch die gestiegene Aufmerksamkeit des Staates gegenüber Selbsthilfepotenzialen in den Familien und die Ausrichtung staatlicher Sozialpolitik auf ihre Stärkung sind zu beobachten (vgl. Kaufmann 1997: 106ff.). Erinnerung sei im Bereich Pflege an Maßnahmen, die zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Pflege und Beruf führen sollen, zunächst die Einführung des Pflegezeitgesetzes und schließlich ergänzend der Familienpflegezeit (Hämel 2011).

Des Weiteren ist zu beobachten, dass die Arbeit der Wohlfahrtsverbände, Vereine, sozialen Einrichtungen und anderen gemeinnützigen Organisationen vermehrt durch eine Überlappung und Verzahnung verschiedener „Sektorlogiken“ geprägt ist: So wird heute die zunehmende Ähnlichkeit von gemeinnützigen Organisationen mit privat-gewinnorientiert wirtschaftenden Unternehmen konstatiert (z. B. Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005: 93ff.). Das Management von Nonprofit- und gewinnorientierten Organisationen innerhalb eines Handlungsfeldes, z. B. der Trägerschaft von Krankenhäusern, weist mehr Gemeinsamkeiten auf als das Management von Nonprofit-Organisationen quer durch verschiedene Bereiche. Scheinbar bestimmen Regulierungsregime eines Feldes wie z. B. der Pflege die empirische Arbeitsweise der Akteure in stärkerem Maße als abstrakte Organisationstypologien (Hippel 2007: 318ff.).

Nicht zuletzt verweisen Umbrüche in der Diskurspraxis („discursive turns“) auf eine gestiegene Durchlässigkeit der Sektoren. Erinnerung sei an sozialstaatliche Leitkonzepte wie den „aktivierenden Sozialstaat“ (z. B. Dingeldey 2008; Evers/Leggewie 1999; Lamping/Schridde 2004; Schwengel 1999). Aber auch der Diskurs über corporate citizenship (Unternehmensbürgerschaft) bringt zwei Elemente zusammen: ein „gutes“ Unternehmen beschränkt sich nicht darauf, wirtschaftlich erfolgreich zu sein, sondern engagiert sich auch für die Belange des Gemeinwesens (z. B. Polterauer 2006). Gleichfalls werden neue Leitbilder und -modelle des Heims in Diskursen entwickelt: Dabei steht die Forderung, dass Heime serviceorientiert auf individuelle Kundenwünsche eingehen sollen, oft neben der Forderung nach einer Öffnung der Institution in den lokalen Sozialraum.

Evers und Olk (1996a) gehen davon aus, dass eine Vermischung von Elementen, die wir gemeinhin mit dem *Staat, dem Markt, Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft* verbinden, einen „Mehrwert“ in der Erbringung sozialer Dienste schaffen können. Ein Gewinn kann sich auf Ebene der individuellen Wohlfahrt, beispielsweise bei Implementierung eines Pflegemixes in häuslichen Pflegearrangements (Klie 2007: 214; Blinkert 2007: 233), auf Ebene einer Organisation, durch bewusste Einbeziehung verschiedener Ressourcen (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002) und auf Ebene politischer Einheiten (vgl. im Bereich der Wohlfahrtsstaatenforschung: Schmid 2002) manifestieren. Damit aber *synergetische* Konstellationen entstehen können, bedarf es eines Ausräumens der *Vor- und Nachteile* der verschiedenen Rationalitäten. Nicht das Aufaddieren möglichst aller aktivierbarer Ressourcen wirkt wohlfahrtssteigernd, sondern es kommt auf den „richtigen Mix“ an. Dabei sind Auswirkungen von Arrangements auf weitere gesellschaftspolitische Ziele zu bedenken. So berührt die Verlagerung der Pflegeverantwortung vom öffentlichen Sektor hin zu den Familien nicht nur die Frage einer „guten Pflege“, sondern betrifft auch die Chancengleichheit und Teilhabemöglichkeiten von Männern und Frauen (Powell 2007: 4).

Kann durch ein Ausräumen der Ordnungsprinzipien – eine Anerkennung von Rechten, die Eröffnung von Wahlfreiheiten, die Ermöglichung von Sorgearbeit und die Förderung von Bürgerbeteiligung – eine bessere Versorgung Hilfe- und Pflegebedürftiger „eingrichtet“ werden? Es ist nochmals zu betonen, dass Mixturen bzw. hybride Strukturen nicht einfach verordnet und technisch arrangiert werden können. Durch die analytische Sichtweise des Konzepts „Wohlfahrtspluralismus“ wird übersehen, wie die Sektoren in einer Interaktion zusammengehalten werden (können) – nämlich durch Leitbilder, die im Rahmen verschiedener Diskurse entwickelt und benannt werden (vgl. Evers 2010). Zwei Bereiche sind hier von zentraler Bedeutung. Zum einen jene Diskurse, die mit einer sinnvollen und gerechten Verantwortungsteilung zwischen den Akteuren befasst sind. Zum anderen nehmen professionelle Diskurse (Expertendiskurse) zu Leitorientierungen und Qualitätsvorstellungen sozialer Dienste eine herausragende Bedeutung ein. So gilt es noch zu zeigen, dass leitende Heimkonzepte die Umsetzungschancen und Entwicklungsperspektiven einer „gemischten Verantwortung“ wesentlich prägen (Kap. 3).

2.2 Die Governance der Wohlfahrtsproduktion

Im Rahmen der Analyse und Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements erfährt der Begriff der Governance eine wachsende Aufmerksamkeit (vgl. z. B. Dahme/Schütter/Wohlfahrt 2008: 176ff.; Dingeldey 2008; Evers 2006a). Auch hier wird eine gegenwärtig zu beobachtende Vermischung von Regelungsfor-