

Hermann-Josef Große Kracht / Jonas Hagedorn

## **Wohlfahrtsverbände im Modernisierungsstress – Geschichte, Gegenwart und Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege**

### **Bericht zu den 6. Heppenheimer Tagen zur christlichen Gesellschaftsethik**

Seit der Weimarer Republik gehören die religiös-weltanschaulich geprägten Wohlfahrtsverbände zum festen Bestand des spezifisch deutschen, ‚jenseits von Staat und Markt‘ angesiedelten Wohlfahrtskorporatismus. Dieses Arrangement scheint jedoch seit einigen Jahrzehnten zu erodieren und im Zuge eines doppelten Prozesses von Verstaatlichung und Vermarktlichung an Zukunftsfähigkeit zu verlieren. Nicht nur die Wohlfahrtsverbände selbst, sondern auch die bisherige politische *Governance* der sozialen Dienstleistungen sehen sich gegenwärtig einem erheblichen ‚Modernisierungsstress‘ ausgesetzt.

Vor diesem Hintergrund beschäftigten sich die 6. Heppenheimer Tage mit der Frage, ob es mit dem deutschen Wohlfahrtskorporatismus definitiv zu Ende geht bzw. zu Ende gehen sollte, wie in den 1990er und 2000er Jahren viele meinten, oder ob er Zukunftspotenziale enthalten könnte, die bisher zu wenig in den Blick geraten sind. Dazu kamen am 22. und 23. April 2016 etwa 25 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler – aus der universitären Wohlfahrtsverbändeforschung, aber auch aus der Sozialethik und der Praktischen Theologie sowie den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften – im Heppenheimer Haus am Maiberg zusammen.

Im *Eröffnungspanel* ging es unter der Überschrift „Freie Wohlfahrtspflege – von der Privatinitiative zum Wohlfahrtsstaat“ um historische Vorklärungen. Der Wohlfahrtsstaatsforscher *Christoph Sachße* (Kassel) erinnerte in seinem Hauptreferat im Blick auf die Großstädte des späten 19. Jahrhunderts an die „Integration der Privatwohlthätigkeit in die ‚Wohlfahrtsstadt‘“, ohne die das spätere ‚duale System‘ der Wohlfahrtspflege nicht entstanden wäre. Als dann in der Weimarer Republik der Staat „vollends in die Rolle einer Zentralstelle für die Regulierung und Finanzierung von Fürsorge und Wohlfahrtspflege einrückte“, habe sich

gerade die kirchlich-konfessionelle Spitzenverbandsbildung als zukunftsfähig erwiesen. Denn die neu formierten Verbände konnten nun – unter der Leitung des Zentrumspolitikers Heinrich Brauns – sozialrechtlich in den neuen Wohlfahrtsstaat ‚inkorporiert‘ werden. Der gestiegene Einfluss der konfessionellen Spitzenverbände hatte für sie, wie Sachße betonte, allerdings zur Folge, dass fortan „die Logik der Zweckrationalität die Logik des christlichen Helfens überlagern“ sollte.

Der Religionssoziologe und Sozialethiker *Karl Gabriel* (Münster) lieferte in seinem Korreferat wertvolle Ergänzungen zur Weimarer Wohlfahrtsgesetzgebung. Er erinnerte an eine heute vergessene Denkschrift Erwin Ritters, der mit der Leitung der Abteilung Wohlfahrtspflege im Reichsarbeitsministerium beauftragt war. Ritter notierte darin 1923, es sei „ein schönes Vorrecht der freiwilligen Liebestätigkeit“, dass sie „tastend Wege gehen darf, die der öffentlichen Fürsorge noch verschlossen sind“. Zudem erinnerte Gabriel an die – zwischen CDU und SPD, aber auch zwischen Katholiken und Protestanten – heftig geführten Auseinandersetzungen um die Reichweite einer ‚subsidiären‘ Organisation der Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik der 1960er Jahre, die im Zeichen einer befürchteten ‚Rekonfessionalisierung der Gesellschaft durch die Hintertür‘ standen.

Der Sozialwissenschaftler *Rudolph Bauer* (Bremen) ordnete das ‚duale Modell‘ schließlich in den größeren Kontext der „Verbetriebswirtschaftlichungsprozesse“ ein, denen die Freie Wohlfahrtspflege nicht erst heute unterliege. Bereits in der Weimarer Republik sei sie „ökonomisch kontaminiert“ gewesen, da die Logik der Zweckrationalität schon hier „alle hehren Ziele überlagert“ habe. Bauer verwies zudem darauf, dass die starken sozialistischen Traditionen der Arbeiterselbsthilfe in der ‚Liga der Freien Wohlfahrtspflege‘ keine entsprechende Aufnahme gefunden hätten, so dass sich in der Tat die Frage stelle, ob sich die duale Wohlfahrtspflege nicht von Anfang an – und durchgängig – durch „konfessionspolitische Privilegierungen“ kennzeichne, die ihre Legitimationsgrundlagen erheblich schwächen, auch wenn entsprechende Anfragen explizit erst in den 1970er Jahren aufkamen.

Im *Zweiten Panel* ging es – unter der Überschrift „In der Staatsfalle? Entwicklungstendenzen zwischen den 1960er und 1990er Jahren“ – um die jüngeren Entwicklungen im Feld der Wohlfahrtspflege. Der Politikwissenschaftler *Holger Backhaus-Maul* (Halle-Wittenberg) begann sein Hauptreferat mit der empirischen Beobachtung, dass die in Freier Wohlfahrtspflege engagierten Personen ein durchaus „renitentes Volk“ bilden,

und er betonte, dass die Wohlfahrtsverbände noch immer „Hort der Subversion“ statt allein „Hort der Subvention“ sein könnten. Auch wenn Staat und Kommunen den Bereich sozialer Dienstleistungen „nach wie vor (ordnungs-)politisch steuern, wobei wettbewerbspolitische an die Stelle subsidiaritätspolitischer Begründungen getreten sind“, was ohne Frage zu betriebswirtschaftlichen Homogenisierungsprozessen in den jeweiligen verbandlichen Ausrichtungen geführt habe, bedeute dies keineswegs, dass „verbandliche Autonomiebestrebungen und gesellschaftliche Auseinandersetzung“ heute – wenn auch vielleicht nur jenseits der „Schauseite der Freien Wohlfahrtspflege“ – keinen Ort mehr hätten. Jedenfalls bilde die Freie Wohlfahrtspflege kein homogenes Gebilde, das „man von außen durchregieren könnte“. Insofern sei das Bild von der „Staatsfalle“ irreführend.

Auch der Sozialwissenschaftler *Joachim Merchel* (Münster) ging in seinem Korreferat auf Distanz zur Verstaatlichungsthese. Zwar hätte sich bei vielen Akteuren in den Verbänden „eine starke Staatsorientierung“ mit hoher Planungs- und Gestaltungszuversicht entwickelt; dem stehe aber die verbändekritische Attitüde der Neuen Sozialen Bewegungen und der ‚Neuen Subsidiarität‘ gegenüber, wobei es den Verbänden gelungen sei, hier erfolgreiche Strategien der Öffnung und der „Spannungsbewältigung“ zu entwickeln. Sie stünden allerdings vor einem veritablen „Autonomieparadox“, denn sie müssen um ihrer Identität willen ihre verbandliche Autonomie behaupten, ohne dafür die materielle Grundlage zu haben, da sie in ihren Finanzierungsbedingungen und den Kriterien der Leistungserstellung staatlich vielfach vorreguliert sind. Wie die Verbände mit diesem Paradox umgehen, wäre durch eine bisher fehlende „organisationssociologisch informierte empirische Forschung“ genauer zu erheben.

Im zweiten Korreferat fokussierte die Soziologin *Tanja Klenk* (Kassel) nicht auf die Autonomie der Verbände, sondern auf die Handlungsfähigkeit des Staates. Den Wohlfahrtsverbänden attestierte sie – als Gegenthese zu Backhaus-Maul – einen weitgehenden Verlust ihrer Rolle als handlungsmächtiger politischer und zivilgesellschaftlicher Akteur. Ihre weltanschaulichen Identitäten würden in den Einrichtungen „nicht sichtbar“, die anwaltschaftliche Funktion sei „zumindest gelähmt“, und auch Innovationen in den professionellen Standards guter Pflege und Fürsorge würden in den Verbänden kaum hervorgebracht. Auf Dauer bleibe, so Klenk, wohl nur „der Wohlfahrtsverband als wirtschaftlicher Betrieb“.

Das *Dritte Panel* bemühte sich um Sondierungen zur gegenwärtigen Situation der „Freien Wohlfahrtspflege im Spannungsfeld von Pluralisierung, Ökonomisierung und hybriden Neuformierungen“. Das Impulsreferat hielt der Soziologe *Rolf G. Heinze* (Bochum), der eine „völlig zersplitterte Landschaft“ und eine hochgradige „Zerfaserung“ im Feld sozialer Dienstleistungen konstatierte. Der Bereich der Sozialwirtschaft wachse erheblich an, wobei eine weitere Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse auf einem auf Effizienz und Evaluationsfähigkeit ausgerichteten Sozialmarkt zu erwarten sei. Angesichts knapper kommunaler Kassen würden die Wohlfahrtsverbände in die Rolle von Lückenbüßern gedrängt, so dass die Zukunft des korporatistischen Modells ernsthaft in Frage stehe. Ob das Verbändesystem aber tatsächlich am Ende ist oder ob sich Entwicklungen zu einer „neuen Gesamtkonzeption verbandlicher Arbeit“ abzeichnen, ist für Heinze noch nicht absehbar, denn „eine Modernisierung des Wohlfahrtsverbändesystems in Richtung eines ausbalancierten Akteursystems mit multiplen Funktionen und Vernetzungen in allen Sparten der Zivilgesellschaft kann gelingen, wenn die Re-Organisation intern offen und nach außen transparent verläuft.“

Kritischer noch als Heinze sprach der Soziologe *Ingo Bode* (Kassel) in seinem Korreferat von einer „neuen Leitkultur des Riskierens, Zählens, Messens und Switchens“, die entscheidend mitgeholfen habe, die bedarfwirtschaftliche Wohlfahrtspflege in eine erwerbswirtschaftliche umzuprogrammieren. Hybridisierung und Flexibilisierung hießen dabei im Kern „mehr Markt“; und dies sei vor allem „das emergente Hege-monialprojekt einer unausgesprochenen Allianz aus Wirtschaftseliten und avancierten Mittelschichten“; ein Projekt allerdings, das auf vielen Politikfeldern „gerade grandios scheitert“. Bode betonte, dass die Prekarisierungstendenzen in der Wohlfahrtsproduktion das politisch gewollte „Ergebnis institutioneller Veränderungen“ seien: „Man hat die Wohlfahrtspflege zu mehr zeitgenössischer Erwerbswirtschaft genötigt – und skandalisiert nun den (manchmal vorausseilenden) Gehorsam.“ Dennoch gebe es innerhalb der Verbände durchaus Spielräume für „soziale Beweglichkeiten“. Die Freie Wohlfahrtspflege sei also keineswegs „zum (Markt-)Tode verdammt, sie sollte sich aber auch nicht das eigene Grab schaufeln“.

Das *Vierte Panel* richtete den Blick unter dem Titel „Die Wohlfahrtsverbände in der Professionalisierungsfalle“ auf die heterogenen Selbstbilder der in der Freien Wohlfahrtspflege beschäftigten Personengruppen. Die Soziologin *Katrin Schneiders* (Koblenz) thematisierte in ihrem

Hauptreferat die Wandlungsprozesse in den Erwartungsprofilen an die Beschäftigten und die damit verbundenen Spannungen. So würden die von den Verbänden für ihre Außendarstellung entwickelten emphatischen Leitbilder von den Mitarbeitenden aus verschiedensten Gründen oft nicht übernommen, was nicht selten zu einem inneren „Ausbluten der Organisationen“ führe. Für Schneiders bergen Akademisierungs- und Professionalisierungsprozesse, wenn sie sich mit der Maxime „Für Sozialanwaltschaftlichkeit haben wir keine Zeit“ verbinden, die Gefahr, bei vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Verlust solidarischer Wertbindungen und Verhaltensmuster zu befördern.

Der katholische Theologe und Caritaswissenschaftler *Herbert Haslinger* (Paderborn) diagnostizierte in seinem Korreferat ebenfalls erhebliche Verunsicherungen bei den Beschäftigten. Die „Leitbilder-Inflation der vergangenen Jahrzehnte“ und das damit verbundene *overpromising* von ‚christlicher Qualität‘, das auch die Caritas-Enzyklika Benedikts XVI. kennzeichne, seien wenig hilfreich. Haslinger beklagte die für die kirchliche Wohlfahrtstradition typische „Unkultur der Ausbeutung von diakonischem Personal“ und die „kirchliche Diffamierung des reinen Geldverdienens“. Zudem sei es an der Zeit, das „emphatisch propagierte Ehrenamt einer Entmystifizierung und Entidealisierung zu unterziehen. Ehrenamtlichkeit ist vor allem in der sozialen Arbeit nicht immer und nicht per se gut.“

Ähnlich wie Haslinger wendete sich auch der evangelische Theologe und Diakoniewissenschaftler *Johannes Eurich* (Heidelberg) in seinem Korreferat gegen die häufig anzutreffende Entgegensetzung von Spiritualität und Professionalität, die – zumal aus evangelischer Perspektive – zurückzuweisen sei. Hier vollziehe sich Spiritualität nämlich nicht „in heiligen Hallen“, sondern „in der reformatorischen Haltung der Weltbejahung und der Weltverantwortung, die Familie, Beruf und Gesellschaft als Felder gottesdienstlicher Lebensführung“ betrachte. Eurich erinnerte daran, dass viele Professionalisierungsschübe von konfessionell getragenen Fach- und Fachhochschulen ausgegangen seien. Dass heute ehemals christlich geprägte Berufsbilder durch säkulare Standards ersetzt werden, führte er auf „die nachlassende Bindekraft konfessioneller Milieus“ zurück. Dies bedeute aber nicht, dass es die Wohlfahrtsverbände in Zukunft mit rein säkular formatierter Sozialarbeit zu tun bekommen; vielmehr müssten sie sich auf die neuen Herausforderungen einer multireligiösen Gesellschaft einstellen, wie etwa die aktuelle Diskussion um *Spiritual Care* in den Krankenhäusern zeige.

Das *Fünfte Panel* widmete sich unter der Überschrift „Lokale Governance, Engagement und die Rolle der Wohlfahrtsverbände“ der Verbändearbeit in den Bereichen lokaler Verwaltungssysteme. Der Politikwissenschaftler *Adalbert Evers* (Heidelberg) betonte in seinem Hauptreferat, „dass man die heutige Realität besser begreifen kann, wenn man das Fortwirken älterer Verständnisse, Praktiken und institutioneller Formen berücksichtigt“, deren *Governance*-Muster sich „nicht vorrangig im Namen von Demokratie legitimierten“. Heute sei eine „Überlagerung“ traditioneller und neuerer *Governance*-Formen zu beobachten. Während also „die alten Zeiten von Parteipatronage und Kungelkorporatismus“ nicht einfach vorbei seien, gebe es zusätzlich einen „kreativen Opportunismus“ von Initiativen, Vereinen und Projekten ‚von unten‘ im Blick auf die Beantragung öffentlicher Fördergelder. Insgesamt bestehe gegenwärtig ein – mitunter durchaus produktiver – „Mischmasch von Praktiken und Diskursen“, der sich mit der „Suche nach einer neuen Kultur der Beteiligung und Zusammenarbeit“ verbinde.

Der evangelische Theologe *Wolfgang Maaser* (Bochum) hob in seinem Korreferat ebenfalls auf Probleme des Demokratie- und Gemeinwohlpathos in der Debatte um die ‚lokale Bürgergesellschaft‘ ab. Dahinter verberge sich nicht selten schlichtes Eigeninteresse, sei es von besonders sprachfähigen Mittelschichtmilieus oder auch von Einrichtungen der Sozialmärkte. Da aber kein substanzieller Gemeinwohlbegriff mehr zur Verfügung stehe, sei die Tendenz zu – wie auch immer mit eigenen Interessenlagen vermengten – demokratisch-diskursiven Aushandlungsprozessen im Kern alternativlos. Von daher stehen auch die Wohlfahrtsverbände heute unter dem Druck, sich an einem prozeduralen Demokratieverständnis zu orientieren und öffentlich konsensfähige Politikkonzepte und Projektideen zu entwickeln.

*Hejo Manderscheid* (Limburg) berichtete in seinem Korreferat von konkreten Erfahrungen im heterogenen Feld lokaler Wohlfahrtsproduktion, etwa von den unterschiedlichen Reaktionsmustern im Umgang mit den Flüchtlingen im September 2015. So habe sich in München eine zunächst allein über die sozialen Medien – und nicht über die öffentliche Verwaltung oder die Wohlfahrtsverbände – laufende erfolgreiche Organisation der ‚Willkommens-Kultur‘ entwickelt. In Hessen habe hingegen das korporatistische Muster – nachdem der Ministerpräsident alle klassischen Verbände schnell an einen Tisch gerufen hatte – effektiv gegriffen; und zwar „per Handschlag, und ohne Leistungsvereinbarung“. Dabei haben sich auch „Nicht-Organisierte“ massiv engagiert, so

dass für die Wohlfahrtsverbände einmal mehr deutlich wurde, dass das Muster fester Mitgliedschaften nicht mehr trägt. Die Verbände hätten, so Manderscheid, „keine Grenzen mehr“.

Im *Sechsten Panel* ging es abschließend um die europarechtlichen Rahmenbedingungen der lokalen Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege. Der Politikwissenschaftler *Tim Eysell* (Potsdam) beleuchtete aktuelle Tendenzen im europäischen Wettbewerbsrecht, das zwar auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen auf Marktöffnungsstrategien setze, den Kommunen aber größere Gestaltungs- und Umgehungsmöglichkeiten einräume, als oft gedacht wird. In der Tat gehen die Kommunen, wie Eysell anhand empirischer Untersuchungen zur Governance lokaler Kindertagesbetreuungsangebote aufzeigte, mit diesen Vorgaben höchst unterschiedlich um. Von daher führe das europäische Beihilfe- und Vergaberecht nicht unmittelbar zu einer vermeintlich unaufhaltsamen Vermarktlichung sozialer Dienste, sondern zunächst einmal zu einer Stärkung der Steuerungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen gegenüber freien wie auch privaten Trägern.

Auch *Joachim Rock* (Paritätischer Wohlfahrtsverband, Berlin) distanzierte sich in seinem Korreferat von der gängigen Wahrnehmung des Europarechts „als Katalysator von fortschreitenden Ökonomisierungsprozessen“. Die „Politik der Marktschaffung“ gehe eher auf die bundesrepublikanische Sozialgesetzgebung seit den 1990er Jahren zurück. Im Blick auf das Gemeinnützigkeitsrecht und die Vergaberechte sei angesichts der jüngsten europäischen Rechtsprechung jedenfalls Entwarnung zu geben. Dass es jedoch – angesichts der Tatsache, dass „etwa ein Viertel der Bevölkerung der Union von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht ist“ – noch immer keine europäische Sozialpolitik gebe, die diesen Namen verdient, sei ein „gesamteuropäisches Armutszeugnis“.

Insgesamt wurde auf dieser Tagung deutlich, dass die Wohlfahrtsverbände in den unterschiedlichen Phasen der deutschen Geschichte ein erstaunliches Beharrungsvermögen, aber auch eine hohe Anpassungsfähigkeit und erhebliche Problembewältigungskapazitäten entwickeln konnten. Ihre Zukunft liegt jedenfalls keineswegs hinter ihnen, wie manche glauben oder glauben machen möchten. Vielmehr haben sie gerade heute wieder veritable Chancen, mit ihrer über viele Jahrzehnte erprobten Handlungslogik ‚jenseits von Staat und Markt‘ nicht nur auf den Feldern der sozialen Dienstleistungen, sondern auch auf ihren ureigenen, identitätsstiftenden Feldern der Sozialanwaltschaft und der Gesellschaftskritik neu in die Offensive zu kommen. Ob ihnen dies gelingt – und ob sie dies auch ernsthaft wollen, wird abzuwarten sein.

## Über die Autoren

*Hermann-Josef Große Kracht*, Dr. phil., theol. habil., außerplanmäßiger Professor am Institut für Theologie und Sozialethik (iths) der Technischen Universität Darmstadt. E-Mail: [grossekracht@theol.tu-darmstadt.de](mailto:grossekracht@theol.tu-darmstadt.de).

*Jonas Hagedorn*, Dipl.-Theol., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Theologie und Sozialethik (iths) der Technischen Universität Darmstadt und am Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik der Philosophisch-Theologischen Hochschule St. Georgen/Frankfurt am Main. E-Mail: [hagedorn@theol.tu-darmstadt.de](mailto:hagedorn@theol.tu-darmstadt.de).