

Rolle der konfessionellen Wohlfahrt im 20. Jahrhundert

Historie

Die Tradition der „freien Liebestätigkeit“ der (katholischen) Kirchen im Rahmen der Armenfürsorge und Krankenpflege reicht bis ins Mittelalter zurück und prägt auch weitgehend das Bild der sozialen Unterstützung im 19. Jahrhundert, neben einer kommunalen Armenfürsorge (Eberfelder; Straßburger Armenpflege). Motto der katholischen Kirche: Motiv der Liebestätigkeit ist die christliche Nächstenliebe. Dieser Gedanke verhindert lange, genau bis 1897, die Zusammenarbeit mit staatlichen / kommunalen Wohlfahrtsinstanzen. 1897 wird in Freiburg die Wohlfahrtsorganisation „Caritas-Verband“ gegründet, welche sich in das Gesamtspektrum der sozialen Einrichtungen integriert¹. Die evangelische Kirche hingegen kooperiert schon Mitte des 19. Jhds. mit kommunalen Institutionen im Rahmen von Wöchnerinnen-Asyle, Einzelfallbetreuungen, Waisenheime, Rauhe Haus Hamburg 1833 u.a. 1848 wird der Zentralausschuss für die Innere Mission ins Leben gerufen, als erster organisatorischer Zusammenschluss innerhalb der evangelischen Kirche. 1880 wird der Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit als Vermittler zwischen öffentlichen und privaten Interessensverbänden gegründet. 1906 folgt die Zentralstelle für Volkswohlfahrt in Berlin, um Einflüsse aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kirchen und großen Verbänden zu bündeln und so zur Koordinierung und Stabilisierung von Wohlfahrtseinrichtungen auf Reichsebene beizutragen.

Interessant erscheint mir der Punkt, dass die kommunale Wohlfahrtspflege sich über ihre Ziele und Strukturen präsentieren und die „freie Liebestätigkeit“ personifiziert dargestellt wird, und somit eine zugrunde liegende Struktur nebulös bleibt.

Das Duale System der Wohlfahrtspflege – das Subsidiaritätsprinzip

Der spezifischen Entwicklung Deutschlands seit der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts wie Kleinstaaterei, die relativ späte Entwicklung zu einem einheitlichen Nationalstaat sowie, dadurch bedingt, mangelnde wohlfahrtliche staatliche Maßnahmen, führen zur Ausbreitung und Stabilisierung konfessioneller (katholische und protestantische) Aktivitäten und Initiativen. Die Gesundheitsfürsorge liegt vor allem in Händen der Kirchen und privaten Vereine (Krankenpflege).

Mit der Novemberrevolution 1918 und der Konstituierung der Weimarer Republik 1919 gewinnen sozialstaatliche Optionen und bürgerrechtliche Vorstellungen prägenden Einfluss auf die Gestaltung des politischen Gemeinwesens. Die Kriegswohlfahrtspflege wird partiell unter staatliche Aufsicht gestellt. Durch die Weimarer Verfassung wird dem Staat die Gesetzgebungskompetenz für das Armenwesen, die Wandererfürsorge, Jugendfürsorge, das Gesundheitswesen und die Fürsorge für die Kriegsteilnehmer zugeschrieben. Die konfessionellen Verbände sehen in der Sozialdemokratie ihren Gegner. Deren wohlfahrtspolitische Konzepte wie Kommunalisierung und Entkonfessionalisierung der Wohlfahrtspflege, gilt es abzuwehren. Das katholische Zentrum, welches den Arbeitsminister stellt, plädiert vehement für den Vorrang nichtstaatlicher Wohlfahrtspflege, die seit 1920 nicht mehr als „privat“ sondern als „frei“ bezeichnet werden. Die Sorge der konfessionellen Wohlfahrtsverbände durch die Sozialisierungsmaßnahmen der Sozialdemokratie vereinnahmt zu werden, führt zum Aufbau einer schlagkräftigen Lobby. Die Gesamtorganisationen der Caritas, Inneren Mission und Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden übernimmt die Lobbyarbeit. Dies mündet in der Aufnahme der freien Wohlfahrtsverbände in die Weimarer Verfassung (Art. 138.2.²), zur Sicherung ihres Erhaltes und zum Leidwesen derer, die eine konsequente Verstaatlichung der Sozialen Arbeit fordern.

¹ Vgl. Hering 2005, 33

² „Das Eigentum und andere Rechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultur-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen werden gewährleistet. (Hering 2005, 126)

Für die konfessionellen Wohlfahrtsverbände gelten gleichzeitig die hoheitsrechtlichen Garantieerklärungen des Staates³ an die Kirchen. Zu den Reichsspitzenverbänden der Freien⁴ Wohlfahrtspflege im Sinne dieser Verordnung zählen:

- ⇒ Der Zentralausschuss für die Innere Mission der deutschen evangelischen Kirche
- ⇒ Der Deutsche Caritasverband
- ⇒ Das Deutsche Rote Kreuz
- ⇒ Die Zentralwohlfahrtsstelle der Deutschen Juden
- ⇒ Der Fünfte Wohlfahrtsverband – Paritätische Wohlfahrtsverband
- ⇒ Der Hauptausschuss für Arbeiterwohlfahrt
- ⇒ Der Zentralwohlfahrtsausschuss der christlichen Arbeiterschaft

Eine ihrer stärksten Wurzeln hat die Freie Wohlfahrtspflege in der jüdischen und christlichen Tradition, was sich in der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden, im Deutschen Caritasverband und im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland manifestiert.

Diskurs zur Historie der einzelnen Spitzenverbände:

1. **Das Diakonische Werk** ist Wohlfahrtsverband der Evangelischen Kirche in Deutschland. Diakonisches Handeln ist eine Antwort auf die Versöhnung durch Jesus Christus. In dieser Verantwortung werden Menschen in allen Lebenslagen begleitet und beraten, gepflegt und gestärkt, getröstet und gefördert. In Zusammenarbeit mit ihren Partnern weltweit übernimmt die Diakonie Verantwortung für die eine Welt und setzt sich für Frieden, Gerechtigkeit und die Bewahrung der Schöpfung ein.
2. **Der Deutsche Caritasverband** ist der Wohlfahrtsverband der katholischen Kirche. Er erbringt aus christlicher Verantwortung soziale Dienste mit und für Menschen. Auf der Grundlage des Evangeliums wirkt er an der Gestaltung des gesellschaftlichen und kirchlichen Lebens mit. International ist der Deutsche Caritasverband in der Not- und Katastrophenhilfe sowie im Aufbau langfristiger sozialer Dienste tätig.
3. **Das Deutsche Rote Kreuz** ist die nationale Rotkreuzgesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Es nimmt damit Aufgaben wahr, die sich aus den sog. Genfer Rotkreuz-Abkommen, den Zusatzprotokollen und den Beschlüssen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenzen ergeben. Zugleich ist das Deutsche Rote Kreuz Träger der sozialen Arbeit, der sich insbesondere der Förderung der Gesundheit, der Jugend, der Familien und der gesellschaftlichen Wohlfahrt ganz allgemein widmet.
4. **Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. (ZWST)** ist der Dachverband der jüdischen Gemeinden in Deutschland, zentralisiert und systematisiert deren Zusammenarbeit und ist deren gemeinsame Interessenvertretung auf dem Gebiet der Sozialarbeit. Der Verband gewährt nach dem Prinzip "Hilfe zur Selbsthilfe" gezielte Unterstützung in individuellen Notlagen. Im Mittelpunkt der derzeitigen Arbeit steht die Integration der jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und die Erhaltung und Vertiefung jüdischer Tradition.
5. **Die Arbeiterwohlfahrt** ist als Selbsthilfe der Arbeiterschaft entstanden mit dem Ziel, die diskriminierende Armenpflege des Kaiserreiches durch Selbsthilfe und Solidarität abzulösen. Heute ist die Arbeiterwohlfahrt eine Helferorganisation für alle sozial bedrängten und bedürftigen Menschen unabhängig von Herkunft und Konfession. Sie verbindet Hilfe für den einzelnen stets mit dem Engagement für eine Politik der gesellschaftlichen Reformen und der sozialen Demokratie.
6. **Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband** ist der jüngste der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik. In ihm haben sich Organisationen und Verbände zusammengeschlossen, die insbesondere ihre Eigenständigkeit gefördert wissen wollen. Besonders geprägt ist der Verband durch Selbsthilfeorganisationen aller Fachbereiche, insbesondere aus dem Gesundheitsbereich.

³ Weimarer Verfassung Art. 136 – 139 und 141

⁴ „Freie“ wird hier im Sinne von unbeeinflussten, öffentlich geförderten, freiwillig gewählten Handlungs- und Zuständigkeitsbereiche, deren Gestaltung nach eigenen Wertsetzungen möglich ist.

Im Streit um die Weimarer Fürsorgegesetzgebung setzte sich Subsidiarität⁵ als gestaltungsbestimmendes Ordnungsprinzip mit der Folge durch, dass der maßgeblich von konfessionellen Wohlfahrtspflegeverbänden geforderte Handlungsvorrang (Subsidiaritätsprinzip) gegenüber staatlichen Zuständigkeiten gesetzlich abgesichert wird im Sinne des Subsidiaritätsprinzip, das den Kern der katholischen Soziallehre bildet (siehe Diskurs).

Dies wird mit der Fürsorgepflicht (RFV) 1924 weiter verstärkt durch den Einbau der Verbandswohltätigkeit in die wohlfahrtsstaatliche Politik. Bereits in dieser Zeit funktioniert das Subsidiaritätsprinzip als "Kampfformel". Das Reichsarbeitsministerium, das der Zentrumspartei untersteht, unterstützt die Politik der Verbände. 1926 wird den Wohlfahrtspflegeverbänden dann der Status eines „Spitzenverbandes“ erteilt, welcher ihnen die Anerkennung der Reichsregierung bringt sowie das Privileg, über zusätzliche ausgedehnte Möglichkeiten einer öffentlichen Förderung verfügen zu dürfen. Die Freien Wohlfahrtsverbände wirken nun in der Entwicklung und Formulierung der Politik des Ministeriums als gleichwertige Partner mit (paritätische Besetzung der sozialen Ausschüsse⁶).

Der Bestand der Verbände wird durch die Vorrangstellung gegenüber der öffentlichen Wohlfahrtspflege ebenso gesichert wie ihre Förderung. Zwei Umstände begünstigen die Festschreibungen und somit den Aufbau der dualen Struktur der freien und öffentlichen Wohlfahrtspflege:

1. Seit 1919 schließen sich unter anderem die Arbeiterwohlfahrt und der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband den konfessionellen Verbänden an. Die Freie Wohlfahrt wird damit weltoffen und verliert ihren einseitigen konfessionellen Blick.
2. und Staat und Kommunen sehen sich mit der an sie herangetragenen Ausführung der Wohlfahrtspflege allein überfordert. Der Staat kann auf die lange Erfahrung der Wohlfahrtsorganisationen und ihrer Dienste und Einrichtungen nicht verzichten.

Aus den unterschiedlichen Interessen wie

- ⇒ Volksmissionarische Aufklärung und der Kampf gegen eine drohende Säkularisierung der Gesellschaft
- ⇒ Polizeirechtlich und ordnungspolitisch intervenierender Fürsorgestaat
- ⇒ Ansätze einer kommunalen Armenfürsorge
- ⇒ Optionen eines demokratischen und sozialen Verfassungsstaates

bilden sich Leitnormen einer neuen Art von Wohlfahrtspflege, die sich in praktischer Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern aufteilt. Gleichzeitig pochen die Fürsorgestellten auf Professionalisierung ihrer Arbeit.

Diskurs: "Subsidiarität"

Der Begriff Subsidiarität beschreibt im Bereich der sozialen Arbeit das Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Er bezieht sich auf die "Nachrangigkeit" der öffentlichen Träger; diese übernehmen soziale Aufgaben erst dann, wenn der Bedarf nicht durch freie Träger gedeckt werden kann. Die Ursprünge des Begriffs liegen

- ⇒ zum einen in der bürgerlichen liberalen Gesellschaftsauffassung des neunzehnten Jahrhunderts. Die Verantwortung für die eigene Existenz liegt beim Individuum selbst. Eine übergeordnete Gemeinschaft - Gemeinde oder Staat - soll nur in Ausnahmefällen eingreifen, wenn die eigenen Mittel oder die der Familie nicht ausreichen. In diesem Sinne ist Subsidiarität zu verstehen als Organisation sozialen Handelns auf der Linie Individuum - Familie - Gemeinde - Staat.
- ⇒ Der zweite Ursprung des Begriffs stammt aus der katholischen Soziallehre. In der Enzyklika "Quadragesimo anno" von 1931 werden zum einen Eingriffe der übergeordneten Gemeinschaft abgewehrt, zum anderen aber auch der Anspruch des Einzelnen auf Unterstützung durch die übergeordnete Gemeinschaft betont.⁷

⁵ Subsidiarität meint eine Zurückhaltung staatlicher Eingriffe, soweit und solange die Tätigkeit freier gesellschaftlicher Kräfte in gleicher Weise geeignet erscheint, soziale Probleme zu bewältigen.

⁶ Vgl. Hering 2005, 126

⁷ <http://de.wikipedia.org/wiki/Subsidiarit%C3%A4t> 26.08.06

Konfessionelle Wohlfahrt zur Zeit des Nationalsozialismus

Im Nationalsozialismus gilt der Gedanke, dass Soziale Arbeit überflüssig werde, sobald alle schädlichen Elemente aus der Volksgemeinschaft isoliert sind. Die Praxis gestaltet sich nur lückenhaft nach diesem Gedankengut, da die Wirtschaftskrise der Weimarerzeit sowie die Arbeitslosigkeit noch ihre Folgen in der gesamten Bevölkerung zeigen. Die Weimarschen Gesetzesgrundlagen wie RJWG und FSV bleiben daher ohne wesentliche inhaltliche Abstriche⁸ bestehen, es wird nur auf die „rechte“ Gesinnung geachtet.

Das breit aufgebaute Spektrum der Wohlfahrtspflegeeinrichtungen der Weimarer Republik schmilzt bis auf das Gesundheitswesen zusammen. Gleichwohl führt die NSDAP die Wohlfahrtspflege traditioneller Prägung gemäßigt im öffentlichen Bereich fort. Sie dehnt die NS-Volkswohlfahrt reichsweit aus und dringt damit in den Sektor der „freien“ Wohlfahrtspflege ein. Die Neustrukturierung der Wohlfahrtsverbandslandschaft anerkennt nach 1933 nur noch vier Organisationen als Spitzenverbände:

1. Die NS-Volkswohlfahrt NSV
2. Die Innere Mission der ev. Kirche
3. Die Caritas der katholischen Kirche
4. Das Rote Kreuz

Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband wird in der NSV integriert und die SPD nahe Arbeiterwohlfahrt aufgelöst. Der Verband der jüdischen Wohlfahrtspflege besteht weiter, wird jedoch ausgeschlossen aus den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrt. 1934 wird die „Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege“ gegründet, unter Leitung des NSV Gründers und Leiters Erich Hilgenfeldt. Dies verdeutlicht den Einfluss der NSV auf die Liga, und auf Grund der Parteiführernähe Hilgenfeldts auch die Steuerungsfunktionen über die gesamte Wohlfahrtspflege. Ihre Präsenz wächst in ganz Deutschland, trotz der bleibenden Ablehnung in stark katholisch geprägten Gebieten. Im Rahmen der Ausbildung der Wohlfahrtspflegerinnen kann der katholische Verband bis 1939 als „Hedwig-Bund“ bestehen bleiben. Der evangelische Verband sowie der überkonfessionelle Verband der Sozialbeamtinnen treten dem Verband der Wohlfahrtspflegerinnen bei. 1939 wird nach Auflösung der Gewerkschaften den einzelnen Wohlfahrtspflegerinnen nahe gelegt, in die Deutsche Arbeitsfront DAF, Fachabteilung Gesundheit, zu gehen.

Die konflikthafter Auseinandersetzungen mit dem Alleinvertretungsanspruch der HJ – Hitlerjugend – im Bereich der Jugendpflege bringt schließlich folgende Regelung: Die Jugendpflege für die gesunde, gemeinschaftsfähige Jugend wird zur Aufgabe der HJ erklärt. Die NSV kümmert sich um die Problemgruppen und die Kirchen um die Erbminderwertigen⁹. Nach 1941 kollabiert angesichts der wachsenden Kriegsfolgen das gesamte Wohlfahrtswesen und die Bevölkerung ist auf die „Selbsthilfe“ angewiesen.

Reorganisation der konfessionellen Wohlfahrtsverbände

Nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus übernehmen zunächst ausländische Hilfsorganisationen aufgrund von Mangel an sozialen Hilfsorganisationen in Deutschland die Wohlfahrtsaktivitäten an der Not leidenden Bevölkerung. Die beiden konfessionellen Wohlfahrtsverbände überstehen ebenso wie die Kirchen den Nationalsozialismus organisatorisch und gewinnen nach dem Krieg durch westliche Hilfslieferungen großes Prestige. 1946 wird die Arbeiterwohlfahrt wieder gegründet, die DPWV beginnt 1947 wieder ihre Arbeit, das DRK 1950 und die ZWSJD 1951.

Der wirtschaftliche Aufschwung der 50er Jahre bringt ein neues gesellschaftliches Bewusstsein hervor, dem auch die Wohlfahrt Rechnung tragen muss. Aus „Fürsorge“ wird „Sozialhilfe“, aus „Jugendfürsorge und Jugendwohlfahrtspflege“ wird „Jugendhilfe“ und aus „Wohlfahrtspflege“ als Sammelbegriff „Soziale Arbeit“.

⁸ 1939 Änderung §§ 9, 14 RJWG diese Änderungen wurden als partielle Substitution ohne formelle Änderung bezeichnet

⁹ Vgl. Hering 2005, 169-188

1961 bau die Regierung Adenauer die Vorrangstellung der freien Wohlfahrtsverbände durch gesetzliche Regelungen aus. „*Das Verhältnis von öffentlicher und privater Fürsorge wird im Sinne der Kontinuität nach den in der Weimarer Republik etablierten Prinzipien bestätigt.*“¹⁰ Es gilt die weimarsche Arbeitsteilung zwischen der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege (formierte sich in den Spitzenverbänden) auf der Grundlage staatsfreier kirchlicher Subsidiarität, welche relativ zügig umsetzbar ist, da die Gesetze (RJWG, JGG) und Rechtsverordnungen (RFV, RGr) seit den 20er Jahren ihre Gültigkeit behalten hatten. In der frühen Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland wird das Subsidiaritätsprinzip somit erneut im BSHG – Bundessozialhilfegesetz und JWG – Jugendwohlfahrtsgesetz 1961 verankert und mittels einer "Funktionssperre" die Vorrangstellung der Wohlfahrtsverbände gestärkt. Diese Sperre besagt, dass die staatliche Sozial- und Jugendhilfe nicht nur dann nicht eingreifen darf, wo bereits Einrichtungen der freien Wohlfahrtsverbände bestehen, sondern auch dort nicht, wo diese erst geschaffen werden können. (§31 BSHG bzw. §5 JWG). Parteipolitisch besteht großes Interesse an starken CDU/CSU verbundenen konfessionellen Organisationen. Die in der Weimarer Verfassung gegebenen Garantieerklärungen für die konfessionellen Wohlfahrtsverbände werden im Grundgesetz¹¹ der Bundesregierung übernommen und ermöglichen bis heute diesen Wohlfahrtsverbänden (Caritas und Diakonie) weit reichende verfassungspolitische Privilegien und eine fast nicht durchführbare öffentliche Kontrolle. Keine andere westliche Industrienation kennt eine solche verfassungsrechtlich sanktionierte Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern wie in Deutschland.

Der Subsidiaritätsstreit

Die konfessionellen Wohlfahrtsverbände sind bestrebt, ihre frühere Stellung im Bereich der Jugendhilfe zu stabilisieren. Außerdem geht es ihnen darum, die Stellung der Kirchen gegen wachsende Säkularisierungstendenzen zu verteidigen. Das ursprünglich sehr abstrakt formulierte Subsidiaritätsprinzip wird als Mittel zur Durchsetzung der Interessen der Verbände instrumentalisiert. Konfliktreiche Auseinandersetzungen über das Verhältnis und die Kompetenzen von öffentlicher Fürsorge und Freier Wohlfahrtspflege münden schließlich 1967 in der Entscheidung des BVerfG, welche der Freien Wohlfahrtspflege einen bedingten Handlungsvorrang einräumt (verfassungspolitische Seligsprechung). Planungs- und Finanzhoheit werden dem öffentlichen Träger (Staat, Land, Kommunen) zugestanden und der Handlungsvorrang dem freien Träger überlassen. Gleichzeitig sichert der Staat in wohlfahrtlichen Angelegenheiten den freien Trägern eine Beteiligung zu.

Die faktische Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Regulierung des Verhältnisses zwischen freien und öffentlichen Trägern nimmt jedoch allmählich ab. Dies deutet sich auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1967 an. Das Urteil bestätigt zwar die umstrittenen Formulierungen, es deutet jedoch in Richtung einer Änderung des Verhältnisses von Staat und Verbänden. Das Urteil betont, dass die Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern vor allem aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geboten sei, basierend auf einem "säkularisierten" Subsidiaritätsprinzip. In den nächsten Jahren nimmt der Anteil öffentlicher Einrichtungen im Wohlfahrtsbereich zu. Das Verhältnis von Staat und Verbänden entwickelt sich zu einem komplexen Kooperationszusammenhang, der durch vielfältige Verflechtungen auf den unterschiedlichsten Ebenen bis heute gekennzeichnet ist. Der Autonomiespielraum der freien Träger wird jedoch mehr und mehr durch Vorgaben baurechtlicher, personeller und konzeptioneller Standards eingeengt.

¹⁰ Hering 2005, 196

¹¹ GG Art. 123 und Art. 140

Neokorporatismus und die konfessionelle Wohlfahrt

Die neokorporatistische¹² Einbindung der Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege in die Sozialpolitik bringt diesen einen enormen Aufschwung. So können sehr viel mehr Einrichtungen gegründet und ausgebaut werden, als die Wohlfahrtsverbände es aus eigener Kraft hätten erreicht. Außerdem werden die Aufgaben und Bereiche, in denen die Wohlfahrtsverbände tätig sind, vielfältiger. So schaffen die evangelische wie auch die katholische Kirche mit entsprechenden staatlichen Initiativen entwicklungspolitische Organisationen, die der wohlfahrtsverbandlichen Arbeit neue Richtungen und Auftrieb gibt („Brot für die Welt“, „Miserio“). Backhaus-Maul und Olk¹³ sehen allerdings, dass die Wohlfahrtsverbände paradoxer Weise gerade an diesem Erfolg zugrunde zu gehen drohen und eine Umorientierung und Umstrukturierung des "korporatistischen Kartells", wie es die Autoren nennen, notwendig wird.

Einer der zentralen Entwicklungstrends, der sich nachteilig auf bislang selbstverständliche Privilegien und Zuständigkeiten der verbandlichen Wohlfahrtspflege auswirkt, vollzieht sich mit der Entstehung und Verbreitung selbstorganisierter Initiativen und Selbsthilfegruppen in den siebziger und achtziger Jahren. Diese Gruppen haben gleichsam dieselben Wurzeln, aus denen ursprünglich die großen Wohlfahrtsverbände entstanden waren und genießen von daher einen Vertrauensvorsprung bei ihrer Klientel. Außerdem rücken die Wohlfahrtsverbände allein durch die Existenz der Gruppen und Initiativen im Bewusstsein der Klientel in die Nähe des Staates, was wiederum zu einem Imageverlust der Wohlfahrtsverbände führt.

Gleichzeitig stehen die Initiativen und Gruppen als Ausdruck für Unzufriedenheit mit den bestehenden Hilfsangeboten bei den Betroffenen und des Bestrebens, die eigenen Belange selbst in die Hand zu nehmen. Als Alternative zu den etablierten Wohlfahrtsverbänden kritisieren die kleinen solidarisch organisierten Gruppen das Wohlfahrtskartell sowohl praktisch als auch propagandistisch und üben einen verstärkten Legitimationsdruck auf diese aus. Kritiker fordern seit den 70er Jahren größere Autonomie, Selbstorganisation und Selbsthilfe der Betroffenen um den Einflussbereich und die systemstabilisierende Rolle der traditionellen Wohlfahrtspflege zu lockern. Seit den 90er Jahren wird eine weitere Kritik laut, die die Legitimität des Systems Freier Wohlfahrtspflege schlichtweg verneint und für eine Neugestaltung des so genannten Wohlfahrtskartells plädiert.

Rolle der konfessionellen Verbände nach der deutschen Vereinigung

1991 wird nach heftigen Debatten bezüglich der Reichweite des Begriffs „Wohlfahrtsverband“, in dem in Kraft tretenden KJHG erneut das Subsidiaritätsprinzip bekräftigt und in verschiedenen Einzelbestimmungen wie §§ 3, 4, 5, 8, 9, 11, 36, 71, 74, 78 und 80 verankert.

Der Aufbau der Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern wird in Form eines Institutionentransfers inklusive den rechtlichen Grundlagen, den staatlichen Förderungsprogrammen und den ordnungspolitischen Vorstellungen von Seiten der Wohlfahrtsverbände und der Bundesregierung vorgenommen. Man verspricht sich mit der Übertragung des "bewährten" Institutionensystems eine reibungslose Wahrnehmung der sozialen Aufgaben. Nach Artikel 15 des Einigungsvertrages organisiert zunächst der Bund mit Hilfe der Spitzenverbände die Jugendhilfe, so dass andere freie Träger wie private Anbieter und

¹² Die Spitzen von Verband und Gegenverband handeln gemeinsam mit Vertretern des politisch-administrativen Systems „die für die Beteiligten in Relation zu ihrer Machtbasis optimale Interessenrealisierung“ aus. Damit dieses Arrangement nicht von einem Teilnehmer dominiert wird, sollten Verband und Gegenverband nach Struktur und Machtbasis einigermaßen „symmetrisch“, d. h. gleichgewichtig und gleichartig sein. Die Einschaltung des Staates dient dafür, dass der „Bereichs-Egoismus“ nicht überhand nimmt, indem der Staat versucht, Verband und Gegenverband auf bestimmte Verhaltensrichtlinien zu verpflichten um sozialverträgliche Einigungen zu garantieren. Der idealtypische Korporatismus funktioniert demnach zweiseitig: „als Instrument der Durchsetzung von Interessen und als Instrument der Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Imperative“. Damit kann er sowohl als Instrument der Interessenvermittlung als auch als Steuerungsmechanismus betrachtet werden (Abromeit, 147).

¹³ Backhaus-Maul, Th. Olk 1995; Backhaus-Maul, Th. Olk 1996, 580 – 594.

verbandsunabhängige Vereine und Initiativen unberücksichtigt bleiben. Man orientiert sich bei der Förderung von Trägern am traditionellen Subsidiaritätsverständnis der Weimarer Republik und bevorzugt die konfessionellen Verbände.

Gleichzeitig können die Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern nicht auf "Gratisressourcen" in Form von freiwilliger Unterstützung und sozialer Akzeptanz in der Bevölkerung zurückgreifen. Es wird eine vorwiegend an Kostendeckung und Leistungsfähigkeit orientierte Dienstleistung aufgebaut. Dies bedeutet wirtschaftlich sicherlich einen Vorteil gegenüber den Verbänden, die in den alten Bundesländern tätig sind. Im Zuge des Spardrucks wird die Ausdehnung der Förderung auf alle verbandlichen Träger und zuletzt auch an private Träger (vor allem Altenheime) erweitert, in der Hoffnung, dass diese kostengünstiger und wirtschaftlicher die entsprechenden Leistungen bieten können.

Ökonomisierung konfessioneller Wohlfahrtsverbände

Die konfessionellen Wohlfahrtsverbände haben mit ihrer z. T. weit in die Geschichte hineinreichenden Tradition ein Fundament für den Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland gesetzt. Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 und 28) basiert u. a. deutlich auf den Geboten der christlichen Nächstenliebe und der Humanität. Im Bezug auf die Mitgliedschaft gehören sie zu den größten Organisationen in Deutschland überhaupt.

Ende des 20.sten Jahrhunderts zeigt sich, dass die konfessionellen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege durch die Europäisierung (öffentlich-rechtliche Kartelle sowie protektionistische Regelungen werden hier prinzipiell untersagt) ihr bisheriges monopolisierte Handlungsfeld verlieren. Die Rolle der Freien Wohlfahrtsverbände als Monopoliere im Wohlfahrtssektor wandelt sich. Verbandsspezifische Charaktere der jeweiligen Arbeit werden immer weniger deutlich. Dies führt dazu, dass traditionell gegebene Rigiditäten verstärkt disfunktional werden, dass z.B. in katholischen Einrichtungen nur Mitglieder der Kirche beschäftigt werden und Personen gekündigt wird, die offizielle katholische Moralvorstellungen nicht einhalten. Dies kontrariert reale Wertvorstellungen in der Gesellschaft. Weiterhin werden Spitzenpositionen mit Theologen besetzt, die über keine fachspezifischen Leitungskompetenzen verfügen. So finden sich im katholischen Verbandsbereich keine Frauen in Führungspositionen. Zu erwarten ist eine Erosion des bisherigen Subsidiaritätsprinzips sowie Reduzierungen bisheriger Handlungsvorteile der Wohlfahrtsverbände.

Als Wohlfahrtsverbände werden die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege gesehen d.h. Caritas, Diakonie, AWO, DPWV, DRK und ZWSJD, die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände (BAGFW) zusammengeschlossen sind. Mit 650.000 Vollzeit- und 300.000 Teilzeitbeschäftigten sind sie die wichtigsten Arbeitgeber in Deutschland. In Bezug auf die Mitgliedschaft gehören sie zu den größten Organisationen Deutschlands. Bei allen ideellen und strukturellen Unterschieden bilden die sechs Verbände einen stabilen korporatistischen Zusammenhang, der vor allem auf lokaler Ebene eng mit Kirchen- und Parteienstrukturen verbunden ist und eine weitgehende Stabilität und Pluralität garantiert. Caritas und Diakonie bilden jeweils ein konfessionelles Dach für eine Vielzahl kirchlicher Werke, Fachverbände, Schwesternschaften, Orden und Krankenhäusern. Einerseits sind sie wirtschaftlich potente soziale Dienstleistungsunternehmen mit professionellen Standards und bleiben andererseits weltanschaulich gebundene und insofern voneinander abgeschottete Einheiten mit religiös und weltanschaulich bedingten normativen Rigiditäten. Die anhaltende und sich weiter zuspitzende Krise der öffentlichen Haushalte lässt die alten Verpflichtungen wanken. Durch die Anerkennung gewerblicher Träger für das Tätigkeitsfeld der Sozialen Arbeit¹⁴ wird in diesem Bereich das subsidiär begründete Handlungsmonopol der Freien Wohlfahrtspflege aufgehoben. In der Neuregelung des BSHG § 93 ist der Träger gehalten, vorrangig nur mit solchen Organisationen Verträge abzuschließen, deren Vergütung bei gleichem Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung nicht höher ist als die anderer Träger. Dies bedeutet somit

¹⁴ SGB XI Soziale Pflegeversicherung 1994 §§ 11, 71, 72

faktisch eine Marktöffnung und Gleichstellung gewerblicher Träger. Gleichzeitig beginnen auch staatliche Organe den bislang als selbstverständlich angesehenen Förderanspruch der Freien Wohlfahrtspflege in Frage zu stellen und das Recht auf Subsidium – Beistand, Rückhalt, Unterstützung – in erster Linie als ein Individualrecht des Bürgers auf staatliche Hilfeleistung zu verstehen. *„Bislang proklamierte Alleinzuständigkeiten der Wohlfahrtsverbände bewegen sich damit nicht nur auf einem rechtlich unsicheren Boden, sondern folgen einem engen und durch die Praxis von Sozialer Arbeit überholten Verbandsverständnis.“*¹⁵

Konfessionelle Träger kennzeichnen bis heute die wohlfahrtsverbandliche Arbeit in der Bundesrepublik und gleichzeitig schreiten Säkularisierungsprozesse immer weiter voran, was sich national und europaweit zeigt. Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen orientiert sich immer weniger an der Interessensperspektive Freier Träger sondern zunehmend an unmittelbaren Nützlichkeitsabwägungen und ökonomischer, effizienter Aufgabenwahrnehmung. Die öffentliche Anerkennung der lobbyistischen Vereinigung aller deutscher Spitzenverbände der freien Wohlfahrt in der BAGFW - Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege- ermöglicht den Wohlfahrtsverbänden die Beteiligung an der konzeptionellen und praktischen Ausgestaltung staatlicher Sozialgesetzgebungsprozesse auf nationaler und europäischer Ebene. Bis auf Paritätischen Gesamtverband und Zentralwohlfahrtsstele der Juden haben zudem alle Spitzenverbände eigene europäische Büros und internationale Netzwerke. Auf Länderebene finden sich hier Länderligen, Landesarbeitsgemeinschaften und auf kommunaler Ebene sind es die örtlichen Arbeitsgemeinschaften. Ziel ist jeweils die verbändegünstige Gestaltung der öffentlichen Förderbedingungen, die Bestandssicherung sowie der Ausbau gegenwärtiger Systemstrukturen wohlfahrtlicher Arbeiten, um marktbedrohliche Einflüsse zu verhindern und die Europäisierung des deutschen Modells freier Wohlfahrtspflege zu erreichen. Im Blick auf Europa streben die deutschen Spitzenverbände die Anerkennung als dritten Sozialpartner neben den Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. deren Organisation an.

Die Verbände stehen vor neuen Aufgaben:

Professionelles Management und die Entwicklung eines neuen Dienstleistungsverständnisses. Wirtschaftliche Rationalität in Form einzelwirtschaftlicher Betriebe, d.h. Kosten-Nutzen-Rechnungen verdrängen zunehmend traditionelle sozioethisch begründete Privilegien.

Trends werden bereits sichtbar:

- ⇒ Beratungsstellen werden kundenorientierter anstelle angebotsorientiert.
- ⇒ Es werden Gebühren erhoben für Dienstleistungen im Freizeit- und Konsumangebotsbereich
- ⇒ Auslagerung bisheriger Dienstleistungen an andere Träger

Internationale Aufgaben des BAGFW:

- ⇒ Beratung und Abstimmung zu allen Fragen der Freien Wohlfahrtspflege, insbesondere bei neu auftretenden Aspekten auf dem Gebiet der Sozial- und Jugendhilfe und vor dem Hintergrund der europäischen Entwicklung
- ⇒ Mitwirkung an der Gesetzgebung und Kontaktpflege zu relevanten politischen Gremien und Entscheidungsträgern
- ⇒ Zusammenarbeit in zentralen Angelegenheiten mit Bund, Ländern und Kommunen und weiteren Organen der öffentlichen Selbstverwaltung
- ⇒ Mitwirkung in Fachorganisationen und Initiativen, soweit Aufgabenfelder der Freien Wohlfahrtspflege betroffen sind
- ⇒ Austausch mit den Landesarbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege
- ⇒ Pflege und Stärkung der sozialen Verantwortung in der Bevölkerung
- ⇒ Wahrung der Stellung der Freien Wohlfahrtspflege in der Öffentlichkeit

¹⁵ Boeßenecker Karl-Heinz. 1998: Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD 2. Auflage S. 30