

*Matthias Möhring-Hesse*

## Die neue Gleichgültigkeit: Die Wohlfahrtsverbände nach dem Ende der dualen Wohlfahrtspflege

Kaum wurde die missbräuchliche Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung („Leiharbeit“) durch die Firma Schlecker publik, gerieten auch Diakonie, AWO und Co. in die öffentliche Kritik, ihre Beschäftigten genau wie die Drogeriekette in Leiharbeit zu drängen und sie damit um ihren tarifvertraglich geregelten Lohn zu betrügen. Zwar sind es nicht *die* Wohlfahrtsverbände, sondern nur einige der von ihnen getragenen Einrichtungen; dennoch: Leiharbeit, Tariffucht und Tarifverträge mit „gelben Gewerkschaften“, Teilzeit, Befristung und Outsourcing, diese und andere Formen abweichender Beschäftigung gibt es auch innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege – und zwar über die Grenzen zur prekären Beschäftigung hinweg. Und nur deshalb nehmen prekäre Beschäftigungsverhältnisse auch in den verschiedenen Bereichen der Sozialen Dienste zu. In der Bundesrepublik sind die Wohlfahrtsverbände und die von ihnen getragenen Einrichtungen Arbeitgeber für viele der Professionellen, die die Sozialen Dienste erbringen (vgl. Schilling 2005: 415ff; Boeßenecker 2005: 51ff). Ständen sie wie ein „Bollwerk“ für tarifvertraglich geregelte, ordentlich entlohnte und unbefristete Beschäftigung, die Prekarisierung in den Sozialen Diensten fände nicht, fände zumindest nicht in diesem Ausmaß statt.

Werden Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege wegen abweichender und prekärer Beschäftigungsverhältnisse kritisiert, verweisen sie auf den Kostendruck, der ihnen durch ihre Kostenträger und damit letztlich, wenn auch in hoher Abstraktion, durch den Sozialstaat auferlegt wird: Der Sozialstaat „spare“ bei den Sozialen Diensten, die er (nicht nur) bei den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege in Auftrag gibt. Nachdem alle anderen Einsparmöglichkeiten ausgereizt wurden, könnten diese nun nicht mehr anders, als das Sparen des Sozialstaats an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiterzugeben und folglich bei den Kosten ihrer Beschäftigten einzusparen, wenn sie denn ihren „Dienst an den Menschen“ aufrecht erhalten sollen und wollen.

Die Behauptung, die Wohlfahrtsverbände könnten ihren Auftrag wegen der sozialstaatlichen Unterfinanzierung der Sozialen Dienste nur zu Lasten ihrer

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfüllen, soll im Folgenden geprüft werden – und dies weniger in dem Interesse, Fehlverhalten in den Reihen der Freien Wohlfahrtspflege auf die Spur zu kommen. Das Interesse soll vielmehr auf die längst schon angebrochene Zukunft der Wohlfahrtsverbände und der für den bundesdeutschen Sozialstaat einst konstitutiven dualen Wohlfahrtspflege gerichtet werden. Was passiert mit den Wohlfahrtsverbänden, wenn denn stimmt, was deren Verantwortliche berichten, dass nämlich ihre Einrichtungen unter Bedingungen einer unzureichenden Finanzierung arbeiten müssen und dies häufig nur noch dadurch können, dass sie das „Zuwenig“ bei ihren Mittelzuweisungen an ihre Beschäftigten weiterreichen? Um diese Frage zu beantworten, soll zunächst der Kostendruck auf die Freien Wohlfahrtsverbände geprüft und bestätigt werden. Hinter diesem Kostendruck steht ein veränderter Umgang des Sozialstaats mit den Wohlfahrtsverbänden und deren Einrichtungen, das Ende der dem bundesdeutschen Sozialstaat einst aufgegebenen Subsidiarität (1.). Indem die von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen ihre neue Rolle als Auftragnehmer des Sozialstaats ratifizieren, machen sie sich sowohl gegenüber ihrem „Dienst an den Menschen“ als auch gegenüber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gleichgültig(er) (2.). Zugleich verschieben sich die Gewichte innerhalb der Wohlfahrtsverbände, wodurch es für diese zunehmend schwieriger wird, ihren eigenen Ansprüchen gerecht zu werden (3.). Über diese drei Schritte hinweg wird nicht der Abgang auf die Freie Wohlfahrtspflege angestimmt. „Besungen“ werden viel mehr Wohlfahrtsverbände, die sich der verstärkten sozialstaatlichen Kontrolle entziehen und den davon ausgehenden Kostendruck abwehren sollten und gerade dann gesellschaftlich gebraucht werden (4.).

## 1. Das Ende der dualen Wohlfahrtspflege

In kaum einem anderen europäischen Land (vgl. Kaufmann 2002; Schmid 2004: 91-96) haben die Wohlfahrtsverbände eine so starke Stellung wie in der Bundesrepublik. Dass sie zu einem großen Teil Leistungen der vom Sozialstaat verantworteten Fürsorge erbringen, von diesem im Gegenzug finanziert und anderweitig unterstützt, etwa mit Steuerprivilegien ausgestattet werden, ist bereits in die Ursprünge des deutschen Sozialstaats eingeschrieben. In einem eher anti-etatistischen Umfeld ließ erst das Arrangement der „dualen Wohlfahrtspflege“ zu, dem Staat eine Verantwortung für die Fürsorge von hilfebedürftigen Menschen und Haushalten zuzusprechen. Nur in Kooperation mit der Freien und deshalb nicht-staatlichen Wohlfahrtspflege konnte der sich konstituierende Sozialstaat nicht nur mit Lohnersatzleistungen im Bereich der sozialen Sicherung, sondern

auch mit Dienstleistungen im Bereich der (Armen-)Fürsorge aktiv werden. Ausdrücklich wurde dieses Arrangement in der jungen Bundesrepublik aufgegriffen – und zur Grundlage des Ausbaus des bundesdeutschen Sozialstaats im Bereich der Sozialen Dienste genommen (vgl. Neumann 2004: 29-32). So wurde mit dem 1961 verabschiedeten Bundessozialhilfegesetz der Sozialstaat nicht nur in die Pflicht gerufen, für menschenwürdige Lebensverhältnisse aller Menschen Sorge zu tragen. Zugleich wurde ihm mit dem Subsidiaritätsprinzip auferlegt, dass er sich zur Verwirklichung dieser Pflicht der „Hilfe“ der Wohlfahrtsverbände bedienen kann und deswegen auch für deren Bestand und Leistungsfähigkeit Verantwortung trägt (vgl. Föcking 2009: 393ff). Dass der folgende Ausbau des bundesdeutschen Sozialstaats nicht nur monetäre Leistungen betraf, sondern zu einer Ausweitung von Sozialen Diensten führte, ist wohl maßgeblich dem Einfluss der diese Dienste erbringenden Wohlfahrtsverbände geschuldet. Erfolgreich konnten sie als Anwälte der Hilfebedürftigen auftreten, dem Sozialstaat in deren Namen und im eigenen Interesse Hilfebedarfe zur Aufgabe machen und dann die sozialstaatlich auferlegten Dienste „übernehmen“. Der Sozialstaat wiederum konnte den ihm obliegenden Verpflichtungen nachkommen, ohne selbst in den Ruf eines allmächtigen und omnipotenten „Wohlfahrtsstaats“ zu geraten. Sofern es nicht einfach um Geldzahlungen ging, überließ er die anstehenden Hilfen weitgehend den nicht-staatlichen Wohlfahrtsverbänden, die in „Nähe zu den Menschen“ geschehen wurden, deren Dienste deshalb zugleich als kompetent und angemessen galten. Auch die Professionalisierung der Sozialen Dienste trieben die Wohlfahrtsverbände mit an: In den kirchlichen Verbänden standen immer weniger Ordensangehörige bzw. Diakonissen und Diakone für die sprunghaft wachsenden Tätigkeitsfelder zur Verfügung. Auch in den anderen Verbänden wurden mehr qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigt, um der ihnen sozialstaatlich zugedachten Rolle entsprechen zu können. Zunehmend mussten die Wohlfahrtsverbände auf den Arbeitsmärkten nach pädagogisch, psychologisch oder sozialwissenschaftlich Qualifizierten suchen – und begründeten damit eine bis heute anhaltende Nachfrage nach deren Qualifikationen. Zugleich gingen sie selbst in die „Ausbildungsoffensive“ und schufen, etwa mit den konfessionellen Fachhochschulen, eigene akademische Ausbildungsstätten, um zukünftige Beschäftigte zu qualifizieren (vgl. Jähnichen/Henkelmann/Kaminsky et al. 2010). Nachdem aber immer mehr wissenschaftlich Qualifizierte in den Verbänden und in den Einrichtungen beschäftigt wurden, musste man dort die Organisationsstrukturen umstellen und stärker auf qualifikationsbegründete Hierarchien und teamförmige Kooperationen setzen und sich dafür etwa von der Führung durch Hauseltern oder Geistliche verabschieden. Sowohl was den

Umfang der von Professionellen erbrachten Sozialen Dienste, als auch was deren Professionalisierung angeht, waren die Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik treibende Kraft für das „sozialpädagogische Jahrhundert“ (Rauschenbach 1999).

In den Sozialwissenschaften wurden die Wohlfahrtsverbände gleichwohl zunächst kaum bemerkt, deswegen allenfalls rudimentär erforscht. Erst als man sich daran machte, die Eigenheiten des in der Bundesrepublik stabilisierten politischen Systems, insbesondere des Staates und seiner Einflussnahme auf die Gesellschaft zu erkunden, gerieten – nach den wirtschaftlichen Verbänden, allen voran den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden – auch die Wohlfahrtsverbände in die Aufmerksamkeit sozialwissenschaftlicher Forschung. Unter dem Stichwort „Korporatismus“ wurde die vermeintlich Freie Wohlfahrtspflege dadurch aber schnell als eine vom Staat inkorporierte Veranstaltung enttarnt (vgl. Olk 1995: 98ff; Backhaus-Maul 2000; Liebig 2005): Zwar formal vom ihm unabhängig, hat sich der Staat (auch) die Wohlfahrtsverbände einverleibt und nutzt (auch) sie zu seinen Zwecken. Er lässt sie „für sich“ in der Gesellschaft wirken und steuert dazu ihre Aktivitäten; zugleich kann er dies hinter ihrer formalen Selbständigkeit verbergen. Über die Wohlfahrtsverbände verfolgt der Staat eigene Interessen und setzt diese gesellschaftlich durch, indem sie gerade nicht als staatliche Interessen erscheinen. Nicht nur für die Gegenwart, sondern bereits rückschauend für die Weimarer Republik (vgl. Sachße 1995: 123ff) wurde so die „Freiheit“ der Freien Wohlfahrtsverbände negiert, die aber für ihre gesellschaftliche Reputation und darüber auch für das korporatistische Arrangement der dualen Wohlfahrtspflege konstitutiv gewesen war.

Das mit dem Begriff „Korporatismus“ eingefangene Verhältnis zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsverbänden darf man sich allerdings nicht so vorstellen, dass der Sozialstaat einseitig Einfluss auf die Wohlfahrtsverbände nahm und sie mit Geld und Privilegien „einkaufte“. Über ihre korporatistische Einbindung konnten die Verbände mit eigenen Interessen Einfluss auf sozialstaatliche Entscheidungen nehmen und dabei – zumal auf kommunaler Ebene – bei den Aufträgen mitreden, mit denen der Sozialstaat sie beauftragte. Auf diesem Wege konnten sie auch die Interessen der ihnen nahestehenden Institutionen, etwa der Kirchen, sowie die Interessen der von ihnen advokatorisch Vertretenen und deren Hilfebedarfe aufgreifen, sie mit den eigenen Interessen vermitteln – und in dieser Vermittlung in sozialstaatliche Entscheidungen einfließen lassen. Die Wohlfahrtsverbände hatten mithin auch Macht über den sie inkorporierenden Sozialstaat und konnten diesen dadurch anhalten, an den von ihnen vermittelten Interessen gesellschaftlicher Akteure sowie an den Hilfebedarfen bislang unbeachteter oder zu wenig bedachter Hilfsbedürftiger zu lernen.

Mit der desillusionierenden Analyse der wenig freien Wohlfahrtsverbände wurde auch Kritik am korporatistischen Arrangement der dualen Wohlfahrtspflege verbunden. Kritisiert wurde die Intransparenz dieses Arrangements, insofern Absprachen zwischen den sozialstaatlichen Stellen und den Wohlfahrtsverbänden „hinter verschlossenen Türen“ stattfanden und deswegen ohne öffentliche Kontrolle blieben, obgleich sie von öffentlichem Interesse waren. Kritisiert wurde auch die beschränkte Pluralität der Wohlfahrtsverbände und deren Exklusivität: Im 19. Jahrhundert entstanden und bis in die Gegenwart hinein ohne jede Erweiterung fortgeschrieben, spiegeln die Wohlfahrtsverbände mit ihren sechs Spitzenverbänden keineswegs die inzwischen erreichte Pluralität, was auch durch die Vervielfältigungen im Paritätischen Wohlfahrtsverband gerade in den 1970er und 1980er Jahren nicht aufgefangen werden konnte (vgl. Boeßenecker 2005: 193-195). Folglich bleiben in diesem korporatistischen Arrangement neue gesellschaftliche Interessenlagen und -positionen unberücksichtigt, werden ausgeschlossene Interessengruppen diskriminiert und die von den Wohlfahrtsverbänden vertretenen Gruppen ungerechtfertigterweise begünstigt. Schließlich wurden – von eher wirtschaftswissenschaftlicher Seite – das Steuer- und Kontrollversagen der Freien Wohlfahrtspflege, deren „funktionaler Dilettantismus“ (Seibel 1994) und die sich daraus ergebenden Ineffizienzen beklagt, die mit öffentlichen Geldern zugleich aufgefangen und auf Dauer gestellt würden.

Nicht zuletzt wegen dieser und ähnlicher Kritik, aber auch zum Zwecke der Verwaltungsmodernisierung und -rationalisierung sowie aus einer gehörigen Portion Zeitgeist heraus kündigt der Sozialstaat seit den 1980er Jahren die korporatistisch eingefärbte Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden – und macht sich zum Auftraggeber (*principal*), die Wohlfahrtsverbände hingegen zum Auftragnehmer (*agent*) staatlicher Aufträge. Statt durch eingespielte Kooperationen bringt sich der Sozialstaat durch Verträge (*contract*) in ein Verhältnis zu den Wohlfahrtsverbänden, indem er als Auftraggeber ihnen bzw. an die von ihnen getragenen Einrichtungen genau definierte Aufgaben unter bestimmten, genau definierten Auflagen und zu festgelegten Preisen überträgt.

Dazu stellt der Sozialstaat seit geraumer Zeit pauschale Zuwendungen an die Wohlfahrtsverbände kontinuierlich ein und finanziert sie über Leistungsentgelte auf der Grundlage von Verträgen, so dass die Einrichtungen (Einzel-)Leistungen auf der Grundlage von vertraglich vereinbarten Entgelten erbringen und sich darüber mit allen ihren laufenden Kosten finanzieren müssen. Bereits damit gibt der Sozialstaat das ihn einst bindende Prinzip der Subsidiarität auf, nach dem ihm eine Verantwortung für den Bestand der Wohlfahrtsverbände zugeschrieben wurde und er eben nicht nur deren Leistungen zu bezahlen, sondern auch deren

Leistungsfähigkeit sicherzustellen hatte. Im Zuge der neuen, fast ausschließlich leistungsbezogenen Finanzierung landet das unternehmerische Risiko vollständig bei den Einrichtungen, die sich über die Leistungsentgelte finanzieren müssen. Damit zieht sich der Sozialstaat aus der Verantwortung für die Gewährleistung einer ausreichenden Infrastruktur – zumindest in der Tendenz – zurück. Überraschenderweise wird das dabei verfolgte Steuerungskonzept unter dem Begriff des „Gewährleistungsstaats“ (Reichert 2004) gefasst.

Zeitgleich hat der Sozialstaat das Spektrum seiner potentiellen Auftragnehmer um gewerbliche Unternehmen erweitert und die zuvor privilegierten Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen mit diesen gleichgestellt. Damit werden diese in zuvor unbekanntem Wettbewerb um sozialstaatliche Aufträge gestellt – und zwar nicht nur in einen Wettbewerb mit den gewerblichen Anbietern. Einmal losgetreten, besteht der nun auch zwischen den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, selbst zwischen den Einrichtungen ein und desselben Wohlfahrtsverbandes (vgl. Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt/Burmeister 2005). Stehen auf der Angebotsseite eine Vielzahl von Leistungsanbietern und diese deshalb im Wettbewerb untereinander, haben auf der Nachfrageseite die sozialstaatlichen Stellen ein Monopol auf Nachfrage nach ihren Leistungen. Entsprechend asymmetrisch ist die Macht zwischen *agents*, also den Leistungsanbietern, und ihrem *principal*, also den sozialstaatlichen Stellen, verteilt. Um im Wettbewerb um deren Gunst bestehen zu können, suchen die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege durch betriebswirtschaftliche Modernisierung Qualitäts-, vor allem aber Kostenvorteile zu erzielen. Derartige Vorteile können sie allerdings nicht einfrieren, weil die Mitbewerber ihre Vorteile kopieren oder durch anderweitige Vorteile kompensieren und sich als Vorteile folglich auflösen. Die auftragnehmenden Einrichtungen können daher von ihren Qualitäts- und vor allem Kostenvorteilen immer nur kurzfristig profitieren, mittel- und langfristig nutzen ihre Anstrengungen einzig ihrem Auftraggeber, dem Sozialstaat.

Schließlich werden die kontraktuellen Beziehungen zwischen den sozialstaatlichen Stellen und auftragnehmenden Einrichtungen (nicht nur) der Freien Wohlfahrtspflege auf dem Wege des Kontraktmanagements asymmetrisch gestaltet (Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt/Burmeister 2005). In den Leistungsverträgen werden nicht nur die von der einen Seite zu erbringenden Leistungen und die von der anderen Seite zu „zahlenden“ Leistungsentgelte geregelt. Vertraglich „vereinbart“ wird zudem, zu welcher Qualität die Leistungen erbracht werden und mit welchen Indikatoren die Qualität bemessen wird, dass und wie der Auftraggeber laufend über Ressourceneinsatz und Auftragsbefriedigung Bericht erhält und wie bei Abweichungen verfahren wird. Auf diesem Wege sichert sich der Sozialstaat

nicht nur den Einfluss auf die Erbringung der von ihm in Auftrag gegebenen Leistungen; er sorgt zugleich für einen Rückfluss von Informationen, durch den aber die Auftragnehmer keinen Einfluss auf ihren Auftraggeber erhalten. Auf diesem Wege gewinnen die sozialstaatlichen Stellen auch Einblick in die Betriebswirtschaft der von ihnen kontrollierten Einrichtungen und können so auch verborgene Reserven entdecken und deren Nutzung von den auftragnehmenden Einrichtungen spätestens in der nächsten Runde einfordern.

Zwar werden diese Instrumente auf kommunaler Ebene unterschiedlich umgesetzt: An einigen Orten nutzen die Kommunen sie in- und extensiv und haben so die Neusteuerung der von ihnen verantworteten Sozialen Dienste und folglich die Kontrolle der von ihnen beauftragten Einrichtungen besonders weit und konsequent vorangetrieben, dafür ihre kooperativen Beziehungen zu den Wohlfahrtsverbänden mehr oder weniger ausdrücklich aufgegeben. An anderen Orten hingegen werden die über lange Zeit eingespielten Kooperationsbeziehungen, etwa im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, durchgehalten und dazu die neuen Instrumente auf alte Bahnen gesetzt. Auch wenn deswegen der Befund von Ort zu Ort und in den unterschiedlichen Handlungsfeldern differiert, hat der bundesdeutsche Sozialstaat zumindest in der Tendenz und im Grundsatz das korporatistische Arrangement der dualen Wohlfahrtspflege aufgegeben, seine Macht aber über die in seinem Auftrag tätigen Einrichtungen und damit auch über die von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen stärken können.

Dass sich die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege einem Kostendruck ausgesetzt sehen, liegt in der Logik ihrer stärkeren Kontrolle durch den Sozialstaat. Im Wettbewerb um sozialstaatliche Beauftragungen werden sie genötigt, die „Preise“ der von ihnen angebotenen Leistungen zu senken, zumindest aber mit ihren „Preisen“ im Vergleich zu anderen Einrichtungen nicht negativ aufzufallen. Da sie dies nur teilweise durch einen effizienteren Einsatz ihrer Ressourcen erreichen können, nehmen sie die Kosten ihrer Ressourcen in ihr strategisches Kalkül – und damit vor allem die Kosten der von ihnen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den überwiegenden Anteil an ihren laufenden Kosten ausmachen. Aber selbst wenn sie nicht in Ausschreibungsverfahren oder Preisverhandlungen unmittelbar unter Kostendruck gesetzt werden, so entsteht dieser bereits systematisch, nämlich durch die betriebswirtschaftliche Rationalität, der sich die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege in Antwort auf die sozialstaatlich veränderten Bedingungen unterstellt haben (Möhring-Hesse 2008: 141ff). Werden sie wie Betriebe im Sinne der Betriebswirtschaftslehre geführt, so setzen sie ihr „Output“, also die erbrachten bzw. zu erbringenden

Dienste, in ein quantifizierbares Verhältnis zum „Input“, vor allem zu dem dafür notwendigen Personaleinsatz, und lenken die Rationalisierung des „Inputs“ immer wieder in Richtung der Minimierung von dessen Kosten. Zudem antizipieren die in den Einrichtungen Verantwortlichen Sparzwänge in der Zukunft und suchen deswegen bereits in der Gegenwart nach Einsparmöglichkeiten, um auf vermutete Einschnitte vorbereitet zu sein.

Grundsätzlich haben Auftragnehmer in den kontraktuellen Beziehungen zu ihren Auftraggebern den Vorteil, die Bedingungen ihrer Auftrags Erfüllung besser als diese zu kennen und ihren Wissensvorsprung bei und nach Vertragsschluss im eigenen Interesse nutzen zu können. Damit ergeben sich auch strategische Möglichkeiten, dem vom Auftraggeber ausgehenden Kostendruck etwa durch Verschleierung tatsächlicher Kosten und Inszenierung von fiktiven Einsparungen auszuweichen. Unter den geschilderten Bedingungen ist dies den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege hingegen nur begrenzt möglich: Im Wettbewerb der Vielen um Aufträge eines einzigen Monopolisten besitzt dieser eine hervorragende Marktübersicht, mit der er die Wissensvorsprünge der einzelnen Einrichtungen zumeist kompensieren kann. Zudem kann er sich über sein Kontraktmanagement einen genauen Einblick in die von ihm beauftragten Einrichtungen verschaffen, zumindest solange es um deren quantifizierbare Daten geht. Deswegen haben die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege schlechte Karten, dem vom Sozialstaat ausgehenden Kostendruck auszuweichen.

Der wiederum sieht sich mit dem Kostendruck auf die von ihm beauftragten Einrichtungen hoch legitimiert. Denn nicht nur die von ihm in Auftrag gegebenen Leistungen liegen in einem öffentlichen Interesse, sondern auch, dass er für diese Leistungen möglichst wenig Geld aus den öffentlichen Haushalten nimmt und deswegen für eine hohe Effizienz der von ihm eingesetzten Mittel sorgt. Der Sozialstaat ist seinen Beitrags- und Steuerzahler\_innen „schuldig“, dass er den von ihm finanzierten Einrichtungen nicht mehr zahlt, als zur Gewährleistung der von ihm „gewollten“ Leistungen unbedingt nötig. Deswegen vertreten die politisch Verantwortlichen den Kostendruck auf die Freie Wohlfahrtspflege mit dem allerbesten „Gewissen“ – und sehen sich nur dann zu Dementis veranlasst, wenn sie mit dem Verdacht konfrontiert werden, dass der von ihnen verantwortete Kostendruck auf die Qualität der unter diesen Bedingungen erstellten Sozialen Dienste oder zu Lasten der mit diesen Diensten beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geht.



## 2. Die neue Gleichgültigkeit

Mit Verabschiedung des Subsidiaritätsprinzips hat der bundesdeutsche Sozialstaat sein Interesse an einer Kooperation mit der Freien Wohlfahrtspflege verloren und sich gleichgültig gemacht, wer denn warum in seinem Auftrag Soziale Dienste erbringt. Sein zumindest primäres Interesse ist nunmehr daraufhin ausgerichtet, dass seine Auftragnehmer die von ihm gewünschten Leistungen mit den von ihm intendierten Zielen zu der von ihm erwarteten Qualität und dies alles zu möglichst geringen „Preisen“ erbringen. Dass Auftragnehmer, wie eben die den Wohlfahrtsverbänden zugehörenden Einrichtungen, *erstens* eigene, gesellschaftlich legitimierte und mithin nicht aus einem über das Gewinnstreben oder andere Zwecke vermittelte Interessen an den von ihnen erstellten Diensten haben und deshalb *zweitens* in der Erstellung dieser Dienste auch eine eigensinnige Programmatik verfolgen, hält er nun nicht mehr für einen Vorteil, sondern eher für eine Gefahr für die von ihm intendierte Steuerung. Wenn nicht eingespielte Kooperationsstrukturen dem entgegenstehen, sind die sozialstaatlichen Stellen genau deshalb nicht weiter an einer bevorzugten Kooperation mit der Freien Wohlfahrtspflege interessiert. Mehr noch: Sofern sie deren Einrichtungen mit Diensten beauftragen wollen, wollen sie denen die Eigenheiten eigener Interessen und eigensinniger Programmatik „austreiben“ und diese zu ganz normalen Auftragnehmern machen.

In dem Maße, wie ihnen das auf dem Wege des erweiterten Wettbewerbs und des Kontraktmanagements gelingt, und die von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen zu Auftragnehmern des Sozialstaats mutieren, müssen die zurückstellen, dass sie eigentlich ein eigenes, über die Zugehörigkeit zu einem Wohlfahrtsverband auch institutionell verbürgtes Programm verfolgen. Programmatisch eigenständig sind sie dann vor allem noch in der Frage, ob und in welchem Tätigkeitsfeld sie sich um welche sozialstaatlichen Aufträge bemühen. Mit der Auftragserteilung werden ihnen dann jedoch in Leistungsverträgen Art und Qualität der Leistungen sowie die mit diesen Leistungen von Seiten des Sozialstaats verbundene Programmatik auferlegt, was den Spielraum für eigensinnige Vorstellungen im Vollzug der vertraglich aufgegebenen Sozialen Dienste drastisch reduziert. Aber selbst bei der Entscheidung, ob man sich um welche Aufträge bemüht, treten eigene programmatische Optionen häufig zurück. Denn die Einrichtungen haben auch ein Interesse an ihrem eigenen Fortbestehen, können dieses aber nicht anders als dadurch verfolgen, dass sie sich auf dem einmal betretenen Tätigkeitsfeld um Aufträge der jeweils zuständigen sozialstaatlichen Stellen bemühen. Statt einer guten Pflege für pflegebedürftige Alte wird dann

die Erhaltung der Pflegeeinrichtung zum primären Zweck. Deshalb muss man sich im Rahmen des durch die Pflegeversicherung finanzierten Pflegesystems engagieren – und zwar auch dann, wenn sich unter diesen Bedingungen die eigenen Vorstellungen von guter Pflege nicht realisieren lassen. Statt der Förderung der von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Problemgruppen gilt es, die dazu gegründeten Einrichtungen und damit ein Angebot in diesem Segment zu erhalten, selbst wenn dafür Arbeitsgelegenheiten angeboten werden müssen und deswegen die eigentlich intendierte Arbeitsförderung nicht realisiert werden kann. In dem Maße, wie die von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen die jeweils eigene Programmatik zurückstellen (müssen), werden sie so von der Gleichgültigkeit des bundesdeutschen Sozialstaats ihnen gegenüber infiziert, insofern sie sich gegenüber den Sozialen Diensten, die sie erbringen, gleichgültig, zumindest gleichgültiger machen. Indem sie ihre vom Sozialstaat vorgesehene Rolle als Auftragnehmer spielen, muss es ihnen letztlich reichen, dass ihre Auftraggeber ein Interesse an den Diensten haben, die sie in seinem Auftrag erbringen.

Vielleicht nicht immer bewusst, suchen die Wohlfahrtsverbände und viele ihrer Einrichtungen dieser ihnen abverlangten Gleichgültigkeit etwas entgegenzusetzen und stellen etwa in Leitbildern ihr eigenes Programm, ihre spezifischen Interessen an den Tätigkeitsfeldern, in denen sie sich engagieren, sowie den Diensten, die sie erstellen, heraus (vgl. Moos/Klug 2009: 130-136). Diese Bemühungen entsprechen aber nicht schon den Möglichkeiten, eigensinnige Programme und eigene Vorstellungen dann tatsächlich auch – und im Zweifel auch gegenüber den sozialstaatlichen Stellen – um- und durchsetzen zu können. Im Gegenteil: Sie sind wohl häufig ein Reflex auf die Frustration, dass sich eigensinnige Programme und eigene Vorstellungen im Vollzug ihrer Dienste *nicht verwirklichen*, sondern nur noch in Leitbildern und ähnlichen Papieren *behaupten* lassen. Zum Teil haben entsprechende Bemühungen aber auch das Ziel, sich durch Leitbilder und ähnliche Dokumente im Wettbewerb um sozialstaatliche Aufträge mit besonderen Vorlieben für die jeweils ausgeschriebenen Dienste und damit verbunden mit Qualitätsversprechen zu profilieren. Damit mag nicht nur die Hoffnung verbunden sein, wegen des besonderen Profils von den jeweils zuständigen sozialstaatlichen Stellen Aufträge zu erhalten. Vielleicht wird man auch hoffen, dass die sozialstaatlichen Stellen das eigene Profil bestätigen und in ihrer Auftragsvergabe „übernehmen“. Gleichwohl ist diese Strategie gefährlich, da Wettbewerbsvorteile gerade nicht dauerhaft eingenommen werden können – und zwar gerade dann nicht, wenn sie erfolgreich sind. Sollten im Wettbewerb um sozialstaatliche Aufträge eigensinnige und auffällige Profile Vorteile bringen,

lassen sich diese von Mitbewerbern schnell und einfach kopieren oder mit noch eigensinnigeren und auffälligeren Profilen überbieten. Dann aber ist der einstige Wettbewerbsvorteil genommen, in diesem Fall aber mit der misslichen Folge, dass mit dem ureigenen Profil nicht etwas Akzidentelles, sondern eben etwas Ureigenes der so angetretenen Einrichtungen, gleichsam deren „Seele“ kopiert oder kompensiert, auf jeden Fall entwertet wurde.

Die von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen werden aber nicht nur angehalten, sich gegenüber den von ihnen erstellten Diensten gleichgültiger zu machen. Darüber hinaus wird ihnen nahe gelegt, sich auch gegenüber denen gleichgültiger zu machen, die als ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter diese Dienste erbringen. Dass sich die Wohlfahrtsverbände als gemeinwirtschaftliche Einrichtungen verstehen und sich darin ausdrücklich gegenüber gewerblichen Leistungsanbietern abgrenzen, haben sie auch auf ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezogen, die sich nach einer entsprechenden Ausbildung in gemeinwirtschaftlich orientierten Einrichtungen engagieren, um – in welchem Sinne auch immer – anderen Menschen professionell zu helfen. Deshalb sehen die Verbände ihre Einrichtungen auch als Orte der Solidarität, an denen es Menschen möglich ist, hilfebedürftige Menschen zu unterstützen (Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege 2002: 30f). In den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden galt dies zunächst für die Ordensleute, für Diakone und Diakonissen und für engagierte Laien. Diesen Anspruch haben sie aber nicht aufgegeben, als sie zunehmend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter per Arbeitsvertrag und gegen Arbeitsentgelt beschäftigten. Im Gegenteil: Sie haben von diesen über ein Erwerbsinteresse hinaus ausdrücklich ein eigenes Interesse an den Hilfeleistungen erwartet, mit denen sie beschäftigt werden sollten. In dem Maße aber, wie sie nun den Ansprüchen ihrer sozialstaatlichen Auftraggeber folgen und sich auf die Erstellung der ihnen überlassenen Leistungen konzentrieren, müssen sie auch von den Hilfeabsichten ihrer Mitarbeiter\_innen absehen. Sie müssen diese – mehr noch – in ihr strategisches Kalkül nehmen, um deren Leistungen durch Optimierung des Personaleinsatzes und d.h. eben auch durch Minimierung der dafür notwendigen Kosten zu möglichst geringen Preisen anbieten zu können. Dazu aber müssen sich die von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen gegenüber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ähnlich gleichgültig machen, wie es bei den gewerblichen Unternehmen unterstellt werden kann. Und vermutlich ist diese für die Freie Wohlfahrtspflege neue Gleichgültigkeit die „moralische“ Voraussetzung dafür, dass zumindest einige von ihnen ihren Beschäftigten inzwischen abweichende und eben auch prekäre Beschäftigungsverhältnisse zumuten.

Gelegentlich wird diese für die Freie Wohlfahrtspflege neue Gleichgültigkeit dadurch gerechtfertigt, dass man die Hilfe für die Klientinnen und Klienten in den Vordergrund rückt: Das Engagement der Einrichtungen gilt, so wird gesagt, erstrangig den Hilfebedürftigen. Für die zu ihrer Unterstützung vorgesehenen Dienste werden die Mitarbeiter\_innen beschäftigt. Mithin dient deren Beschäftigung funktional dem primären Ziel, eben der Hilfe für bedürftige Menschen, und ist deshalb diesem gegenüber sekundär. Unter den gegebenen Bedingungen einer unzureichenden Finanzierung dieser Dienste dürfen, so wird geschlossen, die Einrichtungen die Interessen ihrer Mitarbeiter\_innen zurückstellen, um die Hilfeleistungen für die Klient\_innen nicht zu gefährden. Auch wenn eine solche Rechtfertigung nicht überzeugen kann, weil dabei etwa die Fürsorgepflicht für beschäftigte Mitarbeiter\_innen ignoriert wird, drückt sich gerade darin die Gleichgültigkeit ihnen gegenüber aus.

Auch zu dieser Gleichgültigkeit lässt sich in den Wohlfahrtsverbänden und deren Einrichtungen eine Gegenbewegung feststellen: Nicht zuletzt durch die im gewerblichen Bereich inzwischen übliche Managementstrategie, die Arbeitsvermögen der Beschäftigten möglichst ganzheitlich zu nutzen, inspiriert, werden die Mitarbeiter\_innen als die eigentliche Ressource anerkannt und in ihren Arbeitsvermögen umfassend wertgeschätzt – und ihnen dies nicht nur allgemein in Leitbildern, sondern auch konkret in Mitarbeitergesprächen zum Ausdruck gebracht. Diese umfassende Wertschätzung soll sich in der Personalführung bis hin zu Angeboten der Weiterbildung und des Gesundheitsschutzes, manchmal auch in leistungsbezogenen Prämien, in den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden auch in Angeboten zur spirituellen Begleitung niederschlagen. Allerdings schützt diese Gegenbewegung nicht notwendig vor abweichenden, nicht einmal vor prekären Beschäftigungsverhältnissen; im Gegenteil: Mit einer solchen, auf Anerkennung und Wertschätzung setzenden Personalführung wird – ähnlich wie im gewerblichen Bereich – auch unter Bedingungen abweichender und prekärer Beschäftigungsverhältnisse gearbeitet. So sollen Motivationsverluste und andere ungewünschte Reaktionen bei den abweichend oder prekär Beschäftigten aufgefangen werden. In solchen Fällen geht die Gleichgültigkeit gegenüber den Beschäftigten mit einer Kultur ihrer umfassenden Wertschätzung eine geradezu schizophrene Symbiose ein.

### 3. Machtlosigkeit

Dass sich ihre Einrichtungen den neuen Bedingungen anpassen und sich zum Angebotsnehmer des bundesdeutschen Sozialstaats machen müssen, hat auch

Auswirkungen auf die sie tragenden Wohlfahrtsverbände: Die Verbände haben immer weniger Einfluss darauf, welche Leistungen und zu welchen Bedingungen ihre Einrichtungen im Auftrag sozialstaatlicher Stellen erbringen. Nicht nur im Bezug auf den Sozialstaat, sondern auch für den eigenen Bereich der Freien Wohlfahrtspflege nehmen die Ordnungsleistungen der Verbände ab, wie sich auch am Beispiel des in diesem Bereich geltenden Tarif- und Arbeitsrechts zeigen lässt (vgl. Liebig 2005: 385ff sowie Kühnlein/Stefaniak/Wohlfahrt in diesem Band). Stattdessen haben sich die Einrichtungen im Wettbewerb mit anderen Leistungsanbietern zu bewähren, die Aufträge von sozialstaatlichen Stellen einzuwerben und mit entsprechenden Leistungsverträgen ihre eigene Finanzierung sicherzustellen. Zu diesem Zweck nehmen sie sich zunehmend das Recht, die Bedingungen ihrer eigenen Arbeit – und dies auch hinsichtlich des Arbeits- und Tarifrechts für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – eigenständig und d.h. gegebenenfalls unter Missachtung der von ihren Verbänden ausgehandelten Vorgaben und in Konkurrenz zu den im selben Verband organisierten Einrichtungen zu setzen. Damit gewinnen die Einrichtungen nicht nur eine größere Autonomie, sondern – zumal die großen unter ihnen – an Einfluss auf ihre Verbände. Im Gegenzug dazu verlieren die Verbände an Bedeutung für die Einrichtungen, damit aber auch an Einfluss auf diese. Selbst wenn sie ihre Organisation formal durchhalten, verschiebt sich so das Machtgefüge innerhalb der Wohlfahrtsverbände. Für die Zentralen wird es immer schwieriger, die bei ihnen organisierten Einrichtungen zu integrieren, eine gemeinsame Verbandspolitik zu entwickeln und dann auch ihre Einrichtungen auf diese gemeinsame Linie zu verpflichten, geschweige denn: diese Linie gegen Einzelinteressen durchzusetzen. Mithin bestimmen die Einrichtungen zunehmend ihre Wohlfahrtsverbände – positiv, dass nämlich die Verbände ihre Interessen als Angebotsnehmer vertreten und sich als Dienstleister für ihre Einrichtungen mit entsprechenden Service- und Unterstützungsleistungen neu aufstellen sollen, und negativ, dass die Verbände auf ihre Erfordernisse in einem verschärften Wettbewerb um sozialstaatliche Aufträge Rücksicht nehmen und deswegen alles vermeiden sollen, was ihre Position in diesem Wettbewerb schwächen und ihrem Ansehen bei den sozialstaatlichen Stellen schaden könnte.

Für die Wohlfahrtsverbände wirft diese Entwicklung vor allem auch deshalb Probleme auf, weil sie sich multifunktional und d.h. eben nicht *nur* als Anbieter von Sozialen Diensten verstehen. Zu ihren gesellschaftlichen Aufgaben rechnen sie etwa, Solidaritäten zu stiften und zu ermöglichen, freiwilliges Engagement anzuregen und geeignete Räume dafür anzubieten, gesellschaftlich unterrepräsentierte Interessen advokatorisch zu vertreten und den besonders

Hilfebedürftigen in den sozialpolitischen Auseinandersetzungen zur Relevanz zu verhelfen. Bei den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden kommt hinzu, dass sich in ihrem breit gefächerten Engagement die Nächstenliebe verwirklichen soll, zu der sich die christlichen Kirchen als einem ihrer konstitutiven Grundvollzüge selbst verpflichtet wissen, mithin dass sich ihre Kirchen über deren Engagement selbst realisieren wollen. Nur im Rahmen dieser Multifunktionalität erstellen die Wohlfahrtsverbände Soziale Dienste, wenngleich diese besondere Funktion in Deutschland unter den spezifischen Bedingungen der dualen Wohlfahrtspflege dominant geworden ist. Ihre verschiedenen Funktionen lassen sich begrifflich differenzieren, weswegen sich auf den unterschiedlichen Ebenen und in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern entsprechende Schwerpunkte entwickeln konnten. Gleichwohl haben die Verbände ihre unterschiedlichen, selbst gestellten Aufgaben integrieren können, wobei genau diese Integration eine ihrer kennzeichnenden Leistungen ausmacht.

Indem die von den Wohlfahrtsverbänden getragenen Einrichtungen zu Angebotsnehmern werden, diese aber zugleich zunehmend ihre Wohlfahrtsverbände bestimmen, wird es für die Verbände schwieriger, ihre unterschiedlichen, nach eigenem Selbstverständnis aber gleichermaßen wichtigen Funktionen zu vermitteln und zu realisieren, und sie stehen in der Gefahr, zugunsten der von ihren Einrichtungen vertretenen Funktion die anderen Funktionen zurückstellen zu müssen. In dem Maße aber, wie sie dieser Gefahr erliegen, werden sie nicht nur in ihrem eigenen Selbstverständnis Schaden nehmen. Darüber hinaus werden sie auch an gesellschaftlicher Legitimation verlieren – und zwar gerade auch hinsichtlich der Funktion, die sie dann einseitig bedienen, also hinsichtlich der Erstellung der Sozialen Dienste. Denn ohne dass dies in die von den Wohlfahrtsverbänden erwartete Multifunktionalität integriert werden kann, erscheinen sie als ganz normale Leistungsanbieter und müssen dann erst recht beweisen, dass sie in dieser Funktion besonders qualifiziert, mithin ein besonders guter *ganz normaler* Leistungsanbieter sind.

Besonders misstrauisch werden entsprechende Entwicklungen bei den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden durch ihre Kirchen beobachtet. Machen sich diese zu Angebotsnehmern des Sozialstaats, nehmen das ihre Kirchen als deren Entkirchlichung, als eine Entfremdung und Entfernung der Verbände von „ihren“ Kirchen wahr. In diesem Sinne wird etwa die Flucht von Einrichtungen, die der Caritas und der Diakonie zugerechnet werden, aus dem kirchlichen Arbeitsrecht und darüber aus der von den Kirchen beanspruchten Dienstgemeinschaft bemerkt. Eine Entkirchlichung von Caritas und Diakonie bedeutet für die Kirchen aber nicht nur den Verlust ihrer Wohlfahrtsverbände, sondern – weit mehr – einen

Verlust an eigenem diakonischen Engagement und damit eine Bedrohung ihres eigenen Selbstvollzugs. Deshalb geht die Entkirchlichung der kirchlichen Wohlfahrtsverbände an die Substanz der Kirchen und wird deshalb von deren Leitungsmätern, aber auch von den etwa in Pfarrgemeinden engagierten Kirchenmitgliedern heftig kritisiert.

Um ihrer „Partialisierung“ (Manderscheid 2003: 81) zu widerstehen und die eigene Multifunktionalität zu sichern, bemüht man sich in den Wohlfahrtsverbänden um eine „Wiedereinbindung“ (Liebig 2005: 421) der eigenen Einrichtungen und unterschiedlichen Bereiche. Man sucht die Macht der Zentralen zu stärken, etwa indem man ihnen die Möglichkeit des Ausschlusses von Einrichtungen gibt, sie mit dem Schutz der eigenen Marke und der übergreifenden Qualitätssicherung beauftragt. Durch die Übernahme von Dienstleistungen, etwa zur Unterstützung von Pflegesatzverhandlungen oder beim Rechnungswesen, soll zugleich der Wert der Verbände für die Einrichtungen erhöht werden. Schließlich sollen die Verbände, wiederum durch Leitbilder oder ähnliche Verfahren, durch gemeinsame Wertorientierungen integriert werden. Bei den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden wird diese Strategie von Seiten der Kirchen unterstützt, die sowohl auf die kirchliche Bindung der „organisierten Caritas als Dienst der Kirche“ (Deutsche Bischofskonferenz 2009: 21) als auch auf *einem* „Netzwerk der helfenden Hände“ (Deutsche Bischofskonferenz 2009: 10) bestehen.

Seit Längerem wird den Wohlfahrtsverbänden von sozialwissenschaftlichen Experten empfohlen, ihre Multifunktionalität durch stärkere Binnendifferenzierung zu retten. Die im Wettbewerb um sozialstaatliche Aufträge stehenden Einrichtungen sowie die mit ihrer Unterstützung beschäftigten Bereiche der Wohlfahrtsverbände („Unternehmensbereich“) sollen von den mit anderen Funktionen beschäftigten Bereichen („Sozialbereich“) abgekoppelt werden. Dann können die verschiedenen Bereiche sich jeweils auf die Erfüllung ihrer je eigenen Funktion konzentrieren und werden von der Beachtung der Erfordernisse der jeweils anderen Bereiche befreit. Die Verbände unterhalten dann spezialisierte Bereiche, die ihre unterschiedlichen Funktionen optimal erfüllen, und gewährleisten gerade so ihre Multifunktionalität. Dieser Vorschlag wurde von einigen Wohlfahrtsverbänden aufgegriffen und umgesetzt, indem sie etwa die Einrichtungen ausgelagert und sich als einrichtungslose Dachverbände aufgestellt haben. Zwar liegt diese Binnendifferenzierung durchaus in der Logik der in den Verbänden bereits über Jahrzehnte vollzogenen Ausdifferenzierungs- und Spezialisierungsprozesse. Gleichwohl sind die davon erwarteten Rationalisierungsgewinne wenig wahrscheinlich, da die Differenzierung nach innen in ihrer Wahrnehmung *von außen* kaum nachvollzogen werden kann: Zwar ist es

vorstellbar, dass die sozialstaatlichen Stellen in ihren kontraktuellen Beziehungen mit den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege davon absehen können, dass diese – wie immer organisatorisch vermittelt – zu Wohlfahrtsverbänden gehören, die ihnen durch öffentliche Kritik politische Probleme bereiten. Aber genau diese differenzierende Wahrnehmung kann von anderen Adressaten der Wohlfahrtsverbände nicht erwartet werden. So wird etwa die politische Arbeit der Verbände in der Öffentlichkeit immer auch daran bemessen, wie glaubwürdig sie sind, und diese Glaubwürdigkeit wiederum wird maßgeblich über die Arbeit ihrer Einrichtungen bei der Erstellung von Sozialen Diensten beurteilt. Zumal dann, wenn die Wohlfahrtsverbände primär als Leistungsanbieter von Sozialen Diensten wahrgenommen werden, gewinnen sie in ihren anderen Tätigkeitsfeldern eine besondere Autorität aus eben diesem Tätigkeitsbereich und können diese Autorität im Gegenzug durch zugerechnete Defizite in diesem Bereich auch verlieren. Deswegen sind die Verbände gut beraten, ihre verschiedenen Bereiche aufeinander abzustimmen und zu integrieren – und d.h. eben nicht durch entsprechende Binnendifferenzierung zu entkoppeln.

Dass die Wohlfahrtsverbände, zumindest nach außen hin, ihre unterschiedlichen Funktionen nicht entzerren, sondern nur integrativ wahrnehmen können, ist gerade hinsichtlich der Arbeitsbedingungen für die in ihren Einrichtungen beschäftigten Mitarbeiter\_innen relevant. Fallen ihre Einrichtungen durch abweichende und erst recht durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse auf, dann wird weniger den Einrichtungen selbst, als viel mehr den Wohlfahrtsverbänden schwerer Imageschaden zugeführt. Weil diese den Verlust an Reputation und auch politischer Autorität befürchten, z.T. „am eigenen Leib“ auch schon erfahren mussten, goutieren die Wohlfahrtsverbände häufig nicht, wenn ihre Einrichtungen zum Beispiel Arbeitnehmerüberlassung im großen Stil oder Tariffucht durch Outsourcing betreiben. Jedoch fehlt ihnen häufig die Macht, sich gegenüber ihren Einrichtungen durchzusetzen. Inzwischen bedrohen deshalb Verbände ihre Einrichtungen mit dem Ausschluss – hinter verschlossener Tür und vereinzelt auch in aller Öffentlichkeit.

#### 4. Alternativen

Dass der bundesdeutsche Sozialstaat das Ende der Freien Wohlfahrtspflege eingeleitet und weit vorangetrieben hat, wird die Wohlfahrtsverbände nachhaltig verändern. Ihre Einrichtungen werden zu „ganz normalen“ Angebotsnehmern des Sozialstaats, die eigensinnige Programme und eigene Vorstellungen zurückstellen, gegebenenfalls in Leitbildern entsorgen müssen. Nicht nur gegenüber den von ih-



nen verrichteten Diensten werden sie sich gleichgültiger machen, auch gegenüber den dazu beschäftigten Mitarbeiter\_innen. Hingegen geraten die Verbände in Schwierigkeiten, ihre über sozialstaatliche Aufträge finanzierten Einrichtungen in die Gemeinsamkeiten eines Verbandes zu integrieren, ihre unterschiedlichen Aufgaben zugleich zu erfüllen und dazu die von den Einrichtungen vertretenen Funktionen einzubinden. Das alles ist als Folge der verstärkten sozialstaatlichen Kontrolle mehr oder weniger so gewollt – und gleichwohl nicht nur ein Gewinn, sondern auch ein Verlust für den Sozialstaat. Ausgetrocknet wird der programmatische Einfluss der stärker advokatorisch gestimmten Wohlfahrtsverbände auf die Sozialen Dienste, wodurch wiederum die sozialstaatlichen Stellen in die Gefahr geraten, sich in der Programmierung der von ihnen in Auftrag gegebenen Dienste konzeptuell zu überfordern. Zugleich nimmt sich der Sozialstaat selbst die Möglichkeit, an dem Wissen und den Erfahrungen derer zu lernen, die die Sozialen Dienste erstellen, und sein Angebot an Sozialen Diensten zu verbessern und bedarfsgerecht zu gestalten. Zwar sieht er in seinem Kontraktmanagement ausführliche Berichtspflichten vor, muss diese aber von vornherein in eine von ihm gewünschte Bahn lenken und beraubt sich um die Berichte, die er nicht vorgesehen hat und die auf den Bahnen des Kontraktmanagements vermutlich auch gar nicht gegeben werden können. Am Ende könnte er zwar viel über die von ihm in Auftrag gegebenen Dienste wissen, aber das Entscheidende gerade nicht erfahren, dass nämlich Hilfebedarfe von ihm falsch eingeschätzt, Unterstützungsleistungen schlecht konzipiert oder Hilfebedarfe übersehen wurden. In diesem Sinne hat der bundesdeutsche Sozialstaat durch Auflösung der dualen Wohlfahrtspflege zwar an Kontrolle über die Sozialen Dienste gewonnen, sich gleichwohl einen Bärenienst erwiesen.

Die Auflösung der dualen Wohlfahrtspflege ist bereits weit vorangeschritten, aber noch nicht abgeschlossen – und deswegen auch noch nicht ohne Alternative. Um die Stärken von Wohlfahrtsverbänden sozialstaatlich wieder stärker nutzen zu können, müssen sich diese nun keineswegs aus dem sozialstaatlich verantworteten Leistungssystem der Sozialen Dienste zurückziehen. Man muss aber auch das korporatistische Arrangement vergangener Tage nicht revitalisieren, so als ob es nicht berechtigte Kritik daran gegeben hätte. Die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege müssen allerdings wieder stärkeren Einfluss auf die von ihnen erstellten Dienste, dazu aber ihre Wohlfahrtsverbände wieder stärkeren Einfluss auf die sozialstaatlichen Entscheidungen erlangen, welche Dienste unter welchen Bedingungen vom Sozialstaat vorgesehen und in Auftrag gegeben werden. Statt „hinter verschlossenen Türen“ sollten die Wohlfahrtsverbände diesen Einfluss – zumindest schwerpunktmäßig – über die sozialpolitischen Öffentlichkeiten zu

erlangen suchen. Dort sollten sie sich für ihre Programmatik und Vorstellungen hinreichend große Zustimmung besorgen und sich dadurch mit politischer Macht und ihre Einrichtungen mit Reputation ausstatten, so dass sozialstaatliche Stellen sich genötigt bzw. berechtigt sehen, ihre Einrichtungen bevorzugt mit der Erstellung von Sozialen Diensten zu beauftragen, ihren Bestand und ihre Leistungsfähigkeit sicherzustellen und ihnen im Vollzug von Sozialen Dienste Freiräume für eigensinnige Vorstellungen zu lassen. Mit den Interessenvertretungen auch ihrer Mitarbeiter\_innen, der Gewerkschaft ver.di und den Berufsverbänden sollten sie dabei kooperieren und Bündnisse schmieden. Auch sollten sie den ihnen aufgeprägten Wettbewerb *zumindest* in ihrer politischen Arbeit aufkündigen und dem Monopol der sozialstaatlichen Nachfrage ein politisches Kartell der Freien Wohlfahrtspflege entgegensetzen. Ein notwendiger Schritt auf diesem Weg der Politisierung der Freien Wohlfahrtspflege wäre es, öffentlich eine ausreichende Finanzierung der Sozialen Dienste einzuklagen, so dass die mit diesen Diensten beschäftigten Mitarbeiter\_innen eine tariflich geregelte, auskömmlich entlohnte und sichere Beschäftigung finden können.

### Literatur

- Backhaus-Maul, Holger (2000), Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 26-27/2000), online verfügbar: [http://www.bpb.de/publikationen/7DOM4R,0,Wohlfahrtsverb%E4nde\\_als\\_korporative\\_Akteure.html](http://www.bpb.de/publikationen/7DOM4R,0,Wohlfahrtsverb%E4nde_als_korporative_Akteure.html), zuletzt geprüft am 10.10.2010
- Boßenecker, Karl-Heinz (2005), Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände, 2. Aufl., Weinheim und München, S. 51-79
- Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege e.V. (2002), Die Freie Wohlfahrtspflege. Profil und Leistungen (Redaktion: Monika Burmester), Freiburg im Breisgau
- Dahme, Heinz-Jürgen/Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert/Burmester, Monika (2005), Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung Bd. 61), Berlin
- Deutsche Bischofskonferenz (2009), Berufen zur caritas (Die deutschen Bischöfe, 91), online verfügbar unter <http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/veroeffentlichungen/deutsche-bischoefe/db91.pdf>, zuletzt geprüft am 07.02.2011, S. 21
- Föcking, Friederike (2009), Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961 (Studien zur Zeitgeschichte Bd. 73), München, S. 393-426.
- Jähnichen, Traugott/Henkelmann, Andreas/Kaminsky, Uwe, et al. (Hrsg.) (2010), Caritas und Diakonie im „goldenen Zeitalter“ des bundesdeutschen Sozialstaats.

- Transformationen der konfessionellen Wohlfahrtsverbände in den 1960er Jahren (Konfession und Gesellschaft Bd. 43), Stuttgart, S. 167-241
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002), Die freie Wohlfahrtspflege in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung Europas, in: Güntert, Bernhard Jean/ Kaufmann, Franz-Xaver/Krolzik, Udo (Hrsg.), Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration, Gütersloh, S. 49-67
- Liebig, Reinhard (2005), Wohlfahrtsverbände im Ökonomisierungsdilemma. Analysen zu Strukturveränderungen am Beispiel des Produktionsfaktors Arbeit im Licht der Korporatismus- und der Dritte Sektor-Theorie, Freiburg im Breisgau
- Manderscheid, Heijo (2003), Was bedeutet Werteorientierung für die modernisierte Freie Wohlfahrtspflege?, in: Sozialforschungsstelle Dortmund (Hrsg.), Freie Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess: organisations- und personalpolitische Herausforderungen und Konsequenzen. Dokumentation des Workshops vom 14. März 2003 in Düsseldorf (Beiträge aus der Forschung 135), Dortmund, S. 76-88
- Moos, Gabriele/Klug, Wolfgang (2009), Basiswissen Wohlfahrtsverbände, München und Basel, S. 130-136
- Möhring-Hesse, Matthias (2008), Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, Nr. 2, S. 141-160
- Neumann, Volker (2004), Rechtsstatus und Perspektiven der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland, in: Hildemann, Klaus D. (Hrsg.), Die freie Wohlfahrtspflege. Ihre Entwicklung zwischen Auftrag und Markt (Konkretionen des Sozialen Bd. 4), Leipzig, S. 25-35
- Olk, Thomas (1995), Zwischen Korporatismus und Pluralismus. Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat, in: Rauschenbach, Thomas/Sachsse, Christoph/Olk, Thomas (Hrsg.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt/M., S. 98-122
- Rauschenbach, Thomas (1999), Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analysen zur Entwicklung sozialer Arbeit in der Moderne, Weinheim und München
- Reichard, Christoph (2004), Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: Neue Institutionsökonomik und ihre mögliche Bedeutung für die Organisation der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 48-60
- Sachße, Christoph (1995), Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat. Entstehung und Entwicklung der „dualen“ Wohlfahrtspflege, in: Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hrsg.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt/M., S. 123-149
- Schilling, Matthias (2005), Die Träger der Sozialen Arbeit in der Statistik, in: Thole, Werner (Hrsg.), Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch, 2. Auf., Wiesbaden, S. 415-430

- Schmid, Josef (2004), Die Freie Wohlfahrtspflege in europäischer Perspektive, in: Hildemann, Klaus D. (Hrsg.), Die freie Wohlfahrtspflege. Ihre Entwicklung zwischen Auftrag und Markt (Konkretionen des Sozialen Bd. 4), Leipzig, S. 89-102
- Seibel, Wolfgang (1994), Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat, Baden-Baden