

MICHAEL N. EBERTZ

Wohlfahrtsverbände als intermediäre Solidaritätsschöpfer

1. DAS GEWICHT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE IN DEUTSCHLAND

Wie die international vergleichende Forschung zum so genannten Dritten Sektor zeigt, sind für ihn in Deutschland der Primat der Sozialen Dienste (wie in Österreich, Frankreich, Spanien) charakteristisch, wobei hinsichtlich ihrer Trägerschaft – als deutscher institutioneller Sonderweg¹ – die Wohlfahrtsverbände der Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Rotem Kreuz, Paritätischem Wohlfahrtsverband und der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden herausragen, und daraus wieder die konfessionellen Wohlfahrtsverbände.² So verstehen sich die Verbände der ›Freien Wohlfahrtspflege‹ als »Gesamtheit aller sozialen Hilfen, die auf freigemeinnütziger Grundlage und in organisierter Form in der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden. Freie Wohlfahrtspflege unterscheidet sich einerseits von gewerblichen – auf Gewinnerzielung ausgerichteten – Angeboten und andererseits von denen öffentlicher Träger.«³ Diese zwischen Markt und Staat operierenden Verbände der Freien Wohlfahrtspflege halten heute beinahe 100.000 Einrichtungen mit mehr als 3 Mio. Plätzen oder Betten und mit mehr als 1 Mio. hauptberuflichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, z. B. im Gesundheitswesen (31%), in der Jugendhilfe (21%), in der Altenhilfe (20%), in der Behindertenhilfe (13%) und in der Familienhilfe (8%) vor. Allein die (rechtlich weitgehend selbstständigen) Verbände der deutschen Caritas zusammen bilden mit über 460.000 Hauptamtlichen nicht nur den größten Wohlfahrtsverband (gefolgt vom Diakonischen Werk mit 420.000, der Arbeiterwohlfahrt mit 90.000 und dem Deutschen Roten Kreuz mit 75.000),

¹ Vgl. *Josef Schmid*, *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive*, Opladen 1996.

² Dies ist eine zentrale These von *Berthold Broll*, *Steuerung kirchlicher Wohlfahrtspflege durch die verfaßten Kirchen*, Gütersloh 1999, 372: »Die kirchliche Wohlfahrtspflege ist ein abgrenzbarer, dominierender Teil der frei-gemeinnützigen Wohlfahrtspflege in Deutschland.«

³ *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.*, *Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege*, Bonn 1997, 54.

sondern auch den größten nichtstaatlichen Arbeitgeber in Deutschland und in der EU.⁴ Somit hat sich die Zahl der vollzeit- und teilzeitbeschäftigten Caritas-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die 1950 gerade die Einhunderttausender-Grenze überstieg, innerhalb eines halben Jahrhunderts mehr als vervierfacht.⁵

Diese in den letzten Jahrzehnten erfolgte Expansion der verbandlichen Caritas (wie auch des Diakonischen Werkes und der anderen Wohlfahrtsverbände) geht bekanntlich keineswegs mit einer gesellschaftlichen Aufwertung von Kirche und Christentum⁶, sondern – *gegenläufig* zu Prozessen der Entkonfessionalisierung und Entkirchlichung⁷ – *mit der Expansion des Sozialstaats* einher⁸, der – auch zum Zweck der politischen Legitimierung, Stabilisierung und Pazifizierung – die Verbesserung der Lebenslage immer weiterer Bevölkerungsgruppen zum Thema bindender Entscheidungen machte und hierfür wie für deren Umsetzung auch die Kirchen und Wohlfahrtsverbände funktionalisierte.⁹ Diese Phase der Expansion des Sozialstaats, dessen finanzieller Sozialleistungsumfang zwischen 1970 und 1990 von 179 Mrd. DM auf 715 Mrd. DM anstieg, war – auf dem Hintergrund eines steigenden Bruttoinlandsprodukts (von 675 Mrd. DM 1970 auf 2.426 Mrd. DM 1990) – nur möglich, indem er nach wie vor die Individuen (insbesondere die Arbeitnehmer) durch Beitragszahlungen in die Sozialversicherung (zuletzt die Pflegeversicherung) zur subsidiären Eigenverantwortung ver-

⁴ Vgl. ebd., 10 sowie *Holger Backhaus-Maul*, Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 26–27* (2000) 22–30.

⁵ 1950: 106.058; 1960: 137.496; 1970: 192.484; 1980: 283.329; 1990: 357.566; vgl. dazu *Michael N. Ebertz*, Caritas im gesellschaftlichen Wandel – Expansion in die Krise?, in: *Markus Lehner/Wilhelm Zauner* (Hrsg.), *Grundkurs Caritas*, Linz 1993, 83–114.

⁶ Vgl. *Karl Gabriel*, *Christentum zwischen Tradition und Postmoderne*, 7. Aufl., Freiburg-Basel-Wien 2000; *Ebertz*, *Kirche im Gegenwind. Zum Umbruch der religiösen Landschaft*, 4. Aufl., Freiburg-Basel-Wien 2001.

⁷ Dies ist auch daran erkennbar, dass der Anteil des Ordenspersonals an den Hauptamtlichen der deutschen Caritas, der bereits zwischen 1950 (57%) und 1960 (42%) unter die 50-Prozent-Marke fiel, bis 1990 auf 6% abnahm.

⁸ Vgl. *Ebertz*, Caritas (Anm. 5).

⁹ Und damit selbst einen Prozess der Entkonfessionalisierung neokorporatistisch beschleunigte. Das in der Wohlfahrtsverbände-forschung lange Zeit dominierende Konzept der neokorporatistischen Interessenvermittlung setzt die organisierte Interessenvertretung von sozialen Gruppen voraus, eine innerorganisatorische Verpflichtungsfähigkeit und insbesondere – staatlich aktiv zu vermittelnde – antagonistische gesellschaftliche Interessendivergenzen (‘Tripartismus’), was weniger für die Wohlfahrtsverbände als für die beiden Konfessionskirchen galt. Die staatlich vermittelte Teilhabe der Wohlfahrtsverbände an der Erstellung und Umsetzung von Sozialpolitik zielte indirekt (und erfolgreich) auf die Neutralisierung des für Deutschland typischen Konfessionskonflikts.

pflichten und die Solidarität der Arbeitgeber (ebenfalls durch Beitragszahlungen in die Sozialversicherung) mit den Arbeitnehmern, der Gesunden mit den Kranken, der Arbeitenden mit den Rentnern, der Jungen mit den Alten, der Ledigen mit den Angehörigen der Familien anderer usw. erfolgreich einfordern konnte. Dies gilt ebenfalls für die Solidarität aller Steuerzahler mit den Beamten, Richtern, Soldaten und den Armen und die aus den Sozialversicherungs- und Steuerkassen mitfinanzierten Leistungs- und Investitionskosten der Freien Wohlfahrtspflege. Lässt sich hierin die eine Seite des Subsidiaritätsprinzips erkennen, nämlich die Verantwortung der größeren bzw. übergeordneten für die kleinere bzw. untergeordnete Einheit, so kommt die andere Seite des Subsidiaritätsprinzips im bedingten Vorrang der Freien Wohlfahrtspflege hinsichtlich der – auch mit finanzieller Eigenbeteiligung verknüpften – Bereitstellung sozialer Dienstleistungen ebenso zum Ausdruck wie darin, die Träger der freien Wohlfahrtspflege als verbandspolitische Akteure organisierter Interessen in den staatlichen Politik- und Gesetzgebungsprozess einzubeziehen.¹⁰ Den staatlichen Leistungsträgern verblieb dabei die Gewährleistungspflicht für soziale Dienste dort, wo die Freie Wohlfahrtspflege keine Dienstleistungen anzubieten bereit war. Durch eine auch und gerade seitens der – seit der Weimarer Republik verfassungsrechtlich mit der evangelischen Kirche gleichgestellten – römisch-katholischen Kirche in Deutschland erfolgreich betriebene Religions- und Subsidiaritätspolitik in der Zwischenkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg¹¹ wurde das – dann in Quadragesimo anno (1931) ausformulierte – Subsidiaritätsprinzip auf das Verhältnis von konfessionellen und anderen »gemeinwohlpluralistischen« sozialen Dienstleistern hier und öffentlicher Daseinsvorsorge dort bezogen und sozialrechtlich fixiert.¹² Ergebnis war, dass »die Mengen und Preise öffentlicher Sozialleistungen in bilateralen und wettbewerbsfreien Verhandlungen zwischen öffentlichen Kostenträgern und freigemeinnützigen Leistungsanbietern vereinbart«¹³ wurden: »Eine derartige Verhandlungssituation war unter den Bedingungen eines expandierenden Sozialstaats für Wohlfahrtsverbände ein sicherer Wachstumspfad, wenngleich

¹⁰ Vgl. *Ebertz/Schmid*, Zum Stand der Wohlfahrtsverbändeforschung, in: *Caritas* 88 (1987) 289–313.

¹¹ Vgl. *Franz Keller*, Caritaswissenschaft, Freiburg 1925; *Joachim Matthes*, Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht. Zur soziologischen Kritik der neuen deutschen Sozialhilfegesetzgebung 1961, Stuttgart 1964.

¹² Im BSHG (1962) und JWG (1962), aber auch bereits in ihren historischen Vorläufern, im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (1922) und in der Reichsfürsorgeverordnung (1924).

¹³ *Backhaus-Maul* (Anm. 4), 26.

derartige Subventionen organisatorische Trägheit und Autonomieverluste nach sich ziehen können.«¹⁴

2. DER ZWANG ZUR NEUPOSITIONIERUNG DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE

Seit den 1990er Jahren sind die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege allerdings in eine *Umbruchs- bzw. Transformationsphase* geraten. Auf dem Hintergrund globaler politischer Veränderungen, die über das Scheitern des sozialistischen Experiments zu einer Aufwertung des Liberalismus und damit auch zu einer Aufkündigung des sozialstaatlichen Kompromisses führten, wurde diese Transformationsphase insbesondere durch eine Ablösung der *Sozialpolitik primärer Ordnung* durch eine *Sozialpolitik sekundärer Ordnung* angestoßen, die »immer weniger den politischen Kampf um die Verbesserung der Lebenslage bestimmter benachteiligter Personengruppen« zum Thema hat, sondern das »Einwirken des Staates auf die bereits etablierten sozialpolitischen Einrichtungen im Sinne einer bestimmten Steuerungsintention, z.B. der Kostenersparnis oder der besseren Koordination zwischen verschiedenen Einrichtungen«¹⁵. Diese Sozialpolitik zweiter Ordnung, welche die Sozialpolitik erster Ordnung überlagert, hat zu einer marktorientierten Entstaatlichung und dabei zu einer veränderten Form staatlicher Politiksteuerung geführt,¹⁶ wozu nicht zuletzt auch die politisch initiierte Erosion des rechtlich verankerten Subsidiaritätsprinzips und die Einführung von Wirtschaftlichkeits- bzw. Wettbewerbsprinzipien gehört.¹⁷ Während durch das Pflegeversicherungsgesetz und durch die BSHG-Novelle freigemeinnützige mit privatgewerblichen Leistungsanbietern gleichgestellt und günstige Preis-Leistungs-Verhältnisse zum entscheidenden Kriterium eines Vertragsabschlusses erhoben wurden, setzt hier-

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Franz-Xaver Kaufmann, Art. Sozialpolitik, in: Lexikon der Wirtschaftsethik, Freiburg-Basel-Wien 1993, 998–1005, 1000; vgl. zu den politischen Hintergründen auch Ebertz, Soziale Arbeit unter Ökonomisierungsdruck, in: Caritas 98 (1997) 105–111.

¹⁶ Vgl. Werner Schönig/Raphael L'Hoest (Hrsg.): Sozialstaat wohin? Umbau, Abbau oder Ausbau der Sozialen Sicherung, Darmstadt 1996; Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt 1997; Horst Baier, Gesundheit als Lebensqualität. Folgen für Staat, Markt und Medizin, Osnabrück 1997.

¹⁷ Vgl. SGB XI (PVG), § 11, § 72 (1995); BSHG-Novelle, § 93 (1998); SGB VIII (KJHG), § 77, § 78 (1990, Neufassung 1999). Vgl. dazu Thomas Klie/Utz Kramer (Hrsg.), Soziale Pflegeversicherung, Baden-Baden 1998; Ulrich A. Birk u. a., Bundessozialhilfegesetz, Baden-Baden 1998; Reinhard Wiesner (Hrsg.), SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, München 2000.

für das SGB VIII (KJHG) auf Qualitäts(entwicklungs)vereinbarungen. Der Trend geht damit vom Status zum Kontrakt: »Nicht mehr der rechtliche Status und die entsprechende ordnungspolitische Privilegierung einer Organisation (ist) entscheidend, sondern die Frage, ob zwischen dem zuständigen öffentlichen Träger und dem jeweiligen freien Leistungsanbieter eine Vereinbarung über Inhalt, Umfang und Qualität von Leistungen sowie die zu erstattenden Kosten geschlossen wurde.«¹⁸ Damit wurde eine Verschiebung, eine Tendenz zur Entflechtung der Staat-Verbände-Relation, die für die Phase einer Sozialpolitik erster Ordnung typisch war, d.h. eine Deprivilegierung der Freien Wohlfahrtspflege eingeleitet.¹⁹ So stellt sich in neuer Form die Frage nach dem Pro und Contra von wohlfahrtsverbandlichen Strukturen und Kulturen – und damit auch nach einer Neupositionierung der Caritas als Verband.

3. MERKMALE VON WOHLFAHRTSVERBÄNDEN

Verbände im Sozialbereich können *Dienstleistungserbringer* (für Dritte) sein (*public serving organizations* oder Sozialleistungsverbände), *Mitgliedervereine* (*member serving organizations*) oder *politische Interessenvertretungen* (*advocacy groups* oder Sozialanspruchsvereinigungen). Wohlfahrtsverbände weisen – zumindest dem Anspruch nach – alle drei Merkmalsdimensionen auf:

Als *Dienstleistungserbringer* für Dritte suchen sie sich von marktförmigen und staatlichen Anbietern insbesondere durch ihre weltanschaulich geprägte Wertgebundenheit und den Verzicht auf die Privatisierung von Gewinnen zu unterscheiden, von den Anbietern des Selbsthilfesektors (Familie, Nachbarschaft, Freundschaft, Selbsthilfegruppen) und der verfassten Kirche als spezifisch religiöser Organisation durch die Sozialform, genauer durch höhere soziale Öffnung. Nicht nur zwischen den

¹⁸ *Backhaus-Maul* (Anm. 4), 29.

¹⁹ Anhänger der Theorie des Neokorporatismus tendieren dazu, diese Transformation auf das Schlagwort »vom Neokorporatismus zum Postkorporatismus« zu bringen; so etwa *Stefan Pabst*, *Interessenvermittlung im Wandel. Wohlfahrtsverbände und Staat im Postkorporatismus*, in: *Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen* (Hrsg.), *Nonprofit-Organisationen im Wandel. Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten ohne Ende?*, Frankfurt 1998, 177–197, was freilich problematisch ist, wenn man glaubt erkennen zu können, dass »für die bestehenden Wohlfahrtsverbändestrukturen [...] die Grundvoraussetzungen für ein neokorporatistisch geprägtes Verhandlungs- und Austauschsystem selbst in Ansätzen kaum festzustellen sind«, so *Broll* (Anm. 2), 371; vgl. auch ebd., 74 ff. Vgl. auch Anm. 9.

Sektoren von Staat und Markt, sondern auch zwischen den Sektoren von privater Selbsthilfe und verfassten Kirchen bilden sie einen eigenlogischen fünften Sektor der Wohlfahrtsproduktion, der mit den anderen Sektoren mehr oder weniger große Schnittmengen bildet, die sich auch situativ verändern können.²⁰

Als *Mitgliedervereine* sind Wohlfahrtsverbände prinzipiell demokratisch organisiert und haben im Binnenbereich Strukturen etabliert, die der Partizipation und dem Engagement von Mitgliedern, d. h. auch deren Erwartungen und Bedürfnissen, Rechnung tragen sollen: korporative und persönliche Mitgliedschaften. Als politische *Interessenvertretungen* bündeln und vermitteln sie nach außen und nach innen die Interessen a) ihrer Mitglieder (korporative, persönliche), b) ihrer organisationsbezogenen Bestandssicherung und c) auch von Dritten, insbesondere derer, von denen anzunehmen ist, dass sie ihre Interessen nicht selbst vertreten können. Direkte (a/b) Interessenvermittlung, wie sie im So-

²⁰ Die Differenzierung (auch hin zur verfassten Kirche) gilt selbstverständlich nicht nur für die nichtkonfessionellen Wohlfahrtsverbände, sondern auch und gerade für die deutsche Caritas und Diakonie, zumal in historischer und in international vergleichender struktureller Hinsicht. Damit soll freilich nicht gesagt werden, dass Kirchen und konfessionelle Wohlfahrtsverbände strukturell und kulturell nicht eng miteinander verbunden sind, zumal ihnen darüber auch eine kirchenspezifische Ressourcenerschließung (Kirchensteuersystem) zugute kommt – mit erheblichen Vorteilen gegenüber den anderen Wohlfahrtsverbänden. Allerdings sollten darüber nicht die soziologischen Differenzierungen außer Acht geraten, wozu man, rein theologisch gesehen und zumal aus der Perspektive Österreichs, wo es kaum verbandliche Strukturen der Caritas gibt, neigt, wie etwa *Lehner*, Konkretion: Diakonie-Institutionen, in: *Herbert Haslinger (Hrsg.)*, Handbuch Praktische Theologie. Band 2, Mainz 2000, 410–421, 418. Mit differenzierendem Blick auf den Caritasverband s. hierzu *Ebertz*, »Was steht ihr da und schaut zum Himmel ...« Die Geburt der Sozialkirche aus dem Geist der Sozialpolitik, in: *Gabriel/Alois Herlth/Klaus Peter Strohmeier (Hrsg.)*, Modernität und Solidarität (FS Kaufmann), Freiburg-Basel-Wien 1997, 229–249, bes. 243 ff.; *ders.*, Dampf im fünften Sektor. Die Herausforderung der Caritas zwischen Staat und Markt, persönlichem Netzwerk und Kirche, in: *Hellmut Puschmann (Hrsg.)*, Not sehen und handeln. Caritas: Aufgaben, Herausforderungen, Perspektiven, Freiburg 1996, 35–49, 43 f.; mit differenzierendem Blick auf das Diakonische Werk vgl. *Jochen-Christoph Kaiser*, Ist Kirche Diakonie? Überlegungen zu einem schwierigen Verhältnis in historischer Perspektive, in: *Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) (Hrsg.)*, Diakonie ist Kirche – zur Konfessionalität eines Wohlfahrtsverbandes, Stuttgart 1999, 25–32, worin gezeigt wird, »daß Innere Mission und verfaßte Kirche zwei unterschiedliche Bezugsgrößen innerhalb des deutschen Protestantismus gewesen sind. Dieses gilt nicht allein für die äußeren Organisationsformen, sondern auch für die inhaltlich-theologischen Positionen [...]«. Vgl. zu beiden konfessionellen Wohlfahrtsverbänden auch *Broll* (Anm. 2), 373 ff., der trotz klarem Blick auf die Struktur- und Kulturbesonderheiten der »kirchlichen Wohlfahrtspflege« betont, dass diese »außerhalb der verfaßten Kirchenstrukturen« verbandlich organisiert ist und gerade so erst die ihn leitende Frage nach der »Steuerung kirchlicher Wohlfahrtspflege durch die verfaßten Kirchen« gestellt werden kann.

zialbereich etwa vom ›Sozialverband VdK‹, vom ›SoVD‹ (Reichsbund) oder den ›Grauen Pantheren‹ geleistet wird, und indirekte, d. h. advokatorische oder sozialanwaltschaftliche Interessenvermittlung (c) sind in den Wohlfahrtsverbänden (übrigens auch in Kirchen und Expertengremien) miteinander verknüpft, zumindest dem Anspruch nach. Dabei sind auch materielle und immaterielle Interessen zu unterscheiden. Letztere sind zurückgebunden an und manifestieren als Wertvorstellungen eine weltanschauliche Tradition mit jeweils spezifischen Menschen-, Gesellschafts- und Weltbildern: etwa bestimmte Gerechtigkeitsvorstellungen oder ordnungspolitische Ansichten zu den sozial- und gesellschaftspolitischen Gestaltungsprinzipien (z. B. der Solidarität, Subsidiarität und Personalität). Zu solchen immateriellen Interessen können aber auch professionspolitische Interessen der Fachkräfte der Sozialen Arbeit, z. B. an der Umsetzung und Durchsetzung bestimmter fachlicher Konzepte, gehören.

Als *Erbringer von Dienstleistungen* unterliegen die Wohlfahrtsverbände in den letzten Jahren vermehrt betriebswirtschaftlichen Kriterien, so dass eine deutliche Tendenz in Richtung marktorientierter Entstaatlichung erkennbar ist, wodurch ihre Wertgebundenheit und andere Spezifika unter Druck geraten (worin unterscheiden sich dann noch die sozialen Dienste der Freien Wohlfahrtspflege von denjenigen privatgewerblicher Anbieter?). Der Trend geht »von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen«²¹, was sich auch in der Semantik – man denke etwa die grassierende Rede vom ›Kunden‹ – niederschlägt. Damit gerät auch das zweite Merkmal der Wohlfahrtsverbände unter Druck: das Charakteristikum des *Mitgliedervereins*, das eher einer gemeinschaftlichen Logik oder der Logik sozialer Bewegungen folgt. Auch das dritte Merkmal eines Wohlfahrtsverbandes wird herausgefordert: seine Funktion als *Interessenverband*. Wenn nicht alles täuscht, haben derzeit das Interesse der organisationsbezogenen Bestandssicherung und die Wahrnehmung der sozialanwaltschaftlichen Advokatenfunktion Priorität, wobei es schwer fällt einzuschätzen, inwieweit dieses Interesse (nur) instrumentalisiert wird für jenes Interesse der organisationsbezogenen Bestandssicherung.

Unter den ›postkorporatistischen‹ Bedingungen erwächst der Freien Wohlfahrtspflege die Herausforderung, die verschiedenen Dimensionen und Interessenausrichtungen eines Wohlfahrtsverbandes innerhalb des

²¹ Thomas Rauschenbach/Christoph Sachße/Thomas Olk (Hrsg), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt 1995.

Verbandsmanagements differenziert zu bearbeiten, um den unterschiedlichen Handlungslogiken und den heterogenen Interessen zeitlich, sachlich und sozial Rechnung zu tragen. Es steht an, dass sie neu – normativ/strukturell – austariert, rekombiniert, konzertiert und integriert werden zu einem stimmigen Gesamtkonzept (Ziele, Prioritäten, Kriterien), flankiert über verbandsinterne Dialogprozesse und sicher auch über empirische Erhebungen, d. h. über eine Intensivierung und Vergewisserung der Wahrnehmung unterschiedlicher Perspektiven.

4. INTERMEDIÄRER ›POSTKORPORATISMUS‹: CHANCEN ZUR SOLIDARITÄTSSTIFTUNG

Die jeweilige kulturelle und strukturelle Eigentümlichkeit als wohlfahrtsverbandlicher Intermediär *zwischen* Staat, Markt, Kirche und privatem Sektor zu profilieren, könnte sich nicht nur als Wettbewerbsvorteil gegenüber ausschließlich staatlichen, marktförmigen, informellen und kirchlichen Initiativen erweisen. Weder die Option eines korporatistischen Traditionalismus, die Wohlfahrtsverbände als Versorgungsbetriebe im öffentlichen Auftrag zu sichern, noch die Option eines marktorientierten Postkorporatismus, die Wohlfahrtsverbände als Profit-Unternehmen umzugestalten, stabilisiert die hiermit angesprochene Spannung von Identität und Relevanz. In der Vermeidung einseitiger und vereinseitigter Leistungsgrenzen im Sinne einer Verstaatlichung oder Vermarktung, aber auch im Sinne einer Privatisierung oder ›Verkirchlichung‹ der organisierten Diakonie und Caritas und in der kreativen Verknüpfung des Leistungsvermögens von Staat, Markt, Kirche und privaten Hilferessourcen könnte zudem eine Chance nicht zuletzt der konfessionellen Wohlfahrtsverbände zur Solidaritätsschöpfung liegen. Sie erwächst aus »neu organisierten Beziehungen, einem Mix zwischen staatlichen Stellen, frei-gemeinnützigen Trägern, privat-gewerblichen Dienstleistungen und aktiven Bürgern«²², setzt auf soziale Ressourcen bei den Klienten und kombiniert sie situativ mit Bürgerengagements, Sponsoring, privat-gewerblichem Einsatz und professioneller Sozialarbeit, *ohne sie auf das Muster von Anbieter und Kunde zu reduzieren*. Solche spezifisch intermediären Chancen zur Suche nach Alternativen zu den schwindenden herkömmlichen Solidarpotenzialen zu nutzen,

²² Hejo Manderscheid, Solidarität stiften, statt Fürsorge organisieren, in: Renate Walter-Hamann (Hrsg.), Ökonomie und Ethik in der sozialen Arbeit, Bielefeld 1999, 100–105, 102f.

kann als eine der zentralen sozialpolitischen Herausforderungen der verbandlichen Diakonie und Caritas der nächsten Jahre und Jahrzehnte angesehen werden. Diese intermediäre Solidaritätsschöpfung könnte sich an den folgenden zehn – thesenartig gemeinten – Punkten orientieren.

Die Chance der Freien Wohlfahrtspflege zur intermediären Solidaritätsschöpfung könnte steigen:

1. durch die Pflege und den Ausbau der *relativen politischen Eigenständigkeit* der organisierten Diakonie und Caritas durch eine stellvertretende, d. h. subsidiäre Anwaltschaftlichkeit für die von Solidaritätsversagen Betroffenen. Dabei wäre freilich auch zu lernen, nicht nur für die Menschen zu sprechen, sondern auch Verstärker ihrer Stimmen zu sein und ihnen selbst eine Stimme zu verschaffen, indem ein Wohlfahrtsverband Menschen zu Wort kommen lässt, die sonst weder zu Wort kommen noch gehört werden: Zeugnisse von Alltagsmenschen, die über ihr gewöhnliches, ihr konkretes Leben, ihre Hoffnungen und Frustrationen, Verletzungen und Leiden berichten: »Solidaritätsstiftende Arrangements machen Notsituationen, die individuell erlebt werden, zu einer öffentlichen Angelegenheit und zeigen die strukturellen Hintergründe auf, die zu Mangel- und Unterversorgung führen. Sie brechen durch Öffentlichkeit die Isolation der in Not geratenen Bürger auf.«²³ Dieser Leistungsart der – stellvertretenden – Interessenartikulation gegenüber Dritten hätte es also um einen Beitrag zur Stärkung der Solidarität unter den unmittelbar Betroffenen zu gehen. Anwaltschaftlichkeit zielt aber auch auf die Bewusstseinsveränderung der Nichtbetroffenen, um diese »gewissermaßen als Schuldner der Betroffenen zum solidarischen Handeln und zur Übernahme von Verantwortung für andere«²⁴ zu bewegen: zum Beispiel die Arbeitsplatzbesitzer als ›Schuldner‹ der Arbeitslosen, die Drogenfreien als ›Schuldner‹ der Drogenabhängigen, die Familienlosen als ›Schuldner‹ der Familien, die älteren Generationen als ›Schuldner‹ der jüngeren (und umgekehrt), die jetzigen Generationen als ›Schuldner‹ der künftigen Generationen, die kriminellen Täter als ›Schuldner‹ der Opfer, die Männer als Schuldner der Frauen (und umgekehrt). Nicht zuletzt hätte – zumal selbst ernannte – Anwaltschaft aber auch Rechenschaft zu geben vor den Klienten selbst und selbstreflexiv und

²³ Ebd., 103.

²⁴ Gabriel/Herlth/Strohmeier (Anm. 20), 19 f.

selbstkritisch nach dem Anteil der eigenen Einrichtungen an der Verfestigung von Deprivations-, Desintegrations- und Devianzlagen zu fragen.²⁵ Die damit postulierte Umakzentuierung von Konsens- zu Konfliktstrategien bzw. der damit einhergehende Aus- und Aufbau einer verbandlichen Konfliktlogik (insbesondere gegenüber der staatlichen Politik) ist nur möglich unter der Bedingung einer Mobilisierung (Nutzung, Pflege, Vernetzung, Partizipation) von verbandsinternem und -externem Perspektiv- und Expertenwissen auch theologischer Art (funktionale Autorität), des verbandsinternen Aus- und Aufbaus der Ressourcen der persönlichen Mitgliedschaft und des ehrenamtlichen Engagements (demokratische Autorität) und der massiven Verstärkung von Allianzen (mit anderen Interessenverbänden) und der Öffentlichkeitsarbeit (strategische Autorität);

2. durch die Pflege und den Ausbau der *relativen ökonomischen Eigenständigkeit* der organisierten Diakonie und Caritas durch einen höheren Grad der Selbstfinanzierung, auch durch Erschließung von Stiftungsmitteln – zum Beispiel bei der wachsenden Zahl vermögender Menschen im höheren Lebensalter –, um die Angewiesenheit der Wohlfahrtsverbände auf Dritte auch und gerade bei Maßnahmen der solidaritätsstiftenden Arrangements zu minimieren;
3. durch die Pflege und den Ausbau der *relativen personalstrukturellen Eigenständigkeit* der organisierten Diakonie und Caritas durch ein professionelles – etwa nach dem Vorbild der Telefonseelsorge von Hauptamtlichen zu leistendes – Management des freiwilligen ehrenamtlichen Engagements, worüber den meisten Wohlfahrtsverbänden nicht einmal detailliertes Zahlenmaterial vorliegt. Beim Management der Ehrenamtlichen wäre zu bedenken, was *Oswald von Nell-Breuning* einmal ganz nüchtern so formuliert hat: »Sehr vieles von dem, was wir tun oder betreiben, tun wir nicht um seiner selbst willen, sondern weil wir durch dieses Tun etwas anderes, woran uns gelegen ist oder worum es uns geht, erreichen oder zu erreichen hoffen. [...] Wo wir anderen einen Dienst erweisen, tun wir das sehr oft nicht aus reiner Nächstenliebe, sondern weil wir uns zugleich für uns selbst etwas davon versprechen.«²⁶ Die Kultivierung eines Systems sozialer Anreize und sozialer Anerkennung wäre eine vor-

²⁵ Vgl. *Manderscheid* (Anm. 22), 101, der am Beispiel von Caritas-Kindergärten zeigt, wie deren faktische Selektionskriterien zur Verfestigung von Armutslagen beitragen.

²⁶ *Oswald von Nell-Breuning*, Worauf es mir ankommt. Zur sozialen Verantwortung, Freiburg 1983, 20.

dringliche Aufgabe eines solchen Managements des ehrenamtlichen Engagements;²⁷

4. durch die Pflege und den Aufbau auch der *relativen kirchlichen Eigenständigkeit* in Gestalt eines selbstbewussten christlichen, ja konfessionsbewussten ›Laikalismus‹ (nicht Laizismus!) auch jenseits der bzw. zwischen den klerikal bzw. quasiklerikal kontrollierten Kirchengemeindengrenzen, um sie nicht der Dynamik der Milieuverengung in den – zumeist gottesdienstzentrierten – Gemeinden preiszugeben²⁸ und so offen halten zu können für christliche ›Gemeindeflüchtlinge‹ sowie für das Engagement auch nichtchristlicher Bürgerinnen und Bürger. Die organisierte Diakonie und Caritas setzt, theologisch gesprochen, andere Akzente der Christus- bzw. Gottesuche – ihr entgeht nicht, dass sich der Mensch gewordene christliche Gott in den Menschen finden lässt.²⁹ Ein solcher theologischer Akzent schließt nicht den Anspruch an die organisierte Caritas aus, von ihrer intermediären Position aus zur Kooperation mit den Kirchengemeinden, zur Diakonisierung der Kirchengemeinden und zur Solidaritätsschöpfung in den Kirchengemeinden beizutragen.
5. Die spezifisch gesellschaftliche – strukturelle und kulturelle – Verankerung der relativen Eigenständigkeit intermediärer Organisationen läuft auch in der fortgeschrittenen Moderne nach wie vor über die Selbstorganisation und Selbstkontrolle durch *persönliche, demokratische Vereins- und Projektmitgliedschaft*, die Solidarität und Partizipation auch im öffentlichen Raum erdbar und erlebbar macht. Angesichts einer wachsenden Schere zwischen (steigenden) Zahlen von Hauptamtlichen einerseits und (fallenden) Zahlen persönlicher Mitglieder (aber auch ehrenamtlich Engagierter und Ordensangehöriger) andererseits sind zum Beispiel viele Caritasverbände von der Erosion dieses demokratischen, ihre Eigenständigkeit sichernden Bausteins erheblich erfasst. Ähnlich wie »die Gefährdung der liberalen Republiken des Westens von ihren Trägern kommt, von den politischen Führungseliten und den administrativen Kadern dieser Republiken selbst«³⁰, geht auch von der ›Hegemonie‹ der hauptamtlichen Funktionäre über die Ehrenamtlichen

²⁷ Vgl. Ebertz, Ehrenamtliche – gewinnen, einbinden, qualifizieren (Schriftenreihe des Diözesan-Caritasverbandes Köln, 7), Köln 1993.

²⁸ Zur Milieuverengung der Kirchengemeinden vgl. Ebertz, Gegenwind (Anm. 6), 129 ff.

²⁹ Vgl. Nikolaus Sidler, Caritas in der Pastoral der Gemeinde, in: *Deutscher Caritasverband (Hrsg.)*, 75 Jahre Deutscher Caritasverband, Freiburg 1972, 168–172.

³⁰ Baier, Ehrlichkeit im Sozialstaat. Gesundheit zwischen Medizin und Manipulation, Zürich-Osnabrück 1988, 19.

- und die Mitglieder der Wohlfahrtsverbände ein erhebliches Risiko der Selbstzerstörung ihres Eigensinns aus. Damit wird auch die Schaffung der anderen genannten Bedingungen einer relativen Eigenständigkeit der organisierten Diakonie und Caritas gefährdet.
6. Die Chance zur intermediären Solidaritätsschöpfung steigt auch durch die Vermeidung von Entscheidungen über die Erbringung von Dienstleistungen, welche primäre Solidaritätsressourcen, zum Beispiel der Familien – etwa durch Herausnahme von Kindern oder Jugendlichen aus dem Familienverband –, gefährden. Einem Wohlfahrtsverband müsste es immer um die *subsidiäre Unterstützung primärer Solidaritäten* gehen, zumal diese nicht selten kostengünstiger sind. Es gibt zum Beispiel Caritasverbände, die ihre Beteiligung beim ›Essen auf Rädern‹ verweigern und stattdessen in Kooperation mit Gastwirten, also Akteuren des Marktes, Projekte gemeinsamen Mittagessens in Stadtteilen initiieren, womit die soziale Dimension des Essens wiedergewonnen, Essen wieder zur Geselligkeit wurde, wobei man auch jemandem direkt sagen kann, ob es geschmeckt hat oder nicht – wo Essen aber auch zur Gelegenheit wurde, sich noch auf andere Weise füreinander unentgeltlich nützlich zu machen.
 7. Damit ist ein wichtiges Stichwort gegeben: Solidaritätsschöpfung kann unter modernen Bedingungen auch über die *organisationell vermittelte Schöpfung von ›sozialem Kapital‹ (Pierre Bourdieu)* erfolgen. Dabei geht es um die Ausdehnung, Intensivierung und Differenzierung dauerhafter Netze von Sozialbeziehungen, die überhaupt erst den sozialen ›Humus‹ bilden, aus dem heraus spontane Solidarität als Steuerungsprinzip generierbar ist. Es geht um die Ausdehnung und Vervielfältigung von sozialen Chancen- oder Gelegenheitsstrukturen als elementare Voraussetzungen der Entstehung von Prozessen der Solidarität, angefangen vom Gefühl der Zugehörigkeit und Gemeinsamkeit bis hin zum Merkmal der Rückkoppelung des Handelns durch soziale Anerkennung oder Missbilligung. Solidarität »kann schon allein in dem Vertrautsein begründet werden, das sich aus dem häufigen Anblick [...] ergibt. Interaktionshäufigkeit, auch wenn diese nicht aus kooperativen Prozessen herührt, bestärkt die Vertrautheit und kann als ein selbständig wirkender Faktor bei der Konstitution von Solidarität gelten.«³¹
 8. Anstöße zur Solidarität erfolgen oft durch Vorleistungen, durch gute Beispiele, symbolische Taten. Dabei entsteht allerdings das Ri-

³¹ Karl Otto Hondrich/Claudia Koch-Arzberger, *Solidarität in der modernen Gesellschaft*, Frankfurt 1992, 19.

siko, dass sich solidarische Wechselseitigkeit und Dauerhaftigkeit nicht einstellen. Dieses Risiko ist zu vermindern durch den Versuch, die Bereitschaft zur emotionalen, instrumentellen oder politischen Leistungserbringung zu organisieren. Durch organisiertes Arrangement kann Solidarität auf Dauer gestellt und weitergeleitet werden. Überhaupt bedarf die Produktion und Reproduktion von Sozialkapital als Voraussetzung der Solidaritätsschöpfung einer *unaufhörlichen Beziehungsarbeit in Form von ständigen Austausch-, Anerkennungs- und Grenzziehungsakten*. Solidaritätsstiftung als schöpferisches wechselseitiges Helfen und Teilen braucht Punkte der Gemeinsamkeit, zumindest der Ähnlichkeit (des Schicksals, der Interessen, Überzeugungen, Werte, oder etwa auch des Regionalismus und Lokalismus) – und Grenzen. »Wer weltweite Solidarität fordert und zu geben bereit ist«, so *Franz-Xaver Kaufmann*, beruft sich zwar »auf die fundamentalen Gemeinsamkeiten der Menschen als Kinder Gottes und Träger gleicher Menschenrechte; er ist bereit, jeden als seinesgleichen anzuerkennen. [...] Diese Forderung ist als moralische Entsprechung zur wachsenden Weltvergesellschaftung durchaus berechtigt; aber Solidarität muß geteilt werden, da wir nicht »aller Welt treu sein können«. Wir wollen stets in bestimmten, für uns überschaubaren Verhältnissen leben, und unsere leibliche Existenz bleibt stets an bestimmte Räume und soziale Kontexte gebunden, mit denen uns mehr verbindet als mit der Menschheit als ganzer. Realistisch gesprochen, besteht die neue moralische Herausforderung gerade darin, unsere Solidarität zu teilen und mit Bezug auf verschiedene Lebensbereiche Solidarität mit unterschiedlicher Reichweite zu üben.«³² Es muss klar sein und vielleicht auch symbolisch wie rituell vollziehbar und erlebbar sein, wer zur Gruppe gehört und wer nicht, um Solidarität schöpfen zu können. Mit anderen Worten: Das Beziehungsnetz ist das Produkt organisierter – auch professioneller und finanzieller – Investitionsstrategien, die bewusst auf die Schaffung und Erhaltung von Sozialbeziehungen gerichtet sind, die früher oder später einen unmittelbaren Solidaritätsnutzen für die Beteiligten versprechen. Das Beziehungsnetz muss nicht zuletzt auch dann organisiert und mit Anreizen ausgestattet werden, wenn die Solidarität derjenigen mobilisiert werden soll, denen es – im Augenblick – besser geht.

³² *Kaufmann*, Was hält die Gesellschaft heute zusammen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 11. 1997, 11–12.

9. Dementsprechend liegt eine wichtige Zukunftsaufgabe der intermediären Wohlfahrtspflege nicht nur darin, neue Potenziale von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern und von sich selbst tragenden Solidaritätsressourcen zu erschließen, sondern auch angemessene Organisationsformen auszubilden, in und mit denen sich solidarisches Handeln entfalten kann. Dazu wird sich ein *Wohlfahrtsverband als ›lernende Organisation‹* begreifen müssen, die sich auch mit den Lebens-, Sinn- und Aktionsformen der neuen sozialen Bewegungen auseinander zu setzen und von deren Erfahrungen – von deren Wegen und Irrwegen, Erfolgen und Misserfolgen – zu profitieren vermag. Dies setzt nicht nur die Duldung, sondern auch die Anerkennung anderer als Solidaritätsschöpfer voraus. Die Freie Wohlfahrtspflege, auch die konfessionelle, kennt hier durchaus eine dementsprechende Anerkennungstradition. Bereits vor mehr als 70 Jahren hat zum Beispiel *Franz Keller* in seiner ›Caritaswissenschaft‹ formuliert: Die »Caritas ist ihrer Natur nach allgemein, ökumenisch und katholisch. [...] Daraus ergibt sich [...] als Richtschnur für das Verhalten gegenüber der nicht-katholischen konfessionellen Liebestätigkeit die Wertschätzung dieser Liebestätigkeit als Regungen des göttlichen Liebesgeistes auch außerhalb der Kirche. Diese Liebestätigkeit ist sehr oft die Brücke des Verständnisses, der Annäherung der einzelnen Konfessionen an die Wahrheit. Sie ist das Feld edelsten Wett EIFERS im katholischen Denken und Fühlen. [...] Ja es ist auch die Lehre der katholischen Kirche, daß, wenn immer ein Werk der Nächstenliebe geschieht, ob bei Christen, Heiden oder Juden, dieses Werk, soweit die rein natürliche Menschenliebe nicht hinreicht, um es ursächlich zu erklären, ebenfalls ein Werk der göttlichen Gnade ist. Denn der Geist Gottes weht, wo er will, und er hat sich nicht an unsere Verhältnisse gebunden...«³³
10. Ein solidaritätsschöpferischer Wohlfahrtsverband wird deshalb auch zunehmend Netzwerker und Plattformen für die Aktivierung, Koordinierung und Verdichtung von Solidaritätsinitiativen und anderen Formationen sozialen Kapitals in der Zivilgesellschaft zu sein haben. Bereitschaften zu solidarischem Handeln scheinen reichlich vorhanden, auch wenn überkommene Formen der Solidarität in die Defensive geraten sind. Es wird darauf ankommen, der Bereitschaft zur – an die Stelle herkömmlicher Formen der Solidarität getretenen

³³ Keller (Anm. 11), 114f.

– »freiwilligen solidarischen Einbindung in Gruppen«³⁴ Räume, Gelegenheiten und organisatorische Unterstützung anzubieten, auch und gerade unter Nutzung von Kontakten zu Staat, Markt, Kirche und Netzwerken primärer Hilfe aus der intermediären Stellung der Freien Wohlfahrtspflege heraus.

Michael N. Ebertz, Dr. rer. soc., Privatdozent, ist Professor für Sozialpolitik, Freie Wohlfahrtspflege und kirchliche Sozialarbeit an der Katholischen Fachhochschule in Freiburg; Privatdozent für Soziologie an der Universität Konstanz.

³⁴ Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. *Eingeleitet und kommentiert von Marianne Heimbach-Steins und Andreas Lienkamp* (Hrsg.), München 1997, Nr. 157.