

# Wohlfahrtsverbände im sozialen Wandel: Status quo vadis?

von Dr. Joachim Rock, Paritätischer Gesamtverband

## Einleitung und Problemaufriss

Die deutsche Gesellschaft ist von vielfältigen, sich häufig überschneidenden Spaltungslinien durchzogen: zwischen Alt und Jung, Arm und Reich, Stadt und Land, gesunden und kranken Menschen, zwischen Menschen einheimischer und ausländischer Herkunft. „Der lange wohlfahrtsstrukturelle Prozess, der von dem französischen Soziologen Robert Castel als eine Entwicklung hin zu einer „Gesellschaft der Ähnlichen“ beschrieben wurde, kippt nun um in eine neue Heterogenitätsdynamik“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 106). Die Spannungen kulminieren in wachsenden sozialen und regionalen Disparitäten. Das ist eine Herausforderung, namentlich für einen Verband, der sich schon im Namen der Parität verpflichtet, aber auch für die Freie Wohlfahrtspflege insgesamt.

Der demographische Wandel ist ein Element eines gesellschaftlichen Wandels. Er führt gesamtgesellschaftlich zu dem, was der Gesundheitssachverständigenrat einmal als Gleichzeitigkeit von „Über-, Unter- und Fehlversorgung“ charakterisiert hat. Der Ort, an dem diese gesellschaftliche Gemengelage greifbar wird, ist die Kommune. Von ihnen gibt es prosperierende, stagnierende und es gibt das, was Jonathan Franzen einmal die „gerontokratischen Vororte“<sup>1</sup> genannt hat. Es kommt – wie die Stadtplanerin Undine Giseke beschreibt – zu „Lichtungen“ räumlicher, sozialer und wohlfahrtsbezogener Strukturen. „Eine perforierte gesellschaftliche Wirklichkeit entsteht, die nicht einfach wieder aufgefüllt werden kann, sondern die Lücken und Leerstellen hinterlässt, mit denen künftig zu leben sein wird“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 101).

Die Familie ist der Dreh- und Angelpunkt in der Bewältigung des demographischen Wandels. Sie trägt bis heute die Hauptverantwortung für die Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind. Dabei sind die Bedingungen für Familien alles andere als günstig – materiell<sup>2</sup> wie strukturell<sup>3</sup>.

Offen bleibt, wer „die daseinsvorsorgenden Leistungen erbringen soll (Verantwortungsstruktur) und welche infrastrukturellen Bedarfe (Bedarfsstruktur) gesehen werden. Zum anderen bleibt unberücksichtigt, ob die Menschen vor Ort überhaupt die Einbeziehung in die Gestaltung der Daseinsvorsorge wünschen.“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 78)

---

<sup>1</sup> Vgl.: Franzen, Jonathan 2003: Die Korrekturen, Hamburg, 9.

<sup>2</sup> „War im 19. Jahrhundert noch Kinderlosigkeit, so ist heute Kinderreichtum die Armutsfalle schlechthin“ (Kingreen 2004, 944).

<sup>3</sup> Franz Xaver Kaufmann spricht von „strukturellen Rücksichtslosigkeiten“, vgl. ders., Schrumpfende Gesellschaft, 152.

Es geht um das, was Daseinsvorsorge und Subsidiarität heute sind, was sie sein können oder sollen und was die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege dabei ist. Damit setze ich selbstbewusst voraus, dass die Freie Wohlfahrtspflege dabei eine Rolle hat. Das ist nicht unumstritten, doch dazu später.

Die Freie Wohlfahrtspflege ist heute vielleicht nicht mehr „dritter Sozialpartner“ (Franz Spiegelhalter), aber sie beansprucht noch immer ihren Platz zwischen Staat und Markt. Und sie ist von Veränderungen von Staat und Markt unmittelbar betroffen.

Zuerst zum Markt. Dessen Siegeszug wird als Ökonomisierung bezeichnet, ist aber als Verbetriebswirtschaftlichung besser bezeichnet. Sie kann verstanden werden als „inszenierter und gesteuerter Prozess, in dem Staat und Verwaltung mittels betriebswirtschaftlicher Ziele und managementwissenschaftlicher Leitbilder die Zielvorgaben bestimmen“ (Dahme / Wohlfahrt 2008, 43). Und genau so war es auch: Ein politisch gewollter und betriebener Prozess, in dem die Einführung der Pflegeversicherung als „Marktschaffungsgesetz“ (Frank Nullmeier) fungiert. Der Bürger wird von einem mit Rechten ausgestatteten Akteur zum Kunden, die Dienstleistung zum Produkt, der Sozialarbeiter zum Unternehmer seiner selbst<sup>4</sup>. Der damit scheinbar verbundene Freiheitsgewinn ist jedoch durch Ambivalenzen gekennzeichnet. Leistungserbringer erhalten mehr Raum, während der Staat seinen Rückzug aus der Leistungsverantwortung durch ein neues Regulierungsrecht zu kompensieren sucht. Gleichzeitig erfährt der als Klient, Verbraucher und „König“ Kunde neu getaufte Bürger neben einer rhetorischen Aufwertung nur einen beschränkten Souveränitätsgewinn, zumal im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Gleichzeitig droht das Bewusstsein für die Besonderheiten des Sozialen in Vergessenheit zu geraten. Die Zweck-Mittel-Hierarchie wird auf den Kopf gestellt.

Aber nicht nur der Markt, auch der Staat hat sich verändert, sodass die Wohlfahrtspflege zwischen zwei anderen Systemen ihre Position neu justieren musste. Längst hat das Sozialgesetz als Steuerungsinstrument an Bedeutung verloren. Staatliches Handeln zur „Organisation des Wohlfahrtsgeschehens hat ihren Charakter verändert. Sie erfolgt in wachsendem Maße projektformig. Damit verringern sich die staatlichen Aktivitäten nicht unbedingt, bzw. sie verlieren auf diese Weise nicht zwangsläufig an Qualität, aber doch an Stetigkeit, Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit. Der Wohlfahrtsstaat wird zum Projekt, ob in der Altenpflege, der Jugendfürsorge oder der Stadtteilpolitik.“ (Vogel 2007, 56) Auch das Subordinationsverhältnis zwischen Staat und Privaten hat sich, bis in den Bereich des Ordnungsrechts hinein, aufgelöst. Der Staat muss sich seiner eigenen Handlungsfähigkeit mit wechselnden Partnern und Strategien versichern: „Diese Verlagerung bedeutet generell eine voranschreitende Entkoppelung von Staat und Recht.“ (Stolleis 2012, 668)

---

<sup>4</sup> Vgl. Bröckling 2007.

Der Staat versucht aber auch, geschwundene Handlungsspielräume durch ein höheres Maß an Kontrolle zu substituieren, ein Prozess, der zumal in der Pflege Bürokratie generiert. Indem auf Prozesskontrolle statt auf Ergebniskontrolle gesetzt wird, wird die Autonomie von Dienstleistern und Betroffenen deutlich reduziert.

Durch „Vermarktlichung und Projektierung öffentlicher Leistungen und Dienste wird der Staat als Verwaltungsordnung also neu dimensioniert, aber keinesfalls abgeschafft.“ (Vogel 2011, 264) Mit dem Leitbild des gewährleistenden Staates wurde versucht, diesen Wandel auf den Begriff zu bringen. Es kommt zur „Ko-Produktion von Staatlichkeit“: Der „Staat bekommt Gesellschaft.“ (Folke-Schuppert 2008, 17)

Wenn sich Staat und Markt ändern, wandelt sich der 3. Sektor *nolens volens* mit. Und eine nicht triviale Frage ist, wie sich die Leitbilder dabei verändern. Damit sind wir bei den großen Begriffen von Daseinsvorsorge und Subsidiarität. Die Frage ist, ob und inwieweit sie heute noch als Orientierung taugen.

### **Daseinsvorsorge**

Daseinsvorsorge ist zu einem Leitmotiv des deutschen Sozialstaates geworden. Der Begriff hat dabei eine erstaunliche Karriere gemacht und in Deutschland den Begriff der Infrastruktur oder der öffentlichen Dienste, des *service public*, auf die Ränge verwiesen. Er ist unterschiedlichen Konjunkturen unterworfen, aus denen jeweils eine unterschiedliche Perspektive auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft resultiert.

Dabei ist der Bezug auf die Daseinsvorsorge erstaunlich unkritisch, namentlich auch seitens der Freien Wohlfahrtspflege, die sich nicht selten selbst als Teil der Daseinsvorsorge beschreibt. Eine solche Selbstbeschreibung ist nicht unbedingt gut gewählt.

Bekanntlich wurde der Begriff 1938 von Ernst Forsthoff, einem liberaler oder sozialer Neigungen unverdächtigen Schmitt-Schüler, in die Debatte eingeführt und in der Folgezeit ausbuchstabiert. Er stützte sich dabei aber auf den französischen Juristen Leon Duguit, einen Vertreter des sozialistischen Rechtsdenkens. Duguit war ein Gegner des Individualismus und ein Kritiker der Rechte des Einzelnen. Er vertrat den Vorrang der Gesellschaftsordnung vor dem einzelnen. Die wachsenden Abhängigkeiten des Einzelnen von seiner Umwelt seien deshalb nur durch staatliche Versorgung und hoheitliche Interventionen zu erreichen. Dass Gesellschaft und Staat unterschiedliche Sphären bilden, war dabei nicht vorgesehen.

Darin lag aber eine wesentliche Parallele zum forsthoffschen Denken: Forsthoff formulierte früh, dass Staat und Gesellschaft nicht mehr zu trennen waren, während die deutsche Staats-

und Verwaltungsrechtslehre nicht nur begrifflich der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft und dem Gedanken der Neutralität der Norm verbunden war. Wo der „beherrschte Lebensraum“ des Einzelnen auf schmale Reservatzonen zusammengeschrumpft sei, käme dem Staat die Verantwortung für die vorwiegend netzgebundene Versorgungsstruktur zu. Diese kann er aber nur als gewährleistender Staat wahrnehmen<sup>5</sup>.

Neben Forsthoff haben Arnold Gehlen, Helmut Schelsky und andere nach dem Zweiten Weltkrieg dazu beigetragen, dass Daseinsvorsorge zum Leitmotiv deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit wurde. Träger der Daseinsvorsorge war der leistende oder – wie Abram de Swaan formulierte – „sorgende Staat“.

Das macht den Begriff der Daseinsvorsorge aber gerade nicht zu einem guten Bezugsrahmen für frei-gemeinnützige Wohlfahrtspflege. Daseinsvorsorge ist eher auf technische Grundlagen denn auf menschliche Beziehungen orientiert, sie steht auf staatliche Regulierung statt autonome Selbststeuerung und sie handelt durch den Staat, nicht durch Individuen oder ihre sozialen Zusammenschlüsse.

Heute reden wir häufig schon nicht mehr über Daseinsvorsorge, sondern Daseinsnachsorge. Heute ist der „sorgende“ Staat Geschichte. „Infrastrukturen, Daseinsvorsorge und Lebensverhältnisse – dieser entpolitisierte Dreiklang der Wohlfahrtsgesellschaft steht zur demographischen Disposition“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 68). Das trifft insbesondere die wachsende Zahl von Schrumpfungregionen, Arenen der sich gegenseitig verstärkenden technischen, finanziellen, administrativen, politischen und sozialen „De-Infrastrukturalisierung“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 97). Wasserleitungen in schrumpfenden Regionen können nur noch teuer und aufwändig keimfrei gehalten werden; sich weg verlagernde Infrastruktur – vom Arzt über den Bäcker bis zum Apotheker – muss dort nachgefahren werden, während der ÖPNV häufig auf Schulfahrten reduziert ist. Nicht zuletzt kommt es zur Infrastrukturkonkurrenz, zwischen Kindergärten und Seniorenheimen, um Ressourcen, Fachkräfte und Geltung<sup>6</sup>. Kosten steigen, während Einkommenschancen abnehmen und gerade Immobilienvermögen entwertet wird.

In diesem Prozess sind es die Kristallisationskerne des Sozialen vor Ort, die die ersten Opfer der staatlichen Daseinsvorsorge sind. Wo Straßen, Kanäle, Leitungen und Stromnetze erhalten werden müssen, sind soziale und kulturelle Leistungen die ersten Opfer der „technischen Pfadabhängigkeit“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 75); damit stellt sich die Frage nach der Rangfolge von Problemlagen und der Reichweite staatlicher Intervention. Und mit dieser Frage sind wir beim Begriff der Subsidiarität.

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu Meinel 2011.

<sup>6</sup> Vgl. Kersten / Neu / Vogel: Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates, 70 ff.

## **Subsidiarität**

Der Subsidiaritätsbegriff ist zu einem beliebig nutzbaren Instrument geworden. Kommt er zum Zuge, ist eher eine Verklärung als eine Klärung eines Gehalts zu erwarten. Der schillernde Begriff der Subsidiarität wurde dann auch im Laufe der Jahrzehnte Leitprinzip politisch entgegengesetzter Programme: Über Jahrzehnte wurde die spezifische wohlfahrtsstaatliche Regulierung des deutschen Wohlfahrtsstaates durch Subsidiarität legitimiert, später diente der gleiche Begriff der Deregulierung eben dieses Modells<sup>7</sup>. Aber wagen wir den Versuch einer Annäherung über die Aktualität verschiedener Subsidiaritätsbegriffe.

Der klassische katholische Subsidiaritätsbegriff lag das Bild der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft zugrunde. Subsidiarität war danach eine Chiffre für eine gesamtgesellschaftliche Ordnung, in der dem staatlichen Einflussbereich klare Grenzen gesetzt sind.

Einer der Nestoren der deutschen Sozialstaatslehre, Hans Achinger, hatte etwa schon 1953 vor dem „totalen Sozialstaat“ gewarnt. Dieser sei „total nämlich in dem Sinne, dass er den gesellschaftlichen Gebilden und Verantwortungsbereichen schrittweise abnimmt, was sie früher getragen haben, dass er alle Ausgleichskräfte an sich zieht und in dem Hauptetat des Staates konzentriert“ (Achinger 1953, 134<sup>8</sup>). In ganz ähnlicher Diktion warnte auch Konrad Adenauer in seiner Regierungserklärung 1957 vor dem „totalen Versorgungsstaat.“<sup>9</sup>

Das dem entgegengesetzte Konzept der katholischen Soziallehre enthielt, dass dem gegenüber profiliert wurde, beinhaltet indessen nicht das Leitbild der bunten Blumenwiese vielfältiger sozialer Initiativen, frei nach dem Motto: Lasst tausend Blumen blühen. Sein Leitbild findet sich stattdessen im Gemüsegarten, im Schalensystem der Zwiebel, mit konzentrisch und subsidiär angeordneten Schichten. In der päpstlichen Sozialzyklika „Quadrogesimo anno“ wurde entsprechend formuliert: „Eine rechte gesellschaftliche Ordnung verlangt also eine Vielheit von Gliedern des Gesellschaftsköpers, die ein starkes Band zur Einheit verbindet.“ (QA Nr. 84) Konkret bedeutete das auch das Leitbild einer berufsständischen Wirtschaftsordnung, wie sie etwa auch Ludwig Erhards Leitbild der „formierten Gesellschaft“ zugrunde lag.

Allerdings darf man die Praxisrelevanz der sozialrechtlichen Subsidiarität nicht überhöhen. Noch während 1963 – 1967 der Subsidiaritätsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht

---

<sup>7</sup> Vgl. Sachße 2003, 212.

<sup>8</sup> Zitiert nach Sachße 2002, 205.

<sup>9</sup> Ebenda.

ausgefochten wurde, stieg der Anteil staatlicher Einrichtungen massiv an – und das ging so weiter, nachdem die Subsidiaritätsregelungen bestätigt worden waren.

Dieses Subsidiaritätsverständnis war in Deutschland viele Jahre prägend. Es war durch die vergangene sozialrechtliche Vorrangstellung gekennzeichnet und förderte die Verflechtung zwischen Staat und Verbänden, die man als Korporatismus<sup>10</sup> zu bezeichnen pflegte. Von der Nachkriegszeit bis in die 70er Jahre hat sich Subsidiarität „von einem Konzept gesamtgesellschaftlicher Pluralität zu einer Legitimationsformel für die neokorporatistische Organisation von Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik sozusagen zurückentwickelt: von der gesamtgesellschaftlichen Problemchiffre zum wohlfahrtsstaatlichen Organisationskonzept.“ (Sachße 2003, 208). Gewissermaßen im Wortsinne „zu Recht“ wurde das klassische Subsidiaritätsverständnis durch die gesellschaftliche Entwicklung überholt. Grundlegend dafür war die Lust an der Selbstorganisation und die Abkehr von einer wohlfahrtspflegerischen Arbeit, wie sie Wolfgang Seibel als „funktionalen Dilettantismus“ im 3. Sektor beschrieben hat.

### **Die (inzwischen nicht mehr ganz so) neue Subsidiarität**

Die Erfindung einer neuen Subsidiarität ist eng verbunden mit der Hohezeit der Neuen Sozialen Bewegungen. Selbstbestimmung, Partizipation und Emanzipation, das waren die Grundgedanken einer Neuen Subsidiarität. In ihr ging es vor allem um die Bewahrung der „funktionalen Eigenlogik und der Autonomie kleiner Netze und Initiativen“, dem das klassische Subsidiaritätsverständnis mit seinem schalenförmigen Muster nicht gerecht wird.

Die Förderung von Eigenaktivität, kulturelle Vielfalt, von Selbstverantwortung und neuen Solidaritäten stand damals also im Vordergrund. Das war damals auch in der Wohlfahrtspflege kein konfliktfreier Prozess und keine widerspruchsfreie Entwicklung: Die Entwicklung zum Verband der Selbsthilfe- und Initiativbewegung war auch dem Paritätischen nicht in seine DNS eingeschrieben. Tatsächlich muss man feststellen, dass er sich seiner Öffnung mehr ergab: Halb zog man ihn, halb sank er hin.

Die organisatorischen Ausprägungen der neuen Subsidiarität über die Selbsthilfeinitiativen und Neuen Sozialen Bewegungen müssen in diesem Kreis nicht vorgestellt werden, aber die Parallelen zu heutigen Herausforderungen liegen auf der Hand. Abermals geht es darum, gesellschaftliche Steuerungsformen zu entwickeln, die der Autonomie der Menschen möglichst weitestgehend Rechnung tragen. Und, apropos Rechnung, auch heute geht es um

---

<sup>10</sup> Auch in der Wohlfahrtspflege wird der Begriff noch zur Beschreibung der Beziehungen zum Staat verwendet, obwohl er im engeren Sinne die politische Moderation sich antagonistisch gegenüberstehender Interessengruppen – etwa von Gewerkschaften und Arbeitgebern – durch den Staat beschreibt. Eine Übertragung auf die Wohlfahrtspflege ist daher nicht nur notwendig „schief“, sie hat heute auch keinen analytischen Nutzen mehr.

die Stärkung unternehmerischer Initiative, eine ebenfalls bereits in den 80er Jahren mit der neuen Subsidiarität verbundenen Entwicklung. Und unter neuen Rahmenbedingungen erhalten auch diese Ziele heute eine neue Aktualität.

Die neue Subsidiarität setzt ein Verständnis des Staates voraus, indem dieser nicht mehr Spitze und Zentrum ist und im Subordinationsverhältnis steuert. Es setzt voraus, „dass an die Stelle äußeren Zwanges die Möglichkeit tritt, Selbstorganisation, Selbststeuerung und mithin auch Selbstbestimmung der Teilsysteme der Gesellschaft für eine Ordnungsbildung zu nutzen.“ (Willke 1992, 80) Insofern sind die Bedingungen für eine neue Subsidiarität heute sehr viel stärker gegeben als noch in den 80er Jahren, in denen die Entwicklung neuer Steuerungsmodelle noch Zukunftsmusik war.

Thomas Klie ist der Ansicht, dass sich das Prinzip der Subsidiarität „nicht dazu eignet, aus ihm abzuleiten, wer, wann, wie und wofür zuständig ist.“ (Klie 2013, S. 188) Ein modernes Subsidiaritätsverständnis wäre danach dadurch gekennzeichnet, dass „die Vielfalt der sich von unten her aufbauenden sozialen Einheiten in ihrer Eigenfunktion zu respektieren, zu bewahren und zu stärken ist, wo immer und solange sich diese gegenüber dem, was die übergeordnete Steuerungsinstanz zu leisten vermag, als die kompetenteren bewähren.“ (Klie 2013, S. 188) Das ist dann zwar doch wieder ein handfestes Ordnungsprinzip, welches sich aber vom klassischen Subsidiaritätsverständnis lösen soll, in dem es das Alleinstellungsmerkmal der Familie überwindet und auf neue Formen des Miteinanders vor Ort ausdehnt. Und um dabei nicht in alte Muster zu verfallen, müssen Gender- und Generationsbeziehungen einbezogen werden.

Das Subsidiaritätsprinzip wird als ethischer Bewertungsmaßstab gesehen. Eingefordert wird die „subsidiäre Vorsicht“ an Stelle der „selbstgefälligen Formulierung von Qualitätsvorgaben“. Damit ist eine nicht geringe Kritik am Umgang mit dem Menschen verbunden. Die Freie Wohlfahrtspflege tut gut daran, diese Kritik aufzunehmen und als Bestätigung ihres eigenen Anspruchs und damit als Motivation und Antrieb zu nehmen. Sonst wird der Betroffene „zum Objekt staatlich reglementierter Dienstleistungen“, mit einer „Lebensqualität, die sich der Sozialstaat leisten kann, die sich vergleichen lässt, um Benchmarks zu ermöglichen.“ (Klie 2013, S. 191) Die Formulierung derartiger technokratischer Standards folgt regelmäßig aus einer so hohen wie von der Lebensrealität der Menschen weit entfernten Warte. Tatsächlich wurden gerade der lokalen Ebene häufig die notwendigen Instrumente aus der Hand genommen wurde, um lokale Verantwortung selbst wahrzunehmen - nicht zuletzt durch die „Machtstrukturen der Sozialbürokratie.“ (Klie 2013, 191). Die offene Gesellschaft der subsidiären Solidarität hat viele Feinde.

## **Mehr Mensch!**

Kommen wir nun zum Wichtigsten, zum Menschen. Wird sie oder er unterstützungsbedürftig, mangelt es in der Regel an einer Sache nicht: an Leistungsansprüchen. Ein älterer Mensch mit gesundheitlichen Einschränkungen kommt leicht auf deutlich über zwanzig gleichzeitig bestehende und zum Teil verbundene sozialstaatliche Leistungsansprüche. Dem Sozialstaat ist insoweit kein Vorwurf zu machen. Dennoch kommt der betroffene Mensch in eine Verlegenheit: Hinter jedem Leistungsanspruch steht – mindestens – eine Bürokratie, die für die Umsetzung Sorge trägt. Es können auch mehrere sein. Dabei gibt es dann ein paar Überschneidungen, aber eine zweistellige Zahl an zuständigen oder erst von ihrer Zuständigkeit zu überzeugenden Administrationen ist es schon, die die sozialstaatliche Torwächterrolle für den Betroffenen übernimmt.

Unglücklicherweise verhalten sich die Lust, vor allem aber die Fähigkeit, diese Ansprüche zu erbitten, zu erstreiten, zu erkämpfen ungefähr umgekehrt proportional zu der Zahl der Bürokratien. Wir erkennen ein Bild sozialstaatlicher Fragmentierung, das umso schillernder ist, je mehr der Mensch etwa von Pflegebedürftigkeit, Demenz, Multimorbidität und Armut betroffen ist. Gerade da, wo der ganzheitliche Versorgungsansatz am dringendsten der Umsetzung bedarf, ist die Fragmentierung am weitesten fortgeschritten. Dem Autonomiestreben des Betroffenen – die diesen Wunsch heute mehr als je haben – sind an dieser Stelle eine Anzahl von institutionellen Steinen in den Weg gelegt. Ein gleichermaßen passgenaues wie ganzheitliches Hilfesystem herzustellen, ist deshalb den Schweiß der Edlen wert. Die Hindernisse sind aber nicht gering.

Mangelnde finanzielle Ressourcen zählen dazu, das muss hier nicht ausgeführt werden. Nicht selten stehen sich aber schon vorher Akteure selbst im Weg. Formal ist dabei in § 69 SGB XI unzweideutig formuliert, dass die Pflegekassen den Sicherstellungsauftrag haben. Sie haben aber weder ein breites Interesse noch die Instrumente, Pflege ganzheitlich zu organisieren. Eine sehr viel günstigere Position haben die Kommunen, die zwar über das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung verfügen. Dass diese sich selbst verwalten, hilft dem Betroffenen dann mitunter nicht besonders viel.

Die Einschränkung der Planungskompetenz der Kommune erfolgt aber auch darüber hinaus durch die wettbewerbliche Gestaltung des Marktschaffungsgesetzes SGB XI, da die kommunale Ebene keine Rechtsgrundlage für eine auf Gesamtverantwortung gerichtete Steuerung hat. Und solange es keine kommunale Gesamtverantwortung gibt, bleiben Anreize und Strukturen im Neben- und Gegeneinander befangen.



Martin Burgi hat die aus diesem Spannungsverhältnis resultierenden Probleme erst vor kurzem – 2013 – am Beispiel der Gesundheitsversorgung dargelegt. Er definiert einerseits Herausforderungen wie

- Prävention und Rehabilitation verwirklichen,
- problem- und sachnahe, aber ebenso flexible Entscheidungen ermöglichen,
- die zunehmende Verzahnung der Felder berücksichtigen,
- die Betroffenen stärker berücksichtigen und in die Entscheidungsfindung einbeziehen.

Die Umsetzung des Forderungskatalogs kulminiert in einem breiten Spektrum von Bedarfen, deren Deckung die Freie Wohlfahrtspflege ganz wesentlich mitzugestalten vermag. Dabei sind den möglichen Aufgabenfeldern keine Grenzen gesetzt:

- individuelle Beratung und Leistungsorganisationen „aus einer Hand“,
- die Förderung neuer Wohnformen, gemeinschaftlich, nachbarschaftlich und generationenübergreifend.
- Die Förderung von Wahlverwandtschaften als eine Alternative zur klassischen, durch Familienbände verbundenen Mehrgenerationenfamilie, sodass neue Bindungen auf der Basis der räumlichen Nähe und sich ergänzender Bedarfe entstehen können.
- die Bereitstellung von Strukturen der integrierten Versorgung, gerade im ländlichen Bereich,
- die Bereitstellung von haushaltsnahen Dienstleistungen,
- die Unterstützung bei der Organisation von Teilhabe, bei der Freizeitgestaltung und durch Mobilitätsangebote,
- die Sicherstellung flexibler Pflege- und Unterstützungsangebote und
- die medizinische Versorgung.

Die Bedeutung der kommunalen Ebene liegt dabei auf der Hand. Da trifft es sich schlecht, dass die kommunale Ebene – obwohl „Spinne im Netz“ und mit der berühmten „Allzuständigkeit“ der kommunalen Selbstverwaltung für alle Angelegenheiten der lokalen Gemeinschaft - im Sozial- und Gesundheitsrecht kaum vorkommt. Und das darf man getrost auf den Pflegebereich übertragen. Davon ausgehend lässt sich ein Blumenstrauß an Vorschlägen zur Stärkung lokaler Strukturen ableiten:

- die Einrichtung lokaler Präventionskonferenzen, die Verpflichtung der Akteure zur Kooperation und dem Auf- und Ausbau von regionalen Präventionsbudgets,
- ein Mitberatungsrecht der Kommunen im Gemeinsamen Bundesausschuss,
- die obligatorische Einführung von Pflegekonferenzen mit der Aufgabe der sozialräumlichen Planung und der Pflicht zur Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements,
- die Übertragung wesentlicher Kompetenzen zur Steuerung der Versorgung auf die lokale Ebene, bei Sicherung bundeseinheitlicher Standards,

- die Förderungen von lokalen Sozialbudgets,
- die Ausweitung individueller Budgets nach dem Muster des Persönlichen Budgets und
- Stichwort „Subsidiarität“ – die Ermöglichung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen ohne Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigungen.

Weitere drängende Herausforderungen sind:

- die Beeinflussung der sozialen, individuellen und ökologischen Rahmenbedingungen zur Vermeidung oder Reduzierung von chronischen Erkrankungen und Pflegebedürftigkeit,
- die Förderung der Fähigkeit der Betroffenen und der Ressourcen der Umgebung,
- die nahtlose Verbindung von familiärer, ehrenamtlicher und professioneller Unterstützung.
- der Aufbau von „Kooperationskulturen“.

Um diese Ziele zu erfüllen oder sich ihnen zumindest anzunähern, ist nicht nur Raum für die Freie Wohlfahrtspflege, man kann sich dies ohne die Freie Wohlfahrtspflege kaum vorstellen.

### **Anspruch und Wirklichkeit Freier Wohlfahrtspflege**

Und jetzt zu den Wohlfahrtsverbänden. Ihr Anspruch ist traditionell einer – uns durchaus heiligen - Dreifaltigkeit verbunden, als Dienstleister, Mitgliedsverbände und Sozialanwälte. Ob und inwieweit sie dieser Rolle gerecht werden, darüber kann man streiten. Ich möchte kurz auf das Selbstbild und auf das Außenbild der Wohlfahrtsverbände eingehen.

Zum Selbstbild: Es wäre eine Masterarbeit wert, sich die Selbstbeschreibungen der Verbände vergleichend anzuschauen. Dabei stößt man auf ganz unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Für das Wirken aus nationaler Ebene, insbesondere in der Interessenvertretung gegenüber Regierung und Parlament, wird regelmäßig die Leistungsträgerfunktion in den Vordergrund gestellt.

Auf europäischer Ebene hingegen – wo die Debatten um die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts geführt werden - liest sich die Selbstbeschreibung dann ganz anders. Da steht die zivilgesellschaftliche, betroffenenorientierte Funktion im Vordergrund, die Erzählung von den Selbsthilfe- und Initiativgruppen. Mit Beschäftigtenzahlen und Umsätzen werden dort keine Selbstdarstellungen zu finden sein. Beide Darstellungen sind nicht falsch. Und doch mag einen dort auch in der Freien Wohlfahrt das Gefühl ereilen, es wohnen zwei Seelen in der eigenen Brust. Mindestens.

Hinzu kommt, dass sich auch die Akzente der Darstellung auf nationaler Ebene verschoben haben und der Eigensinn der Verbände seine normativen Bindungen ein Stück weit verloren hat. Kurz: Das Selbstbewusstsein der Profession Sozialer Arbeit und auch das der

Wohlfahrtspflege haben gelitten. Dazu haben viele beigetragen, auch Politik und Wissenschaft.

Colin Crouch hat die Logik in seinem Werk „Postdemokratie“ belegt. Da privat-gewerblichen Unternehmen stets unterstellt wird, sie seien innovative und anpassungsfähige Organisationen, versuchen auch gemeinnützige und öffentliche Dienste, sich als solche zu inszenieren: „Um ihre Selbstachtung zu bewahren und sich ein Minimum an Legitimität zu beschaffen, versuchen sie, sich zu stark wie möglich privaten Unternehmen anzugleichen, indem sie auf das Fachwissen, auf Berater und auf die Dienste des privaten Sektors zurückgreifen und möglichst große Teile der (vormals) staatlichen Leistungen privatisieren und generell dem Urteil der Finanzmärkte aussetzen. Die Unterscheidung zwischen dem Ethos des öffentlichen Dienstes und jenem der profitorientierten Wirtschaft fällt dieser Entwicklung zwangsläufig zum Opfer.“ (Crouch 2008, 123) Die Folgen sind fatal: „Fragen des öffentlichen und des allgemeinen Wohls werden dann nicht mehr als Rechts- oder Verwaltungsfragen behandelt, sondern primär als ökonomische bzw. betriebswirtschaftliche.“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 115)

Ein Beispiel ist die Caritas, aber das ist beliebig gegriffen: Caritas ist die sich in Nächstenliebe und Wohltätigkeit äußernde christliche Liebestätigkeit, mit den Worten des Caritas-Präsidenten Purschmann „Lebensvollzug der Kirche“. Das ist das Gegenteil der klassischen Definition eines Unternehmens, und aus dieser Warte liegt es entsprechend fern, die Caritas als „Unternehmen“ zu beschreiben. Man muss auf der Seite der Caritas aber nicht lange suchen, bis man zum Werbeflyer „Unternehmen Caritas“ kommt.

Die Freie Wohlfahrtspflege muss sich aber auch von Außen erheblichen Zweifeln an ihrem Gestaltungswillen und ihrer Gestaltungsfähigkeit stellen. Das sei an einigen Zitaten verdeutlicht:

„Entgegen den Etiketten werden das korporatistische System und die Funktionslogiken der Wohlfahrtsverbände in den einzelnen Zweigen des Sozialsektors auf niedrigem finanziellen Niveau sogar stabilisiert, gleichzeitig diversifizieren und verbetrieblichen sich viele Wohlfahrtsverbände.“ (Heinze 2009, 83) Das führe dazu, dass sie ihre Freiheit in wachsendem Maße aufgaben und „als Auftragnehmer arbeiten, weniger im eigenen Auftrag.“ (Gerhard Richter, zitiert nach Heinze 2009, 83)

Die Folgen dieser Entwicklung beschreibt Thomas Klie mit deutlichen Worten: "Es ist unverständlich für mich, dass sich etwa ein Diakonisches Werk oder eine Arbeiterwohlfahrt so auf das ökonomische Paradigma des Kunden verlegt haben und Menschen, denen ihre Solidarität gilt, auf Dienstleistungsempfänger reduziert haben." (Klie 2014b, S. 14)

Die Wohlfahrtsverbände hätten auch aus diesem Grund „weithin ihre Rolle als sozialpolitischer Motor verloren.“ (Klie 2014,240) Und, an anderer Stelle ebenfalls adressiert an die Wohlfahrtspflege: "Was ist in dieser Gesellschaft nur schief gelaufen, dass man auch noch stolz darauf ist, gute Noten für die Pflege zu bekommen? Verbraucherschutz ist alles? Das ist anthropologisch primitiv, sozialpolitisch verfehlt und aus Sicht einer strategischen Zukunftssicherung der Freien Wohlfahrtspflege gefährlich."

Dieser Kritik – die auch aus den Verbänden selbst gestützt wird – muss sich die Wohlfahrtspflege stellen.

### **Anforderungen an die Freie Wohlfahrt**

Der bereits skizzierte Rückzug des Staates aus der Leistungsverantwortung erfolgt ohne Einbindung weiterer intermediärer Institutionen. Die Wohlfahrtsverbände müssen sich deshalb in „einem post-subsidiären und ‚post-korporativen‘ Sozialsystem“ (Dahme / Kühnlein / Wohlfahrt 2005, 250) neu orientieren. Dabei braucht es einen Kompass und einen Orientierungsmaßstab, und den haben wir in der Freien Wohlfahrtspflege. Denn Wohlfahrtspflege ist nicht einfach Wirtschaft, sie ist an den Bedarfen der Menschen orientierte Bedarfswirtschaft.

Das Ziel der Gewinnwirtschaft ist die Maximierung des Bedarfs, das der Bedarfswirtschaft und das Erreichen von Sachzielen. In dem einen Fall dient die Tätigkeit der Maximierung des Profits, in dem anderen Fall der Maximierung der Leistung. Effizientes Handeln gehört zu den grundlegenden Maximen gewinnwirtschaftlichen Handelns. Effizientes Handeln liegt etwa dann vor, wenn alle Produktionsmittel so ausgenutzt werden, dass ein Maximum an Ertrag erreicht wird. Bewusst nicht genutzte Kapazitäten sind in dieser Lesart das Gegenteil von Effizienz. Gleichzeitig machen sie aber ein Charakteristikum bedarfswirtschaftlich orientierter Leistungen aus. Ein Beispiel: Krankentransporte bilden ein wesentliches Element der Finanzierung des Rettungsdienstes. Krankentransporte sind umso effizienter, je mehr Einnahmen bei möglichst geringem Aufwand generiert werden können. Einen oder mehrere Rettungswagen inklusive deren Fachpersonal ungenutzt zu lassen, widerspricht einem so verstandenen effizienten Mitteleinsatz. Das gilt jedoch nicht im Bereich der Bedarfswirtschaft. Im Bereich der Bedarfswirtschaft kann es vorkommen, dass die Bereitstellung von Überkapazitäten grundlegend ist, um den aufgegebenen Sicherstellungsauftrag zu erfüllen. Das muss man dann aber auch selbstbewusst vertreten.

Das System der Pflegenoten ist ein besonders einprägsames Beispiel für ein Bewertungssystem, dessen Maßstäbe „verrückt“ sind. Die Pflegenoten sind das Ergebnis von

Qualitätsprüfungen des Medizinischen Dienstes und werden gemäß § 114 ff. SGB XI erhoben. An Bewertungskriterien mangelt es dabei nicht. Bei der stationären Pflege werden 82 Kriterien berücksichtigt, bei der ambulanten Pflege 49<sup>11</sup>. Am Ende steht eine von fünf verschiedenen Noten, zwischen „sehr gut“ und „mangelhaft“. Die Pflegebedürftigen selbst werden ebenfalls anhand von 18 bzw. zwölf Kriterien nach ihrer Zufriedenheit befragt. Bittere Ironie dabei ist: Ihre vermeintlich „nur“ subjektive Einschätzung geht mangels Objektivität nicht in die Gesamtnote ein. „Eine so ausgerichtete Qualitätssicherung (...) ist in der Lage, von zentralen Qualitätsfragen abzulenken und die Definitionsmacht der Kostenträger und Heimaufsichtsbehörden zu sichern.“<sup>12</sup> Über die Zufriedenheit der Betroffenen ist damit nichts gesagt. Sie zu fragen könnte dem ökonomischen Interesse der Kostenträger zuwiderlaufen; dabei müssen die Betroffenen die maßgebliche Instanz für die Bewertung sein.

Die Folgen dieser Entwicklung bringt der Hauptgeschäftsführer eines Verbandes auf den Punkt: „Je weiter wir auf diesem Pfad voranschreiten, umso mehr laufen wir Gefahr, die Fähigkeit qualitativen Denkens selbst zu verlieren, die Fähigkeit, Qualitäten zu vergleichen, in anderen Kategorien zu denken als in Zahlen, anders darzustellen und zu vergleichen als in Mess- und Kennziffern. (...) Am Ende bleibt immer eine wesensmäßige Unvereinbarkeit von ökonomistischen Tendenzen in der sozialen Arbeit und ihrer methodischen Verpflichtung zur Ganzheitlichkeit.“ (Schneider 2014, 54 f.) Die Freie Wohlfahrtspflege ist deshalb herausgefordert.

---

<sup>11</sup> Vgl. die Darstellung unter <http://www.pflegeversicherung.net/pflegenoten>, Stand: 24.10.2014.

<sup>12</sup> An anderer Stelle: „Die gesamte Qualitätssicherungsmaschinerie war niemals primär menschen-, sondern immer risikoorientiert: Haftungsansprüche sollen ausgeschlossen, Zulassungen zu Märkten gesichert und eine kosteneffiziente Betriebsführung gewährleistet werden. Wer vorgibt, die Qualitätssicherung diese im Wesentlichen dem einzelnen auf Pflege angewiesenen Menschen, der hat das Geschäft der Qualitätssicherung und seine Bedeutung nicht durchschaut und verstanden“ (Klie 2014, 74). Wenn „an die Stelle der Moral die Qualitätssicherung tritt, ist das kein guter Ausweis für eine Gesellschaft (...) in der sich die Kultur ganz wesentlich an der Sorgefähigkeit der gesamten Gesellschaft erweist“ (Klie 2014, 76).

## **Was kann die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege sein?**

Bei der Gleichzeitigkeit von Fragmentierung und Festgefügtheit der Versorgungsstrukturen vor Ort scheint es wenig aussichtsreich zu sein, von einer Rechtsänderung substantielle Fortschritte zu erwarten. Woody Allen hat einmal gesagt, er sei kein Fan der Realität, aber es sei leider der einzige Ort, wo man ein gutes Steak bekomme. Und deshalb müssen Veränderungen nicht nur und nicht einmal in erster Linie im Recht, sondern in der Realität stattfinden. Und Realität ist da, wo Leistungsträger und unterstützungsbedürftige Menschen in der Versorgungslandschaft stehen.

Wenn der Staat auf die Nachseinsvorsorge beschränkt ist oder sich selbst zurücknimmt, wird Daseinsvorsorge eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Der Welfare Mix organisiert sich aber nicht selbst, er braucht Strukturen, die Vielfalt nicht nur zulassen, sondern ermöglichen und fördern. In dieser Rolle ist die Freie Wohlfahrtspflege der Akteur, der dieser Aufgabe am besten gewachsen ist.

Die gewünschte Steuerung vor Ort, möglichst kleinteilig, etwa auf Stadtteilebene, steht im Widerspruch zur Tendenz zu Fusionen und Zentralisierungen. Auch die von privaten Trägern verfolgten renditeträchtigen Projekte sind eben gerade nicht die dezentral und partizipativ orientierten Ansätze. Um einen Wohlfahrtsmix zu erzeugen, der allen Beteiligten und Betroffenen gerecht wird, sollte man aber nicht nur auf Prozesse der Marktregulierung setzen, sondern analog zum Wohlfahrtsmix einen Steuerungsmix organisieren helfen. Neben dem Land und insbesondere der Kommune sollten hier partizipativ orientierte Vor-Ort-Gremien, bürgerschaftliche Initiativen sowie die schon angesprochenen Marktprozesse eine Rolle spielen. Diese Strukturen sind auch in der Freien Wohlfahrt nicht immer gegeben, aber die Voraussetzungen und Erfahrungen sind denkbar gut – und ungleich besser, als bei anderen Akteuren.

Davon ausgehend ist die Freie Wohlfahrtspflege wie kein anderer Akteur fähig, wesentliche Zukunftsaufgaben zu übernehmen. Sie lassen sich ebenfalls in zehn Gebote fassen. Der Wohlfahrtspflege wäre deshalb aufgegeben:

- eine Seismographenfunktion für individuelle Problemlagen und gesellschaftliche Schief lagen,
- die Schaffung von Kristallisationskernen für bürgerschaftliches Engagement, auch und gerade für unterschiedliche Engagementformen,
- die Organisation von Vielfalt, die bekanntlich (nach Ernst-Wolfgang Böckenförde) auf Voraussetzungen beruht, die der freiheitliche säkulare Staat nicht selbst schaffen kann,

- die breite Vernetzung, Kooperation und Schaffung von Austauschmöglichkeiten in lokalen Engagementnetzwerken,
- die anwaltschaftliche Funktion, die kleine sozialräumliche Zirkel nicht leisten können, die aber in Zeiten der Schuldenbremse und notwendigen Repolitisierung lokaler Sozialpolitik notwendig ist,
- die Befähigung und Stärkung der Handlungsfähigkeit der Akteure vor Ort, damit diese eine feldübergreifenden Koordinationsfunktion erbringen können,
- die Ermöglichung von Wirksamkeitserfahrungen für engagierte Menschen an Stelle einer ökonomischen Wirkungsmessung,
- eine Innovationsfunktion für soziales und lokales Engagement,
- die Verbreitung neuer Ansätze für soziales Engagement, auch in Zusammenarbeit mit Social Entrepreneurs,
- und die Bereitstellung von Alternativkonzept zur Ökonomisierung.

Gerade der letztgenannte Punkt ist geradezu *conditio sine qua non* für die Bewahrung des normativen Eigensinns der Wohlfahrtspflege. „Nachdenken über Subsidiarität fordert dazu auf, die Ökonomisierung all unserer Lebensbereiche und die Frage der Verantwortung für die Folgen der Ökonomisierung kritisch zu beleuchten.“ (Klie 2013, 186) Dazu zählt auch, „betriebswirtschaftlichen Optimierungsphantasien“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 97) entgegenzutreten, denn diese gefährden auch bürgerschaftliches Engagement in der Wohlfahrtspflege. „Mit der Einführung privatwirtschaftlicher Effizienzvorstellungen gerät die Vorbild- und Integrationsfunktion staatlicher Beschäftigung ins Wanken (...) Zugleich erhöhen neue Qualitätsanforderungen insbesondere in den sozialen Dienstleistungen Druck auf die tradierten genderspezifischen, semiprofessionellen Ausbildungsstrukturen. Die Balance lokaler demokratischer Wirklichkeiten des Engagements, der partizipativen Verbindlichkeit und der professionellen Herstellung von Öffentlichkeit drohen im Zuge der demografischen Entwicklung aus dem Gleichgewicht zu geraten.“ (Kersten / Neu / Vogel 2012, 112)

Das zeigt: Freie Wohlfahrtspflege ist nicht Teil des Problems, sie ist und will Teil der Lösung sein. Und dazu gilt es den eigenen Anspruch weiter auszubuchstabieren.

Pointiert hat etwa Theodor Schober 1978 als Präsident des Diakonischen Werkes formuliert: „Je umfassender die Sozialbürokratie sich in den letzten Bereich menschlicher Not hineintastet und dort ihre – leider oft technokratischen – Lösungsraster aufstellt, desto wichtiger wird es, dass auch freie Initiativgruppen der Gesellschaft mit ihrer je speziellen politischen, weltanschaulichen oder religiösen Einstellung den Freiraum behalten, um ihre Lösungsmodelle zu entwickeln und mit homogenen Gruppen von Helfern so bürgernah wie nur möglich und so verwaltungsmäßig und flexibel wie nur denkbar mit Freuden an der Arbeit zu bleiben.“

„Mit Freuden an der Arbeit“ – dieser Anspruch wird in sozialen Diensten heute nur noch selten formuliert. Und das macht einen Teil der Probleme aus, zu deren Lösung die Freie Wohlfahrtspflege aufgefordert ist und die ohne sie nicht zu lösen sein werden.

### **Ausgewählte Literatur:**

Bröckling, Ulrich 2007: Das unternehmerische Selbst: Soziologie einer Subjektivierungsform. Frankfurt am Main.

Burgi, Martin 2013: Kommunale Verantwortung und Regionalisierung von Strukturelementen in der Gesundheitsversorgung. Baden-Baden.

Crouch, Colin 2008: Postdemokratie. Frankfurt am Main.

Schuppert, Gunnar Folke (2008): "Der Staat bekommt Gesellschaft. Warum die Bilder 'Rückzug' und 'Zerfaserung' nicht weiterhelfen". In: WZB-Mitteilungen, H. 121, S. 15-17.

Heinze, Rolf G. 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden.

Kersten, Jens / Neu, Claudia / Vogel, Berthold 2012: Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates. Hamburg.

Kingreen, Thorsten 2004: Familie als Kategorie des Sozialrechts, Juristenzeitung (JZ) 2004, S. 938-948.

Klie, Thomas 2014: Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft. München.



Klie, Thomas 2014b: Caring Community – leitbildfähiger Begriff für eine generationenübergreifende Sorgeskultur? In: ISS (Hrsg.) 2014: Sorgende Gemeinschaften – Vom Leitbild zu Handlungsansätzen. Frankfurt am Main.

Meinel, Florian 2011: Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit. Berlin.

Sachße, Christoph 2003: Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit. In: Lessenich, Stephan (Hrsg.) 2003: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt am Main.

Schneider, Ulrich 2014: Mehr Mensch. Gegen die Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main.

Stolleis, Michael 2012: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. 4: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945-1990. Baden-Baden.

Vogel, Berthold 2009: Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen. Hamburg.

Willke, Helmut 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a.M.