

Carsta Langner

FORMIERTE ZIVILGESELLSCHAFT

*Zum Korporatismus in Deutschland
1945 und 1989*

FORSCHUNG

campus

Campus Forschung
Band 972

Carsta Langner, Dr. phil., ist wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut im Bereich »Politische Sozialisation und Demokratieförderung«.

Carsta Langner

Formierte Zivilgesellschaft

Zum Korporatismus in Deutschland 1945 und 1989

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Förderfonds Wissenschaft der VG Wort.

ISBN 978-3-593-50884-9 Print

ISBN 978-3-593-43857-3 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links.

Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2018 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Einleitung.....	9
Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland.....	10
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.....	13
Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband im System der Freien Wohlfahrtspflege.....	16
Strukturmerkmale der Wohlfahrtspflege.....	18
Methodisches	24
Forschungsstand.....	31
Datenmaterial	37
Aufbau der Studie.....	40
Begrifflichkeiten	41
1. Die historische Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege und des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes	45
1.1 Entstehung und Entwicklung der Wohlfahrtsverbände vom 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg.....	46
1.2 Zentralisierung freier Wohlfahrtspflege im Ersten Weltkrieg	54
1.3 Inkorporierung freier Wohlfahrtspflege in der Weimarer Republik.....	57
1.4 Die Gründung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes	67
Zusammenfassung	72

2. Die Durchsetzung eines alten Konzepts in einem neuen Gesellschaftsmodell: Die Freie Wohlfahrtspflege nach 1945.....	77
2.1 Die Freie Wohlfahrtspflege im Nationalsozialismus.....	78
2.2 Unbestimmtes: Die Wohlfahrtspflege 1945 bis 1947.....	82
2.2.1 Rahmenbedingungen.....	82
2.2.2 Die Wohlfahrtsverbände.....	86
Organisationale Verknüpfungen und Einfluss einzelner Persönlichkeiten.....	89
Exkurs: Entwicklungen in der SBZ.....	96
Reorganisation – Kriegsgefangene – Finanzierung: Inhaltliche Auseinandersetzungen.....	102
2.2.3 Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband.....	106
Reorganisation.....	107
Inhaltliche Auseinandersetzungen.....	109
Zusammenfassung.....	111
2.3 Verstetigung: Die Wohlfahrtspflege 1948 bis 1953.....	112
2.3.1 Rahmenbedingungen.....	112
2.3.2 Die Wohlfahrtsverbände.....	114
Anerkennung als Spitzenverband und Verteilung staatlicher Gelder: Formierung der Freien Wohlfahrtspflege.....	119
Fragen der Finanzierung.....	124
Themen der Freien Wohlfahrtspflege: Das Beispiel Flucht und Vertreibung.....	129
2.3.3 Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband.....	131
Strukturbildungen des DPWV in Nordrhein-Westfalen.....	132
Exkurs: Antikommunismus – Paritätischer Wohlfahrtsverband und Gemeinschaftshilfe.....	136
Entschädigung – Flüchtlinge – Organisationales Selbstverständnis: Inhaltliche Auseinandersetzungen.....	142
Zusammenfassung.....	160
Fazit.....	162

3. Normalisierung trotz Krise: Die Freie Wohlfahrtspflege nach 1989....	169
3.1 Die freie Wohlfahrtspflege in der DDR.....	171
3.2 Getriebene: Die Wohlfahrtspflege 1989 bis 1990.....	174
3.2.1 Rahmenbedingungen.....	174
3.2.2 Die Wohlfahrtsverbände	176
Exkurs: Die Wiedervereinigung als Teil der europäischen Integration	180
3.2.3 Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband.....	186
Zusammenfassung.....	191
3.3 Krisenförmige Normalisierung: Die Wohlfahrtspflege ab März 1990.....	193
3.3.1 Rahmenbedingungen.....	193
3.3.2 Die Freie Wohlfahrtspflege	195
3.3.3 Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband.....	207
Exkurs: Der Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Brandenburg	215
3.3.4 Sozialpolitische Interventionen	223
3.3.5 Sonderfall Volkssolidarität.....	232
Neuorientierung: November 1989 bis Mai 1990.....	233
Neuausrichtung: Entwicklung ab Mai 1990	236
Die Integration der Volkssolidarität in das System der Freien Wohlfahrtspflege – Zwischenfazit	244
Zusammenfassung.....	245
Fazit.....	248
4. Vergleich der Freien Wohlfahrtspflege und des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in den Systemumbrüchen 1945 und 1989	255
4.1 Dynamiken des Systemwechsels.....	257
4.1.1 Institutionelle Offenheit.....	257
4.1.2 Institutionentransfer.....	262
4.1.3 Divergierende Handlungsgeschwindigkeiten	267
4.1.4 Aufgelöste Sozialmilieus und Ehrenamt	270
4.1.5 Korporatistisches Staat-Verbände-Verhältnis	273

4.1.6 Antipluralismus und Wettbewerb.....	275
4.1.7 Fordismus und Korporatismus	282
4.2 Thematische Bezüge	287
4.2.1 Organisationaler Selbsterhalt.....	288
4.2.2 Gestaltung Sozialer Arbeit.....	290
4.2.3 Migration	292
4.2.4 Innovation	295
4.3 Europa und die Freie Wohlfahrtspflege	297
Die Formierung der Zivilgesellschaft – Fazit.....	302
Resümee.....	309
Abkürzungen.....	323
Quellen und Literatur	325
Archivalische Quellen.....	325
Gedruckte Literatur	325
Danksagung.....	347

Einleitung

»In diesem Sinne ist Korporatismus eine Ideologie, ein ›Glaube‹ an eine ›natürliche Hierarchie‹ der sozialen Gruppen, die angestammte Rechte und Verantwortlichkeiten besitzen.« (Reutter 1991: 67)

Verbände, die in allen modernen Staaten existieren, ermöglichen zum einen eine spezifische Antwort auf Konkurrenzverhältnisse, die zwischen verschiedenen Marktteilnehmern bestehen (vgl. Hoffmann 2006: 25).¹ Sie aggregieren zum anderen Interessen und versuchen dadurch, Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess zu nehmen. Die konkrete Ausgestaltung des Verbandswesens und des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden gestaltet sich dabei in den jeweiligen Staaten jedoch sehr unterschiedlich. Während sie in angelsächsischen Staaten die Form von sogenannten *pressure groups* einnehmen, sind Verbände in der Bundesrepublik Deutschland mehr als nur Interessengruppen, die auf das politische System Einfluss nehmen; sie sind in das politische System inkorporiert:

»Einen inkorporierten Status haben solche Verbände inne, die vom Staat und von den übrigen Verbänden als unverzichtbare Verhandlungspartner anerkannt sind und die dauerhaft und häufig in fest institutionalisierten Organen und Gremien mit staatlichen Instanzen zusammenarbeiten.« (Winter 2000: 538)

Korporatismus bezeichnet somit die verstetigte Einbeziehung der Verbände in den politischen Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozess (vgl. Jochem/Siegel 2003: 13). Aufgrund ihrer Fähigkeit, insbesondere in Krisenzeiten die Bereitschaft ihrer Mitglieder, politischen Entscheidungen zu folgen, mobilisieren zu können, stellen sie ein wichtiges staatliches Steuerungsinstrument dar (vgl. Lehbruch 1996: 126). Die institutionalisierte Einbindung in politische Entscheidungsprozesse erfolgt sowohl durch verstetigte Kontakte zwischen Interessenorganisationen und politisch-administrativen Bereich als auch über personelle Querverbindungen

¹ Die historische Rekonstruktion der Entstehung von Verbänden zeigt – wie später ausgeführt wird –, dass die Gründung der ersten Verbände eng mit der Zollfrage und damit einhergehend mit dem »Streben nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz bzw. nach billigen ausländischen Gütern« (Steinberg 1985: 3) verbunden war.

zwischen den Verbänden und Parteien. Dabei hat jedoch kein Staat »eine so alte, kontinuierliche und einflußreiche korporatistische Tradition wie Deutschland« (Nocken 1981: 23f).² Wie lässt sich das erklären? Ist der deutsche Korporatismus dabei tatsächlich auf eine spezifische Kultur – wie es das Eingangszitat von Reutter behauptet – zurückzuführen?

Neoinstitutionalistischen Theorien zufolge müssen Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung von Staaten, zu denen korporatistische Arrangements gezählt werden können, auch auf kulturelle Aspekte zurückgeführt werden (vgl. Hattam 1992: 157; vgl. Lepsius 2013: 14).³ Die Frage nach der Stabilität von korporatistischen Systemen, die einen Teil der langfristigen strukturellen Entwicklung des deutschen Staatswesens (vgl. Feldmann/Steinisch 1985: 11) darstellt, muss daher auch staats- und gesellschaftspolitische Vorstellungen innerhalb der inkorporierten Organisationen einbeziehen.⁴ Es soll in dieser Arbeit geprüft werden, ob und, wenn ja, auf welche normativen Grundlagen die Existenz und Persistenz korporatistischer Strukturen zurückgeführt werden können. An konkreten Akteuren muss, so der Anspruch dieser Studie, der »Glaube« und die Ideologie, von der Reutter spricht, belegt werden können, um den Korporatismus auf diese zurückführen zu können.

Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland

Während Zentralisierungstendenzen in Form von Monopolen oder Kartellen im Bereich der klassischen korporatistischen Akteure wie Gewerk-

2 Mit vier Spitzenverbänden stellt Deutschland bspw. im Bereich der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände eine Besonderheit innerhalb der OECD-Staaten dar (vgl. Speth 2010: 260).

3 Auch andere Vertreter und Vorläufer des Historischen Institutionalismus machen darauf aufmerksam. So macht Douglass North in »Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung« an verschiedenen Stellen explizit die Bedeutung von Ideologie deutlich (vgl. North 1992: 28, 42, 118).

4 Eine historische Längsschnittuntersuchung des Korporatismus in Deutschland legte 2011 Andrea Rehling vor. Sie analysierte – und damit hat ihre Arbeit Überschneidungen mit der vorliegenden –, »welche Erwartungen die beteiligten Akteure an die korporativen Arrangements hatten, wie sie die Gremien und ihre Arbeit deuteten und welche Handlungen sie aus den Deutungen ableiteten« (Rehling 2011: 29). In ihrer Studie konzentrierte sich Rehling allerdings auf das Verhältnis zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat.

schaften und Industrie- und Arbeitgeberverbände aufgrund ihrer Nähe zu ökonomischen Problemen – wie Lohnhöhe oder steuerrechtlichen Regelungen – durch Rückgriff auf ökonomistische Erklärungsansätze veranschaulicht werden können, stoßen diese in anderen, als marktfern geltenden Bereichen auf Grenzen. Zu diesen Bereichen wird die Freie Wohlfahrtspflege gezählt. Als »gemeinwohlorientierte« und »freie«, also nichtstaatliche, Assoziationen ist ihre kartellförmige Schließung und ihre Inkorporierung in staatliche Strukturen mitsamt der Übernahme öffentlicher Aufgaben erklärungsbedürftig.

Obwohl es in einschlägigen Werken zur Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland nur selten explizit thematisiert wird⁵: den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege⁶ kommt im deutschen Sozialstaat eine hohe und mehrfache Bedeutung zu. Sie sind nicht nur einer der größten privaten Arbeitgeber⁷ und Anbieter sozialer Dienstleistungen, sie sind auch an der politischen Willensbildung beteiligt⁸.

5 Im sehr umfangreichen Band 3 des »Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland« finden die Wohlfahrtsverbände nur an drei Stellen Erwähnung. Dabei wird nur erwähnt, dass sie soziale Dienstleister im System der dualen Fürsorge sind; ihre sozialpolitische Gestaltungsfunktion als Spitzenverbände wird nicht erläutert. Bei Boeckh/Huster/Benz (2006) werden nur an zwei Stellen die Wohlfahrtsverbände genannt und ihre Bedeutung und Funktion näher erläutert.

6 Die Bezeichnungen »Wohlfahrtsverbände« und »Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege« werden zwar häufig synonym verwendet, bezeichnen jedoch unterschiedliche Gegenstände. So verweist der Begriff »Wohlfahrtsverband« vor allem auf den Zusammenschluss der praktisch tätigen Einrichtungen und Dienste als Basisstrukturen und deren organisatorischen, den föderalistischen Gliederungen entsprechenden Überbauten (vgl. Hammenschmidt 2006: 3). Dagegen bezieht sich der Begriff »Spitzenverband« auf die Organisationseinheit auf zentralstaatlicher Ebene, die jedoch kein Verfügungsrecht über die Einrichtungen hat, die im Verband tätig sind (vgl. ebd.). Damit sind die Spitzenverbände »keine »Zentralen«, die nach dem Muster etwa von Konzernen den jeweiligen Wohlfahrtsverband kontrollieren oder steuern, sie bilden lediglich ein gemeinsames Dach für den Zusammenschluss politisch, weltanschaulich oder konfessionell gleich orientierter Verbände und einzelner Träger sozialer Einrichtungen und Dienste mit meist (zumindest formal) hoher Autonomie« (ebd.).

7 Die *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege* (BAGFW) selbst gibt an, dass mehr als eineinhalb Millionen Menschen als Arbeitnehmer in den Einrichtungen und Diensten der Wohlfahrtsverbände tätig sind (vgl. www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Broschuere_Gesamtstatistik_2012_Webversion.pdf).

8 Abseits von den in dieser Arbeit darzustellenden Formen der politischen Willensbildung kann exemplarisch auch die »Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen« genannt werden (vgl. Wiesenthal 1981). In diese wurden auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege involviert.

Deutschland gilt dabei noch immer als Beispiel eines konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaates (vgl. Esping-Andersen 1996).⁹ In diesem nimmt die Freie Wohlfahrtspflege, verstanden als Zusammenschluss der sechs Spitzenverbände *Arbeiterwohlfahrt* (AWO), *Deutscher Caritasverband* (DCV), *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband* (DPWV), *Deutsches Rotes Kreuz* (DRK), *Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche* (DW) und der *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland* (ZWST), eine spezifische Funktion im System sozialer Sicherung ein.¹⁰ Während Geldleistungen durch die Sozialversicherungen – bspw. Arbeitslosen-, Kinder- und Wohngeld – einen Teil der rechtlich gesetzten Leistungsansprüche darstellen, sind Sachleistungen ein weiterer. Zu diesen gehören auch Dienstleistungen im Bereich Sozialer Arbeit und des Gesundheitswesens. Neben den Kommunen sind in Deutschland die Wohlfahrtsverbände die mit Abstand bedeutendsten Träger Sozialer Arbeit (vgl. Hammerschmidt 2005b: 145). Damit organisiert sich in ihnen der größte Teil jener Vereine, Verbände und gGmbHs, die im System der sozialen Sicherung *personengebundene soziale Dienstleistungen* erbringen. Der Begriff *personengebundene Dienstleistungen* beschreibt dabei zum einen »eine basale gesellschaftliche Form von Hilfeleistungen von ›Mensch zu Mensch‹, die sich auf akute Notlagen und Konflikte sowie auf die Maßstäbe und Mittel für eine zufriedenstellende Lebensführung beziehen« (Grunow/Olk 2007: 979). Zum anderen werden diese Hilfeleistungen als *sozial* bezeichnet, »wenn der (Sozial-)Staat an ihrer verlässlichen Erbringung ein öffentliches Interesse entwickelt und in Folge dessen Vorkehrungen trifft, damit diese Dienste als ein öffentliches bzw.

⁹ In seiner häufig rezipierten Studie unterscheidet Esping-Andersen idealtypisch drei Modelle von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Im ersten sind soziale Rechte »not so much attached to work performance as to the demonstrable need« (Esping-Andersen 1996: 22). Dagegen ist die Höhe monetärer sozialer Leistungen im konservativ-korporatistischen System stark von den Beiträgen abhängig, die im Verlauf sozialversicherungs-pflichtiger Erwerbsarbeit eingezahlt wurden, womit sich Statusunterschiede in Zeiten von Lohnausfall fortsetzen. Als typischen Vertreter dieses Modells nennt Esping-Andersen Deutschland (vgl. ebd.). Das dritte Modell – als sozialdemokratisches bezeichnet – ist Esping-Andersen zufolge »a more solidaristic system«, da Sozialleistungen unabhängig von den zuvor eingezahlten Beiträgen geleistet werden (vgl. ebd.: 23).

¹⁰ Aufzählung der Verbände alphabetisch geordnet. Eigentlich sind es aktuell sieben Spitzenverbände. Es werden jedoch sowohl von der BAGFW als auch in historischen und soziologischen Untersuchungen nur die sechs hier genannten beschrieben. Auf ihrer Internetpräsenz beschreibt die BAGFW die hier genannten sechs Verbände als Mitglieder. In der Satzung dagegen werden sieben stimmberechtigte Verbände aufgezählt. Dabei ist der siebte Verband – Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. – auch als Brot für die Welt e.V. bekannt.

meritorisches Gut erbracht werden können« (Evers/Heinze/Olk 2011: 11). Konkret handelt es sich dabei um Angebote aus den Arbeitsbereichen für Kinder und Jugendliche; Hilfen für Mütter; Ehe und Familie; Dienste für geistig, körperlich oder seelisch behinderte Menschen; Pflege von Kranken und Maßnahmen zur Linderung von Arbeitslosigkeit.¹¹

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind analog zu den föderalistischen Strukturen der Bundesrepublik aufgebaut und arbeiten auf kommunaler, Landes- und Bundesebene in Arbeitsgemeinschaften zusammen.¹² Auf Bundesebene ist dies die *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.* (BAGFW), auf Landesebene werden diese je nach historischer Tradition *Liga* oder *Landesarbeitsgemeinschaft* genannt. Das gemeinsame Auftreten der Spitzenverbände, das in den Treffen im Rahmen der BAGFW abgestimmt wird, soll dabei zur »Erreichung politischer Ziele, sei es im Sinne der Verbesserung von Rahmenbedingungen der Leistungserbringung (oder zumindest der Verhinderung ihrer Verschlechterung), sei es im anwaltlichen Sinne« (Timm 2014: 173), dienen. Neben der Geschäftsstelle der BAGFW in Berlin findet eine Vernetzung zwischen den Spitzenverbänden und der öffentlichen Sozialarbeit in Arbeitskreisen und dem – für das Verständnis der Genese und Funktion der Freien Wohlfahrtspflege unabdingbaren – *Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge* (DV)¹³ statt.

Der Konsensfindung für gemeinsame Rahmenbedingungen im Bereich der Sozialen Arbeit entgegen steht ein Entscheidungsfindungsprozess, der innerhalb der Verbände von der Arbeits- und Fachebene ausgeht (vgl.

11 Siehe unter: www.freiewohlfahrtspflege.de (aufgerufen am 21.10.2015).

12 Der Spitzenverband stellt innerhalb des Verbandes eine sehr kleine Organisationseinheit dar, die die Repräsentationsfunktion wahrnimmt (vgl. Hammerschmidt 2005a). Zu dieser gehört auch die lobbyistisch-advokatorische Vertretung. Diese Organisationseinheit ist der im DPWV der »Gesamtverband«. Parallel dazu existieren auf Landesebene Gremien, die die Zusammenarbeit zwischen den Spitzenverbänden koordinieren.

13 Zur Geschichte des Deutschen Vereins ausführlicher Kapitel 1.2. Der Verein selbst bezeichnet sich als »Forum für alle Akteure in der sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts in Deutschland« (www.deutscher-verein.de [aufgerufen am 10.01.2016]). Er erarbeitet Empfehlungen, Stellungnahmen und Gutachten und führt Fachveranstaltungen durch. Zu den 2.000 Mitgliedern gehören u.a. Kommunen, Wissenschaftler und die Wohlfahrtsverbände.

ebd.). Diese Ebene definiert dabei Standards, die nicht selten in Abgrenzung zu anderen Fachbereichen erfolgt (vgl. ebd.). Das entspricht zum einen der Logik von Organisationen, die auch auf andere Bereiche übertragbar ist und damit erklärt werden kann, dass bestimmte Einheiten innerhalb der jeweiligen Organisation spezifische Eigeninteressen besitzen, die sie in Wettbewerb zu anderen setzen. Zwar besteht in der BAGFW generell die Tendenz zur Konsensbildung.¹⁴ Wie am konkreten, historisch bedingten Gegenstand im Verlauf der Arbeit zur zeigen sein wird, führt diese aufgrund der unterschiedlichen Ansprüche, aus Sicht der einzelnen Verbände, nicht immer zum gewünschten Erfolg. Daher handeln in bestimmten Situationen einzelne Verbände anders als in der BAGFW beschlossen. Dadurch werden Machtungleichgewichte zwischen den Verbänden deutlich, was es aus analytischer Sicht schwierig macht, verallgemeinerbare Aussagen unter dem Begriff »Freie Wohlfahrtspflege« zu formulieren.

Unterschiede zwischen den Verbänden der BAGFW sind bedingt durch die verschiedenen historischen Entwicklungen der Wohlfahrtsverbände, ihre aktuelle Funktion im Bereich der Sozialpolitik und ihre interne Strukturierung. Zwischen den Einrichtungen und Diensten und dem jeweiligen Spitzenverband existieren dadurch unterschiedlich starke Verbindungen, die bei den konfessionellen Verbänden aufgrund geteilter Religionszugehörigkeit besonders ausgeprägt sind. Stärker als alle anderen Spitzenverbände ist der DPWV – wie später ausführlich dargestellt wird – ein Dachverband für rechtlich selbstständige Organisationen. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten in den verschiedenen Spitzenverbänden. Allen gemeinsam ist zunächst ihr föderativer Aufbau, der sich nach Orts- und Kreisvereinen und Landes- und Bundesverband unterteilt.¹⁵ Für das Jahr 2012 gab die BAGFW an, dass ca.

14 So wird laut Satzung der BAGFW bspw. über die Aufnahme weiterer Mitglieder durch die Mitgliederversammlung einstimmig entschieden.

15 Der DCV bspw. untergliedert sich in 543 Orts- und Kreisverbände, 27 Diözesan-*Caritasverbände* und den Bundesverband mit der Zentrale in Freiburg. Zudem in 18 caritative Fachverbände, 262 caritative Ordensverbände und sechs caritative Vereinigungen (vgl. BundeArbeitsgemeinschaft 2002: 166). Dem DW gehören als Mitglieder die *Diakonischen Werke* der 24 Landeskirchen der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), neun Freikirchen mit den jeweiligen diakonischen Einrichtungen sowie 90 Fachverbände an (vgl. ebd.: 181). Die AWO als nicht-konfessioneller Verband dagegen unterscheidet 3.900 Ortsvereine, 375 Kreisverbände, 29 Landes- und Bezirksverbände und den Bundesverband. 600.000 Einzelmitglieder organisieren sich fast ausschließlich in den Ortsvereinen (vgl. ebd.: 160).

100.000 Einrichtungen und Dienste durch die sechs Spitzenverbände angeboten werden; dabei seien mehr als anderthalb Millionen Menschen hauptamtlich in der Freien Wohlfahrtspflege tätig (vgl. BAGFW 2012). Die Jugendhilfe stellt mit mehr als zwei Millionen Betten und Plätzen den größten Arbeitsbereich der Freien Wohlfahrtspflege dar (vgl. ebd.).¹⁶ Der soziale Dienstleistungssektor ist in Deutschland damit eines der bedeutendsten Beschäftigungsfelder und die Wohlfahrtsverbände bilden »einen umfassenden und sozialpolitisch mächtigen Block innerhalb der Trägerlandschaft für soziale Dienste« (Merchel 2011: 245).¹⁷ Sowohl in der Anzahl der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitarbeiter unterscheiden sich die Verbände aber ebenso wie durch die Einbindung in internationale Strukturen. Vergleichende Daten existieren jedoch kaum bzw. basieren auf unterschiedlichen Erhebungen. Die BAGFW selbst hat aufgrund ihrer Funktion als gemeinsame Dachorganisation kein Interesse, die Verbände in ein vergleichbares Verhältnis, das immer auch einen verstärkten Wettbewerb nach sich ziehen würde, zu setzen. Trotz dessen geben Statistiken über Zahl der versicherten Haupt- und Ehrenamtlichen sowie Selbstdarstellungen Aufschluss über Unterschiede der Verbände. Die beiden christlich-konfessionellen Verbände, DW und DCV sind mit jeweils fast 800.000 hauptamtlichen Mitarbeitern die größten Arbeitgeber innerhalb der BAGFW.¹⁸ Dahinter folgt mit geringem Abstand zunächst der DPWV und anschließend AWO und DRK. Vor allem DCV, DW und DRK sind darüber hinaus in internationale Strukturen eingebettet, die ihren Einfluss auch auf die nationalen Organisationen geltend machen. So ist der DCV Mitglied der *Caritas Internationalis* mit Sitz in Rom, der 156 nationale Caritasverbände angehören (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft 2002: 166), und das DW arbeitet im europäischen Verband *Eurodiaconia*. Aufgrund dieser Unterschiede existieren in der BAGFW schwächere und stärkere Akteure, die gegenseitige Handlungsdynamiken auslösen.

16 Unter Betten und Plätzen werden die in den stationären und teilstationären Einrichtungen verfügbaren Kapazitäten gemessen.

17 Bis in 1980er Jahre war sogar die Pflege im ambulanten-häuslichen Bereich fast vollständig durch Dienste der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt (vgl. Meyer 1996: 182).

18 Die Zahlen liegen der Statistik der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (Stand 2011) zugrunde.

Der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband* im System der Freien Wohlfahrtspflege

Der Gesamtverband des DPWV – also die genuin spitzenverbandliche Organisationseinheit – ist der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.* mit Sitz in Berlin, dessen Vorstand in einem Zyklus von vier Jahren gewählt wird. Mitglieder des Gesamtverbandes sind zum einen die 15 Landesverbände des DPWV¹⁹, zum anderen überregional tätige Wohlfahrtsorganisationen. Zu diesen gehören u.a. der *Arbeiter-Samariter-Bund* (ASB), die *Volksolidarität* (VS), das *Deutsche Jugendbergswerk*, der *Sozialverband VdK Deutschland* (VdK), der *Deutsche Kinderschutzbund*, *Pro Familia*, der *Bundesverband Deutsche Tafeln*, der *SOS Kinderdorf e.V.* und die *Deutsche AIDS-Hilfe*.²⁰ Der DPWV definiert sich selbst vorrangig als Dachverband seiner mehr als 10.000 rechtlich selbstständigen Mitgliedsorganisationen, für die alle zwei Jahre eine Mitgliederversammlung des Gesamtverbandes stattfindet.²¹

Regional bzw. lokal agierende Organisationen wie Arbeitsloseninitiativen, Frauenhäuser oder Selbsthilfegruppen können Mitglied in einem der Landesverbände werden und vermittelt über diese an verbandsinternen Aushandlungsprozessen auf Bundesebene teilhaben.²² In einigen Bundesländern, wie bspw. in Nordrhein-Westfalen, existieren zudem örtliche Kreisgruppen. Mitglied des Verbandes kann nur eine Organisation werden, die keinem anderen Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege angehört. Der DPWV vertritt seine Mitgliedsorganisationen in jenen Gremien, die vom Gesetz vorgesehen sind, wie bspw. dem Jugendwohlfahrtsausschuss, und freiwilligen Zusammenschlüssen, wie den Arbeitsgemeinschaften von Trägern der Sozialhilfe.

Obwohl sich der DPWV vorrangig als Dachverband seiner Mitgliedsorganisationen versteht, wurde parallel zum Anwachsen der Mitgliedsorganisationen in den 1970er Jahren im Verband auch das Tätigwerden als Anbieter eigener sozialer Dienstleistungen thematisiert. Seither wird er

19 Rheinland-Pfalz und Saarland bilden einen gemeinsamen Landesverband.

20 Vgl. www.der-paritaetische.de [aufgerufen am 10.12.2015].

21 Vgl. Ebenda.

22 Den Umfang auf Ebene des Landesverbandes vermittelt exemplarisch der *Paritätische Wohlfahrtsverband* in Nordrhein-Westfalen. Diesem gehören laut Eigenaussagen rund 3.100 Mitgliedsorganisationen mit rund 5.800 Einrichtungen und Diensten in NRW an. (vgl. www.paritaet-nrw.org/content/angebote_fuer_buerger_innen/index_ger_html [aufgerufen am 15.01.2016]).

teilweise auch selbst als Träger sozialer Dienstleistungen aktiv, wodurch mitunter Konkurrenzsituationen zu den eigenen Mitgliedsorganisationen erzeugt werden. Das Angebot an eigenen sozialen Dienstleistungen ist dabei vor allem abhängig vom jeweiligen Landesverband und unterscheidet sich stark. Somit leitet sich das Verbandshandeln auf spitzenorganisationaler Ebene nicht nur aus der Interessenbündelung und -artikulation ab, sondern auch aus seinem spezifischen Aufgabenbereich, der als »personengebundener Dienstleistungsbereich« bezeichnet werden kann.

Neben der politischen Interessenvertretung ist der DPWV auch Dienstleister für seine Mitgliedsorganisationen. Zu den Serviceangeboten gehören wirtschaftliche und rechtliche Beratungsangebote, Weiterbildungen im sozialen Bereich und Möglichkeiten zum fachlichen Austausch in entsprechenden Arbeitsgemeinschaften innerhalb des Verbandes. Ein gewisser Teil der Mitgliedsorganisationen nutzt die Strukturen des Verbandes dabei ausschließlich für diese Dienstleistungen. Das heißt, ihre Mitgliedsbeiträge kalkulieren diese Organisationen mit Aussicht auf Nutzung von spezifischen Serviceangeboten ein. Ihre sozialpolitische Interessenvertretung und den fachlichen Austausch²³ suchen sie dabei zum Teil in anderen – meist themenspezifischeren – Fachverbänden.

Ein wichtiges Merkmal des *Paritätischen Wohlfahrtsverbandes* ist seine sogenannte weltanschauliche Neutralität. Weltanschaulichkeit besagt in diesem Zusammenhang, »daß sich die Wohlfahrtsverbände als Organisationszusammenschlüsse auf jeweils bestimmte weltanschauliche Grundüberzeugungen berufen und an weltanschaulichen Werten orientieren, welche Handlungsmotive, ihre Wahrnehmung und ihre Deutung der Notlagen und Probleme ihrer Klienten begründen, deren Ursachen erklären und ferner die soziale Praxis des methodisch-planmäßigen Handelns entscheidend prägen sollen« (Bauer 1987: 15).

Aufgrund seines Anspruchs an weltanschauliche Neutralität ist er als Dachverband für alle Vereine und Verbände offen, die sich in keinen anderen Verband einordnen können. Die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Forderungen seiner Mitglieder erzeugen im Verband dabei ein

23 Eine Kritik am fehlenden fachlichen Austausch formulierte dabei der Landesverband Nordrhein-Westfalen bereits in den 1970er Jahren (vgl. Hüppe/Schrapper 1989b: 248). Demnach war die Förderung der Mitgliedsorganisationen in ihren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Belangen weniger problematisch. Dagegen könnten »fachliche Interessen und Positionen zu wichtigen gesellschafts- und sozialpolitischen Zeitfragen kaum durch die Arbeitsprinzipien der Beratung, Vermittlung und Vertretung entwickelt und durchgesetzt werden« (ebd.).

Handlungsdilemma, das sich von jenem anderer Spitzenverbände unterscheidet: Während andere Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege dem föderalistischen Aufbau der BRD entsprechend strukturiert sind und die divergierenden Interessenlagen vorrangig dieser internen Strukturierung geschuldet sind, muss der DPWV darüber hinaus auch einen Modus zur Interessenartikulation für ideologisch viel stärker kollidierende Organisationen schaffen.²⁴

Strukturmerkmale der Wohlfahrtspflege

Die Erbringung personengebundener sozialer Dienstleistungen ist als Teil sozialer Rechte vor allem in den Sozialgesetzbüchern (SGB) verankert und lässt sich mittels verschiedener Strukturmerkmale charakterisieren (vgl. Boeßenecker/Vilain 2013: 12).²⁵ Das wichtigste stellt dabei das als dual bezeichnete Verhältnis zwischen freier und öffentlicher Wohlfahrtspflege dar. Demnach existiert die freie Wohlfahrtspflege dual zu einer öffentlichen, genießt dieser gegenüber jedoch eine Vorrangstellung. Das heißt, bei der Erbringung öffentlich finanzierter bzw. subventionierter sozialer Dienstleistungen werden bzw. wurden die freien, nicht-kommerziellen Anbieter bis in die 1990er Jahre sozialpolitisch privilegiert.²⁶ Die Vorrangstellung dieser sogenannten freien Anbieter vor den öffentlichen wird dabei gefasst unter den Begriff der Subsidiarität²⁷ welche »angelegt [ist, C.L.] als Pflicht zur Selbsthilfe einerseits sowie als Vorrang der freien gegenüber der öffentlichen Wohlfahrtspflege andererseits« (Grunow/Olk 2007: 980). Exemplarisch kann dies anhand der Jugendhilfe veranschaulicht werden. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) regelt in diesem Bereich das Zu-

24 Beispielhaft verdeutlicht das Ute Gerhard an den Autonomen Frauenhäusern (vgl. Gerhard 1986).

25 Seit Mitte der 1990er Jahre ist dieses System einer starken Veränderung unterworfen, auf die später eingegangen wird.

26 Zur Kritik an der Rede von Privilegierung siehe Rock 2010.

27 Zur Geschichte des Begriffs und der Praxis der Subsidiarität: vgl. Sachße 2003. Der Staat trägt auf seinen unterschiedlichen föderalen Ebenen (Gemeinde, Kreis, Stadt) die Verantwortung für die Bereitstellung sozialer – materielle als auch persönliche – Hilfen. Die öffentlichen Träger werden jedoch im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen nur dann aktiv, wenn freie Träger in diesem Bereich nicht tätig sind. Die geistesgeschichtlichen Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips liegen in der liberalen Gesellschaftstheorie des 18. und 19. Jahrhunderts und in der katholischen Soziallehre des 19. und 20. Jahrhunderts.

sammenwirken von Politik, Verwaltung und Verbänden. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe – meist die Kommunen – haben dabei die Planungshoheit inne, während sie von der Erbringung eigener Leistungen jedoch absehen, wenn diese von freien Trägern erbracht werden können (vgl. Stöbe-Blossey 2001: 163).

Neben der Vorrangstellung der freien vor der öffentlichen Wohlfahrt sind die Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege durch die Spitzenverbände in das politisch-administrative System inkorporiert. Damit existiert neben einer vertikalen Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern auch eine horizontale:

»Sind die kommunalen »Basisorganisationen« vorrangig mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen befaßt, so besteht die Hauptaufgabe der übergeordneten Instanzen in der Koordination der Aktivitäten der Untergliederungen, in der Beschaffung von finanziellen und legitimatorischen Ressourcen sowie der Erbringung von Serviceleistungen für die untergeordneten Organe (etwa Rechtsberatung, fachliche Supervision, Informationsverarbeitung etc.)« (Heinze/Olk 1981: 107)

Diese übergeordneten Ebenen sind Teil der Gesamtverbände, stellen aber meist eigene Organisationseinheiten – die meist auch als eigenständig eingetragene Vereine konstituiert sind – dar.

Nicht nur die Spitzenverbände selbst bezeichnen sich als *anerkannt*, sondern auch in wissenschaftlichen Untersuchungen wird ihnen dieser Status zugewiesen.²⁸ Dabei existiert – wie später ausführlicher dargestellt wird – keine rechtliche Grundlage für diese Anerkennung; sie ist vielmehr eine historisch gewachsene Handlungsroutine zwischen staatlichen Akteuren und den Spitzenverbänden; jedoch mit einer ebenso hohen Wirkmächtigkeit wie gesetzliche Regelungen.²⁹ Die korporatistische Staat-Verbände-

28 So nennt sich der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband* in seiner aktuell gültigen Satzung vom 22.04.2010 als »anerkannter Spitzenverband« (Quelle: www.der-paritaetische.de/verband/wir-ueber-uns/die-satzung [aufgerufen am 21.02.2016]) In den aktuellen Selbstdarstellungen benennen sich die Spitzenverbände kaum noch als »staatlich anerkannt«. In den hier untersuchten Quellen bezeichnen sich die Verbände jedoch als solche. Das entspricht auch anderen wissenschaftlichen Untersuchungen zu diesem Thema (vgl. Hammerschmidt 2006). Es ist zu vermuten, dass ihnen diese Fehl-Etikettierung durch die bisherige wissenschaftliche Aufarbeitung selbst bewusst wurde.

29 Eine faktische Anerkennung erhalten die Spitzenverbände lediglich durch die Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (vgl. Rock 2010: 17). In dieser sind in § 23 jedoch auch weitere Verbände genannt. Neben den sechs Spitzenverbänden der BAGFW werden aufgezählt: Der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband e.V., Bund der Kriegsblinden in Deutschland e.V., Verband deutscher Wohltätigkeitsstiftungen e.V.,

Beziehung ist neben dem institutionalisierten, das heißt auf Dauer angelegten Einbezug der verbandlichen Organisationen in das politisch-administrative System auch durch personelle Querverbindung zwischen den Wohlfahrtsverbänden und anderen Organisationen charakterisiert.³⁰ So werden die verbandlichen Interessen in vielen Städten, Gemeinden und Kreisen über die Parteien in den politischen Entscheidungsprozess oder – wie im Fall des Jugendwohlfahrtsausschusses³¹ – direkt über die Verbände integriert (vgl. Thränhardt 1986: 48). Darüber hinaus besteht die Vertretungsfunktion in gesetzlich vorgegebenen Gremien bzw. unter Beteiligung von staatlichen Stellen, z. B. Bundes- und Landespflegeausschuss, Arbeitsgemeinschaft nach dem Sozialhilfegesetz oder dem Kinder- und Jugendhilfegesetz.

Die spezifische Einbindung der Verbände in das politisch-administrative System lässt eine Trennung beider Sphären nur aus einer organisationssoziologischen Sicht zu. Das heißt, die Bereiche sind nur aufgrund spezifischer Organisationen, die durch abgrenzbare Organisationsstrukturen mit auf Dauer angelegten Satzungen gekennzeichnet werden können, voneinander zu unterscheiden. Handlungsziele und Personen sind dagegen nicht immer nur einer Sphäre zuordenbar. Eine angemessene politikwissenschaftliche Erfassung der Funktion der Wohlfahrtsverbände wurde daher durch »die lange Zeit vorherrschende ›pressure-group-Orientierung der liberal-pluralistischen Verbändetheorien [...] verhindert« (Heinze/Olk 1981: 95).

Neben unterschiedlichen Trägern sozialer Dienste, die verschiedene Organisationsformen³² annehmen, existieren auch unterschiedliche Formen der Finanzierung. Diese basiert bei Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege auf öffentlichen Zuwendungen, Erstattungen durch die Sozialleistungsträger sowie auf Spenden und Mitgliederbeiträgen (vgl. Schmid

Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V., Sozialverband VdK Deutschland e.V.

30 So besteht bspw. eine historisch gewachsene Nähe zwischen den konfessionellen Verbänden und den jeweiligen Religionsgemeinschaften sowie zwischen der *Arbeiterwohlfahrt* (AWO) und der Sozialdemokratie.

31 Zum Jugendwohlfahrtsausschuss ausführlicher: Münder 1987. Der JWA ist neben der Verwaltung Teil des zweigliedrigen Jugendamtes. Im JWA wird auf lokaler Ebene über die Bereitstellung von Einrichtungen, Angeboten, Hilfen und Förderungen für Minderjährige entschieden (vgl. Münder 1987: 91).

32 Die Träger sozialer Dienste können öffentlich, verbandlich oder privat sein und dabei jeweils verschiedene Organisationsformen, wie ein eingetragener Verein, ein Amt oder eine gGmbH sein (vgl. Grunow 2011: 239).