

## Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege

*Matthias Möhring-Hesse*

Trotz gegenteiliger Unkenrufe ist der bundesdeutsche Wohlfahrtsstaat eine ausgesprochen dynamische Veranstaltung (Lessenich 2003). So lassen sich auch für die Zeit seit den 1990er Jahren und auch im Bereich der sozialstaatlich verantworteten Sozialen Dienste strukturelle Veränderungen feststellen, darunter auch Veränderungen bei der Erbringung von Sozialen Diensten durch Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege (vgl. Bode 1013; Schmid 2011): Die vormaligen, für den bundesdeutschen Sozialstaat typischen Privilegien der Freien Wohlfahrtspflege wurden aufgelöst. Deren Einrichtungen wurden so mit gewerblichen Leistungserbringern gleichgestellt. Nicht zuletzt dadurch wurde ein verschärfter Wettbewerb zwischen den Anbietern von Sozialen Diensten um ihre sozialstaatliche Beauftragung ausgelöst, durch den sie einem starken Kosten- und Qualitätsdruck ausgesetzt sind. Zugleich unterliegen sie auf dem Wege des „Kontraktmanagements“ einer kontinuierlichen Preis- und Qualitätskontrolle. Zumeist wurde von einer „Objekt-“ auf eine „Subjektsteuerung“ umgestellt; in einigen Bereichen der Sozialen Dienste wurden dazu die NutzerInnen mit Kaufkraft ausgestattet und ihnen die Auswahl sowie die Beauftragung der Leistungserbringer überlassen – und sie zu KundInnen gemacht. Mit ihren NutzerInnen wurden auch die Leistungserbringer auf „Wohlfahrtsmärkte“ (vgl. Bode 2005; Nullmeier 2002; ders. 2004) gezwungen, um dort – in Konkurrenz zu anderen Anbietern – von KundInnen erwählt und mit der Erstellung von Sozialen Diensten beauftragt zu werden. Sowohl von den Akteuren entsprechender sozialpolitischer Reformen, als auch von den Akteuren in der Freien Wohlfahrtspflege, aber auch in der sozialwissenschaftlichen Beobachtung wurden diese Veränderungen als tiefgreifender Systemwechsel betrieben, erfahren bzw. beschrieben – und zwar als ein Systemwechsel in der „Umwelt“ der Freien Wohlfahrtspflege, wenn diese etwa auf Wohlfahrtsmärkte gezwungen wurden, und als einer in deren „Innenwelt“, wenn etwa die ökonomische Rationalisierung der Freien Wohlfahrtspflege und deren „halbe Modernisierung“ analysiert wurde (vgl. Dahme et al. 2005).

Inzwischen ist eine gewisse Entspannung eingeleitet – zumindest bei dem Leitungspersonal der Freien Wohlfahrtspflege und bei den sozialwissenschaftlichen Beobachtern. Das Leitungspersonal signalisiert, dass sie den Systemwandel erfolgreich gemanagt und ihre Einrichtungen auf die neuen Bedingungen von verschärftem Wettbewerb und „Kontraktmanagement“ eingestellt haben. Durch ihr erfolgreiches Management konnte der Betrieb ihrer Einrichtungen – zumeist – gesichert und die Freie Wohlfahrtspflege insgesamt auf dem für die Bundesrepublik gewohnt hohen Niveau gehalten, in Teilen sogar ausgebaut werden. Auch von sozialwissenschaftlicher Seite wird inzwischen eine hohe Kontinuität bei der Freien Wohlfahrtspflege festgestellt (vgl. Schroeder 2017). Man konstatiert deren stabilen Anteil an den weiter anwachsenden Sozialen Diensten oder zunehmende Beschäftigten- und Leistungszahlen in deren Einrichtungen. Selbst wenn mit den sozialstaatlichen Reformen ein Rückgang der Freien Wohlfahrtspflege intendiert gewesen wäre, ihn hat es nach den durchgesetzten Veränderungen nicht gegeben – und folglich hat die Freie Wohlfahrtspflege für den bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat auch nicht an Bedeutung verloren. Im Gegenteil: Der für ihn typische „Wohlfahrtsmix“ hat sich über die Reformen hinweg durchgehalten; und darin hat sich einmal mehr die hohe, wenngleich dynamische Kontinuität des deutschen Sozialstaats bestätigt.

Gegenüber dieser Kontinuitätsbehauptung wird in diesem Beitrag auf den Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege fokussiert und folglich die Diskontinuität trotz der unbestreitbaren Kontinuität betont. Die Freie Wohlfahrtspflege, so soll argumentiert werden, unterliegt einem tief greifenden Formwandel der sie ausmachenden Institutionen und Aktivitäten – und zwar einem *destruktiven* Formwandel, sofern man die strukturellen Veränderungen von den mit dem Begriff „Freie Wohlfahrtspflege“ gemeinten Zuschreibungen und Erwartungen her beurteilt. Sie entwickelt sich in der Bundesrepublik prächtig, aber sie entwickelt sich in eine Richtung, dass sie immer weniger die Freie Wohlfahrtspflege ist, die man unter dem Begriff „Freie Wohlfahrtspflege“ u.a. in normativer Absicht erwartet, – und dies obgleich die Institutionen, an die diese Erwartungen adressiert werden, in hoher Kontinuität bestehen. Mithin handelt dieser Beitrag über die langsame Auflösung der Freien Wohlfahrtspflege bei gleichzeitiger Stabilität ihrer Institutionen.

Um in diese Richtung argumentieren zu können, müssen zunächst die im Begriff „Freie Wohlfahrtspflege“ enthaltenen Zuschreibungen und die konnotierten Erwartungen erhoben werden. Dies geschieht in Art einer hi-

storischen Rekonstruktion der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland (1.). Auf dieser Grundlage kann als Folge der angesprochenen strukturellen Veränderungen ein Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege festgestellt werden (2.). Dieser Formwandel hat zugleich einen Wandel der bundesdeutschen „Wohlfahrtsgesellschaft“ (3.) und des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates zur Folge (4.). Dass sich in den Überlegungen über die vier Schritte hinweg und in den dabei benutzten Begriffen Übertreibungen eingeschlichen haben, soll von vornherein zugestanden werden. Sie mögen helfen, das Gemeinte zumindest verständlicher zu machen und angesprochene Entwicklungen deutlicher werden zu lassen.

### *1. Die Freie Wohlfahrtspflege – ein historisches Fundstück*

Sieht man die Freie Wohlfahrtspflege als einen besonderen, nämlich gemeinnützigen Typ von Anbietern Sozialer Dienste, dann begreift man sie *erstens* von ihrem Gegenstand, nämlich den Sozialen Diensten, und stellt sie mit gewerblichen Anbietern von Sozialen Diensten gleich; *zweitens* spezifiziert man sie durch ihre Gemeinnützigkeit und unterscheidet sie darüber von den gewerblichen Anbietern. Durch historische Rekonstruktion lässt sich zumindest für Deutschland deutlich machen, dass die Freie Wohlfahrtspflege mit einem solchen Verständnis unterbestimmt ist, dass sie dem Begriff nach mehr umfasst und man daher von der Freien Wohlfahrtspflege auch mehr als die Erbringung von Sozialen Diensten und mehr als Gemeinnützigkeit erwartet, zumindest bislang erwartet hat und erwarten durfte.

Als sich in Deutschland das auszubilden beginnt, was man in sozialpolitischen Diskursen „Sozialstaat“ und in sozialwissenschaftlichen Zusammenhängen „Wohlfahrtsstaat“ nennt, hatte es der Staat damit zu tun, dass seine sozialpolitischen Gestaltungsansprüche bereits „besetzt“ waren. Im Bereich der Sozialen Dienste traf er auf die kommunale und die kirchliche Fürsorge, beides zumeist stark differenziert und regional unterschiedlich ausgeprägt. Indem der Staat selbst auf diesem Feld aktiv wurde, standen Gestaltungsansprüche in Opposition, wobei diese Opposition von den sozialpolitischen Akteuren gesehen und politisch angeschärft wurde. Vermutlich ist es der besonderen bikonfessionellen Situation in Deutschland geschuldet, dass diese Opposition zu keiner der beiden Seiten, stattdessen in eine sozialstaatlich dominierte Kooperation von Sozialstaat und Freier Wohlfahrtspflege aufgelöst wurde – und dass diese Kooperation unter dem

katholisch-kirchlich angebotenen Begriff der Subsidiarität legitimiert wurde. Unter den Bedingungen eines konfessionell gespaltenen Christentums konnte jedenfalls dem protestantisch geprägten Staat die Nächstenliebe nicht überlassen werden; – und zugleich konnte man der anti-etatistisch gestimmten (katholischen) Konfession nicht subsidiäre Förderung und der etatistisch gestimmten (protestantischen) Konfession nicht der Status einer „öffentlichen Körperschaft“ zusprechen, ohne die jeweils andere Konfession gleichermaßen zu begünstigen. In der Sache und dem Begriff nach akzeptierte der deutsche Wohlfahrtsstaat jedenfalls die Gestaltungsansprüche der ihm äußerlichen Akteure – und suchte diese durch subsidiäre Förderung unter seinen eigenen Gestaltungsansprüchen zu bringen. Die ihm gegenüberstehenden Akteure, zunächst die Kirchen, akzeptieren hingegen die Gestaltungsansprüche des Staates und fügten sich – im Gegenzug zu ihrer sozialstaatlichen Förderung – in das staatlich organisierte Leistungsspektrum ein und nahmen zugleich Einfluss darauf. Die Kirchen bildeten dazu formal eigenständige Organisationen, die Wohlfahrtsverbände, gleichsam als Ausgründungen der Kirchen außerhalb der von den Kirchen vertretenen Sphäre (Lehner 2006). Über diese Ausgründungen konnten sie eigene und weitreichende Gestaltungsansprüche gegenüber dem Sozialstaat vertreten; zugleich konnten sie sich den Gestaltungsansprüchen des sich entwickelnden Wohlfahrtsstaates unterordnen und sich in dessen Arrangement einordnen. Damit wurden die für Deutschland so typische Freie Wohlfahrtspflege und die ebenso typische Kooperation von Wohlfahrtsstaat und Freier Wohlfahrtspflege begründet. Neben den christlichen Kirchen wurden auch andere, wengleich wenige Organisationen und Milieus in die Freie Wohlfahrtspflege eingelassen und damit zugleich zur Kooperation mit dem Wohlfahrtsstaat angehalten.

Auf diesem für Deutschland typischen Pfad vertreten die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege eigene, d.h. auch eigensinnige, dabei weitreichende Ansprüche an die Gestaltung der sozialen Verhältnisse. Soziale Dienste erbringen sie als ein Moment ihrer weitreichenden Gestaltungsansprüche. Für die verschiedenen Akteure der Freien Wohlfahrtspflege, vor allem für die Wohlfahrtsverbände lassen sich diese Ansprüche unterschiedlich spezifizieren, wobei vermutlich vor allem deren Abmischung jeweils spezifisch ist. Übergreifend und in diesem Sinn allgemein können folgende Ansprüche genannt werden: Die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege haben *erstens* politische Gestaltungsansprüche bezüglich der sozialen Ordnung und insbesondere bezüglich des sozialstaatlichen Leistungsangebots; sie beanspruchen *zweitens*, zu den gesellschaftlichen, dem Sozialstaat voraus-

liegenden Solidaritäten beizutragen und gesellschaftliche Ressourcen der Wohlfahrtsproduktion zu mobilisieren, und *drittens*, gesellschaftlich schwache Interessen advokatorisch zu vertreten – und diese vor allem gegenüber dem Sozialstaat, auf den Menschen mit schwachen Interessen in besonderer Weise angewiesen sind. *Viertens* und *nicht zuletzt* nehmen sie für sich in Anspruch, die Organisationen oder Milieus, aus denen heraus sie ausgegründet bzw. von denen sie gegründet worden sind, zu vertreten und deren Gestaltungsansprüche zu realisieren. Für den Bereich der christlichen Kirchen heißt dies zum Beispiel, dass sich sowohl Diakonie als auch Caritas als Vollzugsformen „ihrer“ Kirchen verstehen, also für sich nicht nur in Anspruch nehmen, dass sie Teil ihrer Kirchen sind, sondern auch, dass sie in ihren Aktivitäten „außerhalb“ dieser Kirchen etwas Wesentliches dieser Kirchen verwirklichen, dass ihre Kirchen über ihre Aktivitäten diakonisch handeln und dadurch zu genau den Kirchen werden, die sie zu sein beanspruchen.

Dass sie Soziale Dienste erbringt, ist *ein*, wenngleich *konstitutives* Moment der von der Freien Wohlfahrtspflege vertretenen Gestaltungsansprüche. Dieses Moment ist mit den jeweils anderen Momenten verknüpft. Dadurch liegt die Bedeutung davon, Soziale Dienste zu erbringen, nicht allein in den Sozialen Diensten und des daraus erwachsenden Nutzens für die sie in Anspruch nehmenden Menschen. Darüber hinaus sind Soziale Dienste auch Mittel, um die jeweils anderen Gestaltungsansprüche zu realisieren, sind also z.B. Mittel der Solidaritätsarbeit, des sozialpolitischen Engagements oder der advokatorischen Interessenvertretung. Dass sie Soziale Dienste erbringt, begründet eine eigenständige Expertise, die sie – etwa bei der advokatorischen Vertretung schwacher Interessen – auch gegenüber dem Sozialstaat in Anspruch nimmt und dazu in sozialpolitischen Debatten in Anschlag bringt. Ihre Tätigkeit im Bereich der Sozialen Dienste nutzt man als „Argument“ gegenüber sozialstaatlichen Institutionen, die auf eine reibungslose Erbringung dieser Dienste und deshalb auf die kontinuierliche Erbringung angewiesen sind, – und nehmen so Einfluss auf diese. Zwischen den unterschiedlichen Aufgabenfeldern der Freien Wohlfahrtspflege bestehen Wechselwirkungen und in diesem Zusammenhang wird die Erbringung von Sozialen Diensten strategisch eingebunden. Dabei sind die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege nicht frei, welche Sozialen Dienste sie erbringen und welche nicht. Häufig müssen bestimmte Dienste in Reflex auf andere Gestaltungsansprüche erbracht werden, z.B. die Pflege und Gesundheitsdienste im Bereich der kirchlichen Wohlfahrtspflege als Ausdruck davon, dass sich die Kirchen nicht zuletzt

gegenüber ihren eigenen Mitgliedern im Falle von deren Pflegebedürftigkeit und Krankheit auf diese besondere Form des Bruder- und Schwesterndienstes verpflichtet sehen.

Die Gestaltungsansprüche der Akteure der Freien Wohlfahrtspflege korrespondieren mit entsprechenden Erwartungen ihrer jeweiligen Stakeholder, von denen sie nicht nur institutionell abhängig sind, sondern auch programmatisch „fremdbestimmt“ werden. Sie haben *erstens* in einem ausreichenden Maße den Erwartungen derjenigen Organisationen und Milieus zu entsprechen, aus denen heraus sie gegründet wurden und in deren Stellvertretung sie sich außerhalb dieser Organisationen und Milieus für die soziale Wohlfahrt engagieren. Auch wenn sie außerhalb stehen und sich außerhalb engagieren, müssen die Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen von diesen als die „ihren“ erkannt und anerkannt werden. Erwartungen bestehen *zweitens* von Seiten der an Sozialen Diensten beteiligten Professionen. Deren Ansprüche müssen nicht nur bei der Erbringung von Sozialen Diensten, sondern auch bei sozialpolitischen Aktivitäten und in der advokatorischen Interessenvertretung – bei Strafe öffentlicher Blamage – erfüllt werden. In besonders starker Weise machen *drittens* sozialstaatliche Institutionen ihre Erwartungen geltend, zumal wenn sie diese in Auflagen bei der subsidiären Förderung bzw. der Finanzierung überführen können. Schließlich und *viertens* müssen die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege den Erwartungen der sozialpolitisch interessierten Öffentlichkeit genügen. In Wahrnehmung insbesondere ihrer politischen Gestaltungsansprüche und der advokatorischen Interessenvertretung „bespielen“ sie diese und geraten spätestens dadurch unter deren kritische Aufsicht. Die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege haben diese unterschiedlichen und keineswegs gleichgerichteten Erwartungen so zu vermitteln, dass sie diesen (mehr oder weniger gut) zugleich genügen und in deren Vermittlung als eigenständige und zugleich als einheitliche Akteure auftreten können. Eigenständig und eigensinnig sind sie vor allem darin, wie sie die ihnen obliegenden Fremdbestimmungen miteinander vermitteln. Allerdings wirken sie an den an sie adressierten Erwartungen immer auch selbst mit. Sie nehmen *erstens* Einfluss auf ihre „befreundeten“ Organisationen und Milieus und beeinflussen *zweitens* u.a. durch eigene Ausbildungsstätten die Entwicklung der für sie relevanten Professionen; sie nehmen *drittens* auf die sozialstaatlichen Institutionen Einfluss und wirken *viertens* an der sozialpolitisch interessierten Öffentlichkeit mit und somit auf die öffentliche Meinung ein.

Mit diesem historisch entfalteten Begriff der Freien Wohlfahrtspflege wird dessen Bedeutung aus kontingenten „Fundstücken“ dessen erhoben, was erst nach seiner Entstehung und Entfaltung sowie erst in einer systematisierenden und abstrahierenden Zusammenschau als „die Freie Wohlfahrtspflege“ bezeichnet wurde. Dieser Begriff ist kontextuell gebunden, ergibt sich nämlich aus der besonderen Situation in Deutschland. Wenn gleich also der entfaltete Begriff der „Freien Wohlfahrtspflege“ kontingent und kontextuell ist, ist er für eben diesen Kontext bedeutsam – und prägt die Erwartungen, die man in diesem Kontext an die Freie Wohlfahrtspflege hat – und vor allem meint, berechtigterweise haben zu dürfen.

## 2. Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege

Beginnend mit der Reform des Jugendwohlfahrtsgesetzes und der Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung wurde das Feld der Sozialen Dienste und dabei vor allem die Arbeitsbedingungen der Freien Wohlfahrtspflege auf diesem Feld strukturell verändert: Zwar werden die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege – (nur) in diesem Sinne die bis dahin sozialrechtlich vorgeschriebene „Subsidiarität“ fortsetzend – weiterhin mit der Erbringung von Sozialen Dienste beauftragt und damit der „Wohlfahrtsmix“ fortgesetzt. Jedoch werden sie als Folge der veränderten Konditionen ihrer Beauftragung „vereindeutigt“, werden zunehmend zu *nur noch* (formal) gemeinnützigen Anbietern von sozialstaatlich erwünschten Sozialen Diensten und deswegen zu direkten oder indirekten Auftragnehmern des diese Dienste gewährleistenden Wohlfahrtsstaates. Das, was sie zuvor *auch* waren, sind sie zunehmend *nur*. Dadurch können die Einrichtungen der Freie Wohlfahrtspflege dem zuvor entfalteten Begriff von Freier Wohlfahrtspflege immer weniger genügen. In diesem Sinn erzwingen, so wird im Folgenden argumentiert, die sozialstaatlich betriebenen Veränderungen einen Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege – und genauer: einen für die Freie Wohlfahrtspflege destruktiven Formwandel.<sup>1</sup>

---

1 Während die strukturelle Wandel der Sozialen Dienste gut erforscht ist und folglich die dazu folgenden Ausführungen auf einer validen Empirie aufliegen, sind die daran anschließenden Ausführungen zum Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege, der „Wohlstandsgesellschaft« und des Wohlfahrtsstaates systematisch erschlossene Annahmen mit einigen Fallbeispielen und Indizien als Bestätigung. In sozialwissen-

Traditionell entsprechen weder Soziale Dienste, noch die sie erstellenden Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege dem Bild, das man sich in der Betriebswirtschaftslehre von Betrieben und deren Betriebswirtschaft macht. Zum Beispiel sind die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, wie angesprochen, gegenüber ihrem „output“, also den Sozialen Diensten oder genauer: deren Nutzen, nicht gleichgültig; und sie sind in der Definition dieses „outputs“ nicht eigenständig, sondern von politischen Setzungen des Sozialstaats, von Standards von Professionen sowie von Erwartungen „befreundeter“ Organisationen und Milieus abhängig. Auch spielt die in der Betriebswirtschaftslehre privilegierte Effizienz traditionell allenfalls in Teilbereichen der Sozialen Dienste eine zentrale Rolle, weil professionell und programmatisch bestimmte Leistungserbringer ihren „output“ nicht sinnvoll von ihrem verfügbaren „input“ bestimmen können.

Dadurch, dass sie in einem verschärften Wettbewerb und in einigen Bereichen auf Wohlfahrtsmärkten gestellt wurden, dadurch, dass die die Auflagen der sozialstaatlichen Auftraggeber und deren laufende Qualitäts- und Kostenkontrollen erfüllen bzw. bestehen müssen, wurden die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, die mit der Erbringung Sozialer Dienste beschäftigt sind, prekär „gemacht“: Sie müssen ihren Bestand gegenüber einem dynamischen und unsicheren Umfeld selbst und immer wieder aufs Neue sichern – und können sich dabei weder auf eine sozialstaatliche Refinanzierung, noch auf eine dauerhafte Absicherung durch die ihnen nahestehenden Organisationen und Milieus verlassen. Aus dem ehemaligen Mittel, der Einrichtung, wird damit der eigentliche Zweck – und aus dem Zweck, nämlich der Erbringung bestimmter, den Einrichtungen auferlegter Sozialer Dienste, wird – im Modus ihres erfolgreichen „Absatzes“ – ein Mittel (Lutz 2008: 4). Mit ihrem Bestand als primären Zweck werden die Einrichtungen als Unternehmen gesehen; deren Leitungen werden in eine unternehmerische Verantwortung gesetzt und tragen nun ein unternehmerisches Risiko. In der Folge *werden* sie zunehmend zu Unternehmen, die in einer ungewissen Umwelt und bei Strafe des Untergangs bestehen müssen, – und deren Leitungen *werden* zu Unternehmern, die die innere Welt ihrer Unternehmen so steuern müssen, dass sie in einer ungewissen Umgebung bestehen.

---

schaftlichen Kontexten können sie bestenfalls Anlass für eine entsprechende Empirie geben.



Um als Unternehmen bestehen zu können, haben die mit der Erbringung von Sozialen Diensten beschäftigten Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege ihre innere Ökonomie auf die einer Betriebswirtschaft nach dem Vorbild der Betriebswirtschaftslehre umgestellt bzw. umstellen müssen (vgl. Möhring-Hesse 2008). Zunächst einmal stehen zunehmend betriebswirtschaftlich Qualifizierte in der Leitung der Einrichtungen, während die dort beschäftigten Professionellen an Bedeutung verlieren oder sich in Richtung Betriebswirtschaftslehre oder „Sozialmanagement“ umschulen oder zumindest umdenken müssen. In Folge ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung machen sich die Einrichtungen gegenüber ihrem „output“ gleichgültig. Zwar ist die Erbringung von Sozialen Diensten weiterhin als Sachziel vorgegeben, jedoch wird dieses nun vom unternehmerischen Bestand der Einrichtung her gedeutet und operationalisiert. Gleichgültig machen sich die Einrichtungen auch gegenüber ihrem „input“ – und das sind vor allem die jeweils dort Beschäftigten. Wenngleich dies häufig unter aufwendig gestalteten „Unternehmenskulturen“ verdeckt wird, werden diese zum Mittel der unternehmerischen Sicherung der Einrichtungen, obgleich diese faktisch vor allem aus deren Stellen „bestehen“. „Output“ und „input“ unterstehen einer „Prozesskontrolle, die sich auf präzise umrissene „Produkte“ und die zu deren Erstellung einkalkulierten Kosten bezieht“ (Bode 2013: 235) und die die Effizienz bei der Erstellung dieser Produkte zu optimieren sucht. So werden die zu erstellenden Dienste mit möglichst niedrigem Aufwand und d.h. zu möglichst geringen Kosten bei der von den Auftraggebern erwarteten bzw. von den Leistungserbringern aus professionellen und programmatischen Gründen versprochenen Qualität erbracht, werden also die Kosten der Erstellung möglichst ohne Qualitätseinbußen, zumindest ohne den Auftraggebern oder den NutzerInnen auffallenden Einbußen, minimiert (vgl. Dahme et al. 2005: 366). Der „output“, also die von Auftraggebern oder NutzerInnen intendierte Nutzen der Sozialen Dienste, werden als (mehr oder weniger) harte Vorgaben genommen, während die Kosten des „inputs“, allen voran die Kosten der beschäftigten MitarbeiterInnen, als variable und damit strategische Größe betrachtet werden.

Um die innere Ökonomie unter diese Prozesskontrolle zu bringen, werden eindeutige Verantwortlichkeiten und (gerne auch schlanke) Hierarchien etabliert – und im Gegenzug Formen der kollegialen Beratungen und der professionsbezogenen Führung zurückgefahren. „Emergente (sich aus dem Zusammenspiel der Organisationsakteure „von selbst“ ergebene) Prozesse“ (Bode 2013: 237) treten in den Hintergrund, wenn sie von der be-

triebswirtschaftlichen Führung nicht gezielt verhindert werden. Schließlich wurde in der internen Kommunikation, vor allem aber in der Kommunikation nach „außen“ und dabei insbesondere mit den sozialstaatlichen Auftraggebern sowie den in ihrem Auftrag kontrollierenden Agenturen die Sprache betriebswirtschaftlicher Ökonomie und d.h. über wenige Kennzahlen und bipolaren, zumindest aber quantifizierenden Geltungskriterien eingeübt. Auf diesem Wege lassen sich nicht alle Ansprüche an Soziale Dienste gleichermaßen gut kommunizieren, geschweige denn gleichberechtigt aushandeln. Daher unterliegen die innere und äußere Kommunikation den Vereinseitigungen, die mit der ihnen abverlangten betriebswirtschaftlichen Sprache systemisch verbunden sind.

Der induzierte Wettbewerb, in dem sich die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege zu bewehren haben, findet gegenüber einem einzigen Auftraggeber und zu dessen Vorteil statt – und wurde von Seiten des Sozialstaates mit Aussicht auf genau diesen Vorteil durchgesetzt. Entsprechend ist es zum Ziel der unternehmerischen Führung geworden, in (inzwischen in der Regel) öffentlichen Ausschreibungsverfahren von sozialstaatlichen Institutionen mit der Erbringung von Sozialen Diensten beauftragt zu werden. Während die sozialstaatliche Beauftragung für die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege weitgehend ohne Alternative ist, haben die sozialstaatlichen Institutionen eine Vielzahl von Anbietern zur Auswahl, die untereinander in Kosten und Qualität der „angebotenen“ Sozialen Dienste konkurrieren. In Folge dieser Asymmetrie können die sozialstaatlichen Institutionen ihre Kontrollmacht steigern – und sich gegenteiligen Einflussversuchen seitens der Leistungserbringer weitestgehend entziehen. So werden die auf sozialstaatliche Aufträge angewiesenen Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege eindeutiger zu Anbieter der sozialstaatlich vorgesehenen Sozialen Dienste und unterstehen als solche der Kontrollmacht der diese Dienste in Auftrag gebenden sozialstaatlichen Institutionen.

Dies gilt auch für die Bereiche, in denen die Sozialen Dienste „vermarklicht“ und sowohl die Anbieter, mithin auch die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, als auch die NutzerInnen auf Wohlfahrtsmärkte gezwungen wurden, also etwa für die Pflege und die stationäre medizinische Versorgung. Zwar stehen die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege dort in einem direkten Gegenüber zu KundInnen, die ihnen Dienste gegen Geld „abnehmen“. Doch sind diese keineswegs Souverän ihrer Nachfrage. Ihnen stehen vielmehr sozialstaatliche Institutionen im Rücken, die ihre Nachfrage steuern, sie mit der notwendigen Kaufkraft für eine vorgezeichnete Nachfrage versorgen und die Erbringung der „einge-

kaufen“ Sozialen Dienste nach eigenem Ermessen kontrollieren. So hat der Sozialstaat zwar Wohlfahrtsmärkte geschaffen, diese aber gerade so, dass er die Nachfrage auf diesen Märkten definiert und sich zugleich hinter den KundInnen versteckt, dass er zudem die korrekte Erfüllung der von ihm definierten Nachfrage durchsetzen und dies als Verbraucherschutz ausgeben kann. So hat der Sozialstaat in diesen Bereichen die Kontrollmacht über die Sozialen Dienste und die sie erbringenden Anbieter keineswegs an NutzerInnen abgetreten. Vielmehr übt er seine Kontrollmacht auf dem „Umweg“ über die KundInnen sowie als deren Anwalt aus – und dies verstärkt und zugleich in (zumindest ideologisch) verdeckter Weise.

Über die Beauftragung der Leistungserbringer hinaus betreibt der Sozialstaat „Kontraktmanagement“ und sichert auf diesem Wege seinen direkten Einfluss (auch) auf die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege – und dies sowohl hinsichtlich der Prozesse der Leistungserbringung und deren Kosten, als auch hinsichtlich der Qualität der zu erbringenden Dienste. Für alle relevanten und kostenintensiven Hilfeformen ist seit Ende der 1990er Jahre der Abschluss von Leistungsvereinbarungen vorgeschrieben. In diesen werden nicht nur die zu erbringenden Leistungen und die dafür sozialstaatlich aufzubringende Refinanzierung „vereinbart“; geregelt wird darüber hinaus, zu welcher Qualität die Leistungen erbracht und mit welchen Indikatoren die Qualität bemessen wird, dass und wie der Auftraggeber laufend über Ressourceneinsatz und Auftrags Erfüllung Bericht erhält und wie bei Abweichungen verfahren wird. Auf diesem Wege sichern sich die sozialstaatlichen Institutionen ihren Einfluss auf die Erstellung der in Auftrag gegebenen Sozialen Dienste; und sie sorgen zugleich für einen Rückfluss von Informationen, ohne dass die Leistungserbringer auf diesem Weg ihrerseits Einfluss auf ihre Auftraggeber gewinnen können. Dies gilt ähnlich auch auf den Wohlfahrtsmärkten: Um die NutzerInnen vor der Übermacht der Leistungserbringer zu schützen, aber auch um Sorge dafür zu tragen, dass die ihnen zugeteilte Kaufkraft ausreichen, um qualitativ hochwertige Dienste in Anspruch nehmen zu können, kontrollieren sozialstaatliche Institutionen die Preisgestaltung der Leistungserbringer sowie die Qualität der erbrachten Leistungen – und dies nach mehr oder weniger eigenen Maßstäben.

Ausgegebenes Ziel der sozialpolitisch angestoßenen Entwicklungen ist es, die Kontrolle des Sozialstaates über die Erbringung der von ihm vorgesehenen Sozialen Dienste und dazu gerade auch die Kontrolle über die mit der Erstellung dieser Dienste beauftragten Leistungserbringer zu erweitern. Zugleich soll der entgegengesetzte Einfluss der Leistungserbringer

und dabei der traditionelle Einfluss der Freien Wohlfahrtspflege auf den Sozialstaat und auf dessen Auftragsvergabe reduziert, soll die korporatistische Symbiose von Wohlfahrtsstaat und Freier Wohlfahrtspflege zerschlagen werden. Unter diesen Bedingungen bestand zwischen diesen beiden eine Dialektik wechselseitiger Kontrolle; und genau diese Dialektik sollte aufgebrochen werden. In diesem Anliegen erwiesen sich die sozialpolitischen Reformen als überaus erfolgreich: Die Grenze zwischen Wohlfahrtssozialstaat auf der einen und Leistungserbringer (sowie NutzerInnen) auf der anderen Seite wurde hochgezogen, die Einflussmöglichkeiten des Sozialstaats auf die Leistungserbringer (sowie die NutzerInnen) wurden gestärkt, hingegen deren Einflussmöglichkeiten auf die sozialstaatlichen Institutionen geschwächt.

In Folge der verstärkten Kontrolle durch den Staat wird bei den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege das für sie typische Netz unterschiedlicher „Fremdbestimmungen“ durch verschiedene Stakeholder verzerrt. Der Sozialstaat setzt sich gegenüber den jeweils anderen Stakeholdern in den Vordergrund und wird mit seinen Erwartungen und Ansprüchen dominant. Die für die Freie Wohlfahrtspflege bislang mühsame Arbeit, die Ansprüche der verschiedenen Stakeholder zu vermitteln und darin institutionell und programmatisch etwas Eigensinniges „herzustellen“, wird dramatisch vereinfacht – und darauf konzentriert, die sozialstaatlichen Erwartungen zu erfüllen und entsprechende Auflagen zu bedienen. Hingegen müssen sie die Erwartungen und Ansprüche ihrer anderen Stakeholder mit Hinweis auf die Notwendigkeiten des Anbieterwettbewerbs oder der Wohlfahrtsmärkte relativieren, wenn nicht zurückstellen. Der durch den Wettbewerb sowie mit den Wohlfahrtsmärkten geschaffene Schein von Notwendigkeiten sowie das ihnen aufgezwungene „unternehmerische Selbst“ bietet ihnen einen Grund, bei den anderen Stakeholdern um Verständnis dafür zu werben, dass man sich den sozialstaatlichen Erwartungen und Auflagen beugt, sich aber den ihnen entzieht.

Verändert haben sich schließlich auch die Konstellationen innerhalb der Wohlfahrtsverbände. Inzwischen werden sie von den Einrichtungen, zumal den großen unter ihnen, dominiert, die mit der Erbringung der sozialstaatlich beauftragten und deshalb im „rauen Wind“ des Anbieterwettbewerbs und der Wohlfahrtsmärkte bestehen müssen. Die Zugehörigkeit zu ihren Wohlfahrtsverbänden wird für die Einrichtungen zu einem strategischen Kalkül, weswegen wiederum die Wohlfahrtsverbände ihnen hinreichend gute Gründe für ihre Zugehörigkeit bieten und ihnen möglichst wenige Belastungen bereiten müssen. Dadurch werden sie stärker zu Service-

und Lobbyagenturen, die für die Leistungserbringer vor- oder übergelagerten Serviceleistungen sowie politisches Lobbying und Gremienrepräsentation erbringen. Hingegen geraten andere und abweichende Aufgaben in den Hintergrund, werden z.T. als eigenständige Aufgabenbereiche ausdifferenziert und in die Ränder ausgelagert. Bestenfalls wird so die für die Freie Wohlfahrtspflege typische Multifunktionalität noch fortgeführt. Aber auch dann wird das einstige *Wechselverhältnis* zwischen den unterschiedlichen Aufgaben zur Erbringung von Sozialen Diensten unterbrochen.

Möglicherweise gilt dies alles für das Tätigkeitsfeld der Flüchtlingshilfe nicht – und möglicherweise ist die Flüchtlingshilfe deswegen ein „Glanzstück“ einer Freien Wohlfahrtspflege, wie man sich diese ihrem Begriffe nach vorstellt (vgl. Rada u.a. 2017). Weil die Unterstützung der nach Deutschland geflohenen und fliehenden Menschen sozialstaatlich nicht hinreichend „bedacht“ wurde, wird die – angesichts eines respektablen Staatsversagens – betriebene Flüchtlingshilfe bislang nicht entsprechend beauftragt und kontrolliert. So aber kann die Freie Wohlfahrtspflege auf diesem Feld sowohl ihre professionelle Expertise, als auch ihre Multifunktionalität sowie ihre Bindung an die ihr jeweils nahestehenden Organisationen und Milieus realisieren – und gerade so das Staatsversagen in diesem Bereich kompensieren helfen.

### *3. Wandel in der „Wohlfahrtsgesellschaft“*

Unter verschiedenen Stichworten wurde die Einbettung der Freien Wohlfahrtspflege in die dem Staat vorgelagerte, gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion ausgewiesen. Mit dem Begriff „Subsidiarität“ wurde eine gesellschaftlich, gegenüber dem Staat eigensinnige und eigenständige Wohlfahrtsproduktion „entdeckt“ und „gehegt“, die der Staat, deren Eigensinn achtend, subsidiär unterstützt. Später wurde dann mit „Korporatismus“ auf die über die Freie Wohlfahrtspflege laufenden Vermittlungen zwischen Wohlfahrtsstaat und Gesellschaft fokussiert – und zwar in beiden Richtungen: sowohl die Vermittlung sozialstaatlicher Entscheidungen und Aktivitäten in die Gesellschaft hinein als auch die Vermittlung gesellschaftlich relevanter Interessenlagen in sozialstaatliche Entscheidungen. Mit der Verindeutigung der Freien Wohlfahrtspflege als Leistungsanbieter, mit deren Umstellung auf Unternehmen und der „Verbetriebswirtschaftlichung“ ihrer inneren Ökonomie verändert sich die Beziehung der Freien Wohlfahrtspflege sowohl zur sozialpolitisch interessierten Öffentlichkeit als auch ge-

genüber den ihr jeweils nahestehenden Organisationen und Milieus – und in der Folge dieser Veränderungen verändern sich auch die gesellschaftlichen Grundlagen des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates.

Über viele Jahrzehnte hinweg hat die Freie Wohlfahrtspflege ihre Sozialen Dienste überaus erfolgreich mit ihren sonstigen Tätigkeiten verbinden und sie vor allem auch als Beleg ihrer Expertise und ihrer Seriosität im sozialpolitischen Bereich relevant machen können. Dass dabei immer auch eigene Interessen im Spiel waren, wurde zwar auch öffentlich thematisiert und damit die Selbstlosigkeit der Freien Wohlfahrtspflege bestritten. Doch wurde der enge Konnex zwischen sozialarbeiterischer Expertise und sozialpolitischem Engagement über die Jahrzehnte hinweg anerkannt. In dem Maße, wie nun aber die veränderte Handlungslogik der Freien Wohlfahrtspflege öffentlich manifest wird, gerät sie unter ein systemisches Misstrauen: Leistungsanbietern, die soziale Dienste im eigenen unternehmerischen Interesse und daher wie gewerbliche Anbieter anbieten, gebührt ein Misstrauen, nicht nur was die Motive ihres Engagements, sondern auch was deren Marketingversprechen und deren Verlässlichkeit angeht. Im Vergleich zu gewerblichen Anbietern besteht dieses Misstrauen vermutlich sogar verstärkt, insofern man sich an einstige Ansprüche der Freien Wohlfahrtspflege – möglicherweise noch durch deren eigenes Marketing angeregt – erinnert und ihr aus dieser Erinnerung heraus weder ein unternehmerisches Selbstinteresse, noch eine betriebswirtschaftliche Betriebsführung, vielleicht nicht einmal die Kundenorientierung gegenüber ihren NutzerInnen noch die Arbeitgeberorientierung gegenüber ihren Beschäftigten zugesteht. Inzwischen darf man allgemein vermuten und darf man auch öffentlich sagen, dass die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege „aus demselben Stoff“ wie ihre gewerbliche Konkurrenz sind; und zugleich gesteht man ihnen – und dies im Gegensatz zur gewerblichen Konkurrenz – genau dies nicht zu. Man erwartet von ihnen eine Selbstlosigkeit, von der man zugleich weiß, dass sie nicht besteht. Dieses Misstrauen unterminiert auch die von der Freien Wohlfahrtspflege bis heute beanspruchte Solidaritätsarbeit, ihr sozialpolitisches Engagement und – mehr noch – die advokatorische Vertretung von schwachen Interessen. Denen, die immer mehr zu Unternehmen werden und in diesem Sinn eigene Interessen verfolgen, traut man immer weniger zu, gemeinsame Interessenlagen zu organisieren, geschweige denn schwache Interessen oder Gemeinwohlbelange zu vertreten. Öffentliche Bemühungen in genau dieser Richtung werden verdächtigt, doch nur „im eigenen Interesse“ zu liegen. Dieses Misstrauen wird in der Freien Wohlfahrtspflege inzwischen selbst ge-

füttert, indem der staatlich induzierte Wettbewerb zwischen Leistungsanbietern in einen politischen Wettbewerb überführt wird (vgl. etwa Cremer 2015), man sich nun wechselseitig der Vertretung bloß eigener Interessen verdächtigt und so einander die advokatorische Interessenvertretung desavouiert. Auf das ihnen entgegentretende Misstrauen reagieren die Wohlfahrtsverbände und investieren inzwischen verstärkt in Öffentlichkeitsarbeit und fahren Kampagnen. Ebenso bemüht man sich um eine Professionalisierung der Lobbyarbeit etwa gegenüber den sozialpolitischen EntscheidungsträgerInnen. Womöglich verstärken sie dadurch aber nur das Misstrauen, auf das sie reagieren, so professionelle Öffentlichkeitsarbeit und strategisch geplantes Lobbying als Werbung „in eigener Sache“ wahrgenommen werden – und dann für die Freie Wohlfahrtspflege geradezu konträr wirken. Indem sie dem systemisch gebotenen Misstrauen bislang nichts wirksam entgegensetzen kann, verliert in der sozialpolitischen Öffentlichkeit eine bislang wichtige Stimme schleichend an Glaubwürdigkeit und damit an Relevanz. Dadurch aber verliert wiederum die sozialpolitische Öffentlichkeit, nämlich eine sie bislang maßgeblich anregende und sie wesentlich ausmachende Stimme.

Da zur Freien Wohlfahrtspflege und insbesondere zu der in diesem Rahmen betriebenen Verknüpfung von sozialarbeiterischer Expertise und sozialpolitischem Engagement (zumindest bislang) keine funktionalen Äquivalente bestehen, verliert die sozialpolitische Öffentlichkeit durch die Delegitimation der Freien Wohlfahrtspflege zudem an Expertise, genauer: diejenige Expertise, die sie eigenständig aufbringen und gegenüber dem Sozialstaat mobilisieren kann. Stattdessen sammelt sich das in der Erbringung von Sozialen Diensten einstellende Wissen bei den sozialstaatlichen Institutionen, indem diese das Produktionswissen den von ihnen beauftragten Leistungsanbietern über ihr Kontraktmanagement „entziehen“ kann. Deren Produktionswissen steht der sozialpolitischen Öffentlichkeit daher zunehmend nur noch in dem Maße zur Verfügung, wie es von sozialstaatlichen Institutionen nach eigenem Ermessen „veröffentlicht“ wird.

Indem die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege als Unternehmen und nach betriebswirtschaftlicher Maßgabe agieren, stoßen sie bei den ihren nahestehenden Organisationen und Milieus zunehmend weniger auf Akzeptanz. Dass sie den Notwendigkeiten des Wettbewerbs und der Wohlfahrtsmärkte „gehörchen“, aber immer weniger ihren Erwartungen und Ansprüchen genügen, frustriert diese Stakeholder – und schwächt deren Loyalität ihnen gegenüber. Im Gegenzug wird den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege zunehmend unverständlich, dass die ihnen nahestehende

henden Organisationen und Milieus Erwartungen hegen, die von ihnen als Unternehmen und unter betriebswirtschaftlicher Führung nicht mehr erfüllt werden können. Mehr noch: Insofern sich die nahestehenden Organisationen und Milieus selbst einer betriebswirtschaftlichen Modernisierung verweigern (können) und deswegen den Stand an Modernität und Effizienz nicht erreichen (müssen), den die Freie Wohlfahrtspflege inzwischen pflegt, werden ihnen diese kulturell fremd sowie die institutionelle und programmatische „Nähe“ zu diesen zum Problem.

Diese wechselseitige Entfremdung ist bei der kirchlichen Wohlfahrtspflege bereits weit fortgeschritten. Als Folge von deren „Verbetriebswirtschaftlichung“ gingen die Kirchen zumindest an einigen Orten und in einigen Bereichen der Sozialen Dienste in Distanz zu ihren Wohlfahrtsverbänden, zumindest aber zu ihren mit der Erbringung Sozialer Dienste beschäftigten Einrichtungen. Dabei richtet sich das Misstrauen aus den Kirchen vor allem gegen die betriebswirtschaftlichen Leitungen, denen man weder christliche Nächstenliebe, noch Loyalität zu den Kirchen zutraut. Das kirchliche Misstrauen richtet sich darüber hinaus zunehmend auch gegen Caritas und Diakonie. Insofern deren Einrichtungen eindeutiger zu Leistungsanbietern im Wettbewerb mit anderen Leistungsanbietern und darüber mit diesen ähnlich bis gleich werden, wird den Kirchlichen Wohlfahrtsverbänden insgesamt weniger zugetraut, Ausdrucksformen und Vollzug von Kirche zu sein. Über eine lange Zeit hinweg konnten die verfassten Kirchen von der öffentlichen Akzeptanz ihrer Wohlfahrtsverbände profitieren, die durchweg und deutlich höher war, als die der Kirchen selbst. Inzwischen erhoffen die Kirchen, mindestens aber Teile der Kirchen, durch Distanzierung von ihren Wohlfahrtsverbänden öffentliche Zustimmung erzielen zu können. Caritas und Diakonie habe, so heißt es inzwischen aus den Kirchen, auf ihrem erfolgreichen Weg im Anbieterwettbewerb und auf den Wohlfahrtsmärkten „die Menschen“ aus den Blick verloren und die Idee kirchlicher Nächstenliebe verraten. Bei weiter schrumpfenden Rückhalt aus ihren Kirchen werden die kirchlichen Wohlfahrtsverbände aber immer weniger „kirchliche Wohlfahrtsverbände“ sein können – und werden von den sozialstaatlichen Institutionen, aber auch in der sozialpolitischen Öffentlichkeit noch weniger als etwas Anderes wahrgenommen werden können, als Leistungsanbieter neben anderen Leistungsanbietern.

In dem Maße, wie diese für die kirchlichen Wohlfahrtsverbände angesprochenen Entwicklungen auch für die anderen Facetten der Freien Wohlfahrtspflege eintreten, in dem Maße also, in dem die Freie Wohl-



fahrtspflege „in den Händen“ entweder von Wohlfahrtsmärkten oder aber des Wohlfahrtsstaates gesehen werden, löst sich die für die Bundesrepublik typische Vorstellung auf, dass dem Wohlfahrtsstaat eine gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion vorgelagert ist. Eine erkennbare eigensinnige und eigenständige, nichtstaatliche und in diesem Sinn gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion findet dann jedenfalls nicht mehr im Rahmen der Freien Wohlfahrtspflege, dann aber allenfalls noch im Kleinen und in den privaten Haushalten statt. So aber verschwindet im gesellschaftlichen Selbstverständnis die dem Staat vorgegebene gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion. Entsprechende Bedarfe können dann nur noch an den einzig übrig gebliebenen Wohlfahrtsproduzenten, also an den Wohlfahrtsstaat adressiert werden.

Auch in dieser Frage erlebt die Freie Wohlfahrtspflege in der Flüchtlingshilfe gegenwärtig eine unerwartete Renaissance. Was die Unterstützung der nach Deutschland geflohenen und fliehenden Menschen angeht, funktioniert, so hat es zumindest den Eindruck, die Nähe der Freien Wohlfahrtspflege zu ihren Organisationen und Milieus. So lassen sich etwa die kirchlichen Wohlfahrtsverbände aus den Kirchen heraus auf ein entsprechendes Engagement verpflichten; zugleich finden Caritas und Diakonie in ihren Kirchen sowohl konkrete Unterstützung etwa durch Freiwillige als auch die migrationspolitische Unterstützung durch kirchliche Institutionen. Offenkundig „funktioniert“ in der Flüchtlingshilfe auch die Symbiose von Produktionswissen und sozialpolitischen Engagement – und wird die in der Flüchtlingshilfe erworbene Expertise öffentlich zugelassen und gehört. Für dieses Tätigkeitsfeld findet die Freie Wohlfahrtspflege den Zugang zur sozialpolitischen Öffentlichkeit und stößt dort auf Resonanz. Der Vorwurf, die Wohlfahrtsverbände würden bei der Flüchtlingshilfe doch nur eigene Interessen verfolgen, neue Geschäftsfelder sichern und staatliche Fördergeld einnehmen wollen, wird nur von migrations- und asylkritischen Akteuren mit rechtspopulistischem Hintergrund ausgespielt, die damit aber – zumindest noch – wenig Aufmerksamkeit, geschweige denn Zustimmung finden.

#### *4. Formwandel des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates*

Die stärkere Kontrolle über die Sozialen Dienste und über die Freie Wohlfahrtspflege war politisch gewollt – und demokratietheoretisch stark begründet (vgl. Möhring-Hesse 2015): Über entsprechende Verfahren und

Institutionen sind im demokratischen Staat einzig die sozialstaatlichen Institutionen hinreichend legitimiert – und haben Sorge dafür zu tragen, dass sie ihre Entscheidungen gesellschaftsweit durchsetzen können und nicht von einzelnen, ob einzelne NutzerInnen oder Anbieter sozialstaatlich vorgesehener Dienste, und auf Kosten von Beitrags- und SteuerzahlerInnen sowie zu Lasten der auf sozialstaatliche Leistungen angewiesenen NutzerInnen ausgenutzt werden. Eine auch nur annähernd gleichberechtigte Legitimation hat nach diesem Denken die Freie Wohlfahrtspflege nicht, weswegen sie als Anbieter von Sozialer Dienste gleich den gewerblichen Anbietern gesehen und wie diese „guten Gewissens“ unter staatliche Kontrolle genommen und gehalten wird. Sich der „Ausbeutung“ durch die Leistungsanbieter zu entziehen und – mehr noch – deren gesellschaftlichen Ressourcen zu „aktivieren“ sowie ein Höchstmaß an Effizienz bei der Verwendung staatlich bereitgestellter Ressourcen zu mobilisieren, ist also ein für den bundesdeutschen Wohlfahrtsstaat intendierter Wandel (vgl. Blanke/Platz 2005). Unter demokratietheoretischer Hinsicht sollte allerdings auch ein nicht intendierter Formwandel bemerkt werden, dass nämlich durch Entpolitisierung des Wohlfahrtsstaates sowie durch Wissens- und Informationsverluste bei den sozialstaatlichen Institutionen die demokratische Kontrolle des Wohlfahrtsstaates an Umfang und an Qualität „nachlässt“.

Zwar üben die sozialstaatlichen Institutionen auf dem Wege des intensivierte Wettbewerbs, der Wohlfahrtsmärkte und des „Kontraktmanagements“ eine verstärkte Kontrolle über Leistungserbringer und NutzerInnen aus. Sie verbergen diese Kontrolle aber hinter unpolitischen Prozessen des Wettbewerbs und der Märkte. In seiner Kontrolle der Sozialen Dienste versteckt sich der Sozialstaat mithin hinter den Instrumenten seiner Kontrolle – und tritt aus diesem „Versteck“ nur nach eigenem Belieben hervor, etwa über die Verfahren des Verbraucherschutzes. Die Ausweitung der sozialstaatlichen Kontrolle über die Sozialen Dienste geschieht im Modus des Verbergens, so dass deren Ergebnisse und nicht intendierten Folgen dem Sozialstaat selbst gar nicht zugerechnet werden – und ihm als etwas Unpolitisches gegenüberstehen, folglich politisch nicht verantwortet werden müssen. Selbst wenn der Wohlfahrtsstaat für Ergebnisse und Folgen eintritt, kann so getan werden, als würde er die ihm äußerlichen Markt- und Wettbewerbsversagen und eben nicht selbst verursachte Problemlagen und Verwerfungen bearbeiten. Insgesamt wird die sozialstaatliche Kontrolle der Sozialen Dienste, deren Gegenstände sowie deren Ergebnisse und Folgen entpolitisiert – und damit aber der demokratischen Kontrolle

entzogen. In dem Maße, wie das gelingt, entzieht sich der die Leistungserbringer und NutzerInnen kontrollierende Wohlfahrtsstaat selbst der demokratischen Kontrolle.

Zwar sehen die sozialstaatlichen Institutionen – etwa in ihren Leistungsvereinbarungen – den Rückfluss von Informationen aus dem Erstellungsprozess der von ihnen in Auftrag gegebenen Sozialen Dienste vor. Mehr noch: Dieser Informationsrückfluss wird strategisch geplant und kontinuierlich betrieben. In dem Maße, wie die über Sprache laufenden Verhandlungssysteme gekündigt wurden bzw. werden, wird den Leistungserbringern – trotz ihrer weitreichenden Berichtspflichten – die Möglichkeiten genommen, Informationen nach eigenen Vorstellungen und eigener Programmatik als relevant zu bewerten und den sozialstaatlichen Institutionen zukommen zu lassen, sie etwa über Defizite in der Auftragserteilung, nicht intendierte Nebenwirkungen der sozialstaatlich vorgesehenen Dienste, Versorgungsdefizite sowie gesellschaftliche Ressourcen ihrer Behebung in Kenntnis zu setzen. Zudem kann der über Kennzahlen koordinierter Informationsfluss zwar leicht verarbeitet, können deutlich mehr an Informationen eingesammelt und Reaktionen auf zuvor festgelegte Sachverhalte beschleunigt werden, jedoch fällt dabei eine Vielzahl komplexer Informationen etwa über die Bedarfslagen der NutzerInnen oder über die Möglichkeiten und Schwierigkeiten, sie in den jeweils vorgesehenen Dienstleistungen zu erfüllen, „unter den Tisch“. Schließlich können die sozialstaatlichen Stellen mit den weitreichenden, programmatisch aber vorab festgelegten Berichtspflichten nicht sicherstellen, dass die Leistungserbringer ihre Berichtspflichten nicht bei Bedarf unterlaufen und geforderte Kennzahlen jenseits der mit den NutzerInnen ausgehandelten und vollzogenen Diensten abliefern – und dabei eine Erfüllung von Kennzahlen und eine Effizienz vorgeben. Indem der Sozialstaat an Kontrollmacht über die Leistungserbringer gewinnt, verliert er insgesamt an Wissen, das diese in der Erbringung der Sozialen Dienste gewinnen. Dadurch nimmt er sich selbst die Möglichkeit, an diesem Wissen „zu lernen“ und auf diesem Wege sein Angebot an Sozialen Diensten zu verbessern.

##### *5. Zurück in die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege?*

Sollten diese Überlegungen trotz ihrer Übertreibungen und polaren Gegenüberstellungen überzeugen können, dann sollten sie Anlass dazu geben, sich in Sachen Freier Wohlfahrtspflege ehrlicher zu machen: Hat man

die Freie Wohlfahrtspflege zu Anbietern sozialstaatlich erwünschter Sozialer Dienste vereindeutigt und damit das komplexe Mehr der Freien Wohlfahrtspflege „beseitigt“ – und findet man das alles gut und richtig, dann sollte man von der Freien Wohlfahrtspflege nicht mehr als die Gemeinnützigkeit erwarten, die sie von ihrer gewerblichen Konkurrenz noch unterscheidet. Gegenteilige Versprechen sollte man aus der Freien Wohlfahrtspflege nicht mehr „annehmen“ bzw. als deren besonderes Marketing hinnehmen. Die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege müssten sich hingegen damit begnügen, sich öffentlich als professionelle, besonders gute und wegen ihrer Gemeinnützigkeit besonders sympathische Anbieter mit bewährten „Marken“ zu präsentieren. Sozialpolitisch müsste man lernen, dass alle darüber hinausgehenden Erwartungen an die Freie Wohlfahrtspflege ins Leere laufen müssen. Vor allem die ihr jeweils nahestehenden Organisationen und Milieus, allen voran die Kirchen, müssten entweder ihre sozialarbeiterischen und sozialpolitischen Gestaltungsansprüche aufgeben oder aber sie von ihren Wohlfahrtsverbänden „abziehen“ und in die eigenen Hände nehmen.

Sollte man allerdings auf eine Freie Wohlfahrtspflege nicht verzichten wollen, sollte man sie auch in Zukunft als ein wichtiges Element der bundesdeutschen „Wohlfahrtsgesellschaft“ und zugleich als ein Kooperationspartner des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates „haben“ wollen, dann wird man sich wohl „Rückschritte“ in der mühsam eingestellten Modernisierung des bundesdeutschen Sozialstaates erlauben müssen. Demokratietheoretisch ließen sich diese „Rückschritte“ gut begründen, sofern eine öffentlich engagierte, deswegen aber auch auf dem Wege der Öffentlichkeit kontrollierte Freie Wohlfahrtspflege eine eigene politische Legitimation hat – und mit dieser Legitimation auch Einfluss auf sozialstaatliche Institutionen und deren Entscheidungen haben sollte. Eine nicht von Unternehmen dominierte Freie Wohlfahrtspflege könnte dazu beitragen, die Sozialen Dienste zu politisieren – und dazu die in diesen Diensten „steckenden“ sozialstaatliche Vorentscheidungen transparent und damit auch verhandelbar zu machen. Über die sozialpolitische Öffentlichkeit könnte die Freie Wohlfahrtspflege Einfluss auf den Wohlfahrtsstaat (zurück)gewinnen und darüber auch die sozialpolitische Öffentlichkeit an Kontrolle über den Wohlfahrtsstaat.

*Literatur*

- Blanke, Bernhard/Pläß, Stefan (2005): Vom schlanken Staat zum aktivierenden Staat. Leitbilder der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Behrens, Fritz/ Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie.Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 23, Berlin: edition sigma 2005, S. 27-42.
- Bode, Ingo (2005): Einbettung und Kontingenz. Wohlfahrtsmärkte und ihre Effekte im Spiegel der neueren Wirtschaftssoziologie, in: Zeitschrift für Soziologie 34, Heft 4, 250-269.
- Bode, Ingo (2013): Die Infrastruktur des postindustriellen Wohlfahrtsstaats. Organisation, Wandel, gesellschaftliche Hintergründe, Wiesbaden: Springer VS.
- Cremer, Georg (2015): Die tief zerklüftete Republik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.4.2015, [<http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/deutschland-die-tief-zerklueftete-republik-13560353.html>]
- Dahme, Heinz-Jürgen; Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert; Burmester, Monika (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 61, Berlin: edition sigma.
- Lehner, Markus (2006): Caritas als Sozialunternehmen und Grundfunktion der Kirche, in: Manderscheid, Hejo/Hake, Joachim (Hg.): Wie viel Caritas braucht die Kirche – wie viel Kirche braucht die Caritas?, Stuttgart: Kohlhammer, 81-94.
- Lessenich, Stephan (2003): Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Lutz, Ronald (2008): Perspektiven der sozialen Arbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Heft 12–13/2008, S. 3–10.
- Möhring-Hesse, Matthias (2008): Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege, in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, Nr. 2, S. 141–160.
- Möhring-Hesse, Matthias (2015): Die Kehrseite dessen, was man gemeinhin „Ökonomisierung“ nennt. Zur Kritik der Verstaatlichung der sozialen Dienste, in: Ethik Journal, Jg. 3, Nr. 1, [[http://www.ethikjournal.de/fileadmin/user\\_upload/ethikjournal/Texte\\_Ausgabe\\_5\\_04\\_2015/Moehring-Hesse\\_Die\\_Kehrseite\\_dessen\\_\\_was\\_man\\_gemeinhin\\_\\_OEkonomisierung\\_\\_nennt\\_EthikJournal\\_3\\_2015\\_1\\_01.pdf](http://www.ethikjournal.de/fileadmin/user_upload/ethikjournal/Texte_Ausgabe_5_04_2015/Moehring-Hesse_Die_Kehrseite_dessen__was_man_gemeinhin__OEkonomisierung__nennt_EthikJournal_3_2015_1_01.pdf)]
- Nullmeier, Frank (2002): Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?, in: Süß, Werner (Hg.): Deutschland in den neunziger Jahren, Opladen: Leske+Budrich, 269-281.
- Nullmeier, Frank (2004): Vermarktlichung des Sozialstaats, in: WSI Mitteilungen 57, Heft 9, 495-500.
- Rada, Alejandro/Stahlmann, Anne (2017): Freie Wohlfahrtspflege und Sozialstaat. Profil und zivilgesellschaftlicher Mehrwert am Beispiel der Flüchtlingshilfe in Hessen (unter Mitarbeit von Wolfgang Kleemann), hg. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.), Frankfurt am Main, [[https://www.iss-ffm.de/lebenswelten/zusammenhalt/m\\_759](https://www.iss-ffm.de/lebenswelten/zusammenhalt/m_759)]

- Schmid, Josef (2011): Soziale Dienste im Wohlfahrtsstaat, in: Heinze, Rolf G. (Hg.): Handbuch Soziale Dienste, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 117-144.
- Schroeder, Wolfgang (2017): Konfessionelle Wohlfahrtsverbände im Umbruch: Fortführung des deutschen Sonderwegs durch vorsorgende Sozialpolitik?, Wiesbaden: Springer VS.
- Schubert, Herbert (Hg.) (2005): Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.