
Forschungslinien: Wohlfahrtsstaat – Kirchen – konfessionelle Wohlfahrtsverbände

2

In der folgenden Skizze werden zwei Typen von Forschungsarbeiten herangezogen, um sich den spannungsreichen Veränderungen im Verhältnis von Wohlfahrtsstaat, Kirchen und konfessionellen Wohlfahrtsverbänden zu nähern: Einerseits handelt es sich um grundlegende Studien zum Verhältnis von Kirchen und Wohlfahrtsstaat; andererseits um jene mittlerweile zahlreich gewordene Literatur, die sich mit dem Wandel bei den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden im Nachgang zu ihrer staatlich verantworteten Entprivilegierung befasst.

Bei den Erklärungsansätzen für die Entstehung, Funktionsfähigkeit und Legitimation von Wohlfahrtsstaaten dominierten lange Zeit funktionalistische sowie klassenspezifische Lesarten. In den letzten 30 Jahren hat jedoch auch die Rolle, die den Kirchen und ihnen nahestehenden Akteuren zukommt, ein größeres Interesse gefunden. Politikwissenschaftliche Studien, die den Rahmen für diese Fragestellung abstecken, sind mittlerweile zahlreich vorhanden (vgl. u. a. Willems und Minkenberg 2003; Pollack 2003; Behr und Hildebrandt 2006; Kahl 2006; Werkner und Liedhegener 2009; Hien 2012; Pollack und Rosta 2015). Dabei kristallisiert sich die Einschätzung heraus, dass die These einer Säkularisierung der Gesellschaft nicht zielführend ist. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen die Diskussionen zum Modernisierungsbegriff aus gesellschafts- und sozialtheoretischer Perspektive (Joas und Knöbl 2004): Es seien vielmehr Prozesse der Entkirchlichung im Hinblick auf die sogenannten „Volkskirchen“ bei einer gleichzeitigen Renaissance religiöser Phänomene im öffentlichen Raum zu beobachten.

In der internationalen sozialwissenschaftlichen Wohlfahrtstaatsforschung wurde seit Ende der 1970er Jahre versucht, die Antriebskräfte des Wohlfahrtsstaates theoretisch in vergleichender Perspektive zu klären. Mit dem Buch „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990) legte der dänische Politikwissenschaftler Gøsta Esping-Andersen eine Typologie vor, die seither als Referenz in der Wohlfahrtsstaatsdiskussion gilt. Er zeigt, dass die im internationalen Vergleich divergen-

ten Ausprägungen von Wohlfahrtsstaatlichkeit auf komplexe institutionelle Konfigurationen zurückgeführt und Wohlfahrtsstaaten daher nicht primär entlang der Sozialstaatsquote unterschieden werden können. Zwar hat Esping-Andersen den Einfluss der Kirchen auf die sozialstaatliche Konstellation nicht explizit berücksichtigt, gleichwohl wurde dieser Einfluss auf die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in der sich anschließenden Debatte immer wieder aufgegriffen. Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatstyp wurde mehr oder minder mit dem Einfluss des Protestantismus identifiziert (Esping-Andersen 1990; Korpi 1978; Flora 1986). Der konservative Typ wurde auf den Einfluss des Katholizismus zurückgeführt (Stephens 1979; Huber und Stephens 2001).

Forschung, die sich der Entwicklung des Verhältnisses von Wohlfahrtsstaaten und Konfessionen widmet, kann neue Einsichten beitragen, um die programmatischen und innerorganisatorischen Wandlungsprozesse der Kirchen und der konfessionellen Wohlfahrtsverbände besser verstehen und bewerten zu können. Die Arbeiten von Philip Manow (2004, 2007, 2008) thematisieren die konfessionelle Grundierung der Wohlfahrtsstaaten. Manow zeigt, dass sich die Unterschiede zwischen den nationalen Wohlfahrtsstaaten mit den Konfessionen und ihren unterschiedlichen sozialpolitischen Vorstellungen erklären lassen. Er macht darauf aufmerksam, dass bislang zwar der Katholizismus relativ gut in seinem Einfluss auf die Genese des Wohlfahrtsstaates erforscht ist, es jedoch keine Entsprechung bei den Spielarten des Protestantismus gibt. Manow entwirft auch eine weitere Argumentationslinie, die für den Zusammenhang von Konfessionen und der Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten wichtig ist: Zu berücksichtigen seien die gesellschaftlichen Spaltungslinien, die institutionelle Struktur des Wahlsystems sowie die jeweils spezifische Form des Klassenkompromisses, auf dem Wohlfahrtsstaaten beruhen. Damit geraten vor allem christdemokratische Parteien in den Fokus der Aufmerksamkeit. Kees van Keesbergen (1995, 2008) hat gezeigt, dass der Einfluss dieser Parteien auf die politische Ökonomie der Wohlfahrtsstaaten bislang unterschätzt wurde.

Je weniger in der Forschung die klassenorientierte Perspektive auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates überzeugte, desto mehr wurden alternative Erklärungsmodelle benötigt. Hier bot sich zunächst die Erklärung an, nach der Wohlfahrtsstaaten auf politischen Koalitionen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen beruhen (Esping-Andersen 1985). Von hier aus lag es in der theoretischen Erklärungsperspektive nicht mehr allzu fern, auch konfessionelle Akteure, Motive und Konfliktlagen als Strömungen für die Erklärung zur Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten heranzuziehen. Inzwischen ist anerkannt, dass christdemokratische Parteien und damit verbundene soziale und konfessionelle Strömungen einen großen Anteil am Zustandekommen wohlfahrtsstaatlicher Politik haben. Allerdings gibt es noch immer wenig Literatur zu dieser politischen Richtung und zum Zu-

sammenhang von Christdemokratie und Wohlfahrtsstaaten. Van Keersbergen hat 1995 eine Studie vorgelegt, an die wiederum Manow anschließen konnte.

Diese Diskussion führte zu Überlegungen, wie das bundesrepublikanische Konsensmodell des „sozialen Kapitalismus“, das für Karl Gabriel das „sozial-katholische Modell des Sozialstaates“ darstellt (Gabriel 2003), genauer beschrieben werden kann (Gabriel und Reuter 2013). Die Ergebnisse dieser Forschungsrichtung bieten eine fruchtbare Grundlage für die weitere Untersuchung der programmatischen und interorganisatorischen Wandlungsprozesse.

In der Forschung eröffnete der Blick auf die konfessionellen und christdemokratischen Wurzeln des Wohlfahrtsstaates noch eine weitere Dimension: Während in der deutschen sozialdemokratischen Perspektive vor allem die Sozialversicherungen im Fokus standen, ist der konfessionelle Blick stark auf die sozialen Dienste und Leistungen intermediärer Organisationen wie der Wohlfahrtsverbände gerichtet. Sicherlich haben die Arbeiten des Caritas-Generalsekretärs Georg Cremer einen wichtigen Beitrag geleistet, um die veränderten Steuerungsmodi und deren Rezeption in den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden in ihrer Relevanz zu verstehen. Gleichwohl fehlt auch bei ihm der systematische Blick auf programmatische Ansätze einer vorsorgenden, befähigenden und sozialraumorientierten Sozialpolitik (z. B. Cremer et al. 2013).

Gabriel stellt daher fest, dass die „bisherige Forschung zum Sozialstaat den religiösen und konfessionellen Anteil am Sozialstaatsmodell des ‚sozialen Kapitalismus‘ nicht angemessen im Blick gehabt“ hat (2003, S. 194). Die Zukunft des sozialen Ausgleichs und des sozialen Kapitalismus hänge davon ab, inwieweit die beiden Kirchen Antworten in Bezug auf eine Lösung dieser Probleme bieten können. An diese Antworten sei auch die Zukunft des deutschen Sozialstaatsmodells gekoppelt. Gabriel vertritt hinsichtlich der Wirkung des sozialwirtschaftlichen Transformationsprozesses auf die Wohlfahrtsverbände die These, dass im Spannungsfeld zwischen kirchlicher Wertbindung, Ökonomie und Politik eine „prekäre Balance“ entstanden sei. Er sieht aber durchaus Chancen, dass die konfessionellen Wohlfahrtsverbände mit ihrem anwaltschaftlichen Eintreten für die Schwächsten in der Gesellschaft auf große Zustimmung stoßen (2005, S. 89).

Die jüngsten Forschungsergebnisse von Karl Gabriel und Hans-Richard Reuter (2013) sind Teil des DFG-Exzellenzclusters „Religion und Politik“ an der Universität Münster. In ihrem Beitrag zum Sammelwerk „Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Europa“ (Gabriel und Reuter 2013) machen sie die konfessionelle Prägung des korporatistischen Wohlfahrtsstaates deutlich. Allerdings fehlen detaillierte Analysen zu den beiden kirchlichen Wohlfahrtsverbänden.

Obwohl die Wohlfahrtsstaatsforschung dem Verhältnis von Kirchen und Sozialstaat mittlerweile in einer Reihe von Publikationen nachgegangen ist, fehlt für den deutschen Fall bislang eine systematische und übergreifende Untersuchung

(Kaufmann 1989a, S. 106). Der einflussreiche Soziologe Franz-Xaver Kaufmann hat in seinen Publikationen (2012, 2003, 1989b) den Zusammenhang von Katholizismus und Sozialpolitik intensiv bearbeitet und dabei die These formuliert, dass der bundesrepublikanische Wohlfahrtsstaat stark durch den Katholizismus geprägt wurde. Nicht nur die Bedeutung des Katholizismus, sondern auch die Einflüsse des Protestantismus auf die bundesdeutsche Sozialordnung spielten in den Arbeiten von Euchner et al. (2005) schon früh eine Rolle. Viel beachtete Beiträge zur Rolle des Protestantismus wurden von Traugott Jänichen (2010) und Christiane Kuller (2015) vorgelegt, die sich mit dem wirtschaftsethischen Profil und den protestantischen Debatten um den deutschen Sozialstaat auseinandersetzen.

Die konfessionellen Wohlfahrtsverbände gehören mittlerweile zu den intensiv erforschten Gegenständen. So hat neben Gabriel der ebenfalls aus der Schule Kaufmanns stammende Soziologe Michael Ebertz eine Reihe von Publikationen zu den Wohlfahrtsverbänden und insbesondere zum Deutschen Caritasverband vorgelegt (1993; 2001). Aus einer eher historischen Perspektive widmeten sich Jähnichen et al. (2010) der Transformation der konfessionellen Wohlfahrtsverbände in den 1950er und 1960er Jahren. Auch Birgit und Elisabeth Fix (2005) haben in einer vergleichenden Studie die beiden kirchlichen Wohlfahrtsorganisationen untersucht. Zur Diakonie liegen ebenfalls wichtige Studien vor: So untersucht Herbert Haslinger (2008) die Diakonie aus der Perspektive der Sozialen Arbeit. Der Transformation der Diakonie im Kontext eines sich wandelnden Sozialstaates diskutiert ein Sammelband von Gabriel und Ritter (2005), der im Gefolge einer Tagung zum Themenfeld erschien. Schließlich behandeln die Schriften des Diakoniewissenschaftlichen Instituts der Universität Heidelberg seit 1989 in mehr als 50 Bänden sowohl Grundsatzfragen der Diakonie als auch den Organisationswandel diakonischer Arbeit.

Auch zum seit den 1990er Jahren stattfindenden Umbauprozess der dualen Wohlfahrtspflege ist bereits eine Fülle von Literatur erschienen, die sich mit den damit einhergehenden Konsequenzen für die konfessionellen Wohlfahrtsverbände befasst. Die Forschergruppe Dahme et al. (2005) setzt sich mit den Konsequenzen der sozialwirtschaftlichen Transformation für die Beschäftigten in den Verbänden auseinander. Dabei argumentieren die Autoren, dass durch die Ökonomisierung eine Vermarktlichung sozialer Dienste befördert werde, die von ihnen als „Modernisierung ohne Ziel“ charakterisiert wird. Diese führe u. a. dazu, dass das Subsidiaritätsverständnis zu Lasten der Wohlfahrtsverbände definiert werde. Hinsichtlich der Frage, wie die Wohlfahrtsverbände darauf reagieren, kommen die Autoren zu dem Ergebnis, „dass ausformulierte und diskutierte verbandspolitische Strategien zur Bewältigung der neuen Herausforderungen weitgehend fehlen. Die Aktivitäten sind daher kein Resultat einer verbandspolitischen Modernisierungsstrategie bzw. einer Stärken-Schwächen-Analyse durch die Verbände und

ihre Mitgliedsorganisationen, sondern sie reagieren lediglich auf externe, sozialrechtlich erzwungene Veränderungsprozesse“ (Dahme et al. 2005, S. 248). Dahme et al. sprechen angesichts verbandlicher Verhaltensweisen, die primär auf die Instrumente und nicht auf die Ziele gerichtet seien, von einer „halbierten Modernisierung“ (ebd.) der Verbände: Angesichts der „post-subsidiären“ und „post-korporativen“ Konstellation, die sich seit den 1990er Jahren eingestellt habe, müssten die Wohlfahrtsverbände ihre Identität zwischen ihrer Anwaltschaftsrolle und ihrer Rolle als marktwirtschaftliche Dienstleister klären. Die Autoren sehen für die konfessionellen Wohlfahrtsverbände die Gefahr, dass sie auf dem Markt durch private Anbieter und im politischen Raum durch Interessenorganisationen der Betroffenen ersetzt werden (ebd., S. 250 f.).

Boeßenecker und Vilain (2013) vertreten die Auffassung, dass mit dem Paradigmenwechsel der 1990er Jahre das „Ende des deutschen subsidiär geprägten Wohlfahrtskorporatismus“ (ebd., S. 11) eingeleitet worden sei. Die konfessionellen Verbände hätten, ebenso wie die anderen Verbände, „den geschützten Übergang in einen sich neu regulierenden Sozialmarkt“ angestrebt, was im Kern eine „passive Anpassungsstrategie“ sei (Boeßenecker und Vilain 2013, S. 305). Ähnlich wie Dahme et al. sehen sie auf Seiten der Wohlfahrtsverbände ein „offenkundiges Strategie- und Philosophiedefizit“, daran ändere auch die ubiquitäre Proklamation von advokatorischen Interessenvertretungsansprüchen nichts (ebd., S. 304 f.). Angesichts der veränderten Lage seien weder die Unterscheidung gemeinnütziger Wohlfahrtspflege und profitorientierter Sozialunternehmen noch die rechtlichen Sonderbedingungen für konfessionelle Wohlfahrtsverbände sinnvoll. Vielmehr sei die „Wahrnehmung und Übertragung öffentlicher Aufgaben an die uneingeschränkte Gültigkeit des öffentlichen Rechts zu binden“ (ebd., S. 309).

Auch Markus Jüster analysiert in seiner 2015 erschienen Arbeit die Folgen veränderter staatlicher Steuerungsvorgaben für die Sozialmärkte und die traditionellen Stärken der Wohlfahrtsverbände (Jüster 2015, S. 41). Seiner Beobachtung nach führt die Vermarktlichung und innere Verbetriebswirtschaftlichung in den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden zu einer Trennung der geschäftlichen Aktivitäten von denen des politisch-normativen Engagements. Er spricht in diesem Zusammenhang von einem „Strukturbruch“, der in der Caritas zur Gründung der „Arbeitsgemeinschaft karitativer Unternehmen“, in der Diakonie zur Entstehung des „Verbandes diakonischer Dienstgeber“ führte (ebd., S. 491). Jüsters Grundthese lautet, dass die Preisgabe neokorporatistischer Steuerung zugunsten einer Marktorientierung eine „verfehlte Modernisierung“ befördert habe: „Die Kernthese der vorliegenden Arbeit geht davon aus, dass die mit den Verinnerlichungen verbundenen Veränderungen zu starken Einbußen des traditionellen Selbstverständnisses führten, welche die Identität und Legitimität der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege dauerhaft in Frage stellen können. Dieser Prozess des

Legitimitätsverlustes wird hier als verfehlte Modernisierung bezeichnet“ (ebd., S. 480). Die Ökonomisierung sei durch eine passive Übernahme der neuen staatlich-marktlichen Vorgaben beantwortet worden, was zu einem einseitigen Modernisierungsprozess führe, den Jüster als „verfehlt“ charakterisiert. Zwar habe sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit deutlich erhöht, zugleich entfernten sich durch die Art und Weise dieser Modernisierung aber „die Wohlfahrtsverbände vom Gedanken der gelebten Solidarität“, womit das „freiwillige Engagement der Bürger in Wohlfahrtsverbänden (...) immer unwahrscheinlicher werde“ (ebd., S. 501). Aus „funktionalen Dilettanten“ seien „systemkonforme Opportunisten“ geworden. Charakteristisch für die Literatur zu den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden ist, dass die Themen einer vorsorgenden Sozialpolitik sowie einer Gemeinwesen- und Sozialraumorientierung kaum systematisch in die historischen Linien und organisatorischen Strukturen eingebettet und im Kontext des Strukturwandels des Sozialstaates diskutiert werden.

Konfessionelle Wohlfahrtsverbände im Umbruch
Fortführung des deutschen Sonderwegs durch
vorsorgende Sozialpolitik?

Schroeder, W.

2017, XII, 213 S. 2 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-16298-6