

Rede von Prof. Karl Gabriel

Es gilt das gesprochene Wort.

Von der Fürsorge zum „Marktbeschicker“? Standortbestimmung und Perspektiven der Freien Wohlfahrtspflege im sich wandelnden Sozialstaat.

I.

Wir sind in der jüdischen Gemeinde Düsseldorf, in der Synagoge, zusammen gekommen, um 50 Jahre Landesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen zu feiern. Lassen Sie mich bei dieser Gelegenheit daran erinnern, wie stark die jüdische Tradition die deutsche Wohlfahrtspflege mit geprägt hat. Die Anfänge reichen in das 19. Jahrhundert zurück. In der Sozialreform des späten 19. Jahrhunderts spielten jüdische Bürger eine zentrale Rolle. Sozialreformer jüdischen Glaubens traten früh für eine enge Kooperation zwischen öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege ein. Der „Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge“ war die Schaltstelle dieses Engagements. So überrascht es nicht, dass jüdische Bürger bereits im Jahr 1917 die Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden gründeten. Als sich 1926 die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege zum ersten Mal zur Arbeitsgemeinschaft, zur Liga, wie man damals sagte, zusammenschlossen, war die Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden selbstverständlich dabei. Der Zivilisationsbruch durch die Nationalsozialisten hat nicht verhindert, dass die Zentralwohlfahrtsstelle als Dachverband der jüdischen Gemeinden nach dem Krieg ihre Arbeit wieder aufnahm. Sie war selbstverständlich dabei, als 1949 zunächst von der britischen Militärregierung, dann von der Regierung Nordrhein-Westfalens, sechs Wohlfahrtsverbände anerkannt wurden. In der ersten Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in NRW von 1953 war sie als einer der drei religiös geprägten Spitzenverbände vertreten. Als sich am 12. Mai 1961 die sechs anerkannten Wohlfahrtsverbände mit ihren 17 Fachverbänden eine Satzung gaben und ihre Zusammenarbeit auf neue Grundlage stellten, war die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland ein unverzichtbares Mitglied der neuen Arbeitsgemeinschaft. Schon dies ist Grund genug, heute zu feiern.

Die Freie Wohlfahrtspflege gehört in besonderer Weise – dies macht der Blick auf die jüdische Wohlfahrtstradition nachdrücklich deutlich – zur Kontinuität, aber auch zur Besonderheit deutscher Geschichte. Nirgendwo in Europa, ja auf der ganzen Welt, hat sich in so ausgeprägtem Maße eine duale, eine die öffentliche und private Wohlfahrtspflege verbindende Struktur herausgebildet. Die Wurzeln sind im 19. Jahrhundert zu suchen. Das 19. Jahrhundert war gerade in Deutschland eine Epoche sowohl säkularer als auch religiöser Aufbrüche. Es war ein Jahrhundert der Säkularisierung wie eines der (zweiten) Konfessionalisierung. Die säkularen wie religiösen Bewegungen reagierten auf die mit den Revolutionen des Jahrhunderts verbundenen sozialen Umbrüche und Notlagen. Die Arbeiterbewegung griff zur Selbsthilfe, die nationale Bewegung wie auch die Freisinnigen gründeten Hilfevereine. In beiden christlichen Konfessionen wie im Judentum kam es zur Gründung von Vereinen der Hilfe von Mensch zu Mensch, die sich früh zu Spitzenverbänden zusammenschlossen. Eine wichtige Rolle

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



für die weitere Entwicklung spielten die beiden verlorenen Weltkriege. Für die Zeit nach dem ersten Weltkrieg beschreibt der Historiker Thierfelder die Lage treffend so: „Die Not war zu groß und die Finanzlage des Staates zu schlecht, als dass der Staat auf die freien Wohlfahrtsverbände hätte verzichten können“. So kam es in der Weimarer Republik zum Zusammenspiel von verbandlicher Wohlfahrtspflege und Sozialstaat. Der Zusammenschluss der Wohlfahrtsverbände zur Liga 1926 diente der geregelten Kooperation zwischen öffentlicher und verbandlicher Wohlfahrtspflege. Schon in der Sozialgesetzgebung Weimars griff man auf das Subsidiaritätsprinzip zurück, um das Verhältnis beider zu regeln und zu legitimieren. Nach dem 2. Weltkrieg wiederholte sich die Situation Weimars in noch krasserer Ausprägung. In der Zusammenbruchsgesellschaft der Jahre unmittelbar nach 1945 gab es keinen Staat, der im zerbombten und mit Millionen von Vertriebenen und Flüchtlingen konfrontierten Deutschland hätte Hilfe leisten können. Wiederum war für viele Jahre die Not zu groß und der Staat zu schwach als dass man auf die relativ schnell wieder aktiven Wohlfahrtsverbände hätte verzichten können. Vor diesem Hintergrund wird beides verständlich: der bald nach dem Krieg sich vollziehende Zusammenschluss der Wohlfahrtsverbände auch auf Länderebene, der in Nordrhein-Westfalen dann 1961 zur Besiegelung der Zusammenarbeit in einer formalisierten Satzung führte einerseits; und die Sozialgesetzgebung der frühen 60er Jahre in der Bundesrepublik andererseits, die den in der LAG vertretenen Wohlfahrtsverbänden – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – eine Vorrangstellung bei der Einrichtung von organisierten Hilfen einräumte.

II.

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen feiern heute gewissermaßen „goldene Hochzeit“. In guten und in schlechten Zeiten sind sie in den letzten 50 Jahren zusammen geblieben. Meines Erachtens gibt es auch heute gute Gründe, sich über diese Tatsache zu freuen. Einige dieser Gründe seien in Erinnerung gerufen:

1. Mit der LAG liegt ein historisch bewährtes Modell vor, wie religiöse und säkulare Kräfte in der deutschen Gesellschaft dauerhaft und in institutionalisierter Form fruchtbar kooperieren können. Lange Zeit blieb dieser Aspekt der Zusammenarbeit der Wohlfahrtsverbände gänzlich außerhalb des allgemeinen Bewusstseins. Wie uns das Aufflammen blutiger Kämpfe zwischen den Religionen und die Konflikte zwischen säkularen und religiösen Eliten an vielen Orten der Welt drastisch vor Augen führen, ist ein friedlicher Wettbewerb und Kooperation der Konfessionen und Weltanschauungen alles andere als selbstverständlich. Natürlich muss die Struktur der LAG immer wieder den neuen Entwicklungen des religiös-weltanschaulichen Pluralismus angepasst werden. Heute ist auch den entschiedensten Anhängern des Säkularismus klar, dass die Religionen auch in Zukunft ein Faktum bleiben werden. Gleichzeitig müssen alle Religionen die Realität eines eher wachsenden religiösen und weltanschaulichen Pluralismus anerkennen. Für die Zusammenarbeit der Religionen untereinander wie mit säkularen Kräften zum Wohl der Allgemeinheit besitzen wir in NRW mit der LAG ein bewährtes Modell. Dieses gilt es heute bewusst weiter zu entwickeln.
2. Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland und in NRW sind ein unverzichtbarer Teil des deutschen Sozialmodells. Es ist noch nicht lange her, da versuchte man uns mit großem Aufwand klar zu machen, dass dieses Modell überholt sei und längst

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



ausgedient habe. Nach den Erfahrungen der Wirtschaftskrise sind die Propagandisten der Neuen Sozialen Marktwirtschaft merklich stiller geworden. Was zeichnet das deutsche Sozialmodell vor allem aus? Es sind meines Erachtens zwei Merkmale: Vielfalt und sozialer Ausgleich. Die Wohlfahrtsverbände tragen entscheidend zur Vielfalt der Institutionen und Akteure bei, die in unserer Gesellschaft Verantwortung für die in Not geratenen Bürger zu übernehmen bereit sind. Sie bekennen sich zur Legitimation der Vielfalt zum Prinzip der Subsidiarität und halten damit den Gedanken des Vorrangs der Initiative von unten in der Gesellschaft wach. Gleichzeitig sind sie Träger des Gedankens des sozialen Ausgleichs in unserer Gesellschaft. Sie stehen dafür ein, dass Solidarität in Institutionen des sozialen Ausgleichs Gestalt gewinnt und nicht ein Gefühl bleibt, das man haben kann oder auch nicht. 50 Jahre Freie Wohlfahrtspflege in NRW ist meines Erachtens Anlass, sich darüber zu freuen, dass es Kräfte und Organisationen in unserem Land gibt, die mit ihrer Existenz für ein Sozialmodell der Vielfalt und sozialen Ausgleich stehen.

3. Die Wohlfahrtsverbände in NRW sind Teil eines starken sogenannten „Dritten Sektors“. Als Dritt-Sektor-Organisationen unterscheiden sie sich auf charakteristische Weise vom Staat und seinen Institutionen auf der einen Seite wie von gewinnorientierten Marktakteuren auf der anderen Seite. Gleichzeitig treten sie dort auf den Plan, wo die informelle Hilfe in der Familie, unter Nachbarn und Freunden nicht ausreicht, um Probleme wirksam zu lösen. Ihr Ort ist gewissermaßen der soziale Raum zwischen Familie, Staat und Markt. Ihrem Anspruch nach reichen sie in alle drei Sphären hinein, vermitteln zwischen ihnen, unterscheiden sich aber auch von allen dreien. Dritt-Sektor-Institutionen repräsentieren eine besondere Art des Handelns mit eigenen Motivationen und einer eigenen Rationalität. Deshalb können die Wohlfahrtsverbände sich in ihrem Handeln nicht einfach dem hoheitlichen, gesetzesförmigen Handeln der öffentlichen Hände anpassen. Sie dürfen aber auch in ihrer Motivation und Rationalität nicht zu reinen Marktakteuren werden, deren Effizienz legitimer Weise auf die Erzielung maximaler Gewinne ausgerichtet ist. Im Unterschied von Staat und Markt sind sie im Kern durch eine altruistisch-solidarische Handlungsform geprägt, dessen Effizienz sich am Wohl des Anderen bemisst. Der „Dritte Sektor“ ist durch einen eigenen Organisationstyp gekennzeichnet, den Nonprofit-Organisationen. Wo Organisationen dieses Typs Netzwerke knüpfen und miteinander interagieren, bilden sie einen eigenen Sektor jenseits von Staat und Markt. Heute spüren wir mehr denn je, dass wir ohne lebendige gesellschaftliche Kräfte jenseits von Staat und Markt nicht auskommen. Die Wohlfahrtsverbände sind es nicht allein, die den „Dritten Sektor“ bilden. Mit ihnen verfügt das Land NRW aber seit über 50 Jahren über starke und verlässliche Akteure des „Dritten Sektors“ im Sozialbereich. Auch dies erscheint mir Anlass genug, um heute zu feiern.

III.

In ihrem Selbstverständnis verpflichtet sich die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in NRW auf eine bestimmte Rolle in der Gesellschaft. Sie hebt die wertgebundene Pluralität der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die Vielfalt ihrer Einrichtungen und die Unterschiedlichkeit ihrer Ansätze und Methoden hervor. Gemeinsam sehen sich die Spitzenverbände als Gemeinwohl-Agenturen dem Wohl aller verpflichtet. Sie wollen in besonderer Weise Anwalt der Betroffenen sein. Gleichzeitig beanspruchen sie soziale Dienstleistungen anzubieten, die den Personenbezug ernst

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



nehmen und durch Akzeptanz, Eigenverantwortlichkeit und Ganzheitlichkeit geprägt sind. Nun – Papier ist bekanntlich geduldig. Deshalb spielt vielleicht für das tatsächliche Selbstverständnis der Spitzenverbände die Kritik an ihnen eine größere Rolle als Papiere. Normen und ihre Geltung lassen sich am besten an Normbrüchen erkennen. Und an Kritikern hat es den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege noch nie gefehlt. In den 70er und 80er Jahren konzentrierte sich die Kritik auf das Verhältnis zwischen Wohlfahrtsverbänden und Staat und Kommunen. Von „goldenen Fesseln“ war die Rede, die sich die Wohlfahrtsverbände durch die öffentlichen Hände hätten anlegen lassen. Nell-Breuning wies zu Recht darauf hin, dass die Wohlfahrtsverbände nicht per se das Subsidiaritätsprinzip für sich in Anspruch nehmen könnten. Das entscheidende Kriterium sei die Personennähe des Handelns. Wo die Verbände selbst große Bürokratien aufbauten, könne man nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass sie auch immer die personennäheren Akteure seien. Damit kamen die internen Strukturen und Handlungsvollzüge der Freien Wohlfahrtspflege in den Blick. Von sozialwissenschaftlicher Seite glaubte man einen gewissen funktionalen Dilettantismus bei den Wohlfahrtsverbänden am Werk. Erfolgreich seien sie hauptsächlich in der korporatistischen Beeinflussung der Politik und Sozialgesetzgebung zu ihren Gunsten. Nach unten hin würden sie sich im Sinne eines Kartells erfolgreich gegen Konkurrenten abschotten. Die Selbsthilfebewegung sei deshalb ein notwendiges Korrektiv gewesen. Die Kritik der 70er und 80er Jahre hat sicherlich dazu beigetragen, dass seit den 90er Jahren weitreichende Veränderungen in Gang kamen. In der Politik gewannen die Kräfte die Oberhand, die sich durch mehr Wettbewerb unter den Verbänden und die Zulassung neuer privatwirtschaftlicher Konkurrenten entscheidende Wohlfahrtsgewinne versprachen. Neue Steuerungsmodelle der öffentlichen Hände sollten das Kartell der Wohlfahrtsverbände aufbrechen und neuen Wind in die Sozialmärkte bringen. Seit die Kommunen zunehmend von ihren Finanzmitteln abgeschnitten wurden, nahm der Wettbewerb schnell ruinöse Formen an. Die Spitzenverbände selbst haben auf die neuen Herausforderungen reagiert. Ein flächendeckend eingeführtes Sozialmanagement hat den Dilettantismus in betriebswirtschaftlichen Fragen gründlich ausgeräumt. Auf allen Ebenen hat man sich dem Wettbewerb recht erfolgreich gestellt. Seitdem ist die Kritik an den Spitzenverbänden in charakteristischer Weise gekippt. Wie der Artikel von Walter Wüllenweber „Die Hilfsindustrie“ im Stern dieses Jahres exemplarisch zeigt, sind es jetzt die ökonomischen Erfolge, die zur Empörung Anlass geben. Wüllenweber spricht davon, dass die „Hilfsindustrie“ siebenmal so schnell wachse wie die übrige Volkswirtschaft. Als entscheidenden Mechanismus macht er die Einführung der Pauschale anstelle des Kostenerstattungsprinzips aus. „Die Hilfsindustrie“ – so Wüllenweber – „entwickelte sich zu einer Hochburg der Arbeitnehmersausbeutung, in deren Unternehmen Beschäftigungsverhältnisse wie bei Schlecker zum Alltag gehören“. „Wenn man einem einzelnen Menschen hilft und dabei Profit erwirtschaftet“ – so Wüllenweber weiter -, „ist der Anreiz groß, mehreren Menschen zu helfen. Betriebswirtschaftlich ist diese Logik zwingend“. So stecke hinter dem teuren Wirtschaftswunder der Hilfsindustrie das Faktum, dass die Hilfeorganisationen inzwischen hohe Gewinne durch Unterbietung der Pauschalen erwirtschafteten, diese aber nur in die Expansion des Angebots investieren könnten. So stehen die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege überraschend heute hauptsächlich wegen ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihres ökonomischen Erfolgs in der Kritik.

IV.

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



Freie Wohlfahrtspflege NRW

Die Wohlfahrtsverbände sollten meines Erachtens die Kritik ernst nehmen – aber auch nicht zu ernst. Sie ist als Seismograph wichtig, der anzeigt, wo die Gefährdungen der Freien Wohlfahrtspflege jeweils liegen. Welche Konsequenzen und Perspektiven ergeben sich – so möchte ich am Schluss fragen – aus meinen Überlegungen?

1. Lassen sie mich bei der Herausforderung durch den neuen religiösen Pluralismus beginnen. Die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege sollte ihre Bemühungen intensivieren, die Soziale Arbeit der Moscheegemeinden als 7. Wohlfahrtsverband in ihre Reihen aufzunehmen. Und dies nicht nur, weil damit die heilige Zahl 7 erreicht wäre. Ein klarer Wille und ein klares Signal der Arbeitsgemeinschaft kann sicher helfen, die Hindernisse auf Seiten der muslimischen Verbände und Gemeinden zu überwinden. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW sollte in dieser Frage eine entschiedene Vorreiterrolle einnehmen. Die dauerhafte Mitarbeit der muslimischen Sozialen Arbeit in der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg der Integration der muslimischen Mitbürger in NRW. Sie würde auch zeigen, dass eine religiös und weltanschaulich plurale, wertgebundene Wohlfahrtspflege auch heute ein zukunftsweisendes Potential besitzt.
2. Der Sozialstaat ist kein Selbstläufer. Schon gar nicht das anspruchsvolle deutsche Sozialmodell der Pluralität und des sozialen Ausgleichs. Wie es den sozialen Bewegungen des 19. Jahrhunderts seine Ursprünge verdankt, so bleibt es bis heute auf Kräfte und Bewegungen aus der Gesellschaft angewiesen. Die Politik allein kann das nicht richten. Deshalb ist es wichtig, dass die LAG sich ihrer Rolle als öffentlicher Akteur zu Gunsten sozialstaatlicher Verantwortung in NRW bewusst bleibt. Die Kampagnen „NRW bleibt sozial“ aus den Jahren 2003 und 2006 – waren ein guter Anfang, den es auszubauen gilt. Nur wenn die Wohlfahrtsverbände hier zusammenstehen und die Dringlichkeit des Anliegens erkennen, wird das Sozialmodell der Vielfalt und des sozialen Ausgleichs eine Zukunft haben. Gegenüber dem riesigen Werbeaufwand der in den Sozialmarkt drängenden privatwirtschaftlichen Kräfte haben die öffentlichen Hände wie die Freie Wohlfahrtspflege nichts vergleichbares anzubieten. Mit einem beliebigen Klick auf die ersten Seiten des Internets kann man sich davon leicht überzeugen. Desto wichtiger wird es für die Wohlfahrtsverbände, ihre gemeinsamen Anstrengungen zur Mobilisierung der Öffentlichkeit zu intensivieren.
3. Die Freie Wohlfahrtspflege ist meines Erachtens herausgefordert, sich neu auf Ihre Rolle als Akteur des Dritten Sektors zu besinnen. Weniger eine zu starke Anpassung an den Staat belastet heute die Identität der Freien Wohlfahrtspflege als vielmehr der Eindruck, dass viele ihrer Einrichtungen sich kaum mehr von gewinnorientierten Marktakteuren unterscheiden. Allein auf die Ausschüttung der Gewinne zu verzichten, reicht nicht aus. Das Handeln selbst darf nicht in erster Linie auf Gewinnerzielung ausgerichtet sein. Sonst schafft sich die Freie Wohlfahrtspflege selber ab. Staat und Kommunen müssen die eigenständige Rolle der Wohlfahrtsverbände in unserem subsidiären Sozialstaat respektieren. Mit unfairen Ausschreibungen sozialer Dienstleistungen schaden die öffentlichen Hände den Wohlfahrtsverbänden, aber auch sich selbst. Es ist meines Erachtens unerträglich, wenn ausgerechnet die Anbieter den Zuschlag erhalten, die sich an keine Tarife halten und die schlechtesten Arbeitsverträge anbieten. Mit Befristungen ihrer Arbeitsverhältnisse gehen die

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen



Freie Wohlfahrtspflege NRW

Kommunen ja inzwischen mit schlechtem Beispiel voran. Deshalb brauchen die Kommunen unbedingt eine bessere Finanzausstattung. Ein weiterer kritischer Punkt: Wo die Führungskräfte der Freien Wohlfahrtspflege mit dem Hinweis auf anderswo gezahlte Gehälter um Spitzenverdienste pokern, beginnt - wie das Sprichwort lautet – „der Fisch vom Kopf her zu stinken“. Wie sollen solche Führungskräfte glaubwürdig einen Handlungstyp repräsentieren und nach unten zur Geltung bringen, für den Geld nicht alles sein darf? Die Besinnung auf die eigene Wertbindung des Dritten Sektors muss glaubwürdig an der Spitze beginnen, soll sie eine Chance haben.

Lassen Sie mich schließen: Es gibt anlässlich des Jubiläums 50 Jahre LAG in Nordrhein-Westfalen viel zu feiern. Es gibt aber auch viel zu bedenken und viel zu tun. Dazu wünsche ich der LAG der Freien Wohlfahrtspflege in NRW gutes Gelingen. In diesem Sinne mit dem Abschiedsgruß der russischen Liturgie: Mnogaja leta: auf viele Jahre.

Gemeinsam für ein soziales Nordrhein-Westfalen

