

# Riskanter Korporatismus

## Der misslungene Angriff auf die Wohlfahrtsverbände als langfristiges Krisensymptom

Werner Schöning; Katharina Motzke

### Zusammenfassung

Für die sozialpolitischen Akteure zeigt sich der riskante Korporatismus in einer zunehmenden Konfrontation innerhalb und außerhalb des sozialen Sektors. Ein beispielhafter Angriff erfolgte vor einigen Jahren aus dem Institut der Deutschen Wirtschaft und war gegen die Wohlfahrtsverbände gerichtet. Auch wenn dieser Vorstoß konkret ins Leere lief, so sind doch seine schlichte Existenz und die nachfolgenden Reaktionen Indikatoren des langfristigen Krisensymptoms. Es stellen sich für die Theorie und Praxis der Wohlfahrtsverbände die Fragen, wie solche Risiken zu bewerten sind und wie sie sich strategisch bewältigen lassen.

### Abstract

For socio-political actors the danger of corporatism shows in increasing confrontations within and outside the social sector. An exemplary attack, directed against the welfare organisations, was made on the part of the Cologne Institute for Economic Research some years ago. Although the attempt failed, its sheer existence and the following reactions are indications of a long-term crisis symptom. Within the theory and practice of welfare organisations the questions arise as to how such risks are to be evaluated, and how they can be managed strategically.

### Schlüsselwörter

Wohlfahrtsverband – Sozialwirtschaft – Effizienz – Krise – Kritik – Reform – Korporatismus

### 1. Einleitung

Der gesellschaftliche Modernisierungsprozess definiert fortwährend zentrale Institutionen neu oder löst sie gar auf und erschafft andere. Waren es ursprünglich feudalistische Institutionen, die im Sinne des Kommunistischen Manifests „verdampften“ und „entweiht“ wurden, so diagnostizieren zeitgenössische Beobachter und Beobachterinnen seit einiger Zeit in Anlehnung an Ulrich Becks Begriffsschöpfung von der „Risikogesellschaft“ eine reflexive Moderne, die sich mit sich selbst beschäftigt. Das Normale, auf dem die gesellschaftlichen Institutionen der entwickelten Sozial- und Wirtschaftsordnung aufbauten, wird sowohl normativ als auch empirisch hinterfragt. Das Normale wird vom Riskanten verdrängt. Der Begriff des Risikos ist daher nicht zufällig dauer-

haft zu einem der Kernbegriffe der Diskurse in einer Vielzahl von Politikfeldern avanciert. Riskant sind die dabei anstehenden Entscheidungen wie auch der Versuch einer Risikovermeidung, riskant sind gesellschaftliche wie auch individuelle Situationen, riskant ist schließlich noch besser als völlig unsicher. Der Begriff der „riskanten Moderne“ (NoIte 2007, S. 22) repräsentiert die These, dass sich diese Risiken in einer Zeit zunehmender globaler Verflechtung nicht ausschalten, aber immerhin bearbeiten lassen.

Im folgenden Beitrag wird der Begriff der riskanten Moderne auf den Korporatismus (zum Überblick vgl. Sebaldt; Straßner 2004, S. 41 ff.) und hier insbesondere auf die sozialpolitischen Akteure angewendet und hinterfragt. Der Korporatismus in der Sozialpolitik ist ein Kind des Modernisierungsprozesses, wird als solcher schon länger einer kritischen Reflexion unterworfen und ist darüber hinaus für alle Akteure ein durchaus riskantes Arbeitsfeld: Verengte Verteilungsspielräume verstärken die innerverbandlichen Konflikte und senken die Hemmschwelle für Angriffe auf fremde Territorien. Auch wenn ein solcher Angriff, der vor einigen Jahren aus dem Institut der Deutschen Wirtschaft e.V. (IW) heraus erfolgte und gegen die Wohlfahrtsverbände in Deutschland gerichtet war, konkret ins Leere lief, so ist doch seine schlichte Existenz eine plastische Manifestation des langfristigen Krisensymptoms. Fraglich ist daher, wie sich solche Risiken des Korporatismus durch die sozialpolitischen Verbände bearbeiten und bewältigen lassen.

### 2. Riskanter Korporatismus in der Sozialpolitik

#### 2.1 Riskante Moderne und riskanter Sozialkorporatismus

Mit Blick auf den Korporatismus konkretisiert sich die riskante Moderne im Auftauchen neuer Interessen und Konfliktlinien. Dies führt erstens zu neuen innerverbandlichen Konflikten zwischen etablierten Verbänden und zweitens zur Organisation gänzlich neuer Interessen, die bislang unterrepräsentiert sind (NoIte 2007, S. 286). Beides zusammen bedeutet, dass sich die korporativen Akteure einer Stresssituation ausgesetzt sehen, die gleichermaßen strategisches wie taktisches Geschick erfordert.

Das grundsätzliche Konzept des Korporatismus, das auf verlässlicher Arbeitsteilung zwischen Staat und Verbänden beruht und bei Interessenkonflikten die Aushandlungslösungen in den Vordergrund stellt, ist in der riskanten Moderne im Sinne des Auftretens neuer Interessen und Akteure prekär geworden. In der Sozialpolitik zeigt sich diese Situation zum einen in der Aufkündigung etablierter und vermeintlich

gesicherter Strukturen, zum anderen aber auch in einer Politisierung der sozialen Dienste, deren Handlungsspielraum eingeschränkt wird und die sich zunehmender Erfolgskontrolle gegenübersehen (*Schönig 2007, Schönig 2004, Maaser 2003, S. 17*).

Jene Engführung der sozialen Dienste zeigt sich insbesondere in den Detailregelungen der Leistungsverträge, dem zunehmenden Rechtfertigungsdruck, der grundsätzlichen Befristung der Auftragsvergabe sowie deren taktischen Streuung an verschiedene Träger, die hierdurch – teile und herrsche – unter einem dauerhaften Wettbewerbsdruck stehen. So erodiert die Aktivierungspolitik maßgebend das deutsche Modell des kommunalen und bundesweiten Korporatismus, das ja von einer langfristigen und vertrauensvollen Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Verbänden ausging und im Kern auf verlässlichen Zuständigkeiten und der Ausschaltung von Wettbewerb fußte (dazu *Merten 1998, S. 157, Schäfer 2000, S. 220* sowie die Beiträge in *Dahme u. a. 2003*). Jene alte Verlässlichkeit ist heute im Zuge des Kontraktmanagements wesentlich geschwächt, da die alten Claims nun permanent gefährdet sind und ständig neu abgesteckt werden müssen.

Ausnahmen bestätigen diese Regel. So liegt ein zaghafter Ansatz der Wiederbelebung korporatistischer Strukturen auf kommunaler Ebene in den sozialraumorientierten Konzepten, in denen einem großen Träger und Wohlfahrtsverband für einen längeren Zeitraum die Federführung in einem Stadtteil übertragen wird. Hiermit sind verlässliche Budgets, ein gewisser Grad an Handlungsautonomie und vor allem eine wettbewerbsfreie Zone verbunden. Größere Städte haben hier den Vorteil, ihre Sozialräume einer Vielzahl von Trägern zuzuweisen und somit der lokalen Trägerlandschaft eine Grundausstattung gewährleisten zu können. Kommt es dann periodisch zu einer Neuausschreibung der Auftragsvergabe, so werden indes die Karten neu gemischt. Zwar ist dann der bisher zuständige Träger mit seiner bestehenden Infrastruktur in einer guten Position, erneut den Zuschlag zu erhalten, nur ist die typisch korporatistische Verlässlichkeit der eigenen Planung doch deutlich eingeschränkt.

Skeptiker sehen schon länger insbesondere den kommunalen Korporatismus mit einer anwaltschaftlichen Funktion der Wohlfahrtsverbände als „Auslaufmodell“ (*Schäfer 2000, S. 220*), da das Widerstandspotenzial der Verbände und einzelner Einrichtungen wesentlich geschwächt ist. Ist auf nationalstaatlicher Ebene noch eine offensive Lobbyarbeit zugunsten der Klientinnen und Klienten (zum Beispiel in Form

von Armutsberichten und Stellungnahmen) möglich, so ist die anwaltschaftliche Funktion auf kommunaler Ebene kaum noch durchzuhalten. Denn die Verbände und einzelnen Einrichtungen sehen sich im Zwiespalt zwischen den Interessen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie jenen ihrer Klientel. Es herrscht ein Klima der Vorsicht und des Taktierens. Dort, wo das Soziale bis in die professionell-fachlichen Aspekte hinein politisiert ist, kommt es viel zu selten zu einer offenen Aussprache. Kommunale Armutskonferenzen werden eher lustlos fortgeführt, Praktiker und Praktikerinnen in kommunalen Ausschüssen überdenken ihre kritischen Einwände minutiös und auch öffentlichkeitswirksame Aktionen werden genau abgewogen und verträglich dosiert.

In der Summe zeigt sich damit ein Bild, in dem der Korporatismus in der Sozialpolitik in der Tat riskant geworden ist – jedoch nicht unsicher. Es herrscht nicht das Gefühl vollständiger Unsicherheit, sondern eher das der kalkulierbaren Risiken, und jenes Gefühl der Kalkulierbarkeit ist es, das letztlich dem Taktieren überhaupt erst Raum gibt. In einer Zeit völlig unsicherer Perspektiven wären die Reaktionen der Sozial- und Wohlfahrtsverbände chaotisch und eben dies ist realiter nicht zu beobachten.

## 2.2 Legitimationsprobleme und Verteilungskonflikte

Verbände im Allgemeinen und speziell korporatistische Arrangements sehen sich in der riskanten Moderne zunehmenden Legitimationsproblemen und Verteilungskonflikten ausgesetzt. Eine Schwächung ihrer Legitimation hat aus theoretischer Sicht ihre Fundierung in der Theorie des Rent Seeking und der allgemeinen Korporatismuskritik (*Schönig 1996*). Beide benennen zwar die Kosten verbandlicher Arbeit, schätzen ihren Nutzen für die politische Entscheidungsfindung jedoch als gering oder sogar – mit Blick auf die Bevorzugung von Partikularinteressen – als letztlich negativ ein. Jenes Legitimationsproblem wird durch die schwindende Mitgliederbasis der meisten Großverbände verstärkt, während neu gegründete und generell kleinere Verbände mit sehr spezialisierter Interessenvertretung gelegentlich deutliche Zuwächse verzeichnen können.

In Zeiten leerer öffentlicher Kassen müssen der wachsende Legitimationsdruck und die Ausdifferenzierung der Verbändelandschaft zwangsläufig die verbandlichen Verteilungskonflikte verstärken. Zudem kommt es häufiger zu Grenzüberschreitungen eines Verbandes auf inhaltliche Territorien anderer. Indikatoren für das gewachsene Legitimationsproblem und die verschärften Verteilungskonflikte können

hier nur kursorisch genannt werden. Beispiele sind der Konflikt um das Entsendegesetz innerhalb der Arbeitgeberverbände, die Auflösung der Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen in ihrem Körperschaftsstatus, die Zwangsfusion der Dachverbände der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherungen sowie das aggressive Auftreten spezialisierter Gewerkschaften mit dem Ziel eigener Tarifverträge für Ärzte und Lokführer. Seit einigen Jahren steht nicht nur die bislang sakrosankte Selbstverwaltung in der deutschen Sozialen Sicherung (*GVG-Arbeitsgruppe* 2007), sondern die gesamte korporatistisch gefestigte Verbändelandschaft infrage. In der Folge kommt es auch zu neuen Konfliktlinien. Sie entstehen durch vermehrte Aktivität und ungewohnte Konfrontation in den neu diskutierten Zukunftsthemen wie Familienförderung, Armut, Bildung und Umweltschutz.

Speziell im Bereich der Sozial- und Wohlfahrtsverbände werden Legitimationsfragen und Verteilungskonflikte durch das hohe und in der Summe kaum sinkende Volumen von Sozialtransfers angeheizt. Dieses Volumen weckt Begehrlichkeiten und macht Grenzübertritte lohnend. Eben hierdurch wird der Korporatismus in der Sozialpolitik riskant.

### 3. Das Fallbeispiel: Die Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft

„Auf den Schultern der Schwachen“ – mit dieser Provokation betitelte das IW die populärwissenschaftliche Vorabveröffentlichung zu seiner Studie über die Wohlfahrtsverbände in Deutschland im Jahr 2004 (*Chevalier* 2004). Die Studie selbst wurde kurze Zeit später unter dem Titel „Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda“ herausgegeben (*Enste* 2004). Das Institut sah die Wohlfahrtsverbände in der Kritik, sich indirekt auf Kosten der sozial Schwachen zu bereichern, weil sie mit ineffizienten und unprofessionellen Managementstrukturen arbeiten würden (*Enste* 2004, S. 142). Die Studie analysierte aus ordoliberalen Sicht die Struktur der Freien Wohlfahrtspflege als Non-Profit-Organisation und reflektierte die veränderten gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen ihrer Arbeit. Es mag als Bestätigung der Vermutung verschärfter Legitimations- und Verteilungskonflikte gewertet werden, dass sich ein der Marktwirtschaft verpflichtetes Institut, das von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen getragen wird (*IW* 2007), in dieser Form mit der Freien Wohlfahrtspflege auseinandersetze.

Diese provokative und bewusst eng geführte Grenzüberschreitung hätte schon deshalb von den Wohl-

fahrtsverbänden aufgegriffen werden können, um eigene Argumente in die Debatte um die Modernisierung der Sozialwirtschaft einzubringen. Denn eine derartige Betrachtung der Sozialwirtschaft reicht offensichtlich nicht aus, wenn man die relevanten theoretischen und empirischen Aspekte der Wohlfahrtsverbände erschöpfend darstellen will. Doch auf die Veröffentlichung der Studie im Jahr 2004 folgten keine offiziellen Stellungnahmen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege; auch Vertreter und Vertreterinnen der Sozialen Arbeit außerhalb der Verbände, die sich mit dem Thema der Ökonomisierung des Sozialen beschäftigten, blieben stumm. Und das, obwohl das Thema Modernisierung der Sozialwirtschaft aufgrund der anhaltenden Krise des Sozialstaates damals im Jahr 2004 hochaktuell war und heute noch immer ist und die Auswirkungen von politischen Entscheidungen in diesem Bereich die Soziale Arbeit direkt betreffen.

Dabei hätten schon allein die Hauptkritikpunkte hinreichend Anlass zum Widerspruch geboten. Im Einzelnen wurde unter anderem behauptet (vgl. hier und im Folgenden jeweils *Enste* 2004), dass

- ▲ die Wohlfahrtsverbände die aktuellen Problemlagen zu wenig berücksichtigen und dadurch notwendige Reformen verhindern würden (*ebd.*, S. 33);
- ▲ sich die Wohlfahrtsverbände einem professionellen Management, einer Innovationskultur, der Nutzung von Produktivitätsreserven sowie dem Qualitäts- und Personalmanagement verschlossen (*ebd.*, S. 33, 42, 47, 52);
- ▲ im Sozialsektor aufgrund des korporatistischen Arrangements eine kartellartige Struktur mit zu wenig Wettbewerb herrsche, die zudem nach außen nicht transparent gemacht werde (*ebd.*, S. 42, 47, 48, 53);
- ▲ sich viele Beschäftigte auf der Besoldung nach dem Bundesangestelltentarif ausruhten, ohne wirkliche Leistungsanreize zu erhalten (*ebd.*, S. 43);
- ▲ das Gemeinnützigkeitsrecht eine ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrung und ein Innovationshemmnis darstelle (*ebd.*, S. 43);
- ▲ die Wohlfahrtsverbände in erheblichem Maße von Gratisressourcen (Zivildienstleistende, Ableistung eines freiwilligen sozialen Jahres) und Ein-Euro-Jobbern profitierten (*ebd.*, S. 44, 45);
- ▲ eine Kultur der Bevormundung statt des Eingehens auf Kundeninteressen herrsche (*ebd.*, S. 46).

Die Kritikpunkte sollen hier nicht im Einzelnen diskutiert werden (dazu ausführlich *Motzke* 2006, zusammengefasst auf den S. 90-95). Die Argumentation bestand im Kern in einer Fundamentalkritik am Typus der Wohlfahrtsverbände als Sozialleistungs-

verbände. Sie zielte auf deren Doppelfunktion als Verbände und Unternehmern ab, wobei sie sich als letztere nach Ansicht der Autoren in einem kartellartig abgeschotteten Markt der sozialen Dienstebewegen. Die Studie des IW lehnte sich mit dieser Kritik an die Monopolkommission an, die in ihrem Hauptgutachten 1996/97 die wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege gefordert und dafür Handlungsempfehlungen ausgesprochen hatte (*Monopolkommission* 1998). Zuvor war das so bezeichnete Wohlfahrtskartell bereits mit negativen Schlagzeilen über die angeblich ineffiziente Bereitstellung sozialer Dienste in die Medien geraten (*Menninger* 1998, S.1).

Über die eigentlichen Gründe für die ausbleibende Replik der Wohlfahrtsverbände kann nur spekuliert werden:

▲ Zunächst ist man im Sozialwesen kulturell einen derart rauen Umgangston nicht gewohnt. Eine ebenso verletzendende Retourkutsche etwa des Titels „Mit dem Rückenwind der Wirtschaftsbosse“ für eine fiktive Fundamentalkritik an den Wirtschaftsverbänden und dem wissenschaftlichen Anspruch des IW wäre für die Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer ethischen Grundprinzipien wohl undenkbar.

▲ Des Weiteren rief bei den Wohlfahrtsverbänden, die in der Praxis aufgrund der Einsparung staatlicher Finanzbeiträge alltäglich um das Überleben von Einrichtungen, den Erhalt von Arbeitsplätzen und Qualitätsstandards sowie gegen das Abrutschen von Lohnstrukturen kämpfen müssen, der Kartellvorwurf eine Mischung aus Mitleid und Hoffnungslosigkeit hervor. Die weltfremde Borniertheit der Argumentation war wohl der Grund, weshalb bereits vorbereitete Stellungnahmen bewusst zurückgehalten wurden (*Strack* 2004).

▲ Zudem wurden bereits 2004 und davor in den Wohlfahrtsverbänden umfangreiche Umstrukturierungen durchgeführt oder waren absehbar, so dass einige der Empfehlungen des IW bereits umgesetzt wurden (*Wohlfahrt* 2005, S. 11, *Hildemann* 2004, S. 7).

▲ Schließlich hatten die Wohlfahrtsverbände bereits ausführliche Stellungnahmen zu dem Bericht der Monopolkommission abgegeben und sahen es angesichts der schlechten Neuauflage durch das IW als überflüssig an, diese noch einmal kundzutun.

Wenn das IW die Kritik der Monopolkommission im Jahr 2004 wieder aufgriff, so kann vermutet werden, dass man in den Wirtschaftsverbänden insbesondere mit der politischen Reaktion auf das Gutachten der Kommission unzufrieden war und/oder eine taktische Schwächung der Wohlfahrtsverbände in der

damals laufenden Diskussion um die Hartz-IV-Reformen erzielen wollte. Deutlich war in jedem Fall, dass sich die Kritik vornehmlich gegen die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen der Wohlfahrtsverbände richtete (*Meyer* 1999, S. 18). Die Wohlfahrtsverbände traf die Kritik – bei Gültigkeit neoklassischer Verhaltensannahmen durchaus konsequent – erst in zweiter Hinsicht. Da somit die Kritik beider Studien im Kern noch tiefer zielte als nur auf das aktuelle Geschäftsgebaren der Wohlfahrtsverbände, hätte das Ergebnis der Diskussion weitreichende Wirkungen auf die gesamte Sozialpolitik haben können. Insofern war das Schweigen der Verbände – das von einer moderaten internen Rezeption im Diakonischen Werk und im Caritasverband begleitet wurde – eine durchaus riskante Taktik. Der damalige Erfolg dieser Taktik sollte über offene strategische Fragen nicht hinwegtäuschen.

#### 4. Fazit und Ausblick: Strategische Optionen der Wohlfahrtsverbände

Auch wenn der Angriff des IW insgesamt als misslungen bezeichnet werden muss, so ist doch unverkennbar, dass für die Wohlfahrtsverbände das Klima rauer geworden ist. Immer deutlicher drängt das zuvor unhinterfragte Spannungsfeld von „Anwaltschaft und Dienstleistung“ (*Lehner; Manderscheid* 2001) ins öffentliche Bewusstsein, da sich neben der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit die Frage nach der „Repolitisierung Sozialer Arbeit“ (*Lallinger; Rieger* 2007) stellt. Es gehört zum Selbstverständnis der Wohlfahrtsverbände, beides unter einem Dach zu vereinen und die entsprechenden Konflikte gleichsam zu internalisieren.

Zunächst einmal werden die politischen Akteure den Wohlfahrtsverbänden für diese Internalisierungsleistung dankbar sein und sie für ihr politisches Alltagshandeln wertschätzen. Gleichwohl scheint diese Wertschätzung hinter anderen Aspekten in den Hintergrund zu treten und nicht allein ausreichend zu sein, um die korporatistischen Arrangements langfristig stabilisieren zu können. Ganz im Gegenteil ist die korporatistische Verlässlichkeit und Arbeitsteilung seit einigen Jahren einem deutlich intensivierten Wettbewerb sowohl auf der Verbands- als auch auf der Unternehmensebene gewichen. Auf beiden Ebenen wird der Wettbewerb tendenziell zu einer Spezialisierung von Sozialunternehmen beziehungsweise Sozialverbänden führen. Eben jene beiden Spezialisierungsdimensionen stellen die Wohlfahrtsverbände im riskanten Korporatismus vor neue Herausforderungen. Es verwundert nicht, dass diese Situation schon länger diskutiert wird und sich in der Literatur verschiedene Szenarien für die Zukunft

der Wohlfahrtsverbände finden (Ottnad u. a. 2000, S. 181 f., Dahme u. a. 2004, S. 423, Richter 2002, S. 146, Boebenecker 2005, S. 300 f.). Im Kern lassen sich aus jenen Szenarien die strategischen Optionen der Wohlfahrtsverbände als Grundsatzentscheidungen mit Blick auf zwei Spezialisierungsdimensionen konstruieren:

▲ Zum einen ist zu entscheiden, ob der Wohlfahrtsverband in seiner bestehenden Form als *Sozialleistungsverband* weitergeführt oder ob die verbandliche Aktivität und die soziale Dienstleistung für die Klientel getrennt werden sollten.

▲ Zum anderen stellt sich die Frage, ob die Strukturierung in Richtung einer *Vollversorgung* oder in Richtung einer Spezialisierung des Leistungsspektrums vollzogen werden sollte.

Vor dem Hintergrund dieser Spezialisierungsdimensionen kann die Grundthese von einem „riskanten Korporatismus“ konkreter gefasst und in ihren Konsequenzen illustriert werden. Angesichts der zunehmenden Legitimationsprobleme und Verteilungskonflikte ist es für die einzelnen Wohlfahrtsverbände heute umso wichtiger geworden, innerhalb des Arrangements eine klar definierte Rolle zu spielen. Vermutlich wird nur durch Spezialisierung die eigene Position gesichert werden können. Da diese Spezialisierung je nach Verband – man denke nur an die konfessionellen versus die nicht konfessionellen Wohlfahrtsverbände – in recht unterschiedlicher Richtung verlaufen wird (Boebenecker 2005, S. 301), steht die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vor neuen Herausforderungen.

Insbesondere mit Blick auf jene Wohlfahrtsverbände, die eine Trennung von Verband und Sozialunternehmen anstreben, wird sich die Frage stellen, welche verbandliche Struktur das Sozialunternehmen eigentlich benötigt und welche Rolle dabei dem Dachverband zukommen müsste. Gerade im sensiblen Feld der Sozialpolitik ist der riskante Korporatismus, der seinem Wesen nach zu verstärkter verbandlicher Konkurrenz, offener Konfrontation, Strukturlosigkeit und Spezialisierung der Verbändelandschaft neigt (Sebaldt; Straßner 2004, S. 302 ff.), für die politischen Akteure nicht optimal. Beide Seiten suchen vielmehr auch nach Bindungen, vertrauensvoller Zusammenarbeit und forenübergreifender Diskussion. Im riskanten Korporatismus muss daher insbesondere das Verhältnis von Fachverband und Spitzenverband neu ausgerichtet werden.

Insgesamt besteht angesichts der strategischen Herausforderungen kein Anlass für Panik und Aktionismus. Da sich die Wohlfahrtsverbände im Spannungsfeld

zwischen normativen Ansprüchen und Marktzwängen bewegen, ist die erforderliche Organisationsentwicklung komplizierter und anspruchsvoller als zum Beispiel bei gewinnorientierten Dienstleistungsanbietern und braucht von daher mehr Zeit und Ressourcen (Andresen; Geest 2004, S. 7). Die Umsetzung von intern wie extern wirksamen Reformen gelingt, wenn die Ziele in den vorgegebenen komplexen verbandlichen und betrieblichen Zusammenhängen überzeugend kommuniziert werden. Dies erfordert den Einsatz erheblicher personeller und zeitlicher Ressourcen und setzt ein über mehrere Jahre reichendes Handlungskonzept voraus, in dem möglichst konkrete Einzelschritte und Teilziele beschrieben werden. Die Wohlfahrtsverbände sind seit längerer Zeit dabei, sich dieser Aufgabe anzunehmen.

#### Literatur

- Andresen, Volker; Geest, Werner:** Reformen brauchen Zeit und Legitimation. In: *SOZIALwirtschaft* 4/2004, S. 7-10
- Boebenecker, Karl-Heinz:** Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände. Weinheim/München 2005
- Chevalier, Klaus:** Auf den Schultern der Schwachen. Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Köln 2004
- Dahme, Heinz-Jürgen; Otto, Hans-Uwe; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.):** Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen 2003
- Dahme, Heinz-Jürgen; Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert:** Die sozialwirtschaftliche Modernisierung der bundesdeutschen Wohlfahrtspflege – ein weiterer Schritt auf dem „Holzweg in die Dienstleistungsgesellschaft“. In: *neue praxis* 5/2004, S. 409-425
- Enste, Dominik H.:** Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda. Köln 2004
- GVG-Arbeitsgruppe** (Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.): Zur Bedeutung der Selbstverwaltung in der deutschen sozialen Sicherung. Formen, Aufgaben, Entwicklungstendenzen und Herausforderungen. Entwurf einer Stellungnahme der GVG-Arbeitsgruppe „Selbstverwaltung/Pluralismus“. Unveröffentlichtes Manuskript. Köln 2007
- Hildemann, Klaus D. (Hrsg.):** Die Freie Wohlfahrtspflege. Ihre Entwicklung zwischen Auftrag und Markt. Leipzig 2004
- Institut der Deutschen Wirtschaft (IW):** Unser Auftrag. <http://www.iwkoeln.de/default.aspx?p=cont&i=18328&n=Green156&m=gruen&f=1&ber=Selbstdarstellung>, Abruf am 31. Oktober 2007
- Lallinger, Manfred; Rieger, Günter (Hrsg.):** Repolitisierung Sozialer Arbeit. Engagiert und professionell. Stuttgart 2007
- Lehner, Markus; Manderscheid, Michael (Hrsg.):** Anwaltschaft und Dienstleistung. Organisierte Caritas im Spannungsfeld. Freiburg im Breisgau 2001
- Maaser, Wolfgang:** Normative Diskurse der neuen Wohlfahrtspolitik. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Otto, Hans-Uwe; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): a.a.O. 2003, S. 17-35
- Menninger, Oswald:** Ökonomisierung und Folgen für die Wohlfahrtspflege. Berlin 1998

**Merten, Roland:** Sozialpolitik als Bedingung moderner Sozialarbeit. In: Päd.Blick 3/1998, S. 148-159

**Meyer, Dirk:** Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin 1999

**Monopolkommission:** Marktöffnung umfassend verwirklichen. 12. Hauptgutachten 1996/1997. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11291. Bonn 1998

**Motzke, Katharina:** Auf den Schultern der Schwachen? Die Kritik des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) an den Wohlfahrtsverbänden. Bewertung ausgewählter Aspekte aus Sicht der Sozialen Arbeit. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Katholischen Fachhochschule Nordrhein-Westfalen, Abteilung Köln. Köln 2006

**Nolte, Paul:** Riskante Moderne. Die Deutschen und der moderne Kapitalismus. München 2007

**Ottvad, Adrian; Wahl, Stefanie; Miegel, Meinhard:** Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung. München 2000

**Richter, Gregor:** Privatisierung und Funktionswandel der Freien Wohlfahrtspflege. Strategien in nationalen und europäischen Sozialmärkten. Baden-Baden 2002

**Schäfer, Peter:** Europäische Integration und Soziale Arbeit. Zu den Auswirkungen europäischer Sozialpolitik in Deutschland und deutscher Sozialpolitik in Europa auf Soziale Arbeit. Frankfurt am Main 2000

**Schönig, Werner:** Alimentierung und Entlastungsleistungen von Wirtschaftsverbänden. Anmerkungen zum Erklärungswert der Theorie des Rent Seeking. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 41/1996, S. 111-127

**Schönig, Werner:** Aktivierende Sozialpolitik und die Soziale Arbeit. Strukturveränderungen in den Handlungsfeldern zur Stärkung sozialer Teilhabe. In: Hildemann, Klaus D. (Hrsg.): a.a.O. 2004, S. 53-67

**Schönig, Werner:** Aktivierungspolitik. In: Dollinger, Bernd; Raithe, Jürgen (Hrsg.): Aktivierende Sozialpädagogik. Ein kritisches Glossar. Wiesbaden 2007, S. 23-39

**Sebaldt, Martin; Straßner, Alexander:** Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden 2004

**Strack, Christoph:** „Eine Bereicherung“. Die Wirtschaft und die Wohlfahrt. In: KNA vom 29.6.2004

**Wohlfahrt, Norbert:** Die sozialwirtschaftliche Transformation sozialer Dienste und ihre Folgen für die Soziale Arbeit. In: Krummacher, Michael; Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit und Sozialstaatsentwicklung. Vorträge im Rahmen der „Forschungswerkstatt soziale Arbeit“ 2004/2005 an der Evang. Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe. Bochum 2005

## Community Care und Community Living

### Wie stellt sich die Soziale Arbeit den neuen Entwicklungen in der Behindertenhilfe?

Jens Clausen

#### Zusammenfassung

Die Behindertenhilfe steht heute vor großen Herausforderungen: Während die letzten Mauern der alten Verwahranstalten fallen oder unter Denkmalschutz gestellt werden, bauen die Kostenträger und Sozialverwaltungen nun auf inklusive Lebensformen und bürgerschaftliche Unterstützung. Doch hier ist zu fragen, welche Überlegungen sich hinter den klangvollen Begriffen von Community Care und Community Living verbergen und welche Aufgaben die Soziale Arbeit in Forschung, Lehre und Praxis zu erwarten hat.

#### Abstract

The German health care system for disabled people today faces great challenges. While the last walls of the old care home buildings are being torn down (or designated as historical monuments), benefactors and social administrations now count on inclusive ways of living and civic support. Yet, here the question arises as to what considerations may hide behind glamorous concepts like community care and community living and what tasks (in research, teaching and practical application) are expected to be performed by social work in this area.

#### Schlüsselwörter

Behindertenhilfe – Konzeption – Teilhabe – Inklusion – Lebenswelt

#### Einleitung

Der Umbau der sozialen Sicherungssysteme in der Arbeitsmarkt- oder der Gesundheitspolitik vollzieht sich geräuschvoll und öffentlich – eine für alle sichtbare Baustelle mit mehreren Architekten und vielen Arbeitern (die allerdings alle den gleichen Plan vor Augen zu haben scheinen). Die Öffentlichkeit verfolgt diesen Umbau mit Spannung, Enttäuschung oder Empörung, jedenfalls geräuschvoll und hoch-emotional (Böllert 2005). Dagegen geschehen die Umbaumaßnahmen auf der Baustelle der Behindertenhilfe eher lautlos und jenseits der öffentlichen Wahrnehmung. Obwohl vor der verhüllten Fassade der alten Gebäude jedes Jahr ein neues Plakat angebracht wird – auf dem dann „Community Care“ oder „Inklusion“ oder „Persönliches Budget“ steht –, geht die Öffentlichkeit recht achtlos daran vorbei.