

# Prall gefülltes Vakuum

## Subsidiarität und Freie Wohlfahrtspflege

### HOLGER BACKHAUS-MAUL

Holger Backhaus Holger leitet als Soziologe und Verwaltungswissenschaftler das Fachgebiet Recht, Verwaltung und Organisation an der Philosophischen Fakultät III der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Er ist Mitglied im Beirat der Blätter der Wohlfahrtspflege. [www.philfak3.uni-halle.de/paedagogik/rvo/](http://www.philfak3.uni-halle.de/paedagogik/rvo/)

**Subsidiarität gilt als grundlegende Berechtigung für die Existenz Freier Wohlfahrtspflege. Dazu tritt das Ehrenamt in seinen vielfältigen Formen vom ehrenamtlichen, freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagement bis zur Nachbarschafts- und Selbsthilfe. Doch beide Begriffe und ihre Ausgestaltungen in der Praxis Sozialer Arbeit sollten heute grundlegend überdacht werden.**

Die traditionsreiche und in der Vergangenheit bewährte gesellschafts- und ordnungspolitische Subsidiaritätsformel scheint in über einhundert Jahren ihre Strahlkraft verloren zu haben. Die Protagonisten der Freien Wohlfahrtspflege wirken merkwürdig mut- und kraftlos, das Verhältnis zwischen Freier Wohlfahrtspflege und Staat kulturell zu deuten und zu interpretieren sowie machtpolitisch unter Verweis auf verbandliche Autonomie und Eigensinn durchzusetzen.

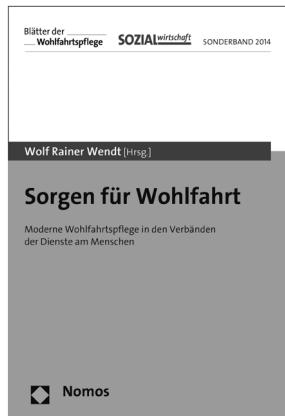
Subsidiarität ist ein merkwürdiger Begriff. Die älteren unter den Lesern werden sich erinnern: Subsidiarität und Freie Wohlfahrtspflege bildeten gesellschafts- und ordnungspolitisch ein unzertrennliches Paar. Subsidiarität war originär eine gesellschafts- und ordnungspolitische »Kampfformel« des deutschen Katholizismus, die den Staat gegenüber Formen gesellschaftlicher Selbstorganisationen in seine Schranken verwies (vgl. zum Folgenden von Nell-Breuning 1992). Einer »Zwiebel« gleich sollten die untersten und kleinsten gesellschaftlichen Einheiten ihre Anliegen selbstbestimmt und selbstorganisiert entscheiden und regeln; in den Fällen, in denen die unterste gesellschaftliche Einheit damit überfordert war, ging die Zuständigkeit an die nächst höhere gesellschaftliche Einheit über. Und der Staat hatte die Aufgabe, Formen der gesellschaftlichen Selbsttätigkeit zu ermöglichen und zu schützen.

Und heute? Namhafte Sozialwissenschaftler, wie etwa Oswald von Nell-Breuning, Johannes Münder, Thomas Olk und Christoph Sachße, haben den Begriff gedeutet, zwischen alter und neuer Subsidiarität unterschieden, dazu beigetragen, dass der Vorrang von Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation sozialrechtlich verankert und Staatlichkeit von seinem hierarchischen Selbstbild »als Zentrum und Spitze von Gesellschaft« entkleidet wurde (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994).

Geradezu prototypisch wurde 1990 im SGB VIII sowohl ein Vorrang von verbandlichen Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation, also von anerkannten Trägern der Kinder- und Jugendhilfe im Gesetzgebungs- und Politikprozess, sowie von neuen Formen der Selbstorganisation von Kindern und Jugendlichen in der Leistungserbringung verankert. Gleichzeitig wurden Staat und Kommunen als örtliche öffentliche Gewährleistungsträger zu politischen Akteuren erklärt, die sich mit anderen gesellschaftlichen Akteuren als Mitgestaltern, Ko-Produzenten und Mitentscheidern in der Kinder- und Jugendhilfe auseinandersetzen mussten. Pluralismus, Demokratie und Partizipation »at its best«.

Und heute? Der Begriff Subsidiarität ist nach wie vor schwer aussprechbar, ein ordnungspolitisch hierarchisches Zwiebelmodell der Gesellschaft wirkt in einer funktional differenzierten Gesellschaft

## Das freiwillige Engagement als Innovationsstrategie



»Die Türen für Engagement zu öffnen, bedeutet für die Arbeiterwohlfahrt auch neue Sichtweisen und Blickwinkel auf die eigene Arbeit zu erhalten. Dabei ist sicherzustellen, dass Ehrenamtliche in ihrem Eigenwert geschätzt und nicht als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden. Doch ein

verantwortlicher Umgang mit Ehrenamtlichen ist kosten- und zeitintensiv, deshalb müssen den Einrichtungen Wege eröffnet werden, die das trotz des verstärkten Arbeitsdrucks ermöglichen. Nicht zuletzt werden vielen Ehrenamtlichen mögliche, spätere Arbeitsfelder eröffnet oder sie übernehmen als Mitglieder ehrenamtlich Verantwortung in der Arbeiterwohlfahrt.« Wolfgang Stadler, Marius Mühlhausen: Rückbesinnung und Gestaltungswille. Zur Reformstrategie der Arbeiterwohlfahrt. In: Wolf Rainer Wendt (Hg.): *Sorgen für Wohlfahrt. Moderne Wohlfahrtspflege in den Verbänden der Dienste am Menschen. Sonderband der Zeitschriften Blätter der Wohlfahrtspflege und SOZIALwirtschaft anlässlich des Jubiläums 90 Jahre Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. 180 Seiten. 39,- Euro. Vorzugspreis für Abonnenten der Zeitschriften: 29,25 Euro. ISBN 978-3-8487-1195-6.

merkwürdig schlicht und als Leistungs-erbringer des Sozialstaates ist die Freie Wohlfahrtspflege seit den 1970er Jahren beachtlich gewachsen; dankbare Loyalität dem Sozialstaat gegenüber anstelle eines »Kulturmampfes« um Deutungen ist die Folge.

Die Kraft zur Auseinandersetzung um Deutungen und Ordnungsvorstellungen des Verhältnisses zwischen Gesellschaft und Staat sowie sozialrechtliche Regelungen und politische Sonderstellungen zugunsten der Freien Wohlfahrtspflege ist mittlerweile erschöpft. Die aktuellen Diskussionen über subsidiaritätspolitische Fragen, sei es etwa um Vorstellungen von »Social Entrepreneurship«, einen staatlichen Freiwilligendienst oder die Zivilgesellschaft als Gesellschaftsbild, dokumentieren anschaulich die relative Enthaltsamkeit der Freien Wohlfahrtspflege in Sachen Subsidiaritätspolitik (vgl. Backhaus-Maul/Speth/Nährlich 2011 und 2012; Jansen/Heinze/Beckmann 2013; Nock/Krlev/Mildenberger 2013).

Von Seiten der Freien Wohlfahrtspflege könnte verständnisvoll erklärend angeführt werden, dass mittlerweile seit über zwei Jahrzehnten nicht mehr das Verhältnis der Freien Wohlfahrtspflege gegenüber dem Staat, sondern gegenüber der Wirtschaft im Mittelpunkt verbandliche Ordnungs- und Gesellschaftspolitik stehen würde. Aber es geht in der subsidiaritätspolitischen Diskussion nicht um

Anpassungsleistungen an veränderte Umweltbedingungen, wie früher Staat oder heute Wirtschaft. Es geht bei Subsidiarität um mehr und es geht um Grundsätzliches: Im Begriff und in den Vorstellungen von Subsidiarität kommen der Eigensinn, das Selbstverständnis und die substanzielles Autonomiebestrebungen der Freien Wohlfahrtspflege zum Ausdruck.

Subsidiarität wiederum gründet – typisch für die Freie Wohlfahrtspflege als weites und ausdifferenziertes Feld von Assoziationen – im Engagement von Bürgern, Gruppen und Organisationen. Das Engagement in der Freien Wohlfahrtspflege ist vielfältig und reicht vom ehrenamtlichen, freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagement bis zur Nachbarschafts- und Selbsthilfe.

Ein zur Unübersichtlichkeit neigender Gegenstandsbereich, den unsere aktuelle Untersuchung über Engagementpotenziale in der Freien Wohlfahrtspflege am Beispiel einer Spartenverbände und seiner exemplarisch ausgewählten Landesverbände in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Thüringen in seinem quantitativen Umfang und seinen qualitativen Ausprägungen vermessen hat (vgl. Backhaus-Maul/Speth/Hörlein/Krohn 2014); alles samt »Schätze«, die es lohnt zu heben, wenn sich die Freie Wohlfahrtspflege zukünftig wieder subsidiaritätspolitisch, also gesellschafts- und ordnungspolitisch, verorten will.

Das Engagement in seinen verschiedenen Ausprägungen bringt das Selbstverständnis und die Autonomie der Freien Wohlfahrtspflege – oder eine markante Leerstelle – zum Ausdruck.

Im Folgenden werden ausgewählte empirische Befunde zusammenfassend dargestellt und diskutiert, die für den Paritätischen Wohlfahrtsverband als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege besondere Bedeutung und Gültigkeit haben dürften (vgl. zum Folgenden Backhaus-Maul/Speth/Hörlein/Krohn 2014).

### Welchen Umfang und welche Bedeutung das Engagement hat

In der erwähnten Untersuchung kommt die hohe organisationsbezogene Bedeutung des Engagements zum Ausdruck. So geben die befragten Organisationen in den drei Landesverbänden des Paritätischen an, mit insgesamt 89.000 Engagierten zusammenzuarbeiten.

Für drei Viertel der Engagierten machen die befragten Organisationen nähere Angaben über den geschätzten Stundenumfang der Leistungen: Demnach werden allein schon von diesem Teil der Engagierten Leistungen im Umfang von über 560.000 Stunden im Monat erbracht; dieses wiederum könnte sich auf rund 6,8 Millionen Stunden Engagement innerhalb eines Jahres belaufen.

Das Engagement ist für den Bestand und die Aufgabenerfüllung der befragten Organisationen von grundlegender Bedeutung. So verweist etwa die Hälfte der Organisationen darauf, dass ihre Existenz stark von den Aktivitäten ihrer Engagierten abhängig ist, ein weiteres Fünftel stellt fest, zumindest teilweise von den Leistungen der Engagierten abhängig zu sein, und nur ein kleiner Teil der Organisationen sieht sich nur als geringfügig oder gar nicht vom Engagement abhängig an.

### Wer sich wie und warum engagiert

Die Engagemenstmöglichkeiten in den Organisationen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes weisen eine große Vielfalt auf. In den Organisationen werden sowohl »klassische« als auch »neue« Engagementformen angeboten.

Die überwiegende Mehrzahl der Engagierten in den befragten Organisationen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes ist kontinuierlich im operativen Bereich

tätig, während nur ein Drittel der Engagierten gelegentlich und befristet in den befragten Organisationen engagiert ist. Die auf Dauer angelegten Engagementformen stellen dabei in vier Fünfteln der befragten Organisationen nach wie vor die häufigste Engagementmöglichkeit dar. Kurzfristige und von Engagierten selbstinitiierte Engagementformen werden hingegen nur von rund einem Drittel der Organisationen angeboten.

## Ungenutzte Engagementpotenziale

Die empirischen Befunde verdeutlichen zwei bisher oftmals ungenutzte Engagementpotenziale in den Organisationen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes:

- Ein erstes, häufig ungenutztes Engagementpotenzial stellt die eigene Mitgliedschaft dar. Der weitaus größte Teil der befragten Organisationen verfügen neben der Möglichkeit, Bürger als operativ tätige Engagierte in

stehen, auch als solche nicht wahrgenommen und für ein Engagement nicht geworben werden. Dieser Befund wirft en passant die Frage auf, inwiefern relevante Teil der Freien Wohlfahrtspflege ein integraler und integrierender Bestandteil der Zivilgesellschaft sind.

## Reichtumsbericht und Armutszeugnis

Die Freie Wohlfahrtspflege verfügt – wie am Beispiel des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes erläutert – über ein quantitativ und qualitativ überaus reichhaltiges Engagementpotenzial. In den untersuchten Landesorganisationen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in Nordrhein-Westfalen und Berlin hat sich dieses Potenzial in seiner Vielfalt und seinem Umfang seit den 1970er Jahren sowie im Thüringer Landesverband seit Anfang der 1990er Jahre »prächtig« entwickelt.

verlangt nach verbandspolitischen Entscheidungen, wobei Nicht-Entscheidungen auch Entscheidungen sind, nur eben ein Armutszeugnis. ■

## Literatur

**Backhaus-Maul, Holger/Kunze, Martin 2012:**

Subsidiarity, in: Anheier, Helmut/Juergensmeyer, Mark (eds), Encyclopedia of global studies, Thousand Oaks: Sage, pp. 1609–1611.

**Backhaus-Maul, Holger/Nährlich, Stefan/**

**Speth, Rudolf 2011:** Der diskrete Charme des neuen Bundesfreiwilligendienstes. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 48, Heft 48, S. 46–53.

**Backhaus-Maul, Holger/Nährlich, Stefan/**

**Speth, Rudolf 2012:** Denkschrift Bürgergesellschaft, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Berlin: Aktive Bürgerschaft.

**Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas 1995:**

Von Subsidiarität zu »outcontracting«, in: Streeck, Wolfgang (Hg.), Staat und Verbände, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 100–135.

**Backhaus-Maul, Holger/Speck, Karsten/Hörlein, Miriam/Krohn, Maud 2014:** Engagement

in der Freien Wohlfahrtspflege. Empirische Befunde aus der Terra incognita eines Spitzenverbandes, Wiesbaden: Springer VS.

**Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hg.) 1996:** Wohlfahrtspluralismus, Opladen.

**Jansen, Stephan A./Heinze, Rolf, G./Beck-**

**mann, Markus (Hg.) 2013:** Sozialunternehmertum in Deutschland. Analysen, Trends und Handlungsempfehlungen, Wiesbaden: Springer VS.

**Kreft, Dieter/Mündner, Johannes (Hg.) 1990:** Subsidiarität heute, Münster: Votum.

**Nell-Breuning, Oswald von 1992:** Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, Freiburg im Breisgau: Herder.

**Nock, Lukas/Krlev, Gorgi/Mildenberger, Georg**

**2013:** Soziale Innovationen in den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Strukturen, Prozesse und Zukunftsperspektiven, Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.

**Paritätischer Wohlfahrtsverband/Gesamt-**

**verband 2014:** Handlungsempfehlungen des Paritätischen Gesamtverbandes, in: (ders.), Ergebnisse und Handlungsempfehlungen zur Studie »Engagementpotenziale in der Freien Wohlfahrtspflege. Vorstellungen, Potentiale, Rahmenbedingungen und Strategien« am Beispiel des Paritätischen, Berlin: Eigenverlag, S. 26–28.

**Sachße, Christoph 2003:** Subsidiarität: Leitma-

xime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit, in: Lessenich, Stefan (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/New York: Campus, S. 191–212.

## »Freiwilliges Engagement ist für Bestand und Aufgabenerfüllung Freier Wohlfahrtspflege nach wie vor von grundlegender Bedeutung«

ihre Organisation einzubinden, auch über die Möglichkeit der persönlichen Mitgliedschaft. Bisher gewinnt die Hälfte der befragten Organisationen neue Engagierte bereits über den Weg der Mitgliedschaft. Zusätzlich zu den engagiert tätigen Mitgliedern verfügen die Organisationen über eine Vielzahl an lediglich beitragszahlenden Mitgliedern: So binden die befragten Organisationen zusammen neben 45.000 engagierten Mitgliedern weitere 900.000 zahlende Mitglieder. Da in vielen Organisationen neue Engagierte noch nicht aus der eigenen Mitgliedschaft gewonnen werden, deutet sich hier ein Potenzial zur Engagementakquise an.

- Ein zweites häufig ungenutztes Engagementpotenzial besteht – zumindest für einen Teil der Organisationen – in der Gewinnung engagementbereiter Bürger außerhalb der eigenen Organisation. Es ist bemerkenswert, dass potenzielle Engagierte, die nicht im direkten Kontakt mit der Organisation

Die beachtliche Stärke des Engagementpotenzials der verbandlichen Wohlfahrtspflege wird besonders deutlich im Vergleich mit anderen Verbänden, seien es etwa Unternehmensverbände und Gewerkschaften, und nicht zuletzt (Volks-) Parteien; gewerbliche Automobilclubs in vereinsrechtlicher Form können in diesem Vergleich mit guten Gründen ignoriert werden.

Angesichts dieser Potenziale und Gelegenheiten überrascht es nicht, dass es innerhalb der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und vor allem des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes mittlerweile Bottom-up-Ansätze einer subsidiaritätspolitischen Revitalisierung des Engagements gibt (vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband/Gesamtverband 2014). Aber auch nach Jahrzehnten der Potenzialentwicklung wird Engagement seitens des Gesamtverbandes und der Verbandsspitzen subsidiaritäts- und verbandspolitisch kaum entwickelt.

Das mittlerweile reichhaltig mit Engagement gefüllte subsidiaritätspolitische Vakuum der Freien Wohlfahrtspflege