

## Theoretische und empirische Rahmung

### 1 Gesellschaftliche und sozialstaatliche Rahmenbedingungen

#### 1.1 Entwicklung des Wohlfahrtsstaats

Der deutsche Wohlfahrtsstaat gilt als dem konservativen Modell zugehörig, die soziale Sicherung dient im Wesentlichen dazu, den im Erwerbsleben erreichten Status abzusichern. Wesentliche Säulen sind die Sozialversicherungen, die Beiträge in Abhängigkeit vom erzielten Verdienst erheben. Die Geldleistungen aus dem System haben in der Regel einen Bezug zum vorher erreichten Einkommen. Für Menschen, die aus dem kategorialen, auf Erwerbstätigkeit fußenden System herausfallen, werden Leistungen der Grundversicherung vorgehalten. Leistungen, welche nicht auf standardisierten Geldleistungen beruhen und in der Regel spezifisch zugeschnittene persönliche Dienstleistungen erfordern, werden vor allem in den Bereichen der Sozial-, Jugend- und Altenhilfe vorgehalten, den Schwerpunkten der Tätigkeit der Organisationen der freien Wohlfahrtspflege. Die Tätigkeitsbereiche umfassen ein weites Aufgabenspektrum: Sozial(rechts)beratung, Sicherung von Lernfähigkeit, Sicherung von Arbeitsfähigkeit, Verbraucher- und Schuldnerberatung, Hilfen zur Erziehung, Sozialkulturelle Animation, Resozialisierung und Sozialtherapie (vgl. Hamburger 2008, S. 40ff). Schließlich werden Arbeitsbedingungen und Tarifverträge autonom durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften geregelt, wobei gesetzliche Mindestbedingungen herrschen und inzwischen auch ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt worden ist.

Im Laufe der Zeit wurde das kategoriale System der Sozialversicherung, das zunächst nur Arbeiter, später auch Angestellte versicherte, auf immer weitere Kreise der Bevölkerung ausgedehnt. Ein weiterer europaweiter Trend bestand darin, dass im Laufe der Zeit Leistungen ausgedehnt worden sind (vgl. IGZA-Autorenteam 2018, S. 14). Zwar gab es seit Mitte der 90er Jahre eine Tendenz zu Leistungskürzungen und Privatisierung von Leistungen, demgegenüber gewannen Leistungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie an Bedeutung (vgl. hierzu Stapf-Finé 2018). Insofern ist im Rahmen der klassischen Sozialversicherungen ein Trend in Richtung einer Entwicklung von einem kategorialen System in Richtung einer Erwerbstäti-

genversicherung abzulesen. Dies stellt eine Reaktion des Sozialstaats auf den Wandel in Gesellschaft und Arbeitswelt dar. Insofern stellt sich das System als sehr entwicklungsfähig dar.

Neben den klassischen Sozialversicherungen sind die freien Wohlfahrtsverbände im Bereich der sozialen Dienstleistungen charakteristisch für das deutsche Modell des Wohlfahrtsstaates. Bis 1924 existierten diese parallel zum sich entwickelnden Sozialstaat (vgl. Schroeder 2019, S. 13). Der Verbändekorporatismus nahm mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und der Reichsfürsorgepflichtverordnung von 1924 seinen Beginn. Darin wurden die Wohlfahrtsverbände erstmals erwähnt und ihnen eine Vorrangstellung eingeräumt. Diese bewirkte, dass keine öffentlichen Einrichtungen errichtet wurden, wenn die Wohlfahrtsverbände welche vorgehalten haben (vgl. Heinze 2019, S. 46).

In der Nachkriegszeit wurde die Auseinandersetzung zwischen Staat und vor allem den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden um Kompetenzen in der Wohlfahrtspflege mit dem Begriff der Subsidiarität geführt, welcher insbesondere von der katholischen Soziallehre geprägt worden ist. Mit der Einführung des Bundessozialhilfegesetzes und des Jugendwohlfahrtsgesetzes im Jahr 1961 wurde das Subsidiaritätsprinzip gesetzlich verankert (vgl. Bäcker u. a. 2008, S. 544). Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1967 in dieser Sache hat der freien Wohlfahrtspflege nicht einen Vorrang vor öffentlichen Einrichtungen gewährt, sondern in einer „Partnerschaftsformel“ (Heinze 2019, S. 47) beide Seiten zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit verpflichtet. Damit wurden sowohl das Recht der Selbstverwaltung der Kommunen als auch das Selbstgestaltungsrecht der freien Träger berücksichtigt und bestätigt. Die konfessionellen Wohlfahrtsverbände erhielten dadurch eine Sonderstellung, dass sie vom staatlichen Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht ausgenommen worden sind (vgl. Schroeder 2019, S. 13).

## 1.2 Rahmenbedingungen

Die freie Wohlfahrtspflege ist einer Reihe von Herausforderungen ausgesetzt, die eng mit gesellschaftlichem Wandel und politischen und ökonomischen Zwängen zusammenhängen.

Sozialpolitik und somit auch die freie Wohlfahrtspflege stehen seit den 1980er Jahren unter einem enormen ökonomischen Kosten- und einem politischen Legitimationsdruck. Allenthalben wird dies unter „Kostendruck“ diskutiert. Die Argumente, die in dieser gesellschaftlichen Kontroverse he-

rangezogen werden, beziehen sich auf mangelnde Konkurrenzfähigkeit im internationalen globalen Wettbewerb, die durch angeblich zu hohe Lohnnebenkosten gefährdet sei, die demografische Entwicklung, welche die Finanzierbarkeit des Sozialstaates beeinträchtigt und Staatsverschuldung, welche künftige Generationen belastet.<sup>1</sup> Diese Argumente erwiesen sich im gesellschaftlichen Diskurs als so wirkmächtig, dass Gegenargumente kaum noch Gehör fanden. Im Zuge dieser neoliberal geprägten Debatte gerieten die freien Wohlfahrtsverbände unter starken Legitimationsdruck und mussten sich mit Vorwürfen der mangelnden Effizienz und Professionalität der Leistungserbringung auseinandersetzen. Somit ergab sich für die Wohlfahrtsverbände die Notwendigkeit, sich stärker mit der Wirksamkeit und der Wirkung ihrer Leistungen auseinanderzusetzen. In letzter Zeit wird die Hoffnung auf effizientere Leistungserbringung von den Entwicklungen im Rahmen der Digitalisierung befeuert (vgl. Hilbert u. a. 2018). Hinzu kam ein Legitimationsdruck von Seiten der EU-Kommission, der gegenüber die Wohlfahrtsverbände im Rahmen der Debatte um europäisches Wettbewerbsrecht klar machen mussten, was ihre besondere Stellung gegenüber privaten Unternehmen rechtfertigt (vgl. Rock 2010).

Es hat einen Wandel der Lebens- und Arbeitsformen gegeben (vgl. Schroeder 2019, S. 26; Grohs 2018, S. 87). Das männliche Alleinverdienermodell wird allmählich ersetzt durch ein Familienmodell mit einem Haupt- und einen Hinzuverdiener. Aufgrund der gestiegenen Erwerbstätigkeit von Frauen und einer Pluralisierung der Strukturen von Familien steht einem durch den demografischen Wandel gesteigerten Hilfebedarf abnehmendes familiäres Hilfefpotenzial gegenüber.

Eng mit dem geschilderten Wandel der Familienstrukturen ist eine Säkularisierung der Gesellschaft verbunden. Waren 1970 nur 6 % kein Mitglied einer der beiden christlichen Kirchen, so stieg dieser Anteil auf 45 % im Jahr 1970. Dies führt für die Wohlfahrtsverbände zu einer mehrfachen Herausforderung: Die subsidiäre Funktion der Verbände wird auf den Prüfstand gestellt und das Leitbild wohlthätiger Organisationen wird brüchig (vgl. Schroeder 2019, S. 26). Dies führt zu einem Legitimationsverlust der Wohlfahrtsverbände, der durch eine Reihe von Skandalen<sup>2</sup> noch verstärkt wird (vgl. Grohs 2018, S. 88).

---

<sup>1</sup> Zur Frage, was an diesen Argumenten dran ist, vgl. Stapf-Finé 2013a.

<sup>2</sup> Erinnert sei in diesem Zusammenhang an den AWO-Skandal in Frankfurt am Main und Wiesbaden, aufgrund dessen die Staatsanwaltschaft wegen zu hoher Gehälter an Funktionäre und zu teurer Dienstwagen ermittelt hat (Frankfurter Rundschau, 15. Januar 2020). Oder den Maserati-Skandal bei der Treberhilfe in Berlin, der mit einem Urteil

### 1.3 Soziale Ungleichheit und neue soziale Risiken

Die Legitimationskrise der Wohlfahrtsverbände fällt in eine Zeit, in der ihre Dienstleistungen und ihre Fähigkeit zur Mobilisierung von ehrenamtlichen Engagement mehr denn je gebraucht wird. Die neue soziale Frage in Deutschland wird dadurch verursacht, dass der wirtschaftliche Wohlstand immer ungleicher verteilt wird. Dies führt dazu, dass in Deutschland trotz Wirtschaftswachstum die Armutsquote eine steigende Tendenz aufweist (vgl. Der Paritätische Gesamtverband 2019, S. 11). Besonders von relativer Einkommensarmut betroffen sind „die gleichen Gruppen wie auch in den Vorjahren: Es sind Kinder und junge Erwachsene unter 25 Jahren, Frauen, Ein-Personen-Haushalte, Alleinerziehende, Paar-Haushalte mit drei oder mehr Kindern, Erwerbslose, Rentner\*innen, Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau sowie Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und Personen mit Migrationshintergrund.“ (Ebd. S. 34)

Besonders augenfällig wird der durch die neue soziale Frage gestiegene Hilfebedarf angesichts der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung.<sup>3</sup> Zwischen 2010 und 2017 ist die Zahl der stationären Hilfen enorm gestiegen. Bei der Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen gab es einen Zuwachs um 53 % und bei der Vollzeitpflege in einer anderen Familien um 24 %. Auch bei den ambulanten Hilfen gehen die Zahlen stark nach oben. Bei der institutionellen Erziehungsberatung ergab sich zwischen 1991 und 2017 eine Verdopplung, die Zahl der im Rahmen von sozialpädagogischen Familienhilfen betreuten Familien stieg im selben Zeitraum von 9.000 auf fast 82.000. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Zahl von Kindern und Jugendlichen in diesem Zeitraum zurückgegangen ist.

Eine weitere Herausforderung stellt die Integration von geflüchteten Menschen dar. Im Jahr 2015 kam fast eine Million Menschen auf der Suche nach Asyl nach Deutschland. Es gab eine breite Welle der Hilfsbereitschaft, vielfach war das Engagement spontan und erfolgte zunächst auch außerhalb der etablierten Wohlfahrtsverbände. „Das Ehrenamt bedeutete Ergänzung, aber auch Konkurrenz zur Freien Wohlfahrt.“ (Weiss 2018, S. 244). Es ist zu klären, ob dieses Engagement außerhalb der etablierten Verbände eine Herausforderung war, deren sich die Wohlfahrtsverbände inzwischen aktiv angenommen haben.

---

wegen Steuerhinterziehung auf Bewährung für den ehemaligen Geschäftsführer endete (Der Tagesspiegel, 23. Juli 2014).

<sup>3</sup> Siehe: [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Familienpolitik/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVII103.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Familienpolitik/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVII103.pdf) [6. April 2020]

## 2 Wohlfahrtsverbandsforschung

### 2.1 Zur Bedeutung der öffentlichen Wohlfahrt

Es ist nicht einfach, die volkswirtschaftliche Bedeutung des Sozialwesens zu messen. Das liegt daran, dass die Klassifikation der Wirtschaftszweige mit dem Wirtschaftszweig „Gesundheits- und Sozialwesen“ nur einen recht groben Branchenvergleich ermöglicht. Zudem sind in dieser Abgrenzung nicht die Kindergärten beinhaltet.<sup>4</sup> In dieser Abgrenzung hatte das Sozialwesen im Jahr 2018 knapp 5,5 Millionen Erwerbstätige<sup>5</sup>, das ist ein Anteil von 12,2 % an den Erwerbstätigen in Deutschland insgesamt. Weibliche Erwerbstätige dominieren den Wirtschaftsbereich mit einem Anteil von 76,8 %. An der Bruttowertschöpfung in Deutschland war der Wirtschaftsbereich mit 6,9 %<sup>6</sup> beteiligt. Dies ist ein erster Hinweis, dass dieser Wirtschaftszweig eher durch Personalintensität als durch Produktivität hervorsticht. Nicht zu unterschätzen ist jedoch die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung. Nimmt man das Jahr 2015 als Basis, so ist das Bruttoinlandsprodukt bis 2018 um 6,35 % angestiegen. Das Wachstum im Gesundheits- und Sozialwesen betrug im selben Zeitraum 14,65 %<sup>7</sup>.

Während die bisher angeführten Zahlen eher die Sozialwirtschaft insgesamt umschreiben, liefert die Gesamtstatistik der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege ein Bild über die Soziale Wohlfahrt im engeren Sinne, da dort die Tätigkeit der darin zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege<sup>8</sup> und ihrer Einrichtungen und Organisationen berichtet wird. Die Zahl der Einrichtungen<sup>9</sup> hat sich von 68.466 im Jahr 1990 auf 118.623 im Jahr 2016 um den Faktor 1,7 erhöht. Noch dynamischer verlief das Wachstum der Zahl der Beschäftigten von 751.126 auf 1.912.665, also um mehr als das 2,5fache. Ein Teil der Dynamik der Beschäftigungsentwicklung ist nicht nur auf gestiegene Bedarfe, sondern auch auf die

<sup>4</sup> Zur Abgrenzungsproblematik vgl. Ehrentraut u. a. 2014 und Benke u. a. 2018.

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt: Erwerbstätige nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008), Stand: 7. April 2020

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt: Wichtige Zusammenhänge im Überblick, 2019

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4, 2019.

<sup>8</sup> Mitgliedsverbände der Bundesarbeitsgemeinschaft sind: Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.

<sup>9</sup> Im Folgenden wird Bezug genommen auf die im Dezember 2018 veröffentlichte Gesamtstatistik 2016.

Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten lag 2004 noch bei 46,9% und stieg auf 58% im Jahr 2016 (vgl. Schroeder 2019, S. 20–22). Die Zahl der Selbsthilfegruppen und Gruppen des bürgerschaftlichen Engagements wird 2016 mit 51.114 angegeben. Dies stellt einen enormen Anstieg im Vergleich zu den Jahren 2004, 2008 und 2012 dar, in dem die Werte konstant bei etwa 35.000 lagen. Ein Teil des Zuwachses des Engagements dürfte im Zusammenhang mit der Integration von Geflüchteten seit 2015 zusammenhängen. Die Zahl der Beschäftigten gliedert sich zu etwa gleichen Teilen auf die Behindertenhilfe (20%), Gesundheitshilfe und Jugendhilfe (je 22%) auf. Den größten Anteil an den Beschäftigten weist die Altenhilfe mit 27% auf. Kaum ins Gewicht fallen sonstige Arbeitsbereiche. Während die Altenhilfe mittlerweile den höchsten Anteil an Beschäftigung aufweist, ist die Dynamik der Beschäftigungsentwicklung im Bereich der Behindertenhilfe am größten. Die Zahl der Beschäftigten ist von 96.659 im Jahr 1990 auf 382.870 im Jahr 2016 gestiegen.

Es ist allerdings anzumerken, dass in Folge der Einführung der Pflegeversicherung der Bereich der privaten Träger eine stärkere Wachstumsdynamik erreicht im Vergleich zu den frei-gemeinnützigen Trägern.

#### Ambulante Pflegedienste und Pflegeheime nach Trägerschaft

	Pflegeheime		ambulante Pflegedienste	
Träger	1999	2017	1999	2017
private	3.092	6.167	5.504	9.243
frei-gemeinnützige	5.017	7.631	5.103	4.615
öffentliche	750	682	213	192
	10.858	16.497	12.819	16.067

Im betrachteten Zeitraum hat sich die Zahl der Pflegeheime fast verdoppelt, während es den frei-gemeinnützigen Trägern mit einem Zuwachs von etwa 2.600 Einrichtungen gelungen ist, die marktbeherrschende Stellung noch zu verteidigen. Bei den ambulanten Pflegediensten haben die frei-gemeinnützigen Träger ihr Angebot um 488 Pflegedienste abgebaut, während die ambulanten Pflegedienste ihren Marktanteil von 43% auf knapp 58% erhöht haben. Offensichtlich sind die frei-gemeinnützigen Träger, in ihrer Mehrheit der freien