Freie Wohlfahrtspflege und Sozialstaat

Profil und zivilgesellschaftlicher Mehrwert am Beispiel der Flüchtlingshilfe in Hessen

Sozialwirtschaftsstudie Hessen (Teil I)

Alejandro Rada, Anne Stahlmann
unter Mitarbeit von Wolfgang Kleemann

Impressum

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
Zeilweg 42
60439 Frankfurt am Main

Frankfurt am Main, März 2017

Herausgeber
Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
60439 Frankfurt am Main

Titelbild
© Fotowerk / www.fotolia.de

Freie Wohlfahrtspflege und Sozialstaat – Profil und zivilgesellschaftlicher Mehrwert am Beispiel der Flüchtlingshilfe in Hessen

Inhaltsverzeichnis

1	**Einleitung**	**1**
2	**Die Freie Wohlfahrtspflege als spezifischer Akteur im Sozialstaat – Was unterscheidet die Wohlfahrtsverbände von anderen sozialwirtschaftlichen Akteuren?**	**3**
2.1	Werteorientiertes Handeln der Wohlfahrtsverbände – Hin zur Balance zwischen Professionalität und Werteorientierung	6
2.2	Die rechtliche Sonderstellung der Wohlfahrtsverbände im Sozialstaat	8
2.3	Wohlfahrtsverbände als politische Akteure – Mit- und Gegenspieler der Politik	12
3	**Die Rolle und der zivilgesellschaftliche Beitrag der Freien Wohlfahrt in der Flüchtlingshilfe**	**14**
3.1	Wohlfahrtsverbände als unverzichtbare Akteure in der Flüchtlingshilfe	14
3.2	Aufgabenbereiche der Wohlfahrtsverbände Hessens in der Flüchtlingshilfe	15
3.3	Das Handeln der Wohlfahrtsverbände Hessens in der Flüchtlingshilfe auf politischer Ebene – Sozialanwaltschaftliche und korporatistische Funktion der Wohlfahrtsverbände	20
4	**Fazit: Daseinsvorsorge und Wahrnehmung sozialer Bedürfnisse – Sozialstaat ohne Freie Wohlfahrtspflege?**	**23**
Literaturverzeichnis		**26**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wohlfahrtsverbände und die jeweiligen Gründungsideale	6
Tabelle 2:	Angebotssäulen und Standorte der unabhängigen Flüchtlingssozialarbeit (Stand: 03/2016)	17

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis	3
Abbildung 2:	Multifunktionalität und Hybridität der Wohlfahrtsverbände	4

1 Einleitung

Die *Freie Wohlfahrtspflege* stellt einen zentralen Akteur der Wohlfahrtsproduktion sowie einen kooperativen Mitgestalter des Sozialstaats dar. Der Begriff *Wohlfahrtspflege* umfasst vielfältige soziale Maßnahmen zur Unterstützung von Not leidenden bzw. sozial gefährdeten Menschen. *Frei* meint ihre zivilgesellschaftliche Funktion, d. h. ihre Unabhängigkeit von staatlichen Institutionen und ihre Selbstbestimmtheit bei der Erfüllung sozialer Anliegen (Klug 1997: 19). Nach gängiger Auffassung werden die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege als organische Zusammenschlüsse von Einrichtungen zur Erbringung sozialer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verstanden. Das Leistungsspektrum der Freien Wohlfahrt umfasst damit vielfältige soziale und gesundheitsbezogene Unterstützungsangebote für Menschen in allen Lebensphasen – von Kindern und Jugendlichen bis hin zu älteren Menschen – und in unterschiedlichsten sozialen Situationen, wie beispielsweise Schuldnerberatungen oder Angebote der Suchtkrankenhilfe. Durch die Erbringung gemeinwohlorientierter Dienstleistungen mittels professioneller Strukturen trägt die Freie Wohlfahrtspflege dazu bei, soziale Probleme, Bedarfs- und Notlagen wahrzunehmen und zu bearbeiten. Die Zweckorientierung der Freien Wohlfahrtspflege geht jedoch über die Ziele professioneller Dienstleistungserbringer hinaus, indem sie sich mit verschiedensten sozialen, politischen und zivilgesellschaftlichen Vorhaben und Aufgaben auseinandersetzt. Dementsprechend werden Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in der fachpolitischen Debatte als sogenannte *Multi-Purpose-Organisationen* bzw. multifunktionale Organisationen bezeichnet, die nicht nur vielfältige soziale und gesundheitsbezogene Dienstleistungen erbringen, sondern auch die Interessen sozial benachteiligter Gruppen in politischen Kontexten vertreten, demokratische Prinzipien fördern und aufgrund ihres gemeinwohlorientierten Handelns ehrenamtliches Engagement mobilisieren und koordinieren.

Unter den staatlich anerkannten Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege (nachstehend *Wohlfahrtsverbände*) sind die Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Caritasverband, das Diakonische Werk der evangelischen Kirchen in Deutschland, der PARTITÄTISCHE Gesamtverband, das Deutsche Rote Kreuz und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland gefasst.[1] Wohlfahrtsverbände umfassen bundesweit regionale Untergliederungen und Mitgliedsorganisationen, die allesamt nach einer kollektiven Leitidee im Sozialraum operieren. Sie sind daher nicht nur relevante sozialpolitische Akteure auf Bundesebene, sondern auch zentrale Koproduzenten von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge in lokalen Wohlfahrtsarrangements. Im Vordergrund des sozialen, politischen und zivilgesellschaftlichen Handelns der Freien Wohlfahrtspflege stehen ihre Wertehorizonte, Haltungen und Traditionen, die im Wesentlichen auf einem gesellschaftlichen Verständnis von Gemeinwohlorientierung basieren.

Angesichts der zunehmenden Pluralität von Akteuren und Organisationsformen im Bereich sozialer Dienste regen die Spezifika der Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen eine vielschichtige Debatte über ihren zivilgesellschaftlichen Mehrwert, ihre rechtliche Sonderstellung und ihre Unterschiede gegenüber anderen sozialwirtschaftlichen Akteuren an. Vor die-

1 Vgl. § 23 UStDV.

sem Hintergrund setzt das vorliegende Arbeitspapier den Fokus auf eine Meso-Analyse der Freien Wohlfahrtspflege in Zusammenhang mit ihrer besonderen Rolle im Sozialstaat (Kap. 2). Hierbei werden die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege in der aktuellen Flüchtlingssituation in Hessen, als eines der deutschen Hauptempfängerländer von Menschen auf der Flucht, sowie der daraus resultierende (zivil-)gesellschaftliche Mehrwert ihres Wirkens anhand qualitativer Methoden praxisorientiert untersucht (Kap. 3).

Das Ziel der vorliegenden Analyse ist die Alleinstellungsmerkmale der Wohlfahrtsverbände gegenüber anderen sozialwirtschaftlichen Akteuren und Anbietern sozialer Dienste zu beleuchten sowie die Herausforderungen der Freien Wohlfahrtspflege im politischen und zivilgesellschaftlichen Kontext für die Einhaltung ihrer Grundgestaltungsparameter zu untersuchen. Prinzipiell wird folgenden Fragestellungen nachgegangen:

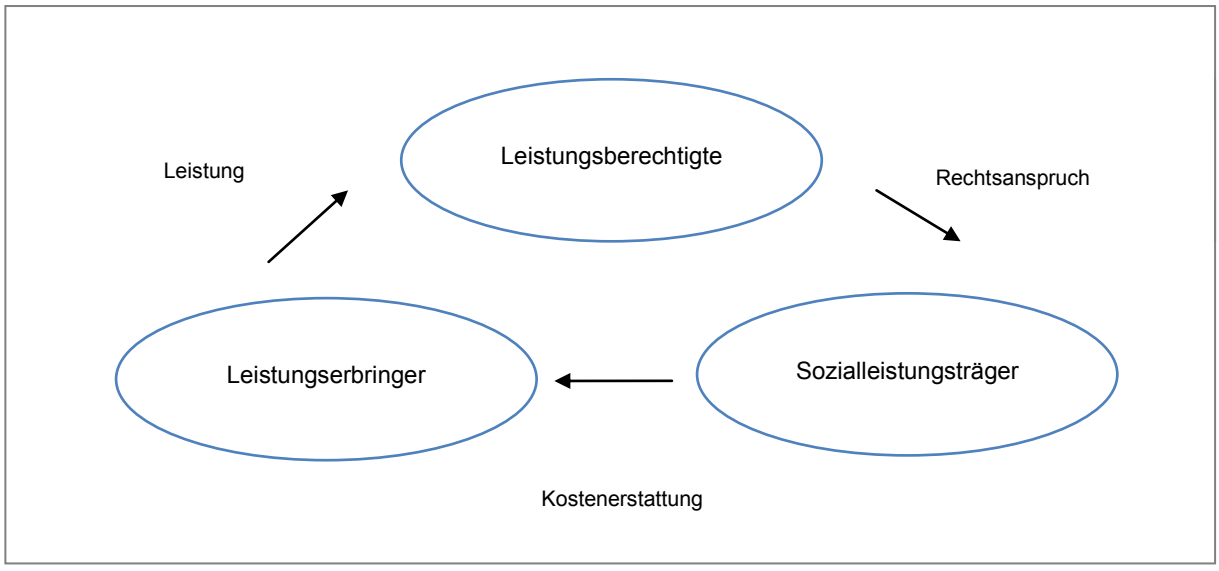
- Welche **Merkmale** unterscheiden die Wohlfahrtsverbände von anderen sozialwirtschaftlichen Akteuren und Anbietern sozialer Dienste?
- Welche Vorteile und welche Verpflichtungen erwachsen der Freien Wohlfahrtspflege aus ihrer **rechtlichen Sonderstellung**?
- Welche Rolle spielen die Wohlfahrtsverbände in der aktuellen **Flüchtlingssituation** und welcher **zivilgesellschaftliche Mehrwert** lässt sich dabei identifizieren?
- Vor welchen **sozialpolitischen und gesellschaftlichen Herausforderungen** stehen die Wohlfahrtsverbände und welches Potenzial lässt sich aus ihrem politischen und zivilgesellschaftlichen Handeln identifizieren?
- Welche Charakteristika und welche Rolle weisen **Wohlfahrtsverbände** im Sozialstaat auf, die ihre Organisationen und Einrichtungen **unverzichtbar für die Wahrnehmung und Versorgung von Menschen in besonderen Lebenslagen** machen?

Die vorliegende Expertise basiert auf der Auswertung von qualitativen Interviews mit Prof. Dr. Adalbert Evers (Justus-Liebig-Universität Gießen), Prof. Dr. Thomas Klie (Evangelische Hochschule Freiburg/Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung), Dr. Wolfgang Gern (Diakonie Hessen), Dr. Harald Clausen (Diakonie Hessen) und Dr. Michael Ernst-Pörksen (COX-Steuerberatung). Die Interviews wurden zwischen Dezember 2015 und März 2016 durchgeführt. Die Interviewpartner sind im Fließtext anonymisiert (als Int 1 bis Int 5). Das oben skizzierte Erkenntnisinteresse war Grundlage für die Konzeption des Fragenkatalogs der Expertenbefragung, deren Ergebnisse anhand von Sekundäranalysen vom ISS-Frankfurt a. M. ergänzt und inhaltlich gerahmt wurden.

2 Die Freie Wohlfahrtspflege als spezifischer Akteur im Sozialstaat – Was unterscheidet die Wohlfahrtsverbände von anderen sozialwirtschaftlichen Akteuren?

Die Verwirklichung von Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit durch die Gestaltung von Sozialleistungen entspricht dem wesentlichen Ziel des Sozialstaates und ist dessen rechtlich verankerte Pflicht.[2] Ein Sozialrechtsverhältnis zwischen Bürger/innen und öffentlichen Institutionen bzw. Leistungsträgern entsteht, wenn individuelle Rechtsansprüche auf Sozialleistungen bestehen. Öffentliche Leistungs- und Kostenträger können ihre Leistungspflichten entweder selbst erbringen, oder auf Einrichtungen und Dienste externer Leistungsanbieter übertragen.[3] Das heißt, der Staat sichert die Erbringung, Kontinuität und Qualität von Leistungen, auch wenn diese nicht in allen Fällen von öffentlichen Akteuren erbracht werden. Nicht-staatliche Akteure, etwa gesellschaftliche Zusammenschlüsse wie Genossenschaften oder Wohlfahrtsverbände, aber auch privat-gewerbliche Sozialunternehmen werden daher oft im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses, d. h. dem Verhältnis von Hilfeberechtigten, Leistungserbringern und zuständigen öffentlichen Leistungs- und Kostenträgern, mit der Erbringung sozialer und gesundheitsbezogener Dienstleistungen betraut (vgl. Abb. 1) (Boettlicher/Münder 2011).

Abbildung 1: Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis



Quelle: Eigene Darstellung

Die Pluralität von Akteuren und Anbietern im Sozialstaat und in der Sozialen Arbeit bildet den sogenannten *Wohlfahrtsmix* bzw. *Wohlfahrtspluralismus*, in dem der öffentliche Sektor, der

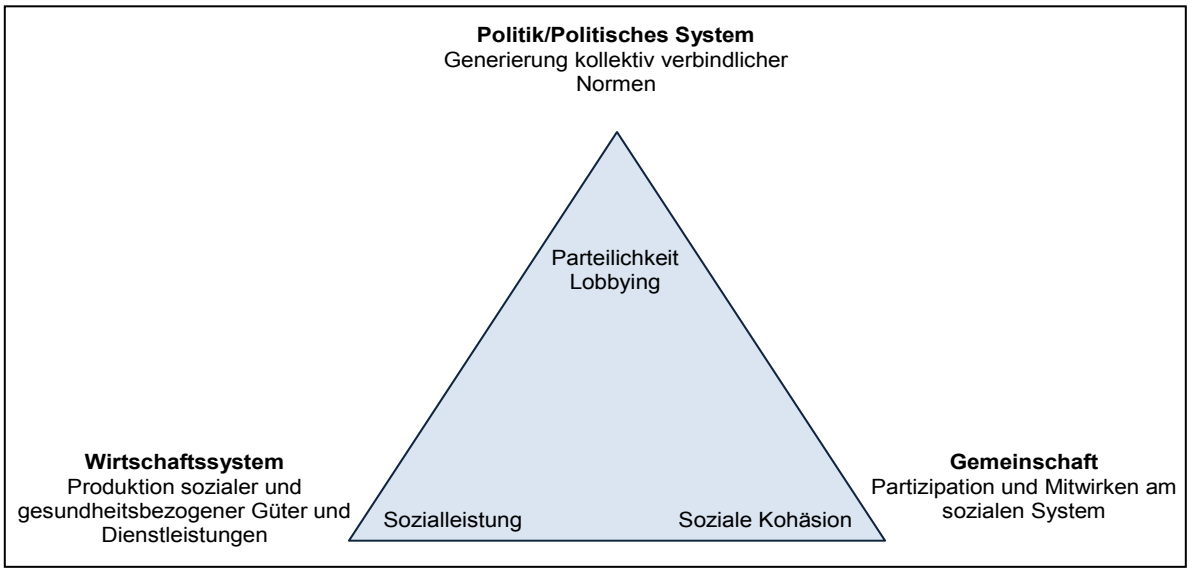
2 Vgl. § 1 Abs.1 SGB I.

3 Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis begründet sich auf dem rechtlich verankerten Subsidiaritätsprinzip, vgl. Kap. 2.5.

Marktsektor sowie der *Dritte Sektor*[4] Koproduzenten wohlfahrtsdienlicher Güter und Dienstleistungen sind. Plurale Wohlfahrtssysteme werden im fachpolitischen Diskurs durch das Argument legitimiert, nach dem der öffentliche Sektor, der Marktsektor und der *Dritte Sektor* jeweils eigene Stärken und Schwächen bei der Erfüllung sozialer Anliegen aufweisen und somit jeweils unterschiedliche Funktionen im Sozialstaat ausüben bzw. ausüben sollten. Die Stärken und Schwächen der verschiedenen Akteure zu identifizieren und den Beitrag zu bestimmen, der von Staat, Gesellschaft, Gemeinschaft und Markt jeweils geleistet werden sollte, regt eine kontroverse Debatte an, die in der Praxis je nach Politik- und Versorgungsbereich variiert. So haben beispielsweise freie Träger eine rechtliche Vorrangstellung im Bereich der Jugendhilfe, während die Liberalisierung des Pflegebereichs ab den 1990er Jahren eine solche Vorrangstellung für die Freie Wohlfahrtspflege abbaute (Evers 2014: 2).

Angesichts der Heterogenität der verschiedenen Akteure im Sozialstaat wurde mit Experten im Bereich der Sozialpolitik über die Besonderheiten und die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege im Sozialstaat diskutiert. Breiter Konsens besteht darüber, dass sich die Alleinstellungsmerkmale der Freien Wohlfahrtspflege gegenüber anderen sozialwirtschaftlichen Anbietern durch die Hybridität von Wohlfahrtsverbänden, d. h. die Ermöglichung von Schnittstellen und das gemeinwohlorientierte Handeln zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft auszeichnen (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Multifunktionalität und Hybridität der Wohlfahrtsverbände



Quelle: Gruber, C. (2014).

Die Zweckorientierung, der Organisationsaufbau, die Vielfalt an Aufgaben und die mit den Aufgaben verbundenen Wertehorizonte der Wohlfahrtsverbände, welche je nach Verband wiederum durch unterschiedliche historische und weltanschauliche Wurzeln gekennzeichnet sind, sind in Abgrenzung zu anderen sozialwirtschaftlichen Akteuren spezifisch und im Sozialstaat einzigartig. Hierbei lassen sich vier Thesen herauskristallisieren, welche die Sonder-

4 Organisationen und Institutionen des Dritten Sektors, Wohlfahrtsverbände hier inbegriffen, unterscheiden sich prinzipiell von den anderen Sektoren, indem ihr wirtschaftliches Handeln weder staatlich noch gewerblich, sondern gemeinnützig ausgerichtet ist (Heinze/Schneiders 2013).

stellung der Wohlfahrtsverbände im Sozialstaat begründen und in den nachstehenden Kapiteln analysiert werden:

- Das Handeln der Freien Wohlfahrtspflege ist von einer bestimmten **Werteorientierung und Kultur des Umgangs miteinander** geprägt. Die Werteorientierung reicht von bestimmten zivilgesellschaftlichen Grundauffassungen je nach Wohlfahrtsverband mit unterschiedlicher Akzentsetzung (z. B. Mildtätigkeit, Nächstenliebe, Solidarität, Pluralität und Toleranz) (Grohs/Schneiders/Heinze 2014: 41), bis hin zum Konzept einer qualitätsvollen Dienstleistung in der Praxis (Kap. 2.1).
- Der Beitrag zur kommunalen Daseinsvorsorge, die Sicherstellung sozialer Dienstleistungen und das gemeinwohlorientierte Handeln der Freien Wohlfahrtspflege zur Erfüllung dieser Aufgaben begründen ihre **rechtliche Sonderstellung**: Die Freie Wohlfahrtspflege fördert das Gemeinwohl und strebt nicht vorrangig nach Gewinnerzielung. Erwirtschaftete Überschüsse in Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege werden gemäß § 52 AO reinvestiert und damit dauerhaft für soziale Zwecke gebunden. Die Freie Wohlfahrtspflege unterscheidet sich somit einerseits von privaten Akteuren durch eine von der Gewinnorientierung abweichende Handlungsorientierung und andererseits vom Staatssektor durch seine partielle finanzielle Unabhängigkeit aufgrund des Zugriffs auf Spenden und Eigenmittel (Kap. 2.2).
- Die Freie Wohlfahrtspflege versteht sich als **Mit- und Gegenspieler der Politik**: Zum einen sind die Wohlfahrtsverbände wichtige Kontraktpartner im Sozialstaat, indem sie in Abstimmung mit der Politik u. a. die Reichweite, die Bedingungen und Qualitätsmerkmale sozialer Dienstleistungen aushandeln und mitgestalten. Zum anderen üben sie eine sozialadvokatorische Funktion auf politischer Ebene aus, indem sie sich mit der Wahrnehmung und Formulierung vernachlässigter oder marginalisierter Fragestellungen in der Gesellschaft auseinandersetzen und somit die Belange der von ihnen betreuten und versorgten Personen vertreten (Kap. 2.3).
- Die Freie Wohlfahrtspflege ist mittels ihrer Erfahrung sowie historisch gewachsenen und kontinuierlich betriebenen Strukturen in der Lage, **Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen** zu geben. Die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege in der **Flüchtlingshilfe** bietet in diesem Zusammenhang gute Beispiele: Die Freie Wohlfahrtspflege hält in diesem Bereich nicht nur Unterkunft und Betreuung für Menschen in Not vor, sondern agiert als intermediäre Instanz zwischen Zivilgesellschaft und professionellen Dienstleistern: Sie schafft Strukturen, in denen sich Menschen engagieren und ihre Mitverantwortung bei der Erfüllung sozialer Anliegen selbstständig erleben können (Kap. 3).

Die zentrale Fragestellung bei der Analyse der Wohlfahrtsverbände in Abgrenzung zu anderen sozialwirtschaftlichen Akteuren ist jedoch nicht, wie sich Wohlfahrtsverbände von anderen Akteuren der Wohlfahrtsproduktion unterscheiden, sondern inwieweit Wohlfahrtsverbände, so wie sie in organisierter Form gekennzeichnet sind, unverzichtbar für die Daseinsvorsorge und für die Sicherstellung sozialer Dienstleistungen sind. In anderen Worten: Welche Charakteristika und welche Rolle weisen Wohlfahrtsverbände im Sozialstaat auf, die ihre

Organisationen und Einrichtungen unverzichtbar für die Wahrnehmung und Versorgung von Menschen in besonderen Lebenslagen macht? Diese Frage wird im Fazit dieses Arbeitspapiers anhand der Expertenmeinungen und der resultierenden Schlussfolgerungen aus der Analyse der oben definierten Thesen diskutiert.

2.1 Werteorientiertes Handeln der Wohlfahrtsverbände – Hin zur Balance zwischen Professionalität und Werteorientierung

Im Vordergrund der vielfältigen Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege stehen die Wertehorizonte, Haltungen und Traditionen der Wohlfahrtsverbände, die auf einem gesellschaftlichen Verständnis von Gemeinwohlorientierung und Solidarität basieren. Diese sind von den unterschiedlichen Gründungsidealen und der historischen Entwicklung der jeweiligen Wohlfahrtsverbände geprägt (vgl. Tab. 1). Die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Gesellschaft werden in den Wohlfahrtsverbänden unter dem Schlagwort „zivilgesellschaftlicher Mehrwert“ diskutiert: In den verschiedenen Arbeitsgebieten der Wohlfahrtsverbände lassen sich unterschiedliche Merkmale ihrer Werteorientierung erkennen, die gesellschaftliche Teilhabe und Zusammenhalt ermöglichen (BAGFW 2004). Somit unterscheiden sich die von Wohlfahrtsverbänden erbrachten sozialen Dienste zu den von öffentlichen und gewerblichen Anbietern erbrachten Leistungen (Int 4).

Tabelle 1: Wohlfahrtsverbände und die jeweiligen Gründungsideale

Verband	Gründungsideal
Caritasverband (DCV)	Tätige Nächstenliebe als Ausdruck katholischen Glaubens
Arbeiterwohlfahrt (AWO)	Demokratischer Sozialismus; Ideale der Arbeiterbewegung
Der PARITÄTISCHE Gesamtverband	Pluralität, Toleranz, Offenheit, weltanschauliche Neutralität
Deutsches Rotes Kreuz (DRK)	Grundsätze der internationalen Rotkreuzbewegung (u. a. Menschlichkeit und Neutralität)
Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW EKD)	Erweckungsbewegung („Innere Mission“), Wesensäußerung der evangelischen Kirche
Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST)	Jüdische Selbsthilfe

Quelle: Grohs/Schneiders/Heinze (2014).

Die Wertehorizonte der Wohlfahrtsverbände lassen sich allerdings auch in ihren politischen und zivilgesellschaftlichen Verantwortungsbereichen identifizieren. Die von dieser Werteorientierung geprägten Diskurse, Konzepte, Vorstellungen, Theorien, aber auch Praktiken der Wohlfahrtsverbände haben einen Einfluss auf die Gesellschaft einerseits und auf die Gestaltungsform des Sozialstaats andererseits. Die Werteorientierung wird dementsprechend in sozial- und fachpolitischen Konzepten der Wohlfahrtsverbände verwirklicht, wie beispielweise die Sozialraumorientierung zur Überwindung von Ausgrenzung und Armut und zur Schaffung von materiellem sowie immateriellem Wohlstand auf lokaler Ebene mit vorhandenen Ressourcen, etwa nachbarschaftliche Beziehungen, Institutionen oder Infrastrukturen. Somit kennzeichnet das wertorientierte Handeln der Wohlfahrtsverbände u. a. ihre Rolle als

korporatistische Akteure im Gesetzgebungsverfahren und ihre Rolle als Schnittstelle zur Zivilgesellschaft mit dem Vorhaben, Ehrenamt zu mobilisieren und zu koordinieren (Int 2).[5]

Bestimmte Merkmale der Werteorientierung der Verbände, etwa die Solidarität oder die Menschenrechte, entsprechen kollektiven Idealen, die als gesellschaftliche Konstante lebendig gehalten werden. Die Wertehorizonte der Wohlfahrtsverbände im Ganzen sind allerdings nicht statisch, sondern entwickeln sich in einem interaktiven Prozess mit der Zivilgesellschaft und mit unterschiedlichsten Institutionen. Das heißt, die Werteorientierung der Freien Wohlfahrtspflege unterliegt in ihrer konkreten Ausformung einem durch den gesellschaftlichen Diskurs geprägten Wandel (Int 4). Die Wechselbeziehung zwischen den Werten der Wohlfahrtsverbände und den gesellschaftlichen Werten bzw. institutionellen Ideen sollte daher nicht nur in eine Richtung betrachtet werden. Wenn beispielsweise Kirchen oder Parteien eine aktive politische und gesellschaftliche Rolle einnehmen und eine Vorstellung haben, wie Staat und Gesellschaft ihre Verantwortung teilen sollten, dann ist das selbstverständlicher und förderlicher Hintergrund für die entsprechenden Wohlfahrtsorganisationen (Int 5). Als Anspruch auf „gute“ soziale Dienste werden im Rahmen dieses interaktiven Prozesses Merkmale wie Professionalität, Qualifikation und Transparenz in der Sozialen Arbeit gesellschaftlich gefordert. Dieses gesellschaftliche Verständnis von Sozialer Arbeit wirkt in das Handeln der Freien Wohlfahrtspflege hinein. So werden beispielsweise Qualifikationsmaßnahmen bei der ehrenamtlichen Arbeit in den Wohlfahrtsverbänden gefördert (Int 4).

Wirtschaftlichkeit und Marktorientierung sind zudem weitere Merkmale, mit denen das politische Verständnis von Sozialer Arbeit und die entsprechenden Ökonomisierungsprozesse im Sozialstaat die Freie Wohlfahrtspflege in den vergangenen Jahren geprägt haben. Solche Marktprozesse und -bedingungen haben die Wohlfahrtsverbände als etablierte Markteilnehmer bei der Erbringung professioneller sozialer Dienste in bestimmten Bereichen, z. B. im Pflegebereich, positioniert. In diesem Kontext sehen Experten mögliche Konfliktpotenziale zwischen dem wirtschaftlichen Handeln unter den Marktbedingungen, unter denen Wohlfahrtsverbände agieren müssen, und der Einhaltung ihrer Wertehorizonte. Die Ausübung der Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände in einem Wettbewerbskontext bei der Erbringung sozialer Dienste könnte dazu führen, dass die Wohlfahrtsverbände sich nach unterschiedlichen Aufgabengebieten und Zielen aufspalten (etwa sozialpolitische Interessenvertretung, sozialanwaltschaftliche Interessenvertretung, Dienstleister, Agenturen freiwilligen Engagements und Verkörperung sozialethischer Prinzipien), die immer schwerer als Einheit nach einer gemeinsamen Werteidee operationalisiert werden könnten. Dabei sollte verhindert werden, die konkurrenzfähige Erbringung sozialer Dienste zu priorisieren (Merchel 2011). Die zunehmend wettbewerbsfördernde Logik im institutionellen Verständnis von Sozialstaat in Deutschland und Europa macht also die Einhaltung des Wertehintergrunds als *Multi-Purpose-Organisationen* unter marktorientierten Bedingungen zu einer immer komplexeren Aufgabe, die die Wohlfahrtsverbände als zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse und Werteträger zu erfüllen haben (Maucher 2011).

5 Vgl. z. B. § 71 SGB VIII.

Die Interaktion zwischen dem Handeln der Wohlfahrtsverbände und den gesellschaftlichen Werten bzw. institutionellen Rahmenbedingungen erfolgt also in beide Richtungen. Sie bringt jedoch nicht nur Herausforderungen, sondern auch Chancen für die zivilgesellschaftliche Funktion und die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege als sozialer Dienstleister mit sich. Die Balance zwischen Wertegemeinschaft, professioneller sozialer Dienstleistung, Sozialanwaltschaftlichkeit und Mitgliederinteressen zu finden, stellt zugleich ein bedeutendes Organisationsziel und -potenzial der Wohlfahrtsverbände dar (Brinkmann 2014). Eine solche Kombination von Wertgebundenheit, Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit kann das Profil und die Professionsdynamik Sozialer Arbeit im Kontext der Wohlfahrtsverbände effektiver und gegenüber gewerblichen und kommerziellen Konkurrenten attraktiver machen (Int 4).

2.2 Die rechtliche Sonderstellung der Wohlfahrtsverbände im Sozialstaat

2.2.1 Subsidiarität und Wohlfahrtsverbände

Die Funktion der Freien Wohlfahrtspflege im Sozialstaat ist an die Gestaltung des sozialstaatlichen Handelns und auf das *Subsidiaritätsprinzip* als eines der tragenden Prinzipien der deutschen Sozialrechtsordnung und -politik zurückzuführen (ebd.). Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die Eigenverantwortung des Einzelnen bzw. die private Verantwortung Vorrang vor staatlicher Intervention hat, d. h. die „kleinen Lebenskreise“, z. B. Familien oder Nachbarschaften, sollen in die Lage versetzt werden, ihre eigenen Angelegenheiten zu gestalten (Int 1). In einem modernen Sozialstaatsverständnis bedeutet dies aber nicht den Rückzug des Sozialstaats und die Entbindung von seiner Vorleistungspflicht. Vielmehr darf die größere kollektive bzw. staatliche Einheit nur dann unterstützend eingreifen, wenn das Leistungsvermögen der kleineren Einheit überfordert ist.

Dem Prinzip unterliegt die Maxime „Selbsthilfe, Autonomie und Selbständigkeit vor Fremdhilfe“, weil in der Selbsthilfe der größere Sachverstand zur Erfüllung der eigenen Anliegen liegt (Int 3). Subsidiarität impliziert zudem eine Ethik der zufolge sich Menschen von unten her stützen (Int 4). In diesem Zusammenhang sind oft Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer regionalen bzw. lokalen Einbettung als die nächstgrößere kollektive Einheit nach der Familie zur Bewältigung sozialer Problemlagen in Wohlfahrtsarrangements vor Ort anzusehen. Mit ihren Untersektionen wie Selbsthilfeorganisationen, Mitgliederverbände und soziale Vertretungsorganisationen bieten folglich Wohlfahrtsverbände subsidiär als privilegierte Träger staatlicher Sozialaufgaben Leistungen für Menschen in besonderen Lebenslagen an. Mit Blick auf die Koproduktion sozialer Angebote werden Verknüpfungen zwischen Dienstleistungsgesellschaft und Bürgergesellschaft sichtbar.

Bei der Ausgestaltung sozialer Dienste im Sozialstaat konstruiert das Subsidiaritätsprinzip das Verhältnis zwischen öffentlichen Kostenträgern und den privaten Leistungserbringern, die in einem finanziellen Abhängigkeitsverhältnis zu den öffentlichen Sozialleistungsträgern stehen (vgl. Abb. 1). Dem Begriff Subsidiarität (lateinisch: *unterstützend*) liegt also eine arbeitsteilige Leistungserstellung zwischen auftraggebenden bzw. kontrollierenden öffentlichen Trägern und leistungserstellenden freien Trägern. Das Subsidiaritätsprinzip stellt insofern eine zentrale Säule des *Korporatismus*, d. h. der Einbindung gesellschaftlicher Organisatio-

nen in die Politik, dar, indem es die rechtliche Verankerung partnerschaftlicher Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern in den Sozialgesetzbüchern untermauert (ebd.):

- **§ 17 Abs. 3 SGB I zur Ausführung der Sozialleistungen:**

  In der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen wirken die Leistungsträger darauf hin, daß sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen. Sie haben dabei deren Selbstständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten. Die Nachprüfung zweckentsprechender Verwendung bei der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bleibt unberührt.

- **§ 28 Abs. 2 SGB I zu den Leistungen der Sozialhilfe:**

  Zuständig sind die Kreise und kreisfreien Städte, die überörtlichen Träger der Sozialhilfe und für besondere Aufgaben die Gesundheitsämter; sie arbeiten mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege zusammen.

- **§ 5 SGB XII zum Verhältnis zur freien Wohlfahrtspflege:**

  (1) *Die Stellung der Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege als Träger eigener sozialer Aufgaben und ihre Tätigkeit zur Erfüllung dieser Aufgaben werden durch dieses Buch nicht berührt.*

  (2) *Die Träger der Sozialhilfe sollen bei der Durchführung dieses Buches mit den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten. Sie achten dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben.*

  (3) *Die Zusammenarbeit soll darauf gerichtet sein, dass sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit der Freien Wohlfahrtspflege zum Wohle der Leistungsberechtigten wirksam ergänzen. Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen.*

  (4) *Wird die Leistung im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege erbracht, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen. Dies gilt nicht für die Erbringung von Geldleistungen.*

  (5) *Die Träger der Sozialhilfe können allgemein an der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Buch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege beteiligen oder ihnen die Durchführung solcher Aufgaben übertragen, wenn die Verbände mit der Beteiligung oder Übertragung einverstanden sind. Die Träger der Sozialhilfe bleiben den Leistungsberechtigten gegenüber verantwortlich.*

Die Sozialgesetzbücher schreiben dementsprechend eine enge korporative Zusammenarbeit zwischen Sozialleistungsträgern und (frei-)gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen vor. Dabei räumen sie der Freien Wohlfahrtspflege eine gesetzliche Vorrangstellung gegenüber privaten und öffentlichen Anbietern sozialer Dienste ein. Diese Vorrangstellung begründet sich durch die Einbindung von lokalen Mitgliederverbänden und Selbsthilfeorgani-

sationen in die Organisationsstruktur von Wohlfahrtsverbänden zur Erfüllung gemeinnütziger Zwecke. Indem die Wohlfahrtsverbände ihre Rolle im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wahrnehmen, wird einer staatlich-zentralistischen Organisation von Wohlfahrt vorgebeugt. Das trägt dazu bei, plurale Gesellschaften zu bewahren. Insofern hat das Subsidiaritätsprinzip eine politisch-demokratische Funktion zur Gewährleistung gesellschaftlicher Pluralität, aber auch eine soziale Funktion zur Wahrnehmung der Ressourcen und des Sachverstands der kleinen gesellschaftlichen Einheiten bei der Erfüllung sozialer Anliegen (Int 5).

2.2.2 Wohlfahrtsverbände als gemeinnützige Organisationen – Vorteile und Verpflichtungen

Die Gemeinwohlorientierung der Wohlfahrtsverbände begründet ihre rechtlich vorgeschriebene Anerkennung als gemeinnützig. Die Freie Wohlfahrtspflege steht mit ihren Werten für solidarische Gemeinschaften sowie für die Eigenaktivität von Bürger/innen und damit für die gesellschaftliche Gestaltung des Gemeinwesens. Diese Werteorientierung hat ebenfalls einen formalen Hintergrund, der über die in den Satzungen verankerten Werte das Konstrukt der Gemeinnützigkeit herstellt (Int 1). Im Konkreten entsprechen daher die Verantwortungsbereiche und Zwecke der Wohlfahrtsverbände denjenigen, die unter gemeinnützigen Zwecken gemäß § 52 Abgabenordnung (AO) definiert werden:

> *„Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern (…), u. a. die Förderung der Jugend- und Altenhilfe, die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zugunsten gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Zwecke oder die Förderung des Wohlfahrtswesens,* ***insbesondere der Zwecke der amtlich anerkannten Verbände der Freien Wohlfahrtspflege****, ihrer Unterverbände und ihrer angeschlossenen Einrichtungen (...)."*

Darüber hinaus erfordert die Gemeinnützigkeit die Erfüllung drei weiterer rechtlich vorgeschriebener Attribute, die das wirtschaftliche Handeln gemeinnütziger Organisationen kennzeichnen:

1. **Selbstlosigkeit**: Die freiwillige Abgabe materieller Mittel ohne angemessene Gegenleistung. Dies hat das Verbot einer Gewinnausschüttung oder unangemessener Bezahlung von Mitarbeiter/innen sowie die Verpflichtung zur zeitnahen Verwendung der Mittel zur Folge. Durch die Reinvestition von erwirtschafteten Überschüssen in gemeinnützige Organisationen wird gewährleistet, dass diese Mittel dauerhaft für soziale Zwecke gebunden werden.[6]
2. **Ausschließlichkeit**: Lediglich die steuerbegünstigten Zwecke dürfen verfolgt werden.[7]
3. **Unmittelbarkeit**: Die Zwecke werden selbst oder durch Hilfspersonen verfolgt.[8]

6 Vgl. § 55 AO.

7 Vgl. § 56 AO.

8 Vgl. § 57 AO.

Aufgrund ihres Gemeinnützigkeitsstatus haben die Einrichtungen der Wohlfahrtverbände rechtliche Vorteile gegenüber privat-gewerblichen Anbietern sozialer Dienste, die aber mit rechtlich definierten Verpflichtungen bzw. Bedingungen dieser rechtlichen Sonderstellung verbunden sind. Diese Vorteile umfassen im Wesentlichen eine Vorrangstellung in bestimmten Bereichen (im Wettbewerbskontext ist das der vorrangige Marktzutritt) und Steuervergünstigungen:

- Gemeinnützige Einrichtungen sind von Körperschafts- und Gewerbesteuer befreit und unterliegen bei Zweckbetrieben lediglich dem reduzierten Umsatzsteuersatz. Für Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände gilt darüber hinaus eine Umsatzsteuerbefreiung.[9]
- In den Leistungsparagraphen bestimmter Sozialgesetzbücher wird die Gemeinnützigkeit als eine Voraussetzung für die Übernahme der Rolle als Leistungserbringer festgeschrieben. Diese Vorrangstellung ist jedoch nach feldspezifischer Ausgestaltung des rechtlichen und finanziellen Handlungsrahmens sehr unterschiedlich: Freigemeinnützige Träger haben beispielsweise eine Vorrangstellung in der Jugendhilfe[10] und zum Teil ebenfalls in der Behindertenhilfe,[11] während diese Vorteile im Pflegebereich mit der Einführung der Pflegeversicherung 1995/1996 abgebaut wurden (Pfau-Effinger/Och/Eichler: 2008).

Diese Vorteile sollten allerdings nicht als Privilegien betrachtet werden, da sie mit rechtlich definierten Verpflichtungen einhergehen (Int 5), u. a. die Erfüllung gemeinnütziger Zwecke und die Reinvestition von erzielten Gewinnen (s. o.). Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind daher gemeinnützige Einrichtungen als *Zweckbetriebe* zu verstehen, d. h. als wirtschaftliche Geschäftsbetriebe mit dem Ziel, die Satzungszwecke der gemeinnützigen Organisationen als rechtlich definierte Organisationsform zu verfolgen (Falter 2010: 7). Hingegen streben privat-gewerbliche Organisationen vorrangig an, ein präzises und effizienzorientiertes Organisationsziel zu formulieren, sodass Aspekte, die über die Zweckorientierung hinausgehen, vernachlässigt werden, z. B. angemessene Bezahlung der Mitarbeiter/innen (Int 5). Das Handeln von privat-gewerblichen Unternehmen kann insofern zu einer negativen Selektion bzw. zur *Rosinenpickerei*, etwa zum Ausschluss von Personen mit „schlechten Risiken“ oder mit wenig oder keiner Zahlungskraft,[12] führen, wohingegen die Versorgung von Menschen in solchen Lebenslagen der vorrangigen Aufgabe der Freien Wohlfahrtspflege entspricht. Aus ökonomischer Perspektive ist daher die Verpflichtung auf Gemeinnützigkeit der Träger der freien Wohlfahrtspflege eine komplexe Aufgabe, da sie den Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände im weitesten Sinne ein Handeln auferlegt, das vielfältige Aspekte mitberücksichtigt, die bei Privatunternehmen als externe Effekte ausgeklammert werden können.

Die rechtliche Sonderstellung der Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände kann folglich als eine Art von Vertrag von Staat und Gesellschaft auf der einen mit Organisationen auf der

9 Vgl. Paragraph 4, Nummer 18 Umsatzsteuergesetz.

10 Vgl. § 4 Abs. 2 SGB VIII und § 11 Abs. 3 GTK.

11 Vgl. § 20 Art. 2a SGB IX.

12 Der Begriff *Rosinenpickerie* bezeichnet die Konzentration auf zahlungskräftige Nutzerinnen und Nutzer und solche mit „guten Risiken“ hinsichtlich des Zugangs bestimmter Personen oder Gruppen zu sozialen Dienstleistungen (Maucher 2011: 517).

anderen Seite verstanden werden, nach dem letztere unter bestimmten vorgeschriebenen Bedingungen staatliche Verantwortungsbereiche übernehmen: Wohlfahrtsverbände verpflichten sich auf bestimmte Formen wirtschaftlichen und sozialen Handelns, auf die Erfüllung von gemeinnützigen Zwecken und nicht zuletzt auf die Auseinandersetzung mit marginalisierten sozialen Problemlagen (Int 5).

2.3 Wohlfahrtsverbände als politische Akteure – Mit- und Gegenspieler der Politik

Das breite Spektrum ihrer Dienstleistungsangebote, ihre überregionale Vernetzung sowie ihre breite Fokussierung auf soziale Problemlagen in der Erbringung ihrer Angebote, gerade auch mit sozialraumorientierten Ansätzen in lokalen Wohlfahrtsarrangements, charakterisieren das ausgeprägte Sensorium der Wohlfahrtsverbände für Bedürfnisse und Bedarfe vor Ort. Hierauf basiert ihre etablierte Rolle als Mitgestalter des Sozialstaats und Verhandlungspartner in lokalen Wohlfahrtsarrangements einerseits und ihre sozialadvokatorische Funktion andererseits: Sie identifizieren soziale Bedarfe und setzten sich mit der Wahrnehmung und Formulierung vernachlässigter oder marginalisierter Fragestellungen in der Gesellschaft auseinander. Aufgrund der Doppelfunktion der Wohlfahrtsverbände in ihren politischen Verantwortungsbereichen sind sie als *Mit- und Gegenspieler der Politik* zu verstehen (Int 4). Diese zwei Seiten der „Medaille“ bedienen sich gegenseitig: In Aushandlungsverfahren, u. a. über die Reichweite, die Bedingungen und Qualitätsmerkmale sozialer Dienstleistungen, werden die Belange der von ihnen betreuten und versorgten Personen gegenüber der Politik vertreten. Hieran misst sich auch der Wert einer stabilen, sprachfähigen und handlungsfähigen Freien Wohlfahrtspflege (Int 1).

Für die Sozialstaatspolitik hat die Freie Wohlfahrtspflege daher nicht nur einen Vorrang, vielmehr soll eine partnerschaftliche Kooperation gewährleistet werden. Diese Kompromissformel, die sowohl das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen als auch das Selbstgestaltungsrecht der Freien Träger bestätigt, ist die bis heute gültige Norm der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Leistungsträgern und freien Trägern (Heinze 2013). Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und aufgrund der vorgeschriebenen korporativen Zusammenarbeit zwischen Staat und Freien Trägern sind somit Wohlfahrtsverbände wichtige Kontraktpartner im Sozialstaat: Wohlfahrtsverbände haben dementsprechend Mitspracherecht in den Entscheidungsgremien, z. B. im Jugendhilfeausschuss hinsichtlich der Jugendhilfeplanung, der finanziellen Ausstattung und der Auswahl der zu fördernden Einrichtungen (z. B. §§ 3 und 4 SGB VIII und § 69 ff. SGB VIII) (Brinkmann 2014).Im politischen sowie gesellschaftlichen Zusammenhang spiegelt sich die Wertorientierung der Freien Wohlfahrtspflege im Einspielen einer sozialadvokatorischen Stimme in dem öffentlichen und gesellschaftlichen Diskurs wider, z. B. mittels der Armutsberichte des PARITÄTISCHEN Gesamtverbandes. Somit agiert die Freie Wohlfahrtspflege auf politischer Ebene als Lobbyist „sozial schwacher Gruppen“ (Int 4). Im Rahmen ihrer „lobbyistischen Funktion“ zeigen sich deutliche Stärken des Profils der Wohlfahrtsverbände, etwa bezüglich der zeitnahen Beobachtbarkeit von Gesetzesauswirkungen.

Ihre Spielräume zur Ausübung sozialpolitischer Anwaltschaft schrumpften jedoch in den letzten Jahren, indem die Wohlfahrtsverbände zu Wettbewerbern um kurzfristige Finanzierungen in vielen Bereichen der Sozialen Arbeit gemacht wurden. Die Einhaltung ihrer Funktion als Sozialanwalt unter dieser sozialpolitischen Entwicklung stellt einen bedeutenden Baustein der Wohlfahrtsverbände dar, denn dieser Verantwortungsbereich ist ein zentrales Alleinstellungsmerkmal ihres Profils. Diese Entwicklung sollte die Bereitschaft der Wohlfahrtsverbände zu neuen strategischen Partnerschaften, z. B. mit Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Patienten- und Selbsthilfeorganisationen oder politischen Stiftungen, zu engerer Kooperation miteinander sowie zu innovativen Strategien erhöhen: „[Wohlfahrts]verbände sollten bei ihrem Bemühen um eine effektive Sozialanwaltschaft verstärkt bereit sein, auch über neue Instrumente, die nicht unbedingt teuer sein müssen, nachzudenken, wie zum Beispiel Kunstprojekte zur Sensibilisierung neuer Zielgruppen für ein Thema ("Kunst trotz[t] Armut"), mediale Aufmerksamkeit durch kreative Symbole ("Der verbogene Paragraf"), politischen Druck aufbauen über Facebook-Diskussionen oder "abgeordnetenwatch.de", Klienten von Bundestagsabgeordneten einladen lassen, Internet-Netzwerke durch Studierende gestalten lassen in Kooperationsprojekten mit Hochschulen oder ungewöhnliche Protestaktionen“ (Dietz 2013). Sozialadvokatorische Projekte und Initiativen der Wohlfahrtsverbände, in denen unterschiedlichste zivilgesellschaftlichen Akteure ein gemeinsames Ziel verfolgen, wie beispielsweise die Kampagnen *KiföG*, *YouJob: Altenpflege SocialNetworking 3.0, Kommunales Wahlrecht für alle* oder die Initiative *Pro-Arbeit*, tragen nicht nur dazu bei, demokratische Prinzipien zu fördern und die Zivilgesellschaft zu vernetzen, sondern geben großen Mehrheiten aber auch vernachlässigten Minderheiten eine politische Stimme.

3 Die Rolle und der zivilgesellschaftliche Beitrag der Freien Wohlfahrt in der Flüchtlingshilfe

Das nachfolgende Kapitel verfolgt am Beispiel der Flüchtlingshilfe das Ziel, die oben analysierten Merkmale der Freien Wohlfahrtspflege praxisnah darzustellen. Zentral ist im vorliegenden Unterkapitel folgende Fragestellung: Welcher zivilgesellschaftliche Mehrwert ergibt sich aus dem Engagement der Wohlfahrtsverbände in der Flüchtlingshilfe? Auf diese Frage soll unter Hinzuziehung von Experteninterviews (Frühjahr 2016), Ergebnissen eines internen Workshops mit Vertreter/innen der Wohlfahrtsverbände (03/2016)[13] und Ergebnissen einer Desktop-Recherche eine Antwort gegeben werden. In Anbetracht der unklaren Datenlage und der Dynamik im Bereich der Flüchtlingshilfe wird auf einen quantitativen Weg zur Beleuchtung der oben gestellten Fragestellung verzichtet.

Im Fokus dieses Kapitelabschnitts steht folgendes Erkenntnisinteresse: die Rolle der Freien Wohlfahrt in der Flüchtlingshilfe, die konkret übernommenen Aufgaben und der Mehrwert, der daraus für die (Zivil-)Gesellschaft resultiert.

3.1 Wohlfahrtsverbände als unverzichtbare Akteure in der Flüchtlingshilfe

In der Flüchtlingshilfe kann von einem „auf den Kopf gestellten" Subsidiaritätsprinzip gesprochen werden: Wohlfahrtsverbände haben Aufgaben übernommen, bei denen die staatlichen Strukturen zunächst auf Unterstützung angewiesen waren. Dritte-Sektor-Organisationen wie die Wohlfahrtsverbände haben in der Vergangenheit (und das nicht nur in der aktuellen Flüchtlingssituation, sondern bereits in den 1990er Jahren zu Zeiten des Jugoslawienkonflikts) bewiesen, so der Konsens der befragten Expert/innen, dass sie in der Lage sind, Antworten auf Herausforderungen zu geben, die große Mehrheiten einstweilen noch für ein Randproblem hielten.

Im Umgang mit Migration und Asylfragen agieren zivilgesellschaftliche Organisationen, u. a. Wohlfahrtsverbände, nicht nur als Dienstleister, sondern als Pioniere und Innovatoren, die unter Zugriff auf eigene (finanzielle) Ressourcen und Strukturen in Eigenverantwortung Dienste entwickeln, um neuen Bedarfen/neuen Ansprüchen der Gesellschaft zu begegnen (Int 5). Interne Übersichten der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. zeigen auf, dass diese Leistung ohne Eigenmittel nicht möglich gewesen wäre. Denn Eigenmittel der ev. Kirche/Diakonie und der kath. Kirche/Caritas sind i. d. R. die Hauptfinanzquellen der durch die Wohlfahrtsverbände zur Verfügung gestellten Angebote, soweit es sich um unabhängige Flüchtlingssozialarbeit und die Koordination des Freiwilligen Engagements handelt (vgl. 3.2).[14]

13 In einem dreistündigen Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des PARITÄTISCHEN Hessen, der AWO Hessen, Diakonie Hessen und des DRK Hessen wurden einerseits die konkreten Arbeitsfelder der Freien Wohlfahrtspflege in der Flüchtlingshilfe beleuchtet und andererseits der jeweilige (zivil-)gesellschaftliche Mehrwert diskutiert.

14 Dies variiert je nach Gebietskörperschaft: So gibt es hessische Kreise, in denen Tätigkeiten in der Flüchtlingsarbeit ausschließlich über kommunale Mittel bestritten werden. Vereinzelt werden Angebote neben Eigenmitteln über zusätzliche EU- und Bundesmittel (z. B. den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds) oder Mittel des Kreises/der Stadt finanziert. Weitere Finanzierungsquellen stellen eingeworbene Drittmittel der Soziallotterien (z. B. Aktion Mensch, Stiftung Deutsches Hilfswerk, GlücksSpirale etc.) oder von Stiftungen dar.

Dieser Tatbestand sei mitunter auch „ein Argument dafür, die freie Wohlfahrtspflege auch als wichtige Institution und als wichtige Struktur in unserem Staat (…) zu erhalten, weil sie doch in beispielhafter Weise für eine bestimmte Solidarität, Gerechtigkeit und Menschenrechtsorientierung steht“ (zit. nach Int 1).

3.2 Aufgabenbereiche der Wohlfahrtsverbände Hessens in der Flüchtlingshilfe

Das Aufgabenspektrum der Wohlfahrtsverbände in der Flüchtlingshilfe ist vielfältig und wird nachfolgend erläutert. Ein Interviewpartner fasst zusammen: Durch Ehrenamt und Professionalität wird dazu beigetragen, „dass Menschen sich integrieren können im Sozialraum. Dass Sprachkurse angeboten werden, Bildungsangebote ausgebaut werden (…), dass Menschen einen Arbeitsplatz finden (…), dass die Gesundheitsversorgung, die überhaupt nicht geklärt ist, nicht ins Stocken kommt. Also Beratung, Qualifizierung von Ehrenamtlichen, Integrationsarbeit“ (zit. nach Int 4).

Im Detail handelt es sich um vier wesentliche Säulen, die nachfolgend beschrieben werden:

A) Unterkunft und Betreuungsangebote für Flüchtlinge

Die Verteilung Asylsuchender auf die einzelnen Bundesländer erfolgt nach dem „Königssteiner Schlüssel“ (Aufnahmequoten), welcher sich nach der Bevölkerungszahl und der zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen berechnet. Dieser lag für Hessen im Jahr 2016 bei 7,35 % und somit im Ranking aller Bundesländer auf Platz fünf (BAMF 2016). Nach einer vorläufigen Unterbringung in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes Hessen bzw. den Außenstellen (Land Hessen o. J.), werden die Flüchtlinge über das Regierungspräsidium Darmstadt den Landkreisen und den kreisfreien Städten zugewiesen bzw. an die zuständigen Erstaufnahmeeinrichtungen anderer Bundesländer weitergeleitet.

Für die weitere Versorgung und Wohnunterbringung vor Ort sind schließlich die Kommunen zuständig (ebd.). § 3 des Landesaufnahmegesetzes verpflichtet die Landkreise und Gemeinden dazu, Unterkünfte bereitzustellen, die einen menschenwürdigen Aufenthalt ohne gesundheitliche Beeinträchtigungen gewährleisten.[15]

Die am häufigsten gewählte Unterbringungsform von den Landkreisen/kreisfreien Städten sind die Gemeinschaftsunterkünfte (GU). Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) werden im Auftrag der örtlichen Jugendämter i. d .R. separat in betreuten Wohngruppen nach SGB VIII untergebracht (Hessischer Flüchtlingsrat 2015).

Die Wohlfahrtsverbände agieren in den Betreuungs- und Unterbringungsangeboten für Flüchtlinge im Auftrag und finanziert durch das Land bzw. die Landkreise oder Kommunen als Dienstleister. So betreiben Verbände der Freien Wohlfahrtspflege Erstaufnahmeeinrich-

15 Siehe hierzu: Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz). In: http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_rv.html?doc.hl=1&doc.id=jlr-AufnGHE2007rahmen:juris-lr00&documentnumber=1&numberofresults=11&showdoccase=1&doc.part=X&paramfromHL=true#docid:3206790,1,20160101 (15.05.2016).

tungen bzw. Außenstellen (DRK)[16], Malteser (CV), Johanniter (DH), Arbeiter-Samariter-Bund (DPWV) sowie Gemeinschaftsunterkünfte und stellen dort auch die Soziale Betreuung sicher.[17]

Außerdem leisten alle Verbände der Freien Wohlfahrt wiederum im Auftrag und finanziert durch Landkreise und Kommunen hauptamtliche soziale Betreuung und Beratung in den Gemeinschaftsunterkünften und Privatunterkünften (z. B. Umgang mit Behörden/Ämtern/ Banken/Gesundheitseinrichtungen, Orientierungshilfe in der Alltags- und Lebenswelt, Suche von/Anmeldung bei einem Kindergarten, Wohnungs- und Arbeitssuche).[18]

Des Weiteren nehmen die Wohlfahrtsverbände gemäß SGB VIII unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Clearingeinrichtungen (Inobhutnahme) in Frankfurt und Gießen auf[19], v. a. aber in Jugendhilfeeinrichtungen, in denen UMF nach Abschluss des Clearings in sozialpädagogischen Wohngruppen betreut werden.[20]

B) Unabhängige Flüchtlingssozialarbeit

Die Flüchtlingssozialarbeit hat zum Ziel, „in der Verantwortung für die Asylsuchenden und aufzunehmenden Flüchtlinge ein menschenwürdiges, selbstverantwortliches Leben während der Dauer des Aufenthalts in Deutschland zu gewährleisten. Sie trägt zur Erhaltung des sozialen Friedens im Gemeinwesen bei und hilft mit, dass Mindeststandards der rechtsstaatlich gebotenen Prinzipien eines fairen Verfahrens und des Zugangs zum Rechtsschutzsystem erhalten bleiben. Die Sozialarbeit ist sozialanwaltschaftlich und gemeinwesenorientiert“ (Sächsischer Flüchtlingsrat e. V. o. J.). Um die Flüchtlingssozialarbeit in dieser Qualität gewährleisten zu können, bedarf es laut Experten und Expertinnen einer unabhängigen Flüchtlingssozialarbeit, die sich diesen fachlichen Zielen verpflichtet und unabhängig von der öffentlichen Verwaltung und den Betreibern der Unterbringungseinrichtungen agiert (ebd.).

Die unabhängige Flüchtlingssozialarbeit umfasst eine Angebotsstruktur von Verfahrensberatung in Hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen (HEAE), regionaler Flüchtlings(verfahrens)beratung sowie Abschiebungsbeobachtung am Flughafen und psychosozialer Beratung (vgl. Tab. 2). Dabei handelt es sich überwiegend um regionale Flüchtlings(verfahrens)beratung.

16 Wobei über das DRK das Aufgabenportfolio auch die Erste Hilfe, die Verpflegung, die sanitätsdienstliche Versorgung oder die Suchdienste umfasst (siehe hierzu: https://www.drk.de/hilfe-weltweit/was-wir-tun/im-zeichen-der-menschlichkeit-das-drk-hilft-fluechtlingen-im-inland-wie-im-ausland/fluechtlingshilfe-im-inland/).

17 Z. B. die Gemeinschaftsunterkünfte im Werra-Meißner-Kreis in Trägerschaft der AWO oder in der Stadt Darmstadt in gemeinsamer Trägerschaft der paritätischen Mitgliedsorganisationen „Neue Wohnraumhilfe“ und „Horizont“. Siehe hierzu: http://www.awo-eschwege.de/fluchtlingsbetreuung/

18 Z. B. über den Caritasverband in der Region Fulda und Geisa e. V.; siehe hierzu: http://www.rcvfulda.caritas.de/hilfeundberatung/fluechtlingsberatungbetreuung/fluechtlingsberatungbetreuung

19 Z. B. über den Caritasverband Gießen; siehe hierzu: http://www.caritas-giessen.de/hilfen-und-beratung/fue-kinder-jugendliche-und-familien/st.-stephanus-kinder-jugend-und-familienhilfe/vorlaeufige-inobhutnahmegruppen/clearinggruppe.

20 Z. B. über die Paritätische Projekte gGmbH im „Rainbow House“ in Heusenstamm.

Tabelle 2: Angebotssäulen und Standorte der unabhängigen Flüchtlingssozialarbeit (Stand: 03/2016)

Angebot	Inhalt, u. a.
Regionale Flüchtlings(verfahrens)beratung	• Beratung und Hilfestellung in persönlichen Konfliktsituationen • Unterstützung bei Kontakten mit Behörden/Ämtern/Auslandsvertretungen • Hilfestellung beim Durchsetzen von Ansprüchen • Unterstützung in Fragen der Familienzusammenführung • Unterstützung bei der Entwicklung persönlicher Zukunftsperspektiven • Beratung in Fragen des Asylverfahrens und in aufenthaltsrechtlichen Fragen
Abschiebungsbeobachtung am Flughafen	• unabhängige Beobachtung von Abschiebungen • Bericht über auftretende Regelverstöße gegen die Menschlichkeit
Psychosoziale Beratung	• Hilfen für psychisch Kranke, • Psychosoziale Kontakt- und Beratungsstelle, • Ggf. Betreutes Wohnen/Wohngruppen für psychisch Kranke, • Informationsweitergabe über weitergehende ambulante und stationäre Hilfeangebote.

Quelle: Eigene Zusammenschau auf Grundlage einer Liste der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Die unabhängige Flüchtlingssozialarbeit ist ein traditionelles Arbeitsfeld der Freien Wohlfahrt und nahezu in jeder hessischen Gebietskörperschaft vorzufinden. Sie wird weit überwiegend durch Eigenmittel finanziert. An wenigen Stellen ergänzen öffentliche Mittel bzw. Drittmittel das Eigenengagement der Freien Wohlfahrt. Eine finanzielle Beteiligung des Landes an einer Verfahrensberatung in HEAE und einer unabhängigen Flüchtlingsberatung ist anders als in anderen Bundesländern – z. B. in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz – in Hessen nicht gegeben (Rosenberg/Schalk 2016).

Differenziert nach den Verbänden lässt sich folgendes Engagement der Freien Wohlfahrtspflege aufzeigen:

- Verfahrensberatung in hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen (Diakonie)
- Unabhängige regionale Flüchtlings(verfahrens)beratung (v. a. Diakonie und Caritas)
- Abschiebungsbeobachtung am Flughafen in Frankfurt am Main (Evangelischer Regionalverband, ERV (Diakonie) und DiCV Limburg)
- Psychosoziale Beratung, u. a. Evangelischer Regionalverband, ERV (Diakonie), Frankfurter Arbeitskreis für Trauma und Exil, FATRA (der PARITÄTISCHE Hessen)

Im Rahmen der unabhängigen Flüchtlingssozialarbeit trägt die Freie Wohlfahrtspflege schlussendlich dazu bei, dass Geflüchtete über ihre Rechte aufgeklärt werden und im Rahmen des komplizierten Asylverfahrens selbstbestimmt handeln können. Die Integration wird von Anfang an verfolgt, indem neben dem Hauptamt das zivilgesellschaftliche Engagement

zielgerichtet Einsatz findet und die Geflüchteten selbst mit ihren individuellen Beratungsbedarfen und (traumatisierenden) Erfahrungen im Vordergrund stehen.

C) Koordination freiwillig Engagierter in der Flüchtlingsarbeit

Es braucht ein „Hand in Hand" der ehrenamtlich Aktiven und der Wohlfahrtsverbände, die einerseits mit konkreten Angeboten ihren Beitrag in der Flüchtlingshilfe leisten und andererseits zur Allokation, Mobilisierung und Koordination ehrenamtlicher Ressourcen beitragen: „Keine Organisation kann eigentlich davon leben, nur durch Profis geprägt zu sein, sondern, auch jetzt in der Flüchtlingsarbeit haben wir Professionalität und Ehrenamt sich ergänzend" (zit. nach Int1). Bohn/Alicke heben die Ehrenamtskoordination als eine zentrale kommunale Handlungsebene zur gelingenden Integration von Flüchtlingen hervor, die erfahrungsgemäß über die kommunale Verwaltung oder die Wohlfahrtsverbände erfolgt (Bohn/Alicke 2016).

Somit ist die Koordination des Freiwilligen Engagements in der Flüchtlingsarbeit auch im Auftrag der Kommune oder des Landkreises ein zentrales Handlungsfeld der Freien Wohlfahrt, das häufig über Eigenmittel oder über Mittel des Landkreises oder Drittmittel (wie Sozialotterien u. a.) gewährleistet wird. Laut internen Erhebungen der hessischen Liga werden in Hessen über die Wohlfahrtsverbände an rund 36 Standorten freiwillig Engagierte in der Flüchtlingsarbeit (Stand: 03/2016) akquiriert, koordiniert, begleitet und qualifiziert.[21] Die Koordination und Begleitung der Ehrenamtlichen umfasst u. a.:

- das „Matching" als vorbereitende und passgenaue Vermittlung zwischen Ehrenamtlichen und Einsatzfeldern für ehrenamtliches Engagement in Einrichtungen und Diensten,
- die Qualifizierung von Ehrenamtlichen und Freiwilligen (rechtliche Fragen, soziale und psychosoziale Hintergründe der Flüchtlinge etc.),
- die Bereitstellung von Supervisionsangeboten sowie Austausch- und Reflexionsmöglichkeiten,
- die Förderung neuer Formen der Freiwilligkeit (Stichwort „freie Freiwillige")[22] sowie
- die Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung des „Ehrenamtsansturms" in der Flüchtlingshilfe.

Um wie viele ehrenamtliche Helfer/innen es sich tatsächlich handelt, kann an dieser Stelle nicht quantifiziert werden. Dass es sich um ein Aufgabengebiet handelt, in dem viel bürgerschaftliches Engagement Einsatz findet, belegt das Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung der Humboldt-Universität zu Berlin, das von einer bundesweiten Bewegung der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit spricht (Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung der Humboldt-Universität 2015). Die dahinter stehen-

21 Z. B. durch das Diakonische Werk Gießen als Kooperationspartner des Landkreises Gießen, das im Auftrag des Kreises und über diesen finanziert den Aufbau und die Begleitung ehrenamtlicher Strukturen in den Standortgemeinden der Gemeinschaftsunterkünfte sicherstellt (u. a. ehrenamtliche Unterstützung bei Behördengängen, Arztbesuchen oder bei der Kinderbetreuung) (vgl. Diakonie Deutschland 2015: 4f.).

22 Als „freie Freiwillige" werden engagierte Personen bezeichnet, die sich nicht regel- oder dauerhaft in haupt- oder ehrenamtlich institutionalisierte Organisationsformen der Freiwilligenarbeit einbinden (lassen) möchten.

de Wertschöpfung, die das bürgerschaftliche Engagement zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beiträgt, dürfte beträchtlich sein, kann aber an dieser Stelle in die Studie nicht einbezogen werden.

D) Reguläre (Beratungs-)Angebote der Jugend-, Familien- und Sozialhilfe

Des Weiteren wird im Sinne einer ganzheitlichen Integration die Flüchtlingsarbeit als ein Querschnittthema betrachtet. Wohlfahrtsverbände haben für sich erkannt, dass es einer konzeptionellen Weiterentwicklung bestehender Regeldienste bedarf. Denn geflüchtete Menschen bzw. Familien werden kurz- bis langfristig Beratungs- und Betreuungsangebote aus allen Bereichen der Sozialen Arbeit in Anspruch nehmen: von der Kinder- ,Jugend- und Familienhilfe über die Behinderten- und Suchtkrankenhilfe bis hin zur beruflichen Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration und Altenpflege. Nach Deutschland kommen nicht nur Geflüchtete, sondern junge und alte Menschen, (schwangere) Frauen und Kinder, Menschen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen, Traumatisierte und (Sucht-)Kranke sowie in unser Bildungssystem und in Arbeit zu integrierende Menschen an (Rosenberg/Schalk 2016: 1ff.). Das heißt, alle Angebote der sozialen Infrastruktur müssen sich für Menschen und Familien mit Migrations-/Flüchtlingshintergrund öffnen, v. a. durch Aneignung sowohl interkultureller und fremdsprachlicher Kompetenzen als auch von Grundlagenwissen über die Herkunftsstaaten. Die Wohlfahrtsverbände und ihre Einrichtungen sind sich dieser Herausforderung bereits bewusst und wissen um die Notwendigkeit der Weiterentwicklung ihres Angebots- und Leistungsspektrums, um den Problemlagen und Anforderungen der Flüchtlinge gerecht werden zu können.[23] Auch sollten sich Beratungsstrukturen von Komm- zu Gehstrukturen entwickeln und besonders niedrigschwellig konzipiert sein, um alle potentiellen Zielgruppen anzusprechen und auch zu erreichen.

Es sind folglich über das gesamte Spektrum der Jugend-, Familien- und Sozialhilfe seitens der Wohlfahrtsverbände (ggf. in Kooperation mit anderen Trägern) innovative Konzepte zu pilotieren, die Modellcharakter auch für andere Funktionssysteme der Gesellschaft haben, z. B. in der Arbeitsverwaltung und -vermittlung der Flüchtlinge.

[23] Siehe z. B. die „Leitlinien zur Interkulturellen Öffnung des Paritätischen“, die bereits 2012 vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband verabschiedet wurden, siehe hierzu: http://www.paritaet-hessen.org/fileadmin/redaktion/Texte/Aktuelles__Slider_/Paritaetische_IKOE-Leitlinien__04.04.12_.pdf

3.3 Das Handeln der Wohlfahrtsverbände Hessens in der Flüchtlingshilfe auf politischer Ebene – Sozialanwaltschaftliche und korporatistische Funktion der Wohlfahrtsverbände

3.3.1 Sozialanwaltschaftliche Funktion der Wohlfahrtsverbände im Flüchtlingskontext

Durch die praktische Arbeit der Freien Wohlfahrt mit Flüchtlingen fungieren die Wohlfahrtsverbände als Seismograf für die Bedürfnisse der geflüchteten Menschen, die sie wiederum in Bedarfen bündelt und mit entsprechenden Angeboten versieht bzw. bedarfsgerechte Angebote sozialpolitisch einfordert (vgl. Kap. 2.4). Das sozialanwaltschaftliche Eintreten für die Bedürfnisse und Belange der Flüchtlinge und eine menschenwürdige Unterbringung erfolgt gegenüber Politik, Verhandlungspartnern, aber auch gegenüber der Gesellschaft. Beispielhaft sind u. a. folgende Forderungen zu nennen:

- ein verbindlicher, landesweit geltender Katalog an Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften,
- Schließung vorhandener und Nicht-Neueröffnung von Containeranlagen/Containerähnlichen Gemeinschaftsunterkünften,
- Überarbeitung der Gebührenverordnung für Gemeinschaftsunterkünfte (Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen 2013),
- flächendeckende unabhängige Flüchtlings- und Verfahrensberatung in den hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen und Außenstellen,
- Aus- und Aufbau einer professionellen Koordination und Unterstützung freiwillig Engagierter,
- Verbesserung der psychosozialen Versorgung traumatisierter und psychisch belasteter Flüchtlinge (Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen 2015b),
- landesweit verbindliche Standards zur Unterbringung, Versorgung und Betreuung Asylsuchender in Hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen und ihren Außenstellen (Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen 2015a).

Vor diesem Hintergrund verabschiedete die Liga Hessen bereits im Jahr 1992 Mindestanforderungen für die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden bzw. Flüchtlingen in Gemeinschaftunterkünften, für deren standardmäßige Einsetzung sie sich in ganz Hessen stark macht (Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen 2014). Denn konkrete inhaltliche Ausführungen und Kontrollregelungen für eine „menschenwürdige Unterbringung“ (§3 Abs. 1 Hessisches Aufnahmegesetz), die für Landkreise und Gemeinden verpflichtend ist, sind gesetzlich nicht definiert. Gegensätzlich zu anderen Bundesländern gibt es in Hessen weder Mindeststandards für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften noch ein anderes Instrumentarium, um die Situation in den Unterkünften regelmäßig und effektiv zu überprüfen (Hessischer Flüchtlingsrat 2015).

Darüber hinaus gibt es weitere Beispiele, die deutlich machen, dass sich die Wohlfahrtsverbände für eine Qualitätsentwicklung aber auch -sicherung politisch einsetzen:

- z. B. durch die Anwendung eines angemessenen Personalschlüssels in der Flüchtlingsbetreuung in Gemeinschaftsunterkünften, d. h. ein Sozialpädagoge bzw. eine -pädagogin/Sozialarbeiterin bzw. ein Sozialarbeiter im Verhältnis zu 80 Flüchtlingen, oder
- durch die vertragliche Fixierung eines Fallzahlschlüssels von 1:600 für die Begleitung von Ehrenamtlichen zwischen dem Diakonischen Werk und dem Landkreis Gießen.

Auch ist an dieser Stelle auf qualitätssteigernde Maßnahmen, die das Know-How der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen betreffen, hinzuweisen. So legt beispielsweise der PARITÄTISCHE Hessen mit dem in 2016 gestarteten Projekt „Flucht und Asyl“ zunächst einen besonderen Schwerpunkt auf dezentrale Fortbildungen und Schulungen (z. B. zur Asylgesetzgebung, Sozialleistungen für Flüchtlinge und Arbeitsmarktzugang) sowie auf gezielte Fachinformationsvermittlung für seine Mitglieder (Rosenberg/Schalk 2016).

3.3.2 Korporatistisches Handeln in der Flüchtlingshilfe

Die Freie Wohlfahrtspflege bringt in ihrer wohlfahrtsstaatlichen Tradition und im Rahmen ihres sozialintegrativen Auftrags die verantwortlichen Akteure der verschiedenen Säulen „an einen Tisch“ und ermöglicht auf unterschiedlichen Ebenen Formen der Beteiligung: Sei es auf Ebene der Kommune zur Realisierung und Aushandlung konkreter Angebote vor Ort, als auch auf Ebene des Landes für die Bedürfnisse der geflüchteten Menschen. So kommen im Rahmen des korporatistischen Handelns je nach Bedarf verschiedenste Ministerien, Ämter, Landkreise/Kommunen und Kooperationspartner zusammen, um gemeinsam zu analysieren, was an Unterstützungsangeboten und Standards gebraucht wird, mit dem Ziel, Geflüchteten ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Auf Landesebene ist dabei auf den Asylkonvent Hessen hinzuweisen, zu dem die hessische Landesregierung die wichtigsten Akteure der Flüchtlingsarbeit erstmals im Oktober 2015 eingeladen hatte: Vertreter/innen der Freien Wohlfahrtspflege tauschen sich in diesem Konvent regelmäßig gemeinsam mit Vertreter/innen der Politik sowie Landesregierung (u. a. Volker Bouffier, Ministerpräsident Hessen), mit Vertreter/innen der kommunalen Spitzenverbände, der Bundesagentur für Arbeit, Kirchenvertreter/innen sowie Sozialverbänden über unterschiedliche gesellschaftliche Schwerpunkte der künftigen Arbeit in der Flüchtlingshilfe aus.[24]

Auf kommunaler Ebene ist auf die Erfahrung und Kompetenz in der Koordinierung gesellschaftlicher Akteure im Sozialraum und auf die Konzepte einer sozialräumlichen, inklusiven Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit hinzuweisen, von denen auch im Kontext der Flüchtlingshilfe profitiert wird. So sind laut Bohn/Alicke Begegnungsmöglichkeiten eine zentrale Voraussetzung zur Ermöglichung von Integration (Bohn/Alicke 2016). Durch die Förderung gestalteter und moderierter Begegnungen von ortsansässigen Bürger/innen und Flüchtlingen können Hemmungen bzw. Vorurteile abgebaut sowie gegenseitige Anerkennungsprozesse eingelei-

24 Siehe hierzu: https://fluechtlinge.hessen.de/asylkonvent (15.05.2016).

tet werden, um schlussendlich die Teilhabe Geflüchteter am gesellschaftlichen und öffentlichen Leben zu erreichen.[25] Die Verbände übernehmen somit in ihren vielfältigen Projekten – insbesondere Begegnungsprojekten – die Aufgabe, Geflüchtete selbst an der Angebotsentwicklung und -umsetzung zu beteiligen.

[25] Z. B. SOFA (Sozialer Ort Für Alle), eine im Januar 2016 eröffnete Begegnungsstätte der Diakonie in Grünberg, in der Flüchtlingen, aber auch anderen Neubürger/innen ein Anlaufpunkt geboten wird, um mit Einheimischen ins Gespräch zu kommen, siehe hierzu: http://www.giessener-allgemeine.de/Home/Kreis/Staedte-und-Gemeinden/Gruenberg/Artikel,-Neue-Begegnungsstaette-der-Diakonie-in-Gruenberg-_arid,613257_costart,2_regid,1_puid,1_pageid,45.html.

4 Fazit: Daseinsvorsorge und Wahrnehmung sozialer Bedürfnisse – Sozialstaat ohne Freie Wohlfahrtspflege?

Die durchgeführte Analyse der Rolle der Wohlfahrtsverbände in Abgrenzung zu anderen sozialwirtschaftlichen Akteuren führt dieses Diskussionspapier zur zentralen Fragestellung: Inwieweit sind Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege unverzichtbare Akteure der Daseinsvorsorge? Die Komplexität dieser Frage erfordert einen detaillierten Blick auf die oben diskutierten Alleinstellungsmerkmale der Wohlfahrtsverbände sowie auf die rechtspolitischen Rahmenbedingungen des deutschen Sozialstaats.

Die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege ist auf das Subsidiaritätsprinzip als gesellschaftpolitisches Gestaltungsprinzip zurückzuführen. In den Rechtsvorschriften impliziert das Subsidiaritätsprinzip eine gesetzliche Vorrangstellung der Freien Wohlfahrtspflege gegenüber privaten und öffentlichen Anbietern Sozialer Dienste sowie eine enge korporative Zusammenarbeit zwischen Sozialleistungsträgern und (frei-)gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen. Diese Vorrangstellung begründet sich auf der Einbindung lokaler Mitgliederverbände und Selbsthilfeorganisationen (als „kleinere Einheiten“) innerhalb der Organisationsstruktur von Wohlfahrtsverbänden zur Unterstützung von Familien, Nachbarschaften und Kommunen bei der Erfüllung sozialer Anliegen. Das Subsidiaritätsprinzip hat dementsprechend eine soziale Funktion zur Wahrnehmung der Ressourcen der „kleineren gesellschaftlichen Einheiten“ und ihres Sachverstands bei der Erfüllung sozialer Anliegen, aber auch eine politisch-demokratische Funktion zur Gewährleistung gesellschaftlicher Pluralität. Die Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege können jedoch in der Praxis über das Subsidiaritätsprinzip hinausgehen: Mit Blick auf die Flüchtlingshilfe kann von einem „auf den Kopf gestellten“ Subsidiaritätsprinzip gesprochen werden, indem Wohlfahrtsverbände hoheitliche staatliche Aufgaben übernommen haben, bei denen staatliche Strukturen unterstützungsbedürftig waren.

In Abgrenzung gegenüber anderen Akteuren im Sozialstaat liegt der deutlichste Unterschied der Wohlfahrtsverbände in ihrer Multifunktionalität. Als *Multi-Purpose-Organisationen* haben Wohlfahrtsverbände soziale, politische und zivilgesellschaftliche Verantwortungsbereiche, die zur Versorgung von Menschen in besonderen Lebenslagen, zur Wahrnehmung sozialer Problemlagen auf politischer Ebene sowie zur Ermöglichung sozialer Partizipation und Kohäsion beitragen. Die Vielfältigkeit der Aufgaben der Wohlfahrtsverbände kennzeichnet ihr Profil und stellt sie zugleich vor bedeutende Herausforderungen: Als hybride, multifunktionale Akteure, die gemeinwohlorientiert im Spannungsfeld zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft handeln, sollten sie weiterhin darauf abzielen, ihre sozialanwaltschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Aufgaben vor ihrer Rolle als Erbringer sozialer Dienste in sogenannten „Sozialmärkten“ zu priorisieren. Denn im Sozialstaat sind keine anderen Akteure zu finden, die im notwendigen Umfang der Erfüllung sozialadvokatorischer Aufgaben und der Ermöglichung von Schnittstellen mit der Zivilgesellschaft nachkommen.

Hinsichtlich der Hybridität der Wohlfahrtsverbände identifizieren befragte Experten ihre Organisationsstärken bzw. -potenziale in ihrer Balance zwischen Wertegebundenheit,

Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit. Eine solche Kombination von Gestaltungsparametern macht ihr Profil und ihre Professionsdynamik effektiver und gegenüber gewerblichen und kommerziellen Konkurrenten attraktiver. Das diskutierte Streben nach Wirtschaftlichkeit bei der Versorgung von Menschen in Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände sollte jedoch aufmerksam interpretiert werden, denn es erfolgt im Kontext der Freien Wohlfahrtspflege unter spezifischen, meist nicht-marktorientierten Kriterien: Die operativen gemeinnützigen Strukturen der Wohlfahrtsverbände berücksichtigen vielfältige Problemlagen und Segmente der Gesellschaft, die bei Privatunternehmen mitunter ausgeklammert werden können. Die Versorgung von Menschen in besonderen Lebenslagen mit geringer oder keiner Zahlungskraft entspricht der formalen Aufgabe der Freien Wohlfahrtspflege, während privat-gewerbliche Organisationen vorrangig ein präzises und effizienzorientiertes Organisationsziel unter marktorientierten Kriterien anstreben, sodass soziale Aspekte, die über ihre Zweckorientierung hinausgehen, vernachlässigt werden. Dies stellt wiederum einen weiteren Grund dar, warum die Freie Wohlfahrtspflege eine zentrale Rolle bei der Versorgung von Menschen in besonderen Lebenslagen spielt. Im Rahmen der Flüchtlingshilfe wird dementsprechend ein vielfältiges Angebotsspektrum von der Unterbringung bis hin zur Betreuung der Flüchtlinge in den Kommunen vor Ort gewährleistet, das überwiegend unter Zugriff auf eigene Ressourcen der Wohlfahrtsverbände, etwa Spenden und Mitgliederbeiträge, ermöglicht wird.

Die Besonderheiten im Handeln der Wohlfahrtsverbände basieren auf der Orientierung an ihren Wertehorizonten und Gründungsidealen. Diese Werteorientierung hat ebenfalls einen formalen Hintergrund, der über die in den Satzungen niedergeschriebenen Werte das rechtlich definierte Konstrukt der Gemeinnützigkeit herstellt. Als gemeinnützige Organisationen werden Dachverbände der Freien Wohlfahrtspflege und deren operative Einheiten daher als Not-for-Profit-Organisationen verstanden: Die Erzielung von Gewinnen entspricht nicht ihrer vorrangigen Aufgabe, und erwirtschaftete Gewinne werden reinvestiert und somit dauerhaft für gemeinnützige Zwecke gebunden.

Der Not-for-Profit Charakter der Wohlfahrtsverbände ermöglicht darüber hinaus die Mobilisierung und Koordination ehrenamtlichen Engagements im Sozialbereich. Wohlfahrtsverbände agieren somit als intermediäre Instanz zwischen Zivilgesellschaft und professionellen Dienstleistern. Hierfür investieren Wohlfahrtsverbände Ressourcen in Strukturen, in denen sich Menschen engagieren und ihre Mitverantwortung bei der Erfüllung sozialer Anliegen selbstständig erleben können. Breiter Konsens unter den befragten Experten besteht darüber, dass die Sicherstellung der Daseinsvorsorge ohne die Einbindung ehrenamtlichen Engagements undenkbar ist. Zudem seien lediglich gemeinnützige Organisationen in der Lage, in der Balance von bezahlter und unbezahlter Arbeit Gerechtigkeit zu organisieren. Organisationen wie Wohlfahrtsverbände, die große Personengruppen ehrenamtlich mobilisieren, können dementsprechend rasche Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen geben. Die Rolle der hessischen Wohlfahrtsverbände in der Flüchtlingshilfe bietet in diesem Zusammenhang gute Beispiele, da die Versorgung von Flüchtlingen ohne die Mobilisierung und Koordination ehrenamtlich engagierter Menschen unmöglich gewesen wäre.

Die Auseinandersetzung mit der Fragestellung, inwieweit Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege unverzichtbare Akteure der Daseinsvorsorge sind, regt eine kontroverse Debatte

im Bereich der Sozialpolitik an, die keine eindeutige Antwort, aber schlüssige Anhaltspunkte liefert: Ein Sozialstaat mit der Freien Wohlfahrtspflege als zentraler Partner – so das spezifische deutsche Modell – bietet zahlreiche Potenziale und eindeutigen zivilgesellschaftlichen Mehrwert. Das Profil sowie die Vielfalt von Verantwortungsbereichen der Freien Wohlfahrt schränken die Vorstellungen dazu, wer sonst an ihrer Stelle soziale Problemlagen wahrnehmen, soziale Dienstleistungen für Menschen in besonderen Lebenslagen sicherstellen und insbesondere zur Bewältigung unerwarteter Notsituationen hierzulande beitragen könnte, erheblich ein.

Literaturverzeichnis

BAGFW (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege) (Hrsg.) (2004): Memorandum, zivilgesellschaftlicher Mehrwehrt gemeinwohlorientierter sozialer Dienste. Brüssel.

BAMF (Bundesamt für Migration) (2016): Verteilung der Asylbewerber. In: http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/ verteilung-node.html (15.05.2016).

Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung der Humboldt-Universität zu Berlin (Hrsg.) (2015): EFA-Studie. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. Berlin.

Boettlicher, A./Münder, J. (2011): Rechtliche Fragen sozialer Dienste – zentrale Entwicklungen und Eckpunkte der Diskussion. In: Evers, A./Heinze, R.-G./Olk, T. (Hrsg.), Handbuch Soziale Dienste, Wiesbaden. S. 206–225.

Bohn, I./ Alicke T. (2016): Wie kann Integration von Flüchtlingen gelingen, damit die Stimmung nicht kippt? Eine Expertise. Schwalbach/Ts.

Brinkmann, V.(2014): Sozialwirtschaft und Soziale Arbeit in der Freien Wohlfahrtspflege: Tradition – Ökonomisierung – Professionalisierung. In: Brinkmann, Volker (Hrsg.): Sozialwirtschaft und Soziale Arbeit im Wohlfahrtsverband: Tradition – Ökonomisierung – Professionalisierung, Münster/ Hamburg. S. 1–29.

Diakonie Deutschland (Hrsg.) (2015): Freiwilliges Engagement in Gemeinschaftsunterkünften. Diakonie magazin 1/2015.

Dietz, A. (2013): Ungünstige Rahmenbedingungen für verbandliche Sozialanwaltschaft. In: Dietz, A./Gillich, S. (Hrsg.): Barmherzigkeit drängt auf Gerechtigkeit – Anwaltschaft, Parteilichkeit und Lobbyarbeit als Aufgabe für Soziale Arbeit und Verbände. Leipzig, S. 109–129.

Evers, A. (2014): Das Konzept des Wohlfahrtsmix, oder: Bürgerschaftliches Engagement als Koproduktion. In: BBE-Newsletter 4/2014.

Falter, A. (2010): Wirtschaftsfaktor Wohlfahrtsverbände. Frankfurt a. M. In: Deutsche Bank Research (Hrsg.): Research Briefing.

Grohs, S./Schneiders, K./Heinze, R. G. (2014): Mission Wohlfahrtsmarkt. Institutionelle Rahmenbedingungen, Strukturen und Verbreitung von Social Entrepreneurship in Deutschland. (Unter Mitarbeit von Anna-Lena Schönauer und Claudia Ruddat.) Reihe Wirtschafts- und Sozialpolitik 10. Baden-Baden.

Gruber, C. (2014): Zum Konzept der Sozialwirtschaft – Einige Klärungen zum Begriffsverständnis. Soziales Kapital Nr. 11. Wien.

Heinze, R. G. (2013): Koreferat zum Vortrag „Ermöglichender Staat und Subsidiarität“, Tagung am Wissenschaftszentrum Berlin (zus. mit der Hans Böckler Stiftung), 14.06.2013.

Heinze, R. G./Schneiders, K. (2013). Vom Wohlfahrtskorporatismus zur Sozialwirtschaft? Zur aktuellen Situation der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 2/2013.

Hessischer Flüchtlingsrat (2015): Unterbringung und Unterstützung von Flüchtlingen. In: http://fluechtlingsrat-hessen.de/unterbringung.html (15.05.2016).

Klug, W. (1997): Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe. Freiburg im Breisgau.

Land Hessen (o. J.): Unterkünfte. In: https://fluechtlinge.hessen.de (15.05.2016).

Liga der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (2013): Positionierung zu Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften. Wiesbaden. In: http://www.liga-hessen.de/material/folder_listing_aktuelles (15.05.2016).

Liga der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (2014): Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften. Wiesbaden. In: http://www.liga-hessen.de/material/folder_listing_aktuelles (15.05.2016).

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. (2015a): Standards zur Unterbringung, Versorgung und Betreuung Asylsuchender. Wiesbaden. In: http://menschen-wie-wir.de/fileadmin/content/menschen-wie-wir/download/Broschueren/2016-09-20_HEAE-Standards_End.pdf (27.09.2016).

Liga der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (2015b): Von der Willkommenskultur zur Willkommensstruktur. Wiesbaden. In: http://www.liga-hessen.de/material/folder_listing_aktuelles (15.05.2016).

Maucher, M. (2011): EU und soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. In: Evers, A./Heinze, R. G./Olk, T. (Hrsg.): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden, S. 515–532.

Merchel, J. (2011): Wohlfahrtsverbände, Dritter Sektor und Zivilgesellschaft. In: Evers, A./Heinze, R. G./Olk, T. (Hrsg.): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden, S. 245–264.

Pfau-Effinger, B./Och, D. S. R./Eichler, M. (2008): Ökonomisierung, Pflegepolitik und Strukturen der Pflege älterer Menschen. In: Evers, A./Heinze, R. G. (Hrsg.) Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 83–98.

Rosenberg, L./Schalk, M.-T. (2016): Projekt Flucht und Asyl gestartet. In: Der PARITÄTISCHE Hessen 2/2016. S. 1–3. In: http://www.paritaet-hessen.org/fileadmin/redaktion/Texte/Verbandsmagazin/DerParitaetische_Hessen_02.2016.pdf (12.09.2016).

Sächsischer Flüchtlingsrat e. V. (o. J.): Positionspapier zur Abgrenzung von qualifizierter hauptamtlicher Flüchtlingssozialarbeit und ehrenamtlicher Arbeit im Bereich Flucht und Asyl in Sachsen. In: http://saechsischer-fluechtlingsrat.de/wp-content/uploads/2014/09/Positionspapier.pdf (15.05.2016).

Kurzprofil

Das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS-Frankfurt a. M.) wurde im Jahr 1974 vom Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt e.V. (AWO) gegründet und ist seit 1991 als rechtlich selbständiger gemeinnütziger Verein organisiert. Der Hauptsitz liegt in Frankfurt am Main. In Berlin unterhält das ISS ein Projektbüro.

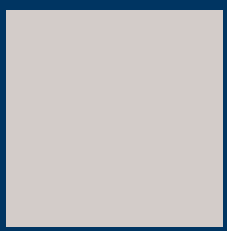
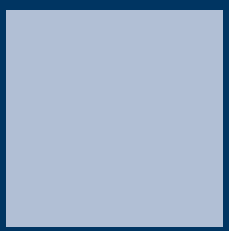
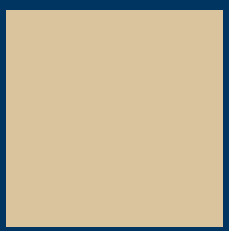
Das ISS-Frankfurt a. M. beobachtet, analysiert, begleitet und gestaltet Entwicklungsprozesse der Sozialen Arbeit und erbringt wissenschaftliche Dienstleistungen für öffentliche Einrichtungen, Wohlfahrtsverbände und private Träger. Das Institut erhält durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) Projektförderung.

- Das Leistungsprofil des ISS-Frankfurt a. M. steht als wissenschaftsbasiertes Fachinstitut für Praxisberatung, Praxisbegleitung und Praxisentwicklung an der Schnittstelle von Praxis, Politik und Wissenschaft der Sozialen Arbeit und gewährleistet damit einen optimalen Transfer.

- Zum Aufgabenspektrum gehören wissenschaftsbasierte Dienstleistungen und Beratung auf den Ebenen von Kommunen, Ländern, Bund und der Europäischen Union sowie der Transfer von Wissen in die Praxis der Sozialen Arbeit und in die Fachöffentlichkeit.

- Die Arbeitsstruktur ist geprägt von praxiserfahrenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, häufig mit Doppelqualifikationen, die ein breites Spektrum von Themenfeldern in interdisziplinären Teams bearbeiten. Dadurch ist das Institut in der Lage, flexibel auf Veränderungen in Gesellschaft und Sozialer Arbeit sowie die daraus abgeleiteten Handlungsanforderungen für Dienstleister, Verwaltung und Politik einzugehen.

- Auf unserer Website www.iss-ffm.de finden Sie weitere Informationen zum ISS-Frankfurt a. M. und zu dessen Kooperationen sowie Arbeitsberichte, Gutachten und Expertisen zum Download oder Bestellen.

Institut für Sozialarbeit
und Sozialpädagogik e. V.
Zeilweg 42
60439 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0) 69 / 95789-0
Telefax +49 (0) 69 / 95789-190
E-Mail info@iss-ffm.de
Internet www.iss-ffm.de