

*Florian Tennstedt*  
**Die Spitzenverbände der  
Freien Wohlfahrtspflege  
im dualen Wohlfahrtsstaat**  
**Ein historischer Rückblick auf  
die Entwicklung in Deutschland**

**Einleitung**

In der Bundesrepublik Deutschland haben wir einen dual strukturierten Wohlfahrtsstaat, d. h. neben öffentlichen Trägern wirken, teilweise sogar vorrangig, zahlreiche „private“ Träger bei seiner Ausgestaltung mit, die überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die sozialen Dienstleistungen werden in ganz erheblichem Ausmaß und in relativ großer Selbständigkeit von sehr großen, überwiegend konfessionell bzw. weltanschaulich bestimmten Verbandsorganisationen erbracht; die „letzte“ Verantwortlichkeit der öffentlichen Träger gegenüber den Hilfesuchenden wird dadurch allerdings nicht berührt. Diese duale Struktur ist in der europäischen Wohlfahrtsstaatlichkeit einzigartig. Sofern in anderen Ländern diese verbandlich organisierte Wohlfahrt überhaupt eine vergleichbar bedeutende Rolle spielt, ist sie jeweils auf eher durch kleinere, fachlich ausgerichtete und in der Regel nur regional tätige Vereine gekennzeichnet, die den öffentlichen Trägern gegenüber eher nachgeordnet sind.

Dieser deutsche Sonderweg resultiert nicht zuletzt aus einer politisch-kulturellen Bedrohung, der die kleinere, auf lokaler Vereinsbasis tätige konfessionelle Wohlfahrt seit dem 19. Jahrhundert durch säkulare Prozesse im Verlauf der Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates ausgesetzt war. In der historischen Analyse der dualen Struktur des Wohlfahrtsstaates gebührt dabei den konfessionellen Wegbegleitern, insbesondere Innerer Mission/ Diakonischem Werk und Deutschem Caritasverband ein gewisser Vorrang, im übrigen sollte eine Verbandsgeschichte sich nicht auf reine Verbandschronologie beschränken, sondern muß die Entwicklung des politisch-kulturellen Umfeldes, sozusagen die „Herausforderungen der Zeit“ mit einbeziehen.<sup>1</sup>

### Ansätze zu konfessioneller Spitzenverbandsbildung im 19. Jahrhundert

Der im Revolutionsjahr 1848 gegründete *Centrallausschuß für die innere Mission* war von *Johann Hinrich Wichern* als Zentrum einer umfassenden religiösen Erneuerung außerhalb der protestantischen Amtskirche konzipiert, die vor allem die Evangelisierung des neu entstehenden Industrieproletariats angesichts der Gefahren eines politischen Umsturzes zur Aufgabe haben sollte. Die evangelische Liebestätigkeit war kein Selbstzweck, sondern sollte als Instrument der Missionierung des eigenen Volkes dienen. *Wichern* gewann hohe preußische Beamte und kirchliche Amtsträger als Mitarbeiter im *Centrallausschuß*, wobei insbesondere letztere für die Verwirklichung seines Konzeptes angesichts des aufkommenden Mißtrauens der Amtskirche gegenüber der Inneren Mission als einer „Kirche neben der Kirche“ bedeutsam waren. In den Jahren nach seiner Gründung begann der *Centrallausschuß* mit der Gründung von Stadt-, Provinzial- und Landesvereinen der Inneren Mission (IM). Diese Gründungen blieben aber geographisch beschränkt und erfaßten zunächst keineswegs das ganze Reich. Vereine der IM auf Kirchenkreis- und Gemeindeebene, wie sie *Wichern* schon vorgesehen hatte, wurden zunächst nicht gegründet. Statt dessen traten zahlreiche der schon bestehenden und nach 1848 neu gegründeten Einrichtungen und Organisationen evangelischer Liebestätigkeit der IM bei: die vielfältigen Jungfrauen- und Jünglingsvereine, Kleinkinderbewerksanstalten, Rettungshäuser, Herbergen zur Heimat sowie Anstalten für Blinde, Taubstumme, Idioten. Besonders bedeutsam in diesem Zusammenhang war die auf *Theodor Fliedner* zurückgehende breite Bewegung der Diakone und Diakonissen, die vor allem bürgerliche Frauen in die evangelische Liebestätigkeit integrierte und für die Entwicklung von Kranken- und Pflegeanstalten in Deutschland von großer Bedeutung war. Auch ihre Einrichtungen traten in größerer Zahl der IM bei, die im übrigen – neben den vaterländischen Vereinen – sich einer gewissen „Grundförderung“ erfreuen konnte, nicht nur seitens protestantischer Trägerschichten im wilhelminischen Deutschland, sondern auch seitens der öffentlichen Armenpflege von Gemeinden und Provinzen, die im Prinzip eher Folge von Aufklärung und Säkularisierung waren.

Trotz seines Namens war der *Centrallausschuß* zunächst keine wirkliche Zentralinstanz mit wirksamen Steuerungs-, Kontroll- und Sanktionsbefugnissen gegenüber den Mitgliedsein-

richtungen. Da diese von ihm finanziell unabhängig waren, blieben sie auch inhaltlich weitgehend selbständig. Die eigentliche Information und Koordination erfolgte in hohem Maße durch *Wichern* selbst bzw. durch seine „Fliegenden Blätter“, die, nicht zuletzt durch die vielfältigen Aktivitäten der IM bedingt, noch heute eine einzigartige sozialgeschichtliche Quelle von besonderem Reiz darstellen. In den 60er und 70er Jahren sowie in der Zeit nach *Wicherns* Tod 1881 kam es zur Gründung weiterer Provinzial- und Landesvereine der IM. Diese regten nun ihrerseits die Gründung zahlreicher Einrichtungen, Anstalten und Vereine an, so daß sich – nach einem Gründungsboom der 80er und 90er Jahre – bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges ein relativ dichtes und vielgestaltiges Netz von „Werken der rettenden Liebe“ ausbildete. Die Provinzial- und Landesvereine entwickelten sich so zunehmend zu den eigentlichen Spitzenorganisationen der IM, die wenig Interesse an einer Reichszentrale hatten. Der *Centrallausschuß* blieb dabei aber eher ein Honorationengremium mit lockeren Koordinations-, Richtlinien-, und Informationsaufgaben, nicht zuletzt durch Sammlung und Bereitstellung von Fachliteratur in einer zentralen Bibliothek.

Neben die geographisch vertikale Gliederung der IM in Landes-, Provinzial- und Stadtvereine begann seit Beginn der 80er Jahre die Form der fachlich-horizontalen Zentralisation zu treten. Die IM begann, spezifische Fachvereine für einzelne Arbeitsbereiche und -materien zu gründen – gleichsam konfessionelles Pendant zu den weltlichen, meist von national-liberalen Politikern bestimmten „Deutschen Vereinen“, von denen hier nur der 1881 gegründete *Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit* genannt sein mag. So war die IM der evangelischen Kirche in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg durch ein Nebeneinander vertikaler (geographischer) und horizontaler (fachlicher) Zentralisierung gekennzeichnet.

Der deutsche Katholizismus, befehdet von Liberalismus, Protestantismus und Sozialismus und im Kulturkampf, da „ultramontan“ bestimmt, als reichsfeindlich bekämpft, mobilisierte mannigfache gesellschaftlich-kulturelle Kräfte in der katholischen Bevölkerung. Der 1890 gegründete Volksverein für das katholische Deutschland konnte sich nach der Jahrhundertwende mit 800 000 Mitgliedern zu Recht die größte Organisationszentrale der Welt nennen, die politisch brisantesten Streiks im Deutschen Kaiserreich gingen nicht von

sozialdemokratischen, sondern von katholischen Arbeitern aus.

Auch die katholische Liebestätigkeit (Caritas) hatte im 19. Jahrhundert bemerkenswerten Aufschwung genommen. Traditionelle Orden und Kongregationen teilten sich mit Laienvereinen die Arbeit. Seit dem Vormärz – vor allem dann aber in den 70er und 80er Jahren – fanden auch hier zahlreiche Neugründungen caritativer Orden und Anstalten bzw. von Niederlassungen derselben sowie sozialer und caritativer Vereine statt. Hier sind zu nennen: der seit 1845 in Deutschland tätige Vinzenzverein, der Elisabethenverein für Frauen, das Seraphische Liebeswerk (1889) sowie Orden wie Franziskaner und Franziskanerinnen, Malteser, Clemenzschwestern, Marienschwestern und Cellitinnen. Die Zahl der Niederlassungen dieser Orden und der von ihnen getragenen Krankenanstalten verdoppelte sich allein in der Zeit von 1885 bis 1895. Um die Jahrhundertwende gab es 24 000 Angehörige katholischer Orden und Kongregationen, die sich der Krankenpflege widmeten. Hinzu kamen zahlreiche Standsvereine, Jünglings- und Lehrlingsvereine.

344 Anders als der *Centralausschuß* der IM stand der 1897 von *Lorenz Werthmann* gegründete *Caritasverband für das katholische Deutschland* (CV) von vornherein unter dem programmatischen Vorsatz, eine zentralverbandsmäßige Spitze der katholischen Caritas auf Reichsebene zu sein. Neben der horizontal-fachlichen Organisation der einzelnen Arbeitszweige wurde deren Verknüpfung mit einer vertikalen Organisation angestrebt. Der CV wurde – anders als die IM – von vornherein als Organisation innerhalb der katholischen Kirche gegründet und lehnte sich an deren Organisation an, d. h. einmal an deren Hierarchie, dann aber und vor allem auch an die jeweiligen Diözesen, die – historisch bedingt – mit den Gebietsgrenzen der Staaten sich nicht deckten. Er war dementsprechend vertikal in einen Reichsverband, in verschiedene Diözesanverbände und in Ortsverbände gegliedert. Der Reichsverband hatte innerhalb der Hierarchie der katholischen Kirche keine Entsprechung, er war insoweit, wenn man so will, auf den Staat, auf das Reich als politische Einheit ausgerichtet. Die vertikale Organisation des CV blieb bis zum Ersten Weltkrieg allerdings auf sechs Diözesanverbände beschränkt: die Diözesanverbände Freiburg und Limburg innerhalb des Erzbistums Freiburg (in dem *Lorenz Werthmann* wirkte) sowie die Diözesanverbände Ermland, Breslau, Metz und Straßburg. Die Skepsis des

deutschen Episkopats gegenüber der neuen Organisation war also zunächst unübersehbar.

Gleichwohl: Vom Caritas-Stift in Freiburg i. B. spannte der erzbischöfliche Kaplan *Lorenz Werthmann* „die Fäden (. . .) nicht nur um die katholischen Werke der Nächstenliebe, sondern auch nach den großen interkonfessionellen Vereinen und Veranstaltungen“<sup>2</sup> – und begann nicht zuletzt mit der Anlage von Fachbibliothek und Archiv und der Herausgabe einer Fachzeitschrift, das wurde in der kritischen Startphase gerade noch – mangels Konkurrenz – kirchlicherseits toleriert!

Von *Lorenz Werthmann* initiiertes Zweck des CV war die planmäßige Förderung der Werke der christlichen Nächstenliebe durch mehr Organisation (Abhaltung allgemeiner Diözesan- und örtlicher Caritastage und -konferenzen, Gründung von Diözesan- und örtlichen Caritasverbänden, Caritassekretariaten, Caritasbüros und Fachorganisationen), mehr Studium und mehr Publikation. Der CV strebte also, anders als die Innere Mission *Johann Hinrich Wicherns* keine kirchliche Erneuerung an, war insoweit von Anfang an mehr bzw. ausschließlich Wohlfahrtsverband und von den Vorgaben der beginnenden Wohlfahrtsstaatlichkeit geprägt.

Von den konfessionellen Bestrebungen der Privatwohltätigkeit zeigte die jüdische bis zum Ersten Weltkrieg die geringsten Ansätze zu Zentralisierung und fachlicher Spezialisierung. Die jüdische Fürsorgearbeit war jahrhundertlang auf die gemeindliche Fürsorge unter ehrenamtlicher Leitung beschränkt. Im 19. Jahrhundert kam es nun dazu, daß die autonomen jüdischen Gemeinden bzw. deren Rabbiner ihre Wohlfahrtseinrichtungen in einigen Städten in Wohlfahrtszentralen zusammenzufassen strebten und Anstalten für geschlossene und halb-offene Fürsorge gründeten. Jede jüdische Gemeinde hatte – im Unterschied zu den christlichen Gemeinden – einen Armenetat, der der unmittelbaren Unterstützung der jüdischen Gemeindefürsorge diente und dessen Unterstützung so bemessen war, daß nur ganz wenige jüdische Gemeindeglieder der diskriminierenden kommunalen Armenfürsorge bedurften. Diese Armenetats wurden vielfach aus umfangreichen Stiftungen gespeist, fromme Juden sonderten nach alter Sitte den zehnten Teil ihres Einkommens für ihre Armen ab. Für die Fürsorge in besonderen Situationen, Säuglings-, Kranken- und Wöchnerinnenpflege sowie Beerdigungen waren vielerlei Vereine tätig,

die ihrerseits wieder Träger von Heimen und Heilstätten waren, zu deren Finanzierung jüdische Logen und Stiftungen beitrugen. Den ersten Schritt zu einer gemeindeübergreifenden Fürsorge brachte das für die etablierten jüdischen Gemeinden in Deutschland *äußere* Problem der Ostjuden, das sich im Deutschen Reich vor allem durch seit Ende des 19. Jahrhunderts verstärkt in die westlichen Gebiete ziehenden Juden aus Osteuropa zeigte. 1901 wurde zur Linderung der Ostjudennot der Hilfsverein der Deutschen Juden gegründet, der Glaubensjuden in Rußland, Österreich-Ungarn (Galizien), Rumänien und der Türkei am Ort ihres Lebens oder durch Auswanderung unterstützte. Seit 1904, nach blutigen Progromen im Zarenreich, wurde er zunehmend eine Art Schalt- und Sammelstelle; Vertrauensleute und Komitees in Grenzstellen und Hafenstädten hatten vor allem „Schleusenfunktionen“ und dienten der Bekämpfung des Mädchenhandels. Bedeutsam als Organisation übergemeindlicher jüdischer Fürsorge war auch der 1904 gegründete Jüdische Frauenbund, der auch Mitglied im Bund Deutscher Frauenvereine war. Anders als bei den meisten anderen der dort zusammengeschlossenen Frauenorganisationen war seine Arbeit jedoch ganz von caritativen und fürsorgerischen Aktivitäten bestimmt. Sowohl der Jüdische Frauenbund als Reichsorganisation wie vor allem seine Ortsgruppen und die ihm angeschlossenen Vereine unterhielten eine Fülle von Wohlfahrtseinrichtungen verschiedenster Art.

Jenseits aller konfessionellen und organisatorischen Unterschiede zeigt die Entwicklung *konfessioneller* Privatwohltätigkeit im späten 19. Jahrhundert deutlich zwei inhaltliche Schwerpunkte: die Konzentration auf die Organisation persönlicher Dienstleistungen und auf die anstaltsmäßige Fürsorge. Dafür war einmal ausschlaggebend, daß die Säkularisierung der vormals kirchengemeindlichen Armenfürsorge im Laufe des 19. Jahrhunderts mit der Durchsetzung von Organisationsmodellen vom Typ des „Eberfelder Systems“ einen säkularen Abschluß fand. Damit war die materielle Armenfürsorge endgültig zur Sache der Kommune und der in ihrem Rahmen ehrenamtlich tätigen (männlichen) Bürger geworden. Zum anderen stellte – seit ihrer Etablierung in den 80er Jahren – die staatliche Arbeitsversicherung Kapital und Pflegegelder bereit, die die Gründung und den Betrieb von Anstalten begünstigten. Die Entwicklung pädagogischer und medizinischer Wissenschaft drängte auf Anstaltsbehandlung von Patienten, und umge-

kehrt begrenzten weibliche Erwerbsarbeit und Wohnungsnot zunehmend die Möglichkeit häuslicher Pflege. Zugleich schuf die diakonische und caritative Bewegung des 19. Jahrhunderts, die überwiegend Frauen erfaßte, die vom übrigen öffentlichen politischen Leben weitgehend ausgeschlossen waren, die personellen Voraussetzungen für eine Ausweitung der Anstaltspflege.

Die allgemeine Ausweitung des Anstaltswesens in Deutschland läßt sich nur im Hinblick auf alle Kranken-, Pflege- und Wohlfahrtsanstalten Deutschlands grob nachvollziehen. 1907 waren das etwa 7200 Anstalten mit etwa 600 000 Betten, 1912 9054 Anstalten mit 735 579 Betten; 1929 waren es 15 556 Anstalten mit 1 293 836 Betten. Genauere Angaben liegen für die allgemeinen Krankenhäuser vor, deren Anzahl von 1822 mit 72 299 Betten im Jahre 1907 auf 4109 mit 286 828 Betten im Jahre 1913 stieg. Bis 1928 nahm die Zahl der Anstalten auf 3842 ab, die Bettenzahl stieg aber weiter auf 374 260. Anhand der für Preußen verfügbaren Daten ist die Hypothese zu wagen, daß die relativ stärkste Expansion der konfessionellen und privatbetrieblichen (Kranken-)Anstalten während der Wilhelminischen Zeit, also mit dem allgemeinen Aufbruch bürgerlichen Engagements in der Wohlfahrtspflege und steigenden Volkswohlstandes stattfand: 1886 gab es in Preußen 981 öffentliche (staatliche, kommunale-provinzielle) Krankenanstalten, 598 private mit öffentlichem Charakter (also i. d. R. konfessionell-gemeinnützig betriebene) und 138 privat-gewerbsmäßig betriebene Krankenanstalten; 1913 gab es 1000 öffentliche, 1005 private mit öffentlichem Charakter und 896 privat-gewerbsmäßig betriebene Krankenanstalten.

In der Spätphase des Deutschen Kaiserreichs zeigt sich, daß die private Fürsorge zunehmend feste organisatorische Strukturen ausgeprägt hatte, gleichwohl spielte sie in der Sache nach wie vor eine Pfadfinderrolle: Private Aktivitäten waren Vorreiter öffentlicher Organisationen der Fürsorge! Diese Funktion der privaten Wohlfahrtspflege entsprach durchaus auch dem Selbstverständnis mancher Vertreter konfessioneller Privatwohltätigkeit, die Aufgabe, diese Ansätze zu verallgemeinern und auf Dauer zu stellen, verblieb, oblag dann allerdings meist der öffentlichen Hand, zumindest, was die laufende Finanzierung betraf.

Die Vorstellung einer Pionierfunktion der Privatwohltätigkeit schildert eine säkulare Tendenz. In der alltäglichen Praxis der politischen

Gemeinden brachte dies allerdings zahlreiche Probleme, denn die privaten Wohlfahrtsaktivitäten wurden nicht in dem Maße auf neue Gebiete verlagert bzw. auf den alten Sektoren eingeschränkt, in dem die kommunale Wohlfahrtspflege ausgebaut wurde. Entsprechend es doch nicht zuletzt christlichem Selbstverständnis, daß die von christlichem Geist getragene *die* Fürsorge überhaupt sei. Gleichwohl: Seit den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts hatte sich in den meisten Städten, den größeren zumal, ein buntes Durcheinander von öffentlichen Maßnahmen und Anstalten, privaten Stiftungen, Vereinen und Einrichtungen für verschiedene Adressatengruppen und Konfessionen entwickelt, das von den typischen Adressaten der Hilfe kaum noch durchschaubar war, wohl aber, so wurde jedenfalls behauptet, von betrügerischen Armen doppelt und dreifach ausgebeutet wurde.

346 Die vielen Aktivitäten öffentlicher und privater Fürsorge auf prinzipiell gleichen Gebieten führten aber aufgrund des infolge rapider Industrialisierung und Verstädterung eingetretenen breiten Handlungsbedarfs („Nachholbedarf“) einstweilen mehr zu einem friedlich-chaotischen Mit- und Nebeneinander als zu störender Konkurrenz; Bestrebungen zur Koordination, aber nicht zur Subordination zeigten sich. Dieser Situation entsprach es auch, daß die Armendirektionen zahlreicher Städte mit den jeweiligen Wohltätigkeitsvereinen, Stiftungen und sonstigen wohltätigen Veranstaltungen gemeinsame Auskunftsstellen gründeten. Organisationen der Privatwohltätigkeit erhielten auch begrenzte Zuschüsse aus städtischen Mitteln. Es gab sogar schon, wenn auch begrenzt, eine planmäßige kommunale Finanzierung privater Wohlfahrtsaktivitäten in der Vorkriegszeit, nicht aber von Seiten eines Staates bzw. gar des Reichs.

### **Entwicklungsschub der Spitzenverbandsbildung im 1. Weltkrieg**

Einen entscheidenden qualitativen Schub in der Entwicklung der Privatwohltätigkeit, vor allem in der Ausgestaltung ihres Verhältnisses zur öffentlichen Wohlfahrtspflege, brachte dann der Erste Weltkrieg. Die IM weitete ihre Aktivitäten zwar quantitativ stark aus, sie sah jedoch im Krieg vor allem eine Herausforderung in seelsorgerischer und (eng damit verbunden) sittlicher (sowie mittelbar auch: bevölkerungspolitischer) Hinsicht. In Analogie zu ihrer Grundsituation im Jahre 1848 wurde auf einer großen Konferenz 1916 die Parole der Volksmission ausgegeben, und eine umfassen-

de Arbeit des *Centrallausschusses* sowie der Landes- und Provinzialvereine auf diesem Gebiet schloß sich an. In organisatorischer Hinsicht vollzogen sich bedeutsame Änderungen auf der horizontalen Ebene der Fachverbände.

Von noch größerer organisatorischer Bedeutung war der Erste Weltkrieg für die Entwicklung der katholischen und jüdischen Wohlfahrtspflege. Der CV hatte bis 1914 seine eigentlichen Erfolge bei der fachlich-horizontalen Organisation der katholischen Wohltätigkeit erreicht. Mit der Gründung und Einbindung von Unterverbänden des Zentralverbandes in Diözesen und Städten dagegen ging es bis 1914 nur sehr langsam voran, das Verhältnis Kirche – Caritas war ungeklärt und hatte bedrohliche Ausmaße angenommen. Finanzbasis und Infrastruktur waren unzulänglich. Der Erste Weltkrieg und der mit ihm einhergehende Ausbau der Kriegswohlfahrtspflege in den Gemeinden wurde von *Lorenz Werthmann* als Herausforderung und Chance gesehen. „Die gewaltigen Kriegsaufgaben der Caritas und die machtvollen Schöpfungen auf dem Gebiet der Kriegswohlfahrtspflege drängten von selbst zu einer straffen, möglichst lückenlosen Caritasorganisation über das ganze Reich.“<sup>3</sup> „Von selbst“ gestaltete sich die Verbandsorganisation allerdings nicht, sondern durch Drängen von *Lorenz Werthmann* beim deutschen Episkopat. 1915 beriet die Fuldaer Bischofskonferenz, das höchste Gremium der katholischen Kirche auf Reichsebene, eine von ihm veranlaßte Denkschrift und stimmte danach dem „wirklichen Ausbau der Caritasorganisation“ als Aufgabe der kirchlichen Behörden zu. Und 1916 erkannte die Deutsche Bischofskonferenz in einem historischen Beschluß den Caritasverband für das katholische Deutschland als „legitime Zusammenfassung der Diözesanverbände zu einer einheitlichen Organisation“<sup>4</sup>, nur Bayern stand noch abseits.

Im Ersten Weltkrieg kam es schließlich auch bei der jüdischen Wohlfahrtspflege zur Spitzenverbandsbildung auf Reichsebene: 1917 wurde in Berlin die *Zentralwohlfahrtsstelle der Deutschen Juden* gegründet. „Die einzelnen Vereine, Anstalten, Stiftungen, Wohlfahrtseinrichtungen arbeiteten ohne Zusammenhang miteinander, so daß eine Fülle von Kräften nutzlos vergeudet wurde. Es wurde ferner die Wohlfahrtspflege in altüberlieferten Formen geübt, die den modernen Bedürfnissen nicht mehr entsprachen. Dazu kam, daß die jüdische Wohlfahrtspflege sehr schwache Beziehungen mit der amtlichen und der übrigen freien Lie-

bestätigung hatte. Die Kriegsnot verlangte gebieterisch nach einer rationelleren und zielbewußteren Ausnützung der in der jüdischen Wohlfahrtspflege vorhandenen Kräfte und nach einem Sprengen der bisherigen Isolierung.<sup>5</sup>

Der Anstoß für die Gründung der *Zentralwohlfahrtsstelle* ging vom „Jüdischen Frauenbund“, der „Großloge für Deutschland des unabhängigen Ordens Ben Brith (Söhne des Bundes)“, die sich unabhängig von den Gemeinden entwickelt hatten, sowie dem „Deutsch-Israelitischen Gemeindebund“, einer sehr lockeren Vereinigung der jüdischen Gemeinden aus. Sie sollte koordinierend wirken und dem Staat und den anderen Wohlfahrtsverbänden gegenüber Eigenart und Recht der jüdischen Wohlfahrtspflege vertreten. Gemäß den Vorbildern des *Centrallausschusses* und des *Caritasverbandes* strebte die *Zentralwohlfahrtsstelle* vertikal die Gründung von Landes- und (innerhalb Preußens) Provinzialverbänden für jüdische Wohlfahrtspflege an, die Mittelglieder zwischen den örtlichen Zentralen und der Zentralwohlfahrtsstelle sein sollten. Zugleich wurde eine horizontale Zentralisierung nach dem Muster von Fachverbänden angestrebt. Bis 1918 wurde allerdings nur das Arbeiterfürsorgeamt der jüdischen Organisationen Deutschland gegründet.

Der Gründungs- bzw. der Ausbauschub der Spitzenverbände der konfessionellen Privatwohltätigkeit während des Ersten Weltkrieges kam nicht von ungefähr. Für die konfessionelle Wohlfahrtspflege war der Krieg eine Herausforderung in mehrfacher Hinsicht. Das gilt zunächst für die Ausweitung des Arbeitsfeldes infolge der unmittelbaren Kriegsgeschehnisse. Außerdem wurde durch die Entwicklung der Kriegswohlfahrtspflege, die vor allem unter national-vaterländischen Vorzeichen vorangetrieben und finanziell unterstützt wurde, das bisher friedlich-chaotische Nebeneinander der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege erschüttert. Die Pionierrolle bei der Entwicklung neuer Formen der Wohlfahrtspflege ging auf die lokalen Wohlfahrtszentralen über, die durch planmäßige Koordination ein einheitliches Gesamtsystem anstrebten. Die Grundlagen der kommunalen Praktiker hierfür waren aber meist nicht konfessioneller oder christlicher Geist, sondern humanitär-sozialreformarisches Gedankengut, und der aktivistisch-organisatorische Begeisterungsschub war mehr auf Einbindung konfessioneller Wohlfahrt als auf Betonung von deren Selbständigkeit bedacht.

Im übrigen ist es strittig, wie weit diese humanitär-organisatorische Herausforderung jeweils konkret ging. In der Sicht der Vertreter der Spitzenverbände wurde sie zur Gefahr. Eine Gefahr sah man auch in den ersten Ansätzen zu öffentlicher Aufsicht über privatwohltätige Sammlungen, wie sie durch die Bundesratsverordnungen von 1915 und 1917 eingeführt wurde. Damit wurde auf Reichsebene erstmals restriktiv in die Mittelbeschaffung der Freien Wohlfahrtspflege eingegriffen. Dabei blieben zwar die konfessionellen Altorganisationen von Kassenprüfungen ausgenommen, aber auch deren öffentliche Sammlungen unterlagen staatlichem Erlaubnisvorbehalt, und ggf. mußten sie nachweisen, daß sich Kosten und Nutzen in angemessenem Rahmen bewegten. Die Vertreter der konfessionellen Wohlfahrtspflege verwahrten sich entschieden gegen jede öffentliche Beaufsichtigung der konfessionellen Liebestätigkeit. Der christliche Geist – und nur dieser allein – sei eine hinreichende Garantie für eine erfolgreiche Arbeit in der Wohlfahrtspflege. Den hinter den Forderungen nach staatlicher Planung von Wohlfahrtsaktivitäten und entsprechenden Aufsichtsbefugnissen stehenden Bedenken gegenüber der Planungsfähigkeit und Stetigkeit der freien Liebestätigkeit wollten die Spitzenverbände, allen voran der *Caritasverband*, durch eine stärkere verbandliche Disziplinierung und Koordinierung von Einzelinitiativen selbst Rechnung tragen.

### **Die Etablierung des dualen Wohlfahrtsstaats in der Weimarer Republik**

Die Gründung der Weimarer Republik und deren schwierige politische und wirtschaftliche Entwicklung veränderten die Rahmenbedingungen für die Freie Wohlfahrtspflege völlig: Für die Entwicklung der Wohlfahrtspflege wurde das Reich zur entscheidenden Instanz, der Wohlfahrtsstaat war politisches Programm geworden. Die aus der Revolution hervorgegangenen deutschen Länder wie auch das Reich verstanden sich nicht mehr als christliche Staaten: Wohlfahrtspflege wurde Teil eines politischen, wohlfahrtsstaatlichen Programms, eines Programms, mit dem der Staat eine soziale Gesamtverantwortung übernahm und daher den herkömmlichen Zuständigkeitsrahmen der Gemeinden bei weitem überschritt.

Die Etablierung des Wohlfahrtsstaates und die Demokratisierung der Gesellschaft führten auch zu einem Bedeutungsverlust der klassisch-bürgerlichen Organisationen privater Wohlfahrtspflege und Sozialreform. Sie waren

allesamt dem kulturellen „Reformmilieu“ des Kaiserreichs verhaftet und taten sich nun schwer, den Anschluß an die neuartigen Problemstellungen und die neuen politischen Formen ihrer Bearbeitung zu finden. Wohlfahrtsbürokratie, Parteipolitik und verbandliche Interessenvertretungen gewannen an Gewicht. Viele der lokalen Vereine der Privatwohltätigkeit hatten in Krieg und Inflation ihr Vermögen verloren. Und auch ihre Träger, die Angehörigen des bürgerlichen Mittelstandes, waren in erheblichem Maße kriegs- und inflationsgeschädigt. Aus einstigen Helfern und Spendern waren selbst Hilfsbedürftige geworden. Auch die konfessionelle Wohlfahrtspflege war von der allgemeinen Notsituation betroffen. Die von ihr getragenen Anstalten und Heime waren abgenutzt und weitgehend unbrauchbar geworden. Der Spendenstrom war versiegt und das Stiftungsvermögen abgeschmolzen. Die zunehmende Inflation entwertete die über Pflegesätze einkommenden Gelder immer schneller. Gemeinden und Sozialversicherungsträger wurden zurückhaltender bei Einweisungen bzw. versuchten vornehmlich ihre eigenen Einrichtungen auszulasten und damit zu stützen.

- 348 In dieser Situation erwiesen sich für die konfessionelle Wohlfahrtspflege die in der Vorkriegszeit und im Kriege entwickelten Ansätze der Spitzenverbandsbildung als – angesichts der neuen Verfassung und der neuen politischen wie ökonomischen Situation – zukunftsweisend. Reale oder vermutete Gefährdungen der Stellung der konfessionellen Wohlfahrtspflege durch „Kommunalisierungsbestrebungen“ (nicht nur der Sozialdemokratie) motivierten einen organisatorisch festeren Zusammenschluß. Und zugleich setzte das Weimarer Verfassungssystem ja Gratifikationen auf Verbandsbildung und zentrale Interessenvertretung. So wurde die Weimarer Republik eine Zeit der völligen Reorganisation der konfessionellen wie der privaten Wohlfahrtspflege überhaupt. Unter der Führung der konfessionellen Verbände adaptierte sie Lobbyismus-, Zentralisierungs- und Kartellierungstendenzen, die in der Wirtschaft schon vor 1914 massiv entwickelt waren, und übertrug sie auf das Gebiet der Wohlfahrtspflege, erst in der Weimarer Republik bildete sich der deutsche Sonderweg dualer Wohlfahrtsstaatlichkeit endgültig heraus, wie er auch zum Modell für die Bundesrepublik wurde.

Die konfessionellen Spitzenverbände wurden organisatorisch gestrafft und gefestigt. Die Ent-

wicklung des *Caritasverbandes* fand ihren vorläufigen Abschluß dadurch, daß der 1917 vom auf seine Eigenständigkeit bedachten bayerischen Episkopat gegründete „Katholische Caritasverband für das Königreich Bayern“ 1921 aufgelöst bzw. als „Caritasverband für Bayern“ dem Caritasverband angeschlossen wurde. Dieser nahm nunmehr den Namen *Deutscher Caritasverband* (DCV) an. Unter *Lorenz Werthmanns* Nachfolger *Benedict Kreuz* setzt ein Jahrzehnt konzentrierter Arbeit und kontinuierlicher Aufwärtsentwicklung ein.

Auf protestantischer Seite wurde – nach dem Muster des CV – der *Centralverband der Inneren Mission* am 10. September 1920 auf dem Kongreß für Innere Mission in Breslau begründet. Dieser war aus dem fortbestehenden *Centralausschuß* für die Innere Mission, den ihm angeschlossenen (vertikalen) Landes- und Provinzialausschüssen, -vereinen und -verbänden sowie den (horizontalen) Fachverbänden der IM, deren Tätigkeit über die Grenzen des Landes oder einer Provinz hinausging, gebildet. Die Gründung von Provinzial- und Landesvereinen sowie Fachverbänden war bis 1920 weitgehend abgeschlossen, die Hauptgründungsphase für erstere lag in den Jahren 1848–1890. Die meisten der Fachverbände wurden zwischen 1890 und 1918 gegründet.

Auch neue Spitzenverbände der privaten Wohlfahrtspflege wurden gegründet. Sogar die Sozialdemokratie gründete 1919 – im Widerspruch zu ihren eigenen sozialistischen Ideen, die auf Förderung öffentlicher Wohlfahrt unter Mitwirkung der Notleidenden selbst hinausliefen – einen privaten Reichsspitzenverband, den *Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt*.

Vor dem Ersten Weltkrieg hatte die sozialdemokratische Auffassung, daß es Aufgabe des Staates und der Kommunalverbände sei, Wohlfahrtspflege und Fürsorge zu treiben und private Fürsorge mit Almosen (und sittlich-missionarischem Anspruch!) abzulehnen sei, die Entwicklung einer sozialistisch-privaten Fürsorge gehindert. Hinzu kamen bei der Arbeiterbewegung restriktive ökonomische Faktoren wie die – im Vergleich zu bürgerlichen Gruppen – geringere Verfügungsgewalt über freie ökonomische Ressourcen und Zeit. So dann waren Vertreter der Arbeiterbewegung zu öffentlichen Ämtern kaum zugelassen. Einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt konnten somit, anders als konfessionelle Einrichtungen, die auf ihre bürgerliche Weise den Arbeitern durch Wohltaten dienten, kaum mit öffentlichen Zu-

wendungen und erheblichen Spenden oder Stiftungen rechnen.

Der Erste Weltkrieg führte dann auch die Vertreter der sozialdemokratischen Gewerkschaften überall in die praktische soziale Fürsorgearbeit und eröffnete vor allem der sozialdemokratischen Frauenbewegung neue Aktivitätsfelder, wirkte hier gleich einem Dammbbruch. Auf der anderen Seite waren die neuen Aufgaben der Wohlfahrtspflege gerade dadurch hervorgehoben worden, daß Arbeiterfrauen zunehmend in der kriegswichtigen Industrie tätig wurden, familiäre Klein- und Schulkinderbetreuung ausfiel. Die Aktivitäten erstreckten sich vor allem auf offene und halboffene Einrichtungen wie Kinderhorte, Krippen und Kindergärten, die als Lohn- oder Wohnergänzungen, „Anlagerungen“ zur Arbeiterpolitik zu betrachten waren und deren (Be-)Nutzer nicht „Wohlfahrtsempfänger“ sein wollten, den Stempel der Wohltätigkeit mit ihren diskriminierenden Folgen scheuten. Für eine festere, wenngleich prinzipienwidrige Organisation, die im übrigen weitgehend den konfessionellen Vorbildern nachgebildet wurde, sprach dann vor allem die Gründung der Weimarer Republik und deren Entwicklung zu einem demokratischen Wohlfahrtsstaat, der der Freien Wohlfahrtspflege einen eigenständigen Wirkungskreis und Subventionen zuwies. Die gewaltige Masse der freigeorganierten Arbeiter wäre bei dem organisierten Zusammenwirken öffentlicher und Freier Wohlfahrtspflege ohne den *Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt* mit Fachkommissionen, Bezirks- und Ortsausschüssen ausgeschlossen gewesen. Anders als die konfessionell-bürgerlichen Wohlfahrtsverbände, die Frauen meist nur in ihren Mädchen- und Frauenfachorganisationen in Vorstandspositionen hatten, zeichnete sich die *Arbeiterwohlfahrt* durch einen hohen Anteil von Frauen in Führungspositionen aus. Nicht zuletzt diese Tatsache macht deutlich, daß es sich bei ihr zu guten Teilen um eine Fortsetzung der sozialdemokratischen Frauenbewegung mit anderen Mitteln handelte.

Als Spitzenverband „an sich“ keine neue Gründung war das *Deutsche Rote Kreuz* (DRK), das alle Vereine vom Roten Kreuz in Deutschland zusammenfaßte, wohl aber war es neu, daß das DRK als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege auftrat. Das rote Kreuz, als Abzeichen durch die Genfer Konvention von 1864 geschaffen und geschützt zur Kennzeichnung des neutralen Dienstes an Verwundeten und Kranken im Kriege, wurde gleichzeitig das Abzeichen der nationalen Gesellschaften, die sich

die Aufgabe gestellt hatten, Vorbereitungen für den freiwilligen Dienst an den Kranken, Verwundeten und Gefangenen zur Unterstützung des Heeres-Sanitätsdienstes im Kriege zu treffen. Daraus hatte sich im Deutschen Kaiserreich eine wohlorganisierte „vaterländisch“ ausgerichtete und von den Militärs mannigfaltig unterstützte Vereins- und Verbandsstruktur ergeben. Durch den Ausgang des Weltkriegs und die daran anschließenden allgemeinen Hoffnungen auf dauerhaften Frieden und Völkerverständigung sah sich dieser Spitzenverband des Kriegssanitätsdienstes seiner Arbeitsgebiete in der Hauptsache beraubt und „suchte sich in aller Geschwindigkeit in einen Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege umzuwandeln“<sup>6</sup>, was ihm, nach einigen Schwierigkeiten mit den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden, auch gelang. Immerhin konnte das DRK darauf verweisen, daß Frauenvereine seit jeher Wohlfahrtsarbeit, vor allem Krankenpflege, im Zeichen des Roten Kreuzes geleistet hatten. Das DRK stellte nun seinen im Kriege aufgeblähten Apparat in den Dienst der Volksgesundheit und beteiligte sich an der Bekämpfung von Tuberkulose oder Säuglingselend. Wie im Kriege, so beanspruchte das DRK auch jetzt den Begriff der Neutralität für seine Arbeit. War es im Kriege um die Neutralität gegenüber den kämpfenden Parteien gegangen, so richtete sich der Anspruch nunmehr auf eine Neutralität über den Konfessionen und Weltanschauungen. Das DRK verzichtete „auf bekenntnismäßige und weltanschauliche Einheitlichkeit seiner Anhänger“ und forderte von ihnen „schlechthin das Bekenntnis zum Mitmenschen, den Einsatz bester und tiefster Kräfte zu positiver Leistung von Mensch zu Mensch“<sup>7</sup>. Selbstverständlich wollte auch das DRK nicht abseits stehen beim Lobbyismus nach öffentlichen Subventionen.

Schließlich ist die Gründung und Struktur eines weiteren Reichsfachverbandes zu erwähnen, der bald zu einem Reichsspitzenverband ausgebaut wurde, dem heutigen *Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband*. Die Situation des Jahres 1919 mit seinen wohlfahrtsstaatlichen Umformungen und ökonomischen Nöten der Anstalten drängte auch die nichtstaatlichen, nichtstädtischen und nichtkonfessionellen Krankenanstalten zur Stabilisierung durch gemeinsame Organisation. Der *Verband der Frankfurter Krankenanstalten* betrieb seit Sommer 1919 die Gründung eines „Reichsverbandes der privaten gemeinnützigen Kranken- und Pflegenanstalten Deutschlands“. Er trat dazu in Kontakt mit den konfessionellen Spitzenver-

bänden und dem Roten Kreuz, die nun ihrerseits die Initiative ergriffen und den „Reichsverband“ 1919 als Kartellverband, d. h. auf das Gebiet der Krankenanstalten sektoral beschränkten Spitzenverband, gründeten. Durch dieses organisatorische Manöver konnten sie selbst der neuen Vereinigung als geschlossene Einheit beitreten und die Arbeit des „Reichsverbandes“ ganz auf eine Verteidigung ihrer hergebrachten paternalistischen Arbeitsformen gegen das neue „syndikalistische“ Arbeitsrecht konzentrieren. Die ursprünglichen Initiatoren der Gründung jedoch, die selbständigen und nicht organisierten Krankenanstalten, blieben dadurch außerhalb des Verbandes. Sie mußten zunächst einen eigenen Fachverband bilden, die 1920 gegründete „Vereinigung der freien privaten gemeinnützigen Kranken- und Pflegeanstalten Deutschlands“, der dann seinerseits Mitglied im Kartellverband werden konnte. Die „Vereinigung“ war zunächst ein auf den Bereich der Krankenpflege beschränkter Reichsfachverband. Die ökonomische Situation der von ihm vertretenen Anstalten und Einrichtungen war noch prekärer als die der von DCV und IM, die sich auf ihre nach rein caritativen Gesichtspunkten für ein Taschengeld arbeitenden Schwesternschaften stützen konnten. Im Hinblick auf das Beitrittsinteresse zahlreicher der Erziehungsfürsorge dienenden Einrichtungen beschloß der Vorstand der „Vereinigung“ 1923, den Reichsfachverband zu einem Reichsspitzenverband auszubauen, der neben der freien privaten gemeinnützigen Krankenpflege auch die Interessen von Einrichtungen der Erziehungs- und Wirtschaftsfürsorge vertreten sollte. 1924 wurde daraufhin die „Vereinigung der freien gemeinnützigen Wohlfahrtseinrichtungen Deutschlands“ gegründet. Die 1920 gegründete „Vereinigung“, die Urzelle des neuen Spitzenverbandes, blieb als Fachverband für die Kranken- und Pflegeanstalten bestehen. Ende 1924 wurde dann noch der Verbandsname – entsprechend der Stellung des Verbandes im „Reichsverband“ – in „Fünfter Wohlfahrtsverband“ umgeändert. Seit 1923 heißt er *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband* und schließt die Anstalten, Heime und Vereine zusammen, die auf rein humanitärer Grundlage Wohlfahrtsarbeit betreiben.

Die Spitzenorganisationen bzw. deren Verbandsspitzen gewannen ein besonderes Gewicht gegenüber ihren Mitgliedern dadurch, daß sie ihrerseits kartellmäßig in verschiedenen Dachverbänden zusammengeschlossen waren und sogenannte Hilfs- bzw. Selbsthilfeorganisationen gründeten.

Von größerer Bedeutung wurden dabei die Aktivitäten der Freien Wohlfahrtspflege auf dem Gebiet des Kreditwesens. Durch die Bereitstellung erheblicher öffentlicher Subventionen durch das RAM wurden die Spitzenverbände als Verteilungsinstanzen für öffentliche Mittel aufgewertet. Der Anstoß dazu war von den Spitzenverbänden selbst ausgegangen, angesichts zugesagter stetiger finanzieller Förderung durch das Reich (Reichsarbeitsministerium) wurde 1923 die „Hilfskasse gemeinnütziger Wohlfahrtseinrichtungen Deutschlands GmbH (Hika)“ gegründet, die Vorgängerin der heutigen *Bank für Sozialwirtschaft*, diese wurde vom DCV, der IM, der Zentralwohlfahrtsstelle der Deutschen Juden, dem DRK und der Vereinigung der freien gemeinnützigen und Wohlfahrtseinrichtungen Deutschlands getragen, der „Fünfte Wohlfahrtsverband“ und die zu diesen als mehr oder weniger „bürgerlich“ charakterisierten Verbänden sich generell distanzierend verhaltende (wie auch umgekehrt!) Arbeiterwohlfahrt standen abseits. Mit der Existenz einer eigenen Wohlfahrtsbank war die Gelegenheit gegeben, die Wohlfahrtsarbeit ins Bankgeschäft hinein auszuweiten. Die „Hika“ bzw. deren Manager widerstanden der Versuchung nicht, „die der freien Wohlfahrtspflege zur Verfügung gestellten Reichsmittel dazu zu benützen, um durch geschäftliche Transaktionen der Hilfskasse ein eigenes Vermögen zu schaffen“<sup>8</sup>. Ein Teil der Gelder wurde risikoreich angelegt. Die öffentliche Kontrolle des Reiches über die „Hika“ war minimal. Die 1930 ausbrechende Bankenkrise traf daher auch die Freie Wohlfahrtspflege empfindlich. Sie offenbarte ihre teils leichtsinnige, gelegentlich skandalöse Mittelbewirtschaftung und führte im Rahmen der Weltwirtschaftskrise zu einer tiefen Legitimationskrise der Freien Wohlfahrtspflege im politischen System der Weimarer Republik, gefährdete aber die Kooperationsbereitschaft des Staates gegenüber den Spitzenverbänden zunächst nicht ernsthaft.

Ihren Höhepunkt und Abschluß fanden die Reorganisations- und Formierungsbestrebungen der Freien Wohlfahrtspflege in der Weimarer Zeit mit der Gründung der *Deutschen Liga der freien Wohlfahrtspflege* Ende 1924. Diese bildete einen fachgebietsübergreifenden Dachspitzenverband, in dem sich die Träger der bürgerlichen Freien Wohlfahrtspflege zusammenschlossen. Auch hier sonderte sich der *Hauptausschuß der Arbeiterwohlfahrt* bewußt ab.

Die konfessionellen Wohlfahrtsverbände waren die wichtigsten Träger der Liga; staatlicher

seits wurde die Liga vor allem von Ministerialdirektor *Erwin Ritter* aus dem neu geschaffenen Reichsarbeitsministerium (RAM) gefördert, um eine bestimmte Stelle für die Weiterverteilung der vom Reich für die Freie Wohlfahrtspflege ausgeschütteten Mittel zu haben. Die Liga wurde somit ein Stützpunkt für die ministerielle Wohlfahrtspolitik, die nun ganz im Sinne des Zentrums mit der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeitete.

Insgesamt gesehen stellen sich die Jahre bis zur Weltwirtschaftskrise als Gründerjahre eines „wohlfahrtsindustriellen Komplexes“ dar, eines gewaltigen bürokratischen Apparates privater Wohlfahrtspflege, der auch bei Teilen dieser selbst Mißbehagen und Kritik hervorrief. *Martin Gerhardt*, der Chronist der IM, bezieht sich auf zeitgenössische Kritik, wenn er von der Gefahr einer „Riesenvertrustung der gesamten freien Wohlfahrtspflege“ spricht.<sup>9</sup>

Begonnen hatte die „Riesenvertrustung“ als Abwehr vermeintlicher oder realer Gefährdungen für den Bestand der privaten, insbesondere der konfessionellen Wohlfahrtspflege in den ersten Jahren der Weimarer Republik. Die Gemeinden, vor allem Vertreter sozialdemokratisch regierter Großstädte, drängten auf Mitwirkung beim Betrieb der freien Anstalten, d. h. auf Sitz und Stimme in den Kuratorien, sofern die Anstalten bei der Belegungspolitik der Gemeinde berücksichtigt werden wollten. Die Pflegekosten, die von der einweisenden Stelle zu tragen waren, bekamen – angesichts der ökonomischen Notsituation der meisten Anstalten – für deren Unterhaltung und Betrieb die zentrale strategische Bedeutung und wurden daher auch zum zentralen politisch-ökonomischen Streitobjekt zwischen öffentlicher und privater Fürsorge. Die Gemeinden waren dabei mehr an weltanschaulich neutralen als an konfessionell beschränkten Wohlfahrtseinrichtungen interessiert und daher auch bereit, ihre eigene Trägerschaft gegebenenfalls auszuweiten. Die Sozialdemokratie hatte zwar kein Programm auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege entwickelt, aber ihre vagen Vorstellungen von Sozialisierung durch Kommunalisierung schienen Funktion und Aufgaben privater Wohlfahrtspflege grundsätzlich in Frage zu stellen. Einzelne Vorfälle in der unmittelbaren Nachkriegszeit mochten den Befürchtungen weitere Nahrung verleihen. Insgesamt blieb die Sozialisierung der Freien Wohlfahrtspflege aber Gespenst, realere Probleme brachte der Versuch, gewerkschaftliches Tarifenken in die bis dato vergleichsweise „billig“ arbeitenden,

konfessionellen Genossenschaften hineinzutragen, denn es nahm ihnen ihre komparativen ökonomischen Vorteile gegenüber vergleichbaren säkularen Anbietern auf dem Markt sozialer Dienstleistungen, ganz abgesehen vom damit verbundenen Einstellungswandel.<sup>10</sup>

Im weiteren Verlauf der Entwicklung wurde dann das Reich zunehmend zum Sachwalter der Freien Wohlfahrtspflege. Es förderte vor allem die konfessionellen Spitzenverbände und schuf aus politischen und finanziellen Erwägungen heraus, begünstigt durch die Armut der öffentlichen Hand, konsequent eine vom Subsidiaritätsprinzip bestimmte duale Gestaltung des Wohlfahrtssektors, die auf eine Neuordnung des Nebeneinander von öffentlichen und privaten Aktivitäten in der Wohlfahrtspflege abzielte. Mit der gesetzlichen Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips in der Reichsfürsorgepflichtverordnung von 1924 und im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 wurden der Freien Wohlfahrtspflege reichsgesetzliche Schutzgarantien eingeräumt, die auf einen Vorrang gegenüber der kommunalen Wohlfahrtspflege hinausliefen. Mit der gesetzlichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips konnten die Wohlfahrtsverbände ihre Positionen gegenüber dem herkömmlichen Verständnis des Verhältnisses von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege nachhaltig ausbauen; damit war der deutsche Sonderweg zur Spitzenverbandsbildung gesetzlich befestigt!

351

Die politische Kraft, die diese Entwicklung von seiten des Reiches vorantrieb, war das Zentrum, konkreter: das seit 1920 vom Zentrum geführte RAM, das 1922 die Kompetenz für den Fürsorgesektor vom Reichsinnenministerium erhielt. Dieses setzte auf dem Wohlfahrtssektor eine Politik durch, die in den Wohlfahrtsverbänden ein Gegengewicht zur expandierenden kommunalen Selbstverwaltung auf sozialem Gebiet bildete. Reichsarbeitsminister *Heinrich Brauns*, durch langjährige Tätigkeit als Direktor der Zentralstelle des Volksvereins für das katholische Deutschland dem Verbandskatholizismus eng verbunden, stattete das RAM mit einer gleichermaßen zentrumsorientierten wie fachlich qualifizierten Ministerialbürokratie aus. Architekt dieser Politik des Reiches zugunsten der (Reichsspitzenverbände der) Freien Wohlfahrtspflege war der bereits erwähnte Ministerialdirektor *Erwin Ritter*. Begünstigt durch die Finanzknappheit der Gemeinden hatte die Abteilung Wohlfahrtspflege des RAM der Freien Wohlfahrtspflege „die ihr zukommende Stellung im Leben des Staates erkämpft.“<sup>11</sup>

*Erwin Ritter* legte dann in seiner berühmten Denkschrift von 1923 die Grundsätze dar, die gleichsam von der staatlichen „Gegenseite“ aus die privilegierte Rolle der Wohlfahrtsverbände stützte, ausgehend von der katholischen Soziallehre wie von der Finanznot der öffentlichen Hand erteilte er den kommunal-sozialisierenden Vorschlägen eine klare Absage. *Ritter* befürwortete ein Zusammenwirken der öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege. Er erwo eine staatliche Anerkennung der Wohlfahrtseinrichtungen, „deren bisherige Tätigkeit und deren persönliche wie wirtschaftliche Grundlagen ein uneigennütziges, zweckgestaltetes und erfolgreiches Wirken sicherstellen“<sup>12</sup>. Dieses Programm der Subsidiarität wurde in der Reichsfürsorgepflichtverordnung Gesetz.

352

Die gesetzliche Privilegierung wurde durch eine Subventionierung materiell abgesichert. Prinzipiell neu war eine öffentliche Subventionierung der Privatwohlthätigkeit nicht: Deren lokale Vereine und Anstalten wurden gelegentlich schon vor dem Ersten Weltkrieg subventioniert, und in Preußen subventionierte der Staat die vaterländische Jugendpflege. Im Ersten Weltkrieg subventionierte das Reich den nationalen Frauendienst, und auch in der Weimarer Republik stellten die Haushaltspläne der einzelnen Staaten, allen voran wieder Preußen, Unterstützungen für die Freie Wohlfahrtspflege zur Verfügung. Diese Zuschüsse wurden jedoch fachbezogen und an einzelne Einrichtungen direkt gewährt, d. h. zur Bekämpfung des Alkoholmißbrauchs, für die Jugendpflege, zur Förderung der Fürsorgeerziehung, der Kinderheime, der Säuglingsfürsorge usw. Die Vereine und Verbände als solche wurden nur durch Abgeltung von korporativen, relativ hohen Mitgliedsbeiträgen gestützt.

Das RAM erweiterte nun diese herrschende Subventionspraxis dadurch, daß zweckungebundene Subventionen den Reichsspitzenverbänden zuflossen und diese so zu Verteilungsinstanzen für öffentliche Mittel wurden. Die Schaltstelle dafür wurde die „Hika“. Bezeichnenderweise ging diese Förderung der Freien Wohlfahrtspflege durch das Reich zeitlich einher mit dem politisch außerordentlich strittigen Abbau des Dotationssystems gegenüber den Gemeinden für deren angestiegene Wohlfahrtsausgaben.

Die lokalen Vereine und Anstalten waren zuvor überwiegend durch Spenden bzw. Sammlungen, öffentliche Zuschüsse und Kostener-

stattungen finanziert worden. Mit diesen Mitteln unterhielten sie auch zu einem erheblichen Anteil ihre Fach- und Spitzenverbände. Nunmehr begann sich dieses Verhältnis umzukehren. Die Reichsspitzenverbände verfügten mittels Reichssubventionen und „Hika“, also durch die Ausweitung ihrer Tätigkeit in den Banksektor, über erhebliche Finanzmittel und konnten nun ihrerseits den einzelnen Anstalten und Vereinen Kredite und Zuschüsse zuteilen, bis 1933 rund 70 Millionen Reichsmark, ein für damalige Verhältnisse sehr erheblicher Subventionsbetrag. Hinzu kamen weitere Mittel bzw. Besitzstandsgarantien im Rahmen der Aufwertungsgesetzgebung, die aber hier nicht dargestellt werden können.

Die Weimarer Republik war die Zeit des Aufstiegs der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Entwicklung der für Deutschland seither charakteristischen dualen Struktur des Wohlfahrtsstaates, in der öffentliche und private Wohlfahrtspflege zu einem einheitlichen Gesamtkomplex verschweißt wurden. Faktisch entwickelte sich die Organisation der Freien Wohlfahrtspflege in Weimar als verbandliches Pendant zum Ausbau eines zentralisierten Wohlfahrtsstaates. Die Bildung von Spitzenverbänden ist als Korrelat zur Zentralisierung von Gesetzgebungsbefugnissen und finanziellen Ressourcen auf Reichs- und Landesebene zu verstehen; als Angleichung an die Strukturen öffentlicher Verwaltung, die nicht mehr primär auf die Erbringung sozialer Dienste und Leistungen, sondern auf die Beschaffung von Finanzmitteln und die Beeinflussung der Gesetzgebung bezogen war. Öffentliche und Freie Wohlfahrtspflege wurden zu einem „wohlfahrtsindustriellen Komplex“ verkoppelt, innerhalb dessen sowohl die Problemdefinition und Aufgabenformulierung wie auch die anstehenden Lösungsmuster exklusiv verhandelt wurden. Den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege kam dabei eine monopolartige Stellung bei der Interessen- und Politikformulierung im Wohlfahrtssektor im Ausschluß aller nichtorganisierten Interessen zu. Verbandlicher Neokorporatismus wurde in der Subsidiaritätspolitik des RAM zum Instrument „nicht-etatistischer“ sozialpolitischer Steuerung als Gegengewicht zur Sozialpolitik der Kommunen.

#### **Das nationalsozialistische Regime: „Gleichschaltung“, Repression und wohlfahrtsstaatliche Regression**

Das duale System des Weimarer Wohlfahrtsstaates wurde nach 1933 ebenso gefährdet wie

die traditionell konfessionell-weltanschaulich geprägte Freie Wohlfahrtspflege überhaupt. Letztere befand sich – mit Ausnahme der AWO – zum Zeitpunkt der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ in einem Zustand konservativer Neuorientierung, und das neue Regime der „nationalen Erhebung“ wurde von ihren Führungskreisen überwiegend positiv aufgenommen. Die Auslagerung der Fürsorgegesetzgebung aus dem Bereich parlamentarischer Verantwortung hatte bereits 1923 begonnen, und die großen Interessenverbände der Wohlfahrtspflege bevorzugten seit jeher schon die – wie sie es nannten – „rein fachliche“ Kooperation mit der Ministerialbürokratie gegenüber einer „Politisierung“ durch Parlament und Parteien. Die Interessenpolitik am Reichstag vorbei hatte also in der deutschen Wohlfahrtspflege zum Zeitpunkt der „Machtergreifung“ bereits Tradition. Die offensichtliche Unfähigkeit von Parlament und Parteien, auch nur die nötigsten Reformen zu verwirklichen, verstärkte die Vorbehalte, die weite Kreise der Fürsorgeeliten ohnehin gegenüber dem parlamentarischen System hegten, und ließ sie ihre Erwartungen auf eine autoritäre Wende richten.

Das Kalkül der Führer der konfessionellen Spitzenverbände schien zunächst auch aufzugehen. Zwar wurde seit dem Frühjahr 1933 auch der gesamte Bereich der Wohlfahrtspflege vom allgemeinen Prozeß der politischen „Gleichschaltung“ ergriffen. Nicht nur die Gemeinden als Träger öffentlicher Wohlfahrtspflege wurden „gleichgeschaltet“. Auch der Pluralismus privater und halböffentlicher Vereinigungen und Verbände wurde dem politischen Zugriff des neuen Regimes unterworfen. Die AWO wurde aufgelöst. Die Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden verlor ihren Status als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege. Andere Vereinigungen lösten sich auf, um einer „Gleichschaltung“ zuvorzukommen, oder wurden der NSV unterstellt. Aber all dies bedrohte nicht unmittelbar die konfessionellen Verbände, die zunächst glaubten, die Entwicklung noch maßgeblich beeinflussen zu können, aber in dem Maße, in dem die Nationalsozialisten den von ihnen zuvor bekämpften Wohlfahrtsstaat als Mittel politischer Profilierung entdeckten und eine eigene, nunmehr ihrer Partei und deren Ideologie verpflichtete Wohlfahrtsorganisation – die *Nationalsozialistische Volkswohlfahrt* (NSV) – aufbauten, die massiv das polykratische „System“ des NS-Regimes in eigener Expansion nutzte, erwies sich dies als Illusion.<sup>13</sup>

Geschick nutzte die NSV die in der Weimarer Republik geschaffenen organisatorischen Strukturen, um sich als „größte Wohlfahrtsorganisation der Welt“ in den Vordergrund zu drängen und die konfessionellen Verbände ins damals politische Abseits der Pflege „minderwertiger Volksgenossen“. Dieser Prozeß kann hier nicht nachgezeichnet werden, hervorgehoben sei nur: Bereits 1934 hatte die NSV zumindest formal die Führung der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland übernommen, dieser organisatorischen Vorrangstellung der NSV auf dem finanziellen Sektor mit Hilfe der nunmehr im nationalsozialistischen Sinne agierenden Ministerialbürokratie: Subventionen und Gestaltungen öffentlicher Sammlungen ergingen binnen der nächsten drei Jahre nur noch an die NSV, die die konfessionellen Verbände wenn schon nicht völlig auflösen, so doch zu ihren instrumentalisierten Befehlsempfängern und Kostgängern machen und im übrigen ihrer „attraktiven“ Einrichtungen (Kindergärten) berauben wollte.

Die auf verschiedenen Ebenen, der polykratischen Machtstruktur des Regimes entsprechenden, vielfältigen organisatorischen und finanziellen Vorstöße der NSV gegenüber der Freien Wohlfahrtspflege markieren nur Rahmenbedingungen der Entwicklung nationalsozialistischer Wohlfahrtspflege. Sie schränkten wohl den Aktionsradius der konfessionellen Verbände grundsätzlich ein, besagen aber noch wenig über das tatsächliche Ausmaß der Expansion der NSV im traditionell privatwohltätigen Sektor. Staatlicherseits waren 1938 Vorarbeiten für ein Gesetz über die Freie Wohlfahrtspflege im Gange. Ein entsprechender Entwurf sah einen (dem RMDI unterstellten) Reichsbeauftragten für die Freie Wohlfahrtspflege vor, dem weitgehende Aufsichts- und Kontrollbefugnisse über „die Verbände, Vereine und Untergliederungen sowie die Anstalten, Stiftungen und Stellen der freien Wohlfahrtspflege“ zukommen sollten.<sup>14</sup> Insbesondere sollte er direkte Weisungsbefugnis auch gegenüber einzelnen Anstalten einschließlich des Rechts zur Schließung von Anstalten sowie der Befugnis zur Entlassung von Anstaltspersonal haben. Der Gesetzentwurf betraf erstmals nicht nur die organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen der Arbeit der freien Verbände, sondern sollte auch den direkten Durchgriff auf einzelne Einrichtungen und Anstalten ermöglichen. Ausdrücklich ausgenommen von dieser Kontrolle und Aufsicht waren alle Organisationen und Einrichtungen der NSDAP und der ihr ange-

schlossenen Verbände, des DRK, das von der Aufrüstungspolitik des Reiches auf seine Weise profitierte. Das Gesetz hätte das Ende jeglicher selbständigen konfessionellen Wohlfahrtspflege bedeutet. Es kam indes nicht zur Verabschiedung, weil es – hiergegen aber opponierte das Reichswirtschaftsministerium – auch die Einrichtungen der betrieblichen Wohlfahrtspflege erfassen sollte.

Eine neue Dimension erhielt die von der NSV seit 1933 angestrebte und weitgehend realisierte Vorstellung einer „Arbeitsteilung“ zwischen konfessioneller und nationalsozialistischer Wohlfahrtspflege – danach war die Vormachtstellung auf dem Gebiet der Anstaltspflege faktisch auch weiterhin den konfessionellen Trägern zu lassen, dieser gesamte Sektor aber zugleich propagandistisch zu entwerten – mit der 1939 einsetzenden „Euthanasie“. Die Zahl der Anstalten der konfessionellen Träger war seit 1933 zwar rückläufig, ihre Vormachtstellung in der Anstaltspflege aber nicht ernsthaft in Frage gestellt. Die Anstalten der konfessionellen Wohlfahrtspflege versorgten also die Mehrheit all derer, die dem nationalsozialistischen Verständnis nach als „minderwertig“ galten. Mit der Radikalisierung der Ausgrenzung von „Minderwertigen“ zur systematischen Vernichtung in den Kriegsjahren wurden daher – neben den staatlichen und provinziellen – vor allem die konfessionellen Anstalten zu Ansatzpunkten für die Aktionen der „Euthanasie“; in der Abwehr – soweit sie erfolgte, und sie erfolgte vielfach (neben zu beklagendem Gehorsam bis zur willfährigen Kooperation gegenüber den parastaatlichen geheimen Mordaktionen) – konnten die organisatorisch „geretteten“ Spitzenverbände keine zentrale Hilfe bieten, in der existentiellen Gefährdung waren individueller Mut und Überzeugung entscheidender.

Die Politik der NSV gegenüber den freien, aber auch den traditionellen öffentlichen Trägern der Wohlfahrtspflege bis 1938 war insgesamt gekennzeichnet durch eine Mischung von propagandistisch-ideologischen Attacken, organisatorischen Vorstößen und Übergriffen, aber auch von Kompromissen und Einlenken. Im Gesamtensemble dieser scheinbar widersprüchlichen Aktionen gelang es der NSV aber bereits bis 1938, ihre Vorstellungen einer „aufbauenden Volkspflege“ weitgehend umzusetzen.

Bis 1938 wurde der gesamte Sektor der Wohlfahrtspflege tiefgreifend umgeformt. Die tragenden Kräfte der Wohlfahrtspflege aus der Zeit der Republik, Kommunen und freie Ver-

bände, wurden (soweit sie die nationalsozialistische „Gleichschaltung“ überhaupt überlebt hatten) auf die Kernbereiche ihrer Tätigkeit zurückgedrängt: die Gemeinden auf die finanzielle Mindestsicherung für die traditionellen Armutsgruppierungen und den herkömmlichen Kreis der Empfänger gehobener Armenfürsorge; die konfessionellen Verbände auf die Anstalts- und die Gemeindepflege. Ihre Rolle als innovative Führungskräfte der Wohlfahrtspflege büßten beide ein. Die NSV überzog die traditionellen Träger der Wohlfahrtspflege und ihre Leitbilder mit einer vehementen Kritik, setzte sie durch Propagierung des neuen Leitbildes nationalsozialistischer „Volkspflege“ unter Legitimationsdruck und suchte sie nach Kräften abzuwerten. Sie drängte ihren Einfluß in den reichszentralen Spitzenzusammenschlüssen zurück und setzte einschneidende finanzielle Restriktionen durch. Bis 1938 konnte sie jedoch das von ihr verbal beanspruchte Monopol im gesamten Bereich der Wohlfahrtspflege nicht durchsetzen, sie erreichte es dann aber weitgehend im Verlauf des Krieges und endgültig durch einen Führererlaß im Jahr 1944; dabei hatte sich durch die Expansion von SS und Polizei in den fürsorglichen Sektor und die damit einhergehende systematische Ausgrenzung bis hin zur Ermordung „minderwertiger“ Hilfsbedürftiger in der offiziellen Politik das gesamte traditionell ethisch-humane Fundament des Wohlfahrtsstaates aufgelöst.

### **Die Restauration des dualen Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik**

Die Entwicklung der Nachkriegszeit bis hin zur Gegenwart in der Bundesrepublik Deutschland ist im wesentlichen dadurch gekennzeichnet, daß die bis 1933 entwickelten Formen und institutionellen Regelungen eines dualen Wohlfahrtsstaates fortgeschrieben und ausgebaut wurden. Dabei spielte die Tatsache eine wesentliche politische Rolle, daß in der NS-Zeit dieses Modell eines dualen Wohlfahrtsstaates nicht fortgeführt, sondern zerstört wurde, nunmehr galt jenes als nahezu zerkorrupt, war antitotalitär, demokratisch usw. Allerdings wurde es erst durch die von den Gemeinden heftig befahdete Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips im Bundessozialhilfegesetz von 1961 endgültig und weitgehender als in der Weimarer Republik festgeschrieben und bald darauf auch als verfassungskonform anerkannt.

Auf Seiten der evangelischen Wohlfahrtspflege wurde die IM 1945 durch die Gründung des „Hilfswerks der Evangelischen Kirche in Deutschland“ ergänzt, das – anders als die IM

- als eine kircheneigene Einrichtung konzipiert war und sich zunächst dem kirchlichen Wiederaufbau widmete und mithalf, die Flüchtlingsnot zu lindern. Dann wurden aber auch Alten- und Lehrlingsheime gegründet sowie der Wohnungsbau in Form von „Baugemeinden“ gefördert, insgesamt also gegenüber den klassischen Bereichen der Wohlfahrtspflege eher neue Bereiche. 1957 kam es zu einem (begrenzten) Zusammenschluß dieser beiden Säulen der Diakonie, dem kirchlichen Hilfswerk und der eigenständigen Inneren Mission zum Gemeinsamen Werk, dessen satzungsgemäße Aufgabe die Sorge für die Entfaltung der diakonisch-missionarischen Kräfte im Bereich der Evangelischen Kirche in Deutschland, die Anregung, Beratung und Koordinierung der diakonischen Aufgabe in den Kirchengemeinden, der Gliedkirchen, der Fachverbände der Inneren Mission und der diakonischen Anstalten, Einrichtungen und Verbände war. 1975 wurde dieser Zusammenschluß durch die Bildung des *Diakonischen Werkes der evangelischen Kirche in Deutschland e. V.* (DW) vereint, dem alle Landeskirchen der EKD, 10 Freikirchen mit ihren diakonischen Einrichtungen sowie über 100 Fachverbände der verschiedensten Arbeitsfelder angehören. Seit der Ausländerbeschäftigung, die in den sechziger Jahren massiv in Deutschland einsetzte, engagiert sich das Diakonische Werk auch stark im Hinblick auf die sozialen Fragen der Ausländerbeschäftigung, damit knüpft es an die bedeutende Pioniertradition der IM bei der Betreuung der Wanderarbeitnehmer an, deren soziale und psychische Probleme der Staat im vorigen Jahrhundert ebenfalls zunächst verkannte und vernachlässigte.

Auch auf seiten der katholischen Kirche wurde an die Vorkriegsentwicklung angeknüpft: Trotz Enteignungen, Beschlagnahmen, Zweckentfremdungen, Kriegszerstörungen und schließlich Führererlaß von 1944 war die organisatorische Kernstruktur des DCV weitgehend erhalten geblieben und der Weg zum hochdifferenzierten Spitzenverband wurde fortgesetzt. Im Jahre 1966 wurde zur Verwirklichung der Beschlüsse des II. Vatikanischen Konzils die Satzung des DCV neu gefaßt und entsprechend dem Dekret über das Laienapostolat die Laienverantwortung stärker betont. In seiner Arbeit führt der DCV die traditionellen Schwerpunkte weiter, in den sechziger Jahren kam ebenfalls - nach Herkunftsländern mit dem Diakonischen Werk und der Arbeiterwohlfahrt aufgeteilt - die Hilfe für ausländische Arbeitnehmer, Flüchtlinge und Asylanten hinzu.

Die „Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland“, die 1943 ihre Tätigkeit - auch als Abteilung „Fürsorge“ in der inzwischen gebildeten „Reichsvereinigung der Juden in Deutschland“ - einstellen mußte, wurde 1950 durch den „Zentralrat der Juden in Deutschland“ neu gegründet, neben den traditionellen Kontakten zu den übrigen freien Wohlfahrtsverbänden wurde eine enge Zusammenarbeit mit dem „American Joint Distribution Committee“, einer internationalen Wohlfahrtsorganisation begründet. Anders als der DCV mit IM/DW verlor die Zentralwohlfahrtsstelle in der NS-Zeit alle ihre Heime und Anstalten und verlagerte infolgedessen ihre Arbeit auf die offene Arbeit, insoweit eine durchaus bedeutsame Akzentverschiebung gegenüber der Weimarer Zeit. Der Ende der 70er Jahre einsetzende Zustrom von Zuwanderern aus der Sowjetunion, der sich Ende der 80er Jahre erheblich verstärkt hat, stellte die *Zentralwohlfahrtsstelle* vor neue Aufgaben, im Prinzip waren es aber Aufgaben, denen sie ihre Gründung mit verdankt.

Die *Arbeiterwohlfahrt*, die 1933 verboten und deren Vermögen und Einrichtungen beschlagnahmt wurden, entstand 1945 zunächst aus freier Initiative auf örtlicher Ebene ohne jeden zentralen Auftrag, 1946 wurde der *Hauptausschuß der Arbeiterwohlfahrt* gebildet, um für den Bereich der drei Westzonen die Arbeit zusammenzufassen und zu koordinieren; von der SPD politisch unabhängig teilt sie aber deren ordnungspolitische Bestrebungen. Die *Arbeiterwohlfahrt* vertritt auch wieder - in einem gewissen Unterschied zu *Diakonischem Werk* und *DCV* - den Vorrang der kommunalen und staatlichen Verantwortung für die Erfüllung des Anspruchs auf soziale Hilfen, Erziehung und Bildung und hat sich daher schon früher als die anderen Spitzenverbände nicht nur als caritativer, sondern auch als sozial- und gesellschaftspolitischer Verband profiliert.

Der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband* wurde zunächst auf Länderebene wieder neu organisiert, 1949 wurde der Verband dann auch als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege offiziell wiedergegründet. Mitglieder dieses Verbandes sind seine Landesverbände sowie solche Wohlfahrtsorganisationen, die in anderen Ländern tätig sind. Gegenüber den anderen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege ist für den DPWV kennzeichnend, daß in ihm unterschiedliche Werthaltungen zur sozialen Arbeit nebeneinander vertreten sind und er so vor allem ein Dach ist, unter dem kleinere und neuere Gruppierungen geschützt

und gefördert werden können. Im Zuge der deutschen Einheit übernahm der DPWV auch zahlreiche Einrichtungen der zentralen Wohlfahrtsorganisation der DDR, der „Volkssolidarität“, und erhielt so eine prinzipiell neue Aufgabe, nicht nur in quantitativer Hinsicht.

Das DRK, das als Wohlfahrtsverband nach 1933 eine wenig rühmliche Rolle gespielt hatte und 1937 der Wehrmacht als sanitäre Hilfsorganisation eingegliedert worden war, wurde nach Kriegsende durch einen Beschluß des Alliierten Kontrollrats als nationalsozialistische Organisation aufgelöst. In den einzelnen Ländern entstanden aber bald Landesverbände, die sich 1949/50 zum DRK als e. V. mit Sitz in Berlin und einem Generalsekretariat vereinigten. In der alle traditionellen Wohlfahrtsarbeit sprengenden Massennot der Nachkriegszeit bei der Betreuung von Flüchtlingen und heimkehrenden Kriegsgefangenen fand das DRK eine seiner traditionellen Struktur besonders entsprechende Aufgabe, die durch die politischen Veränderungen der letzten Jahre wieder erheblich an Bedeutung gewonnen hat.

356 Die Zusammenarbeit der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege wurde auch nach 1945 fortgesetzt – zwar nicht in der Form einer „Liga“, sondern im Rahmen einer *Bundesgemeinschaft*, die in ihrer Satzung von 1966 auch die Merkmale eines Spitzenverbandes definiert, und zwar so, daß diese genau auf die aufgeführten Verbände zutrifft, d. h. wer Spitzenverband ist bzw. zu ihm gehört, ist damit quasi abschließend geregelt. Allerdings – nicht alle soziale Arbeit und schon gar nicht pionierhaft-alternative – vollzieht sich in der Bundesrepublik im Rahmen von Spitzenverbänden, von denen einige zunehmend politischer Kritik ausgesetzt waren, da soziale Hilfe mancherorts weniger mit Kontrolle als mit Geschäftemachelei verbunden war – zum „Geschäft“ ist der Wohlfahrtsstaat aber generell geworden, nicht nur, aber vor allem eben an der prekären Grenzzone zwischen privat erbrachter Dienstleistung und öffentlicher Finanzierung.

Der deutsche Sonderweg der Spitzenverbandsentwicklung – Förderung der öffentlichen Funktionen von sechs „privaten“ Spitzenverbänden durch den Staat und nahezu partnerschaftlicher Freiraum bei der Gestaltung ihrer sozialen Tätigkeit – ist also aus konkreten historischen Situationen entstanden, die heute als solche nicht mehr gegeben sind, sich sogar völlig verändert haben. Inwieweit dieser deutsche Sonderweg eine europäische Zukunft hat,

wird sich zeigen. Ausgeschlossen ist es nach den historischen Erfahrungen mit den Auswirkungen von Gefährdungssituationen auf die Spitzenverbandsstruktur im demokratischen Staat jedenfalls nicht, daß daraus ein europäischer Modellfall wird.

#### Anmerkungen

- 1 Einzelnachweis von weiterführender Literatur erfolgt grundsätzlich nicht, generell sei verwiesen auf die vom Verfasser mit Christoph Sachße verfaßte dreibändige Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, insbesondere Bd. 2 Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929 und Bd. 3 Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, Stuttgart 1988 bzw. 1992 sowie Kaiser, Jochen-Christoph; Sozialer Protestantismus im 20. Jahrhundert. Beiträge zur Geschichte der Inneren Mission 1914–1945, München 1989, die sämtlich Hinweise auf die ältere Literatur zum Thema enthalten.
- 2 Werthmann, Lorenz: Katholische Wohlfahrtspflege. In: Soziale Kultur und Volkswohlfahrt während der ersten 25 Regierungsjahre Kaiser Wilhelm II., Berlin 1913, S. 695.
- 3 Werthmann, Lorenz: Der Caritasverband in seiner Neugestaltung. In: Caritas, 22. Jg. (1916/17), S. 117.
- 4 Protokoll der Fuldaer Bischofskonferenz zit. nach Wollasch, Hans-Josef: Caritasverband und katholische Kirche in Deutschland. In: Caritas '72. Jahrbuch des DCV 1972, S. 59.
- 5 Führer durch die freie Wohlfahrtspflege, Berlin 1926, S. 34.
- 6 So Gotthilf Vöhringer, Zur Geschichte der Deutschen Liga der Freien Wohlfahrtspflege (1944), Archiv des Diakonischen Werkes, A 1195/XX.
- 7 Führer durch die freie Wohlfahrtspflege, Berlin 1926, S. 24.
- 8 Vöhringer, a. a. O., S. 6.
- 9 Gerhardt, Martin: Ein Jahrhundert Innere Mission, 2. Bd., Gütersloh 1948, S. 230.
- 10 Vgl. dazu jetzt die grundlegenden Untersuchungen von Heinrich Beyer u. Hans G. Nutzinger; Erwerbsarbeit und Dienstgemeinschaft. Arbeitsbeziehungen in kirchlichen Einrichtungen, Bochum 1991.
- 11 Brief von Erwin Ritter an Benedict Kreuzt v. 3. April 1926, Archiv DCV R 297 b.
- 12 Abgedruckt bei Dünner, Julia (Hrsg.). Reichsführersorge-recht, München 1925, S. 81.
- 13 Vgl. dazu ausführlich: Hansen, Eckard: Wohlfahrtspolitik im NS-Staat, Augsburg 1991.
- 14 § 1 des Entwurfs, BA Koblenz R 18/5600, fol. 213.