

Tanja Klenk

Rezension

zu Matthias Freise & Annette Zimmer (Hrsg.) (2019): »Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder«, Springer VS.

Anlass des Buches: Transformation des Sozialstaats – Ende oder Neuerfindung der Subsidiarität?

Die ersten Kapitel der Geschichte des modernen Wohlfahrtsstaats wurden von zivilgesellschaftlichen Akteuren geschrieben: von Stifter*innen, die – meist aus religiösen Motiven – ihr Vermögen zur Finanzierung von Krankenhäusern und Pflegeheimen zur Verfügung stellten. Von Vereinen, die sich unter anderem für die Armenfürsorge oder für Waisen einsetzten und von Genossenschaften, deren Mitglieder sich freiwillig zusammenschlossen, um sich nach dem Prinzip der solidarischen Selbsthilfe vor sozialen Risiken zu schützen und/oder um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Erst später betrat der Staat das Feld. In Deutschland ist der Beginn einer staatlichen Sozialpolitik eng mit der Einführung der ersten drei Säulen der Sozialversicherung (Unfall, Krankheit, Invalidität) durch Reichskanzler Bismarck im ausgehenden 19. Jahrhundert verbunden.

Zu den Besonderheiten des deutschen, »korporatistischen« Wohlfahrtsstaats gehört, dass die zunehmenden Interventionen staatlicher Akteure die zivilgesellschaftlichen Akteure nicht verdrängt haben. Im Gegenteil: Sozialstaat und Zivilgesellschaft gehen eine enge Symbiose ein, legitimiert durch die für den deutschen Sozialstaat so wichtige Idee der Subsidiarität. In der Phase des Ausbaus des Sozialstaats profitierten beide, Sozialstaat und Zivilgesellschaft, von dieser engen Bindung. Der Sozialstaat macht sich die im Vergleich zu gewinnorientierten privaten Akteuren »selbstlose« und wohltätige (und daher auch günstige) Form der Leistungserbringung durch Verbände und Vereine zu Nutze; diese wiederum können dank der öffentlichen Ressourcen vielfach zu Großorganisationen heranwachsen.

Die ‚goldene Zeit‘ des korporatistischen Wohlfahrtsstaats ist aber spätestens in den 1990er Jahren zu Ende gegangen. Seitdem ist ein Umbau des Sozialstaats im Gange, der sich auf mehreren Dimensionen vollzieht. Auf der Policy-Ebene manifestiert sich der Transformationsprozess durch den Übergang von einer Risikoabsicherungspolitik hin zu einer vorsorgenden und sozialinvestiven Politik. Soziale Dienstleistungen und Infrastrukturangebote erfahren einen Bedeutungsaufschwung, insbesondere in den Bereichen der frühkindlichen Erziehung, Bildung, Betreuung und Pflege. Auf der operativen Ebene des Sozialstaats findet ein Umbau der

bürokratisch-korporatistischen Steuerung hin zu einer marktregulativen Steuerung statt. Soziale Absicherung und soziale Dienstleistungen werden mehr und mehr mit marktlichen Mitteln erbracht bzw. gewährleistet.

Welche Konsequenzen aber hat diese doppelte Transformation des Sozialstaats für die Zivilgesellschaft? Verlieren die zivilgesellschaftlichen Akteure aufgrund der zunehmenden Vermarktlichung der Sozialstaatsproduktion an Bedeutung, weil sie das Feld privat-gewinnorientierten Akteuren überlassen oder es doch mit ihnen teilen müssen? Können sie ihre Position behaupten, weil zeitgleich auch eine Aufwertung der Bereiche Kinder/Jugend, Bildung, Pflege, Betreuung stattfindet? Felder, in denen zivilgesellschaftliche Akteure traditionell stark sind? Es ist Zeit für eine Bestandsaufnahme! Matthias Freise und Annette Zimmer nehmen eine solche grundlegende Neuvermessung des Zusammenspiels von Wohlfahrtsstaat und Zivilgesellschaft in ihrem Band *»Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder«* vor.

Struktur und Inhalt des Buches

Der Band versteht sich als ein Lehrbuch und ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil führt ein in die zentralen Begriffe und Konzepte, die allen Beiträgen des Bandes zugrunde liegen. Ein wichtiger gemeinsamer Ausgangspunkt der Beiträge ist, wie Matthias Freise und Annette Zimmer in ihrer Einführung schreiben, Zivilgesellschaft als ein multidimensionales Konzept zu verstehen. Im Anschluss an Kocka (2003) wird zwischen normativen, habituellen und deskriptiv-analytischen Aspekten des Zivilgesellschaftsbegriffs unterschieden. In der normativen Dimension unterstreicht der Zivilgesellschaftsbegriff die Bedeutung von politischer und gesellschaftlicher Teilhabe und von sozialer Gerechtigkeit. In der habituellen Dimension steht Zivilgesellschaft für einen bestimmten Typus sozialen Handelns, das durch Kompromissorientierung und Zivilität – Gewaltfreiheit – gekennzeichnet ist. In der deskriptiv-analytischen Dimension beschreibt Zivilgesellschaft den Bereich zwischen Markt, Staat und Privatsphäre. Damit umfasst der Zivilgesellschaftsbegriff ein sehr heterogenes organisationales Feld, in dem sich Organisationen mit unterschiedlichsten (Rechts-)Formen, Größen, organisationalen Zielen und Werten befinden. Trotz dieser Offenheit in der deskriptiv-analytischen Dimension des Begriffs können die Grenzen der Zivilgesellschaft klar gezogen werden: selbstorganisierte Vereinigungen, die auf Ausschluss und Ausgrenzung (wie z.B. neue antilibertäre Bewegungen) ausgerichtet sind, oder die auf reine Profitgenerierung zielen, können nicht mehr als eine zivilgesellschaftliche Aktivität begriffen werden. Hier garantiert die normative und habituelle Dimension des Begriffs eine strikte Grenzziehung.

Im zweiten Teil des Bandes werden vier zivilgesellschaftliche Akteurstypen vorgestellt, die in der sozialstaatlichen Leistungserbringung aktiv sind: Wohlfahrtsverbände, Stiftungen, Genossenschaften und Sozialunternehmen. Holger Backhaus-Maul arbeitet in seinem Beitrag über die Wohlfahrtsverbände eine Verschiebung der Akteurskonstellationen heraus: War die freie Wohlfahrtspflege im ausgehenden 19. Jahrhundert ein Protagonist sozialer Innovationen par

excellence, so findet heute der Diskurs über soziale Innovationen nahezu gänzlich ohne Beteiligung der Wohlfahrtsverbände statt. An deren Stelle sind die Sozialunternehmen getreten, die sich – wie von Katharina Obuch und Christina Grabbe beschrieben – mittels spezifischer Fördermaßnahmen von Bund und Ländern und von international agierenden Stiftungen (z.B. die Ashoka Foundation oder die Schwab Foundation) als »neue Player« im deutschen Wohlfahrtsstaat etablieren konnten. Stiftungen und Genossenschaften, beides ebenfalls traditionelle Akteure im Sozialstaatsfeld und im vorliegenden Band von Rupert Graf Strachwitz, respektive von Heike Walk portraitiert, scheinen im Vergleich zu den Wohlfahrtsverbänden weniger stark von der Transformation des Sozialstaats betroffen zu sein. In Teilen erleben sie gar eine Revitalisierung; so wird die Organisationsidee der Stiftung z.B. durch die Bürgerstiftungen neu interpretiert und an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen angepasst. Die Idee des solidarischen Wirtschaftens der Genossenschaften wiederum erfährt insbesondere vor dem Hintergrund der Finanz- und Klimakrise neue Aufmerksamkeit. Etwas quer zur Systematik der anderen Kapitel liegen die folgenden beiden Beiträge, in denen Franziska Paul & Andrea Walter sowie Christina Rentzsch den Blick auf die Arbeitsbedingungen in zivilgesellschaftlichen Organisationen richten und zeigen, dass die Beschäftigten – es sind vor allem Frauen – zu den Verlierer*innen der Transformation des Sozialstaates zählen. In den zivilgesellschaftlichen Organisationen, die für den Sozialstaat tätig sind, herrschen vor allem atypische und prekäre Arbeitsverhältnisse vor.

Im dritten Teil des Bandes schließlich werden in insgesamt neun Beiträgen die Entwicklungen in sechs Politikfeldern vorgestellt. Dies sind die Arbeitsmarktpolitik (Werner Eichhorst & Wolfgang Schroeder, Danielle Gluns), Gesundheitspolitik (Benjamin Ewert), Wohnungspolitik (Danielle Gluns), Familienpolitik (Regina Ahrens, Corinna Schein) und die Integrationspolitik (Hendrik Meyer) – Politikfelder, bei denen der gegenwärtig sich vollziehende Transformationsprozess des Sozialstaats besonders deutlich zu Tage tritt. Das sechste Politikfeld ist der Sport (vorgestellt von Joachim Benedikt Pahl und Annette Zimmer), der klassischerweise nicht zur Sozialstaatspolitik im engeren Sinne zählt, bei näherer Betrachtung jedoch erhebliche Beiträge zur Sozialintegration leistet.

Fazit

Im abschließenden Fazit stellen die Herausgeber Thesen über die zukünftige Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im Sozialstaat auf und reflektieren die Herausforderungen, denen sich die zivilgesellschaftlichen Akteure stellen müssen. Eines der Kernergebnisse ist, dass es vor allem die politischen Rahmensetzungen sind, die die Formen zivilgesellschaftlichen Engagements bestimmen. Dabei sind die Steuerungslogiken in den verschiedenen Feldern des Wohlfahrtsstaates sehr unterschiedlich, was sich in den Organisationsstrukturen und Strategien der zivilgesellschaftlichen Akteure widerspiegelt und u.a. die Heterogenität des Feldes erklärt. Ein weiteres wichtiges Ergebnis ist, dass sich nicht nur das Zusammenspiel von Sozialstaat und Zivilgesellschaft verändert – auch die Zivilgesellschaft selbst ist in Veränderung begriffen. Mit den Sozialunternehmen hat sich ein neuer Organisationstypus entwickelt, der die bürokratische

Erstarrung, die die tradierten zivilgesellschaftlichen Akteure durch die langjährige Symbiose mit den verschiedenen Instanzen des Sozialstaates erfahren haben, überwindet und soziale Innovationen vorantreiben kann.

Der von Matthias Freise und Annette Zimmer herausgegebene Band bietet vor allem für Leser*innen, die sich neu für das Themenfeld interessieren, viel Informatives über Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft von Zivilgesellschaft und Sozialstaat. Aber auch für die Kenner*innen des Feldes leistet der Band einen guten Überblick über den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Debatte, auch wenn nicht immer hinreichend klar wird, für was die in den einzelnen Kapiteln beschriebenen Fallbeispiele stehen: sind es typische, außergewöhnliche, paradigmatische oder kontrafaktische Fälle?

Die Bestandsaufnahme, die ein solcher Band leisten kann, ist notwendigerweise selektiv. Zwar werden vier Akteurstypen und sechs Politikfelder vorgestellt - gerne hätte man aber noch mehr über einen möglichen Identitätswandel zivilgesellschaftlicher Akteure (Stichwort Wertorientierung) oder über weitere Politikfelder (z.B. Jugend) oder über die wechselseitige Wahrnehmung von alten und neuen zivilgesellschaftlichen Akteuren (z.B. Sozialunternehmer vs. Wohlfahrtsverband) erfahren. Kurzum: es gibt viele offene Fragen, die einen zweiten Band zum Thema »Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel« rechtfertigen würden.

Autorin

Tanja Klenk ist Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. In ihrer Forschung befasst sie sich vor allem mit der Organisation und Steuerung der (sozial)staatlichen Leistungserbringung vor dem Hintergrund von politischem, sozialem oder technischem Wandel.

Kontakt: tanja.klenk@hsu-hh.de

Literatur

- Freise, Matthias & Zimmer, Annette (Hrsg.) (2019): »Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder«, Springer VS.
- Kocka, Jürgen (2003): »Zivilgesellschaft in historischer Perspektive«. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 16 (2): 29–37.

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de