

Die evangelische Diakonie im bundesdeutschen Sozialstaat. Zwischen sozialetischen Grundsätzen und Interessenpolitik

Luise Poschmann

1. Einführung und Fragestellung

Spätestens seit Einführung der ersten Sozialversicherungen durch Reichskanzler Otto von Bismarck Ende des 19. Jahrhunderts stehen die evangelische Diakonie¹ und die öffentliche Sozialhilfe in Deutschland in wechselvoller Beziehung zueinander. In der Weimarer Republik wurde durch die Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht (RFV) von 1924 nicht nur die Delegation einzelner Aufgaben an die Verbände der freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege (zu der die Diakonie zählt) ermöglicht. Festgehalten war dort auch, dass die öffentliche Fürsorge „eigene Einrichtungen nicht neu schaffen [solle], soweit geeignete Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege ausreichend vorhanden sind“². Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde dieses Ordnungsprinzip, das damals wie heute unter dem Stichwort der Subsidiarität diskutiert wurde und wird, wieder aufgegriffen und weiterentwickelt. 1961 entzündete sich an der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und einer Novelle des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG, fortan JWG) ein Streit über diese Form der Verhältnisbestimmung zwischen dem Staat und gesellschaftlichen Institutionen. Auch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1967³ konnte nur vordergründig zur Beruhigung beitragen.

Ausgehend von der hier skizzierten Diskussion untersucht das vorgestellte Dissertationsprojekt⁴ mehrere Gesetzgebungsverfahren, die das Verhältnis zwischen der freien Wohlfahrtspflege und dem

1 Soweit nicht anders erklärt, ist mit diesem Sammelbegriff die organisierte Diakonie gemeint, die auf den 1848/49 gegründeten Central-Ausschuß für die Innere Mission der deutschen evangelischen Kirche zurückgeht.

2 Vgl. § 5 Abs. 3 der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht (RFV) vom 13. Februar 1924, RGBl. I, 101.

3 BVerfG 22, 180–200.

4 Das Projekt ist Teil der DFG-Forschergruppe „Der Protestantismus in den ethischen Debatten der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989“ (www.for1765.evtheol.uni-muenchen.de [zuletzt aufgerufen am 1.3.2018]).

bundesdeutschen Sozialstaat wesentlich prägten. Das Subsidiaritätsprinzip, das vor allem im Zusammenhang mit der Sozial- und Jugendhilfe debattiert wurde, stellt dabei nur einen Teil der Betrachtung dar. Auch bei Reformen und Reformvorhaben in den Bereichen Altenhilfe- und Krankenhauspolitik wurde um Privilegien, Pflichten und die Regeln in der Zusammenarbeit gerungen. Im Mittelpunkt des Projekts steht die Frage nach der bislang nur unzureichend systematisch analysierten Rolle des Protestantismus⁵ im politischen Prozess der bundesdeutschen Sozialstaatsentwicklung. Es wird die These verfolgt, dass evangelische Akteurinnen und Akteure nach anfänglichem Zögern immer stärker Einfluss auf die Gesetzgebung suchten, die das Verhältnis des Staates zur freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege ordnete. Dabei befand sich insbesondere die Diakonie in einem ständigen Aushandlungsprozess zwischen institutionellen Interessen und sozialetischen Grundsätzen. Diese zwei Dimensionen ergänzten und beeinflussten sich gegenseitig. Sozialethische Vorstellungen führten zur Formulierung politischer, ökonomischer und letztlich juristischer Präferenzen, während diese wiederum mit weltanschaulichen (zum Teil auch theologischen) Argumenten begründet wurden. Das Dissertationsprojekt will die Verschränkung dieser Aspekte in den Debatten aufschlüsseln, wichtige evangelische Akteurinnen und Akteure identifizieren, Argumentationsmuster und konkrete Einflüsse offenlegen sowie Veränderungen aufdecken, die auch in den Kontext der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung der Bundesrepublik einzuordnen sind. Da die Wiedervereinigung sowohl für den deutschen Staat als auch die evangelische Diakonie eine Zäsur darstellte, endet der Untersuchungszeitraum weitestgehend im Jahr 1990.

5 Die Frage nach Akteurinnen und Akteuren sowie der Begrifflichkeit des Protestantismus ist Teil des Forschungsprojekts und wird auch in der beschriebenen Arbeit aufgegriffen. Vgl. dazu: *Albrecht, Christian / Anselm, Reiner: Der bundesdeutsche Nachkriegsprotestantismus: Erste Umriss.* In: Dies. (Hg.): *Teilnehmende Zeitgenossenschaft. Studien zum Protestantismus in den ethischen Debatten der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989* (RBRD 1). Tübingen 2015, 387–395.

2. Forschungsstand und Quellenlage

Der Einfluss von Religion auf die Entwicklung des Sozialstaats in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist noch nicht umfassend und bislang fast ausschließlich im Hinblick auf den sozialen Katholizismus untersucht worden⁶. Zwar ist die Geschichte der Diakonie – sei es in ihrer freien oder organisierten Form – spätestens seit Anfang des 20. Jahrhunderts wiederkehrendes Untersuchungsobjekt historisch-theologischer Studien⁷, und auch das Verhältnis der Diakonie zum Sozialstaat ist seit längerem Bestandteil der Forschung⁸. Was allerdings in weiten Teilen fehlt, sind Untersuchungen über eine aktive Mitgestaltung des bundesdeutschen Sozialstaates durch protestantische Akteurinnen und Akteure. Eine Ausnahme stellt die Dissertation des Theologen Dietmar Kehlbreier dar, der die konkrete Einflussnahme der Hauptgeschäftsstelle des Diakonischen Werkes auf die Ausarbeitung des BSHG mit einer Analyse sozialetischer Normvorstellungen ver-

6 Vgl. *Kuller*, Christiane: Der Protestantismus und die Debatten um den deutschen Sozialstaat. In: *Albrecht / Anselm*, Zeitgenossenschaft (wie Anm. 5), 53–64, 53.

7 Neuere Darstellungen siehe u. a.: *Hammann*, Gottfried: Die Geschichte der christlichen Diakonie. Praktizierte Nächstenliebe von der Antike bis zur Reformationszeit. Göttingen 2003; *Hammer*, Georg-Hinrich: Geschichte der Diakonie in Deutschland. Stuttgart 2013; und *Maaser*, Wolfgang / *Schäfer*, Gerhard K. (Hg.): Geschichte der Diakonie in Quellen. Neukirchen-Vluyn 2016.

8 Mittlerweile wurde für einzelne soziale Handlungsfelder auch die Zeit seit den 1960er Jahren mit einbezogen. Vgl. *Henkelmann*, Andreas u. a. (Hg.): Abschied von der konfessionellen Identität? Diakonie und Caritas in der Modernisierung des deutschen Sozialstaats seit den sechziger Jahren (KoGe 46). Stuttgart 2012; *Jähnichen*, Traugott u. a. (Hg.): Caritas und Diakonie im „goldenen Zeitalter“ des bundesdeutschen Sozialstaats. Transformation der konfessionellen Wohlfahrtsverbände in den 1960er Jahren (KoGe 43). Stuttgart 2010. Zudem findet sich aus der juristischen Perspektive etwas älter, aber einschlägig: *Wegener*, Roland: Staat und Verbände im Sachbereich Wohlfahrtspflege. Eine Studie zum Verhältnis von Staat, Kirche und Gesellschaft im politischen Gemeinwesen (Staatskirchenrechtliche Abhandlungen 8). Berlin 1978; und *Campehausen*, Axel von / *Erhard*, Hans-Jürgen (Hg.): Kirche, Staat, Diakonie. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im diakonischen Bereich. Hannover 1982.

knüpft hat⁹. Dieser Ansatz soll unter Berücksichtigung einer sozial- und ideengeschichtlichen Perspektive aufgegriffen und weiterentwickelt werden, insbesondere auch im Hinblick auf den längeren Untersuchungszeitraum und die unterschiedlichen sozialpolitischen Felder.

Die hier vorgestellte Arbeit stützt sich neben der genannten Literatur auf Forschungen zu einzelnen Kristallisationspunkten wie dem Subsidiaritätsprinzip¹⁰ und den jeweiligen Gesetzgebungsprozessen. Die historische Aufarbeitung letzterer ist bisher äußerst unterschiedlich, besonders umfangreich liegt sie für das Bundessozialhilfegesetz vor¹¹. Für die anderen Gesetzgebungsprozesse wird zum Teil noch auf unveröffentlichtes Aktenmaterial zurückgegriffen werden müssen. Die Bestände des Parlamentsarchivs in Berlin und des Bundesarchivs in Koblenz enthalten über die übliche Dokumentation der Verfahren hinaus wichtige Informationen in Bezug auf die Einwirkung evangelischer Akteure auf die Sozialgesetzgebung in Form von offiziellen Stellungnahmen oder Korrespondenzen. Unverzichtbar sind die Bestände aus dem Evangelischen Zentralarchiv (EZA) in Berlin, insbesondere die Akten des Bevollmächtigten des Rates der EKD. Das umfangreichste Quellenmaterial findet sich im Archiv Diakonie und Entwicklung (ADE) in Berlin; vor allem aus den 1980er Jahren handelt es sich dabei häufig um noch nicht von der Forschung genutztes Material. Ergänzt werden die Archivalien durch Presseartikel und zeitgenössische Publikationen. So wurden unter anderem Diskussionsbeiträge, die sich nicht dezidiert auf Gesetzesvorhaben beziehen, sondern allgemein auf das wechselseitige Verhältnis von

9 Vgl. *Kehlbreier*, Dietmar: Öffentliche Diakonie. Wandlungen im kirchlich-diakonischen Selbstverständnis in der Bundesrepublik der 1960er und 1970er Jahre (Öffentliche Theologie 23). Leipzig 2009.

10 Vgl. z. B.: *Haratsch*, Andreas (Hg.): Das Subsidiaritätsprinzip: Ein Element des europäischen Verfassungsrechts. Berlin 2014; *Schoen*, Ursula: Subsidiarität. Bedeutung und Wandel des Begriffs in der katholischen Soziallehre und in der deutschen Sozialpolitik. Eine diakoniewissenschaftliche Untersuchung (Neukirchner Theologische Dissertationen und Habilitationen 13). Neukirchen-Vluyn 1998; und *Riklin*, Alois / *Batliner*, Gerard (Hg.): Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium (Liechtenstein Politische Schriften 19). Vaduz 1994.

11 Vgl. *Föcking*, Friederike: Fürsorge im Wirtschaftsboom. Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961 (Studien zur Zeitgeschichte 73). München 2007.

Diakonie und Sozialstaat, vornehmlich in den 1950er und 1960er Jahren, durch evangelische Akteurinnen und Akteure selbst veröffentlicht¹².

3. Erste Erkenntnisse und Ausblick

Die Debatte über die Stellung der freien Wohlfahrtspflege und damit auch die der Diakonie im bundesdeutschen Sozialstaat weist Tendenzen eines Krisendiskurses auf, der oft diametral entgegengesetzt zu äußerlich sichtbaren Entwicklungen verlief. Während sich das diakonische Werk nach Einführung des BSHG und JWG professionalisierte und innerhalb weniger Jahre in der Zahl seiner Einrichtungen und Mitarbeitenden expandierte¹³, blieb eine Furcht vor Marginalisierung der christlichen Wohlfahrtspflege im System eines sich immer weiter ausdehnenden Sozialstaates. Als eine Folge setzten sich evangelische Akteurinnen und Akteure auch in späteren Gesetzgebungsprozessen für den Erhalt von Privilegien ein und begründeten dies unter anderem mit einem Schutzbedürfnis der freien Kräfte im Verhältnis zum Staat, den sie als strukturell im Vorteil sahen¹⁴. Gleichmaßen betont wurde aber auch der Wunsch nach einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Behörden und politisch Verantwortlichen. Auch wenn eine übergeordnete sozioethische Debatte um diese Verhältnis-

12 Vgl. z. B.: *Bourbeck*, Christine / *Wendland*, Heinz-Dietrich (Hg.): *Diakonie zwischen Kirche und Welt. Studien zur diakonischen Arbeit und Verantwortung in unserer Zeit* (SEST 3). Hamburg 1958; *Brennecke*, Gerhard (Hg.): *Diakonie der Kirche in einer veränderten Welt. Referate und Aussprachebeiträge einer Arbeitskonferenz*. Berlin 1956; *Doehring*, Johannes (Hg.): *Gesellschaftspolitische Realitäten. Beiträge aus evangelischer Sicht*. Gütersloh 1964; und *Krimm*, Herbert (Hg.): *Das diakonische Amt der Kirche*. 2., neu bearb. Aufl. Leipzig 1965 (u. a. mit einem Beitrag von Eugen Gerstenmaier).

13 Im Zuge des neuen Sozialhilferechts ist insbesondere eine Ausdifferenzierung der diakonischen Angebote zu beobachten; so verdoppelte sich die Zahl der Hilfeleistungsarten zwischen 1970 und 1990. Die Zahl der Mitarbeitenden stieg im selben Zeitraum von rund 125.000 auf 263.000. Vgl. *Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.*: *Die Entwicklung der Diakonie von 1970–1990 in Zahlen*. Stuttgart 1994, 11.

14 In dieser Weise äußern sich z. B. der Diakonie-Vizepräsident Paul Collmer und der Theologische Direktor des Diakonischen Werkes, Hans-Christoph von Hase, u. a. zu finden in: *Subr*, Georg (Hg.): *Evangelische Stimmen zum Bundessozialhilfegesetz und Jugendwohlfahrtsgesetz*. Stuttgart 1962.

bestimmung über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg nie vollständig abtriss, erforderten doch vor allem die verschiedenen Gesetzesinitiativen eine Positionierung der evangelischen Kirche und ihrer Diakonie – und dies zum Teil innerhalb kürzester Zeit. Herausgefordert durch gesellschaftliche Entwicklungen und ein verschobenes politisches Kräfteverhältnis (etwa durch die erste sozialliberale Koalition 1969 oder zunehmende Konfrontationen zwischen Bundestag und Bundesrat) mussten die Akteurinnen und Akteure immer wieder neu ihre Haltung begründen und Wege der Einflussnahme suchen. Die aktive Mitgestaltung des Sozialstaates durch die Protestanten war somit einer ersten Einschätzung zufolge in diesem konkreten Bereich meist weniger Initiative als vielmehr Reaktion auf äußere Entwicklungen. Es ist möglich, dass auch das Gefühl einer scheinbaren Ohnmacht gegenüber gesellschaftlichen und politischen Veränderungen den Krisendiskurs und die Verteidigung der eigenen Interessen befördert hat. Doch auch Veränderungen wie die Professionalisierung und Standardisierung von Hilfsangeboten sowie die Furcht vor einem Profilverlust dürfen als Dynamiken nicht unterschätzt werden. Im Rahmen des Projekts wird noch zu klären sein, welche Handlungsmotivationen im Einzelfall ausschlaggebend waren.