

Churches, FBOs und Welfare

Faith-Based Organizations in der amerikanischen Sozialhilfe

Kolja Langnese

AMERIKANISCHE SOZIALPOLITIK (SS08)

Dozent: Prof. Dr. Frank Adloff

1. Juli 2008

Wenn es um die Unterstützung armer und bedürftiger Menschen geht, dann sind sich gläubige wie nicht-gläubige Amerikaner in einem einig: Der Staat sollte mehr Hilfen zur Verfügung stellen. In einer Umfrage des Pew Forum and Pew Research Center befürworteten 69 Prozent der befragten amerikanischen Bürger mehr staatliche Unterstützung für Arme [Pew Research Center 2005:16]. Ganze 66 Prozent waren für die aktive Beteiligung von Kirchen und anderen religiösen Verbänden an der Bereitstellung dieser Hilfen. Umstritten ist und bleibt allerdings die Art und Weise, in der der Staat diesen Einsatz unterstützen sollte – 58 Prozent der Befragten waren dagegen, Mittel aus staatlichen Programmen zur Armutsbekämpfung abzuziehen um damit Sozialdienste durch religiöse Organisationen zu finanzieren.

Im folgenden wird die Diskussion um die Einbindung von religiösen Gruppen als Anbieter von Sozialhilfeprogrammen in den USA beleuchtet, und dann anhand dreier Texte untersucht, wie sich der Einsatz der religiösen Wohlfahrtsorganisationen von säkularen Projektträgern unterscheidet. Dabei soll herausgearbeitet werden, ob religiöse Organisationen weiter in Subklassen unterteilt werden müssen, und ob sich die Argumente für die Zusammenarbeit zwischen Staat und religiösen Wohlfahrtsorganisationen halten lassen.

Die Zusammenarbeit von Staat und Kirche ist in den USA nichts neues, bereits früher konnten große religiöse Verbände staatliche Gelder beantragen. Mit der Einführung der als *Charitable Choice* bekannten Passage 104 in der Gesetzgebung zur *Welfare*-Reform von 1996 [PRWORA 1996: Section 104] wurde allerdings explizit geregelt, dass die religiöse Motivation und Symbolik dieser Wohlfahrtsorganisationen in ihrer Arbeit offen zur Schau gestellt werden darf. Dabei wird unterschieden zwischen Religionsgemeinschaften, die beispielsweise um eine Kirche herum aufgebaut sind, und religiösen Vereinen, die vor allem zur Wohlfahrtversorgung gegründet werden, den so genannten *faith-based organizations*, kurz *FBOs*. Die Erlaubnis der Beteiligung von *FBOs* an sozialen

Hilfsleistungen ist im Zuge der Präsidentschaft von George W. Bush erweitert worden, in dem ein eigenes *Office of Faith-Based and Community Initiatives* eingeführt wurde. Erklärtes Ziel von Präsident Bush war dabei, durch die Zusammenarbeit mit *FBOs* die Bereitstellung von sozialen Diensten insgesamt zu verbessern, da so mehr Bedürftige erreicht werden könnten [Ebaugh 2003: 411].

Gegenüber dieser Entwicklung zu einer immer breiteren Zusammenarbeit zwischen Staat und *FBOs* gab es von Anfang an Bedenken, die sich vor allem gegen die Praxis der staatlichen Auftragsvergabe richten, bei der religiöse mit säkularen Sozialhilfegruppen um Mittel für Projekte konkurrieren. Zum einen ist nicht abzuschätzen welchen Einfluss der Staat auf den Glauben der religiösen Gruppen nehmen wird und zum anderen lässt sich auch der Einfluss der religiösen Gruppen auf die Leistungsempfänger nicht absehen. Dient die Hilfe nur humanitären Zwecken, oder sollen so neue Mitglieder akquiriert werden? Dazu kommt der Verdacht, dass die religiösen Gruppen zur Umsetzung der Projekte nur spirituell genehme Mitarbeiter einstellen könnten, in ihrer Einstellungspraxis also nicht-religiöse Bewerber diskriminieren.

Noch vor der Ausweitung der Zusammenarbeit durch die Bush-Regierung hat Mark Chaves einen Artikel verfasst, in dem er untersucht, wie sich Religionsgemeinden in der Sozialhilfe engagieren [Chaves 2001]. Zwar sind die meisten Kirchen, Synagogen oder Moscheen in der Sozialhilfe aktiv – 57 Prozent – aber die Intensität dieses Engagements variiert stark. Selten führen Religionsgemeinden eigene Projekte durch, meist wird das Projekt eines anderen Trägers unterstützt. Auch der Personal- und Kapitalaufwand für diese Projekte ist in den meisten Fällen als gering einzuschätzen. Am häufigsten werden Sachgüterspenden gesammelt und verteilt, oder freiwillige Helfer bereit gestellt. Des Weiteren ist die Auswahl der Projekte verzerrt. Die Gemeinden engagieren sich vor allem für Projekte, die kurzfristige Hilfen bereitstellen (wie Nahrungsmittel, Obdach, Kleidung), Projekte mit einem langfristigen Wirkungshorizont, die nachhaltiges Engagement erfordern, werden seltener unterstützt.

Die Vorbedingungen für Hilfen im Rahmen von *charitable choice* hält Chavez für denkbar ungünstig: 2001 waren wenige Religionsgemeinden aktiv an Programmen beteiligt, und wenn, dann meist an kurzfristigen Projekten, die durch temporär zusammengestellte Teams gekennzeichnet waren. Die Anreize, die von *charitable choice* Zuschüssen ausgehen, müssten also die Einseitigkeit in der Struktur bisheriger Hilfeleistungen versuchen auszugleichen. Diese Erkenntnis ist für Chavez allerdings nicht in der öffentlichen Diskussion angekommen.

Als zweites konzentriert sich Chavez auf die mögliche Nachfrage nach *charitable choice* Geldern durch Religionsgemeinden. 2001 nutzten gerade einmal drei Prozent der Gemeinden diese Geldquelle, 36 Prozent der Religionsgemeinden wären laut eigener Aussage dazu bereit – das Potential für staatlich finanzierte Hilfsprogramme, durchgeführt von religiösen Wohlfahrtsorganisationen ist also da.

Interessanterweise gibt es in der Forderung nach diesen Geldern, und der tatsächlichen einen starken Gegensatz. Obwohl liberale politische Gruppen eher gegen den Einsatz von *charitable choice* Geldern sind, erläutert Chavez, dass liberale Religionsgemeinden diese Gelder überproportional häufig wahrnehmen. Das gilt vor allem für afroamerikanische Religionsgemeinden und in geringerem Umfang auch für katholische und liberale Gemeinden. Andersherum setzen sich konservative politische Gruppen für *charitable choice* ein, konservative Religionsgemeinden würden die Gelder aber kaum nutzen. Dieser vordergründig paradoxe Gegensatz ergibt sich zum einen aus der besseren Erfahrung liberaler und katholischer Religionsgemeinden mit den staatlichen Strukturen und zum anderen aus den progressiven Ideologien der liberalen Gemeinden, die einen stärkeren Fokus auf soziale Belange legen.

Insgesamt gibt es auf politischer Seite einen ideologischen Zielkonflikt um die Einführung von *charitable choice*. Konservative sind für ein stärkeres Engagement religiöser Wohlfahrtsorganisationen in der Sozialhilfe, Liberale gegen die Verknüpfung von Staat und Religion – tatsächlich kann man das eine nicht ohne das andere haben.

Leider lassen die Daten von Chavez nur Vermutungen über die Nachfrage nach Geldern durch *charitable choice* zu. Auch beziehen sie sich ausschließlich auf Kirchengemeinden, ob und in welchem Umfang *FBOs* entstehen, die nicht um eine Religionsgemeinschaft herum aufgebaut sind, und die das Nachfragelevel anheben könnten, lässt sich so nicht prognostizieren. Wichtig ist aber sein Hinweis, dass sich die öffentliche Diskussion zu sehr am Ideal großer Kirchengemeinden orientiert – ein Bild, das an der Realität der meist kleineren Gemeinden vorbeigeht.

Einen anderen Blickwinkel nimmt die Forschungsgruppe der Universität Houston ein [Ebaugh 2003]. In ihrem Artikel „Where’s the Religion?“ fragen die Wissenschaftler wie *FBOs* zu identifizieren sind und wie sie sich von säkularen Wohlfahrtsorganisationen unterscheiden. Für ihre Untersuchung konzeptualisieren sie eine Skala, auf der die Religiosität einer Gruppe nach bestimmten Eigenschaften wie religiöse Symbolik im Selbstbild der Gruppe, Zusammensetzung der Mitgliederschaft, Struktur der Organisation oder Quellen der finanziellen Unterstützung abgetragen werden kann.

Danach geben sich die meisten *FBOs* durch ihr Auftreten in der Öffentlichkeit als religiös zu erkennen. Fast die Hälfte aller *FBOs* achtet auf die Religiosität von Bewerbern, und dreiviertel beziehen ihre Mitarbeiter direkt aus der eigenen Religionsgemeinschaft. Tatsächlich arbeiten die meisten Mitarbeiter gerade wegen dem religiösen Hintergrund bei den *FBOs*. Diese Selbstselektion trifft nicht für die Leistungsempfänger zu, die nach dieser Studie Hilfsprojekte nicht nach Religiosität auswählen, sondern andere Kriterien anlegen. Anders bei der Finanzierung, hier determiniert die religiöse Ausrichtung der *FBOs* die Geldquellen. Säkulare und staatliche Projekte speisen sich vor allem aus staatlichen und säkularen Quellen, *FBOs* beziehen den Großteil ihrer Unterstützung aus religiösen Quellen wie etwa Kirchenbeiträgen.

Religion beeinflusst auch wie Leistungen angeboten werden. Bei den *FBOs* ist spirituelle Beratung immer im Paket mit inbegriffen, so wie auch weite Teile der Organisationsstruktur von religiösen Werten geprägt sind. So

lassen sich religiöse wie nicht-religiöse Organisationen von Experten führen und beraten, *FBOs* ziehen aber meist auch religiöse Berater hinzu.

Insgesamt ergibt sich für die Wissenschaftler aus Houston folgendes Bild: Innerhalb ihrer Stichprobe versorgen religiöse wie säkulare Gruppen einen einheitlichen Empfängerkreis mit weitestgehend gleichen Leistungen. *FBOs* unterliegen allerdings auf allen Ebenen dem Einfluss von Religion, angefangen vom Selbstbild, den Mitarbeitern, der Finanzierung, der Entscheidungsfindung, bis zum Umgang mit den Leistungsempfängern. Dabei wird säkulare Expertise über den Aufbau und die Form von sozialen Hilfeleistungen zwar nicht ersetzt, aber die Religion wahrt ihren Einfluss auf die Gesamtorganisation in allen Bereichen.

Hier ist festzustellen, dass die Samplegröße der Studie nicht sehr groß ist, und das Ergebnis damit nur eingeschränkt übertragbar ist. Auch gelingt keine abstrakte Definition von *FBOs*, als Ergebnis lässt sich lediglich festhalten, dass die Religiosität meist nur durch die Eigendarstellung der Organisation verbindlich feststellbar ist. Religiosität wird damit zum reinen „Add-On“ herkömmlicher Organisationen schreiben die Autoren. Eine Abgrenzung von säkularen Organisationen fällt auf dieser Grundlage schwer. Für die Diskussion bedeutend ist allerdings der eindeutige Hinweis auf die diskriminierende Einstellungspraxis der *FBOs*.

Eine dritte Perspektive eröffnet ein Artikel von Robert Wuthnow et al. [Wuthnow 2004], indem die *FBOs* aus Sicht der Rezipienten von Sozialhilfeleistungen analysiert werden. So sollen Aussagen über die Effektivität der *FBOs* getroffen werden können. Da Effektivität in diesem Bereich nur schwer messbar ist, wird auf Eindrücke und Erfahrungen der Rezipienten mit den von ihnen kontaktierten Programmen zurückgegriffen. Die Autoren begründen diesen Umweg mit dem Phänomen, dass die subjektive Beurteilung von erfahrener Hilfe das tatsächliche Ergebnis der Hilfe beeinflusst, also eingeschränkt als Indikator für Erfolg herhalten kann.

Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass *FBOs* eine wichtige Rolle dabei spielen, den traditionell kleinen Einflussbereich von Kirchen und Religionsgemeinden in der Sozialhilfe zu vergrößern, denn es gelingt *FBOs*

unabhängig von der Religiosität der Empfänger eine heterogene Empfängergruppe ansprechen. Das heißt, *FBOs* können mehr Empfänger ansprechen, als es Kirchen, Moscheen oder Synagogen alleine gelingt, deren Leistungen werden meist nur von regelmäßigen Kirchgängern in Anspruch genommen. Ein weiterer Vorteil der *FBOs*: Im Vergleich mit den staatlichen Sozialämtern schneiden sie bei der Bewertung von Vertrauenswürdigkeit und Effektivität durch die Rezipienten deutlich besser ab. Im Vergleich mit säkularen Organisationen können *FBOs* aber nicht durch eine höhere Bewertung ihrer Effektivität punkten.

Für Wuthnow et al. ergibt sich das Bild einer Dreiteilung. Auf der einen Seite stehen die Religionsgemeinden, die Hilfe anbieten und damit einen eingeschränkten Empfängerkreis ansprechen können. Dazwischen sind andere *FBOs* sowie säkulare Organisationen angesiedelt, die ein breiteres Spektrum an Empfängern bedienen. Am anderen Ende finden sich staatliche Sozialhilfeprogramme, die von gänzlich anderen Rezipienten genutzt werden, als die Programme der Religionsgemeinden.

Aus der Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit ergibt sich, dass die Einschätzung der Organisationen stark von den Nöten der Rezipienten abhängt, die zur Kontaktaufnahme geführt haben. Die Empfänger bringen meist schon vorgefertigte Auffassungen von Vertrauenswürdigkeit mit, die durch die tatsächlichen Eindrücke meist nur verstärkt, aber selten abgeändert werden können. *FBOs* scheinen in diesem Zusammenhang nicht systematisch besser oder schlechter von den Rezipienten beurteilt zu werden.

Ein eindeutiges Problem dieser Studie ist die Operationalisierung von Effektivität. Die Befragten waren frei in der Interpretation dieses Begriffs. Das Ergebnis repräsentiert also nur die „gefühlte Effektivität“ der Empfänger – ein Konstrukt, dessen Vergleichbarkeit bezweifelt werden darf. Außerdem ist auch hier wieder zu beachten, dass die Ergebnisse nicht ohne weiteres generalisierbar sind. Trotzdem werden durch die Perspektive der Rezipienten wichtige Erkenntnisse gewonnen. Anscheinend ist der Unterschied zwischen

Kirchen und anderen *FBOs* in der Einschätzung der Rezipienten gewichtiger, als der Unterschied zwischen *FBOs* und säkularen Organisationen.

Zusammenfassend lässt sich eindeutig festhalten, dass die Gruppe der *FBOs* in ihren Bestandteilen analysiert werden muss. Organisationen, die ein Teil von Religionsgemeinden sind, werden von den Leistungsempfängern anders wahrgenommen, als religiöse Wohlfahrtsorganisationen, die sich ausschließlich der Sozialhilfe verschrieben haben. Auch setzen kleine Kirchengemeinden andere Schwerpunkte in ihren Sozialhilfeprojekten als große Gemeinden oder religiöse Wohlfahrtsverbände, die ein breiteres Spektrum an Leistungen anbieten können. Wird hier nicht differenziert, fällt es schwer die Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen zu identifizieren.

Aus den vorliegenden Texten lässt sich kaum eine eindeutige Aussage über die Stichhaltigkeit der Argumente für und wider *FBOs* treffen. Einerseits läuft die staatliche Unterstützung für diese Gruppen demokratischen Prinzipien zuwider, wie etwa dem Nichtdiskriminierungsgebot gegen anders- oder nichtgläubige. Andererseits scheinen die *FBOs* einen Bedarf zu decken, dessen Befriedigung nur legitim erscheint, und der nicht ohne weiteres durch ein Modell ohne *FBOs* befriedigt wird. Wichtig erscheint mir, eingehender zu beobachten ob die Hilfsdienste als aktive Form der Mitgliederwerbung genutzt werden, oder ob es den religiösen Organisationen primär um die Leistungsbereitstellung geht. Anders lässt sich nicht feststellen, ob die *charitable choice* Klausel eher als Einfallstor der Religion in staatliche Domänen funktioniert, oder tatsächlich die Versorgung der Bedürftigen verbessert.

Quellen:

Chaves, Mark (2001) „Religious Congregations and Welfare Reform.“
Society (Jan/Feb 2001), 21-27.

Ebaugh, Helen Rose, et al. (2003) „Where’s the Religion? Distinguishing
Faith-Based from Secular Social Service Agencies.“ Journal for the
Scientific Study of Religion 42:3 (2003), 411-426.

PRWORA – Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation
Act of 1996, Section 104,

[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-
bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_public_laws&docid=f:publ193.1
04](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_public_laws&docid=f:publ193.104)

The Pew Forum on Religion and Public Life (2005),

<http://pewforum.org/publications/surveys/religion-politics-05.pdf>

Wuthnow, Robert, Conrad Hackett and Becky Yang Hsu (2004) „The
Effectiveness and Trustworthiness of Faith-Based and Other Service
Organizations: A Study of Recipients’ Perceptions.“ Journal for the
Scientific Study of Religion 43:1 (2004), 1-17.