

Reinhard Liebig

## Wohlfahrtsverbände im Ökonomisierungsdilemma

Analysen zu Strukturveränderungen  
am Beispiel des Produktionsfaktors  
Arbeit im Licht der Korporatismus-  
und der Dritte Sektor-Theorie

Lambertus

## Inhaltsübersicht

0	VORWORT .....	11
1	WOHLFAHRTSVERBÄNDE UND ÖKONOMISIERUNG .....	13
1.1	Offene Fragen und der Aufbau dieser Arbeit .....	19
1.2	Die Wohlfahrtsverbände .....	28
1.3	Die Ökonomisierung .....	44
1.4	Theoretische Konzepte zur Wahrnehmung von Wand- lungsprozessen .....	111
2	DIE WOHLFAHRTSVERBÄNDE ALS KORPORATISTISCHE AKTEURE IM WOHLFAHRTSSTAAT .....	114
2.1	Grundstrukturen des deutschen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaates .....	115
2.2	Die Grundlinien des (Neo)Korporatismus .....	142
2.3	Die korporatistischen Beziehungen im Sozial- und Gesundheitswesen .....	155
2.4	Die historische Entwicklung korporatistischer Struk- turen im System der Wohlfahrtspflege .....	158
2.5	Das Leitprinzip Subsidiarität .....	173
2.6	Die wohlfahrtsstaatliche Inkorporierung der Wohl- fahrtsverbände .....	198
2.7	Die korporatistischen Arrangements in „quasi-markt- lichen“ Strukturen .....	219
3	DIE ERFASSUNG DER BESONDERHEITEN UND WIDERSPRÜCHE WOHLFAHRTSVERBANDLICHER STRUKTUREN UND RATIONA- LITÄTEN .....	230
3.1	Theorieansätze und Daten zum „Dritten Sektor“ .....	233
3.2	Die These des „Funktionalen Dilettantismus“ .....	276
3.3	Die Betonung der Widersprüche: der „intermediäre Raum“ .....	290

## INHALT

---

4 ASPEKTE DES WANDELS HINSICHTLICH DES TARIF- UND ARBEITSRECHTS DER WOHLFAHRTSVERBÄNDE .....	321
4.1 Die Ausgangssituation und der Modernisierungsbedarf ..	326
4.2 Die aktuelle arbeitsrechtliche Situation der Verbände ....	332
4.3 Das besondere Arbeitsrecht der kirchlichen Verbände ...	343
4.4 Eckpunkte zur Arbeitsrechts-Reform der kirchlichen Verbände .....	385
4.5 Das Arbeitsrecht der Verbände in Zeiten der Ökonomisierung .....	423
5 FOLGERUNGEN IM LICHT DER THEORETISCHEN KONZEPTE .....	433
5.1 Folgerungen mit Blick auf Veränderungen der tarif- und arbeitsrechtlichen Regelungen .....	434
5.2 Folgerungen mit Blick auf allgemeine wohlfahrtsverbandliche Entwicklungen .....	438
LITERATUR .....	461
VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN .....	515

## Inhaltsverzeichnis

0	Vorwort .....	11
1	Wohlfahrtsverbände und Ökonomisierung .....	13
1.1	Offene Fragen und der Aufbau dieser Arbeit .....	19
1.2	Die Wohlfahrtsverbände .....	28
	<i>a) Die gesellschaftlichen Funktionen</i>	
	<i>b) Die Aufbauorganisation</i>	
	<i>c) Das Personal und das Aufgabenspektrum</i>	
1.3	Die Ökonomisierung .....	44
	<i>a) Zum allgemeinen Bedeutungsgewinn des ökonomischen Denkens und Handelns</i>	
	<i>b) Die Mediatisierung der „Lebenswelt“</i>	
	<i>c) Zur Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens</i>	
	<i>d) Zum modifizierten Leitbild wohlfahrtsstaatlicher Versorgung</i>	
	<i>e) Zu den (erwarteten) Effekten der Ökonomisierung</i>	
	<i>f) Zur Modernisierung der Verwaltungen</i>	
	<i>g) Zu einigen Ökonomisierungsfolgen auf die wohlfahrtsverbandliche Organisation</i>	
1.3.1	Die gesellschaftlichen Funktionen des Marktes .....	89
1.3.2	Begrenzungen des Steuerungsmechanismus des Marktes .....	100
1.4	Theoretische Konzepte zur Wahrnehmung von Wandlungsprozessen .....	111
2	Die Wohlfahrtsverbände als korporatistische Akteure im Wohlfahrtsstaat .....	114
2.1	Grundstrukturen des deutschen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaates .....	115
2.1.1	Entwicklungslinien des wohlfahrtsstaatlichen Rahmens .....	118
2.1.2	Grundsätze der Steuerung im wohlfahrtsstaatlichen Gefüge .....	132
2.2	Die Grundlinien des (Neo)Korporatismus .....	142
2.2.1	Die Kritik am Pluralismus-Konzept .....	145
2.2.2	Der Perspektivenwechsel zum (Neo)Korporatismus .....	147
2.3	Die korporatistischen Beziehungen im Sozial- und Gesundheitswesen .....	155

## INHALT

---

2.4	Die historische Entwicklung korporatistischer Strukturen im System der Wohlfahrtspflege .....	158
2.4.1	Wohlfahrt als staatliches Programm und Spitzenverbandsbildung .....	161
2.4.2	Deformation und Restauration der Verbände und der Verflechtungsbeziehungen .....	166
2.4.3	Übertragung des Verbandesystems auf die neuen Bundesländer .....	170
2.5	Das Leitprinzip Subsidiarität .....	173
2.5.1	Die formale Zuständigkeitsverteilung im Sozial- und Gesundheitswesen .....	177
2.5.2	Erneuerung und Reform der sozialetischen Implikationen .....	184
	<i>a) Bürokratie versus Initiative – die „neue Subsidiarität“</i>	
	<i>b) Planung versus Wettbewerb – die Orientierung am Marktmodell</i>	
	<i>c) Zentralisation versus regionale Kompetenz – Subsidiarität im Raum der Europäischen Union</i>	
2.6	Die wohlfahrtsstaatliche Inkorporierung der Wohlfahrtsverbände .....	198
	<i>a) Fehlen der antagonistischen Interessendivergenzen</i>	
	<i>b) Politikformulierung und Umsetzung</i>	
	<i>c) „Korporatismusbereitschaft“ als Überlebensfrage</i>	
	<i>d) Korporatistische Strukturen vor allem auf kommunaler Ebene</i>	
	<i>e) Geringe Verpflichtungsfähigkeit der Zentralorgane</i>	
	<i>f) Klienten kein gestaltender Faktor der Interessenvermittlung</i>	
	<i>g) Interesse des Staates an der Förderung der Verbände</i>	
	<i>h) Uneinheitlichkeit des Blocks der Freien Wohlfahrtspflege</i>	
	<i>i) Nachrangigkeit der Sozial- gegenüber der Wirtschaftspolitik</i>	
2.7	Die korporatistischen Arrangements in „quasi-marktlichen“ Strukturen .....	219
3	Die Erfassung der Besonderheiten und Widersprüche wohlfahrtsverbandlicher Strukturen und Rationalitäten .....	230
3.1	Theorieansätze und Daten zum „Dritten Sektor“ .....	233
3.1.1	Die Wurzeln und Definitionsansätze des Dritten Sektors .....	236
3.1.2	Bezüge des Dritten Sektors zu den „klassischen Steuerungsmodi“ .....	243

## INHALT

---

a) <i>Zum Verständnis des Bezugswertes „Solidarität“</i>	
b) <i>Informelle und inszenierte Solidarität</i>	
3.1.3 Der Gegenstandsbereich des deutschen Dritten Sektors .....	256
3.1.4 Besonderheiten und Quantitäten des deutschen Dritten Sektors .....	262
a) <i>Entwicklungsmodelle des Dritten Sektors</i>	
b) <i>MitarbeiterInnenstrukturen der Nonprofit-Organisationen</i>	
c) <i>Quantitative Besonderheiten der Beschäftigung im deutschen Dritten Sektor</i>	
d) <i>Beschäftigungsumfang des deutschen Dritten Sektors</i>	
3.2 Die These des „Funktionalen Dilettantismus“ .....	276
3.2.1 Das Steuerungs- und Kontrollversagen .....	278
3.2.2 Das Fallbeispiel Wohlfahrtsverband .....	280
3.2.3 Kritikpunkte an der These des „funktionalen Dilettantismus“ .....	284
3.3 Die Betonung der Widersprüche: der „intermediäre Raum“	290
3.3.1 Wohlfahrtsverbände im Spannungsfeld der Handlungslogiken .....	298
3.3.2 Ökonomisierung als Neupositionierung im „intermediären Raum“ und Anlass zum Gestaltwandel ....	306
a) <i>Die „Wettbewerbsstrategie“</i>	
b) <i>Das „Bestandssicherungs-Modell“</i>	
c) <i>Das Modell der „inneren Pluralisierung“</i>	
d) <i>Das Modell des „Sozialen Netzwerks verschiedener Organisationstypen“</i>	
e) <i>Anschlussfragen</i>	
4 Aspekte des Wandels hinsichtlich des Tarif- und Arbeitsrechts der Wohlfahrtsverbände .....	321
4.1 Die Ausgangssituation und der Modernisierungsbedarf .....	326
4.2 Die aktuelle arbeitsrechtliche Situation der Verbände .....	332
4.2.1 Die besondere Situation der Tendenzbetriebe .....	334
4.2.2 Die Verfahren und Regelungen von AWO, DRK, DPWV und ZWST .....	337
a) <i>Die Arbeiterwohlfahrt</i>	
b) <i>Das Deutsche Rote Kreuz</i>	
c) <i>Der Paritätische Wohlfahrtsverband</i>	
4.3 Das besondere Arbeitsrecht der kirchlichen Verbände .....	343
4.3.1 Das Recht kirchlicher Träger auf Selbstbestimmung	345
4.3.2 Der „Dritte Weg“ und die Dienstgemeinschaft .....	351

## INHALT

---

a) <i>Der „Dritte Weg“ zur Schaffung kollektiven Arbeitsrechts</i>	
b) <i>Das Verständnis der „Dienstgemeinschaft“</i>	
4.3.3 Die kirchenspezifischen Regelungen zur Mitbestimmung .....	360
a) <i>Die Herausforderung durch europäisches Recht</i>	
b) <i>Kritikpunkte am kircheneigenen Mitbestimmungsmodell</i>	
4.3.4 Die Arbeitsrechtsregelungen von DW und DCV .....	371
a) <i>Rahmenbedingungen des Arbeitsrechts in der Diakonie</i>	
b) <i>Rahmenbedingungen des Arbeitsrechts in der Caritas</i>	
4.4 Eckpunkte zur Arbeitsrechts-Reform der kirchlichen Verbände .....	385
4.4.1 Aspekte der Reformbestrebungen innerhalb der Diakonie .....	388
a) <i>Positionen und Interessen</i>	
b) <i>Reformvorschläge und -ansätze</i>	
c) <i>Offene Fragen und Stolpersteine</i>	
4.4.2 Aspekte der Reformbestrebungen innerhalb der Caritas .....	411
a) <i>Besondere Interessen der großen Einrichtungen</i>	
b) <i>Reaktionen auf Spaltungs-Vorschläge</i>	
4.5 Das Arbeitsrecht der Verbände in Zeiten der Ökonomisierung .....	423
4.5.1 Parallele allgemeine tarifpolitische Entwicklungen ..	424
4.5.2 Das Arbeitsrecht als Ventil?! – Ein Zwischenfazit ..	430
5 Folgerungen im Licht der theoretischen Konzepte .....	433
5.1 Folgerungen mit Blick auf Veränderungen der tarif- und arbeitsrechtlichen Regelungen .....	434
5.2 Folgerungen mit Blick auf allgemeine wohlfahrtsverbandliche Entwicklungen .....	438
5.2.1 Freie Wohlfahrtspflege und Ökonomisierung (Zusammenfassung) .....	438
5.2.2 Unvollständige Vermarktlichung und halbe Modernisierung .....	444
Literatur .....	461
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen .....	515

## 0 Vorwort

Bereits seit vielen Jahren werden vor allem politisch initiierte Umbildungen hinsichtlich der Funktionsweise und der Reichweite des deutschen Wohlfahrtsstaats vorgenommen. Von den nachhaltigen und facettenreichen Veränderungen im Sozial- und Gesundheitswesen, die hier als Ökonomisierung etikettiert werden, sind auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege betroffen, die sich in der Folge an die modifizierten Rahmenbedingungen ihrer Arbeitsbereiche anzupassen haben. In dieser Dissertation werden – ausgehend von zwei etablierten Theorieperspektiven zur Entwicklung und zum Handeln der Wohlfahrtsverbände – einige zentrale Strukturveränderungen dieser besonderen Organisationen im Zusammenhang des Produktionsfaktors Arbeit diskutiert und analysiert. Die Konsequenzen der Ökonomisierung werden allgemein und vor allem am Beispiel der innerverbandlichen Diskurse der beiden mit Abstand größten Wohlfahrtsverbände – des Deutschen Caritasverbands und des Diakonischen Werks – aufgezeigt, die um die Verfahren zur Regelung der Arbeitsverhältnisse kreisen. Forschungsziel ist es, die Anpassungsleistungen der Wohlfahrtsverbände – gewissermaßen die „interne Ökonomisierung“ – im Zusammenhang des Tarif- bzw. Arbeitsrechts und deren Konsequenzen theoretisch zu reflektieren. Dabei geraten insbesondere die Uneindeutigkeiten und Grenzen der Umbrüche im Sozial- und Gesundheitswesen sowie die latenten und manifesten Widersprüche bezüglich der Entwicklungen auf der Ebene der Wohlfahrtsverbände ins Blickfeld. Vor diesem Hintergrund ist der Titel dieser Arbeit zu verstehen, in dem von dem „Ökonomisierungsdilemma“ die Rede ist.

Dieses in aller Kürze skizzierte Thema dieser Arbeit formte sich im Laufe der letzten Jahre und greift dementsprechend auch Fragen auf, die sich in meinen Forschungstätigkeiten der Vergangenheit (am Institut für Sozialpädagogik, Erwachsenenbildung und Pädagogik der frühen Kindheit sowie im Forschungsverbund des Deutschen Jugendinstituts und der Universität Dortmund) zwar stellten aber bislang nicht beantwortet werden konnten. Aus diesem Grund und weil grundsätz-



## VORWORT

---

lich „jeder Denkvorgang ... immer auch ein Selbstgespräch, eine Auseinandersetzung mit eigenen Gedanken aus abgelebten Zeiten“ ist – wie P.L. Berger (1970, S. 6) in einem Vorwort treffend bemerkte –, sind hier und da Bezüge zu bereits formulierten Analysen und Befunden zu sehen. Dementsprechend wurden für einige Abschnitte dieser Arbeit – ausschließlich von mir selbständig verfasste – Textpassagen als Grundlage genutzt, die in zurückliegenden Forschungszusammenhängen formuliert und bereits als Bestandteile eines Buchs bzw. eines Projektberichts Verwendung fanden. Die detaillierten Verweise sind jeweils am Anfang der entsprechenden Abschnitte zu finden.

# 1 Wohlfahrtsverbände und Ökonomisierung

Die sich in verbandlichen bzw. kirchlichen Strukturen organisierenden nicht-staatlichen, auf Privatinitiative aufbauenden gesellschaftlichen Tätigkeiten, die auf eine Vielzahl von menschlichen Notlagen und Bedürfnissen reagieren, haben eine lange Tradition. Neben den in staatlicher Regie und Verantwortung vollzogenen Hilfe- und Vorsorgeleistungen existierte immer ein – heute häufig als „zivil- bzw. bürgergesellschaftliche“ Sphäre bezeichneter – Bereich, in dem sich Menschen für andere Menschen engagierten. Dieses Engagement wurde zumeist verstanden als praktizierte Barmherzigkeit und/oder Ausdruck einer solidarischen Grundeinstellung, die z.T. als eine auf christlicher Basis sich entwickelnde Liebestätigkeit begriffen wurde, die sowohl den Zielen der „Re-Christianisierung“ als auch der Beseitigung bzw. Milderung des sozialen Elends folgte (vgl. u.a. Kaiser 1995).

In einer eher langfristigen Perspektive stellt sich dieser verbandlich organisierende Bereich der privaten Wohltätigkeit als eine von vielfältigen Wandlungsprozessen durchzogene gesellschaftliche Sphäre dar. Diese Veränderungen werden aus aktueller Perspektive und bezogen auf die wohlfahrtsverbandlichen Strukturen etwa zu den folgenden Schlüsselbegriffen diskutiert: Verberuflichung und Professionalisierung, Diversifikation und Expansion, Wertewandel und Säkularisierung, Lebensweltpluralisierung und Milieuerosion oder etwa Verrechtlichung und Bürokratisierung. Trotz all dieser solchermaßen etikettierten Bewegungen innerhalb und außerhalb dieses gesellschaftlichen Bereichs werden die Wohlfahrtsverbände auch heute in der Regel als organisatorische Makrogebilde verstanden, die ihren Ursprung in privater Wohltätigkeit haben, an lebensweltlichen Strukturen andocken, sich an gemeinnützigen bzw. gemeinwohlorientierten Zielen ausrichten und sich in besonderer Weise von staatlichen und privatgewerblichen Behörden bzw. Unternehmen unterscheiden (vgl. u.a. Nährlich 1998).

Doch einige dieser eben genannten Grundcharakteristika wohlfahrtsverbandlichen Handelns scheinen in den letzten Jahren immer fragwürdiger geworden zu sein. Wenn die Wohlfahrtsverbände bzw. das Netzwerk der Freien Wohlfahrtspflege nämlich heute zum Forschungsgegenstand gemacht werden, dann fast immer wiederum unter

dem Vorzeichen eines tiefgreifenden Wandels, der allerdings diesmal einem „Systemwechsel“ gleichkommt (vgl. u.a. Wittenius 1998) und in der Folge einige Grundcharakteristika der Wohlfahrtsverbände nachhaltig und grundlegend modifiziert. Zumeist werden diese facettenreichen Wandlungstendenzen mit dem Schlüsselbegriff der „Ökonomisierung“ in Verbindung gebracht, der für die wohlfahrtsverbandlichen Tätigkeitsbereiche einen Ersatz traditioneller Steuerungsmechanismen durch ein marktliches Geschehen suggeriert. Einer Aufforderung, die aktuellen Entwicklungen im System der Freien Wohlfahrtspflege unter besonderer Berücksichtigung der Ökonomisierungstendenzen in knapper Form nachzuzeichnen, könnte durch Ausführungen nachgekommen werden, wie sie hier auf den kommenden vier Seiten – gewissermaßen mit einleitender Funktion – festgehalten sind. Die Wohlfahrtsverbände<sup>1</sup> bilden in Deutschland einen besonderen Organisationszusammenhang, der einen erheblichen Anteil an den sozialstaatlichen und informellen Versorgungsleistungen für die Bevölkerung erbringt. „Drei Viertel der sozialen Dienstleistungen in Deutschland werden von den Wohlfahrtsverbänden angeboten und organisiert, insbesondere gilt dies für Kindergärten und ambulante Dienste und für 60% der Plätze in Alten- und Pflegeheimen und 40% in Krankenhäusern“ (Thränhardt 2001, S. 1987). Mit deutlich über einer Million beruflich beschäftigten MitarbeiterInnen stellt dieser Verbände-Zusammenhang der „Freien Wohlfahrtspflege“ – so die Selbstbezeichnung der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspfle-

---

1 Zu den deutschen Wohlfahrtsverbänden werden gerechnet: die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Deutsche Caritasverband (DCV), der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV bzw. der Paritätische), das Deutsche Rote Kreuz (DRK), das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW) und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST). Auf die Strukturdaten und Entstehungsgeschichten dieser Verbände, auf deren Aufbau und Wertorientierungen – die an vielen anderen Stellen ausführlich beschrieben werden (vgl. u.a. die Internetseiten der Verbände oder Bauer 1996; Boeßenecker 1995; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2002; Flierl 1992; Merchel 2003; Nährlich 1998) – wird in dieser Arbeit nur sehr begrenzt eingegangen; neben den in dem nachfolgenden Kapitel einleitenden Ausführungen nur soweit, wie dies zur Plausibilisierung und Erläuterung von eher analytischen Fragestellungen dienlich ist.

ge e.V. (BAGFW) zusammengeschlossenen Verbände – nicht nur einen großen Anbieter-Block hinsichtlich sozialer, pädagogischer, medizinischer und pflegerischer Dienste sondern ebenso einen beachtlichen Wirtschaftszweig dar (vgl. u.a. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2002; Rauschenbach/Schilling 1995, S. 327ff.). Es ist davon auszugehen, dass die sich Einnahmen der Wohlfahrtsverbände jährlich auf etwa 45 Mrd. Euro summieren, wobei davon ca. 90 Prozent aus öffentlichen Haushalten stammen (Ottnad/Wahl/Miegel 2000, S. 29ff.).

Die ökonomischen oder sozialwirtschaftlichen Beziehungen im Sozial- und Gesundheitssektor lassen sich nur unzureichend mit dem Marktmodell abbilden, in dem sich – entsprechend der Idealvorstellung – eine Vielzahl von Anbietern und eine Vielzahl von Nachfragern gegenüberstehen und sich in einem Aushandlungsprozess über Mengen, Preise und Qualitäten verständigen. Die in diesen Sektoren erbrachten Leistungen werden in aller Regel nicht direkt von den Nachfragern, sondern von einer begrenzten Anzahl staatlicher und parastaatlicher Akteure (Staat, Kommunen, Sozialleistungsträger) vergütet, die ihre finanziellen Mittel über Zwangsabgaben (Steuern und Beiträge) bereitstellen. Diese Leistungen können hauptsächlich als Dienstleistungen im sozialrechtlichen Sinn (vgl. SGB I) bezeichnet werden, die die so genannte „dritte Leistungsart“ neben den Geld- und Sachleistungen bilden. Das Verhältnis zwischen den Leistungserstellern, dem Staat im weiteren Sinne und den leistungsberechtigten Bürgern lässt sich in grober Weise – für die Mehrzahl der in diesen Sektoren anfallenden Austauschbeziehungen – als ein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis beschreiben. Dieses besondere sozialrechtliche Verhältnis zwischen Finanzierungsträgern, Anspruchsberechtigten und den leistungserbringenden Verbänden bzw. Einrichtungen, das den Haupteinnahmequellen der Wohlfahrtsverbände zu Grunde liegt, lässt sich sowohl in einer eher volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise als auch mit Blick auf einzelne Beziehungsgeflechte zwischen den Akteuren als Dreiecksverhältnis darstellen (vgl. u.a. Goll 1991; Mündler 2002, S. 110ff.; Ottnad/Wahl Miegel 2000).

Bis Anfang/Mitte der 1990er-Jahre war die Erbringung der sozialrechtlichen Dienstleistungen in Deutschland bzw. in Westdeutschland durch die Besonderheit geprägt, dass hier einerseits eine Vorrangstel-

lung der freien Träger (Subsidiaritätsprinzip) galt und andererseits die Preisgestaltung der Leistungen auf dem Boden des Selbstkostendeckungsprinzips erfolgte. Der weitaus überwiegende Anteil der Produktion nicht-staatlicher sozialer Dienstleistungen wurde von Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege erbracht, die in vielfältiger Weise in Korrespondenz zu staatlichen Agenturen kooperierten und in mannigfache Verflechtungsbeziehungen zu staatlichen Stellen agierten. Auf der Anbieterseite bestand somit eine besondere Struktur, die nur wenig Wettbewerb unter den Verbänden vorsah und die in der Folge häufig als Kartell charakterisiert wurde (vgl. u.a. Meyer 1999, S. 107ff.).<sup>2</sup> Mit anderen Worten: Die bereits jahrzehntelang existierenden relativ stabilen Interaktionsstrukturen zwischen den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und dem föderativem Staat in den Politikfeldern des Sozial- und Gesundheitswesens – die im internationalen Vergleich besondere Strukturen hervorbrachten<sup>3</sup> – manifestierte sich sowohl hinsichtlich der Politikformulierung als auch mit Blick auf die Inanspruchnahme von Diensten und Leistungen.

- 
- 2 In pointierter Weise formulierte Thomsen im Jahr 1990 (S. 4): „Die Wohlfahrtsverbände sind untereinander zu einem Kartell, gleichsam einem Trust, verflochten. Vorhandene Konkurrenz um staatliche Ressourcen und Klientel wird in Absprache, zumeist unter staatlicher Beteiligung, die unter dem Titel kommunale Sozialplanung fungiert, ausgetragen. Mobile soziale Hilfsdienste und Essen auf Rädern für alte Menschen in Großstädten sind nach Straßenzügen aufgeteilt: Einwanderer und Flüchtlinge werden nach Nationalitäten auf die Wohlfahrtsverbände sortiert. Die Einwandererarbeit wird monopolisiert gegen andere Träger, die so z.B. keine ABM-Stellen für die Einwandererbetreuung durch die Bundesanstalt für Arbeit zugewiesen bekommen“.
  - 3 Insbesondere in der Ausformung und gesetzlichen Festschreibung der Zusammenarbeit im Sozialsektor zwischen nicht-staatlichen Verbänden – womit in der Praxis vor allem die Wohlfahrtsverbände gemeint sind – und staatlichen Akteuren liegt das Besondere der deutschen „dualen Struktur“ der Wohlfahrtspflege im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. „Die Einbindung einer begrenzten Anzahl großer, bis zur Bundesebene vertikal durchstrukturierter Non-Profit-Organisationen in die sozialstaatliche Politikformulierung und -durchführung auf der Basis von Subsidiaritätsregelungen im Sozialhilfe- und Jugendhilferecht ... kennzeichnet die Einmaligkeit des ‚deutschen Sozialmodells‘“ (Olk 2001, S. 1910).

Dieser Zustand wurde aus einer analytischen Perspektive heraus als Ausdrucksform und spezifische Variante des „Meso- bzw. Bereichs-Korporatismus“ beschrieben. Als Folge dieses korporatistischen Beziehungsgeflechtes bei der Formulierung und Durchführung staatlich gelenkter Sozial- und Gesundheitspolitik verzeichneten die Wohlfahrtsverbände in den Zeiten des sozialstaatlichen Ausbaus – vor allem in der zweiten Hälfte der 1960er- und in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre ein gewissermaßen explosionsartiges Wachstum. „Die Ansprüche auf soziale Leistungen wurden ausgeweitet, Leistungsgesetze beschlossen und Förderprogramme aufgelegt. Die Freie Wohlfahrtspflege wurde auf diese Weise immer enger in einen durch die öffentliche Hand regulierten kooperativen Verbund öffentlicher Aufgabenerledigung eingebunden“ (Olk 2001, S. 1913).

Neben der Betonung der relativ stabilen Verflechtungsbeziehungen zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege sowie deren Effekte wurde in weiteren Ansätzen einer wissenschaftlichen Analyse des wohlfahrtsverbandlichen Systems vor allem auf die strukturellen Besonderheiten der Verbände rekurriert. Als ein Unterfall der Organisationen, die gleichzeitig sowohl dem Nonprofit- als auch dem Nongovernmental-Bereich zugehören, lassen sich die Wohlfahrtsverbände von der staatlichen als auch von der marktlichen Sphäre differenzieren. Die Wohlfahrtsverbände werden als große Akteure des sogenannten „Dritten Sektors“ verstanden, dessen beschäftigungspolitische bzw. volkswirtschaftliche Relevanz und solidaritätsstiftenden bzw. zivilgesellschaftlichen Ressourcen erst in den letzten zwei Jahrzehnten zum Gegenstandsbereich wissenschaftlicher Analysen gemacht wurden (vgl. u.a. Evers 1997; Zimmer/Priller 2001a; 2001b).

Vor dem Hintergrund zunehmender Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte und im Rahmen einer Neuordnung des Verhältnisses von Staat und Verbänden werden seit etwa Anfang der 1990er-Jahre Privatisierungs- und Kommerzialisierungstendenzen im Sozial- und Gesundheitssektor identifiziert, die auch als Tendenzen der „Ökonomisierung“ bezeichnet werden (vgl. u.a. Gaitanides 2000; Kessel 2002; Wilken 2000). Es wird behauptet, dass in der Folge dieses „Umbaus des Sozialstaates“ durch die Implementation marktähnlicher Mechanismen in einen bislang weitgehend durch staatliche Steuerungsmechanismen dominierten Bereich sich einerseits die kartellarti-

gen Strukturen zunehmend auflösen und andererseits die Privilegien der Wohlfahrtsverbände erodieren. Durch eine Reformpolitik, die insgesamt durch die doppelte Zielperspektive „Sparen und Gestalten“ charakterisiert werden kann, sollen Rationalisierungsreserven im Sozial- und Gesundheitswesen erschlossen und die Vorteile einer Wettbewerbssteuerung genutzt werden.<sup>4</sup>

Auf der Grundlage von tief greifenden Reformen in den verschiedenen Sozialgesetzen (vor allem: PflegeVG, BSHG, SGB VIII bzw. KJHG) und von neuartigen Managementmodellen (Stichwort „Neue Steuerung“) der öffentlichen Verwaltung veränderte bzw. verändert sich die Stellung der Freien Wohlfahrtspflege und insbesondere deren Verhältnis zu den staatlichen Agenturen in grundlegender Weise. Zur Kennzeichnung dieses Wandels ist beispielsweise die Rede von einer „Phase des Niedergangs des Korporatismus“ (Pabst 1998, S. 182). „Betrachtet man den Wandel im Wohlfahrtswesen sowie die Reproduktionslogik neuartiger Organisationen des Dritten Sektors, so wird in der Tat deutlich, dass die Formen der Umwelteinbindung und mit ihnen die in diesen Organisationen ausgebildeten Arbeitsverhältnisse nicht mehr viel mit jenen Zuständen zu tun haben, wie wir sie aus den Hochzeiten des deutschen Wohlfahrtskorporatismus kennen“ (Bode 1999, S. 927).

Diese Veränderungen zum Schlüsselbegriff der Ökonomisierung sind als die vorläufig letzte Facette von verschiedenen Wandlungsprozessen – charakterisiert etwa mit den Etiketten „Neue Subsidiarität“ oder „Neue Steuerungsmodelle“ – zu fassen, die das traditionsreiche System der Wohlfahrtspflege in seinen Grundzügen und damit die Rolle und Funktion der Wohlfahrtsverbände modifizieren. Parallel zu einer

---

4 „Freie Träger, insbesondere die Wohlfahrtsverbände, sind seit einigen Jahren mit der massiven Forderung konfrontiert, ihre Strukturen und Arbeitsweisen einer gründlichen Revision zu unterziehen, ihre Verbandsapparate neu zu strukturieren und sich damit auch der Perspektive der inhaltlichen Innovation in der Gestaltung ihrer Arbeit zu öffnen. Den Wohlfahrtsverbänden werden massive Strukturdefizite vorgehalten, verbunden mit deutlich vorgebrachten politischen Zweifeln an ihrer Funktionsfähigkeit im Hinblick auf die Erfüllung der Aufgaben, die den Verbänden innerhalb des korporatistisch geprägten Systems sozialer Arbeit zugeordnet sind“ (Merchel 1992, S. 74).

Neudefinition des Katalogs der Staatsaufgaben und der staatlichen Leistungstiefe sind Legislative als auch Exekutive im Sozialbereich unserer Gesellschaft zurzeit dabei, die Beziehungen im Zusammenhang des sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses neu zu fassen. Zusammenfassend lässt sich in diesem Kontext etwa Olk (2001, S. 1911) zitieren: „Die Pluralisierung der Trägerlandschaft im Gefolge der Alternativ- und Selbsthilfebewegung der 70er-Jahre, die Einführung wettbewerbsorientierter Finanzierungs- und Steuerungsformen im Sozialbereich und die sozialrechtliche Öffnung des Trägerbegriffs für privat-gewerbliche Anbieter haben die exklusiven Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und den traditionellen Säulen der Wohlfahrts- und Jugendverbände gelockert und zur Entstehung eines Wohlfahrtsmixes, bestehend aus öffentlichen, traditionellen und neu entstandenen frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern beigetragen“ (vgl. auch Heinze/Schmid/Strünck 1999, S. 183ff.; Evers/Olk 1996, S. 36ff.).

Parallel zu diesen mehr oder weniger radikalen Veränderungen der Umgebungsbedingungen der frei-gemeinnützigen Organisationen des Sozial- und Gesundheitswesens sind etliche facettenreiche Modernisierungsanstrengungen innerhalb der wohlfahrtsverbandlichen Organisationen zu erkennen. Mit Lange (2001a) ließe sich in diesem Kontext die „externe Ökonomisierung“, die durch die Einführung marktlicher Elemente vor allem im Sozial- und Gesundheitswesen vorangetrieben wird und somit die Außenbeziehungen der Träger sozialer Dienstleistungen unter Wettbewerbsbedingungen prägt, von der „internen Ökonomisierung“ unterscheiden, die sich auf die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden und Verfahren und deren direkte und indirekte Folgen in den Verbänden und in den wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen bezieht. Als ein wichtiges Element dieser internen Ökonomisierung bzw. dieser Binnenmodernisierung erweisen sich dabei die Tarif- bzw. Arbeitsrechtssysteme sowie die Regelungen der Verbände zu der Vergütung und Arbeitnehmermitbestimmung.

### 1.1 OFFENE FRAGEN UND DER AUFBAU DIESER ARBEIT

Diese in äußerst knapper Form vorgenommene einleitende Darstellung der Grundstrukturen der Wohlfahrtsproduktion und der nachhal-



tigen Veränderungen, denen die Wohlfahrtsverbände ausgesetzt sind, bleibt – auch aufgrund der relativ geringen Verweise auf Literatur – letztlich unbefriedigend. Die Frage, ob einige Grundcharakteristika der Verbände bzw. einige Strukturbesonderheiten der wohlfahrtsverbandlichen Organisation aufgrund des hier als Ökonomisierung bezeichneten Veränderungsprozesses in Auflösung begriffen sind, kann auf diesem schmalen Fundament der Analyse nicht beantwortet werden. Ebenso bleibt die Frage vorerst im Dunkeln, was im Falle eines tief greifenden Wandels im Sinne eines Systemwechsels in „Zeiten der Ökonomisierung“ an die Stelle der oben angedeuteten Grundcharakteristika und Struktureigentümlichkeiten tritt.

Im Rahmen der folgenden Ausführungen und Analysen sollen etliche dieser Fragen einer Antwort zugeführt werden. Insbesondere drei Fragen in dem gerade knapp beschriebenen Zusammenhang von Freier Wohlfahrtspflege und Ökonomisierung sind hier von Wichtigkeit. Diese gilt es kurz herzuleiten und zu formulieren:

Die rechtlichen, finanziellen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen, vor denen die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege handeln, sind bereits seit einigen Jahren in Veränderungen begriffen, die als gravierend und nachhaltig charakterisiert werden. Um die grundlegenden Richtungen dieser Veränderungsprozesse zu bestimmen und um die organisatorischen Konsequenzen einschätzen zu können, ist einleitend der folgenden Frage nachzugehen: *Welche zentralen Faktoren der Rahmenbedingungen wohlfahrtsverbandlichen Handelns – die die wohlfahrtsstaatliche Bedeutung und die sozialwirtschaftliche Stellung der Freien Wohlfahrtspflege prägen und prägen – können identifiziert werden und wie verändern sich diese vor dem Hintergrund der „Ökonomisierung“ des Sozial- und Gesundheitswesens?* Hierbei sollen zwei theoretische Ansatzpunkte bzw. zwei Diskurs horizonte – nämlich die (Neo-)Korporatismus- und die Dritte Sektor-Theorie, die jeweils in ausführlicher Weise dargestellt werden – einerseits als Reflexionshorizont und andererseits als Hintergrundfolie zur Gliederung dieser Arbeit dienlich sein.

Die facettenreichen und nachhaltigen Veränderungen der Umgebungsbedingungen der Wohlfahrtsverbände, die hier als „Ökonomisierung“ des Sozial- und Gesundheitswesens verstanden und benannt werden, nötigen die Wohlfahrtsverbände auf vielen Ebenen dazu, u.a.

ihre interne Öffentlichkeit und ihre Binnenorganisation in neuer Art und Weise zu strukturieren. Diese Modernisierungsansätze der Verbände werden bislang nur in Teilbereichen und selten in systematischer Weise dargestellt und noch seltener mit den etablierten Theorien zur Erfassung des wohlfahrtsverbandlichen Handelns in Verbindung gebracht. Obwohl von zentraler Bedeutung innerhalb der Modernisierungsstrategien der Verbände finden zurzeit die Tarif- und Arbeitsrechtsregelungen – und ebenso die Umwälzungen hinsichtlich des „Produktionsfaktors Arbeit bzw. Personal“ insgesamt – kaum Beachtung. Daher ist in grundsätzlicher Weise zu fragen: *Welche nachhaltigen Entwicklungen bzw. Entwicklungspfade hinsichtlich der Tarif- und Arbeitsrechtsregelungen bzw. der Verfahren zur Arbeitsrechtsetzung sind als Konsequenzen der „Ökonomisierung“ des Sozial- und Gesundheitswesens im Bereich der Wohlfahrtsverbände zu identifizieren?* Zur Beantwortung dieser Frage werden sowohl arbeitsrechtliche als auch organisatorische Entwicklungen und deren Fundamente sowie insbesondere verschiedene verbandliche Diskurse analysiert.

Mit dem Aufzeigen der Entwicklungen in diesem Bereich der wohlfahrtsverbandlichen Organisation können in hervorragender Weise einige grundsätzliche Eigentümlichkeiten insbesondere der beiden größten, kirchlichen Wohlfahrtsverbände (Caritas und Diakonie) und etliche Problemkomplexe hinsichtlich der Modernisierungsbemühungen als Folge der Ökonomisierung beschrieben und analysiert werden. Vor diesem Hintergrund bieten sich Bezüge zur Theorie an und die entsprechende abschließende Frage dieser Arbeit lautet: *Wie lassen sich die groben Entwicklungslinien, für die Analysen zu den wohlfahrtsverbandlichen Tarif- und Arbeitsrechtsregelungen bzw. zu den Verfahren zur Arbeitsrechtsetzung als Ansatzpunkt dienen können, vor dem Hintergrund der beiden Theoriestränge des (Neo)Korporatismus und der Dritte Sektor-Theorie deuten?*<sup>5</sup>

In den folgenden Kapiteln sollen diese zentralen Fragen beantwortet werden. Dabei ist die Annahme forschungsleitend, dass die Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens in wohlfahrtsverbandli-

---

5 Die Antworten auf diese Frage werden nicht nur in dem abschließenden Kapitel 5 (mit dem Titel „Folgerungen im Licht der theoretischen Konzepte“) sondern auch jeweils in den an den Theorieansätzen orientierten Kapiteln gegeben.

chen Strukturen, deren „Geschäft“ hauptsächlich personalintensive und personenbezogene Dienstleistungen sind, nachhaltige und widersprüchliche Entwicklungen in Gang setzen muss, für deren Analyse sich die Organisation der Arbeitsverhältnisse als ein geeigneter Ansatzpunkt anbietet. Die Formulierung dieser Fragen und Annahmen sowie die Hinweise auf den Kontext, in dem sie entstehen, verdeutlichen den Gegenstandsbereich dieser Arbeit, der im Folgenden mittels sechs Punkten nochmals kurz skizziert werden soll. Es erfolgt ...

- eine Beschränkung des Gegenstandsbereichs der Analyse auf einen Schnittbereich, dessen Grenzen einerseits durch das System der Freien Wohlfahrtspflege bzw. die deutschen Wohlfahrtsverbände und andererseits durch den Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens gezogen werden;
- eine Konzentration auf Prozesse der Veränderung. Dies geschieht auf dem Fundament von Analysen, die die Entwicklungen im Bereich des deutschen Sozial- und Gesundheitswesens mittels des Schlüsselbegriffes der „Ökonomisierung“ deuten;<sup>6</sup>
- eine besondere Berücksichtigung derjenigen Veränderungen der wohlfahrtsverbandlichen Organisation, die in der Nachfolge der „Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens“ um den

---

6 Dies bedeutet, dass die Rede von der „Ökonomisierung“ eines – wie auch immer begrifflich bezeichneten und abgegrenzten – gesellschaftlichen Teilbereichs als begründet und sinnvoll vorausgesetzt wird. Da in dieser Arbeit nicht die politischen, rechtlichen oder sozialen Veränderungen der Umweltbedingungen wohlfahrtsverbandlichen Handelns im Vordergrund der Analyse stehen, kommt auch der Herleitung und der Prüfung der Tragfähigkeit des Begriffes der „Ökonomisierung“ nicht der zentrale Stellenwert zu. Dazu wird – an den entsprechenden Stellen – auf die hierfür relevante Literatur verwiesen. Insofern besitzt der Schlüsselbegriff der „Ökonomisierung“ des Sozial- und Gesundheitswesens – der zurzeit (noch) nicht auf ein theoretisch anspruchsvolles Fundament aufbauen kann und sich aus dem Blickwinkel der Wohlfahrtsverbände als Benennung eines äußeren „Sachzwangs“ darstellt – vor allem seine Bedeutung als Anknüpfungspunkt und Etikett zur fokussierten Darstellung dessen, was in den Wohlfahrtsverbänden – gewissermaßen als „interne Ökonomisierung“ – hinsichtlich des „Produktionsfaktors Arbeit bzw. Personal“ und der wohlfahrtsverbandlichen Organisation seinen Niederschlag findet.

„Produktionsfaktor Arbeit bzw. Personal“ kreisen und hier insbesondere im – von der Fachliteratur bislang wenig beachteten – Kontext des wohlfahrtsverbandlichen bzw. kirchlichen Tarif- und Arbeitsrechts auszumachen sind;

- eine Beschäftigung mit dem Themenkomplex „Tarif- und Arbeitsrecht“ in der Form, dass die Fundamente und die Grundzüge der jeweiligen Regelungen dargestellt werden, um letztlich Entwicklungen in den „Zeiten der Ökonomisierung“ aufzeigen und analysieren zu können – eine eher juristische Darstellung und Auseinandersetzung mit dem materiellen Tarif- und Arbeitsrecht findet nicht statt;
- eine Kategorisierung der Organisation Wohlfahrtsverband als sogenannter „kollektiver Akteur“.<sup>7</sup> Dies bedeutet, dass den Wohlfahrtsverbänden – gewissermaßen als „komplexe“ Akteure – die Fähigkeit zu einem „eigenständigen“ Handeln nach außen wie nach innen zugesprochen werden kann, so dass „deren Entscheidungen unter Hinweis auf Faktoren erklärt werden können, die auf der Ebene der größeren Einheit definiert werden“ (Scharpf 2000, S. 97);<sup>8</sup>

---

7 „Der Gebrauch von akteurtheoretischen Konzepten oberhalb der individuellen Ebene setzt voraus, dass die beteiligten Individuen die Absicht haben, ein gemeinsames Produkt zu schaffen oder ein gemeinsames Ziel zu erreichen“ (Scharpf 2000, S. 101). Innerhalb der Kategorie der „kollektiven Akteure“ – denen die Kategorien der „aggregierten Akteure“ und der „korporativen Akteure“ gegenübergestellt werden – lassen sich vier Typen differenzieren: Von dem Verband, der sich durch kollektive Ziele und einer kollektiven Kontrolle der Handlungsressourcen auszeichnet, können die „Koalition, der „Club“ und die „Soziale Bewegung“ unterschieden werden (vgl. ebd. S. 102ff).

8 Damit wird eine bestimmte forschungsleitende Perspektive eingenommen, die bislang auch im Kontext empirisch-sozialpädagogischer Forschung vernachlässigt wurde. Während dort „schwerpunktmäßig Studien durchgeführt wurden, die Erkenntnisse eher subjektgebunden zutage förderten, also mittels standardisierter Befragungen in quantitativen bzw. mittel Interviews in qualitativen Erhebungen, war demgegenüber die ‚Institution‘ als Untersuchungseinheit – nicht zuletzt auch aufgrund methodisch-praktischer Schwierigkeiten – ungleich seltener Gegenstand struk-

- eine Konzentration auf zwei Ansätze zur theoretischen Erfassung wohlfahrtsverbandlichen Handelns und zur Deutung von wohlfahrtsverbandlichen Organisationsprinzipien – einerseits wird die Perspektive des (Neo)Korporatismus eingenommen und andererseits die so genannte „Dritte Sektor-Theorie“<sup>9</sup> bzw. der Ansatz des „intermediären Raums“ als Bezugspunkt der Analyse genutzt.<sup>10</sup>

---

turbezogener Forschung“ (Rauschenbach 1999c, S. 234; vgl. auch Liebig 2000a, S. 241).

- 9 Im Zusammenhang dieses Theorieansatzes erfolgt – soweit Fragen zum Personal bzw. zu den MitarbeiterInnen angesprochen werden – vornehmlich eine Konzentration auf die entlohnten Formen des beruflichen Tätigseins. Insofern werden die – für andere Zielsetzungen sicherlich gewinnbringenden – Analysen zur Funktion oder zum Einsatz der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen und deren Verhältnis zu den anderen MitarbeiterInnengruppen in dieser Arbeit eher vernachlässigt. Zu diesen Fragestellungen vgl. u.a. Anheier/Priller/Zimmer (2002); Beher/Liebig (2002); Evers/Rauch/Stitz (2001).
- 10 Dabei ist – trotz aller Differenzen hinsichtlich der hauptsächlichen Gegenstandsbereiche und der eingenommenen Perspektiven der beiden Theorieansätze – die Zuordnung der Themenkomplexe und der Ausführungen zu zentralen Stichworten der Analyse nicht immer eindeutig. Mit anderen Worten: Die erfolgte Einordnung bestimmter Themen bzw. Schlüsselbegriffe unter einer der beiden hier zur Verfügung stehenden und an den Theorien orientierten Überschriften, die dieser Arbeit ihr „Gerippe“ geben, hätte mitunter auch anders begründet werden und ausfallen können. So sind beispielsweise die Ausführungen zur System- und Sozialintegration auf der Basis der Analysen von Streeck (1987) zumeist im Kontext des Korporatismus-Ansatzes zu finden und werden weniger häufig – wie allerdings in dieser Arbeit – im Zusammenhang der Auseinandersetzung mit dem Dritten Sektor thematisiert. Grundsätzlich sind die Ausführungen zu den beiden Theorieansätzen als sich ergänzend zu verstehen (vgl. Olk 1995; Steinbacher 2000; Kap. 1.3). Aufgrund dieser Vorgehensweise werden die in der Literatur vorzufindenden Ausführungen unter den Überschriften der beiden Theorieansätze in dieser Arbeit weniger reproduziert, sondern vielmehr rekombiniert, um den zentralen Fragestellungen gerecht werden zu können. Die Theorieansätze werden hier als begriffliche und perspektivische Plattformen genutzt, die nicht konkurrierend gegeneinander, sondern hintereinander gestellt werden, damit sie sich gegenseitig ergänzen können.

Dabei zeigt sich – losgelöst von dem Beobachtungsbereich des Tarif- und Arbeitsrechts –, dass die Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens insbesondere bei denjenigen wohlfahrtsverbandlichen Einheiten, die ergebnisverantwortlich Leistungen und Dienste organisieren, zu einer gesteigerten Relevanz betriebswirtschaftlicher Logiken und einer intensiveren Wahrnehmung von Effizienzgesichtspunkten führt. Auf dem Fundament eines „politisch inszenierten und regulierten Wettbewerbs“ (vgl. u.a. Olk 1999, S. 22) hat der sukzessive Einzug marktlicher Mechanismen in die Hintergrundbedingungen wohlfahrtsverbandlichen Handelns – die heute prinzipiell auch ein wirtschaftliches Scheitern von organisatorischen Einheiten vorsehen – eine Betonung egoistischer Kalküle und eigenwirtschaftlicher Interessen zur Folge, die dem Verbund bzw. dem engen Netzwerk „Wohlfahrtsverband“ eine Veränderung der Strukturen und eine interne Neuverteilung der Kompetenzen bringen werden. Neben der verstärkten Wahrnehmung von eigenen Steuerungsoptionen der ergebnisverantwortlichen verbandlichen Einheiten – insbesondere der großen und managementorientierten Einrichtungen, die u.a. zur Etablierung von branchenorientierten Arbeitsrechts- und Vergütungsregelungen tendieren – werden gleichzeitig auch gesamtverbandliche Integrationsleistungen und Anregungen zur „Reanimation“ (Leitbildentwicklung) oder zur Neudefinition (Qualitätsoffensive) der verbindenden Wertebasis gefordert.

Mit anderen Worten: Das wesentliche Element der Ökonomisierung, das als ein politisch inszenierter Anbieter- und Kostenwettbewerb bezeichnet werden kann, führt auf den Quasi-Märkten des Sozial- und Gesundheitswesens zu einer verstärkten Ausrichtung an egoistisch-rationalen Kalkülen, die – gewissermaßen als programmatisches Symbol dieser Entwicklung – mittels der formalen Abwertung des Kriteriums der Gemeinnützigkeit (in den Systemen der Entgeltfinanzierung) öffentlich und sichtbar wird. Auf der Ebene der einzelnen Wohlfahrtsverbände müssen neue Strategieoptionen gesucht werden, die ein zu antizipierendes bzw. sich abzeichnendes Auseinanderbrechen an verschiedenen Konfliktlinien verhindern.

Nach der Formulierung der zentralen Fragestellungen und dem – äußerst knappen – Ausblick auf einige Aspekte der Befunde bzw. der abschließenden Folgerungen lässt sich nun der grobe Aufbau dieser Ar-

beit einleitend beschreiben: Im Anschluss an diese Ausführungen wird auf die beiden Zentralbegriffe der Einführung eingegangen, d.h. in einem ersten Schritt werden einige wichtige Aspekte der wohlfahrtsverbandlichen Strukturen aufgezeigt (vgl. Kap. 1.2) und anschließend der Begriff der Ökonomisierung analysiert (vgl. Kap. 1.3), wobei dabei neben theoretischen Überlegungen insbesondere die konkreten Entwicklungen im Sozial- und Gesundheitswesen im Mittelpunkt stehen. Nach einer kurzen Einleitung zu den beiden – bereits benannten – Theorieansätzen (vgl. Kap. 1.4), an denen sich der weitere Aufbau dieser Arbeit orientiert, wird im nachfolgenden Hauptkapitel zuerst die korporatistische Perspektive eingenommen. Dies bedeutet, dass nach einer Erläuterung der Grundstrukturen des deutschen Wohlfahrtsstaates (vgl. Kap. 2.1) die Grundlinien des Korporatismus zuerst allgemein (vgl. Kap. 2.2) und anschließend mit Blick auf den Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens dargestellt werden (vgl. Kap. 2.3). Vor diesem Hintergrund können die facettenreichen historischen Entwicklungen der korporatistischen Beziehungen im System der Wohlfahrtspflege (vgl. Kap. 2.4) sowie die „Karrieren“ des damit verbundenen Leitprinzips der Subsidiarität (vgl. Kap. 2.5) geschildert werden. Die Ausführungen aus der korporatistischen Perspektive enden mit einer detaillierten Beschreibung der besonderen Inkorporierung der Wohlfahrtsverbände in wohlfahrtsstaatliche Strukturen (vgl. Kap. 2.6) und einer Erörterung der Frage, wie sich die Verflechtungsbeziehungen nach korporatistischem Muster in „quasi-marktlichen“ Strukturen verändern (vgl. Kap. 2.7).

Das dritte Hauptkapitel beschäftigt sich mit einigen auf die Wohlfahrtsverbände zu beziehenden Ergebnissen bzw. Ansätzen der Dritte Sektor- bzw. der Nonprofit-Forschung. Nach einer einleitenden ausführlichen Darstellung des Theorieansatzes und einer Reihe zentraler empirischer Befunde (vgl. Kap. 3.1) wird auf eine besondere These im Rahmen der Dritte Sektor-Forschung eingegangen, die insbesondere auf ein unterstelltes Steuerungs- und Kontrollversagen der Nonprofit-Organisationen und der Wohlfahrtsverbände rekurriert (vgl. Kap. 3.2). Dieses stellt gewissermaßen die Brücke zum Konzept des „intermediären Raumes“ dar, das nachfolgend erläutert wird und als Folie zur Analyse der Handlungswidersprüche bzw. Steuerungsbarrieren in den wohlfahrtsverbandlichen Strukturen dient. Auf diesem Fundament

können abschließend einige Modelle zur zukünftigen Gestalt der Wohlfahrtsverbände vorgestellt werden (vgl. Kap. 3.3).

Nach den vornehmlich theoriegeleiteten Teilen werden im vierten Hauptkapitel die Wandlungsprozesse des Tarif- und Arbeitsrechts analysiert. Nach einer knappen Schilderung der Ausgangssituation, die bereits bekannte Aspekte der Ökonomisierung auf die Modernisierungsbedarfe hinsichtlich des Arbeitsrechts fokussiert (vgl. Kap. 4.1), werden die arbeitsrechtlichen Strukturen der Einzelverbände dargestellt, wobei das Schwergewicht einerseits auf die beiden (mit Abstand) größten Verbände – Diakonie und Caritas – und andererseits auf die Verfahren, Modelle sowie Grundregeln zur Herstellung von „materiellem Recht“ gelegt wird (vgl. Kap. 4.2 und 4.3).<sup>11</sup> Darauf aufbauend werden einige zentrale Eckpunkte des Wandels bzw. der Arbeitsrechts-Reformen im Rahmen von Diakonie und Caritas analysiert (vgl. Kap. 4.4). Dabei fungiert das Thema Arbeitsrecht gewissermaßen als zentraler „Aufhänger“ oder „Anhaltspunkt“ zur Analyse von grundsätzlichen wohlfahrtsverbandlichen Wandlungsprozessen, die in den vorstehenden Hauptkapiteln bereits angesprochen wurden. Danach werden diese Befunde mit zunehmendem Abstraktionsgrad reflektiert (vgl. Kap. 4.5 und 5.1) sowie abschließend im Licht der beiden Theorieansätze und den theoretischen Ausführungen zum Phänomen der Ökonomisierung zusammenfassend kommentiert (vgl. Kap. 5.2).

Der Argumentationsgang dieser Arbeit, wie er sich auch in dem Aufbau und der Kapitelanordnung spiegelt, folgt dabei einem Prinzip der Annäherung an neue Sachverhalte und Gegenstände, das in analoger Weise – etwa im Bereich der Textinterpretation – als so genannter „hermeneutischer Zirkel“ oder besser als „hermeneutische Spirale“ bekannt ist. Das Vorgehen hinsichtlich der Wissensproduktion lässt sich als sukzessive Horizonterweiterung beschreiben, in der die jeweiligen Schrittstufen wesentlich durch die die Blickwinkel und Fra-

---

11 Dies hat zur Folge, dass die konkreten Regelungen bzw. Rechtsinhalte, deren Vergleich und Kommentar nicht im Mittelpunkt der Analyse stehen. Hinsichtlich der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Bestimmungen im Raum der kirchlichen Wohlfahrtsverbände sowie deren Auslegung aus juristischer Perspektive vgl. u.a. Hammer (2002); Richardi (2000).



geperspektiven vorgebenden Theorieansätze bzw. abstrakten Schlüsselthemen gebaut werden. Mit anderen Worten: Beginnend mit der Einleitung ist ein bestimmtes Verfahren gewählt worden, in dem das – in einem ersten Analyseschritt – Ausgesagte das Hintergrundwissen und die Basis für einen nachfolgenden Schritt darstellt. Dadurch wird eine Perspektivenvielfalt erreicht, die den mehrdimensionalen und z.T. ambivalenten Sachverhalten und Gegenstandsbereichen gerecht wird. Es erfolgt ein Wechselspiel zwischen Abstraktion und Plausibilisierung, zwischen theoretischer Reflexion und deskriptiver Darstellung der Praxis wohlfahrtsverbandlichen Handelns. Daraus entspringt eine besondere Gliederungssystematik, die sich eher an den gewählten Perspektiven als an den Beobachtungs- bzw. Analysegegenständen orientiert.<sup>12</sup>

## 1.2 DIE WOHLFAHRTSVERBÄNDE

Die Wohlfahrtsverbände sind lange Zeit von der sozialwissenschaftlichen Forschung vernachlässigt worden.<sup>13</sup> Erst mit dem Aufkommen

---

12 Folglich werden bestimmte zentrale Themen gewissermaßen durchgängig durch alle Kapitel (der ersten Gliederungsebene) behandelt und es stellt sich erst zum Schluss so etwas wie ein Gesamtbild dar. So sind beispielsweise aus mehreren Analyseperspektiven auch unterschiedliche Dimensionen der Organisation bzw. Organisationsprinzipien der Wohlfahrtsverbände auszumachen. Diese werden nicht additiv in einem separierten Abschnitt – etwa unter der Überschrift „Die Wohlfahrtsverbände“ – zusammengestellt, sondern vielmehr in mehreren inhaltlichen Kontexten an verschiedenen Stellen angesprochen. Durch diese Wahrung der perspektivischen Bezüge wird die theoretische Reflexion erleichtert. Ähnlich verhält es sich auch etwa mit der Darstellung bzw. Analyse der drei klassischen Steuerungsprinzipien zur Herstellung sozialer Ordnung (marktliche, staatliche und solidarische Steuerung), die nicht hintereinander und nicht in einem eigenen Abschnitt erfolgt.

13 Die hohe oder schwache Intensität und die Qualität der wissenschaftlichen Wahrnehmung bezogen auf diesen gesellschaftlichen Teilbereich erklärt sich auch aus dem Zustand der Theoriebildung, mit der dieser Bereich begrifflich erfasst werden kann. Das wissenschaftliche Interesse und die Theoriebildung, die den Möglichkeitsspielraum der Empirie eingrenzt und die terminologischen Instrumentarien der Analyse bereitstellt,

selbstorganisierter Initiativgruppen oder dem etwa gleichzeitig einsetzenden Diskurs um alternative Lösungsmöglichkeiten für den in die Krise geratenen Wohlfahrtsstaat gelangten auch diese Verbände in Deutschland für eine Phase ab Ende der 1970er-Jahre bis etwa Mitte der 1980er-Jahre in das Blickfeld wissenschaftlicher Wahrnehmung (vgl. u.a. Merchel 1991, S. 1ff.; Ebertz/Schmid 1987, S. 302f.). Der Charakter dieser Forschungen war fast ausschließlich deskriptiver Art, da ein klassifizierendes und kategorisierendes Bemühen im Vordergrund stand (vgl. Heimerl 1995, S. 9). Ein deutlicher Aufschwung in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit bzw. zu dem System der Freien Wohlfahrtspflege<sup>14</sup> und dessen Akteuren erfolgte etwa mit Be-

---

stehen in Wechselbeziehung zueinander. Für denjenigen gesellschaftlichen Bereich, der hier von Interesse ist, bedeutet die auf die Vergangenheit bezogene Diagnose eines Forschungsdefizits gleichfalls ein Theoriedefizit. Dieses Defizit wird in der letzten Zeit erst allmählich abgebaut. Dies bedeutet allerdings keineswegs, dass heute das empirisch fundierte Wissen zu den Wohlfahrtsverbänden und deren Betätigungsfeldern eine befriedigende Basis abgibt. Ganz im Gegenteil muss für diese besonderen Organisationen – wie für die sozialstaatlichen Strukturen und Arbeitsfelder insgesamt – nach wie vor von einer weitreichenden „Empirielücke“ ausgegangen werden. Dies hat nicht nur Effekte auf die Planungsprozesse der Wohlfahrtsverbände selbst, sondern zeigt auch Auswirkungen hinsichtlich politischer Prozesse. So ist in jüngster Zeit auch von den Bischöfen der Katholischen Kirche auf dieses strukturelle Defizit hingewiesen worden. Sie bemängeln, dass die gesellschaftliche Dauerbeobachtung und die Sozialstatistik im Gegensatz zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und zur Wirtschaftsstatistik nur wenig entwickelt sind. Obwohl die Gestaltungsverantwortung des Staates gerade im Bereich der Sozialpolitik vergleichsweise groß und unmittelbar ausfällt, fehlt es hier an politikrelevantem Wissen, das von einer unabhängigen Forschungsinfrastruktur bereitgestellt wird. Um dieses Wissensdefizit zu beheben, wird ein regelmäßig durchgeführter „Sozialstaats-TÜV“ gefordert (vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2003).

14 Der Begriff „Wohlfahrtspflege“ ist nur schwer zu fassen, da eine allgemein anerkannte Definition nicht existiert. Insbesondere eine eindeutige Abgrenzung vom Begriff der „Fürsorge“ erscheint aufgrund von etlichen Überschneidungen problematisch. Beide Termini haben allerdings eine unterschiedliche geschichtliche Bedeutung. Der Begriff „Wohlfahrtspflege“ geht in der Regel über Fürsorge hinaus und ist von den Leistungs-

ginn des letzten Jahrzehnts des zwanzigsten Jahrhunderts, wobei nunmehr auch analytisch und vermehrt nach einzelnen Verbänden und Organisationsebenen differenziert vorgegangen wurde.<sup>15</sup> Mittlerweile sind die Wohlfahrtsverbände – und insbesondere deren gegenwärtige und zukünftige Anforderungen – ein stetig wiederkehrendes Thema in den Fachzeitschriften<sup>16</sup> und Gegenstand von etlichen Buchpublikationen.<sup>17</sup>

In den folgenden Abschnitten werden wichtige Merkmale der Wohlfahrtsverbände bzw. des Systems der Freien Wohlfahrtspflege analysiert, die zum Verständnis der z.T. bereits angedeuteten und später behandelten Wandlungsprozesse notwendig sind. Dabei wird zuerst kurz auf die unterstellten multiplen gesellschaftlichen Funktionen der Wohlfahrtsverbände eingegangen (vgl. Abschnitt a). Anschließend werden Basisinformationen zur Aufbauorganisation (vgl. Abschnitt b) sowie zum Personal und dem Aufgabenspektrum (vgl. Abschnitt c) gegeben.

#### *a) Die gesellschaftlichen Funktionen*

Eine Erfassung der Funktion bzw. der Funktionsweise sowie der Strukturen der Wohlfahrtsverbände hat grundsätzlich mit der Schwierigkeit umzugehen, dass diese Organisationen eine äußerst komplexe

---

und Versorgungsgesetzen im System der sozialen Sicherung zu differenzieren, da die dort gewährten Leistungen nur einem begrenzten Kreis von Anspruchsberechtigten offenstehen. Wohlfahrtspflege ist dagegen prinzipiell auf alle Hilfsbedürftigen gerichtet, ohne diese Hilfe von Anspruchsvoraussetzungen abhängig zu machen (vgl. Heimerl 1995, S. 74).

15 Vgl. u.a. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung (1991; 1992); Eiffert (1993); Goll (1991); Hegner (1992); Loges (1994); Merchel (1989); Oliva/Oppl/Schmid (1991); Spiegelhalter (1990); Weuthen (1990) und die Überblicksdarstellungen beispielsweise in Ebertz/ Schmid (1987); Hamburger (1988).

16 Vgl. u.a. Backhaus-Maul (2000a); Bode (2002); Brückers (1999); Heinze/Schmid/Strünck (1997); Niedrig (2000); Spiegelhalter (1999; 2000); Steinbacher (2000); Wohlfahrt (1999).

17 Vgl. u.a. Falterbaum (2000); Grunwald (2001c); Heimerl (1995; 1996); Hermsen (2000); Hüdepohl (1996); Klug (1997); Lange (2001a); Meyer (1999); Nährlich (1998); Otnad/Wahl/Miegel (2000); Pabst (1996); Rauschenbach/Sachße/Olk (1995); Richter (2002).

Struktur aufweisen, die auch in dem Umstand begründet ist, dass die Wohlfahrtsverbände als multifunktionale Gebilde zu charakterisieren sind.<sup>18</sup> Auf der Grundlage des Selbstverständnisses der Wohlfahrtsverbände und unter besonderer Berücksichtigung des freiwilligen Engagements formuliert Weuthen (1990, S. 18) dementsprechend die Merkmale der Wohlfahrtsverbände folgendermaßen: „Freie Wohlfahrtsverbände lassen sich als gemeinnützige Dienstleistungsunternehmen charakterisieren, deren wesentliches Merkmal die Freiwilligkeit darstellt. Diese freiwilligen Zusammenschlüsse zeichnen sich durch Mitglieder aus, die ohne gesetzlichen Zwang in freier Initiative helfen und privat als freiwillige Helfer die Wohlfahrtspflege fördern. Daneben verfügen die freien Wohlfahrtsverbände über Merkmale pluralistischer Interessengruppen, inkorporierter Verbandsspitzen und stellvertretender Interessenvertretungen. Als normative Organisationen sind sie ihren Weltanschauungen, Traditionen und Sozialmilieus verpflichtet“ (vgl. ebenso die ähnliche Definition in Ebertz/Schmid 1987, S. 303). In der Literatur und mittlerweile von den Wohlfahrtsverbänden selbst (vgl. u.a. Arbeiterwohlfahrt Bundesverband 2003)<sup>19</sup> werden zumeist – in weiten Teilen parallel zu der gerade zitierten Definition – vier Funktionen herausgehoben und analysiert (vgl. Abb. 1). Diese vier häufig genannten und in die Abbildung aufgenommenen Rollenbeschreibungen bzw. Charakterisierungen bilden allerdings nur einen kleinen Ausschnitt aller Funktionen, die mit den Wohlfahrtsverbänden in Zusammenhang gebracht werden können. So werden beispielsweise als Arbeitgeber, als Empfänger von Spenden, als Fachverband oder als Marktteilnehmer andere handlungslogische Bezugspunkte (Verträge, Geldtransfers, Wissen, Marktmacht) und andere natürliche oder juristische Personen als logische Gegenüber (beruflich

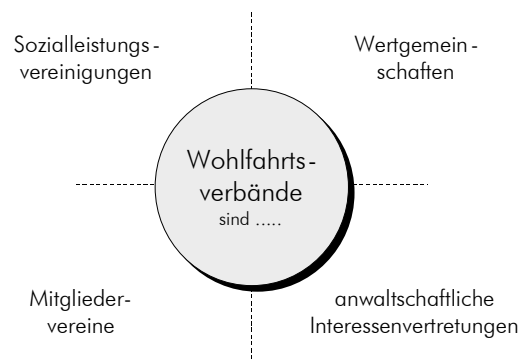
---

18 Vgl. u.a. Grunow (1995, S. 259); Olk (1995, S. 98ff.); Pabst (1996, S. 7ff.); Steinbacher (2000, S. 149ff.).

19 Diese Gleichzeitigkeit hinsichtlich der Erfüllung unterschiedlicher Funktionen wird von der AWO letztlich als Hindernis für eine „vereinfachende Subsumierung unter die Wettbewerbslogik“ betrachtet. Es ist von einem Spagat zwischen „Zweckverband“ und „Idealverein“, zwischen „Dienstleister“ und „Sozialbewegung“, zwischen „marktbezogenen Dienstleistungen“ und „ehrenamtlichem Engagement“ die Rede (vgl. Arbeiterwohlfahrt Bundesverband 2003, S. 12).

tätige ArbeitnehmerInnen, SpenderInnen, Professionen, Konkurrenten) relevant, die nur äußerst schwer unter die oben genannten Etiketten zu subsumieren sind (zu weiteren Funktionen vgl. u.a. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2002; Richter 2002, S. 93ff.).

Abb. 1: Die Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände



Mit Blick auf diese multiplen Funktionen wohlfahrtsverbandlicher Tätigkeit zeigt sich, dass sie nicht auf allen organisatorischen Ebenen bzw. in allen Diensten und Mitgliedsorganisationen und -einrichtungen in gleicher Weise und mit gleicher Intensität verfolgt werden. „Vielmehr sind diese zum Teil divergierenden Aufgaben und Funktionen im Verlaufe innerverbandlicher Differenzierungs- und Spezialisierungsprozesse auf unterschiedliche Ebenen und Organisationsbereiche verteilt worden“ (Olk 1999b, S. 20). Während etwa auf den unteren Ebenen der verbandlichen Aufbauorganisation die Dienstleistungsfunktion und/oder die Funktion der Bindung des freiwilligen Engagements dominiert, besitzt auf den oberen Ebenen insbesondere die interne Koordinierungs- und Servicefunktion sowie die Funktion der politischen Mitwirkung und Interessenvertretung Priorität.

*b) Die Aufbauorganisation<sup>20</sup>*

Die deutschen Wohlfahrtsverbände haben sich in der „Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege“ (BAGFW)<sup>21</sup> zusammengeschlossen und werden dementsprechend in ihrer Summe als „Freie Wohlfahrtspflege“ bezeichnet.<sup>22</sup> Zu diesem System der Freien Wohlfahrtspflege zählen also die sechs Wohlfahrtsverbände, d.h. alle ihre Einrichtungen und Dienste, ihre verbandlichen Gliederungen und die ihnen angeschlossenen Mitgliedsorganisationen sowie -verbände. Die Freie Wohlfahrtspflege „ist die Gesamtheit aller sozialen Hilfen, die auf frei-gemeinnütziger Grundlage und in organisierter Form in der

- 
- 20 Für den folgenden Abschnitt b und den sich daran anschließenden Abschnitt c wurden jeweils von mir selbständig verfasste Passagen aus Projektberichten bzw. Veröffentlichungen (vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach 2000; Liebig/Karla 2003) als Fundament genutzt, ergänzt und aktualisiert.
- 21 Die BAGFW fungiert auf der Grundlage des Konsensprinzips als Organ der Koordination im System der Freien Wohlfahrtspflege und als gemeinsame Interessenvertretung nach außen bzw. als „ideeller Gesamtlobbyist“ (vgl. Boeßenecker 1995) des Systems sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene.
- 22 Diese Bezeichnung bzw. die Exklusivität der folgenden Aufzählung wird i.d.R. aktuell nicht in Frage gestellt. Dennoch sind Einschränkungen anzumerken: So nennt etwa § 23 der Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (UstDV) insgesamt 11 anerkannte „Verbände der freien Wohlfahrtspflege“, bei denen ohne Nachprüfung davon auszugehen ist, dass sie der freien Wohlfahrtspflege dienen und entsprechende Steuervergünstigungen in Anspruch nehmen können. Zu dieser privilegierten Gruppe von Verbänden ist demnach etwa auch der Deutsche Blindenverband e.V. oder der Verband Deutscher Wohltätigkeitsstiftungen e.V. zu zählen (vgl. Uhl/Wieneke 1993, S. 361ff.). Weiterhin ist auch der Begriff des „Verbands“ nicht eindeutig zu definieren, da eine formale Begriffsauslegung – also die Zugehörigkeit zur Bundesarbeitsgemeinschaft – eine materiale Bestimmung, die allgemeinverbindlich nicht gegeben ist, nicht ersetzen kann (vgl. Neumann 1989, S. 30). Doch selbst die Anwendung einer materialen Bestimmung würde auf semantischer Ebene kaum zu terminologischer Klarheit beitragen. Spitzen- und Dachverbände von einer Vielzahl von Vereinen und Untergliederungen sind wiederum „nur“ Mitglieder anderer übergeordneter Vereine und Zusammenschlüsse, die diesen gegenüber Spitzen-, Dach- und Trägerverbandsfunktionen ausüben.

Bundesrepublik Deutschland geleistet werden. Freie Wohlfahrtspflege unterscheidet sich einerseits von gewerblichen – auf Gewinnerzielung ausgerichteten – Angeboten und andererseits von denen öffentlicher Träger. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege haben sich in sechs Spitzenverbänden zusammengeschlossen.... Gemeinsam ist allen, dass sie unmittelbar an die Hilfsbereitschaft und an die Solidarität der Bevölkerung anknüpfen. Sie wecken und fördern solche Kräfte und ermöglichen deren Entfaltung in gezielter und koordinierter Aktivität“ (Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege 1993, S. 9). Dem Prinzip der Gewinnmaximierung wollen die Verbände das „Prinzip des Mehr-Nutzens“ für die HilfeempfängerInnen gegenüberstellen. Auf diese Art und Weise definieren sich die Wohlfahrtsverbände in einer knappen Form selbst (vgl. u.a. Spiegelhalter 1999).

„Unter ‚Freier Wohlfahrtspflege‘ werden alle Dienste und Einrichtungen in freigemeinnütziger Trägerschaft verstanden, die sich in organisierter Form freiwillig und gemeinnützig auf den Gebieten der Jugend- und Familienhilfe, der Sozialhilfe und des Gesundheitswesens betätigen, um notleidenden oder gefährdeten Menschen zu helfen. Freie Wohlfahrtspflege wird aus eigenem Auftrag und aus eigenem Entschluss tätig. Sie ist unabhängig und in Zweck- und Zielsetzung nicht an Weisungen Dritter gebunden“ (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 1985, S. 11). Solche Charakterisierungen gehen über eine Bestimmung aufgrund organisatorischer Merkmale hinaus, d.h. es werden „innere“ Werte und Prinzipien der Wohlfahrtsverbände hervorgehoben; es erfolgt – mit anderen Worten – eine eher materielle statt einer eher formalen Begriffsauslegung.<sup>23</sup>

---

23 In ähnlicher Weise definiert etwa Neumann (1989, S. 30): „Wohlfahrtspflege ist die planmäßige, d.h. professionelle, auf Dauer angelegte und zweckgestaltete organisierte, zum Wohl der Allgemeinheit und nicht des Erwerbs wegen ausgeübte, vorbeugende oder abhelfende unmittelbare Betreuung wirtschaftlich, gesundheitlich oder infolge sonstiger sozialer Schwierigkeiten bedrängter Personen. Sie wird zum Wohl der Allgemeinheit ausgeübt, wenn sie nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet und nicht auf Mitglieder der betreuenden Einrichtung beschränkt ist und ohne Vorleistung erbracht wird. Wohlfahrtspflege ist frei, wenn ihre Träger keine Gebietskörperschaften sind und sie freiwillig ausgeübt wird. Ein Verband der freien Wohlfahrtspflege ist ein föderativer und überlokal mindestens auf der Ebene eines Bundeslandes organisierter Zusammen-

Dementsprechend wird der spezifische Beitrag der Freien Wohlfahrtspflege zum Gemeinwesen – im Unterschied zu marktlichen und staatlichen bzw. kommunalen sowie öffentlich-rechtlichen Trägern (z.B. den gesetzlichen Krankenkassen oder den Rentenversicherungsanstalten) – vielfach in folgenden Gesichtspunkten gesehen:

- in der Pluralität der Träger, die durch deren weltanschaulich unterschiedlich geprägte Motivationen und Zielvorstellungen gewährleistet wird;
- in der Weckung, Förderung und Entfaltung von freiwilligem Engagement bzw. Solidarität und Hilfsbereitschaft sowie
- in den vielfältigen Formen der Mitwirkung an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung, in denen demokratische Beteiligung oft besser möglich und erfahrbar ist als in gesellschaftlichen Großorganisationen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 1983, S. 11f.).

Entsprechend diesen besonderen Merkmalen, dieser „Pluspunkte“ gegenüber anderen gesellschaftlichen Akteuren im Sozialsektor, die die Verbände für sich in Anspruch nehmen, betrachten sie sich als „Gemeinwohl-Agenturen“. Dies bedeutet, dass sie ihre Überzeugungen und Werthaltungen in gestaltender Weise – als Partner der Politik oder als Anwalt von unterstützungsbedürftigen Personen – der Gemeinschaft zur Verfügung stellen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2002, S. 35f.).

Die Wohlfahrtsverbände sind von außen am deutlichsten auf der Ebene der Spitzenverbände zu erfassen. Im Normalfall ist dementsprechend davon auszugehen, dass sich „ein Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege mit seinen Untergliederungen und Mitgliedern in allen wesentlichen Aufgaben der Wohlfahrtspflege betätigt. Dabei erfüllt er Beratungs-, Planungs- und Koordinationsaufgaben, sowohl innerhalb des eigenen Verbandes als auch gegenüber anderen Verbänden, Organisationen und Gruppierungen sowie gegenüber den Kom-

---

schluss von Einrichtungen und Diensten, die freie Wohlfahrtspflege betreiben. Von diesem Zusammenschluss soll weiter gefordert werden, dass er ein Mindestmaß interner Organisationen aufweist und seine Mitgliedsinstitutionen alle sozialpädagogischen Hilfeformen, nämlich offene, halboffene und stationäre Hilfen anbietet.“



munen und den staatlichen Stellen und der allgemeinen Öffentlichkeit“ (Flierl 1992, S. 21). Diese zusammenfassende Definition ist eng an die Selbstbeschreibung der Spitzenverbände angelehnt. Als Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege werden die überregional und verbandsmäßig organisierten Zusammenschlüsse frei-gemeinnütziger Träger von Diensten und Einrichtungen verstanden: Ein Spitzenverband ist aufgrund der eigenen Selbstbeschreibung der BAGFW dadurch gekennzeichnet, dass ...

- seine Tätigkeit sich über das gesamte Bundesgebiet erstreckt;
- der Verband im gesamten Spektrum der Wohlfahrtspflege tätig ist;
- der Verband eindeutig und umfassend in organisationsrechtlicher Hinsicht als Zusammenschluss identifizierbar sein muss und in weltanschaulicher Hinsicht als Einheit gesehen werden kann;
- der Verband die Gewähr für eine stetige, umfassende und qualifizierte Arbeit sowie eine korrekte Verwaltung bietet (vgl. BAGFW 1985, S. 12f.).

„Die Binnenstruktur orientiert sich am System der regionalen und lokalen Verbandsgliederung (Landes-, Bezirks, Kreis- und Stadtverbände) sowie am Prinzip der Fachlichkeit (Ausschüsse). Eine horizontale Verknüpfung der einzelnen Wohlfahrtsverbände erfolgt auf den verschiedenen Ebenen der Verbandsgliederung in Arbeitsgemeinschaften...<sup>24</sup> Die Spitzenverbände sind ferner in überörtlichen Fachgremien (z. B. Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) vertreten. Außerdem sind sie vertikal mit verschiedenen Organisationen der Europäischen und Internationalen Sozialarbeit verbunden“ (Bauer 1996, S. 648). Das für die Wohlfahrtsverbände typische rechtsförmige Organisationsmittel ist

---

24 „Die Wohlfahrtsverbände arbeiten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene in Arbeitsgemeinschaften mit unterschiedlicher Bezeichnung zusammen. Sie stimmen dort ihre Haltung zu sozial-, jugend-, gesundheits- sowie anderen grundsätzlichen politischen Fragen und Vorhaben ab, beteiligen sich z.B. über Stellungnahmen und anderen Äußerungen an Diskussionen, versuchen sie in ihrem Sinne zu beeinflussen“ (Brauns 2000, S. 42).

der „eingetragene Verein“ (e. V.)<sup>25</sup>, obwohl auf der Ebene der Einrichtungen und Dienste, die nicht als Untergliederungen des Wohlfahrtsverbandes bzw. der Kirchen selbst, sondern als Mitglieder in freier Rechtsträgerschaft zu gelten haben, vermehrt auch andere Unternehmensformen anzutreffen sind, in besonderem Maße die gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) (vgl. u.a. Brückers 2000).<sup>26</sup>

Einer verbandsexternen Perspektive, die alle nationalen wohlfahrtsverbandlichen Zusammenschlüsse erfassen möchte, bietet sich ein äußerst unübersichtliches Bild, zu dem wesentlich ein föderalistisch strukturierter, an unterschiedlichen geographischen Grenzverläufen orientierter<sup>27</sup> und ein durch Fachverbände, inner- und interverbandlicher Arbeitsgemeinschaften und diversen Vereinigungen verschachtelter verbandlicher Aufbau beiträgt (vgl. u.a. Ottnad/Wahl/Miegel 2000, S. 18ff.). Unter dem Dach der Wohlfahrtsverbände versammeln sich heterogene Einrichtungen, bei denen allein die äußerst unterschiedlichen Größenverhältnisse (von Selbsthilfeeinrichtungen ohne hauptamtliche bzw. beruflich tätige Kräfte bis zu Organisationen mit mehr als 10.000 angestellten MitarbeiterInnen) ganz verschiedene Strukturen und Arbeitsweisen hervorbringen. Hinzu tritt bei mindestens vier Verbänden eine deutliche Verflechtungsbeziehung zu anderen kollektiven gesellschaftlichen Akteuren (Kirchen und Sozialdemokratie), die außerhalb des wohlfahrtsverbandlichen Tätigkeitsspek-

---

25 Auf der Ebene der Landesverbände bildet das Bayerische Rote Kreuz eine Ausnahme, das als Körperschaft des öffentlichen Rechtes organisiert ist.

26 So haben – bereits im November 1993 – von den 465 „Mitgliedern in freier Rechtsträgerschaft“ des Diakonischen Werkes Rheinland 298 (64%) die Rechtsform des eingetragenen Vereins; 21% firmierten als gGmbH, 7% als Stiftung, 5% als nicht-eingetragener Verein und 3% als alt-rechtlicher Verein. Neben diesen „Mitgliedern auf Antrag“ existierten 1993 879 „Mitglieder kraft Kirchengesetz“ (vgl. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland 1994).

27 Der DCV und das DW orientieren sich bei ihren regionalen Untergliederungen an den von der Katholischen bzw. Evangelischen Kirche vorgegebenen Grenzverläufen und nicht an Kreis- und Landesgrenzen.

trums agieren.<sup>28</sup> Diese mehr oder weniger von außen wahrzunehmenden Verbindungslinien lassen einen nebulösen Überschneidungsbereich, eine verbandliche „Zweitstruktur“ entstehen, die das Erscheinungsbild und die Leistungserbringung dieser Wohlfahrtsverbände z.T. entscheidend prägt.

Diese „Zweit- oder Doppelstruktur“ der beiden mit Abstand größten Verbände – die bei der wissenschaftlichen Beschäftigung und den „statistischen Vermessungen“ der Verbände häufig nur unzureichend Berücksichtigung findet – ist ein ganz wesentlicher Faktor bei der Analyse der Aufbaustruktur von Caritas und Diakonie. Unterhalb der bundesweiten Spitzenverbandsebene offenbart sich für diese Wohlfahrtsverbände jeweils eine heterogene, weitgehend uneinheitliche Struktur, die auf allen Stufen der Aufbauorganisation mannigfaltige Verbindungskanäle zu den entsprechenden verfassten Kirchen offenbart, die sowohl in der Vergangenheit als auch heute durchaus kontrovers diskutiert werden (vgl. Falterbaum 2000, S. 29ff.).<sup>29</sup> So sind beispielsweise auf der Seite der Caritas unterschiedliche Grade der Ein- und Anbindung der Diözesancaritasverbände, der Mitgliedseinrichtun-

---

28 „Die meisten Wohlfahrtsverbände verfügen über einen historisch gewachsenen sozialstrukturellen Unterbau und sind an eine gesellschaftspolitische Großorganisation (etwa Kirche oder Parteien) angebunden und partizipieren auch an deren Privilegien“ (Heinze 2000, S. 35). Dieser Aspekt wird an späterer Stelle – im Kontext der Diskussion um die wohlfahrtsverbandlichen Arbeitsrechtsregelungen – eine zentrale Rolle spielen (vgl. Kap. 4), wenn es um die besondere grundgesetzlich geregelte Stellung der Kirchen geht, in die die kirchlichen Wohlfahrtsverbände eingeschlossen sind. Hier erweist sich diese „Zweitstruktur“ – insbesondere aus der Perspektive der Einzeleinrichtungen – allerdings vielfach als ein „zweischneidiges“ Privileg.

29 „Von Bedeutung ist, dass der größte Umfang der von der institutionalisierten Caritas geleisteten Dienste (z.B. Sozialstationen) heute in der Regel auf übergemeindlicher Ebene organisiert wird und wesentlich der Unterstützung der Diözesancaritasverbände bedarf. Diese zentrale Organisationsstruktur hat fraglos erst den heutigen, hohen personellen und technischen Standard der lokalen Caritaseinrichtungen ermöglicht. Derzeit wird man aber auch der Schwächen dieser Doppelstruktur von Caritas und Kirche, die vor allem in den Gemeinden häufig besonders greifbar ist, bewußter“ (Falterbaum 2000, S. 49).

gen, der Orden oder der Fachverbände in das (weltweite) – eher hierarchisch aufgebaute – System der Katholischen Kirche zu konstatieren. Dort sind u.a. verschiedene Modelle des formalen, kirchenrechtlichen Status, unterschiedliche Aufsichtsrechte und Kompetenzen realisiert, auf die in Kap. 4 zum Teil unter dem Fokus Arbeitsrecht bzw. Arbeitsrechtsregelungskompetenz detaillierter eingegangen wird.

Trotz dieses offenkundig komplexen Aufbaus erscheinen die Wohlfahrtsverbände in weiten Bereichen der Außendarstellung – als Akteure in (neo-)korporatistischen Arrangements oder als Verhandlungspartner mit Finanzierungsträgern des Sozialsektors – als eine homogene Gruppe. Als Gegenpol zu der konzentrierten Verhandlungs- und Nachfragestellung staatlicher Agenturen und mit Blick auf die besonderen Strukturmerkmale des „Sozialmarktes“ werden die Verbände häufig als Kartell und deren Handlungsfeld als ein mit Privilegien ausgestattetes Oligopol charakterisiert (vgl. u.a. Brauns 2000; Heinze/Olk 1981; Monopolkommission 1998). Die Betonung der Umweltbedingungen und der Besonderheiten wohlfahrtsverbandlichen Handelns verdeutlicht in vielfacher Hinsicht die Konfliktlinien struktureller Art, mit denen die Verbände umzugehen haben (vgl. dazu auch die einleitenden Ausführungen zur Multifunktionalität). So stehen beispielsweise die Anforderungen, die den Organisationen aus der Förderung und Bündelung der Personalgruppe der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen erwachsen, in Entscheidungssituationen anderen relevanten Anforderungen und Optionen z.T. diametral gegenüber, so dass permanent Vermittlungsleistungen zu erbringen sind (vgl. Behr/Liebig 2002; Kap. 3.3).

Dieser Problembereich findet in der Literatur in verschiedenen Modellen Berücksichtigung. So ist etwa die Rede von dem grundsätzlichen Widerstreit zwischen Mandat und Mission (vgl. u.a. Pankoke 1998)<sup>30</sup>,

---

30 Mit Blick auf eine tragende Säule des deutschen Systems sozialer Hilfe – das Subsidiaritätsprinzip –, das wesentlich die besondere Stellung der Wohlfahrtsverbände begründet, formuliert Pankoke: „Subsidiarität bedeutet ... beides: nach unten im Verhältnis zu sozialen Notlagen betonen die verbandlich organisierten Freien Träger die besonderen Halte und Hilfen solidarischer Nähe; nach oben in ihrer Kostenregelung mit wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge beanspruchen die Verbände ihre Unterstützung durch öffentliche Subsidien. In dieser Doppelbindung zwischen

von der Notwendigkeit, sich gleichzeitig mit verschiedenen Medien und Bezugswerten auseinanderzusetzen (vgl. Effinger 1993a; Evers 1990) oder von der unvermeidlichen Vermittlung von Sozial- und Systemintegration (vgl. Olk/Rauschenbach/Sachße 1995; Streeck 1987). Auf diese Weise erscheint das Ehrenamt zwar als ein konstitutives Merkmal eines Wohlfahrtsverbands, das allerdings das Handeln der Verbände nicht (mehr) in besonders prägender Weise bestimmt (vgl. Beher/Liebig/Rauschenbach 2000, S. 35ff.). Die Schaffung der existenznotwendigen Kontextbedingungen für das Ehrenamt, einschließlich der Befriedigung der Ansprüche Ehrenamtlicher, stellt grundsätzlich nur eine Handlungsoption neben anderen dar, deren Vollzug Ehrenamtlichkeit gegebenenfalls behindert oder befördert.

*c) Das Personal und das Aufgabenspektrum*

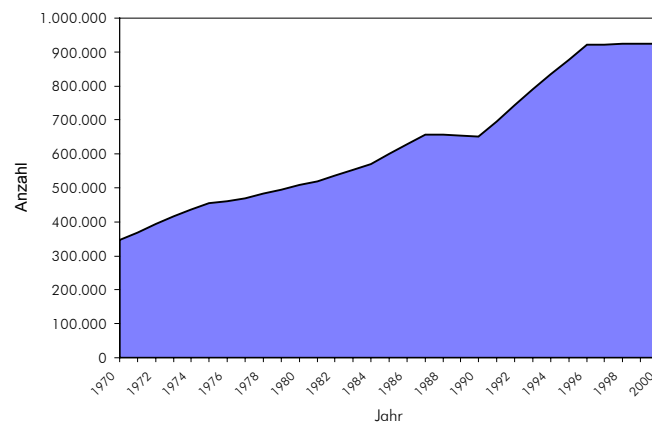
Auf der Grundlage der von der Bundesarbeitsgemeinschaft in unregelmäßigen Abständen herausgegebenen Daten zum System der Freien Wohlfahrtspflege kann in einer langfristigen Betrachtung – trotz z.T. erheblicher Zweifel an der Zuverlässigkeit der veröffentlichten Zahlen – der Globaltrend der wohlfahrtsverbandlichen Expansion aufgezeigt werden (vgl. Abb. 2). In der nachfolgenden Abbildung sind für den Zeitraum von 30 Jahren einerseits die wohlfahrtsverbandlichen Wachstumsphasen zu identifizieren und andererseits spiegelt sich darin auch die Übertragung des Wohlfahrtssystems der alten Bundesrepublik auf die Beitrittsländer wider. Die Daten ab dem Erhebungsjahr 1993 berücksichtigen das Personal in den neuen Bundesländern. Insgesamt ist die Beschäftigtenzahl im System der Freien Wohlfahrtspflege zwischen den Jahren 1970 und 2000 um annähernd 170 Prozent angestiegen (vgl. u.a. BAGFW – verschiedene Jahrgänge; Rauschenbach/Schilling 2001). Zum Stichtag 31.12.2000 waren in den Wohlfahrtsverbänden – nach eigenen Angaben – in Deutschland insgesamt etwa 1.165.000 Personen beschäftigt. Umgerechnet in Voll-

---

sozialem Engagement und wohlfahrtsstaatlicher Regulierung kommt es zu beziehungs- wie spannungsreichen Relationen zwischen Mandat und Mission, zwischen professioneller Kompetenz und solidarischem Engagement“ (Pankoke 1998, S. 260; vgl. Kap. 2.5).

zeitfälle<sup>31</sup> – wie in der folgenden Abbildung – bedeutet dies, dass das Arbeitsvolumen der Verbände ca. 925.500 „volle Stellen“ ausmacht.

Abb. 2: Beschäftigungsvolumen der Freien Wohlfahrtspflege (in Vollzeitfällen)<sup>1</sup>



*1 Zwischen den Erhebungszeitpunkten wurde eine gleichförmige Entwicklung unterstellt; die Daten für die neuen Bundesländer sind ab dem Jahr 1993 berücksichtigt*

*Quelle: BAGFW-Statistik (verschiedene Jahrgänge); eigene Berechnungen*

Diese langfristige Betrachtung der Beschäftigungsentwicklung im System der Freien Wohlfahrtspflege kann durch eine etwas detailliertere Analyse ergänzt werden, die in grober Weise unterschiedliche wohlfahrtsverbandliche Arbeitsfelder differenziert und so Verschiebungen sowie Veränderungen der Wachstumsdynamiken aufzuzeigen in der Lage ist. In den folgenden beiden Tabellen (Tab. 1 und Tab. 2) sind einerseits die langfristigen Entwicklungen (1970 bis 1993) der Beschäftigtenzahlen für die einzelnen wohlfahrtsverbandlichen Arbeitsgebiete in der alten Bundesrepublik nachgezeichnet und andererseits –

31 Die „Vollzeitfälle“ ergeben sich, indem zu der Anzahl der Vollzeitbeschäftigten die Hälfte der in Teilzeit tätigen Beschäftigten hinzugerechnet wird.

für Gesamtdeutschland von 1993 bis 2000 – die Verschiebungen zwischen den Arbeitsfeldern angegeben. Zu beachten ist hierbei, dass nun – im Gegensatz zu der Darstellung der langfristigen Gesamtentwicklung – die absoluten Beschäftigtenzahlen Berücksichtigung finden und keine Umrechnung auf Vollzeitfälle erfolgt ist.

Auf der Basis der für die BAGFW aggregierten wohlfahrtsverbandlichen Selbstangaben zu ihren Beschäftigten zeigen sich u.a. die folgenden Entwicklungen:

- In der alten Bundesrepublik sind insbesondere die Arbeitsgebiete der Behinderten- und der Altenhilfe zwischen 1970 und 1993 enorm gewachsen. Mit Steigerungsraten von fast 480% und fast 230% haben sich entsprechend deren Bedeutungen im Aufgabenspektrum der Wohlfahrtsverbände in starkem Maße verändert.
- Im Vergleich dazu weisen in Gesamtdeutschland ab dem Jahr 1993 – und insbesondere ab dem Erhebungsjahr 1996 andere Arbeitsgebiete die höchsten Wachstumsraten auf. Mit Ausnahme des Krankenhausbereichs liegen die Steigerungsraten für alle anderen „Branchen“ bzw. Sparten in diesem Zeitraum (1993 bis 2000) – z.T. deutlich – über der 20%-Marke. Zwischen den Jahren 1996 und 2000 ist es vor allem der – insgesamt recht unbedeutende – Bereich der „Aus-, Fort- und Weiterbildung“, dem mit 33,1% der größte Zuwachs bei den Beschäftigtenzahlen zugewiesen werden kann.
- Mit Ausnahme dieser Kategorie („Aus-, Fort- und Weiterbildung“) deutet der Vergleich hinsichtlich der Veränderungen zwischen 1993 und 1996 bzw. zwischen 1996 und 2000 auf eine gänzlich andere Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den letzten Jahren.
- In diesem Zeitabschnitt sind im Krankenhausbereich die absoluten Beschäftigtenzahlen sogar rückläufig. Trotz dieser Tendenz und einer entsprechenden Verkleinerung des Anteils an den Gesamtzahlen von 32% auf 27,3% ist dieser Bereich auch nach der letzten Erhebung noch immer der größte.
- Nach dem Krankenhausbereich sind in den Arbeitsgebieten der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Altenhilfe die meisten Personen beschäftigt. Zusammen kommt diesen drei Bereichen ein Anteil von fast 70% aller in wohlfahrtsverbandlichen Strukturen Beschäftigten zu.

Tab. 1: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege (nach Arbeitsfeldern; 1970-2000)

Arbeitsgebiete	Deutschland (West)		
	1970 (abs.)	1993 (abs.)	Veränd. '70:'93 (in %)
Krankenhaus	153.861	288.025	87,2
Jugendhilfe	97.512	169.117	73,4
Altenhilfe	49.970	166.007	232,2
Familienhilfe	31.646	59.748	88,8
Pers. i. bes. Notlag.	24.416	55.046	125,5
Behindertenhilfe	19.011	110.196	479,6
A., F.-, W.-bildung	12.338	10.322	-16,3
Insgesamt	381.754	858.461	120,8

Arbeitsgebiete	Deutschland (gesamt)				
	1993 (abs.)	1996 (abs.)	2000 (abs.)	Diff. 93:96 (in %)	Diff. 96:00 (in %)
Krankenhaus	300.394	341.798	317.516	13,8	-7,1
Jugendhilfe	183.401	231.823	256.732	26,4	10,7
Altenhilfe	185.392	217.765	237.577	17,5	9,1
Familienhilfe	69.062	85.541	89.447	23,9	4,6
Pers. i. bes. Notlag.	67.370	79.415	88.921	17,9	12,0
Behindertenhilfe	120.620	152.363	157.711	26,3	3,5
A., F.-, W.-bildung	11.166	12.338	16.425	10,5	33,1
Insgesamt	937.405	1.121.043	1.164.329	19,6	3,9

Quelle: BAGFW (versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen



Tab. 2: Anteile der Arbeitsgebiete der Freien Wohlfahrtspflege (1993 und 2000)

Arbeitsgebiete	1993		2000	
	Anzahl	Anteil (in %)	Anzahl	Anteil (in %)
Krankenhaus	300.394	32,0	317.516	27,3
Jugendhilfe	183.401	19,6	256.732	22,0
Altenhilfe	185.392	19,8	237.577	20,4
Familienhilfe	69.062	7,4	89.447	7,7
Pers. i. bes. Notlag.	67.370	7,2	88.921	7,6
Behindertenhilfe	120.620	12,9	157.711	13,5
A-, F-, W.-bildung	11.166	1,2	16.425	1,4
Insgesamt	937.405	100,0	1.164.329	100,0

Quelle: BAGFW (versch. Jahrgänge); eigene Berechnungen

### 1.3 DIE ÖKONOMISIERUNG

Wie bereits in den vorstehenden Ausführungen mehrfach angedeutet wurde, befindet sich das System der Freien Wohlfahrtspflege zurzeit in einem vielschichtigen Wandlungsprozess. Dabei – so die gängige Interpretation dieses Wandels – sind die Anstöße für diese Veränderungen weniger auf Initiativen des Systems selbst zurückzuführen, sondern folgen vielmehr Impulsen von außen (vgl. u.a. Christa 1999, S. 89). Entsprechend können die verbandlichen Veränderungen im Detail als mehr oder weniger adäquate Reaktionen oder Anpassungsprozesse auf neuartige Rahmen- bzw. Umweltbedingungen verstanden werden, die einerseits wesentlich auf Modifikationen von Sozialgesetzen beruhen und andererseits mit neuen Selbstkonzepten staatlicher Agenturen und Kostenträger im Sozial- und Gesundheitswesen einhergehen. Für das System der Freien Wohlfahrtspflege sind demzufolge politische, fiskalische und rechtliche Umsteuerungsprozesse relevant. Wenn diese vielfältigen Prozesse der Neuausrichtung durch einen Zentralbegriff benannt werden sollen, dann ist sehr häufig von der Ökonomisierung die Rede – auch wenn eine „analytisch-kategoriale Rekonstruktion“ des Begriffes bzw. des dahinter liegenden Konzeptes

noch aussteht (vgl. Kessl 2002).<sup>32</sup> Daher orientieren sich die folgenden Ausführungen und Analysen an diesem Zentralbegriff, die sich dem Sinngehalt des Wortes zuerst allgemein nähern und sich nachfolgend mit zentralen Facetten der Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens auseinandersetzen.

Hierbei geht es nach einer Benennung der Diskurse, die mit dem Begriff der Ökonomisierung verbunden sind (vgl. Abschnitt a), in einem ersten Analyseschritt darum, unter Berücksichtigung der Habermas'schen Terminologie von System und Lebenswelt einen theoretischen Anknüpfungspunkt für die Analyse von Handlungsrationitäten und Steuerungsmedien einzuführen und zu erläutern (vgl. Abschnitt b). Anschließend wird der Fokus auf den Ökonomisierungsdiskurs zum Sozial- und Gesundheitswesen verengt (vgl. Abschnitt c) und insbesondere auf das den Veränderungsprozessen zu Grunde liegende neue Leitbild einer „modernisierten“ wohlfahrtsstaatlichen Versorgung eingegangen (vgl. Abschnitt d). Damit sind die wichtigsten Motoren und Elemente der Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens angesprochen, so dass auf dieser Basis die (erwarteten) Effekte des Ökonomisierungsprozesses (vgl. Abschnitt e) und anschließend die Grundzüge sowie die Umsetzung der Modernisierung der Verwaltungen diskutiert werden, wobei insbesondere die Veränderungen der Kommunalverwaltungen unter dem Etikett der „Neuen Steuerung“ Berücksichtigung finden (vgl. Abschnitt f). Diese Überlegungen werden durch eine kurze Schilderung von Entwicklungen abgeschlossen, die einige zentrale Folgen der Ökonomisierung auf die

32 Auch hinsichtlich der zentralen Erscheinungsformen der Ökonomisierung, die unter dem Etikett der Privatisierung gefasst werden, kann Ähnliches festgestellt werden. So resümieren Kessl/Otto (2002, S. 129): „Die international zu beobachtende Privatisierung sozialer Dienstleistungen kann also analytisch als einheitlicher Prozess i.S. einer umfassenden Ökonomisierung des Sozialen beschrieben werden, ist aber empirisch hinsichtlich der unterschiedlichen Ausprägungs-, Verlaufs- und Konzeptionsformen erst noch zu rekonstruieren.“ Beispielsweise versteht Richter (2002, S. 15) Privatisierung im Bereich der Sozialpolitik „als Strategie der Entstaatlichung, d.h. [als *d.V.*] eine Übertragung von sozialen Aufgaben und z.T. auch der Verantwortung für diese an den privaten Sektor, v.a. aber als eine Strategie der Etablierung vom Anbieterwettbewerb im Sozial- und Gesundheitssektor.“

wohlfahrtsverbandlichen Organisationen betreffen (vgl. Abschnitt g). Diese geben gewissermaßen einen einführenden Überblick über die wohlfahrtsverbandlichen Reaktionsweisen auf die gravierenden Reformen der (politischen) Rahmenbedingungen im Sozial- und Gesundheitswesen. Nach dieser mehrdimensionalen Auseinandersetzung mit dem Zentralbegriff der Ökonomisierung erfolgt eine vertiefende Analyse mit dem „Markt“ – also mit demjenigen gesellschaftlichen Koordinationsmechanismus, der im Zuge des Ökonomisierungsprozesses an Bedeutung gewinnt. Dies bedeutet, dass einerseits das Marktgeschehen, seine Funktionen aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht sowie seine spezifischen Vorteile gegenüber alternativen Mechanismen (vgl. Kap. 1.3.1) und dass andererseits die strukturellen Begrenzungen des Markts thematisiert werden (vgl. Kap. 1.3.2).

*a) Zum allgemeinen Bedeutungsgewinn des ökonomischen Denkens und Handelns*

„Ökonomisierung“ ist ein gewaltiger Begriff, der sich in vielfältigen Diskursen zu gesellschaftlichen Entwicklungen mit unterschiedlichen Bedeutungen und Konnotationen wiederfindet. Er verweist auf bestimmte Grundtatbestände gesellschaftlichen Handelns, die – in kategorisierender und abstrahierender Absicht – mit den Termini Ökonomie bzw. Ökonomik benannt werden.<sup>33</sup> Grundsätzlich bezeichnet

---

33 Grundsätzlich wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf die Unterscheidung zwischen Ökonomie (als Bezeichnung für einen gesellschaftlichen Bereich, in dem gewirtschaftet wird) und Ökonomik (als Begriff für eine bestimmte Betrachtungsweise, die auf wirtschaftlichem Denken gründet) hingewiesen. Dies alleine deutet darauf hin, dass mit dem Fokus auf den Ökonomisierungsprozess nicht nur die gewissermaßen materialisierten Phänomene von Wichtigkeit sind, sondern auch die Prinzipien oder die normativen Kriterien, die das menschliche Handeln steuern. „Das ökonomische Prinzip, die Ökonomik, gilt eben nicht nur für die Ökonomie, die Wirtschaft. Es bietet seine Erkenntnis- und Entscheidungsregeln vielmehr überall dort an, wo Probleme zu lösen sind, die sich aus der Knappheit der verfügbaren Ressourcen ergeben, das heißt wo ökonomische Probleme zu lösen sind. Und diese stellen sich bei jeder Art menschlichen Handelns ein“ (Gründiger 1988, S. 46). Angewendet auf den Bereich der Sozialen Arbeit bedeutet dies, dass von einer „Ökonomik

Ökonomisierung ein dynamisches Geschehen bzw. einen Prozess und weist infolgedessen auf Veränderung hin. Gleichzeitig wird mit dem Einsatz dieses Begriffes die Veränderungsrichtung angegeben, wobei höchst Unterschiedliches als in Veränderung begriffen wird: Für die von der Ökonomisierung betroffenen Bereiche, Personen, Handlungszusammenhänge bzw. Organisationen gewinnen ökonomische Phänomene und/oder Handlungsweisen an Bedeutung; die Wertigkeit von alternativen Phänomenen und/oder Handlungsweisen, die nicht wirtschaftlichen Kalkülen entsprechen, nimmt tendenziell ab. Es lässt sich einerseits ein Technologietransfer ausmachen – wobei im Lichte der Ökonomisierung vornehmlich die Sphäre des industriellen Wirtschaftslebens als gebende Instanz innerhalb der einseitig angelegten Transportsequenzen betrachtet wird<sup>34</sup> – und andererseits ein „Kulturtransfer“ diagnostizieren, der für eine Ausweitung der in der ökonomischen Sphäre gebräuchlichen Handlungsmaximen in andere Sphären sorgt.

So ist der Begriff Ökonomisierung in Verbindung mit etlichen Thesen, Analysen und Themen zu sehen: Er wird beispielsweise genutzt, um Aussagen zu der fortschreitenden Rationalisierung der Industrienationen, dem Vordringen neoliberaler Politikkonzepte, den Folgen der Globalisierung oder der sich weltweit ausbreitenden Gesellschaftsordnung nach nordamerikanischem bzw. europäischem Muster zu ma-

---

Sozialer Arbeit“, die der Frage nach dem wirtschaftlichen Umgang mit knappen Ressourcen folgt und nicht mit einer Reduzierung der Sozialen Arbeit auf ökonomische Aspekte gleichzusetzen ist, eine Perspektiven-erweiterung erwartet wird, die letztlich eine Qualitätssteigerung zur Folge hat (vgl. Finis Siegler 1997, S. 11ff.).

- 34 Bei der hier intendierten Veränderung scheint es sich allerdings vielfach nicht um eine einseitige Beziehung zu handeln. Mit Blick auf die Beziehungen zwischen den gesellschaftlichen Sphären der Ökonomie und der Sozialen Arbeit weist Strunk (1995, S. 12) in vereinfachender und plakativer Weise auf diese Parallelentwicklung hin: „Wir erleben einerseits die Ökonomisierung der Sozialarbeit (wachsende Überlegungen zur Effektivität und zur Effizienz der Sozialarbeit); andererseits wandern zunehmend soziale Themen in die Ökonomie. Verkürzt ausgedrückt: Die Sozialarbeit wird kapitalistischer, der Kapitalismus wird sozialer. Die Felder Ökonomie und Soziales bewegen sich aufeinander zu und überlagern sich teilweise.“

chen (vgl. u.a. Brühl u.a. 2001). Dabei ist der Stellenwert und die ihm zugeschriebene Erklärungskraft des Begriffs höchst unterschiedlich: Manchmal fungiert er als zentraler Ausdruck, der vielfältige Entwicklungen zusammenführt, bisweilen wird er eher beiläufig und unspezifiziert als Ursache von Veränderungsprozessen angegeben und gelegentlich steht er in Konkurrenz zu anderen Begriffen – wie etwa Privatisierung, Kommerzialisierung, Monetarisierung oder Vermarktlichung – oder wird synonym zu diesen gebraucht.

Obwohl von Ökonomisierung zumeist mit einem kritisch-ablehnenden Unterton die Rede ist, steht dieser Ausdruck bisweilen auch etwa für einen Zugewinn an persönlichen Freiheitsgraden oder für eine adäquate Reaktion auf ein Übermaß an Bürokratisierung und Verrechtlichung. Andererseits wird er vielfach genutzt, um eine – populär aufbereitete – „Fundamentalkritik“ an identifizierten Veränderungsprozessen auf den Punkt zu bringen, die den Bedeutungsgewinn des ökonomischen Denkens und Handelns anprangert (vgl. u.a. Forrester 1997). Dabei wird u.a. in grundsätzlicher Weise gegen den Universalismus des Marktgeschehens argumentiert, der beispielsweise auch dafür sorgt, das sich die kulturelle Basis unserer Gesellschaft auflöst (vgl. u.a. Jünger 1998) oder aber eine besondere Form der Selbstdisziplinierung auf individueller Ebene einstellt (vgl. u.a. Strasser 2001).<sup>35</sup>

Zur theoretischen Reflexion dieses allgemein beschriebenen und hier als Ökonomisierung etikettierten Phänomenenkomplexes soll im Folgenden kurz auf die Analysen von Habermas zur „Mediatisierung bzw. Kolonialisierung der Lebenswelt“ im Horizont seiner Theorie des kommunikativen Handelns eingegangen werden. Dieses Theoriegebäude bietet sich in diesem Zusammenhang vor allem deshalb an, weil einerseits nicht nur den Orientierungen der Handelnden (wie etwa bei Max Weber), sondern auch den Bedingungen und Formen der Handlungskoordination ein zentraler Stellenwert zuerkannt wird, und andererseits – darauf aufbauend – Transfers bzw. Verlagerungsprozesse hinsichtlich verschiedener Typen der Handlungskoordination be-

---

35 Beispielsweise sieht Strasser (2001, S. 34f.) eine Tendenz der „Zurichtung des Menschen zum Funktionselement des Marktes“ der den Prozess der „Selbst-Optimierung“ in die Individuen hinein verlegt, die sich permanent durch die Brille ihrer möglichen Verwender betrachten und bewerten.

gründet und in ein umfassendes Konzept eingebaut werden.<sup>36</sup> Auf diese Weise kann es gelingen, insbesondere das, was einführend als „Kulturtransfer“ als eine Seite der Ökonomisierung bezeichnet wurde und vielfach eher nebulös beschrieben wird, einer theoretischen Analyse zugänglich zu machen. Außerdem bilden für Habermas die Formen der Handlungskoordination bzw. die Mechanismen der sozialen Integration den zentralen Bezugspunkt seiner Analysen – damit geraten auch die so genannten Steuerungsmedien und die entsprechenden Steuerungslogiken ins Blickfeld, auf die auch in dieser Arbeit immer wieder rekurriert wird, und denen ein wichtiger analytischer Stellenwert zukommt.<sup>37</sup>

---

36 Außerdem wird an einigen folgenden Stellen wieder auf Habermas bzw. auf seine theoretischen Analysen Bezug genommen, so dass sich hier im ersten Kapitel einführende Bemerkungen anbieten (vgl. u.a. die Ausführungen zu der Unterscheidung von Sozial- und Systemintegration in Kap. 3.3).

37 Im Rahmen steuerungstheoretischer Diskurse, in denen sich bis heute akteur- und systemtheoretische Perspektiven und Ansätze mit relativ großem Abstand gegenüberstehen, kann dieser Ansatz von Habermas auch als (beschränkter) Vermittlungsansatz verstanden werden. Die Unterschiede der beiden angesprochenen Theorieschulen zum Thema Steuerung offenbaren eine Differenz in der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung, die grundsätzlichen Charakter besitzt, so dass u.a. separierte Begriffsapparate vorliegen und auch eigene Theoriediskurse beobachtet werden können. Mit dieser Gegenüberstellung spiegelt sich ein häufig behandelte „theoretischer Dualismus“ wider, der seine Basis in zwei unterschiedlichen Geschichten soziologischer Theoriebildung hat (vgl. u.a. Schimank 1996, S. 205ff.). Der Widerspruch der Akteurtheorien zur Theorie der Selbstorganisation sozialer Systeme liegt darin begründet, dass sie das Paradigma der Selbstreferenz grundsätzlich ausschließen und einen operativen Eingriff von Systemen in ihre Umwelt als möglich ansehen. Mit der Perspektive auf einer systemtheoretischen Basis wird der grundlegende kausale Bezug von Handlung und Handlungszusammenhang gewissermaßen auf den Kopf gestellt: „Die Bedingungen und Grundlagen von Handlungen erklären sich aufgrund ihrer Einbettung in einen umfassenderen Kontext (System), während im anderen Fall versucht wurde, diesen Kontext durch die Analyse individueller Handlungsentscheidungen zu rekonstruieren“ (Bendel 1993, S. 14). Soziale Zusammenhänge sind somit unabhängig von den individuellen Intentionen

*b) Die Mediatisierung der „Lebenswelt“*

Der Bezug zu der Theorie des kommunikativen Handelns kann und soll hier nicht in der Weise erfolgen, dass dieser Ansatz mit all seinen Bausteinen und Facetten oder Weiterentwicklungen dargestellt wird. Dies wäre notwendig, wenn diese Theorie – und damit auch ihre Terminologie – die zentrale Plattform für die weiteren Analysen der Wohlfahrtsverbände betreffend abgeben würde. Dies ist allerdings nicht der Fall. Es verhält sich eher so, dass die folgenden Ausführungen – wie eben bereits angedeutet – ihren Wert hinsichtlich der spezifischen Fragestellungen dieser Arbeit vor allem darin besitzen, dass sie einerseits einige basale soziale Mechanismen im Rahmen der Herstellung von sozialer Ordnung bzw. Steuerung erklären, und andererseits diese in einen stringenten Zusammenhang zu einer gesellschaftstheoretischen Analyse stellen. Insbesondere aufgrund dieser zweiten Funktion kann an späterer Stelle im Kontext der Detailanalysen zu den Wohlfahrtsverbänden und der beiden genutzten Theorieansätze des Korporatismus und des Dritten Sektors eine weitgehend begründete und bruchlose Verbindung zu Konzepten der Modernisierung, Rationalisierung oder etwa Bürokratisierung hergestellt werden. Eine weitere Konsequenz dieser engen Verknüpfung von Gesellschafts- und Kommunikationstheorie bei Habermas ist auch darin zu sehen, dass seine – im Folgenden dargestellten – Aussagen und Analysen zu den Steuerungsmedien (Geld, Macht, Solidarität) und deren Genese gewissermaßen kommunikationstheoretisch „geerdet“ sind. Auf diesem Fundament geraten Idealtypen von Steuerung ins Blickfeld, auf die an verschiedenen Stellen dieser Arbeit wieder Bezug ge-

---

der beteiligten Akteure, es existieren grundsätzlich zwischen autopoietisch geschlossenen Systemen keine Übertragungsleistungen. Was im Steuerungsprozess als Input von außerhalb der Grenzen des eigenen Systems wahrgenommen wird, ist in Wahrheit nur im System selbst konstruierte Information. Die Kontroversen zu einem handlungs- bzw. akteurtheoretischen Modell liegen somit in der Frage nach der Zurechenbarkeit von Steuerungsereignissen begründet (vgl. u.a. Bendel 1993; Beyme 1991; 1995; Luhmann 1989; Willke 1987a; 1987b; 1995).

nommen wird.<sup>38</sup> Diese Typen sind zwar anschlussfähig für andere identifizierte Formen von Steuerung (etwa über Professionalität oder Netzwerke bzw. korporatistische Strukturen), die besondere Leistungen in bestimmten Arrangements bzw. Settings hervorbringen, sie sind allerdings auf einer abstrakteren Analyseebene zu identifizieren.<sup>39</sup> Da bereits die Auseinandersetzung mit dem Begriff der „Ökonomisierung“ von einem solchen theoretischen „Andockpunkt“ profitieren kann, sind die Ausführungen zur Theorie des kommunikativen Handelns – mit dem Fokus auf die Funktionen und Gefahren des so genannten „Mediatisierungsprozesses“ – in diesen Zusammenhang gestellt.

Im Mittelpunkt der Habermas'schen Theoriebildung steht die grundlegende duale Trennung von Handlungsorientierungen der handelnden Subjekte. Zwei spezifische den Handlungen immanente Rationalitätsformen führen zu der Unterscheidung von kommunikativ (verständigungsorientiert) und instrumentell (erfolgsorientiert) ausgerichteten Handlungen. Dieser Trennung auf der Handlungsebene entspricht auf der abstrakteren Ebene des Gesellschaftlichen die Dualität der beiden Konstrukte Lebenswelt und System, die heute nebeneinander existieren, sich zwar wechselseitig entlasten, aber auch miteinander konkurrieren.<sup>40</sup> „Während der Mechanismus der Verständigung die Hand-

---

38 „Moderne Gesellschaften verfügen über drei Ressourcen, aus denen sie ihren Bedarf an Steuerungsleistungen befriedigen können: Geld, Macht und Solidarität“ (Habermas 1985b, S. 12).

39 Insofern sind auch die Aussagen zu den korporatistischen Verflechtungsstrukturen im Sozial- und Gesundheitswesen (vgl. Kap. 2), in denen die kollektiven Akteure Wohlfahrtsverbände eingebettet sind, zwar als besonderer Beziehungstyp zur Steuerung sozialpolitischer Aufgaben und Programme zu verstehen; allerdings erscheint es angebracht, zur Analyse der Funktionsweise dieses Beziehungstyps wiederum auf Macht und strategische sowie verständigungsorientierte Handlungsweisen zurückzugreifen.

40 Habermas führt diese Konstrukte in einer spezifischen Weise ein, d.h. er übernimmt sie „nicht einfach aus den Theorietraditionen der strukturell-funktionalen Systemtheorie (Parsons, Luhmann) bzw. den phänomenologischen Ansätzen der verstehenden Soziologie (Weber, Schütz)... Mit dem Vorschlag, Gesellschaften zugleich als Lebenswelt und als System zu konzipieren, entlastet Habermas beide Theoriekonstrukte von dem



lungsorientierung der Angehörigen einer Lebenswelt konsensorientiert aufeinander abstimmt, werden durch den systemischen Mechanismus (etwa des Marktes) lediglich die Handlungsfolgen, d.h. der Handlungs-output über funktionale Vernetzungen nicht-normativ, effizienzorientiert koordiniert“ (Rauschenbach/Treptow 1999, S. 94).

Mit Lebenswelt ist der Horizont gemeint, über den die kommunikativ Handelnden zumeist unbewußt verfügen, in dem sie gewissermaßen ein Reservoir von zumeist unerschütterbaren Überzeugungen finden, das die Grundüberzeugungen prägt und aus dem sich die Deutungsprozesse herleiten (vgl. u.a. Restorff 1997, S. 59ff.). „Konstitutives Moment dieses Lebensweltkonzepts ist die Annahme, dass die Lebenswelt, in der sich die Handelnden immer schon bewegen, im wesentlichen aus ‚Wissen‘ besteht, auf dessen Grundlage die Einzelnen handeln, das heißt, ihre Deutungen von Handlungssituationen vornehmen und anschließend ihr Handeln aufbauen“ (Gripp 1984, S. 93). Diese Wissenspotenziale repräsentieren also eine Form von präreflexiven Hintergrundannahmen. Die Lebenswelt stellt somit die Bedingung der Möglichkeit von Verständigung überhaupt dar, sie ist „gleichsam der transzendente Ort, an dem sich Sprecher und Hörer begegnen“ (vgl. Habermas 1985a, S. 192) und Verständigung über etwas in der objektiven, sozialen oder subjektiven Welt stattfindet. Dieses Konzept der Lebenswelt geht über das Verständnis des phänomenologischen Lebenswelt-Ansatzes (Husserl, Schütz) hinaus, indem es neben den Prozessen der kulturellen Reproduktion und Er-

---

Anspruch, jeweils allein eine umfassende Gesellschaftstheorie begründen zu müssen“ (Rauschenbach/Treptow 1999, S. 93). Nach Ansicht von Habermas kranken nämlich beide Ansätze bzw. die darauf aufbauenden Theorien der Moderne daran, dass sie jeweils die „paradoxe Natur“ der Interferenzen zwischen mediengesteuerten Subsystemen und lebensweltlichen Strukturen nicht erkennen, indem sie ihren Fokus nur auf jeweils einen Pol beschränken und die daraus gewonnenen analytischen Befunde „überverallgemeinern“ (vgl. Habermas 1985a, S. 552ff.). Dementsprechend führt beispielsweise die „Anwendung“ der theoretisch gewonnenen Konstrukte von System und Lebenswelt bei Habermas auch dazu, dass die Analyse der gesellschaftlichen Pathologien – unter dem Etikett „Kolonialisierung der Lebenswelt“ – weder allein auf die Systemrationalitäten noch auf die Rationalitäten des Wissens erkenntnis- und handlungsfähiger Subjekte zurückgeführt wird.

neuerung des kulturellen Wissens auch die Phänomene bzw. Prozesse der Solidarität, gesellschaftlichen Integration, Sozialisation und personalen Identität in der Sphäre der Lebenswelt verankert.<sup>41</sup>

System meint das komplementäre Gegenüber der Lebenswelt, das sich allerdings erst im Laufe der gesellschaftlichen Modernisierung bzw. der sozialen Evolutions- und Gesellschaftsgeschichte herausgebildet hat. Evolutionstheoretisch spricht Habermas von einer Entkopplung von Lebenswelt und System.<sup>42</sup> Ursprünglich waren die Bereiche des menschlichen Handelns bzw. der Naturereignisse so wenig voneinander getrennt wie Tatsachenwissen und moralisches Wissen. Mit der Ausdifferenzierung unterschiedlicher Erfahrungsbereiche vollzog sich parallel auch eine Trennung von erfolgsorientiertem und moralischem Handeln. Der evolutionäre Vorteil dieser Entwicklung besteht darin, dass sich die Bereiche hinsichtlich der Ansprüche von Handeln und Denken gegenseitig entlasten. Voraussetzung für diesen Entkopplungsprozess ist das Phänomen der „Rationalisierung der Lebenswelt“. Die als irreversibel begriffene Genese der sich aus dem logisch und historisch Primären der Lebenswelt entwickelnden Systeme werden als ein „Prozess soziokultureller Evolution konzipiert, in deren Verlauf symbolische und materielle gesellschaftliche Reproduktion sich zu selbständigen, autonomen Handlungssphären entkoppeln“ (Müller-Jentsch 2002, S. 621).

41 „Unter dem funktionalen Aspekt der Verständigung dient kommunikatives Handeln der Tradition und der Erneuerung kulturellen Wissens; unter dem Aspekt der Handlungs koordinierung dient es der sozialen Integration und der Herstellung von Solidarität; unter dem Aspekt der Sozialisation schließlich dient kommunikatives Handeln der Ausbildung von personalen Identitäten. Die symbolischen Strukturen der Lebenswelt reproduzieren sich auf dem Wege der Kontinuierung von gültigem Wissen, der Stabilisierung von Gruppensolidarität und der Heranbildung zurechnungsfähiger Akteure“ (Habermas 1985, S. 208f.).

42 Diese Entkopplung aus der Lebenswelt macht zur Analyse des neu Entstandenen auch eine Perspektiven-Erweiterung und ein zusätzliches Begriffsgehäuse notwendig: „Die kommunikativ strukturierte Lebenswelt bedarf, je mehr sich ihre materielle Reproduktion erweitert und differenziert, um so eher einer die kontraintuitiven Aspekte der Vergesellschaftung erschließenden systemtheoretischen Analyse“ (Habermas 1985a, S. 447).

Die Institutionalisierung von Handlungszusammenhängen, die mittels Macht oder Geld medial konstituiert werden, sind als erste Form einer Verlagerung zwischen zwei Typen der Handlungskoordination zu betrachten, deren Dynamik darin zu sehen ist, dass verständigungsorientiertes durch erfolgsorientiertes Handeln ersetzt wird. Damit ist ein Auslagerungsprozess angesprochen, der seine Basis in der Option der Lebenswelt besitzt, Rationalitätsstrukturen zu entwickeln.<sup>43</sup> Diese Entwicklung ist an einen Trend zur Motiv- und Wertgeneralisierung gekoppelt. Die Generalisierungen bedeuten, dass sich Motive und Werte immer mehr als allgemein geteilt und formal ausgestaltet präsentieren. Das heißt, sie lösen das kommunikative Handeln von konkreten und überlieferten normativen Verhaltensmustern und erhöhen die Notwendigkeit, sich auf sprachliche Konsensbildungsprozesse einzulassen. Damit wird allerdings das unbewusste lebensweltliche Hintergrundwissen tendenziell zu einem hinterfragbaren, kritisierbaren und damit letztlich aushandelbaren Wissensbestand und verliert den Charakter des Selbstverständlichen und Nicht-Hintergehbaren.

Die Rationalisierung der Lebenswelt bedeutet also, dass Bestandteile der Lebenswelt für Diskussion und Aushandlung freigesetzt werden. Dadurch entstehen in der Lebenswelt Spielräume zur Ausgestaltung von Subsystemen zweckrationalen Handelns, was einer Trennung von verständigungs- und erfolgsorientiertem Handeln gleichkommt. In der Nachfolge dieser Differenzierung in der lebensweltlichen Sphäre kann das erfolgsorientierte Subsystem letztlich abgekoppelt werden, da dort eine Umstellung der Handlungskoordination auf entsprachlichte Kommunikationsmedien erfolgt (vgl. u.a. Gripp 1984, S. 95ff.).<sup>44</sup> Analy-

---

43 Bereits bei M. Weber war das Phänomen der Rationalisierung mit zwei parallel angelegten Aspekten verbunden: Einerseits geht es um eine „Entzauberung der Welt“ durch die zunehmende kognitive Beherrschung der Wirklichkeit mittels immer präziserer Theorien und eines wachsenden Einsatzes der Ratio. Andererseits ist dieses Phänomen auch mit der praktischen Beherrschung der Wirklichkeit verbunden, die eine Entwicklung zu einer immer besseren (effizienteren) Abstimmung der Mittel auf ihre Zwecke durchmacht. Zur theoretischen Weiterentwicklung dieses Ansatzes vgl. u.a. Loo v.d./Reijen v. (1997).

44 „Durch die Auflösung normativer Strukturen und die Enttraditionalisierung kommunikativen Handelns wird der Prozess der Verständigung mit steigendem Koordinationsbedarf belastet. Andererseits entstehen auf

tisch formuliert: Die Option der Lebenswelt, Rationalitätsstrukturen entwickeln zu können, führt dazu, dass der Prozess der Motiv- und Wertegeneralisierung auf die Spitze getrieben wird, indem sich generalisierte, entsprachlichte Kommunikationsmedien herausbilden, deren Nutzung keine verständigungsorientierten Handlungen mehr bedürfen. „Macht“ und „Geld“ sind für Habermas die wichtigsten Kommunikationsmedien.

Eine „Umpolung der gesellschaftlichen Integration auf sprachunabhängige Steuerungsmedien und damit eine Ausgliederung auf formal organisierte Handlungsbereiche“ (Habermas 1985a, S. 470) bringt allerdings nicht nur eine kommunikative Entlastung, sondern birgt auch die Gefahr einer so genannten „Kolonialisierung“ der Lebenswelt. Die Verselbständigung gesellschaftlicher Subsysteme optimiert zwar die Effekte des jeweiligen Handelns, hat allerdings auch zur Folge, dass die partikularen Interessen ohne Rücksicht auf das Gesamtinteresse verfolgt und verteidigt werden. „Diese Entwicklung ist zu fassen als das Ersetzen von sprachlich fundierter Zielsetzung und Mittelwahl durch entsprachlichte Steuerungsmedien: für den Bereich der Ökonomie: Geld – für den der Politik: Macht. Die entsprachlichten Steuerungsmedien haben den Vorteil, effizient und unbefragt zu funktionieren, aber den Nachteil, Zielsetzungen und Folgen teils längerfristig zu verschleiern, teils der Diskussion zu entziehen (Sachzwang).<sup>45</sup> Einziger Maßstab für Handeln und Denken ist der Erfolg, gemessen an den immanenten Maßstäben der (Sub)systeme“ (Reijnen, v. 1986, S. 171f.). Während auf der Seite des Systems bzw. der Systeme (Wirtschaft und politisch-administratives System) die Medien Geld und Macht bzw. in

---

Zweckrationalität beruhende Organisationen, die Handeln nicht mehr über Verständigungsprozesse, sondern über Geld und Macht koordinieren. Die Lebenswelt wird zur Handlungskoordination dann nicht mehr benötigt“ (Restorff 1997, S. 68).

- 45 „Diese Medien versagen in Bereichen der kulturellen Reproduktion, der sozialen Integration und der Sozialisation; sie können den handlungskordinierenden Mechanismus der Verständigung in diesen Funktionen nicht ersetzen. Anders als die materielle Reproduktion der Lebenswelt kann deren symbolische Reproduktion nicht ohne pathologische Nebeneffekte auf die Grundlage systemischer Integration umgepolt werden“ (Habermas 1985a, S. 476f.).

eingeschränkter Weise Recht die Form der Handlungen bestimmt, wird auf der Seite der Lebenswelt (mit den Komponenten der Privatsphäre und der politisch-kulturellen Öffentlichkeit) die Integration über Formen der Solidarität kommunikativ sichergestellt (vgl. Müller-Jentsch 2002, S. 621f.; Kap. 3.1.2).

Je weiter sich die systemischen Zusammenhänge um die Steuerungsmedien entwickeln, je komplexer die formal organisierten Handlungsbereiche werden, desto größer wird parallel die Abhängigkeit der Lebenswelt von den Systemimperativen. „Da die Systeme sich nur über Steuerungsmedien zu ihrer Umwelt in Beziehung setzen können, müssen die Handlungen der Lebenswelt so transformiert werden, dass die von Systemen adaptiert werden können.... Dies ist der funktionale Kern, der eine institutionelle Verankerung der Steuerungsmedien in der Lebenswelt notwendig macht“ (Rauschenbach/Gängler 1999, S. 139). Dies bedeutet, dass sich bestimmte Bereiche der Lebenswelt den entsprechenden Medien anpassen müssen – beispielsweise den Medien Geld und Macht, was damit den Boden für die Prozesse der Monetarisierung bzw. der Bürokratisierung bereitet. Dieser als „Mediatisierung“ bezeichnete Prozess kann sozialpathologische Formen annehmen: „Am Ende verdrängen systemische Mechanismen Formen der sozialen Integration auch in jenen Bereichen, wo die konsensabhängige Handlungskoordination nicht substituiert werden kann: also dort, wo die symbolische Reproduktion der Lebenswelt auf dem Spiel steht“ (Habermas 1985a, S. 293). Es findet somit eine systemisch induzierte Kolonialisierung der Lebenswelt statt. Die Rationalisierung der Lebenswelt bereitet den Boden für eine Form der Systemintegration, die mit der verständigungsorientierten Integration konkurriert und sogar desintegrierend in die Lebenswelt eingreifen kann (vgl. Restorff 1997, S. 69).

Habermas (1985a, S. 232f.) erkennt darin die „unaufhaltsame Ironie des weltgeschichtlichen Aufklärungsprozesses: die Rationalisierung der Lebenswelt ermöglicht eine Steigerung der Systemkomplexität, die so hypertrophiert, dass die losgelassenen Systemimperative die Fassungskraft der Lebenswelt, die von ihnen instrumentalisiert wird, sprengen.“ Mit anderen Worten: Es findet eine Kolonialisierung d.h. eine „Zerstörung der Lebenswelt durch die Unterwerfung humaner Handlungsdimensionen und Wertvorstellungen unter die Systemimpe-

native“ (Reijen, v. 1986, S. 172) statt. Die Subsysteme, die mittels ihrer entsprachlichten Medien der Steuerung bzw. Handlungskoordination – gewissermaßen parasitär – von den Potenzialen der Lebenswelt zehren, wenden sich in zerstörerischer Manier gegen die Lebenswelt. Diese Prozesse der Zerstörung, die Habermas auch als pathologisch bezeichnet, sind nun – wie beschrieben – mit bestimmten Entwicklungen verbunden worden, die einerseits die Rationalisierung der Lebenswelt und andererseits die wachsende strukturelle Differenzierung der Gesellschaft als Faktoren berücksichtigen. Die als Kolonialisierung etikettierten Deformationen, die zusammengefasst als Sinn- und Freiheitsverluste gekennzeichnet werden können, sind allerdings keineswegs als unvermeidliche und notwendige Nebenfolgen dieser beiden Faktoren zu verstehen, sondern diese entwickeln sich nur unter bestimmten strukturellen Rahmenbedingungen: „Nicht die Ausdifferenzierung und eigensinnige Entfaltung der kulturellen Wertsphären führen zur kulturellen Verarmung der kommunikativen Alltagspraxis, sondern die elitäre Abspaltung der Expertenkulturen von den Zusammenhängen kommunikativen Alltagshandelns. Nicht die Entkopplung der mediengesteuerten Subsysteme, und ihrer Organisationsformen, von der Lebenswelt führt zu einseitiger Rationalisierung oder Verdinglichung der kommunikativen Alltagspraxis, sondern erst das Eindringen von Formen ökonomischer und administrativer Rationalität in Handlungsbereiche, die sich der Umstellung auf die Medien Geld und Macht widersetzen, weil sie auf kulturelle Überlieferung, soziale Integration und Erziehung spezialisiert sind und auf Verständigung als Mechanismus der Handlungskoordination angewiesen bleiben“ (Habermas 1985a, S. 488).<sup>46</sup> Mit anderen Worten: Von Kolonialisierung

---

46 In dem begrifflichen Gehäuse dieses theoretischen Ansatzes lassen sich vielleicht die an späterer Stelle noch anzusprechenden Entwicklungen, die die Handlungen und Strukturen des Staates bzw. der Verwaltung im Allgemeinen und der wohlfahrtsstaatlichen Agenturen im Besonderen betreffen, in der folgenden Weise deuten (vgl. Habermas 1985a, S. 403ff.): Die Wahrnehmung von Tendenzen der Kolonialisierung, die in der Sprache des auf Macht basierenden Subsystems (Bürokratie) beispielsweise als Modernisierungslücken, mangelnde Kundenorientierung oder Managementdefizite thematisiert werden, führen zu einem gravierenden Mangel an Legitimation. Da allerdings – im Gegensatz zum Medium Geld –

kann nur dann gesprochen werden, wenn die „Mediatisierung“ der Lebenswelt durch Systemimperative – als Folge der Entkopplung von Lebenswelt und System – in zerstörerischer Weise in die symbolische Reproduktion der Lebenswelt eingreift, die von verständigungsorientiertem Handeln „lebt“ (vgl. ebd., S. 452 oder S. 539).

Nach dieser kurzen Schilderung der für die Fragestellungen dieser Arbeit wichtigen theoretischen Analysen und Thesen im Gehäuse einer Theorie des kommunikativen Handelns bleibt der Frage nachzugehen, ob auf dieser Plattform eine theoretische Annäherung an das Gelingen kann, was in diesem Kapitel als „Ökonomisierung“ (des Sozial- und Gesundheitswesens) gefasst wird. Der Nutzen in dieser Hinsicht ist eher ein indirekter. Habermas hat zwar seine allgemeinen Analysen ebenso wie die Tendenz der Kolonialisierung mehrfach auch in Bezug zu sozialstaatlichen Phänomenen expliziert<sup>47</sup>, dennoch bleibt grundsätzlich festzustellen: „In welcher Form sich allerdings eine Kolonialisierung überhaupt in realen Lebenszusammenhängen nachweisen lässt und ab welchem Punkt die Mediatisierung in eine Kolonialisierung umschlägt, ist für Habermas eine in theoretischer Hinsicht unklare Frage“ (Rauschenbach/Gängler 1999, S. 141).

---

Legitimation für das Steuerungsmedium Macht eine notwendige Vertrauensgrundlage darstellt, wird der Versuch unternommen, die analog zum Steuerungsmedium Geld gestalteten Strukturen des Subsystems auszuweiten. Dies kann allerdings prinzipiell dort nur suboptimal passieren, wo Macht als ein besonderer entsprechlicher Mechanismus der Handlungskoordination einerseits die Deckung (durch Zwangsmittel) und andererseits der rechtlichen Normierung (in Gestalt von Amtsinhaberschaft) bedarf.

- 47 Allerdings kommt im Gegensatz zu dem Prozess der Bürokratisierung bzw. Verrechtlichung, in dessen Verlauf das entsprechende Steuerungsmedium Macht bzw. Recht an Tragweite gewinnt (vgl. u.a. Kap. 2.1), der Entfaltung des Steuerungsmediums Geld nicht die gleiche Bedeutung bei der Illustration seiner abstrakten Gedanken zu. Insofern wird der Monetarisierungsprozess im Rahmen der Ausführungen zur Theorie des kommunikativen Handelns Anfang der 1980er-Jahre vernachlässigt. Zum Nutzen einer Anwendung des Habermas'schen Theorieansatzes für die Soziale Arbeit vgl. u.a. Niemeyer (1987); Rauschenbach/Gängler (1999); Rauschenbach/Treptow (1999).

Mit den Habermas'schen Ausführungen zur Kritik der funktionalistischen Vernunft lässt sich gewissermaßen der Kern eines Ökonomisierungsprozesses in einer an eine Gesellschaftstheorie anschlussfähige Weise und in der eben eingeführten Terminologie fassen: Ökonomisierung erscheint dementsprechend als eine fortschreitende Mediatisierung der Lebenswelt, in deren Verlauf bislang verständigungsorientierte sprachlich vermittelte Kommunikation durch geldorientierte Strukturen ersetzt wird. Dadurch gewinnen ein an den Handlungsfolgen ausgerichtetes Handeln und eine funktionale, formale Vernetzung der Handelnden an Bedeutung, was eine vermehrte Orientierung der Akteure an partikularen Interessen mit sich bringt.<sup>48</sup> Es findet eine Umpolung der gesellschaftlichen Integrationsformen zu Gunsten derjenigen Mechanismen statt, die mit dem Subsystem der marktlichen Steuerung und dem generellen Wert des „(Eigen-)Nutzens“ verbunden sind. Ökonomisierung ist somit in einem ersten Zugang als ein Prozess zu verstehen, der einerseits die Komplexität und praktische Reichweite eines Subsystems erhöht und andererseits in die Wissensstrukturen und Deutungsmuster der Handelnden eingreift, indem sich neue Abhängigkeiten entwickeln und damit verstärkt am Geld bzw. Markt ausgerichtete Koordinationsformen sowie Logiken die Handlungen bestimmen. Soweit diese Prozesse der Ökonomisierung die symbolische Reproduktion der Lebenswelt durch diese Systemimperative ersetzen, könnte nach Habermas von einer „Kolonialisierung der Lebenswelt“ gesprochen werden.<sup>49</sup>

---

48 Unter Berücksichtigung neuerer Veröffentlichungen von Habermas resümiert Zürcher (1998, S. 12): „Die Ausführungen Habermas' machen deutlich, dass die kommunikativ strukturierte Lebenswelt bzw. die zivilgesellschaftlichen Vereinigungen durch den Prozess zunehmender Ökonomisierung, der natürlich stets eine Entwicklung in Richtung Ungleichheit bedeutet, in ihrem Bestand bedroht sind.“

49 In diesem Zusammenhang werden die Versuche und die darauf basierenden kontrovers geführten Diskussionen – auf die allerdings hier nicht im Detail eingegangen werden soll – interessant, die sich mit der Funktion des Sozial- und Gesundheitswesens bzw. der sozialen Hilfe im Rahmen einer systemtheoretischen Perspektive befassen (vgl. Bommers/Scherr 1996; Kleve 1997). Hieraus lassen sich wertvolle Anhaltspunkte für eine Untersuchung des Mediatisierungs- und eines möglichen Kolonialisierungsprozesses im Kontext der sozialen Hilfe gewinnen. Nach Baecker



(1994) lässt sich auch die „Soziale Hilfe“ als ein Funktionssystem im systemtheoretischen Sinne betrachten. Das „Funktionssystem der Sozialhilfe“ als Ergebnis einer ausdifferenzierten modernen Gesellschaft betreut mittels des Codes Helfen versus Nichthelfen die Inklusionsprobleme der Bevölkerung, die von anderen Funktionssystemen nicht mehr aufgegriffen und wohlfahrtsstaatlich nicht betreut werden können. „Das System der sozialen Hilfe ist durch die Unterscheidung von Helfen und Nichthelfen binär codiert. Helfen ist der positive Wert, der immer dann, wenn er vorkommt, Anschlussmöglichkeiten für weitere Hilfe indiziert.... Nichthilfe ist der negative Wert, der Reflektionswert, der es einerseits ermöglicht, alle Formen sonstiger Kommunikation daraufhin abzusuchen, ob dort nicht Ansatzpunkte für Defizitkompensation, also für Hilfe bestehen, und es andererseits auch erlaubt, jedes Vorkommen von Hilfe als kontingent und damit auch als abschließbar, beendbar zu beschreiben“ (ebd., S. 100). Das Funktionssystem verfügt über beide Möglichkeiten, nämlich zu helfen oder nicht zu helfen, und sichert in eben dieser Verfügung seine eigene Schließung. Das Besondere des Funktionssystems der Sozialen Hilfe ist die Konfrontation mit dem Problem, dass es seine eigenen Leistungen nicht aus eigener Kraft, sondern nur dank des Problemnachschubs aus der gesellschaftlichen Umwelt fortführen kann. „Ähnlich wie sich die Medizin mit Defiziten des Körpersystems beschäftigt, handelt es sich auch bei der Sozialarbeit um ein ‚parasitäres‘ System, das von den Defiziten anderer Systeme lebt“ (Halfar 1998, S. 8). Interessant in diesem Zusammenhang ist ebenfalls, dass Baecker für das System der „Sozialhilfe“ eine grundsätzliche Differenzierung in Funktionssystem und Organisationssystem vorschlägt. Damit kann z.B. zwischen der Codierung des Funktionssystems und den Programmen von Organisationen unterschieden werden. Erst Organisationen machen die Unterscheidung zwischen Helfen und Nichthelfen „entscheidungsfähig“, indem sie diese als Zielwerte auf ihrer Programmebene einführen. Die Frage, ob in bestimmten Fällen geholfen oder nicht geholfen wird, kann nicht auf der Ebene des Funktionssystems entschieden werden, sondern ausschließlich auf der Ebene der Organisationen. Die Programme und damit auch die Organisationen sind prinzipiell austauschbar, da es auf dieser Ebene um die Realisierungsformen von Helfen oder Nichthelfen geht, die die Existenz des Systems nicht in Frage stellen. Auf der Analyseebene der Programme können sich einzelne Organisationen verschiedene Ziele setzen, die etwa die Zahlungsfähigkeit, die Liebesfähigkeit, die Machtansprüche, die Glaubensstärke oder das Selbstvertrauen fördern. Damit erscheinen die

*c) Zur Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens*

Nach diesem ersten, eher allgemeinen Zugang zum Begriff bzw. Phänomen der Ökonomisierung sollen diese Überlegungen spezifiziert und mit dem gesellschaftlichen Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens in Verbindung gebracht werden. Wie bereits mehrfach angedeutet, wird vielfach zur Beschreibung und Kennzeichnung derjenigen Veränderungen, die das Sozial- und Gesundheitswesen insbesondere seit etwa Anfang der 1990er-Jahre durchmacht, der Begriff der Ökonomisierung genutzt. Er scheint in diesem Zusammenhang sogar häufiger verwendet zu werden als in den oben einleitend zur Illustration genannten anderen inhaltlichen Kontexten. Die Ursache für diese häufige Nutzung ist wahrscheinlich darin zu sehen, dass von den Akteuren dieses gesellschaftlichen Bereichs die Veränderungen besonders deutlich wahrgenommen werden, da der Bedeutungsgewinn des ökonomischen Handelns und Denkens in einem Feld stattfand bzw. stattfindet, das sich lange Zeit weitgehend nach anderen Kriterien und Logiken organisierte (vgl. u.a. die einleitenden Ausführungen).

Eine Sichtung des Gebrauchs des Begriffs der „Ökonomisierung“ zur Charakterisierung der Wandlungsprozesse verdeutlicht, dass dieser in der fachlichen Auseinandersetzung keineswegs einheitlich genutzt wird; es sind deutliche Differenzen hinsichtlich des Verständnisses und Gebrauchs dieses Etikettes zu erkennen. Insbesondere zu den Fragen nach den von der Ökonomisierung betroffenen Phänomenen (Denken, Handeln, Arbeitsbedingungen, Logiken, Instrumente, Konzepte, Abläufe etc.) und nach dem korrespondierenden Gegenstandsbereich liefert die Literatur bislang wenig Einheitliches. So ist beispielsweise die Rede von der ...

- „Ökonomisierung des Sozialen“ (vgl. u.a. Diakonisches Werk 1998; Grunwald 2001c; Kessl/Otto 2002; Olk 2001; Wendt 2000; Wilken 2000);
- „Ökonomisierung der Sozialarbeit“ (vgl. u.a. Christa 1999; Krölls 1996; Strunk 1995);
- „Ökonomisierung Sozialer Arbeit“ (vgl. u.a. Gaitanides 2000; Lange 2000; Maier 1995);

---

Organisationen offen für eine Wahrnehmung außerhalb des binären Codes Helfen und Nichthelfen.

- „Ökonomisierung des Sozialsektors bzw. -bereichs“ (vgl. u.a. AWO Bundesverband 2003; Kulbach 2000; Schmieder 1996; Wohlfahrt 1999a);
- „Ökonomisierung des Dritten Sektors“ (vgl. u.a. Hermsen 2000);
- „Ökonomisierung des Fürsorgewesens“ (vgl. u.a. Döbler 1997);
- „Ökonomisierung des Gesundheitswesens“ (vgl. u.a. Gerlinger 2002a);
- „Ökonomisierung der Wohlfahrt(slandschaft)“ (vgl. u.a. Berger 1999; Heinze 2000);
- „Ökonomisierung des sozialen Dienstleistungssektors“ (vgl. u.a. Dahme/Wohlfahrt 2000b) oder der
- „Ökonomisierung der Dienstleistung“ (vgl. u.a. Heinze/Schmid/Strünck 1997).<sup>50</sup>

---

50 Diese Uneindeutigkeit der Begriffsverwendung taucht allerdings nicht nur in diesem Zusammenhang als Problem auf. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die z.T. hier aufgezählten begrifflichen Werkzeuge der Analyse und die Gegenstandsbereiche der empirischen „Vermessung“ zwar große Schnittflächen, im Detail allerdings ebenso nicht zu vernachlässigende Differenzen aufweisen. Dieses Problem ist insbesondere bei der Definition, Eingrenzung und quantitativen Bestimmung des „Dritten Sektors“ zu beachten und wird entsprechend an späterer Stelle nochmals angesprochen werden (vgl. Kap. 3). In dem Zusammenhang dieses Kapitels und bezogen auf den zentralen Beobachtungsgegenstand dieser Arbeit – nämlich das System der Wohlfahrtsverbände – kann allerdings auf eine detaillierte Auseinandersetzung mit dieser Uneindeutigkeit verzichtet werden, da die Wohlfahrtsverbände – als bestimmter und abgegrenzter organisatorischer Komplex – mit jeder der hier durch die verschiedenen Begriffe identifizierten Perspektiven ins Blickfeld rücken. Um dennoch einer „terminologischen Beliebigkeit“ zu entgehen, sollen im weiteren Verlauf dieses Kapitels – soweit wie möglich – die Begriffe „Sozial- und Gesundheitswesen“ bzw. „Sozial- und Gesundheitssektor“ Verwendung finden, wenn eine Benennung von Arbeitsbereichen, Arbeitsfeldern bzw. gesellschaftlichen Sektoren oder Aufgabenbereichen angebracht ist. Dies ist sinnvoll, da sich – wie bereits angedeutet – die Stoßrichtungen und Effekte der politischen und rechtlichen Ursachen für den Ökonomisierungsprozess auf eben jene Bereiche, Felder bzw. Sektoren beziehen und eben nicht primär auf bestimmte Organisationskomplexe oder etwa Berufsgruppen.

Diese Vielzahl der Bezugsgrößen für den Begriff der Ökonomisierung deutet auch darauf hin, dass Differenzen hinsichtlich der unterstellten Wirkmechanismen dieses Veränderungsprozesses bestehen. Daher sind die Aussagen zum Ökonomisierungsprozess im Detail und in der Zusammenschau zu untersuchen. Dies soll im Folgenden passieren, wobei es hier nicht in erster Linie darum geht, die unterschiedlichen Ansätze, Thesen oder Perspektiven herauszuarbeiten oder zu vergleichen, sondern vielmehr darum, Befunde auf dem Fundament des eben eingeführten theoretisch hergeleiteten Verständnisses zu kombinieren. Mit Blick auf die zentralen Fragestellungen dieser Arbeit wird nachfolgend der Begriff des Sozial- und Gesundheitswesens als das logische Gegenüber zur Ökonomisierung verwandt. In den kommenden Abschnitten wird auf die Ursachen der Veränderungsprozesse, auf das modifizierte Leitbild der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung, auf die erwarteten Effekte der Ökonomisierung und auf die Modernisierung der Verwaltungen eingegangen. Eine Auswahl zu den organisatorischen und personalpolitischen Folgen dieser Entwicklungen im Handlungsrahmen der Wohlfahrtsverbände vervollständigt diese Analysen.

Als Ursachen der politischen, fiskalischen bzw. rechtlichen Umsteuerungen unter der Formel der „Ökonomisierung“, die jeweils „neue ökonomische Erfordernisse“ (Wilken 2000, S. 13) hervorbringen, lassen sich beispielsweise – in plakativer Form – die folgenden allgemeinen Entwicklungen identifizieren (vgl. u.a. Wendt 2000, S. 61ff.; Wohlfahrt 1999a, S. 3ff.):<sup>51</sup>

- Die Beendigung des globalen Ost-West-Konfliktes; der sich verschärfende Standortwettbewerb als Facette der Globalisierung, in dessen Nachfolge die staatlich verordneten Sozialleistungen als Kostenfaktor wahrgenommen werden (vgl. Kap. 2.1.1).

---

51 In dem „neuen Licht“, das diese – für die Fragestellung dieses Kapitels gewissermaßen übergeordneten – Wandlungsprozesse werfen, erscheint das traditionelle System der Wohlfahrtsproduktion als dringend modernisierungsbedürftig. Entsprechend sehen sich die Wohlfahrtsverbände einer Vielzahl von „institutionellen Misstrauensvorschüssen“ (vgl. Wilken 2000, S. 12) ausgesetzt, die jeweils spezifische Ansatzpunkte zur Kritik fokussieren und aufgreifen.

- Der europäische Integrationsprozess, genauer: die Einbeziehung des Dienstleistungssektors in den durch das Gemeinschaftsrecht bestimmten Bereich, durch den deutsche Sonderregelungen – wie etwa das Subsidiaritätsprinzip – den Harmonisierungsbestrebungen zum Opfer fallen (vgl. Kap. 2.5).
- Die sich langfristig vollziehenden Umbrüche in der Arbeitswelt, die sowohl in einer gesellschaftlichen Dimension (Stichworte: Massenarbeitslosigkeit; „Dienstleistungsgesellschaft“) als auch auf der Organisationsebene (Flexibilisierung; neuartige Beschäftigtenstruktur) und der individuellen Ebene (prekäre Beschäftigung; Erosion des „Normalarbeitsverhältnisses“) nachhaltige Veränderungen mit sich bringen (werden) (vgl. Kap. 4.5).
- Die prekäre Finanzierungssituation der öffentlichen Haushalte – insbesondere auf kommunaler Ebene.
- Die sich abzeichnenden facettenreichen Umbrüche, die mit dem demographischen Wandel verbunden sind.
- Neue ordnungspolitische Leitformeln – etwa zu den Schlüsselbegriffen bzw. Programmformeln eines „privat-public-partnership“, eines „aktivierenden Staates“ oder des Neoliberalismus –, die beispielsweise zu einer neu definierten Leistungstiefe öffentlicher Wohlfahrtsproduktion oder zu einem Abbau der Diskriminierung privat-gewerblicher Unternehmen führen.

Die durch das Etikett der „Ökonomisierung“ charakterisierten Veränderungen vor dem Hintergrund der eben aufgelisteten „Globaltrends“ werden als sozialpolitische Umsteuerungen wahrgenommen und z.T. als „Systemwechsel“ mit weitreichenden Auswirkungen auf die aktuelle und zukünftige Entwicklung des Sozial- und Gesundheitssektors interpretiert: Es verändern sich „grundlegend die Beziehungsstrukturen zwischen Leistungsträgern (früher Kostenträger), Leistungserbringern und Nutzern. Der Systemwechsel erhöht den Legitimations- und Effizienzdruck für alle, die soziale Dienstleistungen mit öffentlichen Mitteln oder Vergütungen erbringen“ (Wittenius 1998, S. 335). Die Veränderungen der Beziehungen zwischen den staatlichen und quasi-staatlichen Agenturen, dem System der Freien Wohlfahrtspflege sowie den vermehrt als „Kunden“ bezeichneten Leistungsempfängern stellen keine temporäre und in ihrer Reichweite begrenzte Erscheinung dar,

sondern haben sich als dauerhafte Umsteuerung erwiesen.<sup>52</sup> „Diese Entwicklungen vollzogen sich in wenigen Jahren verhältnismäßig rasch, gaben der Sozialarbeit [und dem Gesundheitswesen *d.V.*] einen neuen Rahmen und dürften in der Tendenz unumkehrbar sein“ (Freier 2000, S. 301).

Diese Umsteuerung trifft – zumindest im Bereich der Sozialen Arbeit – auf einen „Nährboden“, in dem die neuen Referenzpunkte auch in legitimatorischer Hinsicht „Nahrung“ finden. Einerseits hat sich die Soziale Arbeit und deren Praxis lange Zeit (in weiten Teilen erfolgreich) gegen eine empirisch abgesicherte Bestimmung ihrer expandierenden Arbeit gesperrt, was aus heutiger Sicht einem Nachholbedarf gleichkommt.<sup>53</sup> Andererseits fällt es der Sozialen Arbeit schwer, mittels der verbreiteten Selbstverständnisse und „Selbstverortungskonzepte“ die neue ökonomische Semantik und deren Bedeutung theoretisch zu reflektieren und darauf aufbauend grundsätzlich zu kritisieren. Vor diesem Hintergrund ist der Bedeutungsgewinn „fachfremder“ Kategorien an die Wahrnehmung eines Verlustes an selbständiger „Deutungskraft“ gekoppelt (vgl. Rauschenbach 1999c, S. 224ff.).

*d) Zum modifizierten Leitbild wohlfahrtsstaatlicher Versorgung*

Eine Analyse vor einem eher langfristigen Horizont, der gewissermaßen die spezifischen Logiken verschiedener gesellschaftlicher Ent-

---

52 „Die anfangs gehegte Vermutung, es handele sich (zum wiederholten Mal) um eine temporäre Erscheinung, die sich auf Dauer wieder zurecht-rücken lasse, scheint sich dabei nicht zu bestätigen“ (Wohlfahrt 1999a, S. 3).

53 „In der Hinwendung zur betriebswirtschaftlichen Dimension drückt sich möglicherweise auch der Wunsch nach einer stärkeren empirischen Basis, einer neuen Präzisierung der sozialpädagogischen Praxis aus, des-gleichen auch das berechtigte Anliegen, die hohe Komplexität und Offen-heit sozialpädagogischer Prozesse zu reduzieren, die permanenten, gutge-meinten, kommunikativen, ‚lebensweltlichen‘ bzw. ‚systemisch-ganz-heitlichen‘ Allzuständigkeitsansprüche wenigstens in Ansätzen zu er-gänzen und zu unterfüttern durch Kennwerte, Bilanzen, berechenbare Größen und vergleichsweise klare Zielvereinbarungen, um damit siche-ren Boden unter die Füße zu bekommen (Rauschenbach 1999c, S. 225).

wicklungsphasen berücksichtigt<sup>54</sup>, lässt einen sukzessiv voranschreitenden Wechsel in der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung (vor allem hinsichtlich der Sozialversicherungs- und Bildungssysteme) erkennen. Aufgrund eines zweifachen Schwundes seiner Grundlagen – hinsichtlich der ökonomischen Ressourcen und der bevölkerungsweiten politischen Unterstützung – wird das Modell der „traditionellen sozialstaatlichen Versorgung“ in fortschreitender Weise von dem Modell einer „Pseudo-Marktversorgung“ verdrängt und überlagert.<sup>55</sup> Mit anderen

---

54 So lassen sich grob mit Blick auf die „Geschichte der Versorgung in entwickelten westlichen Gesellschaften“ verschiedene Phasen mit je dominanten Versorgungstypen differenzieren: Nachdem bis zur industriellen Revolution die *Selbstversorgung* dominierte, breitete sich unter den Bedingungen der kapitalistischen Industriegesellschaft die in den großen Städten bereits vorhandene *reine Marktversorgung* aus. Da dieser Versorgungstyp allerdings für die in Armut lebende Bevölkerungsmehrheit fortschreitendes Elend und für das Gesellschaftssystem politischen Sprengstoff bedeutete, waren – unter weiterentwickelten sozialpolitischen Strukturen – die Voraussetzung und der Anlass für eine Umsteuerung gegeben. So entwickelten sich nationalstaatlich spezifische Ausprägungen von *marktfernen sozialstaatlichen Versorgungssystemen*, „in denen in größerem oder geringerem Maße Umverteilung von oben nach unten stattfand, geschaffen und allmählich dominant wurden“ (Krämer 1996, S. 950). Aufgrund der zurzeit anzutreffenden ökonomischen, ökologischen und legitimatorischen Situation – in der große Teile der Bevölkerung als wohlhabend zu bezeichnen sind – scheint sich dieser Versorgungstyp „erschöpft“ zu haben, verliert an Attraktivität und wird durch eine Versorgung über einen „Pseudo-Markt“ ersetzt, in der die Rolle des Wohlfahrtsstaats als Umverteiler monetärer Ressourcen zurückgenommen wird.

55 Die Bezeichnung „Pseudo-Markt“ bzw. „Quasi-Markt“ wird in Abgrenzung zum Terminus „Markt“ verwendet. „Die ‚Kunden‘ auf dem ‚Quasi-Markt‘ der ‚Wohlfahrtsproduktion‘ bezahlen – erstens – die genutzte Dienstleistung in den meisten Fällen nicht direkt oder nur zu Teilen, sind außerdem – zweitens – sehr häufig nicht in der Lage, soziale Dienstleistungen direkt zu bezahlen und nutzen – drittens – die Dienstleistungen in bestimmten Fällen nicht freiwillig“ (Kessl/Otto 2002, S. 124f.). Mit anderen Worten, auf dem „Pseudo-Markt“ ist insbesondere die Fiktion der Konsumentensouveränität nicht gegeben, die als notwendige Bedingung zu einem vollkommenen Marktgeschehen dazu gehört (vgl. u.a. Nährlich 1998, S. 25ff.).

Worten: Die mehr oder weniger „marktferne“ Herstellung oder Organisation von Versorgungsmitteln bzw. -systemen wird zunehmend von der Förderung – im Sinne einer teilweise kostendeckenden Subvention – des Erwerbs von Versorgungsmitteln auf dem Markt ersetzt (vgl. Krämer 1996, S. 947ff.). Damit folgt die monetäre Grundausrichtung der Leistungen in den Sozialversicherungssystemen dem Wechsel vom Bedarfs- zum Budgetprinzip.<sup>56</sup>

Parallel zu diesem neuen Leitbild der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung werden die traditionellen Zusammenhänge der Steuerung in den Arbeitsfeldern, die spiegelbildlich zu den wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben existieren, in neue Formen gegossen. So werden beispielhaft im Gesundheitswesen durch staatliche Interventionen mit der – auch durch das Bundesverfassungsgericht mehrfach gestützten – Aufwertung des „Gemeinwohlziels Ausgabenbegrenzung“ unter der Leitformel einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“ die Machtverhältnisse neu geregelt: Ökonomisierung ist in diesem Segment der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung nicht nur mit Budgetierung, Pauschalvergütung<sup>57</sup> oder vermehrtem Kassenwettbewerb verbunden, sondern

56 So analysiert beispielsweise Rothgang (1995, S. 932) mit Blick auf das Gesundheitswesen: „Obwohl der Anspruch, allen Versicherten alle medizinisch notwendigen Leistungen zuzugestehen, aufrecht erhalten wird, werden die Gewichte damit im Prinzip bereits auf eine Festschreibung der Ausgaben, also auf das Budgetprinzip hin verschoben“. Nach dem „Bedarfsprinzip“ wird das Leistungsniveau in der Form festgelegt, dass jede/r Versicherte/r Anspruch auf alle zweckmäßigen und notwendigen Leistungen hat und zwar unabhängig von den dadurch verursachten Kosten. Damit bilden die Ausgaben die abhängige Variable des Systems, das Leistungsvolumen ist statistisch oder dynamisch fixiert. Bei Anwendung des „Budgetprinzips“ wird zunächst das zur Verfügung stehende Finanzvolumen festgelegt – entweder als feste Summe oder als Anteilswert einer Einkommensgröße (z.B. des Beitragssatzes). Das gesetzte Finanzvolumen bildet gewissermaßen den festen Rahmen für alle Leistungen, entsprechend ist das Leistungsvolumen die nachgeordnete, abhängige Variable dieses Systems (vgl. ebd., S. 931).

57 Mit der Festsetzung von für alle Fälle geltenden Pauschalen ist gewissermaßen eine neue Stufe der Mediatisierung erreicht: Nach dem Beweis der Anspruchsberechtigung sind keine weiteren – evtl. sprachlich basierten – Schritte mehr notwendig, die den individuellen bzw. persönlichen



ebenso mit staatlich inszenierten neuen Machtbalancen zwischen den Akteuren.<sup>58</sup> Die Gemeinwohlziele „sollen nunmehr durch Akteure erreicht werden, die zwar nach wie vor in einen öffentlich-rechtlich geprägten Handlungsrahmen eingebettet sind, innerhalb dieses Rahmens ihr Handeln aber an egoistisch-rationalen Kalkülen ausrichten“ (Gerlinger 2002a, S. 432).

Mit dieser Umsteuerung bezüglich der Grundtypen der Versorgung wird nicht nur auf die Interessen mächtiger gesellschaftlicher Akteurguppen und auf die ökonomischen Probleme des traditionellen Systems reagiert, sondern es ist ebenso eine Erweiterung von Freiheitsgraden intendiert, die an das Versprechen auf eine Wiederaneignung gesellschaftlicher Funktionsbereiche durch die Bürger gekoppelt ist. Dieses Versprechen auf neue Freiheiten ist wiederum – notwendigerweise – mit der Verpflichtung verknüpft, „die Verantwortung für die (keineswegs nur selbst produzierten) Risiken zunehmend zu übernehmen. Damit wird der bisherige Anspruch des Wohlfahrtsstaates auf eine Verallgemeinerung sozialer Sicherheit aufgegeben – nicht aber der staatliche Anspruch auf das Privileg, soziale Probleme und die le-

---

Bedarf bestimmen und beziffern. Es ist ja ein Spezifikum von Pauschalen, dass sie Handlungszusammenhänge in besonders starkem Maße standardisieren und die Geldleistungen fixieren. Als besonders heftig diskutiertes Beispiel der letzten Zeit kann in diesem Zusammenhang die Einführung der so genannten diagnosebezogenen Fallpauschalen (Diagnosis Related Groups – DRGs) im Krankenhausbereich aufgeführt werden. Das Ziel dieses letztlich aus Australien „importierten“ Vergütungssystems ist es, für definierte Erkrankungen eine Pauschalvergütung der Krankenkassen anzusetzen, die unabhängig von den individuellen Aufwendungen des spezifischen Krankenhauses erbracht wird. In der Praxis regelt ein kompliziertes Codierungssystem den Erlös der Krankenhäuser, das neben dem definierten Basisfallpreis der jeweiligen Erkrankung ein so genanntes Relativgewicht in Rechnung stellt. Dieses wird mit Blick auf die Menge der diagnostischen und therapeutischen Prozeduren eingeschätzt (vgl. u.a. Baumgarten 2004; Eichhorn/Greiling 2003).

58 „Die Einführung neuer Steuerungsmechanismen in einem hochkomplex organisierten Sektor wie dem Gesundheitssystem ist ohne ein Mindestmaß an Re-Regulierung offenkundig nicht möglich“ (Gerlinger 2002a, S. 435).

gitimen Formen und Strategien ihrer Bewältigung zu definieren“ (Otto/Schnurr 2000, S. 4).<sup>59</sup>

Bei den Neugestaltungen im Zuge der Ökonomisierung lassen sich – wie bereits mehrfach angedeutet – mindestens zwei parallel verlaufende Stoßrichtungen unterscheiden: Es verändern sich einerseits das „gesellschaftliche Bewusstsein“ und andererseits die Formen der Leistungserbringung.<sup>60</sup> Ökonomisierung besitzt sowohl eine normativ-

---

59 Diese besondere Facette bzw. Ausprägung des vielschichtigen Globaltrends Privatisierung bedeutet, dass hier die Kontrollmacht – im Gegensatz zu der Erbringungsleistung – in der Hand der öffentlichen Administration verbleibt. „Die neue Privatisierung sozialer Dienstleistungen kann daher als gesteuerte Privatisierung beschrieben werden“ (Kessl/Otto 2002, S. 125).

60 Die Neugestaltung des Sozialen zielt „auf eine Verknüpfung von operativen, strategischen und normativ-kulturellen Elementen, die sich sowohl auf das gesellschaftliche Bewusstsein erstrecken, um die Sinnhaftigkeit Sozialer Arbeit für den Leistungsempfänger zu verdeutlichen, als auch auf vielgestaltige strukturelle und pragmatische Realisierungsformen, die bei einer bedürfnis- und bedarfsgerechten Erbringung sozialer Leistungen förderlich sind“ (Wilken 2000, S. 15). Aus einer anderen Perspektive heraus betrachtet, steht eine Neujustierung des Leistungsumfangs staatlicher bzw. kommunaler Agenturen an, die letztlich die Leistungstiefe der staatlichen Aufgabenerledigung und evtl. der -gewährleistung in neuer Art und Weise festlegt. Es geht bei der Diskussion über die Leistungstiefe der staatlichen Aufgabenerledigung um den Grenzverlauf zwischen Staat und Gesellschaft bzw. um ein Ausloten des Verhältnisses zwischen konkurrierenden Regulationsmechanismen. Handlungsleitend bei der Festlegung des Grenzverlaufs sind dabei vor allem die Kriterien der strategischen Bedeutung einer Leistung und die Spezifität der Ressourcen für die Leistungserstellung. Zwischen den Eckpunkten der vollständigen Eigenerstellung durch staatliche Agenturen bei staatlichen Kernaufgaben und der vollständigen Fremderstellung durch gesellschaftliche Organisationen liegt ein breites und facettenreiches Kontinuum unterschiedlicher Kooperationsformen. Die dort anzutreffende institutionelle Spannbreite reicht von öffentlichen Einrichtungen in unterschiedlichen Rechtsformen über gemischtwirtschaftliche Betriebe und Nonprofit-Organisationen bis zu privat-gewerblichen Unternehmen. Eine Kopplung einer konkreten Aufgabe mit einem Punkt dieses Kontinuums wird heute vermehrt vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Überlegungen angestellt (vgl. u.a. Hempel 2000; Kibler 1998; Naschold/Bogumil 1998; Reichard 1994).

programmatische als auch eine strukturelle Dimension. Ein Teil der bislang kollektiv gesicherten öffentlichen Güter mit meritorischem Charakter werden zunehmend zu privaten Gütern bzw. Individualgütern umdefiniert.<sup>61</sup> Mit anderen Worten: In zunehmendem Maße wird im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens das Verhältnis zwischen Leistungsanbietern und Leistungsnutzern einem Konsumptionsprozess gleich gestaltet. Dies hat zur Folge, dass bestimmte – über eine politisch gesetzte Grundsicherung hinausgehende – Servicequalitäten der Sozial- und Gesundheitssicherung nur noch entsprechend den jeweils individuell finanzierbaren Lebensstilen in Anspruch genommen werden können. „Anstelle bislang kollektiv durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen gesicherter und staatlich garantierter Aufgaben nach dem Motto ‚einer für alle – alle für einen‘, tritt nun zunehmend deren Privatisierung unter der Logik einer selbstbezüglichen Eigenverantwortung bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Verantwortung des Einzelnen für die Gesellschaft“ (Wilken 2000, S. 17).<sup>62</sup> Die Lösung der Frage, nach welchen Kriterien ein neu zu bestimmendes Optimum zwischen den verschiedenen wohlfahrtsstaatli-

---

61 Öffentliche Güter (oder Kollektivgüter) unterscheiden sich von den privaten Gütern (oder Individualgütern) vor allem dadurch, dass prinzipiell niemand von ihrem Konsum ausgeschlossen werden kann und somit der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung nicht zwingend ist (vgl. Abb. 3). Bei den meritorischen Gütern hat zwar das Ausschlussprinzip keine Geltung, sie werden aber dennoch über politische Entscheidungen zu quasi-öffentlichen Gütern gemacht und nehmen insofern eine Art Zwitterstellung ein (vgl. Blankart 2001; Finis Sieglar 1997, S. 31ff.; Herder-Dorneich 1982, S. 23ff.; 1992; Trube/Wohlfahrt 2000, S. 26ff.).

62 „Der Staat definiert seine Existenz, seine Aufgaben und die Form ihrer Wahrnehmung, seine wirtschafts- und sozialrechtliche Gesetzgebung als Schranke der Entwicklung des Wirtschaftswachstums. Der Rückzug des politischen Gemeinwesens aus der Wahrnehmung bislang öffentlicher Aufgaben und die Freisetzung unternehmerischer Privatinitiative (von staatlichen Reglementierungen) erscheinen als Zaubermittel zur Stärkung der Wachstumskräfte der Wirtschaft und der Sanierung des Staatshaushalts“ (Krölls 1996, S. 10). „Immer mehr Leistungen werden durch private Anbieter erbracht, durch gemeinnützige und – mit wachsendem Gewicht – durch gewerbliche; die Bedeutung öffentlicher Anbieter (Sozialamt, Jugendamt) nimmt ab“ (Freier 2000, S. 301).

chen Akteuren – hinsichtlich Verantwortungsübernahme, Ressourcenaufbringung und Leistungserbringung – herzustellen sei, wird „seit einigen Jahren vorwiegend im Markt und im Wettbewerb gesucht.“<sup>63</sup> Markt und Wettbewerb gelten zunehmend als die rationalitätssichernden Modi der Koordination, die bei maximaler Flexibilität und Innovationsoffenheit eine optimale Allokation und Nutzung von Ressourcen ermöglichen. Entsprechend soll das bisherige System der Erbringung sozialer Wohlfahrt modifiziert und abgelöst werden durch eine Orientierung an einem Modell der Sozialwirtschaft“ (Otto/Schnurr 2000, S. 5).<sup>64</sup> Mit anderen Worten: Der marktliche Steuerungsmecha-

---

63 Die beiden Begriffe „Markt“ und „Wettbewerb“ sind allerdings analytisch zu trennen. Während Markt als Bezeichnung für ein besonderes Geschehen unter bestimmten Bedingungen genutzt wird, das evtl. auch durch Wettbewerbsbedingungen gekennzeichnet werden kann, ist Wettbewerb ein Handlungsprinzip, das auch außerhalb von Märkten zu finden ist (vgl. das kommende Kap. 1.2.1). „Wettbewerb kann ganz allgemein als die Rivalität zwischen Individuen (oder Gruppen oder Nationen) angesehen werden, die dann auftritt, wenn mehr als eine Partei nach etwas strebt, das nicht alle gleichzeitig haben können“ (Rothgang 2000, S. 423).

64 Dabei gilt es allerdings festzuhalten, dass es nicht nur das eine „Modell der Sozialwirtschaft“ zu geben scheint – zu unterschiedlich ist die Verwendung und Bedeutung dieses Begriffes. Der Ausdruck „Sozialwirtschaft“ wird häufig im Zusammenhang mit Initiativen auf europäischer Ebene gebraucht und weist enge Verbindungen zu dem durchaus heterogen definierten und durchaus normativ besetzten Konzept der „Sozialen Ökonomie“ bzw. der „Économie Sociale“ auf (vgl. u.a. Bauer 2000; Boßenecker 2001; Wendt 1999). Als eher deskriptive Kategorie und aus einer eher ökonomischen Perspektive heraus wird Sozialwirtschaft als derjenige Bereich verstanden, dessen Funktion die Produktion und die Gewährleistung von individueller und kollektiver Wohlfahrt ist, worunter in einem eher engeren Verständnis das Sozial- und das Gesundheitswesen zu verstehen ist (vgl. Grunwald 2001a; 2001b). Die Rede von der „Sozialwirtschaft“ im Zusammenhang der Freien Wohlfahrtspflege suggeriert eine Übertragung sowohl des ökonomischen Unternehmens- als auch des Marktbegriffes auf den Bereich der Sozialen Arbeit und des Gesundheitswesens. Damit wird eine weitgehende Konvergenz hinsichtlich Funktion und Struktur zwischen privater Wirtschaft und dem System wohlfahrtsverbandlicher Leistungserbringung behauptet, von der in die-

nismus gewinnt an Attraktivität und wird im Sozial- und Gesundheitswesen vor allem durch gesetzliche Änderungen eingeführt (vgl. u.a. Freier 2000; Olk 2001; Wohlfahrt 1999).<sup>65</sup> Die sozialrechtlichen Veränderungen wurden bzw. werden mit der Zielperspektive realisiert, Wettbewerbselemente in die Systeme der Förderung und Kostenerstattung für soziale Dienste einzubringen und damit auch transparentere Kosten- und Leistungsstrukturen sowie qualitäts- und kostengesteuerte Erstellungsverfahren zu fördern (vgl. Wohlfahrt 1999).<sup>66</sup>

ser Allgemeinheit nicht ausgegangen werden kann. Nach wie vor ist davon auszugehen, dass sich einerseits die Einrichtungen und Dienste der Wohlfahrtsverbände nicht auf ihre „unternehmerischen“ Funktionen beschränken lassen und andererseits in großen Teilen der wohlfahrtsverbandlichen Arbeitsfelder wesentliche Strukturbedingungen eines rein marktlich gesteuerten Geschehens nicht gegeben sind. Aus diesem Grunde greift eine Bestimmung der Wohlfahrtsverbände als sozialwirtschaftliche Unternehmen zu kurz (vgl. Kap. 1.1). „Während aus der Sicht der Wohlfahrtsverbände die Besonderheit der deutschen Wohlfahrtsverbände in einer ausgewogenen Berücksichtigung mehrerer Funktionen besteht, wird im Kontext einer ökonomischen Betrachtung von Wohlfahrtsverbänden als sozialwirtschaftlichen Unternehmen die Dienstleistungsfunktion ... einseitig hervorgehoben“ (Grunwald 2001c, S. 40).

65 „In vielen westlichen Ländern ist die Einführung wettbewerbsbasierter Finanzierungs-, Organisations- und Steuerungsmodelle inzwischen zu einer strukturprägenden Form der Modernisierung des Wohlfahrtsstaats ... geworden“ (Otto/Schnurr 2000, S. 3).

66 So sind beispielsweise mit der Neuregelung der Finanzierung von Jugendhilfeleistungen die folgenden Ziele und Elemente verbunden (vgl. Dritter Abschnitt SGB VIII und die BT-Drucksache 13/10330): Ziele der Neuregelung sind (1.) die Dämpfung der Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere im Bereich der stationären und teilstationären Leistungen; (2.) die Schaffung einer stärkeren Transparenz von Kosten und Leistungen sowie (3.) die Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Mittel. Zentrale Elemente sind dabei (1.) die Begrenzung der Kostenübernahme durch das Jugendamt im Einzelfall auf solche Einrichtungen, mit denen vorab Vereinbarungen über Leistungsinhalte, die Entgelte und die Grundsätze der Qualitätsentwicklung abgeschlossen worden sind; (2.) der Abschluss der Vereinbarungen für die Zukunft (Prospektivität) und (3.) die Einführung eines Schiedsstellenverfahrens für die Schlichtung zwischen Trägern von Einrichtungen und den Ko-

„Die staatlich inszenierten Ökonomisierungstendenzen sollen ebenso wie die sozialrechtlichen Veränderungen die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand gegenüber den Wohlfahrtsverbänden erhöhen“ (Kulbach 2000, S. 16). Diese Vergrößerung der Steuerungsfähigkeit drückt sich in einer Erweiterung des Entscheidungsspielraums der politischen Gremien und der staatlichen bzw. kommunalen Verwaltungen sowie der Agenturen der Sozialversicherungssysteme aus, die sich mindestens auf drei Entscheidungsebenen beziehen (vgl. Otto/Schnurr 2000, S. 5f.): Die Finanzierseite entscheidet ...

- auf der Grundlage ökonomischer Daten und Kriterien, welche Dienste und Leistungen unter dem eigenen Dach oder von externen Akteuren in ihrem Auftrag erbracht werden („make or buy-Entscheidungen“);
- wiederum auf der Basis nachvollziehbarer ökonomischer Werte, welchen externen Leistungsanbieter sie per Kontrakt in die Erledigung der Aufgaben einbindet und
- wie, mit welchen Verbindlichkeiten, Rechenschaftspflichten und Leistungsindikatoren sie eine – gemessen an den traditionellen Optionen verstärkte – Kontrolle der Leistungserbringung verwirklichen möchte.

Mit den neuen (Vergabe-)Kriterien der Kosten- bzw. Finanzierungsträger in der Nachfolge der sozialrechtlichen Neuerungen sind sowohl die wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Dienste als auch die sie überlagernden Verbandsstrukturen gezwungen, Aussagen zur eigenen Leistungsfähigkeit zu machen, d.h. den Nachweis zu erbringen, ob und wie Qualitätssicherung in den eigenen Organisationsstrukturen sowie Effektivität und Effizienz der eigenen Arbeitszusammenhänge

---

stenträgern (vgl. u.a. Baltz 1998, S. 378). Diese Neuregelung zu der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe wurde auf Druck der kommunalen Spitzenverbände als Interessenvertretung der Kreise und Städte als Übernahme aus der Sozialhilfe eingesetzt. Dies passierte zu einem Zeitpunkt, zu dem im Bereich der Sozialhilfe noch keine Erfahrungen mit der Entgeltfinanzierung vorlagen. „In der Krankenversicherung, wo diese Vorschriften bereits seit einigen Jahren zur Anwendung kamen, war es allerdings nicht zu dem erhofften Kostenrückgang gekommen“ (Wiesner 2003, S. 10).

gewährleistet werden kann. Kommen die Verbände diesen Anforderungen mit der Einführung von Kostenträgerrechnungen, Evaluations-, Qualitätssicherungs- und/oder Controllingssystemen etc. nach, erfüllen sie nicht nur die Erwartungen der finanzierenden Institutionen, sondern sie arbeiten auch an der Beseitigung eines vielfach formulierten Vorwurfs, der erhebliche Mängel im strategischen Management ausmachte.<sup>67</sup> Damit sind Effizienz, Qualitätssicherung und Kundenorientierung „zu Schlüsselbegriffen in einer Branche geworden, in der bislang vornehmlich von Humanität und Ethik die Rede war“ (Wilken 2000, S. 17). Diese Veränderungen prägen nicht nur das Geschehen in den entsprechenden Arbeitsfeldern bzw. gesellschaftlichen Sektoren, sondern ziehen ebenfalls Effekte hinsichtlich des organisatorischen Selbstverständnisses nach sich. „Es ist nicht zu übersehen, dass die verschärfte Ökonomisierung sozialer Arbeit nicht nur die Marktorientierung sozialer Dienste und Einrichtungen forciert, sondern auch die interne Identität der Freien Wohlfahrtspflege nachhaltig tangiert“ (Kulbach 2000, S. 18).<sup>68</sup>

67 Diese Organisationen – so der Vorwurf – „erfassen Informationen über ihr Umfeld (wirtschaftliche, soziale Entwicklungen, Daten über relevante Abnehmer usw.) ebensowenig systematisch wie über den eigenen Verband (Anzahl der Dienste, Personalstruktur, Umsatzzahlen). Dadurch können interne und externe Wirtschaftsvergleiche nicht vorgenommen werden, klare Entscheidungsgrundlagen sind nicht vorhanden“ (Kulbach 2000, S. 16).

68 Jede Tätigkeit – auch die Arbeit in den Bereichen des Sozial- oder Gesundheitswesens –, die sich in unserer Gesellschaft als sinnvoll, notwendig und infolgedessen als finanzierbar erweisen will und muss, tut dies „unter dem Banne der Arbeitsgesellschaft“, was zur Folge hat, dass sie auch sich selbst als Arbeit darzustellen hat. „Sie übernimmt dabei, meist unbewusst und implizit, auch die Grundmuster arbeitlichen Handelns: die Subjekt-Objekt-Unterscheidung, die Befolgung eines vorab schon feststehenden Plans, die Produkt- bzw. ‚Output‘-Orientierung etc. Das alles sind Formen der internen Ökonomisierung des Selbstverständnisses und der Vollzüge Sozialer Arbeit. Dies lässt sie dann auch eigentümlich wehrlos, wenn gesellschaftliche Agenturen, der Staat, Sozialstaatskritiker und andere nun darauf bestehen, dass die Soziale Arbeit ihr Versprechen einlöst. Sie ist dann eigentümlich ohnmächtig, weil sie ja dieser Rationalität, dieser Art des Denkens und dieser Erwartung von Effektivität eigentlich gar nichts entgegenzusetzen hat“ (Volz, 1996, S. 27). Mit ande-

*e) Zu den (erwarteten) Effekten der Ökonomisierung*

Neben diesem Effekt der Ökonomisierung, der nachhaltige und weitreichende Wandlungen auf der Organisationsebene – etwa zu den Schlüsselbegriffen Leitbildentwicklung oder insbesondere Sozialmanagement<sup>69</sup> – nach sich zieht, werden weitere Folgeentwicklungen identifiziert bzw. erwartet, die das neue „Gesicht“ des Sozial- und Gesundheitswesens prägen bzw. prägen werden. Hierbei fällt die Bewertung dieser Entwicklungen hinsichtlich des Systems der Freien Wohlfahrtspflege durchaus ambivalent aus: So lassen sich – beispielhaft – sowohl dem Abbau der bürokratischen Regulationsmechanismen als auch den Veränderungen der Verflechtungsbeziehungen zwischen staatlichen Agenturen und Wohlfahrtsverbänden sowohl positive als auch negative Aspekte abgewinnen:

- Die Einführung von marktlichen Mechanismen, d.h. insbesondere die Ersetzung staatlicher Steuerungskompetenz durch private Steuerungsleistungen und die Schaffung von Wettbewerb bzw. Konkurrenzsituationen führt zu einem allgemeinen Rückgang bürokratischer Logiken und ist durchaus in der Lage, manche „chronische Mängel“ des bürokratiezentrierten, alten Zustands zu beseitigen. Als Vorteil der marktlichen Steuerung wird u.a. vielfach eine stärkere Angebotsorientierung an den Nachfragebedürfnissen beschrieben.<sup>70</sup>

---

ren Worten: Soziale Arbeit hat sich dank einer internen Ökonomisierung auf bestimmte Rationalitäten eingelassen, nach deren Muster und Logik sie nun ihre gesellschaftliche Legitimationsbasis zu entwerfen und zu rechtfertigen hat.

69 Vgl. u.a. Flösser/Otto (1992); Grunwald (2001c); Kulbach/Wohlfahrt (1996); Merchel (1992; 1995); Nährlich (1998); Schubert (2001).

70 Beispielhaft Freier (2000, S. 307): „Jahrzehntelang war in vielen Regionen der Sektor Seniorenwohnhäuser, Alten- und Pflegeheime durch eine Unterversorgung gekennzeichnet, die eben viele Wünsche der Älteren quantitativ und qualitativ nicht abdecken konnte. Neubauten und Modernisierungen waren vorrangig an öffentliche Investitionsmittel gebunden. Erst als dieser Zusammenhang weitgehend gelöst wurde und privates Kapital auch ohne öffentliche Mitfinanzierung (und damit detaillierter Reglementierung) eingesetzt wurde (nachdem rechtlich die Voraussetzungen für die Amortisation geschaffen wurden), entwickelte sich oft ein



- „Aufgrund der neuen sozialpolitischen Entwicklungen kommt es nun zu einer weitgehenden Auflösung der bisherigen korporatistisch-normativen Gebundenheit und des ordnungspolitisch durch das Subsidiaritätsprinzip garantierten besonderen Schutzraumes der Wohlfahrtsverbände“ (Wilken 2000, S. 12). Die Lockerung bzw. Lösung dieses korporatistischen Verhältnisses ermöglicht es den Verbänden, ihre traditionelle Funktion als sozialpolitische Anwälte bzw. Mahner in einer neuen Rolle zu erfüllen, die sich mit einer größeren Distanz zu staatlichen Agenturen ergibt (vgl. dazu die Gegenposition in Diakonisches Werk 1998, S. 19ff.).
- Als weiterer Nebeneffekt der Ökonomisierung wird häufig kritisiert, dass „das Soziale in vielen Bereichen einen ‚Warencharakter‘ erhält und sich eine Praxis entwickelt, in der lediglich lukrative Marktsegmente interessant sind mit der Folge, dass immer häufiger nur die wirtschaftlich rentierlichen Zielgruppen bedient werden und entsprechende Dienstleistungen ausbleiben, wenn es dem ‚Kunden‘ an Kaufkraft fehlt“ (Wilken 2000, S. 17; vgl. Lange 2000).<sup>71</sup> In diesem Zusammenhang ist etwa die Rede von einer „Notversorgung“ oder einer „Reaktivierung der traditionellen Armenfürsorge“ (vgl. u.a. Gaitanides 2000, S. 131f.).
- Vor diesem Hintergrund – losgelöst von den aktuellen Veränderungsprozessen und hinsichtlich der eher langfristig zu erwartenden volkswirtschaftlichen Effekte – sieht Wilken (2000, S. 27) in der Ökonomisierung gewissermaßen ein „Arbeitsbeschaffungsprogramm“ für die Soziale Arbeit. Das Elend, das mit der Ökonomisierung des Sozialen verbunden ist, zählt „zu den wiederkehrenden Herausforderungen, denen sich die Soziale Arbeit in der Kontinuität ihrer Geschichte stellen muss. In den vielfältigen Formen der Bewältigung, die diese Herausforderungen auslösen, liegt die

---

Überangebot. Sicher ist auch damit manches Problem verbunden (besonders für die Anbieter), aber für die Bewohner und die einen Heimplatz suchenden Älteren ist die Situation vielerorts viel besser als vorher bei der vorrangigen Investitionsfinanzierung durch die öffentliche Hand.“

71 „Allgemein ist die Regelungskraft des Marktes sicher begrenzt und funktioniert kaum etwa in Richtung sozialer Gerechtigkeit oder Sicherung der Teilhabe an lebensnotwendigen Leistungen. Hier muss nötigenfalls in den Markt eingegriffen werden“ (Freier 2000, S. 302).

eigentliche Faszination, die von der Ökonomisierung des Sozialen ausgeht.“

Vorerst lässt sich zusammenfassend hinsichtlich des Gebrauchs und des Sinngehalts des Etiketts „Ökonomisierung“ formulieren: Die politischen und rechtlichen Umsteuerungen im deutschen Sozial- und Gesundheitswesen, denen die Qualität eines unumkehrbaren „Systemwechsels“ zugesprochen wird, sind vor dem Hintergrund eines grundsätzlichen Wechsels der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung hin zu einem neuen Leitbild der „Pseudo-Marktversorgung“ zu interpretieren. In der Folge dieser Entwicklung wird von den Akteuren bzw. Organisationen – in analytischer Hinsicht – eine verstärkte Ausrichtung an formal-entsprechlichen Kommunikationsmedien und – auf einzelne Handlungszusammenhänge bezogen – an egoistisch-rationalen Kalkülen erwartet, die sich etwa auch durch die rechtlich-fiskalische Abwertung des Kriteriums der Gemeinnützigkeit symbolisch manifestiert. Es findet ein Transfer sowohl von Technologie als auch von Handlungsorientierungen statt – aus einem gesellschaftlichen Bereich, in dem einerseits die betriebswirtschaftlich ausgerichteten Instrumente zur Kontrolle, zur Entscheidungsfindung, zur Qualitätssicherung oder zur Messung von Rentabilität und andererseits die ökonomische Logik besonders stark vertreten sind, in einen bislang nach anderen Gesichtspunkten gestalteten Bereich. Etwas vereinfachend ausgedrückt: Die Bezugswerte des Wirtschaftslebens gewinnen auch im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens an Bedeutung.

Diese Neuorientierung hinsichtlich der Bezugswerte ist allerdings nicht nur auf der Ebene anzutreffen, auf der betriebswirtschaftliche Kalküle relevant sind, sondern betrifft auch die Stellung der politisch gestalteten, wohlfahrtsstaatlichen Systeme als Ganzes (vgl. Kap. 2.1.1). In Zeiten der internationalen Konkurrenzsituationen wird der Wohlfahrtsstaat und damit die Funktionsweisen und Institutionen des Sozial- und Gesundheitswesens mit einer neuen Qualität der liberalen Kritik an staatlichen Interventionen ausgesetzt und hat sich dementsprechend auch hinsichtlich Effizienzgesichtspunkten zu behaupten (vgl. u.a. Volz 1996). Doch dieser „moderne“ Bezugspunkt für wohlfahrtsstaatliche Modelle taugt nur sehr bedingt als Legitimationsgrundlage für das dieses Modell kreierende oder modellierende politi-

sche Handeln.<sup>72</sup> Streeck (2001, S. 136) vermutet, „dass im Zuge des Wandels von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dem Wohlfahrtsstaat sein sozialer Bezugsrahmen und damit sein moralisches Fundament verloren gegangen ist, an dem eine legitimationsfähige Politik der sozialen Integration sich orientieren und an dem allein ihre Bewährung gemessen werden könnte“. Dementsprechend fällt es in Zeiten einer bröckelnden legitimatorischen Basis des Wohlfahrtsstaats einer Politik mit reformerischer Absicht schwer, sozialpolitische Reformen einer Umgestaltung auch umzusetzen, da es an einer Identität stiftenden Vorstellung von Vergemeinschaftung fehlt, die dem Zugriff des staatlichen Zwangsapparats legitimierend vorausgehen muss.<sup>73</sup>

Diese Entwicklungen im Zuge der Ökonomisierung können also mindestens hinsichtlich zweier – analytisch zu trennender – Dimensionen näher betrachtet werden. Einerseits werden in den Beziehungsstruktu-

---

72 „Märkte ... müssen in zweckmäßige Regulierung eingebettet sein; zusammen aber sind beide, Märkte und ihre Regulierung, davon abhängig, dass sie wiederum in ein wirkungsmächtiges Kollektivbewusstsein eingebettet sind, in die erfahrbare Gemeinsamkeit eines geteilten Wertesystems, das die Identität der Gesellschaft begründet, die sich in ihr funktional ausdifferenziert. Nur ein solches, soziale Einheit verbürgendes Wertesystem vermag Interventionen ‚der Gesellschaft‘ in den Markt im Namen sozialer Gerechtigkeit letzten Endes zu rechtfertigen und zu steuern – und die Steuerung des Marktes ebenso wie die Selbststeuerung der Gesellschaft darüber zu instruieren, wo der Markt enden und das Recht eines jeden auf materielle Wohlfahrt durch Opfer der anderen beginnen soll“ (Streeck 2001, S. 143).

73 „Das Problem einer reformerischen Sozialstaatspolitik, so scheint es, ist nicht so sehr, dass sie nicht wüsste, was zu tun wäre, wenn man etwas tun wollte, sondern dass es ihr nur schwer gelingt, eine politisch vermittelbare, der gegenwärtigen Gesellschaft entsprechende Vorstellung von sozialer Integration zu entwickeln, auf deren allgemeine Wünschbarkeit sie sich wirkungsvoll berufen könnte.... Nur ein solches, soziale Einheit verbürgendes Wertesystem vermag Interventionen ‚der Gesellschaft‘ in den Markt im Namen sozialer Gerechtigkeit letzten Endes zu rechtfertigen und zu steuern – und die Steuerung des Marktes ebenso wie die Selbststeuerung der Gesellschaft darüber zu instruieren, wo der Markt enden und das Recht eines jeden auf materielle Wohlfahrt durch Opfer der anderen beginnen soll“ (Streeck 2001, S. 141 und 143).

ren der Arbeitsfelder bzw. Sektoren (bürokratische, idealistische) Regulationsmechanismen durch andere ersetzt, die nun nach dem Muster des Marktes funktionieren und die vor allem in der Folge gewandelter Wettbewerbs- und Finanzierungsbedingungen die Identität und Rolle der Wohlfahrtsverbände verändern. Andererseits kann diese Umsteuerung – unter den besonderen „Marktbedingungen“ wohlfahrtsstaatlicher Güter und Leistungen – nur dann gelingen, wenn auf der Seite der die Aufgabenerfüllung gewährleistenden Institutionen sowie der Finanzierungs- bzw. Kostenträger diese neue marktliche Logik in spezifischer Weise angedockt werden kann. Ökonomisierung bedeutet also nicht (nur) die Ersetzung der Bürokratie etc. durch den Markt, sondern ebenso die Rollenveränderung der staatlichen, quasi-staatlichen und kommunalen Agenturen, die eine erweiterte Steuerungsfähigkeit mit sich bringt.

*f) Zur Modernisierung der Verwaltungen<sup>74</sup>*

Die angesprochene Rollenänderung der staatlichen, quasi-staatlichen und insbesondere der kommunalen Agenturen<sup>75</sup> wird zumeist unter den Etiketten „Neue Steuerung“ bzw. „Neues Steuerungsmodell“ oder „Modernisierung“<sup>76</sup> der (öffentlichen) Verwaltungen“ verhandelt und

---

74 Mit diesem Thema habe ich mich bereits früher in einem anderen Projektzusammenhang (Strukturveränderungen der Jugendämter) ausführlich auseinandergesetzt. Aus der entsprechenden Veröffentlichung (vgl. Liebig 2001) wurden einige Textpassagen für diesen Abschnitt entnommen.

75 Insbesondere auf der Ebene der Bundesverwaltung scheint sich – gerade auch im internationalen Vergleich – relativ wenig zu bewegen. Veränderungen erfolgen hier gewissermaßen in zu kleinen „Trippelschritten“. Dementsprechend kommentiert Banner (2001, S. 300): „Die Rhetorik vom aktivierenden Staat kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Bund derzeit die Rolle des Oberbremsers der Verwaltungsmodernisierung einnimmt.“

76 „Im umfassendsten Sinn umschreibt der Begriff ‚Modernisierung‘ die Durchsetzung von Neuerungen. Er verweist damit auf einen Handlungsbedarf, der durch den Bezug auf ein spezifisches Handlungsfeld konkretisiert wird“ (Fürstenberg 2001, S. 45). Grundsätzlich lassen sich mehrere Dimensionen von Modernisierung unterscheiden, die mindestens unter zwei Bedeutungsgehalten zu subsumieren sind: Einerseits weist der damit gekoppelte Prozess auf ein funktional an Effizienz bzw. Produktivität und

diskutiert (vgl. u.a. Boeßenecker/Trube/Wohlfahrt 2001; Damkowski/Precht 1995; Dreyer 1998; Reichard 1994; Zimmer/Nährlich 1998).<sup>77</sup> Bislang war die Kommunalverwaltung eher input- und verfahrensorientiert und weniger bezogen auf ein Kosten- und Wirtschaftlichkeitsdenken. Es fehlen bzw. fehlten – so die Diagnosen – einerseits Anreizstrukturen, die dazu führen, Verantwortung für den Leistungserfolg, für Kosten, Qualität und Zielgenauigkeit der Leistungen zu übernehmen, und andererseits Zielsysteme, denen positiv umrissene inhaltliche Vorgaben für die Verwaltungsarbeit zu entnehmen sind. Das Grundprinzip der neuen Steuerungsmodelle, als Antwort auf die identifizierten Lücken, erscheint – zumindest auf konzeptioneller Ebene – relativ einfach: „Einzelne Untereinheiten der Verwaltung erhalten einen höheren Autonomiegrad in bezug auf Budget, Organisation und Personal und haben einen Katalog operationaler Ziele selbstständig zu verfolgen. Ein System finanzieller Anreize sorgt dafür, dass Produktivitätsgewinne zum Teil innerhalb der Einheit verbleiben; Budgethoheit ermöglicht, zwischen personellen, investiven und konsumtiven Ausgaben je nach eigenen Optimalitätsvorstellungen zu wechseln. Es wird durch Wettbewerbselemente versucht, die systematische Bewertung, der private Unternehmen am Markt kontinuierlich ausgesetzt sind, nachzugestalten und die Vorteile der Marktsteuerung mit den Vorteilen der bürokratischen Steuerung zu verbinden“ (Brinckmann 1995, S. 308). Reichard (1994, S. 35f.) sieht die wichtig-

---

an Wirtschaftlichkeit bzw. Rentabilität ausgerichtetes Konzept. Andererseits verbindet sich Modernisierung mit einer in der Aufklärung herausgebildeten Idee eines emanzipatorischen Vernunftgebrauchs und einer an sittlichen Maßstäben orientierten Integration der Individuen (vgl. ebd., S. 45f.). In dem oben beschriebenen Kontext – aber auch in dem gleichzeitig hinsichtlich des durch die Begriffe Ökonomisierung und Modernisierung gekennzeichneten Beobachtungsgegenstands – erfolgt vornehmlich eine Orientierung an der „funktionalen“ und weniger an der „emanzipatorischen“ Auffassung, auch wenn etwa eine verbesserte „Kundenorientierung“ als Zielperspektive eingeschlossen ist.

<sup>77</sup> Neben den Kommunalverwaltungen oder anderen Verwaltungseinheiten der „öffentlichen Hand“ sind auch andere eher bürokratische Agenturen von den Modernisierungsbemühungen betroffen. Für den Bereich des Gesundheitswesens bzw. der Gesundheitspolitik vgl. u.a. Blanke/Kania (1996); Gerlinger (2002a).

sten Prinzipien des Neuen Steuerungsmodells in den folgenden 10 Punkten verwirklicht (vgl. ebenso Reichard/Röber 2001; Zimmer/Nährlich 1997). Durch die Praxis der Verwaltungsmodernisierung ist – in idealtypischer Weise – angestrebt:

- eine verstärkte ziel- und ergebnisorientierte Steuerung anstelle vorwiegender Steuerung über Inputs,
- eine strategische Steuerung „auf Abstand“, die permanente Eingriffe in das Tagesgeschäft unterlässt,
- eine Rahmensteuerung, die weitgehende Selbststeuerung dezentraler Einheiten anstelle „bürokratischem Zentralismus“ vorsieht,
- eine abgestufte und weitgehend delegierte Ergebnisverantwortung im Kontext eindeutiger und transparenter Verantwortungsstrukturen,
- eine Re-Integration von zuvor aufgeteilten Aufgaben und Leistungsprozessen mit dem Ziel einer Gesamtprozess-Optimierung,
- eine deutlichere Orientierung an Bürger- bzw. Kundeninteressen und an klaren Qualitätsmaßstäben,
- eine Marktorientierung und Öffnung in Richtung Wettbewerb,
- eine Konzentration auf die kommunalen „Kernkompetenzen“ bei stärkerer Indienstnahme externer Leistungsanbieter,
- ein stärkeres Bemühen um Transparenz von Kosten und Leistungen, u.a. durch flächendeckende Kostenrechnung sowie durch Erfassung und Bewertung der Leistungen und
- ein intensives Personalmanagement, das vor allem auf Leistungsmotivation und Personalentwicklung aufbaut.

Die vielschichtige „Erneuerungsbewegung“ der Verwaltungen folgt dabei einer einheitlichen Zielsetzung: „Es geht in allen Fällen darum, aufgeblähte und somit teure, gleichzeitig aber auch starre und langsame, eine ‚hoheitliche‘ Attitüde zelebrierende Bürokratie-Apparatur zu effizient und wirksam arbeitenden bürger- beziehungsweise kundenfreundlichen Verwaltungsbetrieben umzugestalten“ (Klages 1997, S. 132).<sup>78</sup> Bei der Einführung geht es also um die Strukturen der öffentli-

---

78 In plakativer Weise haben auch Merchel/Schrappner (1996, S. 7) diese Strategien auf die folgende Kurzformel gebracht: „Bürokratisches Behördenhandeln ist nicht mehr gefragt; ziel- und kostenbewußte Steuerung der Verwaltung als ein kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen heißt

chen Verwaltung, die die handelnden Personen und operierenden Institutionen in geeigneter Weise mit den Folgen ihres Handelns konfrontieren und insbesondere um Mechanismen der Rückmeldung, die die Bemühungen um mehr Effektivität, Effizienz und mehr Qualität nachweisen. An die Stelle des traditionellen bürokratischen Modells der Organisation öffentlicher Verwaltung tritt in der Folge zunehmend das „organische Modell“, das sich durch flexible, dezentralisierte und kundenorientierte Informations- und Entscheidungsverfahren von dem traditionellen Modell unterscheidet. Zwischen den einzelnen Verwaltungsteilen wird ein (Quasi-)Wettbewerb organisiert und im Hinblick auf die Beziehungen zu den Umweltsystemen der Verwaltung – etwa auch Wohlfahrtsverbände, sonstige freie Träger, gewerbliche Unternehmen oder Selbsthilfeinitiativen – steht die Schaffung von Wettbewerbs- bzw. Konkurrenzbedingungen bei der Übernahme öffentlicher Aufgaben an (vgl. u.a. Strünck 1995).

Der Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation in den Verwaltungen liegt tendenziell ein verändertes Organisationsverständnis zu Grunde, das – in plakativer Weise – als Wechsel von einem bürokratischen zu einem merkatokratischen Verständnis benannt wurde.<sup>79</sup> Dieser Wandel wird auch mit Blick auf die Logiken des neuen Verwaltungshandelns offensichtlich: „An die Stelle formalisierter (Ver-

---

das Thema für die Zukunft.“ Das Neue Steuerungsmodell steht somit vor der Herausforderung, die Staatlichkeit, d.h. die politischen Ziele des öffentlichen Handelns zu bewahren, aber gleichzeitig Handlungsformen einzuführen, die die Bürger aus der Privatwirtschaft kennen und mittlerweile auch vom Staat erwarten. Die programmatische Nähe zu Konzepten, die in der Industrie gebräuchlich sind, zeigt sich etwa auch in den Parallelen und Berührungspunkten zum Produktions- und Managementkonzept des „lean production“ (vgl. Tegethoff 1995, S. 134f.).

79 „Während es im klassischen Organisationsverständnis um Handeln ohne Ansehen der Person auf der Basis einer normativen bzw. formalrechtlichen Bindung geht, ist hingegen die Kundenorientierung und der Marktbezug sowie die Privatisierung des neuen Organisationsverständnisses etwas diametral anderes. Gemeint ist damit ... die Transformation der lokalen Selbstverwaltung zum ‚Dienstleistungsunternehmen Stadt‘, was letztlich einen Wechsel von der legal orientierten Schreibtischherrschaft (Bürokratie) zur monetär orientierten Marktherrschaft (Merokratie)“ bedeutet (Trube/Wohlfahrt 2000, S. 24).

waltungsakt; Verordnungen) treten zunehmend an einer Austauschlogik orientierte Steuerungsverfahren (Kontrakte; Verhandlungssysteme), in deren Mittelpunkt Maßnahmen zur staatlichen Entlastung stehen“ (Trube/Wohlfahrt 2000, S. 34). Neben einer verstärkten Betonung und/oder Förderung von Eigenleistungs-Ressourcen der Bürger ist auch mit der Aufgaben-Auslagerung auf nicht-öffentliche Unternehmen die Zielperspektive einer staatlichen Entlastung verbunden. Prinzipiell ist in diesem Zusammenhang von einer Funktionsverschiebung hinsichtlich der strategischen Rolle des Staates auszugehen. Dieser sieht sich vermehrt nicht mehr in der Produzenten-, sondern eher in der Gewährleistungsrolle. Damit ist ein neuartiges Beziehungsgeflecht von Programmierung, Finanzierung und Realisierung verbunden (vgl. u.a. Flösser/Otto 2003, S. 49ff.). Hierbei wird in Zukunft die Frage entscheidend sein, wie die durch diese marktorientierte Strategie verstärkten Eigeninteressen von Personen und Organisationen auf die Kommunen bzw. die staatlichen Agenturen zurückwirken und wie in einer solchen Situation der „öffentliche Zweck“ als Handlungsziel sichergestellt werden kann.

Es steht also – auch in diesen Konzepten – eine mehrfache Orientierung an der Leitvorstellung „Marktregulation“ an, sowohl verwaltungsintern als auch im Außenverhältnis zwischen Verwaltung und anderen Leistungserbringern soll dieses Prinzip greifen. Konkurrenz, Wettbewerb und Vertragsregulierung sind die zentralen Mechanismen, die auf mehreren Ebenen für mehr Effektivität und Effizienz sorgen sollen. Als wesentliches Instrument der Steuerung des ansonsten sich selbst regulierenden „Marktgeschehens“ wird ein Verfahren angesehen, das unter dem Begriff „Kontraktmanagement“ gefasst wird. „Mit dem Kontraktmanagement wird durchgängig eine Art ‚Vertraglichung‘ des Handlungszusammenhangs bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben eingeführt im Unterschied und Gegensatz zu einem Handlungszusammenhang aufgrund hierarchisch angeordneter Weisungen“ (Penski 1999, S. 86f.). Es geht um neuartige Relationierungen, die die Verteilung von Kompetenzen, Fach- und Ressourcenverantwortungen oder Rechenschaftspflichten neu fassen. Auf diese Weise sollen die Transparenz, die Leistungsfähigkeit und die Kontrollmöglichkeiten erhöht werden (vgl. u.a. Flösser 1994, 1996a, 1996b). Das Management auf der Grundlage von Kontrakten bietet



sich im Kontext kommunaler Strukturen als multifunktionales Steuerungsinstrument an, d.h. es soll sowohl in die Beziehungen zwischen der Politik und der Verwaltungsspitze und verwaltungsintern Eingang finden als auch das Verhältnis von Verwaltung und gesellschaftlichen Gruppierungen prägen (vgl. u.a. Kulbach/Wohlfahrt 1996, S. 63ff.).

Die bislang gemachten Erfahrungen mit der Einführung und der Praxis der Neuen Steuerung zeigen, „dass der mit viel Euphorie und teilweise mit hektischen Aktivitäten begonnene Prozess der Umorganisation der Verwaltung in ein ruhigeres Fahrwasser gelangt ist. Man hat erleben müssen, dass Veränderungsprozesse in Organisationen weit-aus komplexer angelegt sein müssen und längere Zeiträume in Anspruch nehmen“ (Merchel 1999, S. 139). Es hat sich erwiesen, dass eine Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisationen alleine für die Durchsetzung einer neuen Steuerung nicht ausreichend ist, da in gewachsenen Organisationen von der Existenz besonderer Rationalitäten auszugehen ist, die sich gegenüber gezielten Interventionen sperrig verhalten. „Verwaltungsmodernisierung ist ... überall ein mühsamer, langwieriger, konflikthafter und gemessen an den Zielvorstellungen mit bescheidenen Ergebnissen versehener Veränderungsprozess“ (Naschold/Bogumil 1998, S. 183).

Der bilanzierende Blick auf die mittlerweile langjährige Praxis der Binnenmodernisierung der Verwaltungen erzeugt also ein ambivalentes Bild (vgl. Banner 2001; Klages 1997): Einerseits werden die Bemühungen der Ämter und Behörden als „größte Reformanstrengung seit Stein und Hardenberg“ sowie als ein „gelungener Paradigmenwechsel“ (vgl. Fagt 2001, S. 6) gewürdigt und beschrieben, die trotz Hindernissen Erfolge hervorgebracht haben. Andererseits zeigt ein Vergleich des Erreichten mit den ursprünglichen Zielen des Neuen Steuerungsmodells (NSM) immense Differenzen auf, die insbesondere an den Effekten der Neuerungen ansetzen. „Zwar ist zwischen Staat und Markt eine Zwischenzone von Quasi-Märkten und virtuellem Wettbewerb entstanden. Man schafft Wahlmöglichkeiten für Benutzer, simuliert Wettbewerb bei monopolisierten Diensten, stellt verwaltungsintern Wettbewerb für unterstützende Leistungen her, findet in Kostenvergleichen, Leistungsindikatoren, Zufriedenheitsbefragungen Steuerungssurrogate usw. Aber Markt und Wettbewerb haben sich im Kernbereich der öffentlichen Verwaltung nicht als ein Staatsprin-

zip der Zuweisung knapper materieller öffentlicher Güter durchgesetzt“ (König 2001, S. 265).<sup>80</sup>

Ähnlich – allerdings weniger drastisch und abstrakt – kritisiert Reichard (2001) bilanzierend bezüglich der vielfältigen und fast flächendeckend anzutreffenden Prozesse der Verwaltungsmodernisierung (vgl. u.a. Grömig 2001), dass deren Wirkungen manchmal nur „potemkinsche NSM-Fassaden“ hervorgebracht haben. Nach seiner Beobachtung funktioniert eine wirksame zentrale Steuerung von Kernverwaltung, Einrichtungen und Beteiligungen bislang nur selten. „Der Wandel der tradierten inputorientierten Regelsteuerung zur Ergebnissteuerung hat bisher ebenfalls nur teilweise stattgefunden. Die meisten Städte haben viel Energie in die Erarbeitung von detaillierten Produktkatalogen hineingesteckt, ohne dass die erhofften Nutzeffekte bislang eingetreten wären. Die Nutzung von Ziel- oder Servicevereinbarungen im Rahmen von Kontraktmanagement ist bisher nur recht zögerlich erfolgt“ (Reichard 2001, S. 20).<sup>81</sup> König (2001, S. 287f.) sieht national und international mehrere Anzeichen dafür, dass sich der „Zeitgeist der Staatsmodernisierung“ wandelt. Neue Konzepte, die etwa mit den Begriffen „Bürgerkommune“, „citizen empowerment“ oder „aktivierender Staat“ etikettiert werden, führten zu neuen Formeln der Modernisierung – wie beispielsweise „Dialog statt Dekret, neue Verantwortungsteilung statt Verantwortungsübertragung, Kopro-

80 Auch hinsichtlich anderer typischer Merkmale von Bürokratie und staatlicher Steuerung sieht König (2001, S. 265f.) keine substanziellen Veränderungen: Weder hat die Praxis des Kontraktmanagements das „Hierarchieprinzip bürokratischer Verwaltung“ oder das „politische Primat“ durchbrochen, noch ist die Regelgebundenheit der Amtstätigkeit einer konsequenten Orientierung an einer Zweck-Mittel-Steuerung gewichen.

81 Es zeigte sich, dass die organisatorischen Herausforderungen, die mit der Neuen Steuerung einhergehen, vielfach unterschätzt wurden. „Elemente wie Steuerung über Kontrakte oder Steuerung mit Hilfe von Kennziffern wurden in ihrem strategischen Gehalt nicht verstanden, sondern an manchen Orten nur noch bürokratisch abgearbeitet... Etwas böse formuliert: Bisweilen gewinnt man den Eindruck, als würde bei der Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle an einigen Orten nach dem Motto gehandelt: Wir haben zwar die Botschaft nicht verstanden, aber wir setzen sie schon einmal bürokratisch um“ (Merchel 1999, S. 139f.).

duktion statt Verhandlung, Leistungsaktivierung statt Leistungskürzung“ (ebd., S. 288).

*g) Zu einigen Ökonomisierungsfolgen auf die wohlfahrtsverbandliche Organisation*

Mittlerweile lassen sich bei den Wohlfahrtsverbänden etliche Prozesse der Veränderung, der Neuausrichtung bzw. der Personal- und Organisationsentwicklung identifizieren, deren Anstöße als direkte oder indirekte Folge der Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens sowie der Neuen Steuerung bewertet werden. In diesem Zusammenhang werden von VerbandsvertreterInnen und WissenschaftlerInnen u.a. die folgenden Punkte bzw. Entwicklungen auf Seiten der Verbände genannt, die hier die in den vorstehenden Kapiteln gemachten eher abstrakten Ausführungen plausibilisieren sollen und sicherlich je nach Wohlfahrtsverband, nach Arbeitsfeld oder Region in unterschiedlicher Ausprägung anzutreffen sind:<sup>82</sup>

- Die Bedeutung von administrativen bzw. betriebswirtschaftlichen Arbeitsaufgaben<sup>83</sup>, von Kriterien der Effizienz und Wirtschaftlichkeit, von Kundenverhalten und Kostenträgeranforderungen nimmt auf der Ebene der Träger von sozialen und gesundheitsbezogenen Diensten insgesamt zu.
- Parallel dazu verlieren hinsichtlich der Trägerentwicklung und des Träger selbstverständnisses die Herkunftsmilieus und die entsprechende Werteorientierung an Bedeutung. Hinsichtlich ihres Profils sehen die Verbände und Vereine eine zunehmende Übereinstimmung mit erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen.<sup>84</sup>

---

82 Vgl. dazu etwa Beher u.a. (2002); Deutscher Caritasverband (2003); Kühnlein (2003); Liebig/Karla (2003); Manderscheid (2003); Zimmer/Hallmann (2001).

83 Dazu zählen u.a. „Verhandlungen mit den Kontraktpartnern, neue Verfahren der Antragstellung, Kostenaufstellungen, Abrechnungen, aufwändigere Falldokumentationen, die Einführung und Pflege von Qualitätssicherungssystemen, aber auch Strategien zur Kundenwerbung, Marktbeobachtung etc.“ (Kühnlein 2003, S. 31.)

84 „Mehr als jede dritte Organisation [des Dritten Sektors *d.V.*] beobachtet eine zunehmende Ähnlichkeit mit erwerbswirtschaftlichen Unternehmen.“

- Die Systeme der prospektiven Preisverhandlung – die dort, wo zwar auf der Seite der Leistungsanbieter aber nicht auf der Seite der Kostenträger (der letztlich verhandelnden, finanzierenden und Qualität einfordernden Leistungsnachfrager) Wettbewerb funktioniert, nur schwer als Verhandlungssysteme zwischen „gleichmächtigen Partnern“ gekennzeichnet werden können – führen in bestimmten Branchen zu Situationen, wo wohlfahrtsverbandliche Dienste bzw. Einrichtungen nicht immer kostendeckend arbeiten können.<sup>85</sup>
- Unterhalb der Geschäftsführungsebenen etabliert sich in örtlichen Verbänden eine weitere Ebene des mittleren Managements.<sup>86</sup>
- Bei den großen Verbänden wird zunehmend von dem Prinzip der Präsenz in der Fläche zugunsten von Konzentrationsprozessen abgewichen. Prinzipiell werden kleinere Organisationseinheiten

---

Dieser Einschätzung stimmen besonders deutlich mit 80% die Organisationen im Bereich Gesundheitswesen zu. Im Bereich Soziale Dienste sind 43% dieser Meinung“ (Zimmer/Hallmann 2001, S. 516f.).

- 85 Vgl. dazu u.a. Batkiewicz/Roth (2003), die aus der Perspektive der Caritas sprechen. Dies lässt sich etwa anhand der Befragungsergebnisse einer Umfrage zu den Vergütungsvereinbarungen von Sozialstationen im Rahmen des Caritas-Projekts „Branchenuntersuchung Sozialstationen“ aufzeigen: Pointiert zusammengefasst hängen die Probleme der Sozialstationen aus ihrer Blickrichtung damit zusammen, dass (1.) die Höhe der Abschlüsse als nicht kostendeckend bezeichnet wird; (2.) die Verschiebung der Leistungen aus dem SGB V in das SGB XI zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation führt und (3.) die Preisdiktate der Kassen zu nicht nachvollziehbaren Verhandlungsergebnissen führen (vgl. Deutscher Caritasverband 2003, S. 21 im Teil 5.1).
- 86 „Die Modernisierung in den 70er-Jahren brachte in den Ortsverbänden die typische Konstruktion des so genannten ‚Leitenden Sozialarbeiters‘. Neben der Verwaltungsleitung (sofern die nicht ebenfalls von der Geschäftsführung in Personalunion wahrgenommen wurde) etablierte sich also unterhalb der Geschäftsführung eine (weitere) fachliche Leitungsebene. In den letzten Jahren kommt es nun zu einem weitergehenden Ausbau der Funktion des leitenden Sozialarbeiters in Abteilungsleitungen, deren Professionalität für die geänderten Anforderungen des Managements unabkömmlich ist“ (Manderscheid 2003, S. 78).

durch leistungsstärkere oder größere Strukturen (evtl. durch Betriebsträgergesellschaften) verdrängt.<sup>87</sup>

- Die Bedeutung der Arbeitsleistungen bestimmter aus öffentlichen Haushalten subventionierter Gruppen von MitarbeiterInnen (Zivildienstleistende, MitarbeiterInnen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen) nimmt ab. Die Verbände bemühen sich verstärkt um Konversionsstrategien.
- Innerhalb der beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände nimmt die Bedeutung der Jahrzehnte andauernden Praxis der „Quersubventionierung“ auf der Grundlage der Kirchensteuer oder von Vermögenswerten innerhalb der Trägerorganisationen ab.
- Die Orientierung an dem Tarifwerk des öffentlichen Dienstes und an dessen tragenden Prinzipien sowie an den zentralen Konstruktionselementen des BAT-Systems wird geringer (vgl. Kap. 4).
- Das Outsourcing von bestimmten Aufgabenfeldern – insbesondere in den Randbereichen der eigentlichen, zentralen Einrichtungszwecke – ist zu einer optionalen Strategie geworden und wird umgesetzt.

In einer Studie der Kammer der EKD für soziale Ordnung (2002, S. 7) wird die aktuelle Situation im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens resümierend als ambivalent charakterisiert: „Insgesamt ist die Lage widersprüchlich. Es gibt Trends und Gegentrends zu gleicher Zeit. Begrüßenswerte und problematische Entwicklungen liegen eng

---

87 Für die Caritas berichtet beispielsweise Manderscheid (2003, S. 77): „Konkurse bzw. drohende Konkurse begünstigen vielerorts Betriebsübergänge oder Fusionen in größere Verbandseinheiten oder die Ausgründung in neue leistungsfähigere Strukturen wie etwa Bistums- oder landesweite Stiftungen oder GmbHs. Leider stehen für die Bundesebene der Caritas keine entsprechenden Zahlen als Beleg zur Verfügung – ich gehe aber davon aus, dass die Anzahl der Träger bei wachsenden Zahlen von Einrichtungen und Diensten kontinuierlich zurückgeht.“ Diese Tendenz zur Bildung von größeren organisatorischen Einheiten scheint auch aktuell ungebrochen zu sein – „und es ist kein Ende dieser Entwicklung in Sicht. Im Gegenteil muss im Zuge der zu erwartenden demographischen Entwicklung und eines zu erwartenden EU-weiten Wettbewerbs mit einer Beschleunigung dieser Entwicklung auch über die nationalen Grenzen hinaus gerechnet werden“ (Sans 2004, S. 9).

beieinander und sind oft miteinander verbunden... Kommunalisierung, Rationalisierung im Sozial- und Gesundheitswesen<sup>88</sup>, Wettbewerbs- und Marktorientierung führen zur Beschleunigung in der Entwicklung der Organisationsformen. Neben der Ausgründung von spezialisierten Teilbereichen in GmbHs, dem Ausgliedern (Outsourcing) von Serviceleistungen und der Kooperation mit anderen Trägern entstehen Fusionen und Angebotsketten.“

### 1.3.1 *Die gesellschaftlichen Funktionen des Marktes*

Das Vorhandensein des Steuerungsmechanismus Markt ist das zentrale Merkmal der Marktwirtschaft, das als ein Wirtschaftssystem mit dezentralen Planentscheidungen verstanden wird, bei dem die idealtypische Institution des Marktes mit seinem Preissystem als Informations- und Koordinierungsinstrument genutzt wird. Das System der Marktwirtschaft kann nicht als ein unveränderlicher, stabiler Zustand gedacht werden, sondern ist als Folge der menschlichen Handlungen ein fortwährender Marktprozess, der spontane Ordnung entstehen lässt. Mit der Ausbreitung dieser modernen Marktwirtschaft sind gesellschaftliche Entwicklungsprozesse verbunden, die den Markt als früheste Form der Öffentlichkeit nutzten und die Ware-Geld-Beziehungen aus den Sphären der patriarchalisch-hausrechtlichen Bindungen und gemeinschaftlicher Verpflichtungen herausgelöst haben (vgl. dazu die Ausführungen zur „Mediatisierung der Lebenswelt“).

---

88 Rationalisierung wird in dem hier betrachteten einzelbetrieblichen Zusammenhang heute vornehmlich in einem ökonomischen Horizont gebraucht. Dabei bezieht sich der Begriff Rationalisierung zumeist auf Bemühungen und Strategien in einem planvollen, auf technische und ökonomische Effizienz gerichteten Koordinierungskontext, in dem der Arbeits- und Sachmitteleinsatz in Produktion und Verwaltung organisiert wird. Eine Forcierung des Rationalisierungsprozesses – der einer Bedeutungssteigerung von Zweckrationalität und Berechenbarkeit gleichkommt – kommt in einer wissenschaftlich-analytischen Perspektive für die wohlfahrtsverbandlichen Organisationen/Einrichtungen einer Anpassung an bestimmte moderne Erfordernisse gleich, die – gewissermaßen automatisch – Einfluss auf andere Leistungsbereiche mit anderen Werten und Logiken haben (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 3.3).

Insofern muss der Marktwirtschaft einen wesentlichen Anteil an der bürgerlichen Emanzipationsbewegung zugesprochen werden.

Etwa vor 200 Jahren wurden die theoretischen Grundlagen dieses Wirtschaftssystems entwickelt. „Ende des 18. Jahrhunderts begründeten die liberalen Klassiker der Nationalökonomie<sup>89</sup> in Frontstellung zum Merkantilismus<sup>90</sup> die Marktwirtschaft als ein System, das individuellen Egoismus in gesellschaftlichen Nutzen transformiert, das durch die Ordnungspotenz des Marktes einen befehlsfreien Ausgleich unterschiedlicher ökonomischer Interessen im Sinne einer prästabilierten Harmonie herzustellen und die Produktion entsprechend den Wünschen der Verbraucher zu steuern vermag“ (Andersen 1993, S. 355; vgl. Kap. 2.1.1).<sup>91</sup> Diese Vorstellungen basierten auf einem klas-

---

89 In diesem Zusammenhang sind insbesondere zu nennen: John Locke (1632-1704), David Hume (1711-1776), Adam Smith (1723-1790) oder David Ricardo (1772-1823).

90 Der Begriff „Merkantilismus“ geht auf die von A. Smith im Jahr 1776 gebrauchte Formulierung „commercial or mercantile system“ zurück und kennzeichnet bestimmte Beiträge und Positionen im Rahmen einer politischen Ökonomie des 16. bis 18. Jahrhunderts, die für einen ausgeprägten wirtschaftspolitischen Interventionismus und Dirigismus des Staates eintraten und sich dadurch eine Steigerung der nationalen Wirtschafts- und Handelskraft versprachen. Der Merkantilismus war die „Nationalökonomie des Frühkapitalismus“ (Sombart). Er stellte in Theorie und Praxis eine Wirtschaftsweise dar, die sich nicht (mehr) zu rechtfertigenden hatte, sondern als voraussetzungslose Gegebenheit und als Selbstzweck angenommen wurde. Da der Handel als Grundlage des nationalen Reichtums verstanden wurde, forderten die Vertreter dieser Richtung u.a. die Abschaffung der Binnenzölle, den Ausbau der Infrastruktur, die Normierung der Gewichtsmaße oder die Vereinheitlichung des Münz- und Geldsystems. Im Mittelpunkt dieser besonderen Wirtschaftspolitik stand die Geldpolitik. Die merkantilistischen Wirtschaftslehren wurden durch die klassische Politische Ökonomie abgelöst, die merkantilistische Wirtschaftspolitik wich dem ökonomischen Liberalismus – in England und Frankreich schon im Laufe des 18. Jahrhunderts, in Österreich und Preußen um 1800.

91 Als Prämissen einer Marktwirtschaft mit dieser Funktion werden einerseits die ökonomische Handlungsfreiheit der Individuen, insbesondere deren Recht auf Eigentum, und eine stark reduzierte Rolle des Staates angesehen. Die klassische Theorie der Marktwirtschaft ist eng verbunden

sischen Modell der „vollkommenen Konkurrenz“, die gewissermaßen als fiktive Voraussetzung für die Erzielung dieser Effekte des marktwirtschaftlichen Geschehens angesehen werden kann. Allgemein wird für diese „vollkommene Konkurrenz“ vorausgesetzt, dass ...

- sich sehr viele – sich rational verhaltende – Anbieter und Nachfrager, mit jeweils sehr kleinen Marktanteilen, gegenüberstehen („atomistische Angebots- und Nachfragestruktur“);
- Präferenzen – in räumlicher, sachlicher, persönlicher und zeitlicher Hinsicht – ausgeschlossen sind;
- sowohl eine vollständige Markttransparenz als auch eine vollständige Preisinformation gegeben ist und
- keine institutionellen Beschränkungen vorhanden sind – insbesondere keine Marktzugangsbeschränkungen existieren.

Diese Voraussetzungen konstituieren eine idealtypische Situation der „vollkommenen Konkurrenz“, die zwar zur Modellbildung hilfreich ist, allerdings sich weit von den vorfindbaren Markt-Realitäten entfernt hat: „Die Modellbedingungen sind so gestaltet, dass die Markt-

---

mit der Gesellschaftslehre und dem ökonomischen Leitbild des Liberalismus. Praktische Krisenerfahrungen im Zusammenhang einer Marktwirtschaft als Kapitalismus führten zu einer Neuformulierung etlicher Positionen innerhalb des liberalen Lagers, die ihren Niederschlag im Neo-Liberalismus fanden, der ein breites Spektrum unterschiedlich akzentuierter Positionen umfasste und bei der Diskussion um das Wirtschaftssystem der zu gründenden Bundesrepublik Deutschland eine gewichtige Rolle spielte. „Der Neo-Liberalismus ordnet dem Staat nicht nur wichtige, wenn auch primär auf die Setzung der Rahmenbedingungen beschränkte wirtschaftspolitische Aufgaben zu, er vertritt auch die These einer strengen Interdependenz der Ordnungen. Er hält insbesondere nur eine Marktwirtschaft für vereinbar mit einer freiheitlichen Demokratie westlichen Musters“ (Andersen 1993, S. 356). Nach diesen (bürgerlichen) Vorstellungen sollen soziale Entschädigungen nach Maßgabe individueller Leistungen verteilt werden, die Verteilung der Gratifikationen soll das Muster der Leistungsdifferentiale aller Einzelnen isomorph abbilden. Bedingung ist die chancengleiche Teilnahme an einem Wettbewerb, der so geregelt ist, dass externe Einflüsse neutralisiert werden können. Einen solchen Allokationsmechanismus stellt in idealtypischer Weise der Markt dar (vgl. Habermas 1982, S. 322).



struktur das Marktverhalten und das Marktergebnis determiniert... Der Verzicht auf eine kausale Erklärung des Markt- und Preisbildungsgeschehens zu Gunsten einer formalen Beschreibung des Marktfunktionierens in einem statischen Gleichgewicht hatte einen Preis, man verlor den Kontakt zur Wirklichkeit des Marktes“ (Nullmeier 2000, S. 192). Auf einige sich aus diesem Umstand ergebenden Kritikpunkte wird im nachfolgenden Kapitel weiter eingegangen (vgl. Kap. 1.3.2).

In bewusster Absetzung zu und als Weiterentwicklung einer reinen Marktwirtschaft hat der Staat in der Bundesrepublik Deutschland Ordnungsaufgaben in der Form übernommen, dass der Gesetzgeber und die staatlichen Agenturen sich für die Schaffung und Gestaltung eines gewissen Regelungsrahmens für das marktwirtschaftliche System zuständig erklären und behutsame Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf leisten (vgl. Beyfuß/Fröhlich/Fuest u.a. 1997). Der Typus einer Marktwirtschaft, in der der Staat Ordnungsaufgaben als Reaktion auf die beschriebenen Phänomene übernimmt, wird als „Soziale Marktwirtschaft“ etikettiert.<sup>92</sup> Damit kommt dem Staat eine aktive Rolle zu, die dieser zu erfüllen hat, weil ...

- die individuellen Freiheiten, die für das Funktionieren des Markt-Preis-Mechanismusses notwendig sind, vor Machtkonzentration und -mißbrauch geschützt werden müssen;
- die Anreize der Märkte zur Leistungssteigerung latent ebenfalls die Neigung unterstützen, dem Markt-Druck durch eine Verletzung der „Spielregeln“ zu umgehen;
- nicht für alle Güter und Leistungen funktionsfähige Märkte bestehen können bzw. sich von allein bilden;
- nicht alle Bürger jederzeit in der Lage sind, die Leistungen zu erbringen, die für die Erzielung des notwendigen Lebensunterhaltes erforderlich sind und
- der Wirtschaftskreislauf nicht automatisch schwankungs- und störungsfrei verläuft (vgl. Borrmann/Holthus 1991, S. 17).

---

92 Damit ließen sich etliche Strukturbedingungen der Sozialen Marktwirtschaft ebenfalls als Strukturbedingungen des Wohlfahrtsstaates deuten – beide Begriffe nähern sich somit z.T. denselben Phänomenen aus unterschiedlicher Richtung (vgl. Kap. 2.1).

Auch in der Sozialen Marktwirtschaft bleibt der Markt als Steuerungsinstrument zentral. Daher ist es neben der Definition des Begriffes vor allem notwendig, die dem Markt zugesprochenen Funktionen und Effekte näher zu beleuchten. Dabei können – aus einer analytischen Perspektive heraus – die Koordinationsleistungen des Marktes mindestens auf zwei Betrachtungsebenen deutlich gemacht werden: einerseits indem die volkswirtschaftliche Perspektive eingenommen und nach gesamtgesellschaftlichen Funktionen gefragt und andererseits indem einzelne Akteure und deren Rolle im Marktprozess beleuchtet werden. Auf beide Dimensionen wird in den folgenden Ausführungen eingegangen. Weiterhin ist neben den „positiven“ Leistungen dieses Steuerungsmechanismus auch auf dessen „Versagenstendenzen“, also auf die negativ zu bewertenden Effekte und die fehlenden bzw. z.T. – aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive kontraproduktiven – „Steuerungsleistungen“ des Marktes hinzuweisen (vgl. Kap. 1.2.2).

Der Markt kann – im Sinne der (neo-)klassischen ökonomischen Theorie – verstanden werden als die distributive und zentrale Institution des Wirtschaftssystems, mit der eine Verbindung zwischen der Produktions- und der Konsumtionssphäre hergestellt und die optimale Allokation von Gütern und Leistungen garantiert werden kann. „Er wird gewissermaßen als interner Steuerungsmodus der Ökonomie begriffen, der den Tausch markttauglicher Güter und Dienstleistungen regelt“ (vgl. Kraemer 1997, S. 283). Unter formalen Aspekten ist der Markt eine sachliche, persönliche, zeitliche und räumliche Abgrenzung einer Menge von Gütern, Nachfragern und Anbietern, die zusammen ein ökonomisches und soziales Beziehungsnetz bilden. Dieses in besonderer Weise strukturierte Netz, in dem die individuellen Pläne von Nachfragern und Anbietern zusammengeknüpft bzw. koordiniert werden, entsteht durch den Markt, der auf der einen Seite durch Waren und/oder Dienstleistungen anbietende Unternehmen und auf der komplementären Seite durch nachfragefähige, souveräne Kunden gekennzeichnet ist.

Dementsprechend können Marktwirtschaften dadurch gekennzeichnet werden, dass sie die Koordination individueller Verteilungsentscheidungen von Gütern, Diensten und Produktionsfaktoren – die so genannten Allokationsentscheidungen – auf Märkte übertragen bzw. stattfinden lassen. „Letztlich wird durch Transaktionen auf Märkten

festgelegt, für die Herstellung welcher Produkte die in einer Volkswirtschaft vorhandenen Ressourcen verwendet werden und wer diese Produkte erhält. Märkte sind insofern nicht mehr und nicht weniger als spezifische Mechanismen der Ressourcenallokation und der Verteilung von Gütern und Diensten an Konsumenten“ (Berger 2001, S. 16).

Die Wirkungsweise von Marktprozessen beruht wesentlich auf den Funktionen, die sich aus dem Wettbewerb ergeben. „Dabei handelt es sich nicht um ‚Aufgaben‘, welche die Gesellschaft dem Markt zugeordnet hätte, sondern um erfahrungsgestützte Erwartungen über Verlaufsmuster, die funktionierenden Märkten eigen sind“ (Fritsch/Wein/Ewers 1993, S. 7). Unter funktionierenden Wettbewerbsbedingungen werden dem Markt verschiedene Steuerungsleistungen zugerechnet. Fritsch/Wein/Ewers (1993, S. 8ff.) sehen fünf Anforderungen, die durch den Markt zufriedenstellend erfüllt werden, nämlich ...

- die Lenkung der Produktionsfaktoren in ihre jeweils produktivste Verwendungsmöglichkeit,
- die Verteilung der Markteinkommen entsprechend der Marktleistungen,
- die Erstellung und Verteilung des Angebotes an Waren und Dienstleistungen entsprechend den Präferenzen der Konsumenten (Prinzip der Konsumentensouveränität),
- die Anpassung der Produktion an sich ändernde Rahmenbedingungen sowie
- die Förderung des technischen Fortschritts bei Produkten und Produktionsmethoden.

Nullmeier (2000, S. 188ff.) unterscheidet in abstrakter Weise zwei verschiedene Modelle des Wettbewerbs, die allerdings in der Alltagssprache kaum auseinander gehalten werden. Grundlegend lassen sich die Formen des Wettbewerbs danach differenzieren, ob in diesen Handlungszusammenhängen komparative oder nicht-komparative Orientierungen dominieren: Einerseits setzen die wissenschaftlichen Analysen eine Variante von Wettbewerb voraus, die – mit Blick auf die Anbieterseite – auf rational-egoistischen Kalkülen basiert und sich allein an der eigenen Leistungs- und Nutzensteigerung ausrichtet. Andererseits ist von einem Wettbewerbstyp auszugehen, der die Hand-

lungen der im Wettbewerb befindlichen Akteure von Rivalität und Konkurrenz geleitet sieht. Die erste Variante lässt sich etwa durch einen „eigenzentrierten Leistungswettbewerb“ und die zweite durch einen „agonalen Wettbewerb“ beschreiben.

Der Markt garantiert die Preisbildung nicht nur für Güter und Dienstleistungen, sondern auch für die Produktionsfaktoren und erfüllt damit die Funktion der Einkommensverteilung. Gesamtwirtschaftlich und idealtypisch betrachtet führt die Marktwirtschaft zu einem Höchstmaß an Bedürfnisbefriedigung und zum bestmöglichen, weil sparsamen Einsatz der Produktionsfaktoren auf der Grundlage von dezentralen Wahlentscheidungen und eigennützigem Gewinnstreben der Produzenten (vgl. Borrmann/Holthus 1991, S. 14ff.). Auf dem Markt treffen die bedürfnisanzeigende Nachfrage und das die Produktionskapazitäten anzeigende Angebot aufeinander und „handeln“ in einem freiheitlichen Arrangement die Preise und Mengen aus. Idealtypisch gesehen ist der Markt derjenige tatsächlich vorhandene und gedanklich konstruierte Ort, an dem sich Angebot und Nachfrage nach Gütern und Leistungen treffen, an dem sich unter Konkurrenzbedingungen die Preise herausbilden und an dem das Geld gegen die Güter, die Eigentumsrechte und die Leistungen getauscht wird.<sup>93</sup> Auf dem Markt spie-

---

93 Dementsprechend gilt der Markt als derjenige volkswirtschaftliche Mechanismus, der die Produktion dorthin lenkt, wo Bedürfnisse be- bzw. entstehen und das Formalziel „Gewinnerwirtschaftung“ erfüllt werden kann. Fehlt dieser Markt und damit der externe Regulierungsfaktor, was den Systemen des Sozial- und Gesundheitswesens in der Vergangenheit unterstellt wurde und z.T. immer noch unterstellt wird, hat dies – so wird gefolgert – (negative) Auswirkungen auf die Reaktionsgeschwindigkeit der Institutionen, auf die Effektivität und Effizienz der Arbeit und Arbeitsorganisation. Fehlt der externe Druck als permanenter Faktor und existiert eine weitgehende politisch garantierte Ressourcenzufuhr, dann ist eben in dieser relativen Unabhängigkeit vom Markt für ein immer deutlicher wahrzunehmendes Steuerungsdefizit die Ursache auszumachen. Das Funktionieren des Marktes stützt sich im Wesentlichen darauf, dass sich ein Wettbewerb zwischen vielen Anbietern um die Gunst der Nachfrager entwickelt. Normalerweise steht der Preis eines Gutes im Mittelpunkt des Wettbewerbs. Bei den Dienstleistungen allerdings, die durch öffentliche Kassen zu relativ festen Preisen finanziert werden, kann die Funktion des Auswahlmaßstabes nicht der Preis übernehmen, an des-

len sich spontane Interaktion zwischen unabhängig, eigennützig handelnden Akteuren ab und es werden letztlich Verfügungsrechte (property-rights) transferiert. Damit sorgt der Markt – in einem idealtypischen Modell – nicht nur für eine optimale Verteilung der Güter und Produktionsfaktoren (Allokationsfunktion), sondern er erfüllt ebenso weitere Funktionen, die dem Gemeinwesen als Ganzes zu Gute kommen (vgl. Tab. 3). Der Markt fördert durch seine Innovationsfunktion eine permanente Umstrukturierung, die die Produktionsprozesse bestmöglich gestaltet, er steuert eine leistungsorientierte Verteilung von Einkommen und wird als ein Mechanismus verstanden, der – im Normalfall – eine zu große Konzentration von Marktmacht verhindert.

Tab. 3: Die Funktionen des Wettbewerbs/des Marktes

Funktion	Wettbewerb (Konkurrenz) ...
Allokationsfunktion	... sorgt für einen optimalen Einsatz (eine optimale Verteilung) der ökonomischen Ressourcen (der Güter und Produktionsfaktoren), so dass die Ziele (Bedürfnisse, Präferenzen) von Produzenten (Anbietern) und Nachfragern bestmöglich erfüllt werden.
Innovationsfunktion	... nötigt permanent zur Verwendung der jeweils optimalen (fortgeschrittenen) Technologien, Produktionsverfahren und Organisationsweisen und fördert entsprechend innovative Umstrukturierungen in allen Bereichen und Phasen der Güter- und Dienstleistungsbereitstellung.
Verteilungsfunktion	... führt zu einer ökonomisch leistungsgerechten Verteilung von Markteinkommen (Gewinnen).
Sicherungsfunktion	... bildet eine Sicherung gegen die Entstehung von Monopolstellungen und Machtkonzentrationen.

Quellen: Fritsch/Wein/Ewers (1993); Nullmeier (1998)

Diese Funktionen des marktlichen Wettbewerbs stellen u.a. sicher, dass eine den Knappheiten entsprechende Allokation erfolgt, indem

sen Stelle kann die angebotene Qualität treten. Als Qualitätsmerkmale im Zusammenhang der Dienstleistung gewinnen die räumliche und soziale Zugänglichkeit, die Vertrautheit und Vertrauenswürdigkeit der Anbieter an Bedeutung. Damit ist neben einer Orientierung an den Vorstellungen der Kostenträger ebenfalls eine Berücksichtigung von Wünschen der DienstleistungsempfängerInnen gefordert.

die Produktion auf diejenigen Verwendungen gelenkt wird, die die Konsumentennachfrage anzeigt. Die gesellschaftliche Institution des Marktes zeichnet sich dadurch aus, dass die Beziehungen in der Form von Äquivalanz-Tauschakten zwischen den Anbietern und Nachfragern auf einen Zeitpunkt bezogen sind, der den Vorbehalt der Diskontinuität in sich trägt. Das Marktgeschehen zeichnet sich entsprechend durch eine geringe Interaktionstiefe und durch Tauschfreiheit aus. Die Marktbeziehungen sind unter normativen Gesichtspunkten prinzipiell eher voraussetzungsarm, sie stiften mehr oder weniger flüchtige Beziehungen, die keine personalen Abhängigkeitsbeziehungen voraussetzen oder hervorbringen. Die Beziehungen bedürfen kaum der Vorbereitung durch vorherige Interaktionserfahrungen oder beidseitig geteilte normative Deutungen und können ohne die Erwartung zukünftiger Tauschhandlungen erfolgen. (vgl. u.a. Evers/Olk 1996, S. 24). Diese Marktbeziehungen ermöglichen ein Maximum an Freiheit und garantieren die Gleichheit der Zugangschancen – sofern eine entsprechende Menge an gültigen Zahlungsmitteln vorhanden ist. Die Freiheit in dem Marktgeschehen besteht darin, dass die kollektiven oder individuellen Marktakteure sowohl „in der Wahl des Tauschpartners und des Tauschobjektes wie auch in der Festlegung der Tauschmengen und Tauschrelationen formal ungebunden und frei“ entscheiden können (Kraemer 1997, S. 284).

In grundsätzlicher Weise lässt sich konstatieren, dass Märkte mit funktionierendem Wettbewerb „diskriminierungsfreie Institutionen“ (Berger 2001, S. 27) sind. Insofern lassen sich die Vorzüge des Steuerungsmechanismus Markt durchaus auch unter moralischen Gesichtspunkten formulieren: Von den marktwirtschaftlichen Strukturen, die zu einer Versachlichung, einer „eigentümlichen Entpersönlichung“ und einer Entpolitisierung von Verteilungsfragen führen, geht gewissermaßen eine befreiende Wirkung aus.<sup>94</sup> Der akkuraten Zurechnung

---

94 Dort, wo die Handlungskoordination über Märkte passiert, ist die Gesellschaft davon befreit, sich vor den Koordinierungsleistungen auf Grundsätze einer gerechten Verteilung zu verständigen und anschließend nach diesen Grundsätzen zu handeln, d.h. entsprechende Verteilungsverfahren und Kontrolloptionen umzusetzen. Insofern ließe sich in diesem Zusammenhang dem Marktgeschehen ein „doppelter Vorteil“ (Entpolitisierung von Marktergebnissen und Entlastung der Politik) zuschreiben – nämlich,

von Kosten und Verantwortung kann ein charakterbildender Effekt zur Sicherung demokratischer Freiheiten zugesprochen und als Barriere hinsichtlich der „korrumpierenden Folgen bürokratischer Ineffizienz und paternalistischer Zuteilung“ angesehen werden (vgl. Streeck 2001, S. 137).

Als zentrales Mittel der Steuerung fungiert das – hinsichtlich seiner Zweckverwendung grundsätzlich offene – Geld, das in mehrfacher Hinsicht als Steuerungsmedium zu bezeichnen ist: nicht nur als Voraussetzung für ein Aktivwerden auf dem Markt oder als Zahlungsmittel, sondern auch als vereinheitlichtes Verständigungsmittel und Bewertungssystem, dem nicht zuletzt auch die Preise entspringen.<sup>95</sup> „Die Selbstbeschreibungen des Wirtschaftssystems bauen auf Informationen über Preise.... Auf diese Weise kann, in mehr oder weniger komplizierter Weise, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Systems errechnet um im Zeitvergleich beobachtet werden, und zwar für

---

„dass einerseits die Preisfestsetzung und damit die Einkommenszuteilung entpolitisiert wird, dass damit andererseits der für Entscheidungen erforderliche Informationsbedarf deutlich abgesenkt wird.... Der Markt verteilt Entscheidungen auf eine große Zahl von Akteuren. Privatleute benötigen für ihre Entscheidungen weit weniger Informationen als eine den Plan feststellende Behörde. Sie müssen nicht einmal wissen, wie das System funktioniert“ (Berger 2001, S. 18).

- 95 Bereits im Jahr 1896 formulierte Simmel (1983, S. 83) zu dem auf Geld basierenden Wirtschaftssystem bzw. zur Geldwirtschaft: „Die Ströme der modernen Kultur ergießen sich in zwei scheinbar entgegengesetzte Richtungen: einerseits nach der Nivellierung, der Ausgleichung; der Herstellung immer umfassenderer sozialer Kreise durch die Verbindung des Entlegensten unter gleichen Bedingungen, und andererseits auf die Herausarbeitung des Individuellsten hin, auf die Unabhängigkeit der Person, auf die Selbständigkeit ihrer Ausbildung. Und beide Richtungen werden durch die Geldwirtschaft getragen, die einerseits ein ganz allgemeines, überall gleichmäßig wirksames Interesse, Verknüpfungs- und Verständigungsmittel, andererseits der Persönlichkeit die gesteigerste Reserviertheit, Individualisierung und Freiheit ermöglicht“. Diese auf der Geldwirtschaft basierenden Prozesse können als eine sehr frühe Beschreibung von zwei zentralen Aspekten einer „reflexiven Modernisierung“ – etwa im Sinne Becks gedeutet werden (vgl. u.a. Beck 1993, S. 57ff.) –, die mit heutigen Begriffen als „Globalisierung“ und „Individualisierung“ bezeichnet werden.

alle Systeme, die überhaupt unter dem Gesichtspunkt von Wirtschaft ausdifferenziert sind: für einzelne Betriebe, für Konzerne, für Nationalwirtschaften und für das Gesamtwirtschaftssystem der Weltgesellschaft“ (Luhmann 1988, S. 33f.).<sup>96</sup> Damit erfolgt eine Festlegung auf

---

96 Für Luhmann erfüllt der Markt etwa die Funktion eines Spiegels, indem aus der Sicht von Produktion und Verteilungsorganisation der Konsum wahrgenommen wird (vgl. Luhmann 1988). Voraussetzung für diesen Markt ist die Kommunikation auf der Grundlage des Mediums Geld. Mit der Hilfe von Geld lässt sich nämlich eine bestimmte Art kommunikativer Handlungen systematisieren – Zahlungen. Diese haben keinen anderen Sinn, als wiederum Zahlungen zu ermöglichen. Geld ist damit institutionalisierte Selbstreferenz, es besitzt keinen Eigenwert, sondern findet seinen Sinn in der Verweisung auf das System, innerhalb dessen die Geldverwendung konditioniert und auf Güter und Leistungen, auf Wünsche und Bedürfnisse verwiesen wird. Das Substrat eines Mediums besteht aus entkoppelten, voneinander unabhängigen Ereignissen. So setzt sich Geld aus Zahlungen zusammen. Zahlungen sind somit die Elemente des Mediums Geld, welches über diese vereinzelt Elemente eine besondere Eigenschaft besitzen: Zahlungen sind durch einen sehr hohen Informationsverlust gekennzeichnet, der sich darin ausdrückt, dass weder die Bedürfnisse oder Wünsche des Zahlenden, noch die Herkunft des Geldes durch Kommunikation deutlich gemacht werden muss. Damit wirkt Geld sozial destabilisierend und kappt kommunikativ mögliche Bindungen. „Man kann das Geld als Codierung wirtschaftlicher Operationen begreifen und Codierung als Duplikation von Knappheit. Es gibt danach zwei Knappheitssprachen: die der Güter und die des Geldes, die beide auf verschiedene Bedingungen ansprechen. In der modernen Wirtschaft sind alle wirtschaftlichen Operationen gehalten, beide Knappheitssprachen zugleich, also den Gesamtcode der Wirtschaft und nur diesen Code zu verwenden, nämlich für Leistungen zu zahlen“ (ebd., S. 46f.). Das Fluktuieren der Preise verlangt nach Kontrollmechanismen. Luhmann sieht zwei Prinzipien, die beide die Kontrolle der Instabilität anders gearteter Instabilitäten überlassen. Einerseits steuert die Wirtschaft selbst über eine Instabilität, über den Preis für Geld, andererseits wird auf die Instabilitäten eines anderen Funktionssystems – der Politik – zurückgegriffen. Da zwischen den beiden Funktionssystemen Parallelitäten im Systemaufbau existieren, ist es möglich, dass politische Variabilität zur Kontrolle von wirtschaftlicher Variabilität eingesetzt werden kann. Politische Entscheidungen werden in der Wirtschaft aufgrund eigener Unterscheidungen wahrgenommen und auf diese Beobachtungen kann aus-



die „Sprache der Preise“, die im Vergleich zur Umgangssprache nicht die gleiche Elastizität aufweist, sondern nur Differenzen anhand von Zahlen auszudrücken vermag. Gerade deshalb bündelt sich im Preis eine Fülle von Sachinformationen über Marktvorgänge, Güterbewegungen oder Machtkonstellationen.<sup>97</sup> „Die schlichte Sprache des Geldes erleichtert ... die exakte Verrechnung von Leistung und Gegenleistung, Vorleistung und Rückvergütung auch über längere Handlungsketten zwischen anonymen Anbietern und Nachfragern hinweg. Darüber hinaus ermöglicht Geld als allgemeine Recheneinheit die Vergleichbarkeit qualitativ verschiedener Leistungen, indem ihre Wert- bzw. Tauschrelationen in Preisen bemessen werden. Dadurch werden beliebige Tauschtransaktionen mit unbestimmten Dritten möglich und die Tauschenden selbst zu einer Vereinheitlichung der Orientierung an dem Geldcode gezwungen“ (Kraemer 1997, S. 287).

### 1.3.2 *Begrenzungen des Steuerungsmechanismus des Markt*

Dem Markt und seinen Mechanismen werden mittelbar Eigenschaften zugeschrieben, die marktabhängige Organisationen auch unter betriebswirtschaftlicher Sichtweise „auf der Höhe der Zeit“ halten, wollen sie dem Wettbewerb nicht zum Opfer fallen. Eine entscheidende Folge des Vorhandenseins von Markt und Wettbewerb stellt die la-

---

schließlich mit einer Variation von Preisen, Investitionen, Standortbestimmungen oder Spekulationen reagiert werden. „Von politischer ‚Steuerung‘ der Wirtschaft kann man deshalb allenfalls in dem Sinne sprechen, dass die Politik die Wirtschaft mit Hilfe politikeigener Unterscheidungen (zum Beispiel Konjunkturdaten im Verhältnis zu erwünschten Verläufen) beobachtet, dabei Differenzen feststellt (zum Beispiel zwischen der tatsächlichen und der als unvermeidlich hinzunehmenden Arbeitslosigkeit) und diese Differenzen zu vermindern sucht“ (ebd., S. 26f.). Um die für das eigene System wichtigen Differenzen verringern zu können, sind Politik und Wirtschaft darauf angewiesen, dass sie gegenseitig destabilisierend wirken und die Instabilitäten der Umwelt durch Instabilitäten des eigenen Systems zu kontrollieren versuchen.

97 „Ein Vektor beweglicher Preise übernimmt die Funktion des kybernetischen Regelmechanismus, der Angebot und Nachfrage zum Ausgleich bringt. Gebilde, die sich selbst regulieren können, koppeln sich aufgrund eben dieser Funktion von ihrer Umwelt ab. Sie entziehen sich der Kontrolle durch die Umwelt und werden autonom“ (Berger 2001, S. 20).

tente Drohung dar, nur dann als Organisation bestehen zu können, wenn bestimmte Produkte zu einem bestimmten Preis angeboten werden, so dass Nachfrage besteht. Insofern wirkt der Marktpreis in dem Fall als negatives Sanktionsinstrument, wenn Anbieter mit mangelnder Wettbewerbsfähigkeit sich auf den Markt begeben. Mit anderen Worten, „der Markt-Preis-Mechanismus stimuliert also die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte, er veranlasst sie, ihre Eigeninteressen so zu verfolgen, dass dadurch gleichzeitig die Bedürfnisse anderer Wirtschaftssubjekte befriedigt werden. Der Markt-Preis-Mechanismus ist also ... ein vergleichsweise effektives Instrument der Steuerung“ (Kaufmann 1983, S. 481).

Es entsteht ein permanenter Druck zur Steigerung der Effizienz des Faktoreinsatzes. Damit wird durch den Markt-Preis-Mechanismus und durch den Wettbewerb einerseits geregelt, wie und was produziert wird und andererseits festgelegt, wer als Produzent bestehen kann. Eine Inanspruchnahme des Marktes ist an bestimmte Aufwendungen gebunden, die entweder vor (ex-ante-Transaktionskosten als Anbahnungs- oder Vereinbarungskosten) oder nach der Vertragslaufzeit (ex-post-Transaktionskosten als Kontroll- oder Anpassungskosten) anfallen. „Die Höhe der Transaktionskosten wird dabei wesentlich von der Art der geltenden rechtlichen Regelungen und ihrer Durchsetzbarkeit, aber auch vom Ausmaß der allgemeinen Informationen bestimmt“ (Fritsch/Wein/ Ewers 1993, S. 7).<sup>98</sup> Demnach bildet der – idealtypisch gedachte – Markt somit eine Instanz, die über den Weg der „Beloh-

98 Die Hervorhebung der so genannten Transaktionskosten und der „präregulierenden“ Institutionen sowie die darauf aufbauenden theoretischen Überlegungen können als eine Säule einer „neuen Mikroökonomie“ und/oder einer „neuen Institutionenökonomie“ bezeichnet werden, die – in dem Gehäuse der Ökonomie selbst – das idealtypische Modell der Marktregulation hinsichtlich der Erzielung optimaler Ressourcenverteilung ins Wanken gebracht haben (vgl. u.a. Nährlich 1998, S. 96ff.; Richter/Furubotn 1999). So lässt sich auf diesem Fundament in grundsätzlicher Weise aussagen: „Es hängt wesentlich von der Einbettung von Märkten in nicht-marktliche institutionelle Strukturen und damit von der Begrenzung von solchen Handlungsoptionen ab, die für die anderen Marktteilnehmer unzumutbar sind, ob die Koordination wirtschaftlicher Tätigkeiten durch Märkte zu sozial wünschenswerten Ergebnissen führt“ (Beckert 2001, S. 46; vgl. ebenso Storn 2003).

nung“ von Effizienz immer bessere Produktionsmethoden und Produkte bzw. Leistungen hervorbringt. In diesem Zusammenhang muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass das Kriterium der Effizienz und dessen Messung an die Existenz des Marktes selbst gekoppelt ist und außerhalb des Marktes keinen selbstverständlichen und absoluten Wert besitzt. Dementsprechend formuliert Offe (2002, S. 77): „Der Markt belohnt also ein Ergebnis, das erst vom Markt selbst als ‚besser‘ im Sinne der Effizienz bewertet wird.“<sup>99</sup>

Mit dem wirtschaftswissenschaftlichen Paradigmenwechsel nach dem Ende der 1970er-Jahre – parallel zu einer wachsenden Staatsverschuldung und steigenden Abgabenbelastung der Bürger – wurde der Steuerungs- und Planungseuphorie ein Ende bereitet und gewann der Marktmechanismus an Attraktivität.<sup>100</sup> Die Überlegenheit des idealtyp-

99 Offe (2002, S. 77) argumentiert weiterhin: „Man wird weniger von der gängigen Argumentation beeindruckt sein, dass der Markt allen anderen Organisationsprinzipien vorzuziehen sei, weil er Effizienz hervorbringe, wenn man sich klarmacht, dass dieses Argument ungefähr so schlüssig ist wie jenes, dass Kirschbäume allen anderen Bäumen vorzuziehen seien, weil sie eben Kirschen tragen.“

100 Nach einer Tabuisierung des Planungsthemas in der Nachkriegszeit durch Wissenschaft und Politik erfolgte Anfang der 1960er-Jahre in der Bundesrepublik ein plötzlicher Umschwung in der Behandlung. Als Reflex auf politische Veränderungen etablierte sich komplementär vor allem innerhalb der Politikwissenschaften eine praxisorientierte Regierungs- und Verwaltungslehre, die Planung zu ihrem zentralen Thema erhob und einen Steuerungsoptimismus transportierte (vgl. u.a. König/Dose 1993, S. 3f.). Planung – als staatliche und damit hoheitliche Planung – wurde als alternatives Ordnungsprinzip zum Marktmechanismus verstanden. Der Sozialstaat, als Initiator sozialer Intervention, erschien als der dem Industriezeitalter adäquate Staatstyp. Die Sozialstaatsgarantie, der „verfassungsgemäße Reflex“ des Industriezeitalters, verlangte nach permanenter Sozialplanung. Dies forderte neue Regulierungsmedien über das generell-abstrakte Gesetz hinaus – also staatliche Maßnahmen, die der Regulation und Koordination von je konkreten gesamtgesellschaftlichen Zuständen dienten (vgl. Kap. 2.1.1). Mit dem Maßnahmencharakter der staatlichen Intervention gewann Planung durch seine Permanenz eine neue Qualität. Planung wurde so ein wesentliches Moment der historischen Entwicklung vom liberalen Rechtsstaat zum interventionistischen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat durch die teilweise Ersetzung der Ex-post-Koordination

pisch gedachten, pareto-optimal funktionierenden Marktmechanismusses<sup>101</sup> (gegenüber staatlicher Planung bzw. Steuerung) wurde und

---

der wirtschaftlichen Entscheidungen durch den Markt durch Ex-ante-Koordination durch langfristige volkswirtschaftliche Orientierungsdaten des Staates (vgl. Ronge/Schmieg 1971). Dementsprechend wurde durch eine Verfassungsänderung (Art. 109 GG), die eine Verpflichtung von Bund und Ländern für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht vorsah, die Voraussetzung für eine staatliche Konjunktur- und Globalsteuerung geschaffen. Verbunden mit diesen gesetzlichen Maßnahmen ist eine bestimmte wirtschaftswissenschaftliche Position, nämlich eine an Keynes orientierte Konzeption, die vorsah, „aggregierte wirtschaftliche Größen, wie Nachfrage nach Investitions- und Konsumgütern, gesamtwirtschaftliche Ersparnis und Staatsausgaben, durch staatliche Interventionen zu beeinflussen“ (Voigt 1993, S. 293). Mit der um 1973 einsetzenden Wirtschaftskrise wurde dieser Steuerungsoptimismus zunehmend obsolet. Die staatliche Globalsteuerung erwies sich als nicht fähig, die massiven ökonomischen Probleme auf dem Weltmarkt – wie ein verlangsamtes Wirtschaftswachstum, ansteigende Inflationsraten, strukturelle Anpassungsschwierigkeiten und verschärfte Wettbewerbsbedingungen – zu bewältigen, sondern geriet schnell in den Verdacht, durch die Notwendigkeit einer rapide wachsenden Staatsverschuldung selbst zur Verschärfung der Krise beizutragen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a; Schimank 1988; Ulrich 1994). Die wahrgenommene Unfähigkeit des Staates zur gezielten Problemlösung lenkte die Aufmerksamkeit auf mindestens zwei andere Formen gesellschaftlicher Ordnungsbildung, auf den Markt und die organisierte gesellschaftliche Selbstregulierung. Die empirische Forschung deutete sowohl auf die Ursachen für die identifizierten Steuerungsmängel des Staates als auch auf die – aus dem alten Paradigma nicht herzuleitenden – Formen der organisierten Bearbeitung regelungsbedürftiger Tatbestände nach einem kooperativen Muster. Infolge der Wahrnehmung und Beachtung der neuen Formen der gesellschaftlichen Ordnungsbildung veränderte sich die theoretische Stellung des Staates und es verfestigte sich der Eindruck eines „halb-souveränen“ Staates, der sich gezwungenermaßen zurückziehen bzw. zu bescheiden hat (vgl. Mayntz 1997, S. 267ff.).

101 Ein fiktiver „pareto-optimal“ funktionierender Marktmechanismus wäre dann erreicht, wenn eine optimale allokativen Effizienz festgestellt werden könnte. Dieses Kriterium für einen Zustand höchstmöglicher Wohlfahrt könnte beispielsweise dann als erfüllt gelten, wenn durch Umschichtungen finanzieller staatlicher Ressourcen von einem Aufgabenbereich in ei-

wird darin gesehen, dass bei Wettbewerbsbedingungen durch ein nutzenmaximierendes Verhalten der Marktteilnehmer die Pläne der Wirtschaftssubjekte in der Weise miteinander koordiniert werden, dass eine effiziente Ressourcenallokation zustande kommt. Über die Preise für Produktionsfaktoren und Güter – so die gängige Argumentation – werden Knappheitsinformationen vermittelt, Verteilungsprozesse geregelt und Leistungsanreize gesetzt.

Unter bestimmten Umständen muss allerdings von einem Versagen des Marktes ausgegangen werden: „In zahlreichen Fällen ... produziert der Marktmechanismus bei Einrechnung dieser sogenannten social costs and benefits entweder zu viel oder zu wenig, aber nicht die effiziente Produktionsmenge“ (Färber 1993, S. 239).<sup>102</sup> Dies kann dann gegeben sein, wenn bei den Gütern die technische Ausschlussmöglichkeit derer fehlt, die den Marktpreis nicht entrichtet haben; oder wenn nicht alle Kosten und Nutzen von Produktion oder Konsum eines Gutes vom Eigentümer/Urheber kontrolliert werden können (externe Effekte).<sup>103</sup> In diesen Fällen hat der Staat einzugreifen, damit ge-

---

nen anderen – etwa vom militärischen in den sozialen – keine weiteren Wohlfahrtssteigerungen zu erwarten sind (vgl. Finis Siegler 1997, S. 152f.).

102 Denn, die „bürgerliche Gesellschaft versteht sich als eine instrumentelle Gruppe, die gesellschaftlichen Reichtum allein über privaten Reichtum akkumuliert, d.h. wirtschaftliches Wachstum und allgemeine Wohlfahrt über den Wettbewerb zwischen strategisch handelnden Privatleuten sichert. Kollektive Ziele können unter diesen Umständen nur über individuelle Nutzenorientierungen verwirklicht werden“ (Habermas 1982, S. 323).

103 Externe Effekte entstehen also, wenn der Nutzen aus einem privaten Gut nicht ausschließlich privat angeeignet werden kann oder aber die Kosten eines Guts zum Teil auf Dritte abgewälzt werden. Als ein Beispiel können etwa Investitionen herangezogen werden: Von vielen Investitionen profitieren auch diejenigen Personen, die nicht an den Investitionskosten beteiligt werden können. „Aus diesem Grund werden unter reinen Marktbedingungen zu wenige Ressourcen in Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten investiert. Nur durch die Einführung weiterer Institutionen wie Patentschutz und staatlicher Subventionierung von Forschungsaktivitäten kann diese Suboptimalität ausgeglichen werden. Andere Beispiele für soziale Bereiche, bei denen der Markt zu suboptimaler Investitionshöhe führt, sind polizeilicher Schutz sowie Investitionen in Schulbildung, In-

samtwirtschaftlich die Ressourcen optimal eingesetzt werden.<sup>104</sup> Denn – so wird häufig in grundsätzlicher Weise kritisiert: „Dem reinen marktwirtschaftlichen Modell aber bleibt die Frage der sozialen Gerechtigkeit äußerlich.<sup>105</sup> In ihr ist die Freiheit des Einzelnen bedroht von der Ausbeutung durch übermäßige wirtschaftliche Machtkonzentration und ohne staatlichen Eingriff liefert sie kein Einkommen für diejenigen, die nicht am Erwerbsleben teilnehmen können. Der Markt

frastruktur und Gesundheit“ (Beckert 2001, S. 44). Angesprochen ist hier das Phänomen des so genannten „Marktversagens“, auf das im weiteren Verlauf dieser Arbeit – als theoretische Begründung des „Dritten Sektors“ – nochmals Bezug genommen wird (vgl. Kap. 3.1).

- 104 Staatliche Steuerung bedeutet dann unter einer generellen wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive die Entziehung und Umverteilung der Ressourcen durch die öffentliche Hand, durch Ge- und Verbote, durch eigene staatliche Produktion bei Steuer- und Entgeltfinanzierung und/oder durch Anreizinstrumente, die dem Privaten direkte Ressourcen für bestimmte Verwendungszwecke entziehen (Lenkungsaufgaben) oder „zuschwemmen“ (Subventionen). Die prinzipiellen Probleme einer solchen unangemessen starken „staatswirtschaftlichen Steuerung“ sollen wiederum durch Privatisierung und Deregulierung therapiert werden. „Eigentumsübertragung an Private heißt doch zunächst nur Wechsel der Zielfunktion zu (langfristiger) Gewinnmaximierung. In Märkten ohne hinreichenden Wettbewerb bedeutet Privatisierung dann nur eine Umverteilung ökonomischer Renten“ (Färber 1993, S. 240). Bei privatisierten Monopolunternehmen stehen dem Staat dann nur unbefriedigende Regulierungen (Preisaufsicht, Investitionskontrolle, Qualitätskontrolle, Marktzutrittsbeschränkungen oder Kontrahierungszwang) zur Verfügung. „Mangelnde Wahrnehmung von prinzipiell vorhandenen Knappheitsinformationen ist im Kern auch die Kritik an staatlichen Allokationsentscheidungen. Denn Marktversagen an sich ist zwar nicht einfach durch private Produktion behebbar, durch organisatorische Änderungen können aber institutionelle Bedingungen hergestellt werden, die die Ausnutzung vorhandener oder auch erst im Laufe sozial oder technisch entstandener Preisinformationen ermöglicht. Dies gilt für die Innen- wie für die Außensteuerung staatlichen Handelns.“ (ebd., S. 241).
- 105 „Das Gerechtigkeitsproblem, das der Markt aufwirft, besteht nicht darin, dass jede in einem Konkurrenzgleichgewicht realisierte Verteilung ungerecht ist, sondern dass Märkte blind sind, was die Gerechtigkeit von Verteilungen anbelangt. Ihnen fehlt jegliche Sensibilität in bezug auf Gerechtigkeitsfragen“ (Berger 2001, S. 33).

regelt zwar ... Angebot und Nachfrage, nicht aber die Teilnahmemöglichkeit“ (Lehmann 1995, S. 95). Diese Teilnahmemöglichkeiten am Marktgeschehen sind also letztlich eine politische Fragestellung. Insofern stellt sich auch das Phänomen des „Marktversagens“ kaum als ein technisches Problem dar, sondern ist eher als ein Bewertungsproblem zu behandeln. „Die entscheidende Frage ist die, ob die entstandene Güterverteilung aus wohlfahrtspolitischer Sicht akzeptabel ist. Es gibt offensichtlich Güter und Dienstleistungen, deren Verteilung analog der Einkommens- und Vermögensverteilung als unproblematisch angesehen und andere, bei denen staatliche Regulation gefordert wird“ (Finis Siegler 1997, S. 52).<sup>106</sup>

Die Nutzung des Spielraums für politische Festsetzungen erzeugt insbesondere einen besonderen Typ von Gütern bzw. Dienstleistungen – die so genannten „meritorischen Güter“, auf die oben im Zusammenhang des modifizierten Leitbilds der öffentlichen Verwaltung bereits kurz eingegangen wurde. Diese besonderen Güter bzw. Leistungen im „Zwischenbereich“ zwischen den „privaten“ und „öffentlichen“ Gütern/Leistungen zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass – trotz der grundsätzlichen Option des Ausschlusses potenzieller Konsumenten – eine öffentliche Bereitstellung bzw. Gewährleistung besteht (vgl. Abb. 3). Gerade im Sozial- und Gesundheitswesen ist dieser Typ von Gütern bzw. Leistungen anzutreffen, da hier auch Leitvorstellungen von „gerechter Verteilung“ und Erwägungen hinsichtlich des Allgemeinwohls das politische Handeln prägen (vgl. u.a. Blankart 2001, S. 55ff.; Trube/Wohlfahrt 2000, S. 25ff.).

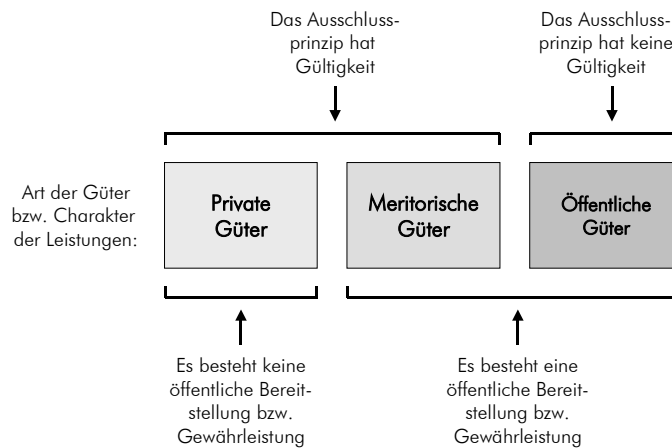
Der Markt erweist sich ebenfalls als ein ungeeignetes Instrument zur Berücksichtigung der Gesamtheit der negativen Folgen außerhalb der relativ eng eingegrenzten Sphäre des Tausches – vor allem bei den erst langfristig identifizierbaren Effekten, wie sie vielleicht am deut-

---

106 In eine gleiche Richtung weist beispielsweise die Kritik von Bäcker (1997, S. 20). Er schreibt: In der „Verengung des sozialpolitischen Denkens auf kurzfristige Kosten-Nutzenkalküle geht aber die eigentlich entscheidende Frage unter, in welcher Gesellschaft wir leben wollen, welches Leitbild von gesellschaftlichem Zusammenhalt gelten soll. Die Debatte über die Zukunft des Sozialstaates führt damit zu der Frage nach der Einschätzung seines übergreifenden gesellschaftlichen, moralischen Nutzens in einer demokratischen Gesellschaft.“

lichsten durch die Umweltschädigungen offenbar werden (vgl. u.a. Kapp 1958). Als ein zentrales Defizit des Marktes ist somit die Negierung nicht-monetarisierbarer und nicht-individualisierbarer Folgekosten (für die Gesellschaft) zu benennen (vgl. u.a. Evers/Olk 1996, S. 23f.). In diesen Fällen ist der Staat aufgefordert, Vor- und Nachsorge bei den außerhalb der Marktbeziehungen auftretenden Wirkungen zu betreiben, bei denen Verursacher und Betroffene nicht identisch sind.<sup>107</sup>

Abb. 3: Typen und Charakterisierungen von Gütern bzw. Leistungen



<sup>107</sup> Als besonders anschauliche Beispiele werden in der Literatur beispielsweise genannt: die Verringerung der Seuchengefahr durch kommunale Abwasserbeseitigung oder der Förderung der Hygiene durch die öffentlichen Gesundheitsdienste. Orientiert an den Extremen der durch das System der Marktwirtschaft erzeugten negativen Nebenfolgen für das Gemeinwesen spricht beispielsweise Beck (1988) von der „organisierten Unverantwortlichkeit“. Mit Blick auf die Gefahren, die sich durch den Einsatz von großtechnischen Systemen ergeben, formuliert er: „Die Gefahren, denen wir ausgesetzt sind, und die Sicherheitsversprechen, die sie zu bändigen versuchen, gehören verschiedenen Zeitaltern an“ (ebd., S. 9).



Weiterhin wird dem Markt eine „selbsterstörerische“ Tendenz zugesprochen, die in der Konsequenz auch die positiv bewerteten Mechanismen wie Preis- und Qualitätswettbewerb sowie die Wahlfreiheit auf Seiten der Nachfrager außer Kraft setzen kann. „Rationale Akteure werden sich im Interesse an höheren Profiten zusammenschließen und Monopole oder Kartelle bilden, um dem Wettbewerb zu entgehen“ (Offe 2002, S. 77). Aus der Perspektive der Anbieter erscheint der bestmögliche bzw. effektivste Umgang mit dem Wettbewerb der zu sein, der dem Ziel der Wettbewerbszerstörung folgt und unvollkommene Märkte produziert.<sup>108</sup>

Das Modell des Marktes besitzt auf den ersten Blick Eleganz und besticht gleichzeitig durch Einfachheit. Denn dort, wo Marktmechanismen Angebot und Nachfrage regulieren, braucht der Staat weder detailliert gesetzgeberisch noch finanziell einzugreifen. Damit dieses Modell allerdings funktionieren kann, bedarf es mindestens zwei Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen. Zum einen wird unterstellt, dass die Personen, die als Anbieter und Nachfrager zueinander treffen, über die gleiche Marktmacht verfügen. Zum anderen benötigt dieser Steuerungsmechanismus die Warenförmigkeit dessen, was produziert und nachgefragt wird sowie die Monetarisierbarkeit der Bedürfnisse. Vor allem an diesen beiden Punkten setzte in der Vergangenheit Kritik an, wenn Markt und Soziale Arbeit im weiteren Sinne zusammen gedacht wurde (vgl. u.a. Evers/Olk 1996, S. 24).<sup>109</sup>

Die „Waren“ (Dienstleistungen) des Zentralbereichs des Sozial- und Gesundheitswesens unterscheiden sich fundamental von denen, die

---

108 Um diesen latenten „selbsterstörerischen Trend“ des Marktes bzw. der Marktwirtschaft nicht manifest werden zu lassen, hat der Staat durch die Schaffung des Bundeskartellamtes regulierend eingegriffen. Die Aufgaben dieses Amtes bestehen insbesondere in der Überwachung des Kartellverbots, der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht über Kartelle. Vgl. dazu auch die Ausführungen zu den Besonderheiten der Sozialen Marktwirtschaft in diesem Kapitel.

109 In diesem Zusammenhang ist insbesondere an Situationen zu denken, bei denen von einem Vorliegen von verzerrten Präferenzen auszugehen ist. Dies ist – vielleicht am deutlichsten dann der Fall, wenn z.B. die Konsumenten-Souveränität nicht gegeben ist, d.h. beispielsweise Individuen sich in mehr oder weniger zwanghaften Arrangements befinden, in denen sie etwa Hilfen, Strafandrohungen oder etwa Strafen zu erwarten haben.

etwa industriell oder handwerklich hergestellt werden. Sie weisen aufgrund ihrer Personenbezogenheit ebenso Differenzen zu anderen Kategorien von Dienstleistungen – etwa Infrastruktur- und Transportdienstleistungen, unternehmens- bzw. verwaltungsnahe Dienstleistungen oder Dienstleistungen im Handel oder im Finanzwesen – auf (vgl. Punkte 3 bis 8 in der nachfolgenden Auflistung). Insofern sind besondere Wesensmerkmale personenbezogener Dienstleistungen zu identifizieren (vgl. u.a. Freier 2000; zusammenfassend Naegele 2003c, S. 18ff.). Als die wichtigsten Merkmale können die folgenden Punkte genannt werden: Die personenbezogenen Dienstleistungen ...

- sind nicht lagerfähig und nicht transportierbar;
- nur beschränkt mechanisier- und rationalisierbar;
- werden unmittelbar an bzw. mit (individuellen) Personen bezogen, d.h. jede Dienstleistung stellt ein Unikat dar;
- sind geprägt durch das so genannte „uno-actu-Prinzip“ bzw. die Gleichzeitigkeit von Produktion und Konsumtion;
- bauen auf die Beteiligung und z.T. auf die aktive Mitwirkung („Koproduktion“) der betroffenen Personen;
- sind i.d.R. so genannte „Erfahrungsgüter“, denn die Qualität der Leistung kann nicht vor ihrer Erbringung bzw. Nutzung sinnlich wahrgenommen und beurteilt werden;
- sind i.d.R. als so genannte „Vertrauensgüter“ zu bezeichnen, d.h. der/die Leistungsempfänger/in muss darauf vertrauen, die richtige Leistung zu erhalten;
- sind zum Teil hinsichtlich ihrer Quantität der Inanspruchnahme schwer kalkulierbar, d.h. es kann lediglich die so genannte „Bereitschaft“ hergestellt werden.

Im Kontext von staatlichen Eingriffen in das Marktgeschehen bzw. im Zusammenhang wohlfahrtsstaatlicher Strukturen ist ein letzter Punkt zu beachten: In dem idealtypischen Marktmodell ist der souveräne Kunde ein Nachfrager, der in der Lage ist, gleichzeitig als Konsument, Entscheidungs- und Finanzierungsträger aufzutreten und in eine direkte zweiseitige Interaktion mit den Anbietern tritt. In den Fällen allerdings, wo der Staat über seine öffentlichen Verwaltungen oder über Sozialversicherungssysteme vorsorgend bzw. regulierend eingreift, wird diese duale Interaktion gestört und „die Figur des Nachfragers,

der durch die Identität der Rollen des Verbrauchers, Entscheiders und Finanziers gekennzeichnet ist, bricht auseinander“ (Rothgang 2000, S. 425).<sup>110</sup> Die entstehende dreiseitige Beziehung wird – aus einer anderen Perspektive – auch als das so genannte „sozial(hilfe)rechtliche Dreieck“ beschrieben und insbesondere zur Darstellung des rechtlichen, vertraglichen und monetären Beziehungsgeflechts in wohlfahrtsstaatlichen Leistungsarrangements genutzt (vgl. u.a. Münder 2002, S. 110ff.; vgl. dazu die einleitenden Ausführungen zu diesem Kapitel). Unter anderem aus der Tatsache, dass die Quantitäten und Qualitäten der Wohlfahrtsproduktion einem politisch zu formulierenden „Normalisierungsauftrag“ folgen, der auch Eingriffs-, Kontroll- und Präventionsaufgaben umfasst, die nicht nach dem Modell von Angebot und Nachfrage reguliert werden können, ziehen Schulte/Sengling (2003, S. 288) den Schluss, dass viele Arbeitsfelder der Wohlfahrtspflege nicht marktgängig sind und bleiben.

---

110 Das „Auseinanderbrechen“ dieser Rollen zieht – im Modell – bestimmte Verhaltensbesonderheiten der staatlich unterstützten Personen nach sich, die unter dem Etikett „moral hazard“ gefasst werden und auf eine Facette des so genannten „Staatsversagens“ verweisen (vgl. Kap. 3.1.1). „Moral hazard“ steht in diesem Zusammenhang für eine insgesamt „wohlfahrtsmindernde“ Verhaltensänderung von Individuen, die durch einen Leistungsanspruch aus einer nach solidarischen Gesichtspunkten funktionierenden „Kasse“ – also beispielsweise durch den Abschluss eines Versicherungsvertrags – ausgelöst werden und einerseits als ex ante sowie andererseits als ex post moral hazard auftreten kann. „Ex ante moral hazard“ verweist darauf, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten des Schadenfalls selbst beeinflusst werden kann, während sich ex post moral hazard auf das Verhalten nach Eintreten des Schadenfalls bezieht. Im Gesundheitsbereich wird ex ante moral hazard insbesondere im Zusammenhang mit vermindertem Präventionsverhalten und mit der Simulation des Schadenfalls diskutiert. Ex post moral hazard liegt dann vor, wenn die Leistungsentnahme im Versicherungssystem oberhalb des Volumens liegt, das gewählt würde, wenn die entstehenden Kosten nicht externalisiert werden könnten“ (Rothgang 2000, S. 425).

1.4 THEORETISCHE KONZEPTE ZUR WAHRNEHMUNG VON  
WANDLUNGSPROZESSEN

Wohlfahrtsverbände haben sich als „organisatorische Makrogebilde“ (Grunow 1995) mit verschachteltem Aufbau, vielschichtiger Aufgabenwahrnehmung und tradiertem Selbstverständnis lange Zeit einer systematischen wissenschaftlichen Beschäftigung und theoretischen Einordnung entzogen. Wenn diese besonderen Verbände heute von der Wissenschaft zum Analysegegenstand gemacht werden, erfolgt dies zumeist vor dem Hintergrund von zwei Theorie- bzw. Forschungsansätzen, auf die in den einleitenden Ausführungen bereits hingewiesen wurde – nämlich einerseits die Korporatismusforschung und andererseits die Dritte Sektor-Forschung bzw. der Ansatz des „intermediären Raums“.<sup>111</sup> Damit sind „die gegenwärtig wichtigsten Forschungsansätze im Hinblick auf ihre möglichen Anwendungsmöglichkeiten im Bereich der Wohlfahrtsverbändeforschung“ (Olk 1995, S. 98) genannt. Beide Ansätze lassen die Wohlfahrtsverbände letztlich als multifunktionale und „intermediäre“ Organisationen erscheinen, die mit einer Vielzahl von Widersprüchen, strukturellen Spannungsfeldern und latenten Konfliktkomplexen umzugehen haben (vgl. u.a. Steinbacher 2000).

Diese beiden Forschungsrichtungen – von eigenständigen, abgeschlossenen Theoriekonzepten lässt sich kaum reden, auch wenn dies hier und da so beschrieben wird – können in diesem Kontext als sich ergänzende Perspektiven auf dasselbe Phänomen (Wohlfahrtsverband) betrachtet werden. Etwas vereinfachend lässt sich feststellen: Während der Korporatismus-Ansatz in einer eher analytischen Art und Weise insbesondere die Beziehungen zwischen Verband und den Politik- und Verwaltungsbereichen fokussiert, betont der – weitgehend auf

---

111 Vgl. dazu die ausführlichen Literaturangaben in Kap. 1.1. Neben diesen theoretischen Ansatzpunkten, die auch unmittelbar mit den Konjunkturen der Wohlfahrtsverbändeforschung in Verbindung stehen (vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1997, S. 243), werden auch vereinzelt andere – vornehmlich aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Bereich – gewählt. So untersucht beispielsweise Nährlich (1998) die Reformkonzepte der Wohlfahrtsverbände auch vor dem Hintergrund der „neuen Institutionenökonomie“ und Grunwald (2001c) nutzt die „Managementlehre“, um wohlfahrtsverbandliche Organisationsentwicklungsprozesse zu analysieren.

deskriptiv gewonnenen Kategorien basierende – Forschungsansatz des Dritten Sektors die Parallelen und vor allem die Differenzen zwischen frei-gemeinnützigen Organisationen des so genannten „Nonprofit-Bereichs“ und den privat-gewerblichen Unternehmen. Insofern kann das Modell des „intermediären Raums“, das als Weiterentwicklung des Dritten Sektor-Konzepts verstanden wird und in eher abstrakter Weise auf drei „klassische“ Steuerungsrationitäten rekurriert, als Vermittlungsoption dieser beiden Perspektiven angesehen werden.

Wenn bereits seit geraumer Zeit ein Wandel des wohlfahrts- bzw. sozialstaatlichen Gefüges (Devise: „Umbau des Sozialstaates“) – und auch ein Umbruch im System der Freien Wohlfahrtspflege (Devise: „Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen“<sup>112</sup>) – diagnostiziert wird, dann werden häufig einzelne Symptome oder Symptomkomplexe dieses Wandels behandelt und zumeist mit einem der oben genannten Theorieansätze (selten auch mit beiden) in Verbindung gebracht. In einer Gesamtbetrachtung dieser Analysen muss allerdings festgestellt werden, dass die theoretische Reflexion der facettenreichen Wandlungsprozesse, die hier – wie beschrieben – als „Ökonomisierungsprozesse“ etikettiert und behandelt werden, noch am Anfang steht. Mit Blick auf die Komplexität der Veränderungen, der theoretischen Bezugspunkte und des Beobachtungsgegenstands „Wohlfahrtsverband“ kann dies nicht überraschen.

Dennoch ist es gerade zur Wahrnehmung von Wandlungsprozessen wichtig, nicht nur die Symptome des Wandels zu identifizieren, sondern diese mit Bezügen an eine Theoriebasis anzudocken. Ansonsten wäre vor allem ein Verlust der Gesamtperspektive die Folge, was eine Wahrnehmung der Gerichtetheit der Veränderungen so gut wie unmöglich machen würde. Die bloße Betrachtung von einzelnen Tatbeständen des Wandels würde dazu führen, dass „der Wald vor lauter Bäumen“ nicht mehr zu sehen ist. Aus diesem Grund sollen hier die beiden oben genannten Theorieansätze ausführlich behandelt und jeweils auf die besondere Situation der Wohlfahrtsverbände bezogen werden.

---

112 Dies ist der Titel eines Herausgeberbandes, der auf einen Kongreß zu den Wohlfahrts- und Jugendverbänden in Halle an der Saale im Jahr 1993 zurückgeht (vgl. Rauschenbach/Sachße/Olk 1995).

Mit dieser Arbeit wird mit der Perspektive auf die wohlfahrtsverbandlichen Systeme des Tarif- und Arbeitsrechts sowie insbesondere der Arbeitsrechtsetzung ein bislang vernachlässigter Gegenstandsbereich der Wohlfahrtsverbände-forschung vor dem Hintergrund der Ökonomisierung behandelt (vgl. Kap. 4). Dabei zeigt sich, dass sich gerade diese Thematik in hervorragender Weise eignet, zentrale Punkte des Wandels aufzuzeigen und im Licht der (Neo-)Korporatismusforschung sowie des Ansatzes des „intermediären Raums“ zu analysieren. Es werden also vier Komplexe bzw. Perspektiven – Ökonomisierung, Tarif- und Arbeitsrecht, Korporatismusforschung und Konzept des „intermediären Raums“ – im Rahmen des Beobachtungsbereichs „Wohlfahrtsverbände“ miteinander in Beziehung gesetzt. Diese gegenseitigen Anknüpfungspunkte bedürfen einer Vorbereitung. Auch aus diesem Grund werden nach einer eher einführenden Beschreibung des Systems der Freien Wohlfahrtspflege und der Auseinandersetzung mit dem Begriff der Ökonomisierung bzw. des Steuerungsmechanismus Markt anschließend die beiden theoretischen Ansätze vorgestellt.

Dabei werden etliche thematische Randgebiete, die bei der Analyse der Wandlungsprozesse wichtige Plattformen abgeben, im Zusammenhang der Erläuterung der theoretischen Bezugspunkte dargestellt. Insbesondere unter der Kennzeichnung der Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure erfolgt u.a. die Auseinandersetzung mit der langfristigen wohlfahrtsstaatlichen und wohlfahrtsverbandlichen Entwicklung sowie mit dem Leitprinzip der Subsidiarität (vgl. Kap. 2). Bei der Diskussion zentraler empirischer und theoretischer Befunde der Dritte Sektor-Forschung stehen anschließend vor allem die wohlfahrtsverbandlichen Besonderheiten und Widersprüche im Mittelpunkt des Interesses (vgl. Kap. 3).

## 2 Die Wohlfahrtsverbände als korporatistische Akteure im Wohlfahrtsstaat

Die Wohlfahrtsverbände sind aus dem Sozial- und Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland nicht wegzudenken; sie erfüllen dort eine wichtige und unverzichtbare Rolle. Im Rahmen dieses Kapitels, das sich den Wohlfahrtsverbänden vornehmlich aus der Perspektive des (Neo)Korporatismus nähert, wird neben der Erläuterung dieses besonderen theoretischen Ansatzes und dessen – nicht immer unproblematischer – Übertragung auf das System der Wohlfahrtspflege vor allem auf diese spezifische wohlfahrtsverbandliche Rolle bzw. Funktion eingegangen. Auf dem Fundament unterschiedlicher Perspektiven und Diskurse, die gewissermaßen um die in diesem theoretischen Kontext zentralen Schlüsselbegriffe (Wohlfahrtsstaat, staatliche Steuerung oder Subsidiaritätsprinzip) kreisen, kann die wohlfahrtsverbandliche Stellung im Sozial- und Gesundheitswesen historisch hergeleitet und mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen bewertet werden. Damit wird ein Teilfundament geschaffen, auf dem die weiteren Analysen basieren, die einerseits bereits skizzierte Aspekte der Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens aufgreifen sowie andererseits deren Wirkungen auf die Wohlfahrtsverbände thematisieren. Insbesondere auf diesen zweiten Punkt wird später im Zusammenhang der Entwicklungen des Tarif- und Arbeitsrechts im Detail eingegangen werden (vgl. Kap. 4).

In diesem Kapitel stehen die spezifischen Verflechtungsbeziehungen im Sozial- und Gesundheitssektor zwischen Verbänden und Staat bzw. Politik im Zentrum der Analyse. Der Blick auf diese weitgehend stabilen Arrangements stellt eine besondere empirisch unterfütterte Perspektive zwischen zwei eher normativ ausgerichteten Funktionsbeschreibungen der Verbände dar, die zu unterschiedlichen Zeiten aktuell waren bzw. sind. Einerseits können die Verbände vor einem eher pluralistischen Theoriehintergrund als eigenlogische kollektive „Gegenspieler“ einer am Gemeinwohl orientierten nationalen Politik verstanden werden. Andererseits sind sie im Lichte einer zivilgesell-

schaftlichen Vorstellung als besondere Akteure charakterisiert worden, die an der Reproduktion des „sozialen Kapitals“ unserer Gesellschaft entscheidend beteiligt sind (vgl. Reutter 2002). Dabei zeigt sich, dass auch die Einbindung der Wohlfahrtsverbände in staatliche Entscheidungs- und Handlungszusammenhänge den Staat bei der „Normsetzung, Konsensbeschaffung und Enttäuschungsverarbeitung“ entlastet (vgl. Streeck 1994, S. 18).

Zum Aufbau dieses Kapitels: Nach einer grundlegenden Darstellung der basalen Strukturen des deutschen Wohlfahrtsstaates und der Logik der wohlfahrtsstaatlichen Steuerung (Kap. 2.1) werden die Grundlinien des (Neo)Korporatismus erläutert (Kap. 2.2). Anschließend sollen die besonderen Arrangements nach korporatistischem Muster im Sozial- und Gesundheitswesen im Allgemeinen (Kap. 2.3) und in historischer Perspektive untersucht werden. Dabei wird ausführlich in einem ersten Zugang der Fokus auf die Entwicklung der Wohlfahrtsverbände selbst (Kap. 2.4) und in einem zweiten Zugang auf das formal-ordnungspolitische und sozialetische Leitprinzip der Subsidiarität eingegangen (Kap. 2.5). Auf dieser Basis kann abschließend die besondere wohlfahrtsstaatliche Inkorporierung der Wohlfahrtsverbände im Detail untersucht (Kap. 2.6) und ein theoriegeleitetes Fazit mit Blick auf die Ökonomisierungstendenzen gezogen werden (Kap. 2.7).

## 2.1 GRUNDSTRUKTUREN DES DEUTSCHEN WOHLFAHRTS- BZW. SOZIALSTAATES

„Wohlfahrt“ ist ein Schlüsselbegriff in der politischen Tradition Europas, der drei Gedanken zu einem Programm zusammenfügt: Wohlfahrt betrifft das Gemeinwesen als Ganzes, die Gewährleistung von Wohlfahrt ist eine Pflicht der Herrschenden und die Wohlfahrt des Ganzen äußert sich in der Wohlfahrt der Einzelnen. „Modern gesprochen meint Wohlfahrt also zentral die politische Aufgabe, gesellschaftliche Verhältnisse herzustellen oder zu gewährleisten, in denen der individuelle Nutzen und der gemeinsame Nutzen nicht auseinander treten, sondern im Sinne synergetischer Effekte einander verstärken“ (Kaufmann 1994, S. 357f.). Dementsprechend kann nach Kaufmann „Wohlfahrt“ als eine Problemformel öffentlicher Kommunikation verstanden werden, die sich auf die Vermittlung zwischen den



partikulären Formen der Lebensführung und den Entwicklungsperspektiven eines Gemeinwesens bezieht.<sup>1</sup>

Der Begriff des Wohlfahrtsstaates wurde in polemischer Absicht auf dem Höhepunkt der ersten Weltwirtschaftskrise in der Endphase der Weimarer Republik entscheidend geprägt, verlor danach allerdings für lange Zeit in der wissenschaftlichen Diskussion an Bedeutung. Während der im angelsächsischen Sprachraum nach dem Zweiten Weltkrieg aufkommende Begriff des „welfare state“ in Deutschland zuerst überwiegend kritisch-abwertend im Sinne von „Versorgungsstaat“ übernommen wurde, hat der Terminus Wohlfahrtsstaat seit den 1980er-Jahren als „annäherndes Synonym zum eingeführten Begriff ‚Sozialstaat‘<sup>2</sup> Eingang in das deutschsprachige sozialwissenschaftliche Schrifttum gefunden“ (Kaufmann 1988, S. 65). Trotz einer in den letzten Jahrzehnten stürmisch verlaufenden Karriere dieses Begriffes gilt, dass im politischen wie auch im wissenschaftlichen Sprachgebrauch höchst unterschiedliche Optionen daran geknüpft werden (vgl. u.a. Vobruba 1985, S. 16). Ohne diese unterschiedlichen Konnotationen näher zu betrachten, lässt sich festhalten, dass ein Bedeutungskern existiert, der unumstritten mit dieser Bezeichnung in Verbindung gebracht wird.

Der Terminus „Wohlfahrt“ wurde zuerst im 16. Jahrhundert gebraucht und geht zurück auf die althochdeutschen Wörter „wola“ und „faran“,

- 
- 1 Daraus entspringt die prinzipielle Möglichkeit der Instrumentalisierung einer der beiden zu vermittelnden unbestimmten Größen zur Verwirklichung der definierten anderen. Mit anderen Worten, die Entwicklungsperspektiven bzw. die Konkurrenzfähigkeit des Gemeinwesens bzw. einer Volkswirtschaft kann als normative Alternative zu den partikulären Formen der Lebensführung bzw. den individuellen Sicherungsansprüchen auftreten und umgekehrt.
  - 2 Den Begriff des „Sozialstaates“ sieht Kaufmann weitgehend als Domäne juristischer Interpretation. Da er sich dem Phänomen aus sozialwissenschaftlicher Perspektive nähert, verwendet er den annähernd synonymen Begriff „Wohlfahrtsstaat“, von dem er vermutet, dass aufgrund seiner diffuseren Bedeutungsüberschüsse eine sozialwissenschaftliche Adaption einfacher fällt (vgl. Kaufmann 1988). Dieser Vorgehensweise schließe ich mich an. Sofern im weiteren Verlauf der Begriff Sozialstaat bzw. verwandte Worte auftauchen, werden diese synonym gebraucht bzw. in Zitaten verwendet.

die mit Glück, Heil oder Wohlergehen übersetzt werden können (vgl. u.a. Flierl 1992, S. 1). Der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ charakterisiert als deskriptives Konzept einen bestimmten Typus der Staatstätigkeit. Er ist damit der institutionalisierte Ausdruck für die Übernahme einer explizit ausgedrückten Verantwortung des Staates für das Wohlergehen seiner Mitglieder. Er kennzeichnet Länder, in denen der Staat eine aktive Rolle in der Steuerung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Abläufe übernimmt und einen beträchtlichen Teil seiner Ressourcen sozialpolitischen Zwecken widmet, die der Forderung nach einer größeren Gleichheit der Lebenschancen in den Dimensionen Einkommenssicherung, Gesundheit, Wohnen und Bildung dienen. Mit anderen Worten und allgemein formuliert: „Die staatliche Gewalt greift durch die selektive Steuer- und Abgabenbelastung der Bürger direkt in den ökonomischen Verteilungsprozess ein, und zwar in der Absicht, die sozialen Kosten des Marktes abzufedern, extrem ungleiche Einkommens- und Vermögensrelationen zu entschärfen und allgemeine Teilhabechancen zu verbessern“ (Kraemer 1997, S. 299). Damit ist der Wohlfahrtsstaat das institutionelle Ergebnis des fortgesetzten politischen Anspruches, mit Mitteln der Gesetzgebung für die Grundlagen des individuellen Wohlbefindens aller Mitglieder einer national definierten Gesellschaft zu sorgen (vgl. Kaufmann 1994, S. 357). Die Kennzeichen der modernen Sicherungsprogramme für eine kollektive Daseinsfürsorge, die etwa mit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts entwickelt wurden, lauten:

- Sie basieren auf nationalen gesetzlichen Regelungen.
- Sie sichern das Einkommen im Falle eines Eintritts gewisser Standardrisiken des Einkommensverlustes ab.
- Auf die Leistungen besteht ein individueller Rechtsanspruch, und der Leistungsempfang ist mit keinerlei politischen Diskriminierungen verbunden.
- Die Systeme haben verpflichtenden Charakter, d.h. sie unterwerfen entweder bestimmte Personengruppen dem Versicherungszwang oder sie verpflichten öffentliche Instanzen zur Subventionierung freiwilliger Versicherungen.
- Zur Finanzierung werden neben den Versicherten selbst der Staat und die Arbeitgeber herangezogen (vgl. u.a. Alber/Behrendt 2001).

Dieser institutionelle Rahmen wohlfahrtsstaatlichen Handelns erfüllt unter funktionalen Gesichtspunkten vor allem vier basale Aufgaben (vgl. etwa Bäcker u.a. 2000a, S. 24ff.; Heinze/Schmid/Strünck 1999, S. 15f.):

- Die Schutzfunktion – durch kollektive (Ver-)Sicherung gegen die Risiken der Industriegesellschaft;
- die Verteilungs- bzw. Umverteilungsfunktion – etwa durch die Eingriffe in die Primäreinkommen;
- die Produktivitätsfunktion – durch Erhaltung und Förderung des Produktivfaktors Arbeit und
- die gesellschaftspolitische Funktion – durch Integration und Korrektur ökonomisch erzeugter Ungleichheiten, was zur Begrenzung sozialer und politischer Konflikte beiträgt.

#### 2.1.1 *Entwicklungslinien des wohlfahrtsstaatlichen Rahmens*

Von besonderer Relevanz hinsichtlich des Bedeutungsgehaltes des Begriffes Wohlfahrtsstaat – bis in die heutigen Diskussionen zum Umbau des Sozialstaats hinein – ist die Vermischung des Wohlfahrtsstaats-Diskurses mit wirtschaftstheoretisch geprägten liberalistischen Vorstellungen. Aufgrund der Kritik am absolutistischen Staat und dem Bedarf nach einer komplexen Gesellschaftstheorie wurde in der klassischen wirtschafts-liberalen Tradition jedem Individuum das Recht auf die eigenständige Suche des eigenen Glücks zugesprochen und in der Folge der zentrale Gehalt des Wohlfahrtsbegriffes reduziert. Das Wohlfahrtsprogramm des liberalen Staates im Sinne der klassischen Wohlfahrtsvorstellung bestand in der Gewährleistung des individuellen Rechtes auf die Verfolgung des eigenen Glücks. Parallel dazu lieferte die ideologische und politische Verwertung des von A. Smith formulierten Modells des Konkurrenzmarktes die Möglichkeit, die Postulate individueller Freiheit und die Forderung nach synergetischen Effekten für die Gemeinschaft gleichzeitig als Zielformulierungen aufrechtzuerhalten. „Die Marktökonomie ersetzte die Moralökonomie der Iprozität durch den weit komplexeren Mechanismus des mittels Geld generalisierten, durch flexible Preise als Reflex von Angebot und Nachfrage gesteuerten anonymen Tausches“ (Kaufmann 1994, S. 358; vgl. Grimm 1983, S. 41ff.). Die auf dem Fundament der klassischen

liberalen Wirtschaftstheorie fußenden Vorstellungen führten zu einer Entpolitisierung des Wohlfahrtsdiskurses aufgrund von drei Argumentationslinien:

- Jeder definiert die Parameter seiner Wohlfahrt selbst und setzt die Prioritäten seiner Nachfrage dementsprechend; die so genannte Konsumentensouveränität ist der Ausdruck des Wohlfahrtswertes „Freiheit“.
- Der Verzicht des Staates auf jede Steuerung des Wirtschaftsablaufes fördert die Konkurrenz, die ihrerseits eine Effektivierung der Produktion und eine Nachfrageorientierung des Angebotes nach sich zieht.
- Da die Produktion sich an der Nachfrage ausrichtet und diese Nachfrage von den individuellen Nutzeneinschätzungen abhängig ist, wird das Wachstum des Sozialproduktes per se zum Indikator der Wohlfahrtsentwicklung (vgl. Kaufmann 1994, S. 359).

Diesen liberalen Vorstellungen bzw. Hoffnungen, dass sich eine allgemeine Wohlstandssteigerung im Zuge der freien Entfaltung der Markt- bzw. Wirtschaftskräfte einstellen und damit sozialstaatliche Maßnahmen überflüssig machen würde, standen allerdings „von Anfang an eingebaute Wachstumstendenzen der Programme entgegen“ (Alber/Behrendt 2001, S. 583). Für die deutsche wohlfahrtsstaatliche Entwicklung ist in diesem Kontext vor allem die Genese des Sozialversicherungssystems von Wichtigkeit. Obwohl die Prozesse der Industrialisierung und Demokratisierung in Deutschland im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten erst relativ spät einsetzten, gelten die Bismarckschen Sozialversicherungswerke als die wichtigsten Wegbereiter einer wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in ganz Westeuropa. Der erste und entscheidende Kernbereich war die Arbeiterpolitik des Staates, die sich deshalb von der bereits bestehenden Grundstruktur der Existenzsicherung absetzte, weil dort spezielle Risiken bzw. besondere Risikogruppen aus der allgemein gültigen Fürsorge ausdifferenziert wurden (vgl. u.a. Tennstedt 1997, S. 88). Die Bismarcksche Arbeiterversicherung trennte damit administrativ die „Arbeiterfrage“ von der traditionellen „Armenfrage“ und etablierte zwei Sicherungs-

systeme mit je unterschiedlichen Logiken<sup>3</sup>, obwohl große Überschneidungsbereiche bei den beiden Adressatengruppen existierten. Gegen die massenhaften Sicherungsbedürfnisse der sich in Deutschland organisierenden Arbeiterschaft und der sich immer stärker artikulierenden Sozialdemokratie zum Ende des 19. Jahrhunderts konnte es keine frontale konservative Gegenstrategie geben.<sup>4</sup> Den ‚staatstragenden‘ Kräften musste es vielmehr darum gehen, das Interesse der Arbeiter an sozialer Sicherung positiv an das Interesse an der Erhaltung des gesellschaftspolitischen Status Quo anzubinden. Genau diesen Effekt beabsichtigte Bismarck mit der Errichtung der staatlichen Sozialversicherung zu erreichen. Damit reagierte Sozialstaatlichkeit auch auf die Ansätze solidarischer Arbeiterselbsthilfe und zielte letztlich auf eine Bewahrung der bestehenden gesellschaftlichen Grundstrukturen. Mit dieser Bismarckschen Sozialpolitik ‚von oben‘ gegen Bewegungen ‚von unten‘ setzte sich in der Folge eine etatistische, zentralistisch fixierte Sicht der Sozialpolitik im Deutschen Reich durch, die langfristig Wirkung zeigte.<sup>5</sup> Der eigentliche ‚Systemsprung‘ zum

---

3 „Die Sozialversicherung gewährt Leistungen nur bei Eintritt bestimmter Risiken und dann in einem vorbestimmten Umfang. Sie knüpft an die Rolle des Lohnarbeiters an und setzt Beiträge voraus.... Die Fürsorge dagegen ist auf unspezifische Fälle der Bedürftigkeit bezogen, ihre Leistungen sollen sich nach der je individuellen Notlage richten. Sie knüpft an die Staatsbürgerrolle an, kennt keine Beiträge“ (Sachße 1986, S. 531). Neben diesen beiden tradierten Prinzipien können heute weiterhin das Versorgungs- und das Förderungsprinzip differenziert werden (vgl. u.a. Trube 2001, S. 29).

4 Im Reichstag formulierte Bismarck am 26.11.1884: „Wenn es keine Sozialdemokratie gäbe und wenn nicht eine Menge sich vor ihnen fürchtete, würden die mäßigen Fortschritte, die wir überhaupt in der Sozialreform bisher gemacht haben, auch noch nicht existieren.“ Zitiert nach Blessing (1987, S. 1).

5 Diese Sicht der Sozialpolitik hat trotz ihrer ‚totalitären Vollendung‘ während der nationalsozialistischen Herrschaft auch das Sozialpolitikverständnis der Bundesrepublik der Nachkriegszeit entscheidend geprägt (vgl. Kaufmann 1987, S. 15f.). Aus dem Vergleich der europäischen Staaten ergibt sich eine wesentliche Voraussetzung für diese Entwicklung der sozialpolitischen Fortschrittlichkeit: die ‚verfassungspolitische Rückständigkeit des deutschen Staates‘. Da der deutsche Staat bis zu dieser

Wohlfahrtsstaat liegt darin begründet, dass der Staat mit der ersten Unfallversicherungsvorlage von 1881 nicht nur den äußeren Rahmen für die Risikoabsicherung festlegte, sondern damit erstmalig sich selbst in die entsprechenden Rechtsverhältnisse involvierte und damit die Tendenz „von der Armenpflege zur Sozialfürsorge mit Anspruchsscharakter“ (Grimm 1983, S. 54) in besonderer Weise erfüllte. Der Staat konnte aufgrund der Bismarckschen Sozialgesetzgebung erstmalig unmittelbar oder mittelbar zur Befriedigung von Individualinteressen verpflichtet werden. Weniger die versicherungsförmige Risikoabsicherung, die bereits auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge und der Entwicklung von Institutionen des privaten Rechts existierte, sondern vielmehr die Rechtsform der neuen Gebilde, die eine öffentlich-rechtliche Zwangsversicherung ermöglichte, stand im Zentrum der Innovation (vgl. Tennstedt 1997, S. 92).

Damit wurden Probleme, die in ihrer Genese mit einer spezifischen Organisationsform privat-kapitalistischer Ökonomie verknüpft sind, in politische Verantwortung übertragen und wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen konnten als Kompensation von strukturellen Diskriminierungen der industriell-kapitalistischen Vergesellschaftung verstanden werden.<sup>6</sup> Die damit verbundene wohlfahrtsstaatliche Strukturstabilisierung erfüllte mindestens drei Funktionen, die sich gegenseitig er-

---

Zeit niemals Staat der bürgerlichen Gesellschaft geworden war, sondern sich das monarchische Prinzip als Legitimationsgrundlage politischer Herrschaft durchgängig erhalten hatte, besaßen die Ideen des Parlamentarismus und des Wirtschaftsliberalismus eine vergleichsweise geringe Bedeutung und waren eher dem Staatsinteresse untergeordnet. Dieser Handlungsspielraum kam unter den gegebenen Bedingungen der Sozialpolitik zu Gute. „Der soziale Staat war auf diese Weise durch die Verfassung zwar begünstigt worden. Er genoss aber keineswegs Verfassungsrang.... Der Staat betrieb Sozialpolitik, aber er identifizierte sich nicht mit sozialen Zecken“ (Grimm 1983, S. 53).

- 6 Diese Bestimmung der wohlfahrtsstaatlichen Funktion korrespondiert vielfach mit einem eher sozialtechnologischen Optimismus. „Es ist kein Zufall, dass der sozialpädagogische Interventionismus zu seinem ersten Aufschwung in der Folge der Bismarckschen Sozialpolitik ansetzte, in den USA zu Zeiten des New Deal in Blüte stand und in Westdeutschland im Aufwind sozial-liberaler Planungshoffnungen stürmisch expandierte“ (Breunung/Nocke 1997, S. 25).

gänzen und den kollektiven Nutzen wohlfahrtsstaatlicher Politik erklären. Diese Politik führte erstens zu einer Pazifizierung des Klassenantagonismus, zweitens zu einer Erhöhung der politischen Loyalität und drittens zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität. „Es ist schwerlich vorstellbar, dass Industrialisierung und Demokratisierung ohne diesen vermittelnden Prozess der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zu einer evolutionären Restabilisierung der aus den Fugen geratenen feudalen Gesellschaften Europas hätten führen können“ (Kaufmann 1994, S. 361).

Die nachfolgende Entwicklung und der weitere Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen Strukturen folgt einer mit den gerade beschriebenen Prozessen eingeschlagenen und leicht einsehbaren Logik: „Zum einen kommt es zu einer eindimensionalen Erweiterung der Zuständigkeiten des Wohlfahrtsstaates. Denn, wenn der Staat in bestimmten Belangen erst einmal für einen begrenzten Kreis an Begünstigten zuständig geworden ist, kann er auf die Dauer gleich gelagerte Ansprüche weiterer Kreise nicht abwehren. So kommt es zur Ausdehnung des Schutzes der Sozialversicherungen auf immer größere Teile der Bevölkerung. Zum anderen zieht der Eintritt des Staates in einen Interventionsbereich die Ausbildung weiterer, neuer Interventionsbereiche nach sich. So kommt es zu mehrdimensionalen Erweiterungen des Wohlfahrtsstaates. Auch diese Erweiterungen sind zwingend, wenn der Staat erst einmal erste Versorgungs- und Sicherungskompetenzen übernommen hat“ (Vobruba 1985, S. 19).<sup>7</sup> Solange der Wohlfahrtsstaat seine impliziten Ziele durch Verbesserungen von Sachlagen, Vermehrung von Sicherheiten oder Steigerung von Versorgungsleistungen für einen hinreichend breit gewählten Empfängerkreis erreichen konnte, war es ausreichend, die wohlfahrtsstaatlichen Strukturen auf Ziele hin und fast ohne Theorie zu entwerfen bzw. umzusetzen (vgl. Luhmann 1983, S. 26).

Diese wohlfahrtsstaatliche Logik erklärt ein relativ hohes Maß an historischer Kontinuität der fundamentalen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements. Einmal geschaffene grundlegende institutionelle Strukturen werden deshalb dauerhaft, weil sie alle Debatten entscheidend prägen,

---

7 Zur konkreten Umsetzung dieses „Meta-Programms“ vgl. die Ausführungen in Kap. 2.4.1.

indem sie den Fokus auf bereits bestehende strukturelle Fundamente richten und somit auch die Interessenlagen beeinflussen. Diese Orientierung an den existenten Kernstrukturen und Arrangements wird in modernen Wohlfahrtsstaaten dadurch gestützt, dass diese eine erhebliche Binnenkomplexität aufweisen, die eine politische Umsteuerung erschweren (vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1999, S. 21f.).<sup>8</sup> Damit sind zwar durchaus Anpassungsprozesse an veränderte gesellschaftliche Bedingungen möglich, die allerdings kaum die Systemlogik bzw. die Grenzen des Systems verlassen.

Mit der sukzessiven Manifestation der wohlfahrtsstaatlichen Systemlogik und der zunehmenden gesellschaftlichen Modernisierung verändern sich auch der Sinn und die Form der gesellschaftlichen Solidarität. Mit anderen Worten: Mit diesen Prozessen ist ein grundlegender Wandel hinsichtlich des Integrationsmusters „Solidarität“ verknüpft; es schwindet zunehmend der Boden für einen Solidaritätstyp, der auf den individuell-utilitaristischen Kalkülen und auf nicht-formalisierten Beziehungen der Menschen gründet. Als Reflex auf die Größe des Kollektivs und dessen Produktionszusammenhänge muss Solidarität nun weiterhin transformiert werden, da eine langfristige bloße Ausweitung der traditionellen Verhaltensmuster auf größere und modernisierte soziale Einheiten nicht gelingen kann.<sup>9</sup> „Dann muss die Solidarität ‚umgebaut‘ werden; die solidarische Gemeinschaftshilfe wird durch eine rationalistisch-organisierte Form ersetzt“ (Prisching 1992, S. 272; vgl. Kap. 3.1.2). Vor dem Hintergrund der fortschreitenden

---

8 Esping-Andersen (1998, S. 52f.) spricht in diesem Zusammenhang von der „Institutionalisierung bestimmter Klassenpräferenzen“, die beispielsweise im Falle des „korporatistischen Regimes“ – dem er auch Deutschland zuordnet – dazu führte, dass eine hierarchische und statusbezogene Sozialversicherung die Unterstützung der Mittelklasse für diesen bestimmten Typus von Wohlfahrtsstaat sicherte bzw. sogar „zementierte“.

9 Als das Extrem, als das größte Bezugskollektiv für solidarisches Handeln ist in geographischer Hinsicht die Weltgesellschaft zu nennen, die etwa durch die „Dritte-Welt“-Bewegung Gestalt gewinnt, und in temporärer Hinsicht die Solidaritätsforderung mit den zukünftigen Generationen, die etwa durch die Umweltbewegung aufgestellt wird. In diesen Entgrenzungen der Bezugsgrößen sieht Sachße (1997) eine Überforderung der Solidarität und vermutet eher eine steigende Desorientierung als ein Gelingen einer neuen, universalistischen Solidaritätsform (vgl. Kap. 3.1.2).



wohlfahrtsstaatlichen Systembildung, der Umstellung des Integrationsmodus von Sozialvertrauen auf Systemvertrauen wandelt sich Solidarität „vom moralischen Postulat zum regulativen Prinzip: Damit verliert Sozialpolitik das moralische Pathos, zugleich aber auch das Stigma von Fürsorglichkeit und wird zu einem Instrument ordnungspolitischer Systemintegration“ (Göbel/Pankoke 1998, S. 470; vgl. dazu die Ausführungen zu „Theorie des kommunikativen Handelns“ in Kap. 1.3).<sup>10</sup>

Mit dieser pfadabhängigen Weiterentwicklung hat sich der Staat jedoch in eine doppelbödiige Abhängigkeit hineinversetzt. Der Staat muss sich die Mittel, die er verteilen will, erst „besorgen“ und begibt sich damit in eine Abhängigkeit von der Ökonomie, da seine Leistungsfähigkeit und sein Handlungsspielraum von dem Funktionieren des Wirtschaftssystems definiert wird. Aus diesem Grund entwickelt der Staat ein Eigeninteresse am Funktionieren der Ökonomie, er wird sensibel für ökonomische Funktionsprobleme und entwickelt einen neuartigen Interventionstypus, einen „arbeitsmarktorientierten Wirtschaftsinterventionsmus“ (vgl. Vobruba 1985, S. 19). Solange der Staat sich nur für solche Risiken für zuständig erklärt, die relativ konjunkturunabhängig anfallen (wie Krankheit, Alter, Unfall), stellt eine aktive Wirtschaftspolitik den Versuch dar, die Grundlagen seiner finanziellen Handlungsfähigkeit zu sichern (vgl. Bäcker u.a. 2000a, S. 44f.). Erstreckt sich die politische Zuständigkeit aber etwa auch auf die Versorgung derjenigen Lebensrisiken, die auf direkte Weise mit den ökonomischen Krisenerscheinungen im Zusammenhang stehen (Arbeitslosigkeit), erhält Wirtschaftspolitik eine zusätzliche Funktion: sie soll einen sozialpolitischen Problemanfall vermeiden.<sup>11</sup>

---

10 Das Bezugsproblem sozialpolitischer Maßnahmen „ist nicht die solidarische Nähe zum Armen, sondern die Regulierung von Armut als der aus Arbeitsteilung und Klassenbildung sich ergebenden Strukturfrage. Es geht also weniger um moralische Sinnfragen, als um Systemfragen der Stabilisierung und Legitimierung arbeitgesellschaftlicher Integration sozialer Inklusion“ (Göbel/Pankoke 1998, S. 470).

11 Die beiden politisch bedeutsamen Merkmale wohlfahrtsstaatlicher Sicherung sind die relative Dauerhaftigkeit und die Voraussehbarkeit der Sicherungsleistungen. „Sozialpolitik ist also der Einbau des Gegenprinzips in den Bau der Kapitalherrschaft und Sachgüterordnung; es ist die Ver-

„In einem Fall ist Wirtschaftspolitik also Refinanzierungsmanagement, im anderen ein Versuch sozialpolitischer Prävention... Die paradoxe Situation des Staates und die widersprüchlichen Handlungsanforderungen an den Staat haben ihre Ursache also darin, dass gerade um der Sicherung sozialpolitischer Handlungsspielräume willen der Staat genötigt ist, das funktionale Primat der Kapitalverwertung zu respektieren“ (Vobruba 1985, S. 20; vgl. ebenso Sachße 1986, S. 530f.; Kap. 2.6 – Punkt 9). Mit anderen Worten, der Wohlfahrtsstaat ist keine autonome Quelle der Wohlfahrt, sondern setzt gewissermaßen auf dem Wirtschaftssystem auf, das nur systemkonforme Eingriffe zulässt und dessen Funktionsweise unangetastet bleiben muss (vgl. Habermas 1985b, S. 6). Damit lässt sich der Wohlfahrtsstaat als „ordnungspolitisch unsauber“ kennzeichnen, da er mit der Marktwirtschaft eine bestimmte Ordnung voraussetzt, an dessen „Rändern“ Probleme in sukzessiver Weise bearbeitet werden, ohne den Primat des Marktgeschehens bestreiten und korrigieren zu können.<sup>12</sup> „Selbst abhängig von der Wohlstand schaffenden Freiheit des Vertrages, greift der Wohlfahrtsstaat mit Mitteln des staatlichen Zwanges in diese ein, indem er die Wirtschaftssubjekte zur Vorsorge im eigenen und zum Verzicht in fremdem oder kollektivem Interesse zwingt“ (Streeck 2001, S. 145).

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war ein großer Bedarf an sozialstaatlichen Leistungen vorhanden. Die massenhafte Not und die historische Erfahrung, dass nur eine sozialstrukturell befriedete bzw. beschränkte Marktwirtschaft zu einer ausreichenden Bereitstellung sozialpolitischer Mittel führen kann, ließen die Konzeption der „Sozia-

---

wirklichung der sozialen Idee im Kapitalismus gegen den Kapitalismus. In der Doppelbedeutung der Sozialpolitik als Fremdkörper und zugleich als Bestandteil im kapitalistischen System liegt ihre eigentümliche Bedeutung“ (Heimann 1929, zitiert nach Vobruba 1985, S. 25).

- 12 Eine grundsätzliche Problematik staatlicher Sozialpolitik ist darin zu sehen, dass „sie eine abgeleitete, keine eigene Ordnung begründende Reaktion auf die formale Rationalität des Marktes“ [darstellt *d.V.*]. Eine konkrete Ordnungsvorstellung und Leitidee sozialstaatlicher Politik, Umverteilung, ist tatsächlich reaktiv auf Fehlsteuerungen des Marktmodells, auf eine ‚Korrektur‘ der ‚Primärverteilung‘, bezogen“ (Leisering 2001, S. 125).

len Marktwirtschaft“ entstehen. Danach besitzt das System der Marktwirtschaft allein schon sozialen Charakter und die Beschränkungen sollen ausschließlich dort greifen, wo dieses System sozial unerwünschte Ergebnisse produziert. „Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft war mithin ein Wirtschaftskonzept. Die soziale Komponente sollte sich in erster Linie durch die Steigerung des allgemeinen materiellen Wohlstandes ergeben“ (Hradil 1989, S. IX). Ab Mitte der 1960er-Jahre wurden die Ansprüche an den Staat, die ein dichteres soziales Netz forderten, immer eindringlicher formuliert und führten zu einer erneuten Ausweitung staatlicher Interventionen, denn es trat immer deutlicher zu Tage, dass die Erhöhung des Sozialprodukts nicht alleine Lebensqualität garantierte.

Für die klassisch-liberale Position seit und nach A. Smith war die Staatstätigkeit auf eine minimalistische Konzeption festgelegt. Mit der Expansion der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und der wirtschaftspolitischen Aufgaben trat diese Position theoretisch und ideologisch in den Hintergrund. Mit neuartigen ordnungspolitischen Vorstellungen und Leitbildern veränderte sich das vorherrschende Paradigma, aus dem sich Art und Umfang der Staatstätigkeit herleiten lassen. Mit dem Beginn der 1960er-Jahre erweiterten sich also in der Bundesrepublik die gesellschaftlich und politisch verbreiteten Zielvorstellungen. „Neben das bis dahin dominierende primär auf wirtschaftliches Wachstum gerichtete ‚Wohlstandsparadigma‘ trat das eher auf staatliche Instanzen zielende ‚Wohlfahrtsparadigma‘“ (Hradil 1989, S. VII). Der quantitative und qualitative Ausbau des Wohlfahrtsstaates erfolgte mit neuen Zielsetzungen, erweiterten Mitteln und bezogen auf umfangreichere bzw. neuartige Zielgruppen.

Die Umorientierung der sozialpolitischen Intentionen einer sozial-liberalen Koalition im Rahmen einer „Politik innerer Reformen“ sah Sozialpolitik nun weniger als Einkommensverteilungspolitik, sondern vielmehr als Politik zur Gewährung von Lebensqualität bzw. als politische Gestaltung von Lebenslagen (vgl. Kaufmann 1987, S. 16). Um die Mitte der 1970er-Jahre hatte der Wohlfahrtsstaat in der Bundesrepublik seinen bisherigen Maximalumfang erreicht.<sup>13</sup> Danach aller-

---

13 Der Hauptanteil der verschiedensten wohlfahrtsstaatlichen Leistungen lag selbst in dieser Zeit bei den vier Sozialversicherungen, für die rund ein Viertel des Bruttosozialproduktes ausgegeben wurde. „Die anhaltende

dings zeigten vor allem „die radikal veränderte makroökonomische Konstellation und sich ausdifferenzierende Bürgerbedürfnisse ... die Grenzen dieser wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsstrategie“ (Naschold 1993, S. 61). Skeptische Stimmen weisen seit dieser Zeit auf die Effektivitätsgrenzen und die nicht-intendierten Nebenwirkungen sozialstaatlicher Maßnahmen hin. Dementsprechend wich die anfängliche Faszination des Wohlfahrtsparadigmas einer ernüchternden Einschätzung.<sup>14</sup> Seit dieser Zeit wurde bzw. wird der Wohlfahrtsstaat zunehmend problematisiert, da der Fülle alter und neuer Zielvorstellungen nun verschlechterte Funktionsbedingungen gegenüberstanden bzw. gegenüberstehen; er mutiert in zunehmendem Maße vom „Problemlöser zur Problemquelle“.

In der gegenwärtigen sozio-ökonomischen Situation der Bundesrepublik – in der die Sozialbilanz umgeschlagen zu sein scheint, d.h. der wohlfahrtsstaatliche gesellschaftliche Solidaritätstyp mehr zu kosten droht, als wirtschaftliche Produktivität abzudecken in der Lage ist – kommt es wiederum zu einer Intensivierung von Verteilungskonflikten. Es werden radikale Einschränkungen des Sozialstaates gefordert – es ist vom „Umbau des Sozialstaates“ die Rede.<sup>15</sup> Diese Formel steht

---

Dominanz dieser Kerninstitutionen weist darauf hin, dass der Wohlfahrtsstaat bei aller Ausweitung und Diversifizierung seiner Leistungen bestimmten Prinzipien treu geblieben ist: Er beantwortet Standardprobleme der Bürger mit standardisierten Lösungen. Er beruht auf der formellen Organisierung, Institutionalisierung und Bürokratisierung von Problemlösungen. Hierbei zeigt sich ein Prozess ständiger funktionaler Differenzierung und Spezialisierung, aber auch immer weitergehender Zentralisierung und Vergrößerung seiner Instanzen. Mit anderen Worten: Der Wohlfahrtsstaat ist Ausdruck und Vorreiter industriegesellschaftlicher Modernisierung und weist deren Leitlinien in besonders deutlicher Form auf“ (Hradil 1989, S. XI).

- 14 „Die Prinzipien und Programme des Wohlfahrtsstaates galten [nur dann *d.V.*] als ‚rational‘ und ‚legitim‘, solange die Fälle sozialer Bedürftigkeit als ‚Ausnahmen‘ von der ‚Regel‘ eines aufstrebenden Wirtschaftslebens beobachtet, bewertet und bearbeitet werden konnten“ (Göbel/Pankoke 1998, S. 473).
- 15 Beispielhaft lässt sich etwa der „Aufmacher“ der Wochenzeitung „Die Zeit“ mit der Überschrift „Der Unsozialstaat“ anführen – dort heißt es: „Der Sozialstaat ist unsozial geworden. Er versagt, weil er zuviel ver-

aber nicht nur für Neuerungen, sondern tarnt gleichzeitig einen sich schubweise vollziehenden Abbau des Sozialstaats. Es ist ein internationales Phänomen und unabhängig vom politischen Lager der gerade regierenden Parteien, dass die Mechanismen und Sozialpolitiken, die für soziale Gerechtigkeit und kollektive Risikobegrenzung sorgen sollen, zurzeit massiv unter Druck stehen. Es heißt: die Strukturprinzipien sind nicht mehr zeitgemäß, die gesellschaftlichen Kosten sind zu hoch und die ausführenden staatlichen und frei-gemeinnützigen Agenturen arbeiten ineffektiv.<sup>16</sup> „Zur Diskussion und zur Disposition

---

spricht. Er belastet den Faktor Arbeit, schafft Arbeitslosigkeit... Sozialreformen dürfen sich nicht länger in ein bißchen weniger hier und ein bißchen mehr dort erschöpfen... Der Sozialstaat braucht vielmehr eine neue Definition“ (Heuser/von Randow 1999, S. 1). Zusammenfassend formuliert etwa Bäcker (1997, S. 12): „Die Diagnose lautet, dass der Sozialstaat mit seinen hergebrachten Institutionen, Leistungsprinzipien und seinem Ausgabevolumen nicht mehr fortgeschrieben werden könne. Er sei der eigentliche Verursacher für Arbeitsmarktkrise, Wachstumsschwäche, Standortrisiken im internationalen Wettbewerb sowie für die prekäre Finanzlage der öffentlichen Haushalte, weil er sich wie Mehltau auf die Kräfte des Marktes gelegt habe und die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbswirtschaft langsam aber sicher erdrösele.“

- 16 Auch die Bischöfe der Katholischen Kirche sprechen in diesem Punkt eine eindeutige Sprache: Sie betonen, dass der deutsche Sozialstaat ohne tiefgreifende strukturelle Korrekturen nicht zukunftsfähig ist, denn das sozialstaatliche Arrangement, so wie es heute besteht, ist alt geworden. „Viele Selbstverständlichkeiten und Grundannahmen, auf denen das System sozialer Sicherung beruhte, gelten heute nicht mehr: Vollbeschäftigung, kontinuierliche Erwerbsarbeit in ein und demselben Beruf über die gesamte Berufsbiographie hinweg, stabile Sozialbeziehungen und geschlechterspezifische Rollenzuschreibungen, Bevölkerungswachstum oder zumindest demographische Stabilität und nicht zuletzt anhaltende Wachstumsraten. Zusammengenommen waren sie die stillschweigenden Voraussetzungen, auf denen der Sozialstaat seit den fünfziger Jahren aufbaute“ (Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2003, S. 10f.). Vor dem Hintergrund der prognostizierten demographischen Entwicklung, der andauernden hohen Arbeitslosigkeit und den immensen Kosten in der Nachfolge der Wiedervereinigung Deutschlands folgert beispielsweise Glotz (2003, S. 6), „dass die deutschen Sozialsysteme in Zukunft nicht mehr über genügend Geld verfügen werden, um das zu leisten, was ihre

stehen damit die Grenzen des Wachstums wohlfahrtsstaatlicher Modernität und damit die Reichweite von Solidarität“ (Göbel/Pankoke 1998, S. 474), die sich in staatlicher Regie verwirklicht.

Die Begründungen für solche oder ähnliche Aussagen weisen in den meisten Fällen auf ein Argumentationsmuster, in dem ökonomische Begriffe und Verständnisse dominieren. Die nationalstaatlichen Sozialsysteme werden in der Sorge um die Reputation als Wirtschaftsstandort als Wettbewerbsfaktor im internationalen Markt verstanden und entsprechend als ein nach Kostengesichtspunkten auszugestaltender Produktionsfaktor einer Volkswirtschaft bewertet (vgl. Bäcker u.a. 2000, S. 88ff.). Zielke hat in der FAZ die Konsequenzen für die deutsche Sozialpolitik prägnant zusammengefasst, er schreibt: „Bis vor kurzem konnte der Sozialstaat die Regeln des Marktes korrigieren, jetzt regelt der globale Markt die Korrekturmöglichkeiten des Sozialstaates“ (Zielke 1996, S. 32). Da sämtliche wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen nur im historischen Kontext des modernen Nationalstaates entstanden und auf nationale Problemlösungen zugeschnitten sind<sup>17</sup>, geraten im Zuge einer fortschreitenden Globalisierung die grundlegenden Pfeiler des wohlfahrtsstaatlichen Systems und die dazugehörige bestimmte staatliche Rolle ins Wanken.

Mit dem Prozess der Globalisierung ist – ebenso wie mit der sich nach außen ausdehnenden Europäisierung<sup>18</sup> – eine Trennung von wirt-

---

Paragrafen versprechen.... Der deutsche Sozialstaat ist zu preußisch geworden.“

17 Der moderne Wohlfahrtsstaat war eine „dezidiert nationale Veranstaltung“, die eine nationale Schicksalsgemeinschaft nicht in den gesellschaftlichen Klassen, sondern vielmehr zwischen ihnen entstehen ließ, in der eben nicht Arbeiter für Arbeiter, sondern vielmehr Staatsbürger für Staatsbürger in Solidarsysteme eintraten (vgl. Streeck 2001, S. 152).

18 „Tatsächlich nimmt mit jedem Erweiterungsschritt die nationale Heterogenität der europäischen Wirtschaftsbevölkerung zu, während zugleich die Chancen der Konstruktion einer sich selbst als solche erfahrenden politischen Solidargemeinschaft entsprechend zurückgehen.... Die Folge ist, dass Solidarität in der europäischen Diskussion immer weniger als ‚künstliche‘ Verringerung des vom Markt erzeugten ‚natürlichen‘ Abstands zwischen Gewinnern und Verlierern verstanden wird, sondern als Zulassung des Schwächeren zur Teilnahme am Markt“ (Streeck 2001, S. 156f.).

schaftlicher und kulturell-lebensweltlicher Einheit, ein Auseinanderfallen von nationaler Binnenidentität und faktischer Einflussphäre des marktwirtschaftlichen Geschehens zu konstatieren. Eine Folge dieser Entwicklung, die letztlich auf ein Ende der nationalen Volkswirtschaft hinzielt, besteht darin, dass die legitimatorischen Grundlagen für die nationalstaatlichen Systeme des Risikoausgleichs sowie der Umverteilung und Besteuerung in zunehmendem Maße schwinden. Durch die Einbettung in den internationalisierten Markt können Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit immer weniger die Basis des Wohlfahrtsstaats abgeben. An deren Stelle treten häufiger „behauptete oder erhoffte effizienzfördernde Wirkungen“ der nationalstaatlichen Interventionen in den Markt. Es entsteht eine so genannte „Wettbewerbsolidarität“, die nur noch eine „vom Ethos des Marktes durchtränkte und überformte“ Wohlfahrtsproduktion als Infrastrukturpolitik legitimiert und sich weniger um einen Ergebnisausgleich marktwirtschaftlicher Prozesse, sondern vielmehr um die Herstellung von Chancengleichheit sorgt (vgl. Streeck 2001, S. 156ff.). Damit scheidet die „Kritik des Marktes als einer sozialen Ordnung, die ihre moralischen Grundlagen weder selber zu erzeugen vermag, ... heute auch einen Wohlfahrtsstaat zu treffen, dem die Gewissheit darüber abhanden gekommen ist, wer nach innen und nach außen zu ihm gehört und von ihm zu welchem Zweck zusammengehalten werden soll“ (ebd., S. 164).

Es ist durchaus von einem Formwandel des Staates bzw. der staatlichen Politik die Rede, mit der nun „Wettbewerb“ als zentrale Kategorie eingeführt bzw. gestärkt wird (vgl. dazu u.a. die Ausführungen zur Modernisierung der Verwaltungen in Kap. 1.3). „Nach innen ... besteht die Konsequenz im politischen Umbau des keynesianischen Sozial- und Wohlfahrtsstaats<sup>19</sup> hin zu einem minimalen Typ des Wohlfahrtsstaates, der auf den Abbau sozialstaatlicher Leistungen zum Zweck der ‚Aktivierung‘ der Bezieher sozialstaatlicher Leistungen zur Aufnahme von Arbeit zielt.... Alle innerstaatlichen Politiken, insbesondere redistributive Sozial- und Wohlfahrtspolitiken, werden danach befragt, inwiefern sie der Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen

---

19 Zur Erläuterung der ordnungs- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des hier genannten „keynesianischen Sozial- und Wohlfahrtsstaates“ vgl. die Ausführungen in Kap. 1.2.2.

Nationalstaates als ‚Standort‘ für die Ansiedlung und ertragreiche Reproduktion weltweit zirkulierenden Kapitals dienen, d.h. sie werden diesem neuen ‚Staatsziel‘ systematisch untergeordnet“ (Schaarschuch/Flösser/Otto 2001, S. 266).

Neben diesen explizit international verankerten Bedingungen, die hier unter dem Schlüsselbegriff der „Globalisierung“ angesprochen wurden, sind zurzeit weitere – z.T. bereits genannte – Herausforderungen für den deutschen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaat auszumachen. Neben dem aktuell heftig diskutierten Phänomen des demographischen Wandels<sup>20</sup> oder der sozio-ökonomischen Herausforderung durch die Grundsatzfrage nach der Zukunft des (erwerbs)arbeitszentrierten Gesellschaftsbildes (vgl. u.a. Galuske 2002) ist in diesem Kontext ebenfalls der sich eher langfristig vollziehende Wandel der Geschlechterrollen zu nennen, der gewissermaßen eine Auflösung der „stillen Reserve“ des Sozialstaats nach sich zieht (vgl. Kaufmann 1997a, S. 58ff.).

Damit ist die mehrdimensionale Abhängigkeit der wohlfahrtsstaatlichen Konstruktionsprinzipien – die nicht nur auf einem Rechtsgefüge und nicht gänzlich auf einem Geflecht von Institutionen, sondern auch auf einem „gesellschaftlichen Pakt“ (Heinze/Strünck 2000, S. 47) gründen – von bestimmten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen heute offensichtlich geworden. In der Folge löst sich ein historischer Grundkonsens in der bundesrepublikanischen Geschichte sukzessive auf. „Während der deutsche Basiskonsens bisher von einem komplementären Verhältnis zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung ausging, Wirtschafts- und Sozialpolitik somit trotz gelegentlicher Diskussionen über die Prioritäten als zwei sich im Prinzip wechselseitig unterstützende und fördernde Staatsaufgaben angesehen wurden, wird nunmehr – vor allem von marktwirtschaftlicher Seite – ein Gegensatz zwischen den beiden Politikfeldern aufgebaut: Als Erfolgsbedingung der Wirtschaftspolitik wird ein Zurückdrängen der Sozialpolitik gefordert“ (Kaufmann 1997b, S. 173).<sup>21</sup>

---

20 Vgl. u.a. Enquete-Kommission „Demographischer Wandel ...“ (2002); Naegele (2003); Schilling (2003); Winkler/Zander (2003).

21 Dieser Bedeutungsgewinn des Marktmodells zu Ungunsten eines politisch gesteuerten Modells der nationalstaatlichen Umverteilung und des Risikoausgleichs lässt sich auch mit einem resümierenden Blick auf die



### 2.1.2 Grundsätze der Steuerung im wohlfahrtsstaatlichen Gefüge

Der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat bezeichnet einen Staatstypus, „der die Verantwortung der Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen für alle Angehörigen in expliziter Form übernimmt“ (Kaufmann 1988, S. 65). Wohlfahrt als Kennzeichen eines bestimmten Typs von Staatstätigkeit ist nicht eindeutig, da es sich nur um ein Bestimmungsmerkmal des verfassungsmäßigen Staatskonzeptes unter anderen und nur um ein Staatsziel unter anderen handelt. Außerdem existiert kein einheitliches politisches Teilsystem, das mit der Wahrnehmung der Wohlfahrtsproduktion des Staates beauftragt ist. Die Wohlfahrtsproduktion durch den Staat ist fragmentiert, auf unterschiedliche Politikbereiche und unterschiedliche politische Ebenen verteilt, die u.U. konkurrierende Kompetenzen besitzen. Weiterhin ist die Produktion von Wohlfahrt – auch im Wohlfahrtsstaat – nicht nur eine Domäne des Staates, sondern es existiert ein „welfare mix“ verschiedener „Produzenten“, deren Handlungsweisen und -grundlagen

---

Konjunkturen der Wissenschaftsgeschichte begründen: „Am Ende des langen Weges der politischen Gesellschaftstheorie der Nachkriegszeit von der Konstruktionslehre eines demokratisch organisierten und geplanten Wohlfahrtskapitalismus über die diversen Ernüchterungen der Verwaltungs- und Implementationsforschung, und vom Studium der Politik demokratischer Parteien und Bewegungen über die Erforschung intermediärer Verhandlungssysteme und, anschließend, der regulativen policies marktermöglichender Aufsichtsbehörden, hin zu einer ‚mikrofundierenden‘, entschlossen wertfreien Spieltheorie der strategisch-rationalen Interaktion exogener Zufallspräferenzen – am Ende dieses langen Weges, begleitet von immer beunruhigender werdenden Meldungen vorgeschobener systemtheoretischer Beobachter über eine zunehmende Entpolitisierung der sich ausdifferenzierenden Gesellschaft bei gleichzeitig zunehmender Politisierung und damit Trivialisierung der Politik selber – am Ende dieses Weges steht die sich heute vollziehende Umdeutung von Politik als Wert- und Identitätskonflikt in Politik als Gewährleistung und Bedienung eines marktöffnenden und marktsichernden Wettbewerbs- und Wirtschaftsrechts mit nur noch minimalen, verfahrensförmig erfüllbaren Legitimationserfordernissen, dessen quasi-normativen Kern die Effizienzmodelle einer neo-liberalen Gleichgewichtsökonomie bilden, in der der Markt alles ist und Politik vor allem nicht gebraucht wird“ (Streck 2001, S. 139f.).

allerdings differieren (vgl. Kap. 3.3). Der Staat gilt als derjenige Sektor, der sich an der Wohlfahrtsproduktion auf dem Fundament rechtlich verbürgter Anspruchsberechtigungen beteiligt und durch die öffentliche Verwaltung repräsentiert wird. Recht, verstanden „als eine positivierte, künstlich geschaffene Struktur aus normativ abgesicherten Verhaltenserwartungen“ (Willke 1987a, S. 7), bildet die Basis der staatlichen Wohlfahrtsproduktion. Die Schaffung zwingenden Rechtes ist das spezifische Organisationsmittel des Staates und die Hierarchie ist die Grundlage für die typische Handlungslogik staatlichen Handelns. Das Staatswesen selbst und seine Agenturen werden durch Recht konstituiert und alles staatliche Handeln findet – idealtypisch betrachtet – seine Möglichkeiten und Grenzen durch Rechtsetzung. Im Gegensatz zur angelsächsischen Tradition existiert in der Bundesrepublik Deutschland eine verfassungsrechtliche Verfestigung des wohlfahrtsstaatlichen Gedankens<sup>22</sup>, die allerdings im Gegensatz zur Wiemarer Reichsverfassung – wo die entsprechende Sozialstaatsklausel faktisch allerdings eher als eine politische Proklamation ohne normative Kraft charakterisiert werden muss (vgl. Grimm 1983) – auf eine explizite Formulierung sozialer Grundrechte verzichtet. „Gerade weil das deutsche Grundgesetz die Sozialstaatlichkeit explizit als geltenden Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber betrachtet, muss sich die Verfassungsgerichtsbarkeit und die juristische Verfassungsinterpretation hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung zurückhalten. Sozialstaatlichkeit erscheint hier ausdrücklich als Frage der Gesetzgebungspolitik, einer Politik allerdings, der die Verfassung verbindlich

---

22 Grundsätzlich hat sich auf der Basis des römischen Rechtes in den kontinentaleuropäischen Staaten die Positivierung des Rechtes, seine Vergesetzlichung wesentlich stärker ausgestaltet als in den Ländern des „common law“, wodurch im Vergleich die Position des Staates, seiner Bürokratie und der hoheitliche Charakter der Rechtsetzung verschieden ausgeprägt sind. Parallel zu dieser unterschiedlichen Rolle des Staates lassen sich differenzierbare Entwicklungen in den anderen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion ausmachen. Für die Länder des „civil law“ sieht Anheier im Vergleich zu Ländern mit anderen Rechtstraditionen etwa eine stärkere Position der Kirchen, einen am Staat orientierten Nonprofit-Sektor oder etwa die Orientierung an einem Prinzip, nach dem Gemeinnützigkeit über den Aspekt der Freiwilligkeit gestellt wird (vgl. Anheier 1990; Kap. 3.1.4).

eine übergreifende allgemeine Richtung weist“ (Kaufmann 1988, S. 67). Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang deutet auf die verfassungsrechtlich abgestützten Grundrechte. Sie erscheinen in wohlfahrtsstaatlicher Perspektive nicht nur als Individualrechte, die eine staatliche Eingriffsschranke markieren, sondern ebenso als sozial-ethisches Programm, zu dessen Verwirklichung der Staat verpflichtet ist. „Wohlfahrtsstaatliche Politik begreift sich daher immer auch als Politik der Verwirklichung von Grundrechten: des Rechts auf Bildung, auf Meinungsfreiheit, auf Leben, Gesundheit und Erziehung der Kinder“ (Sachße 1986, S. 540f.). Diese staatliche Aufgabe zur Wahrung und Realisierung dieser Grundrechte gerät prinzipiell in Konflikt mit den ebenfalls grundgesetzlich verfassten individuellen Freiheitsrechten. Damit ist die Grundlage dafür genannt, dass in der Bundesrepublik Deutschland einer rechtlichen Fundierung wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten eine enorme Bedeutung zukommt.

Die rechtliche Fundierung des Wohlfahrtsstaates durch Gesetzesrecht erfolgt durch die Wahrnehmung der legislativen Funktion des Staates. „In steuerungstheoretischer Hinsicht ist es ... problematisch, Staatlichkeit als ein einheitliches Handlungszentrum zu begreifen. Selbst die politischen Kernstrukturen sind – schon aufgrund zunehmender Komplexitätssteigerung des politischen Systems selbst – nur als eine Vielzahl von Akteuren angemessen zu begreifen. Die Steuerungsproblematik im Sozial- oder Wohlfahrtsstaat kann daher zunächst in einem sehr allgemeinen Sinne als das Problem der Koordination dieser Vielzahl beteiligter Akteure durch staatliche Vorgaben bestimmt werden“ (Kaufmann 1988, S. 70; vgl. ebenfalls Leisering 2001, S. 126). Der Staat, der institutionell in Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen „verkörpert“ ist, setzt sich aus mehreren Instanzen zusammen, die jeweils eigene gesellschaftliche Ausschnitte aufgrund ihrer eigenen Aufgabenstellungen wahrnehmen. Damit bedeutet staatliches Handeln, das sich an einer integralen Betrachtung gesellschaftlicher Totalität orientiert, eine Interorganisationsstruktur herzustellen, die befähigt ist, über eine bloß additive Maximierung einzelner Ausschnitte hinauszugelangen (vgl. Schimank/Glagow 1984, S. 7).

Nach Kaufmann ist die Bewirkbarkeit sozialpolitisch intendierter Wirkungen – die Frage nach den Strukturbedingungen der Effektivität sozialpolitischer Programme – wesentlich von zwei Aspekten abhän-

gig: Einerseits hat Sozialpolitik sich grundsätzlich – bezüglich des intendierten normativen Gehaltes – an dem Schutz des Schwächeren zu orientieren und muss gleichzeitig ihre Forderungen gegen den Strom der gesellschaftlichen Machtverhältnisse durchsetzen; andererseits sind bestimmte Brechungen politischer Interventionen durch die „eigengesetzlichen“ Struktureigenschaften des Wirkungsfeldes zu vermuten. Sobald staatliches Recht über seine Funktion als Rahmenordnung für gesellschaftliche Verhältnisse als öffentlich sanktioniertes System privater Rechtsverhältnisse und als Katalog verbotener Verhaltensweisen hinausgeht und beansprucht, in diese Verhältnisse nicht nur verhindernd oder beschränkend, sondern intervenierend einzugreifen, werden solide Kenntnisse zum Wirkungsfeld notwendig. Mit anderen Worten: Wenn materiale Ziele durch sozialpolitische Rechtsgestaltung verfolgt werden, dann bedarf es ein realistisches Wissen zu den Strukturen und Kräften desjenigen Feldes, in welches steuernd eingegriffen werden soll (vgl. Kaufmann 1988, S. 70ff.).<sup>23</sup>

Die praktische Besonderheit des Einsatzes des Organisationsmittels Recht – im Verbund mit Geld – in der Sozialpolitik ist, dass sich die staatliche Rechtsetzung und Finanzierung nicht überwiegend direkt an die zu Begünstigten richtet, sondern an Dritte, wie beispielsweise

---

23 Aus diesem Grund ist dem Staat bzw. sind den staatlichen Agenturen die „Dienste“ der Wohlfahrtsverbände so wertvoll, da sie ihren Sachverstand und ihre Kontakte zum bzw. im Feld gewissermaßen als Tauschobjekte in korporatistische Arrangements einbringen (vgl. dazu die nachfolgenden Kapitel). Dieser Sachverhalt wird vor dem Hintergrund einer systemtheoretischen Perspektive folgendermaßen beschrieben: „Ein politisches System wird in sich immer einen politischen Apparat benötigen, der Umweltinformationen in Entscheidungsprogramme, d.h. in organisatorische ‚constraints‘ umsetzt. Aber diese Funktion muss nicht notwendigerweise als ausschließliches Reservat einer ‚Staatsregierung‘ begriffen werden; nur der Staatsbezug bleibt unerlässliches Moment der Zuordnung zur Einheit eines umweltoffenen Systems“ (Luhmann 1983, S. 35f.). Später wird zur Erklärung dieses Sachverhalts im systemtheoretischen Vokabular Luhmanns wohl eher u.a. von „re-entry“ gesprochen werden. Damit ist in abstrakter Weise das Phänomen der zweifachen Präsenz der Differenz System/Umwelt angesprochen: „als durch das System produzierter Unterschied und als im System beobachtbarer Unterschied“ (Luhmann 1998, S. 45).

an Wohlfahrtsverbände, Sozialversicherungsträger oder Kommunen. Von deren Handlungen und Leistungen sind das Ausmaß sozialer Teilhabe, der Status und die Lebenslage der von der Sozialpolitik begünstigten Individuen abhängig. „Daraus resultiert eine Mehrstufigkeit wohlfahrtsstaatlicher Abläufe, die für die Steuerbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Interventionen von entscheidender Bedeutung ist.... Wohlfahrtsstaatliche Politik entfaltet sich typischerweise im Grenzbe-  
reich zwischen ‚Staat‘ und ‚bürgerlicher Gesellschaft‘, zwischen ‚Öf-  
fentlichkeit‘ und ‚Privatheit‘, und nur ein Teil der relevanten Aktivi-  
täten erfolgt unmittelbar im Rahmen staatlicher Verwaltung“ (Kauf-  
mann 1988, S. 68f.).

Aufgrund der Mehrstufigkeit wohlfahrtsstaatlicher Abläufe sind – aus der Perspektive eines für die Wohlfahrtsproduktion zuständigen politi-  
schen und verwaltungstechnischen Zentrums – die staatlichen Agentu-  
ren gezwungen, die ausführenden Organisationen zwischen Rechtset-  
zung und Zielpunkt wohlfahrtsstaatlicher Programme<sup>24</sup> so weit wie  
möglich zu instrumentalisieren. Dennoch scheint der Staat auf der  
Grundlage des Steuerungsprinzips der Hierarchie in hervorragender  
Weise geeignet zu sein, „die Gesamtheit der Staatsbürgerinnen und  
Staatsbürger mit einem flächendeckenden und standardisierten Ange-  
bot an Gütern und Dienstleistungen bzw. Infrastrukturmaßnahmen und  
damit mit einer tendenziellen Gleichartigkeit von Lebensbedingungen  
dauerhaft zu versorgen. Der bürokratische Rechts- bzw. Wohlfahrts-  
staat erzeugt – sofern es seinen selbstgesetzten Ansprüchen folgt – ein  
maximales Maß an Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit sowie an  
innerer und äußerer Sicherheit“ (Evers/Olk 1996, S. 24). Durch die  
„Transportmittel für Wohlfahrtsstaatlichkeit“ – das Medium Recht  
und in der Folge auch das Medium Geld – realisieren sich politische  
Entscheidungen, die damit prinzipiell für eine unbeschränkte Vielzahl  
von Fällen Geltung erlangen können.

---

24 Legitimation und Ziel wohlfahrtsstaatlicher Programme und Maßnahmen ist stets die Behebung bzw. Milderung individueller Not, Benachteiligung oder Beeinträchtigung. „Der systematische Ort, an dem sich der Erfolg oder Mißerfolg sozialpolitischer Maßnahmen entscheidet, ist daher das Individuum in seinem ökonomischen und sozialen Kontext“ (Kaufmann 1988, S. 68f.).

Mit Blick auf den hier besonders interessierenden Bereich der sozialen bzw. gesundheitsbezogenen Dienste lässt sich mit anderen Worten formulieren: Unter den Bedingungen der modernen Sozialstaatlichkeit wird Hilfe zu einer sozialen Dienstleistung, die auch ökonomischer Tauschakt ist, weil in ihr grundsätzlich Hilfe gegen Entgelt produziert wird.<sup>25</sup> „Ökonomischer Tauschakt und unmittelbare Hilfe, unpersönliche Rationalität und menschliche Wärme gehen eine eigentümliche Verbindung ein“ (Gross 1984, S. 31). Die Hilfe vor dem Hintergrund der modernen arbeitsteiligen und erwerbswirtschaftlich organisierten Wohlfahrtsgesellschaft ist ein höchst komplexes Phänomen, da die unmittelbare Hilfeleistung professionalisiert und geregelt ist. Es steht fest, in welchen Notsituationen welchen Personen durch wen welche Hilfe angeboten wird. Damit wird Hilfe zu einer zuverlässig erwartbaren Leistung des Gemeinwesens und sich auf diese Leistung spezialisierende Systeme bilden sich aus. „Die Motivation zu reziproker Leistung wird von der des Helfens getrennt und in der Form des Vertrages stabilisiert“ (Luhmann 1973, S. 28).

Bestimmte Weisen der Inanspruchnahme von Hilfe werden also nicht mehr unmittelbar gewährt, spiegeln nicht mehr das eigene Interesse des Helfenden wider, sondern werden „honoriert“, verlagert auf einen eigenen – beruflich geprägten – gesellschaftlichen Bereich. Die Entscheidungen zur Notwendigkeit, zum Umfang, zum Zeitpunkt oder zur Art der Hilfe ist dort nicht mehr eine Sache von Moral oder Gegenseitigkeit, sondern eine Frage der Auslegung und der methodischen Schulung. Die Professionalisierung innerhalb des gesellschaftlichen Teilsystems, das vor allem für Normalisierung und Hilfe aber auch vermehrt für Erziehung zuständig ist, transportiert allerdings auch Effekte selektiver Nichtbeachtung. Notlagen, Leiden oder struk-

---

25 „Soziale Arbeit, so kann man resümieren, findet im modernen Sozialstaat innerhalb der arbeitsteilig sich neu organisierenden Zuständigkeiten ihr spezifisches Aufgabenfeld. Aus und neben sozialen Problemen entstehen die sozialpädagogischen Probleme und Aufgaben in der Hilfe und Unterstützung in sozialen und psychisch-individuellen Problemen, in der aufklärenden und unterstützenden Bearbeitung sozialer und individueller Alltags- und Lebensprobleme, in Unterstützung, Erziehung, Bildung, Beratung und in der Organisation von Ressourcen: Das sozialpädagogische Jahrhundert beginnt“ (Thiersch 1992, S. 13).

turelle Gewalterfahrungen der „Klienten“ dieses Systems sind nur im Rahmen der Gesetze zu berücksichtigen; d.h. nicht durch sie legitimierbare Initiativen oder phantasievolle Hilfe bleibt im Normalfall außen vor.<sup>26</sup>

Der Gesetzgeber ist also grundsätzlich nicht in der Lage, das jeweils Spezifische aller möglichen Einzelfälle angemessen zu berücksichtigen und kann nicht unmittelbar Hilfe gewähren. „Die Generalisierung von Lebensrisiken wird mit einer Generalisierung in Form rechtlicher Garantien beantwortet, die grundsätzlich gerade nicht mehr an persönliche Umstände eines Hilfsbedürftigen oder an seiner Person zurechenbaren Defiziten anknüpfen, wie es für traditionelle Formen der

---

26 Durch dieses Strukturprinzip wird das Subsystem geschützt und gleichzeitig funktionsfähig gehalten, ansonsten könnte eine Überflutung und Überforderung durch Ansprüche und Erwartungen vermutet werden. Dadurch degradieren moralische bzw. ethische Fragestellungen zu Fragen zweiter Ordnung, müssen belegbar, legitimierbar sein und Fragen der Gerechtigkeit werden auch hier zu Fragen der Rechtmäßigkeit transformiert. Individuelle Motive zur Hilfe werden entbehrlich und die Hilfe selber zunehmend als Problem der Geldverteilung verstanden. In diesem absichtsvoll beschränkten Bereich sind dann allerdings Experten gefragt, die effektiv und zuverlässig im Rahmen der Hilfsprogramme zu helfen wissen. „Die Vermutung besteht, dass jedem Hilfsproblem eine zuständige Stelle (und ein zuständiger Experte) entspricht, und dass jemand Hilfe eigentlich nur noch braucht, um diese Stelle zu finden. Nächstenliebe nimmt dann die Form einer Verweisung an“ (Luhmann 1973, S. 36). Das System der sozialen Sicherung ist zu einem komplizierten Gebäude angewachsen, in dem sowohl Geld als auch Zeit zu knappen Ressourcen geworden sind. Mit anderen Worten: Das Helfen hat unter den Bedingungen der modernen Sozialstaatlichkeit eine vieldimensionale Transformation durchlaufen, als dessen Ergebnis die Typisierung, Standardisierung und Institutionalisierung des Helfens anzusehen ist. Die Systematisierung der Not ist vorangeschritten. „Alle Bedürftigkeiten, die der gesellschaftlichen Kompensation, der Sozialpolitik überantwortet werden, müssen standardisiert und verrechtlicht werden. Nur wo Standards verbindlich festgelegt sind, besteht für die Klientel Erwartungs- und Rechtssicherheit, ist Gleichbehandlung gewährleistet und Willkür ausgeschaltet. Die Risiken werden mit ihrer Standardisierung entpersonalisiert und neutralisiert. Die Hilfebeziehung wird der Logik konditionaler ‚Wenn-dann‘-Schemata unterworfen“ (Gross 1984, S. 39).

Hilfe typisch war“ (Breunung/Nocke 1997, S. 20).<sup>27</sup> Der notwendigen Generalisierung von Entscheidungsprämissen steht der Zwang ihrer Spezifizierung in der Form von Einzelentscheidungen gegenüber. Dieser unumgänglichen Tendenz zur Vereinheitlichung und Konzentration wohnt eine „sachimmanente Grenze“ inne, da die Wirksamkeit regulativer Politik sich letztlich auf individueller Ebene durch einzelfallangemessene Entscheidungen erweist. Damit ist ein Aspekt bzw. eine Folge eines grundsätzlichen Widerspruchs des „sozialstaatlichen Projekts“ angesprochen, der darin besteht, dass Ziel und Methode dieses facettenreichen Projekts prinzipiell nicht in Übereinstimmung gebracht werden können. Die rechtlich-administrative Umsetzung politischer Programme kann die sozialstaatliche Zielsetzung, die die Stiftung von weitgehend egalitär strukturierten Lebensformen vorsieht, nicht erfüllen. Mit anderen Worten: „Mit der Hervorbringung von Lebensformen ist das Medium Macht überfordert“ (Habermas 1985b). Aus diesem Grund sind an der Ausführung staatlicher Sozialpolitik in hohem Umfang Akteure – häufig verbandsmäßig organisierte gesellschaftliche Akteure oder unter staatlichem Einfluss gegründete formal unabhängige Organisationen mit öffentlich- oder privatrechtlichem Charakter – beteiligt, die keiner direkten staatlichen Weisungsbefugnis unterliegen, sondern nur über die Schaffung rechtlicher Prämissen zu beeinflussen sind. Die Instrumentalisierung dieser Organisationen in die staatliche Sozialpolitik hat prinzipiell den Preis, dass dadurch den organisatorischen Eigeninteressen Bedeutung zugestanden werden muss. „Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass unter Bedingungen einer politischen Verfassung, die Herrschaft demokratischer Legitimation unterstellt und eine explizite Verantwortung der Regierung für Dimensionen individueller und kollektiver Wohlfahrt postuliert,

---

27 Daraus folgt, dass sich die Sozialarbeit, was die Bestimmung der Anlässe ihres Tätigwerdens betrifft, primär an den politischen bzw. rechtlichen Vorgaben zu orientieren hat. In der Regel sind weniger die subjektiven Leiden für die Art und Weise des helfenden professionellen Handelns ausschlaggebend, sondern vielmehr Maßstäbe, die von außerhalb des Handlungsadressaten stammen. Somit dominiert weniger das subjektive Hilfeverlangen als vielmehr der politisch bzw. rechtlich formulierte Auftrag an die Sozialarbeit bzw. deren Organisationen (vgl. Breunung/Nocke 1997, S. 23).



staatliches Handeln nur über eine beschränkte Autonomie verfügt und in erheblichem Umfang auf das Zusammenwirken mit anderen – parastaatlichen und gesellschaftlichen – Akteuren angewiesen ist“ (Kaufmann 1988, S. 70).

Dies ist der Grund dafür, dass die staatlichen Agenturen und der Gesetzgeber gesellschaftliche Interessengruppen bzw. deren repräsentative organisatorischen Gebilde unter bestimmten Bedingungen in die Regulierung und Verwaltung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen hinein nahmen oder ihnen diese Funktionen gänzlich überließen. Der Prozess der wohlfahrtsstaatlichen Gesetzgebung und die Umsetzung wohlfahrtsstaatlicher Programme und Maßnahmen sind in traditioneller Weise durch eine verschieden starke Beteiligung von nicht-staatlichen und verbandsmäßig organisierten Akteuren gekennzeichnet.<sup>28</sup> Sobald Verbände als Akteure vertreten sind, wird auf eine direkte institutionelle Teilnahme von einzelnen Betroffenen verzichtet. Die Beteiligung von Verbänden bzw. Organisationen folgt allerdings keinem einheitlichen Modell, sondern es lassen sich unterschiedliche Muster der organisatorischen Partizipation bei gesetzgeberischen und leistungserbringenden Aufgaben unterscheiden (vgl. Tab. 4).

Die Art der institutionellen Beteiligung von Gruppeninteressen variiert, wenn nach der Art und Weise der Vertretung und Kompetenz von involvierten Organisationen gefragt wird. Die erwähnte Mehrstufigkeit der wohlfahrtsstaatlichen Abläufe bedeutet also, dass mit der Beteiligung ganz unterschiedlicher Organisationen an der Gesetzgebung, der Finanzierung, Förderung, Umsetzung und Kontrolle wohlfahrtsstaatlicher Programme nicht nur vielerlei organisatorische Eigeninte-

---

28 „Im historischen Rückblick auf die deutsche Entwicklung seit dem 18. Jahrhundert zeigt sich, dass die Produktion und das Angebot von Dienstleistungen sukzessive erweitert wurden. Desgleichen wurden die Zugangschancen zu den Dienstleistungen sowie die Dispositionsmöglichkeiten der Nachfrager verbessert. Diese Entwicklung lässt sich jedoch nicht primär auf die intermediären Hilfe- und Dienstleistungsorganisationen zurückführen. Zu einem nicht unwesentlichen Teil waren es der Zentralstaat und die Gemeinden selbst, die – letztere im Rahmen der Armenfürsorge, ersterer auf gesetzgeberischem Weg – die Produktion und das Angebot von Dienstleistungen erweiterten, stimuliert und stabilisiert haben“ (Bauer 1991b, S. 13f.).

ressen vermittelt werden müssen, sondern auch unterschiedliche Muster der Partizipation vertreten sind.

Tab. 4: Muster der organisatorischen sozialpolitischen Partizipation

<i>Bezeichnung</i>	<i>Beispiele</i>	<i>Beschreibung</i>
Selbstregulierung und Selbstverwaltung durch eine private Organisation	Deutsches Institut für Normung, Verband Deutscher Ingenieure (VDI), Verband Deutscher Elektroingenieure (VDE)	Diese privaten Organisationen erlassen selbstregulativ bindende Vorgaben für das Handeln von Marktteilnehmern und kontrollieren deren Einhaltung. Es besteht eine partielle Gleichläufigkeit der Interessen. Beispielsw. sind Arbeitnehmer als Nutznießer der (technischen) Vorschriften im Rahmen der Normungstätigkeit institutionell nicht beteiligt.
Paritätische Selbstverwaltung und Selbstregulierung	Arbeitgeberverb. u. Gewerksch. in den Selbstverwaltungsgremien der gesetzl. Kranken- u. Unfallversicherung	Zwei unterschiedliche Betroffenengruppen mit konfligierenden Interessen – entlang der Konfliktlinie Arbeit und Kapital – sind gemeinsam an der Entscheidungsproduktion beteiligt.
„Paternalistische“ Verwaltung und Ausgestaltung	Wohlfahrtsverbände	Die Verwaltung und Ausgestaltung von sozialpolitischen Maßnahmen erfolgt ohne die institutionalisierte Beteiligung der Menschen, die als Klienten oder Bewohner von diesen Maßnahmen profitieren.
Tri- und mehrpartistische Regulierung und Verwaltung	Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, tripartistische Verw. im Rahmen der Arbeitslosenversich.	Es werden organisatorische Vertretungen mehrerer Betroffenengruppen und des Staates an der Politikformulierung beteiligt.

Quelle: Windhoff-Héritier (1989a)

Windhoff-Héritier schlägt vor, vier Muster der integrierten organisatorischen Partizipation zu unterscheiden.<sup>29</sup> Nach dieser Typologisierung

29 „Die Tatsache, dass die Institutionen, die Möglichkeit einer verbandsmäßigen Interessenrepräsentation eröffnen, sich häufig an der Konfliktlinie Arbeit – Kapital orientieren, obwohl diese Konflikte für die sozialpolitische Bedarfsbestimmung häufig irrelevant sind, macht deutlich, dass die Sozialpolitik ein Politikfeld mit nachrangiger Bedeutung darstellt, deren

der sozialpolitischen Partizipationsstrukturen werden die Wohlfahrtsverbände als Organisationen bezeichnet, deren Handeln im Rahmen einer „paternalistischen Verwaltung und Ausgestaltung“ erfolgt. Dies wird an späterer Stelle noch näher ausgeführt werden (vgl. Kap. 2.6 – Punkt 6).

## 2.2 DIE GRUNDLINIEN DES (NEO)KORPORATISMUS

In der politischen Ideengeschichte weist der Begriff „Korporatismus“ in seiner ältesten Form auf eine ständisch gegliederte Gesellschaft vorindustrieller Prägung hin. Der konservative politische Idealismus des 19. Jahrhunderts griff diese organische Staatslehre wieder auf, um sie bürgerlich-liberalen oder sozialistischen Vorstellungen entgegenzuhalten.<sup>30</sup> In Deutschland entstand – nicht unmittelbar auf diesen historischen Quellen basierend und in Anlehnung an den angelsächsischen Begriff „corporatism“ – in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts eine Debatte um einen so genannten „Neokorporatismus“<sup>31</sup>. Nicht die Ablehnung parteienstaatlicher, parlamentarischer Demokratie war nunmehr intendiert, sondern es wurde auf die historisch vergleichbare intermediäre Stellung von vorstaatlichen Organisationen bzw. organisierten Interessen zwischen Individuum und Staat Bezug genommen. In der politik- bzw. sozialwissenschaftlichen Fachdiskussion zu diesem Themenkomplex lassen sich mindestens zwei unterschiedliche –

---

Handlungsparameter wesentlich durch Tarifpartner und Staat gesetzt werden“ (Windhoff-Héritier 1989a, S. 124).

- 30 „Die Idee der ständisch gegliederten Gesellschaft geht bis heute davon aus, dass der liberale, parteienstaatliche Parlamentarismus nicht fähig sei, die wesentlichen Interessen der Gesellschaft zu vertreten“ (Alemann/Heinze 1981, S. 47).
- 31 Die beiden Wissenschaftler – P.C. Schmitter in den USA und G. Lehmbruch in Deutschland –, die parallel Mitte der 1970er-Jahre den Begriff „Neokorporatismus“ einführten, intendierten damit eine Abgrenzung zu historisch belasteten und autoritär definierten Varianten des Korporatismus-Konzeptes. „Heute ... muss man die Vorsilbe ‚neo-‘ nicht mehr so eifrig verteidigen, sondern kann die Aufmerksamkeit wieder stärker auf die Familienähnlichkeit dieser Theorie mit dem älteren Konzept richten“ (Reese-Schäfer 1996, S. 326).

allerdings zusammenhängende – Verwendungszusammenhänge des Begriffes „(Neo)Korporatismus“ finden: Einerseits dient diese Terminologie als Etikett für eine „Theoriealternative“ zur Analyse des Beziehungsgeflechts zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren und andererseits wird der Begriff genutzt, um spezifische und empirisch nachvollziehbare Beziehungsmuster in diesem Überschneidungsbereich zu identifizieren und zu kennzeichnen. Im Folgenden sollen beide Kontexte sowohl in allgemeiner Form als auch bezogen auf den Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens verwendet und näher betrachtet werden. Dazu ist mit Blick auf den Gegenstandsbe- reich der Beobachtung vorab anzumerken, dass unter den Korporatismusforschern das Problem noch ungeklärt ist, „ob die wissenschaftliche Konjunktur des Begriffes nur eine Neuinterpretation der bisher schon wirksamen und vorhandenen Verbandswelt ermöglicht hat oder aber einen Index dafür darstellte, dass es sich tatsächlich um eine neue Erscheinung der politisch-sozialen Wirklichkeit gehandelt hat“ (Reese-Schäfer 1996, S. 331).

„Mit dem Begriff Neokorporatismus wird die Einbindung (Inkorporierung) von organisierten Interessen in Politik und ihre Teilhabe an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen bezeichnet“ (Voelzkow 1995, S. 393). Bezog sich dieser Begriff ursprünglich auf die Verflechtungen von Staat, Unternehmerorganisationen und Gewerkschaften, geht man heute von einem erweiterten Verständnis aus und subsumiert unter diesem Begriff verschiedene Beziehungsformen von organisierten Interessen mit Staat und Politik. Der Korporatismus-Ansatz<sup>32</sup> wurde vor allem als Gegenbegriff zum klassischen Ansatz des Pluralismus<sup>33</sup> konzipiert und bot eine neue funktio-

---

32 Die Diskussion und Forschung in der Nachfolge der Wiederentdeckung des Begriffes Korporatismus hat keine Theorie im strengen Sinne hervor- gebracht, trotzdem ist eine Reihe von ansatzprägenden substantiellen Grundannahmen tief im aktuellen sozialwissenschaftlichen Alltagsver- ständnis eingedrungen, die z.T. nicht mehr mit dem Korporatismus-Beg- riff in Zusammenhang gebracht werden (vgl. Streeck 1994, S. 8).

33 Die Perspektive der pluralistischen Interessenpolitik charakterisieren Streeck/Schmitter als eine „unglückliche Kombination“ aus Vorstellungen des Gemeinschafts- und Marktmodells. „Danach entstanden ‚Interessen- gruppen‘ gleichsam ‚naturwüchsig‘ und handelten autonom aufgrund ge-

nalistische Erklärung der Formen von politischer Einbindung gesellschaftlicher Interessengruppen. Das Konzept des Korporatismus liefert u.a. eine Grundlage für die Analyse der Mechanismen der Vermittlung zwischen organisierten Interessen und staatlichen Instanzen. Die Einführung des Korporatismusbegriffes in politik- bzw. sozialwissenschaftliche Debatten – vornehmlich durch den Amerikaner Schmitter (1974) – vollzog sich im Kontext einer spezifisch amerikanischen Theorietradition, die deutliche Unterschiede zum Mainstream der westdeutschen Politikwissenschaft aufwies, aber dennoch erstmals operationale Messkonzepte für einen internationalen Vergleich lieferte. „Das führte dann auch dazu, dass mancherorts die von Schmitter eingeführte komparatistische Typologie (zwischen Korporatismus und Pluralismus) als eine Variante der radikaldemokratischen Pluralismuskritik der späten sechziger Jahre missverstanden wurde“ (Lehmbruch 1996a, S. 736). Außerdem wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass die Rezeption des anglo-amerikanischen Konzepts des Korporatismus bzw. Neokorporatismus die politischen Implikationen des korporatistischen Modells unter deutschen Verhältnissen vernachlässigen und seine praktische Renaissance wissenschaftlich legitimieren könnte.<sup>34</sup>

---

meinsamer Wertvorstellungen und Interessendefinitionen – beides Annahmen aus dem Gemeinschaftsmodell. Gleichzeitig warben sie auf freiwilliger Basis Mitglieder, bildeten zahlreiche, einander überschneidende organisatorische Einheiten, traten je nach Thema in wechselnde politische Kräfteparallelogramme ein, bedienten sich solcher Mittel, die jeweils die besten unmittelbaren Ergebnisse versprachen, und übten Einfluss mehr oder weniger proportional zur Intensität ihrer Präferenzen und zum Umfang ihrer Ressourcen aus – alles Eigenarten marktähnlicher Beziehungen (Streeck/Schmitter 1996, S. 135).

34 Da Korporatismus in den anglo-amerikanischen Ländern angesichts anderer Rahmenbedingungen im Vergleich zur Bundesrepublik nicht Identisches meint und eine spezifisch Bedeutung in der deutschen Theorie- und Politikgeschichte erhalten hat, schlägt Bauer vor, Korporatismus als theoretischen Ansatz durch das Konzept der „Intermediarität“ zu ersetzen (vgl. Bauer 1991c, S. 215f.; Kap. 3.3).

### 2.2.1 *Die Kritik am Pluralismus-Konzept*

Der Pluralismus als Begriff der politischen Theorie kennzeichnet ein Strukturelement der Demokratie; er charakterisiert die moderne Lebenswelt westlicher Industriestaaten und der damit verbundenen offenen, dynamischen Gesellschaften, die durch eine Vielfalt von weltanschaulichen Interessen und von einer Vielzahl sie vertretenden Gruppen bzw. Organisationen charakterisiert ist. Aufgrund der pluralistischen Perspektive wird die Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft aufgelöst und zurückgeführt auf besondere Beziehungen (Lobbyismus, pressure-politics) zwischen Staat und einem breiten Spektrum von organisierten und relativ autonom agierenden Gruppen, wobei in diesen Modellen des Pluralismus vier Grundannahmen anzutreffen sind.<sup>35</sup> Es wird ausgegangen von ....

- der Legitimität der Interessenvielfalt;
- dem Gemeinwohl als regulative Idee, die sich gewissermaßen „hinter dem Rücken“ der Eigeninteressen herausbildet;
- der angestrebten Option eines Minimalkonsenses bei der Austragung gesellschaftlicher Konflikte und
- der Konkurrenz als Mechanismus der Interessenaggregation (vgl. u.a. Kleinfeld/Löbler 1993, S. 30).

Die pluralistischen Modelle gehen davon aus, dass eine Vielzahl verschiedener prinzipiell gleichberechtigter gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen mit- und gegeneinander um gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Macht konkurrieren und sich auf diese Weise gegenseitig begrenzen. Insofern ergibt sich – ähnlich dem marktlichen Grundmodell – der Nutzen dieser Konkurrenzsituation, die Realisation des Allgemeininteresses bzw. des Gemeinwohls, gewissermaßen „ex post“.<sup>36</sup> Die miteinander konkurrierenden und

---

35 Damit ist die Stabilität politischer Ordnung nicht mehr als ein Beitrag des staatlichen Bereichs im engeren Sinne; stattdessen wird diese Funktion in den Bereich des Gesellschaftlichen vorverlagert.

36 Aus dieser Vorstellung ergibt sich allerdings ein logisches Problem: Wenn das Gemeinwohl nicht a priori festgelegt wird, dann fehlt der normative Maßstab für das freie Spiel der Kräfte zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und staatlichen Akteuren. In diesem Argumentationszusammenhang ist der Begriff des Gemeinwohls und dessen

machtpolitisch agierenden Gruppen verfügen weder über eine besondere staatliche Lizenz, Anerkennung oder Unterstützung, noch liegt ihr Ursprung in staatlicher Initiative. Sie unterliegen keiner bürokratischen Kontrolle hinsichtlich der Rekrutierung von Führungspersonal oder der Artikulation der Interessen, für die keine Gruppierung ein Repräsentationsmonopol beanspruchen kann. Das politische System bietet den Ordnungsrahmen und die Regeln für die Konfliktaustragung an. In den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts kam es zu einer kritischen Bestandsaufnahme dieser Vorstellungen, die u.a. deutlich machte, dass ....

- der etablierte Pluralismus ein relativ starres Machtsystem darstellt, welches Veränderungen großen Widerstand entgegensetzt;
- die gesellschaftlichen Interessen der großen sozialen Gruppen über unterschiedliche Durchsetzungschancen verfügen, d.h. es entstehen zwischen den Verbänden Hierarchien, Verhältnisse der Über- bzw. Unterordnung;
- hinsichtlich des „Gemeinwohl-Aspektes“ und bezogen auf die Vertretung von Sonderinteressen unterschiedliche Formen der Interessendurchsetzung zu differenzieren sind;
- die Entwicklung von exklusiven und verfestigten Interaktionen zwischen einigen Organisationen und dem Staat vernachlässigt werden;
- sich die Willensbildung in den Verbänden selbst kaum demokratisch vollzieht und selten echte Partizipationschancen für die Mitglieder bestehen, da die Interessenorganisationen nicht lediglich als passive Empfänger von Mitgliederinteressen gesehen werden können, sondern bei der Identifizierung und Formierung aktiv Eigeninteressen vertreten und dirigistisch auftreten;
- große allgemeine Interessen bestehen, die relativ unberücksichtigt bleiben und keine politische Macht entwickeln können;

---

Verwendung unangebracht: „Der Begriff hängt normativ gesehen in der Luft und kann ebenso wie der traditionelle zur Bemäntelung zweifelhafter Absichten mißbraucht werden“ (Reese-Schäfer 1996, S. 324).

- die Eigeninteressen und autonomen Handlungsspielräume staatlicher Instanzen unterschätzt werden<sup>37</sup> sowie
- dank der Gesamtmacht der Verbände das öffentliche Interesse gegenüber der Vielfalt und Stärke privater Interessen oft den Kürzeren ziehen muss.<sup>38</sup>

Aus der Zusammenschau dieser einzelnen Kritikpunkte, die sozusagen die Empirie gegen die Pluralismustheorie wendet, entwickelte sich das Hauptargument, das besagt, dass die pluralistischen Einzelinteressen sich eben nicht in der Weise zueinander verhalten, dass sich durch Konkurrenz eine Art vorstaatlicher Interessenfilter herausbildet. Im Gegensatz dazu besteht ein Interaktionsgeflecht mit dem politisch-administrativen System, in dem sich in direkter Weise Ansprüche und Forderungen von Verbands- bzw. Organisationsinteressen artikulieren (vgl. u.a. Schubert/Nordhause-Janitz 1988). Damit zielt die Kritik im Wesentlichen auf die der Pluralismustheorie immanenten Vorstellungen von den Konkurrenz- und Durchsetzungsfähigkeiten unterschiedlicher sozio-ökonomischer Interessen und verweist auf ein realitätsadäquateres Modell, das Abschied von der idealtypischen Voraussetzung nimmt, dass eine vollkommene Konkurrenz aller gesellschaftlichen Interessen besteht.

### 2.2.2 *Der Perspektivenwechsel zum (Neo)Korporatismus*

Gesellschaftlich organisierte Interessen bilden keine Strukturen aus, die durch das Modell der atomistischen Konkurrenz charakterisiert werden können, sondern sie kumulieren Macht und Einfluss. Mit dieser Einsicht gelangten vor allem die Verbände in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses. Mit der Herausbildung des Neokorporatismus-Konzeptes veränderten sich die von der theoretischen Refle-

---

37 „Verbände-Staat-Beziehungen wurden nicht mehr als Einbahnstraßen angesehen, die der Politik abverlangt, auf Verbändedruck zu reagieren, sondern als geordnete, dauerhafte Beziehungen, in denen es nicht nur den Druck der Verbände, sondern auch das Ziehen des Staates gibt“ (Weßels 2000, S. 3).

38 Vgl. dazu u.a. Kleinfeld/Löbler (1993, S. 32ff.); Reese-Schäfer (1996, S. 324ff.); Schmitter (1981, S. 63f.); Sontheimer (1993, S. 230f.); Weßels (2000).



xion zugewiesene Rolle der Verbände und deren Legitimationsfundament für eine partikulare Interessenvertretung. Während im 19. Jahrhundert die vorherrschenden Gesellschaftsmodelle und Staatskonzepte aufgrund der Dichotomie von „Staat“ und „Gesellschaft“ – also aufgrund der Gegenüberstellung von allgemeinen und privaten Interessen – die Verbände eindeutig der Sphäre der Gesellschaft zurechneten und ihnen eine Bedeutung für die sozio-ökonomische Entwicklung zuschrieben, wurde ihnen in späteren, pluralistischen Gesellschaftsvorstellungen eine gewisse politikformulierende Funktion zuerkannt.

In dem – bereits angedeuteten – nachfolgenden Stadium der Theorieentwicklung, dem neokorporatistischen Konzept, besitzen die Verbände hingegen sowohl in Hinsicht auf die Formulierung als auch mit Blick auf die Implementierung von Politik eine deutlich aktive Rolle und gestalten auf diesem Weg bewusst gesellschaftliche Verhältnisse (vgl. Mayntz 1992, S. 11f.). Damit hat sich sukzessive die Rolle der Verbände dahingehend verändert, dass sie immer näher an den auf das Allgemeinwohl verpflichteten Pol heranrücken und ihnen damit auch Verantwortung für das Gemeinwohl zukommt. Eine Voraussetzung und gleichzeitig eine Folge dieser Perspektive ist das Anerkenntnis der Leistungsfähigkeit der Verbände für das Gemeinwesen. Die Beteiligung der Verbände im politischen Raum wird damit immer weniger als Störfaktor des staatlichen oder marktwirtschaftlichen Handelns betrachtet, sondern ist vielmehr eine „erwünschte Option“ (vgl. Reese-Schäfer 1996, S. 327).

„Ausgangspunkt dieses ‚Paradigmenwechsels‘ in der Verbändeforschung ist die Entdeckung einer neuen Qualität in den Beziehungen von Staat und Verbänden“ (Olk 1995, S. 103).<sup>39</sup> Diese neue Qualität

---

39 Der Begriff „Paradigma“ ist ursprünglich kein Produkt von Sozial- bzw. Gesellschaftswissenschaftlern, sondern stammt aus der Philosophie und Historiographie der Naturwissenschaften. Trotzdem wird er innerhalb der Geistes- und Sozialwissenschaften häufig benutzt und bezieht sich auf die Struktur der Faktoren und Vorstellungsaspekte, die das mehr oder weniger bewußte Vorverständnis ausmacht, mit welchem der/die Forschenden den Gegenständen begegnen. Dieses vortheoretische Modell von Wirklichkeit ist einerseits geprägt vom anerkannten Stand der Forschung bzw. Theoriebildung und andererseits ausgestaltet durch das erkenntnisleitende Interesse des Wissenschaftlers. Diese Modelle wirken als Weltanschau-

drückt sich in einer „symbiotischen Beziehung“ bzw. „Verklammerung“ von staatlichen Institutionen und Verbänden aus und deutet sowohl auf eine Instrumentalisierung der Verbände für staatliche Aufgaben als auch auf bestimmte Formen der Partizipation der Verbände im politischen System. Die Verbände sind an der Formulierung und Implementation von Politik (im Sinne von policy) aktiv beteiligt. „Im Zentrum der neokorporatistischen Konzepte steht die Integration und funktionale Repräsentation von Großverbänden in der staatlichen Politik in liberalen westlich-demokratischen Gesellschaften, in denen die freie Vereinigungs- und Koalitionsbildung gewährleistet ist“ (Heinze/Olk 1981, S. 96).

Das Konzept des Neokorporatismus verlangt eine zweifache Revision des tradierten Politikverständnisses: sowohl die Rolle des Staats als auch das Verständnis der Verbände müssen neu formuliert werden. Es erfolgt einerseits eine Relativierung der Bedeutung parlamentarisch-politischer Entscheidungsstrukturen und eine Vergesellschaftung politischer Strukturen (vgl. Heinze 1981, S. 90) und andererseits eine Wahrnehmung der Verbände als Akteure in einem multizentristischen Steuerungssystem. „Der Staat wird nicht mehr verstanden als quasi autonome politische Entscheidungsinstanz, auf den gesellschaftlich organisierte Verbände, die die Interessen eines bestimmten Bevölkerungsteils bündeln, durch Mobilisierung Druck ausüben und somit Einfluss nehmen. Gegenüber solchen einfluss-theoretischen Konzepten

---

ungen, die die Wirklichkeit in einem bestimmten Licht erscheinen lassen oder die dem Beobachtenden „eine ganz bestimmte Brille aufsetzen“, durch die dieser zu beobachten und zu interpretieren hat. D.h. Paradigmen deuten nicht unmittelbar auf die Tatsachen als solche, sondern legen dem Forschenden nahe, was in den Tatsachen zu sehen ist. Mit der bewussten oder unbewussten Wahl eines Paradigmas sind Grundsatzentscheidungen getroffen, sind bestimmte Annahmen an den Anfang aller weiteren Überlegungen gesetzt, die als gesichert und vertraut gelten können. Gleichzeitig mit diesen Grundsatzentscheidungen ist der zukünftige Möglichkeitsrahmen gesetzt. In diesem Rahmen befinden sich auch handlungsleitende Werte und Normen, die von anderen geteilt und unhinterfragt verstanden werden. Die Traditionen und vorthoretischen Modelle sind nichts Statisches, sondern unterliegen einem Wandel, der sich sowohl bewusst als auch unbewusst vollziehen kann (vgl. dazu u.a. Ryan 1973; Halfmann 1984).

betont die Sichtweise des Korporatismus ... die Integration der Verbände als Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen zu Zwecken der diskursiven Aushandlung von politischen Zielsetzungen, der Festsetzung der Handlungsprioritäten und der Begleitung bei der Realisierung von politischen Programmen“ (Merchel 1989, S. 22).

Der korporatistische Ansatz geht davon aus, dass kollektive Interessen nicht gegeben sind und somit die Existenz von Verbänden als Agenturen von Interessenvertretung auch nicht erklären können, sondern dass sie in einem von sozialen Institutionen strukturierten Prozess erst „definiert“ werden. Daher wird auch nicht davon gesprochen, dass Verbände die Funktion einer Interessensvertretung innehaben, sondern Agenturen der Interessensvermittlung sind (vgl. Streeck 1994, S. 11ff.). Der Blick auf die Verbände, auf den Prozess der politischen Willensbildung oder auf das Verwaltungshandeln ist mit der Einführung des (Neo)Korporatismus-Konzeptes nicht mehr geprägt durch die Vorstellung von vielfältigen punktuellen Einflussbeziehungen in Form eines pluralistischen Kräftemessens.

Es ist – dem entgegengesetzt – davon auszugehen, dass institutionalisierte Verflechtungsformen existieren, die ein Netz von Beziehungen bilden, in denen die Großverbände sowohl Scharnier- als auch Pufferfunktion haben, d.h. sie stellen der Administration Sachverstand über festgelegte Kommunikationskanäle zur Verfügung und entlasten den Staat (vgl. Alemann 1986, S. 265ff.).<sup>40</sup> Damit wirken sie ebenfalls demokratiestabilisierend, denn sie sichern auf diese Weise die Funktions- und Problemlösungsfähigkeit der staatlichen Institutionen, weil sie ihren Sachverstand und ihre Ressourcen anbieten sowie die staatli-

---

40 Diese Staatsentlastung durch korporative Arrangements verwirklichte „soziopolitische“ Regelungspotenzen, die im reinen Modell des demokratischen Verfassungsstaats nicht vorgesehen sind: „Es handelt sich um Formen, die zwischen Verein und Interessenverband einerseits, Regierung, Verwaltung und öffentlichen Zwangskörperschaften, den Institutionen der Parteienkonkurrenz und des Parlamentarismus andererseits ein inoffizielles, bloß faktisches Dasein führen, insofern sie der Struktur nach mit keinem dieser Gebilde übereinstimmen, der Funktion nach aber sehr wohl in einer gewissen Konkurrenz zu diesen vertrauten Strukturelementen der politisch-gesellschaftlichen Ordnung stehen“ (Offe 1984, S. 234f.).

chen Organe über Stimmungen und Erwartungen ihrer Mitgliedschaft informieren; umgekehrt aber auch die gesetzgeberischen und administrativen Entscheidungen zur Basis hin vermitteln und damit den Gesetzesvollzug erleichtern. Damit ist an die Stelle eines unidirektionalen Prozesses der Einflussnahme von Verbänden auf den Staat eine Vorstellung getreten, die eine institutionalisierte Kooperation von Staat und Verbänden vorsieht. Ein Charakteristikum solcher korporatistischen Verhandlungssysteme ist, dass keine eindeutigen Dominanzbeziehungen zwischen staatlichen Instanzen und Verbänden bestehen.

Da die Funktionsfähigkeit solcher Systeme mit beiderseitigem Nutzen an die freiwillige Mitarbeit der beteiligten Organisationen gebunden bleibt, bedarf es einer kooperativ eingespielten Austauschlogik. Der Beziehungstyp des korporatistischen Modells weist damit grundsätzlich Strukturbesonderheiten auf, die gleichzeitig auf die Differenzen zu den alternativen Typen hinweisen. Gotsch sieht drei fundamentale Strukturprinzipien (vgl. Gotsch 1984) – nämlich ...

- die funktionale Entdifferenzierung der Politikorganisation,
- das Prinzip der Kooperation und Verhandlung und
- das Merkmal der Vergesellschaftung der staatlichen Integrationspolitik.

Die funktionale Entdifferenzierung der Politikorganisation bezieht sich auf die Zusammenfügung der normalerweise entkoppelten Funktionsbereiche der Politik, nämlich die Unterscheidung von Politik, Verwaltung und Publikum. In einem korporatistischen Arrangement werden die Subsysteme entgrenzt und folgen dem Prinzip der Kooperation und Verhandlung, mit dem eine Austauschlogik verbunden ist und sich reziproke Einflussbeziehungen herausbilden können. Im Ergebnis festigt die Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure an der integrationspolitischen Entscheidungsproduktion die Vergesellschaftung der staatlichen Integrationspolitik. Grundsätzlich autonome Interessenorganisationen werden somit für staatliche Integrationszwecke funktionalisiert. Am Ende solcher Austauschbeziehungen steht – im erfolgreichen Fall – eine Konzertierung, also ein abgestimmtes Handeln der beteiligten Interessengruppen/Akteure und des Staates (vgl. Weßels 2000, S. 3).

Die Korporatismusforschung lieferte nicht nur Beiträge zur institutionellen Bearbeitung sozialer Interessen und Interessenkonflikte („politics“), sondern befasste sich auch mit „Policy“, d.h. der Produktion verbindlicher Entscheidungen und kollektiver Problemlösungen. Für diese Forschungsperspektive „erschieden Verbände als potentiell zum Staat hinzutretende und dessen beschränkte Reichweite kompensierende soziale Regulierungsinstanzen, die das gesellschaftliche Steuerungspotential womöglich über die immanenten Leistungsgrenzen direkter staatlicher Regulierung hinaus zu erweitern in der Lage wären“ (Streeck 1994, S. 16).

Streeck/Schmitter sprechen in diesem Zusammenhang von „privaten Regierungen“, die dann gegeben sind, wenn es um die Selbstregierung von Kategorien sozialer Akteure geht, die durch kollektive Eigeninteressen definiert sind, und wenn Arrangements gemeint sind, bei denen der Versuch unternommen wird, kollektiv-selbstinteressiertes Verbandshandeln zur Erreichung öffentlicher Ziele einzusetzen. „Private Regierungen“ beruhen zwar letztlich auf den Eigeninteressen von Gruppen, aber entstehen aufgrund einer organisatorischen Dynamik, durch die pluralistische *Interessenvertretung* in neo-korporatistische *Interessenvermittlung* verwandelt wird.<sup>41</sup> „Private Interessenregierungen“ erlauben eine spezifische Verschmelzung von Politikformulierung und -implementation innerhalb nur einer organisatorischen Struktur. Durch die Unterstützung der öffentlichen Ordnung durch divergierende Interessenwahrnehmung wird eine Befreiung des Staates in der Hinsicht erreicht, dass dieser eine differenzierte Legitimation erreicht, aber nicht gleichzeitig mit ideologischen Mitteln integrieren muss (vgl. Streeck/Schmitter 1996, S. 144ff.).

„Als Gegenleistung für ihre Entscheidungsbeteiligung und die staatliche Unterstützung ihrer Organisationsgewalt erbringen die Verbände dabei auf die eigenen Mitglieder bezogene Ordnungsleistungen und tragen insofern zur Steuerung hochdifferenzierter und komplexer Gesellschaften bei“ (Mayntz 1992, S. 12). Aus der Perspektive öffentlicher Politik sind neokorporatistische Strukturen ein Versuch, Interes-

---

41 Diese Transformation ist dadurch zu erklären, dass die gesellschaftlichen Akteure einer bestimmten – langfristig erfolgversprechenden – Maxime folgen, die besagt: „Es liegt im höchsten eigenen Interesse, den eigenen Interessen nicht den höchsten Rang einzuräumen“ (Offe 1984, S. 241).

senverbänden eine besondere Rolle zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft zuzuweisen, die es ermöglichen soll, die von den Verbänden verkörperte Art sozialer Ordnung für öffentliche Zwecke zu nutzen. „Als Alternative zu direkter staatlicher Regulierung nimmt die öffentliche Nutzung privater organisierter Interessen die Form privater Interessenregierungen mit delegierter öffentlicher Verantwortung an – d.h. von Agenturen regulierter Selbstregulierung sozialer Gruppen mit Sonderinteressen, die mittels entsprechend gestalteter Institutionen dem Allgemeininteresse untergeordnet werden“ (Streeck/Schmitter 1996, S. 143).<sup>42</sup>

Die in derartigen neokorporatistischen Arrangements agierenden Verbände müssen also gegenüber ihren Mitgliedern Verpflichtungsfähigkeit und als korporative bzw. kollektive Akteure Handlungsfähigkeit besitzen.<sup>43</sup> Die Verpflichtungskompetenz der Verbände gegenüber ihren Mitgliedern erscheint als eine entscheidende Determinante für den Erfolg von Konzertierung (vgl. Weßels 2000, S. 7). „Eine so auf

---

42 „Genau darin – in der Komplexität und dem kontra-intuitiven Inhalt der Vorstellung, dass organisierte Partikularinteressen zu Agenten öffentlicher Interessen werden könnten – liegt wahrscheinlich auch eine wichtige Erklärung für die mangelnde öffentliche Aufmerksamkeit, die das Konzept bisher erfahren hat“ (Streeck/Schmitter 1996, S. 144).

43 Offe sieht aus der Sicht der kleinen Einheiten der Verbandsstrukturen – der Verbandsmitglieder – zwei Ebenen, auf denen sich Gemeinsinn bewähren muss. Nicht nur gegenüber der „äußerlichen“ staatlichen Seite, sondern ebenso gegenüber den verbandsinternen Strukturen ist eine Kultur der Solidarität und Verantwortung notwendig. „Wenn gesellschaftliche Großverbände in ihren Verhandlungen miteinander und mit dem Staat übergeordnete Systeminteressen fördern sollen, welche mit unmittelbaren Interessen der von ihnen repräsentierten Gruppen nicht im Einklang stehen, dann müssen sie sich zu diesem Zweck auf einen Vertrauenskredit und die Folgebereitschaft ihrer Mitglieder verlassen können; denn sonst würden die Verbände ihre eigene Existenz als Organisationen aufs Spiel setzen. Ebenso muss eine Vertrauensbeziehung unter den Mitgliedern selbst ... bestehen, welche bewirkt, dass sich wirklich jeder an die im Geiste der ‚Verantwortung‘ aufgestellten Regeln und Selbstbeschränkungen hält; denn sonst würde ja der Schaden, den man durch den Verzicht auf konsequent interessenrationale Strategien auf sich nimmt, durch das Risiko ganz unzumutbar noch verschärft, dass man dies eventuell einseitig und alleine tut“ (Offe 1984, S. 245f.).

Tausch zum gegenseitigen Nutzen beruhende Beziehung verlangt von den Verbänden aber noch keine autonome Berücksichtigung von Gemeinwohlbezügen; vielmehr definiert auch im neokorporatistischen Politikmodell der Staat immer noch, was jeweils im gemeinsamen (nationalen oder volkswirtschaftlichen) Interesse liegt“ (Mayntz 1992, S. 12f.).

Die Austauschlogik in korporatistisch organisierten Strukturen basiert entsprechend auf wechselseitigen Vorteilen der Beteiligten. Während der Staat den gesellschaftlichen Interessen langfristig u.a. Gehör, Einfluss und Berücksichtigung gewähren kann, stellen die gesellschaftlichen Gebilde – Verbände und Vereine – vor allem Informationen und Loyalitäten zur Verfügung. „Privilegierte Kontakte zum staatlichen Bereich ergänzen und erweitern die Organisationsressourcen eines Verbandes, stellen dabei aber zugleich auch eine neuartige politische Ressource zur Durchsetzung öffentlicher Belange dar“ (Kleinfeld/Löbler 1993, S. 53). Diese kann aufgrund der Entwicklung von regierungs- und verwaltungsähnlichen Funktionen des jeweiligen Verbandsbereichs zu einer besonderen Beziehung von Verbandsführung und Mitgliedern führen, die tendenziell eine Verminderung der Abhängigkeit des Verbands von seinen Mitgliedern nach sich ziehen kann. Mit anderen Worten: Durch korporatistische Arrangements findet nicht nur eine „Verwischung“ politischer Zuständigkeiten statt, sondern es wird auch eine gewisse Verselbstständigung der beteiligten Organisationsinteressen von den Mitgliedern begünstigt.<sup>44</sup>

Neben diesen Folgewirkungen sind aufgrund korporatistischer Arrangements ebenfalls Effekte mit Blick auf das politische System zu erwarten: Die nach der Funktionsweise der korporatistischen Steuerung agierende – gewissermaßen „mit sich selbst kurzgeschlossene“ – Gesellschaft entlastet den Staat von bestimmten Aufgaben der Steuerung und betont seine Rolle als Verhandlungspartner. „Damit wird aber eine ganze Kategorie von Möglichkeiten der Gesellschaft, vermittels politischer Herrschaft auf sich selbst und ihre Entwicklung einzuwir-

---

44 Vgl. dazu u.a. die Ausführungen von Streeck (1987), der in diesem Kontext zwischen „Einflusslogik“ und „Mitgliedschaftslogik“ unterscheidet (vgl. Kap. 3.3).

ken, hinfällig“ (Offe 1984, S. 250).<sup>45</sup> Dieses Argument erscheint in Zeiten der fortschreitenden Globalisierung (vgl. u.a. Die Gruppe von Lissabon 1997, S. 43ff.; Krätke 1997), in denen der Nationalstaat in sukzessiver Weise eine neuartige – begrenztere – Rolle einzunehmen hat, eine neue Dimension zu erhalten. Dies hat u.a. zur Folge, dass sich nationale Formen der Übereinkunft und Regulierung an internationalen Faktoren auszurichten haben oder dass private Interessen von neuen Wegen der Artikulation und Einflussnahme profitieren (vgl. u.a. Hummel 2001).<sup>46</sup>

In beiden Fällen werden die „institutionalisierten“ Verflechtungsbeziehungen zwischen Staat und Verbänden beeinträchtigt und es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob im Zuge der Globalisierung und Europäisierung nicht der „Ausgang des korporatistischen Zeitalters“ oder eine „Renaissance des Lobbyismus“ (vgl. u.a. Alemann 2000) zu beobachten ist. „In dem Maße, in dem der wirtschaftliche Globalisierungsprozess sich weiter entwickelt, werden die nationalen korporativen Strukturen aufgeweicht, weil eine gesellschaftliche Steuerung innerhalb einzelner Volkswirtschaften immer kostenträchtiger und ineffizienter wird. Die korporative Verbändestruktur hatte den Steuerungsdefiziten des Staates noch einige Zeit aushelfen können, beginnt jetzt aber auch zu versagen“ (Reese-Schäfer 1996, S. 332).

### 2.3 DIE KORPORATISTISCHEN BEZIEHUNGEN IM SOZIAL- UND GESUNDHEITSWESEN

Wurde die neokorporatistische Perspektive lange Zeit vor allem auf Prozesse der staatlichen Regulierung des Klassenkonfliktes und auf die damit einhergehende Inkorporierung der Spitzenverbände als Vertreter von Arbeit und Kapital angewendet, erweiterte sich etwa Anfang der 1980er-Jahre der Anwendungsbereich. Über die genannten Politikbereiche hinaus gelangten andere ins Blickfeld, in denen in ver-

---

45 Diese Gedanken werden zum Stichwort „Kritik am informellen Sozialstaat“ im nachfolgenden Kapitel konkretisiert.

46 Beck redet in diesem Zusammenhang auch von „Subpolitik“. Dies bedeutet, dass das Politische – als Produkt einer Renaissance der politischen Subjektivität – jenseits der formalen Zuständigkeiten und Hierarchien auf- und ausbricht (vgl. Beck 1993, S. 154ff.).



gleichbarer Weise Steuerungs- und Legitimationsprobleme möglich waren, was auch hier eine Koordination durch Verhandlungssysteme nahe legt. Auch im Bereich der Sozialpolitik existieren Strukturen, in denen der Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen, öffentlichen Leistungen durch korporatistische Modelle bzw. Arrangements gedeutet werden kann. „In dem Maße, wie sich der Verteilungskonflikt um öffentliche Leistungen gegenüber den Konflikten um die Verteilung von Primäreinkommen relativ verselbstständigt, erhält die Interessenvermittlung im Bereich der öffentlichen Konsumtion tendenziell gesamtgesellschaftliche Relevanz“ (Heinze/Olk 1984, S. 176). Mit dieser Perspektivenerweiterung wurde einerseits eine abstraktere Fassung des Neokorporatismus-Konzeptes und andererseits ein differenzierteres Verständnis notwendig. Damit erscheinen die Verflechtungsbeziehungen zwischen staatlichen Agenturen und den Wohlfahrtsverbänden einerseits als Ausprägung eines generellen neokorporatistischen Arrangements, andererseits unterscheidet sich das Arrangement durch spezifische Strukturen von denen, die in anderen Politikfeldern anzutreffen sind.

Heinze/Olk schlagen vor, das Neokorporatismus-Konzept auf sämtliche sozietalen Verhandlungssysteme zu beziehen, „in denen es um die – für die gesamtgesellschaftliche Integration relevante – diskursive Abstimmung zwischen den Zielsetzungen und Handlungsprioritäten des staatlichen Subsystems einerseits und (einigen) weiteren relevanten gesellschaftlichen Aktorgruppen andererseits geht“ (Heinze/Olk 1984, S. 176). Damit bietet sich dieses Konzept für alle diejenigen Politikbereiche an, in denen eine hierarchische Steuerung durch einen starken Staat nicht mehr möglich ist und dennoch ein gewisses Niveau an Rationalität erhalten werden soll. Im Mittelpunkt steht in dieser abstrakten Formulierung das Geflecht von Beziehungen zwischen den sozietalen Akteuren, die „aufgrund ihrer Autonomie, Expertise, Ressourcen, Organisationsfähigkeit und ihrer für die Gesellschaft insgesamt unverzichtbaren Funktionen und Leistungen mitbestimmen, was in einem bestimmten Gesellschaftssystem möglich ist und was nicht“ (Willke 1995, S. 93).

Für Olk ist die Verflechtungsbeziehung der Wohlfahrtsverbände mit dem Staat als ein hervorragendes Beispiel für eine Spielart des Meso-

Korporatismus zu verstehen (vgl. u.a. Olk 1995, S. 104).<sup>47</sup> Im Gegensatz zu einer Anwendung des korporatistischen Modells auf der Makro-Ebene, die auf die interessenorganisierte Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Konflikte hinweist, bezieht sich der Meso-Korporatismus auf einzelne Sektoren der Gesellschaft, wie etwa Gesundheitswesen, Agrarwirtschaft oder Sozialpolitik. Der meso-korporatistische Blickwinkel konzentriert sich auf traditionsreiche und stabile Phänomene, die zum Zweck der Staatsentlastung eine „Beleihung“ organisierter privater Interessen mit öffentlichen Verantwortlichkeiten und Aufgaben vorsieht (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1996b; S. 580f.).

Diese Verflechtungsbeziehungen im Sozialsektor erfordern den Bezug auf eine Austauschlogik, die auf Seiten des Politikbereichs verhandelbare Normen zur Bedingung der Möglichkeit erhebt. Genau dies wird kritisiert, da der Staat damit informelle Handlungsweisen (Absprachen, Vorverhandlungen, Arrangements) bevorzugt, die der staatsadäquaten Handlungsweise durch Gesetzgebung nicht entspricht. Nach dem Modell der korporatistischen Steuerung wird der Staat nicht nur von Steuerungsleistungen entlastet, sondern auch gleichzeitig als Verhandlungspartner – zumindest partiell – von Steuerungsaufgaben entbunden, die unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ihm alleine zukommen (vgl. u.a. Offe 1984, S. 250). Eine theoretische Begründung korporatistischer Strukturen, die aus diesem Blickwinkel politischen Regulierungsbedarf auf eher halb-offiziellen Wegen abwickeln, setzt somit eine Revision und Umdeutung demokratischer Legitimationsprinzipien voraus.<sup>48</sup> Mit Blick auf den Bereich der Sozial-

---

47 Diese Perspektive auf die gesellschaftliche Meso-Ebene, die vornehmlich die Steuerung von Wirtschaftssektoren ins Blickfeld rückt, zeichnet sich gegenüber den Arrangements der Einbindung von Verbänden auf der gesamtwirtschaftlichen Makro-Ebene durch eine vergleichsweise hohe Stabilität aus (vgl. u.a. Czada 1993).

48 Für den Bereich der Gesundheitspolitik sieht Döhler (2002, S. 31) aktuell eine deutliche Tendenz der Zunahme kollektivvertraglicher Regelungen, die er als „Korporatierung“ bezeichnet. Mit „der Wahrnehmung einer zunehmend problematischer werdenden Kostenexplosion wurden die Stellschrauben des Verhandlungssystems zum Gegenstand politischer Steuerungsbemühungen.“ Der sich daraus ergebende „Zwang zur Verhandlung“ ist allerdings als ambivalent zu bewerten: „So sehr der Debatte über Verhandlungsdemokratie ein positiver Zungenschlag innewohnt, so

politik wurde diese Kritik an korporatistischen Strukturen unter dem Etikett des „informellen Sozialstaats“ formuliert.

Dieser so genannte „informelle Sozialstaat“ besitzt wenig Eingriffsbefugnisse und Zwangsmöglichkeiten gegenüber den leistungserbringenden Organisationen, deren Selbständigkeit durch die Grundrechte und z.T. das Staatskirchenrecht gewährleistet wird (vgl. Neumann 1993). Neumann kritisiert diese informellen Beziehungen nach korporatistischem Muster, er sieht u.a. eine Beschränkung des Rechtsschutzes Drittbetroffener, die Gefahr, dass Vereinbarungen mit der Unterwerfung eines Vertragspartners einhergehen oder eine heimliche Verkammerung. Seine Resümee lautet: „Der informelle Sozialstaat lehrt, dass die Steuerung der Gesellschaft durch informelle Handlungsformen kein äquivalenter Ersatz für das staatliche Gesetz ist“ (Neumann 1993, S. 131). Dementsprechend sollte der informelle Sozialstaat – nach seinen Vorstellungen – geordnet und diszipliniert werden, d.h. vor allem ist durch einen gesetzlichen Zwang zur amtlichen Bekanntmachung und durch eine stärkere Normierung des Vertragsabschlusses dessen Undurchsichtigkeit zu beseitigen und eine durch Gesetz festgelegte Einrichtung von Verfahren der Zusammenarbeit zu fördern.

#### 2.4 DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG KORPORATISTISCHER STRUKTUREN IM SYSTEM DER WOHLFAHRTSPFLEGE

Unter dem neokorporatistischen Blickwinkel geraten die besonderen Beziehungen zwischen den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und den staatlichen und politischen Institutionen des Wohlfahrtsstaates in den Mittelpunkt der Betrachtung. Sowohl die Ausgestaltung der wohlfahrtsverbandlichen Handlungs- und Organisationsstrukturen als auch die Entwicklungsgeschichten der Verbände können mit dieser Perspektive als Ursache und Folgeerscheinung des besonderen Ver-

---

unübersehbar ist auch, dass auf dem Verhandlungswege meist nur kleine Fortschritte erzielt wurden und große Befreiungsschläge oder gravierende politische Richtungsänderungen kaum zu erreichen sind. Insbesondere aus der historischen Perspektive erscheint die wesentliche Leistung von Verhandlungssystemen in ihrer Stabilisierungs-, Befriedungs- und Konsensbildungsfunktion zu liegen ..., weniger in ihrer Effizienz- oder Innovationskraft“ (ebd., S. 34).

flechtungsverhältnisses zum Staat interpretiert werden. Aus dieser Perspektive heraus lässt sich die Geschichte der Wohlfahrtsverbände beschreiben „als ein in Schüben verlaufender Prozess der Inkorporierung der karitativen Verbände in das System staatlicher Sozialpolitik“ (Heinze/Olk 1981, S. 102), in dem die Verbände als staatlich lizenzierte Vertreter von organisierten Interessen beteiligt sind. Entsprechend wird in den folgenden Ausführungen zuerst die besondere Stellung der Wohlfahrtsverbände im Rahmen des bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaates unter korporatistischer Perspektive historisch rekonstruiert und eingehender steuerungstheoretisch charakterisiert sowie das Subsidiaritätsprinzip als Ausdruck und zentraler Motor dieser Entwicklung näher dargestellt.

Vor allem in der Zeit zwischen der Revolution von 1848 und der Reichsgründung (1871) entwickelte sich neben der öffentlichen Fürsorge vor allem in den Städten eine lokale Vereinskultur des privaten Engagements für die Armen und Notleidenden. Eine Kooperation von Maßnahmen und Leistungen gab es weder zwischen den Organisationen der privat organisierten Wohltätigkeit noch im Hinblick auf die öffentliche Fürsorge. Die Situation war vielmehr durch ein unkoordiniertes, überwiegend aber konfliktfreies Neben- und Durcheinander gekennzeichnet (vgl. Sachße 1994b, S. 13f.; 1995, S. 125f.). Die öffentlichen und die privaten Hilfsangebote ergänzten sich im Sinne einer „naturwüchsig entstandenen Arbeitsteilung“ (vgl. Heinze/Olk 1981, S. 98f.), weil keine Kompetenzüberschneidungen auszumachen waren. Eine bunte, unübersichtliche Zahl privater wohltätiger Vereine, Stiftungen und Einrichtungen entwickelte neben der öffentlichen Fürsorge Angebote und Leistungen für verschiedene Adressatengruppen bzw. Konfessionen und existierten unkoordiniert nebeneinander her. Organisationen der privaten Wohltätigkeit erhielten begrenzte Zuschüsse aus städtischen Mittel, die z.T. Bestandteil einer ersten planmäßigen kommunalen Finanzierung privater Wohlfahrtsaktivitäten waren. Eine systematische Finanzierung seitens des Staates erfolgte nicht (vgl. Tennstedt 1992, S. 346).

Diese Situation wurde erst in der Zeit zum Problem, wo seit den 80er-Jahren des 19. Jahrhunderts ein Ausbau des Wohlfahrtsstaates betrieben wurde und damit eine Ausweitung, Rationalisierung und Verwissenschaftlichung der kommunalen Fürsorgebestrebungen anstand.

„Mit der Expansion der kommunalen, öffentlichen Fürsorge auf Gebiete, die bislang ausschließlich von der Privatwohltätigkeit betreut worden waren, wurden sowohl das Verhältnis von öffentlicher und privater Fürsorge als auch die Binnenstrukturen der privaten Fürsorge selbst problematisiert.<sup>49</sup> Es entstanden Koordinations- und Abgrenzungszwänge, denen die öffentliche und die private Fürsorge durch Rationalisierungs- und Zentralisierungsbestrebungen ... Rechnung zu tragen suchten“ (Sachße 1994b, S. 14). Unter den Fürsorgeexperten auf lokaler Ebene bestand Übereinstimmung darin, dass trotz des Ausbaus der öffentlichen Fürsorge die flexible, unbürokratische Privatwohlfahrt auch weiterhin unverzichtbar sei und primär innovative Fürsorgemaßnahmen voranzutreiben habe, während die öffentliche Fürsorge Bewährtes „auf die Grundlage dauerhafter, stabiler und verlässlicher Organisation stellen und verallgemeinern sollte“ (Sachße 1995, S. 126).

---

49 Als praktischer Ausdruck dieser problematischen Entwicklung im Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Trägern der Fürsorge kann die Einführung des „Elberfelder Systems“ gesehen werden, das im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts in einer wachsenden Zahl von Städten eingeführt wurde. Die Einsetzung des dezentralen und sich auf ehrenamtliche Mitarbeit stützenden Armenpflegesystems bedeutete die Übernahme des Prinzips der Individualisierung durch Bedürftigkeitsprüfung und bedürfnisadäquate Leistungen in der öffentlichen Fürsorge und kann als Symbol für die sukzessive Abkehr vom sicherheitspolizeilichen Charakter der Fürsorge gesehen werden. Damit wurde allerdings die bis dahin bestehende Funktionsaufteilung zwischen öffentlicher und privater Fürsorge brüchig (vgl. u.a. Heinze/Olk 1981, S. 99). Kaiser spricht in diesem Zusammenhang von einem grundsätzlichen „Strukturproblem des kommenden Wohlfahrtsstaates“, das sich bereits seit den 90er-Jahren des 19. Jahrhunderts abzuzeichnen beginnt. Die expandierenden Zugriffe von Staat, Ländern und Kommunen bzw. deren gewandelte Funktionszuschreibungen wurden „von einem Trend begleitet und mitgetragen, welcher die Angehörigen des Sozialstaates in zwei ungleichberechtigte Gruppen einteilte: Einmal ging es um die ‚Volksgemeinschaft‘..., deren Betreuung und Resozialisierung sich der öffentliche Sektor selbst vorbehielt; die andere Gruppe der nicht ‚Brauchbaren‘ überließ man den privaten Anbietern, vorzugsweise den Kirchen“ (Kaiser 1995, S. 157).

In der Privatwohlfahrt selbst setzte sich die Erkenntnis durch, dass das unkoordinierte Durcheinander durch eine freiwillige Zentralisierung abgelöst werden müsse, die die Anstrengungen der öffentlichen Fürsorge planvoll ergänzen sollte. Deshalb sollten lokale Zentralen der Privatwohlfahrtspflege gegründet werden. In der Folge entwickelten sich erste Formen einer institutionalisierten Kooperation von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege nach dem Prinzip der Subsidiarität<sup>50</sup> auf kommunaler Ebene sowie eine freiwillige Zentralisierung der privaten Fürsorge und Ansätze einer Koordination auf reichszentraler Ebene zwischen den unterschiedlichen Trägergruppen der Fürsorge. Gegenüber der klassischen lokalen Vereinskultur wiesen diese Reformvereinigungen deutliche Unterschiede auf, da die neuen Strukturen überregional, professionell und auf umfassende Zielsetzungen hin ausgerichtet waren und die „traditionell-altruistische Motivation“ durch wissenschaftliche, professions- und allgemeinpolitische Motivationen überformt wurden.

#### 2.4.1 *Wohlfahrt als staatliches Programm und Spitzenverbandsbildung*

Bereits während des Ersten Weltkrieges und vermehrt in der Zeit der Weimarer Republik veränderten sich die Rahmenbedingungen des Sozialsektors grundlegend. „Wohlfahrtspflege wurde Teil eines politischen, wohlfahrtsstaatlichen Programms, mit dem der Staat eine soziale Gesamtverantwortung übernahm und daher den herkömmlichen Zuständigkeitsrahmen der Gemeinden bei weitem überschritt“ (Tennstedt 1992, S. 347). In der im Jahr 1919 in Kraft tretenden Verfassung wurden erstmalig Rahmenkompetenzen des Staates bzw. der Staatsverwaltung für Wohlfahrtspflege festgeschrieben. Fürsorge und Wohlfahrtspflege waren nicht mehr Sache der Gemeinden, sondern das Reich übernahm die Aufgabe der zentralen Regulierung sowie Finanzierung und wurde zur entscheidenden Instanz auch für die Entwicklung der kommunalen Sozialpolitik. Der Staat trug vermehrt die Gesamtverantwortung für die Ausbildung und Durchführung von politischen, wohlfahrtsstaatlichen Programmen und setzte mit dem Reichs-

---

50 Vgl. zu diesem Schlüsselbegriff die Ausführungen im nachfolgenden Kapitel 2.5.

arbeitsministerium eine zentrale Exekutivinstanz ein. Dadurch erhielten die von der konfessionellen Wohlfahrtspflege bereits in der Vorkriegszeit entwickelten Ansätze der Spitzenverbandsbildung ihre eigentliche außenwirksame Funktion, nämlich als zentraler Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen. Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege entwickelten sich zu einem legitimen Kooperationspartner einer zentralistisch organisierten ministeriellen Wohlfahrtspolitik, obwohl oder gerade weil die Reichsverfassung die Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern nicht regelte.<sup>51</sup> So profitierten die privaten Verbände von dem Zeckbündnis der Sozialdemokratie auf der politischen Ebene bzw. von dem Nichtvorhandensein einer einschränkenden Gesetzgebung sowie von der ihnen wohlgesonnenen Majorität der Spitzenbeamten im Reichsarbeitsministerium (vgl. Kaiser 1995, S. 165f.).

„Die Bildung und Vernetzung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege ist als Korrelat zur Zentralisierung von Gesetzgebungsbefugnissen und finanziellen Ressourcen auf Reichs- und Landesebene zu verstehen; als Entwicklung eines verbandlichen Pendant zum zentralisierten Wohlfahrtsstaat. Sie bedeutete eine Angleichung an die Strukturen öffentlicher Verwaltung, die nicht mehr primär auf die Erbringung sozialer Dienste und Leistungen bezogen war, sondern auf die Beschaffung von Finanzmitteln und die Beeinflussung der Gesetzgebung“ (Sachße 1995, S. 133). Diese Entwicklung der klassisch-bürgerlichen wohltätigen Organisationen zu Spitzenverbänden der privaten Wohlfahrt, die sich bereits vor dem Ersten Weltkrieg rudimentär realisiert hatte, wurde aber nicht nur durch veränderte staatlich-bürokratische Rahmenbedingungen befördert, sondern ebenfalls durch mehrere Faktoren, die die wirtschaftliche Situation der Vereine in direkter Weise betrafen. Als Kriegsfolge oder im Nachgang der Inflation hatten viele lokale Vereine der Privatwohltätigkeit ihr Vermögen verloren. Aufgrund allgemeiner Notsituationen versiegte der Spendenstrom und die Substanz der Stiftungsvermögen schmolz; die zunehmende Inflation entwertete die durch Pflegesätze eingenommenen Gelder.

---

51 Die neue Qualität der Kooperation findet u.a. auch darin seinen Ausdruck, dass die Verbände vermehrt als gesetzgeberische Lobby auftreten. Vgl. für das Beispiel der Inneren Mission Olk/Heinze (1981).

Angesichts der gewandelten politischen, bürokratischen und ökonomischen Bedingungen erwies sich eine Forcierung der Entwicklung zu Spitzenverbänden als zukunftsweisend. Dementsprechend kann der Transformationsprozess von hauptsächlich auf lokaler Ebene operierenden Vereinen im deutschen Kaiserreich hin zu einem zentralisierten Gebilde durchorganisierter Verbände als Resultat spezifischer Interessenkonstellationen und besonderer sozialpolitischer Kontextbedingungen in der Weimarer Republik angesehen werden.<sup>52</sup> Im Zuge dieser Transformationsprozesse wurden die konfessionellen Spitzenverbände organisatorisch gestrafft und gefestigt.<sup>53</sup> Der Hauptausschuss für Arbeiterwohlfahrt wurde 1919 als privater Reichsspitzenverband der Sozialdemokratie gegründet.<sup>54</sup> Das Deutsche Rote Kreuz, als Zusammenschluss aller Vereine des Roten Kreuzes, trat in dieser Zeit vermehrt als Spitzenverband für die Wohlfahrtspflege auf und eine fünfte Trägersäule der privaten Wohltätigkeit wurde gegründet, die seit 1923 unter der Bezeichnung „Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV)“ bekannt wurde und deren Urzelle die 1920 gegründete „Vereinigung der freien privaten gemeinnützigen Kranken- und Pflegeanstalten Deutschlands“ darstellt (vgl. Tennstedt 1992, S. 349f.). Somit zeigt sich bereits in den Anfangsjahren der Weimarer Republik im gesellschaftlichen Bereich der Wohlfahrtspflege eine Sachlage, die unter organisatorischen Gesichtspunkten in ihren Grundpfeilern bis heute erhalten geblieben ist. Dennoch bleibt auch

---

52 „In den Auseinandersetzungen um die Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und verbandlichen Trägern der Wohlfahrtspflege bzw. um die Rolle und Stellenwert von Wohlfahrtsverbänden wird nun erstmals auch das ... Subsidiaritätsprinzip als Selbstbeschreibungs- und ‚Kampfformel‘ eingesetzt“ (Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 103).

53 So wurde beispielsweise 1920 der „Centralverband der Inneren Mission“ begründet und 1921 fand mit dem Anschluss des Caritasverbandes für Bayern die Entwicklung der Caritas einen vorläufigen Abschluss (vgl. Tennstedt 1992, S. 348f.).

54 „Der wesentliche Anstoß zur Gründung der AWO und des DPWV war die staatliche Subventionspolitik nach dem Ersten Weltkrieg. Um in den Genuß der Subventionen zu kommen, die zur Milderung der kriegsbedingten sozialen Folgeprobleme vergeben wurden, wurde von Sozialdemokraten die AWO als ‚freier‘ Wohlfahrtsverband institutionalisiert“ (vgl. Heinze 1981, 145f.).



festzustellen: „Die Geschichte der freien Wohlfahrtspflege ist zunächst die Geschichte der konfessionellen Verbände, neben die erst in und nach dem Ersten Weltkrieg weitere Vereinigungen traten, die aus unterschiedlichen Motiven soziale Arbeit leisteten, in ihrer praktischen Bedeutung aber an die Wirkungsvielfalt der kirchennahen Gruppierungen nicht heranreichten“ (Kaiser 1995, S. 171).

Die Spitzenverbände (ohne die Arbeiterwohlfahrt – AWO) entwickelten bereits in der Weimarer Republik mit Unterstützung staatlicher Instanzen mehrere gemeinsame Einrichtungen. Die 1924 gegründete „Deutsche Liga der Freien Wohlfahrtspflege“ wurde mit der Hilfe des Reichsarbeitsministerium (RAM), das eine gezielte Politik der Förderung und Aufwertung der freien – vor allem der konfessionellen – Wohlfahrtsverbände zu Lasten der Kommunen betrieb, als fachgebietsübergreifender Zusammenschluss ins Leben gerufen (vgl. Sachße 1994b, S. 20). Die „freien“ Wohlfahrtsverbände wurden 1924 erstmalig offiziell in der Verordnung über die Fürsorgepflicht erwähnt und gleichzeitig wurde die grundsätzliche Nachrangigkeit öffentlicher gegenüber der verbandlichen Hilfe betont. Der staatliche Einfluss auf die Konstitution und Verfestigung der Spitzenverbände wurde u.a. auch durch die Verleihung des Status „Reichsspitzenverbände“ im Jahre 1926 nochmals explizit bestätigt.<sup>55</sup> Rückschauend wurde diese Entwicklung kritisch charakterisiert: „Der Staat reduzierte damit eine mögliche Pluralität von Verbänden auf ein Kartell und ermöglichte so den etablierten Spitzenverbänden den Ausbau ihrer Monopolstellung“ (Heinze 1981, S. 146); die Liga entwickelte sich zum Stützpunkt für die ministerielle Wohlfahrtspolitik.

In der Weimarer Republik vollzog sich also nicht nur eine Reorganisation der privaten Wohlfahrtspflege zu einem „wohlfahrtsindustriellen Komplex“ (vgl. Tennstedt 1992, S. 351) und zu einen quasi-bürokratischen Apparat, sondern ebenfalls eine rechtliche und politische

---

55 In der 3. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 4.12.1926 werden insgesamt sieben Organisationen als Spitzenverbände genannt. Zu den sechs heute in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände gehörte damals der „Zentralwohlfahrtsausschuss der christlichen Arbeiterschaft“, der nach 1945 nicht wieder gegründet wurde (vgl. Flierl 1992, S. 170).

Statusabsicherung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege.<sup>56</sup> „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“ (Tennstedt 1992, S. 348). Die Spitzenorganisationen gewannen durch Zusammenschlüsse in verschiedenen Dach- und Fachverbänden an Bedeutung.<sup>57</sup> Hinzu trat die Gründung einer eigenen Wohlfahrtsbank unter dem Namen „Hilfskasse gemeinnütziger Wohlfahrtseinrichtungen Deutschlands“, die vor allem für die Verwaltung der öffentlichen Subventionen von Nutzen war. „Durch beide – öffentliche Subventionierung und eigene Bank – gewannen die Spitzenorganisationen erheblich an Einfluss über ihre Mitglieder“ (Sachße 1994a, S. 727).

Damit entwickelte sich in der Weimarer Republik jene spezifische „duale Struktur“, die in zentraler Weise den deutschen sozialpolitischen Sonderweg beförderte und die das System der Wohlfahrtspflege in Deutschland bis heute kennzeichnet, in dem öffentliche und private Wohlfahrtspflege zu einem verbundenen Gesamtkomplex zusammengefügt wurden. Es besteht eine gesetzliche Bestands- und Eigenstän-

56 Eine herausragende Position in diesem Prozess der Statusabsicherung hat die gesetzliche Fixierung des Subsidiaritätsprinzips inne, die 1922 im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und zwei Jahre später in der Reichsfürsorgepflichtverordnung erfolgte.

57 Diesen Wandlungs- bzw. Zentralisierungsprozess, in dessen Verlauf die Institutionen auf Dachverbandsebene an Bedeutung gewannen, fassen Olk/Heinze am Beispiel des Zentralausschusses der Inneren Mission folgendermaßen zusammen: Mit den Satzungsänderungen für die Innere Mission von 1921 und 1929 „ist der Funktionswandel, den der Zentralausschuss von seiner Gründung bis zur Weimarer Republik durchmacht, auch rechtlich vollzogen. Stand am Beginn eine lose Vereinigung charismatischer Führer, die als ‚berufene Erneuerer‘ der Kirche ihre ‚Mission‘ im ganzen Volk verbreiten und die erst im Entstehen begriffene christliche Liebestätigkeit auf breiter Basis fördern wollten, so stellt der Zentralausschuss am Ende dieser Entwicklung eine mit Entscheidungsgewalt ausgestattete bürokratische Leitungsinstanz dar, die ein komplexes Gefüge von funktional gegliederten, arbeitsteilig organisierten und in Ansätzen professionalisierten Einrichtungen und Aktivitäten verwaltet“ (Olk/Heinze 1981, S. 262).

digkeitsgarantie der freien Träger, die gleichzeitig durch die Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger ergänzt wird. In der Praxis der Weimarer Republik bedeutete dies, dass die gesetzliche Privilegierung durch eine Subventionierung materiell abgesichert wurde (vgl. Tennstedt 1992, S. 352). Das Besondere dieser neuen Art der finanziellen Unterstützung durch staatliche Stellen war nicht das Faktum der Subventionierung an sich, sondern die Tatsache, dass die Zahlungen nicht mehr nur fach- und einrichtungsbezogen, sondern nun den Reichsspitzenverbänden als zweckungsbundene Subventionen gewährt wurden. Zusammen mit der monopolartigen Stellung der Spitzenverbände bei der Interessen- und Politikformulierung, in dessen Folge Problemdefinitionen, Aufgabenformulierungen und Lösungsmuster mit der öffentlichen Wohlfahrtspflege exklusiv verhandelt wurden, hatte sich ein Verflechtungssystem etabliert, das die Freie Wohlfahrtspflege als Pendant zum Ausbau eines zentralistischen Wohlfahrtsstaates erscheinen lässt.

#### 2.4.2 *Deformation und Restauration der Verbände und der Verflechtungsbeziehungen*

In der Zeit des Nationalsozialismus wurden Fürsorge und Wohlfahrtspflege tiefgreifend umgestaltet. Neben Kommunen und den freien Trägern traten der öffentliche Gesundheitsdienst und die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV), die nach und nach Tätigkeitsfelder und Kompetenzen der kommunalen und freien Wohlfahrtspflege vereinnahmten. „Die sozialdemokratische Arbeiterwohlfahrt wurde verboten und ihre Einrichtungen von der NSV übernommen.<sup>58</sup> Die jüdische ‚Zentralstelle‘ verlor ihren Status als Spitzenverband und wurde der neu gegründeten ‚Reichsvertretung der deutschen Juden‘ eingegliedert. Der Paritätische Wohlfahrtsverband wurde der NSV einverleibt. Die Liga der freien Wohlfahrtspflege wurde seit 1933 mehrfach reorganisiert, um dem Führungsanspruch der NSV Rechnung zu tragen, und 1940 schließlich aufgelöst. Die großen konfessionellen Wohlfahrtsverbände jedoch konnten als einzige gesellschaftliche Großorganisationen (jenseits der Kirchen selbst) der nationalsozialisti-

---

58 Vgl. zur Situation der AWO in der Zeit zwischen 1933 und 1945 Niedrig (2003).

schen ‚Gleichschaltung‘ trotz aller Behinderung und Einschränkung ihrer Arbeit widerstehen“ (Sachße 1994b, S. 22), während das DRK im Zuge der Kriegsvorbereitungen teilweise ausgebaut und gleichzeitig in seinen Aufgaben beschnitten wurde.

Nachdem das DRK sich 1937 unter die Schirmherrschaft Adolf Hitlers stellte, war mit Kriegsbeginn die Transformation vom Wohlfahrtsverband zum Kriegssanitätsdienst abgeschlossen (vgl. Bauer 1996, S. 648). Das duale System der Wohlfahrtspflege der Weimarer Republik wurde – trotz eines verbal beanspruchten Monopols der NSV – nicht völlig beseitigt, aber tiefgreifend transformiert und deformiert bzw. überlagert (vgl. Sachße 1994b, S. 23). Die Kommunen und die freien Verbände als wohlfahrtspolitische Akteure der Weimarer Republik, die ihre Rolle als innovative Kräfte der Wohlfahrtspflege einbüßten, wurden auf die Kernbereiche ihrer Tätigkeit beschränkt (vgl. Tennstedt 1992, S. 354). Das bedeutete, dass die Gemeinden ausschließlich für die Armenfürsorge und die finanzielle Mindestsicherung zuständig und die konfessionellen Verbände auf die Anstalts- und Gemeindepflege beschränkt waren.

Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in der Nachkriegszeit bis hin zur Gegenwart kann im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet werden, dass die bis 1933 etablierten Strukturen der dual strukturierten Wohlfahrtspflege restauriert, fortgeschrieben und ausgeweitet wurden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Spitzenverbände schon 1945 mit der teilweisen Billigung bzw. Unterstützung der Besatzungsmächte wieder aktiv. Die beiden Wohlfahrtsverbände der christlichen Kirchen konnten den Nationalismus, wie die beiden Kirchen selbst, als Organisationen weitgehend überstehen. „Die Arbeiterwohlfahrt wurde bereits 1946 wiedergegründet, der DPWV begann seit 1947 zu arbeiten. Das Deutsche Rote Kreuz wurde 1950 für die Bundesrepublik neu gegründet, die ‚Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland‘ 1951“ (Thränhardt 2001, S. 1988; vgl. ebenso Bauer 1996). Mit anderen Worten: In der fürsorgerischen Alltagspraxis wurde das „duale System“ der Wohlfahrtspflege schon in den unmittelbaren Nachkriegsjahren – jedenfalls in den westlichen Besatzungszonen – wiederbelebt. Die noch bestehenden konfessionellen Verbände intensivierten ihre Arbeit unter den neuen politischen Rahmenbedin-

gungen. Die aufgelösten bzw. verbotenen Verbände wurden neu gegründet.

Gerade die Erfahrung der „Indienstnahme der freien Verbände durch den totalitären Staat“ (Heinze/Olk 1981, S. 106) und die spezifischen politischen Rahmenbedingungen in der Rekonstruktionsphase der Bundesrepublik führten dazu, dass in den Beratungen um die Gesetzesnovellierungen von Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) und Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in den frühen 60er-Jahren des 20. Jahrhunderts die gesetzliche Absicherung der Kompetenzen und die privilegierte Position der Wohlfahrtsverbände Realität wurde.<sup>59</sup> In beiden Gesetzen wurden die aus der Weimarer Republik überkommenen Bestandsgarantien zugunsten der Freien Wohlfahrtspflege nicht nur beibehalten, sondern im Sinne einer eindeutigen Vorrangstellung ausgebaut. Neben der gesetzlich fixierten finanziellen Beteiligung der Wohlfahrtsverbände an den Sozialausgaben der öffentlichen Hand trug eine zunehmende Einbindung der freien Träger in einen umfassenden Planungsverbund zu deren Stabilisierung und Bedeutungszunahme bei. Insgesamt gesehen wurde die Kooperation der Wohlfahrtsverbände zu staatlichen Stellen, auch auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen, enger und z.T. mit Hilfe neuer organisatorischer Formen verfestigt. So wurde nach verschiedenen Umbenennungen im Jahr 1966 die „Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)“ als bundeszentrale Institution der frei-gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände gegründet.

Im Zuge dieser Periode des (Neu)Aufbaus und in der Folge dieser Restaurationsphase kam es auch zur organisatorischen Verfestigung neuer Impulse und zu einer Ausweitung des „Leistungsspektrums“ der Wohlfahrtsverbände.<sup>60</sup> Die dadurch ermöglichte Expansion der Ver-

---

59 „1961 festigte die Regierung Adenauer die Vorrangstellung der freien Wohlfahrtsverbände: dahinter standen das Leitbild staatsfreier kirchlicher ‚Subsidiarität‘ und das parteipolitische Interesse an starken konfessionellen Organisationen, die – insbesondere auf Seiten der Caritas – personell eng mit der CDU/CSU verbunden waren“ (Thränhardt 2001, S. 1988).

60 So schufen die beiden Kirchen ihre entwicklungspolitischen Organisationen – „Miserior“ und „Brot für die Welt“. Zur Analyse und zu einigen

bände wurde allerdings tendenziell mit Autonomieverlusten und einem Zwang zur Anpassung an bürokratische Abläufe und Logiken „erkauft“. Der Betrieb von Einrichtungen, vor allem aber ihre finanzielle Förderung mit öffentlichen Mitteln wurden zunehmend von Anerkennungs- und Eignungskriterien abhängig gemacht. Die Krankenhausgesetzgebung von Bund und Ländern, das Schwerbehindertengesetz, das Heimgesetz, die verschiedenen Landeskinder Gartengesetze und eine Fülle von Verwaltungsvorschriften lassen die formelle Rechtsposition der freien Trägern zwar unangefochten, machen Betrieb und Förderung von Einrichtungen aber faktisch von einer ganzen Reihe von öffentlichen Vorgaben abhängig und schränken damit den Gestaltungsspielraum der freien Träger zunehmend ein. Mechanismen einer „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ zwischen öffentlichen und freien Trägern sowie das immer deutlicher eingeforderte Gebot eines „sinnvollen Mitteleinsatzes“ hatten bzw. haben „coerzive Anpassungsprozesse“ (vgl. Horch 1995) auf Seiten der Verbände zur Folge. „Die Anpassung an bürokratische Strukturmuster ergibt sich bereits aus dem Größenwachstum, das aber einerseits durch die Interessenrepräsentation (auf allen Ebenen des föderalen Systems) und andererseits durch die Übernahme öffentlich definierter, finanzierter und kontrollierter Dienstleistungen forciert wird“ (Grunow 1995, S. 262). Heute stellt sich das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern in den Bereichen der Sozial- und Jugendhilfe sowie des Gesundheitswesens als komplexer Gesamtverbund dar, in dem sich aus vielfältigen Verflechtungen, Abhängigkeiten und konkurrierenden Zuständigkeiten ein differenziertes, insgesamt stabiles, aber schwer überschaubares System herausgebildet hat, das genuin öffentliche Aufgaben in einem spezifischen – und sich in einigen Teileinheiten wandelnden – „Wohlfahrts-Mix“ bearbeitet.<sup>61</sup> Die öffentlichen Träger machen sich die Leistungs- und Personalkapazität der freien Träger zu-

---

Eckdaten dieser „moralischen Unternehmen“ vgl. u.a. Thränhardt (1995, S. 460ff.).

61 Zu den gesetzlichen Grundlagen (beispielsweise Sozialgesetzbuch I; Bundessozialhilfegesetz, Kinder- und Jugendhilfegesetz, Pflegeversicherungsgesetz, Heimgesetz, Krankenhausfinanzierungsgesetz), in denen sich neokorporatistische Strukturen spiegeln, vgl. u.a. Meyer (1999, S. 39ff.).

nutze; die freien Träger sind auf die finanzielle Unterstützung durch Bund, Länder und Gemeinden sowie vor allem der Sozialversicherungssysteme angewiesen.

#### 2.4.3 *Übertragung des Verbandesystems auf die neuen Bundesländer*<sup>62</sup>

Dieses sich in relativ langen Zeiträumen entwickelte System einer dualen Trägerstruktur der Wohlfahrtspflege mit den seinen gewachsenen und komplexen Aushandlungs-, Koordinations- und Kooperationsstrukturen wurde im Prozess der deutschen Einigung in die neuen Bundesländer exportiert, in denen 60 Jahre lang gänzlich andere sozialpolitische Wege beschritten wurden. Die politischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen, in die das Handeln der Freien Wohlfahrtspflege in den alten Bundesländern eingebunden war, bestanden dort nicht. „Mit der Wiedervereinigung ist dieses Wohlfahrtsverbandesystem auch auf Ostdeutschland übertragen worden, obwohl dort insbesondere die konfessionellen Grundlagen weitgehend fehlen und politische Milieus – vom postkommunistischen abgesehen – kaum aufzufinden sind“ (Thränhardt 2001, S. 1989). Ein System der Freien Wohlfahrtspflege hat es in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) nicht gegeben.

Die Einrichtungen von Caritas und Diakonie erhielten in der DDR ihren Bestandsschutz aufgrund ihrer Verankerung in den beiden Kirchen, deren soziale Arbeit allerdings keine öffentliche, staatliche Anerkennung erfuhr.<sup>63</sup> In der DDR-Gesellschaft existierte ein dichtes und verzweigtes Netz von mehr oder weniger staatsnahen Institutionen, in deren Reihen ein breites Feld vielfältiger bürgerschaftlicher Engagementformen anzutreffen war (vgl. Seidenstücker 1996). „Im Prinzip sicherten alle gesellschaftlichen bzw. staatlichen Institutionen ihre

---

62 Das Gerüst für dieses Unterkapitel bildete ein bereits an anderer Stelle (vgl. Behr/Liebig/Rauschenbach 2000) veröffentlichter Text zu dem Aufbau der Freien Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland.

63 Das inoffiziell geduldete Verhältnis des Staates zu den kirchlichen sozialen Einrichtungen beruhte auf der Tatsache, „dass der Staat die mit nicht unerheblichen Transferleistungen aus dem Westen unterstützten sozialen Einrichtungen der Kirchen für die Versorgung der Bevölkerung benötigte“ (Neumann/Brockmann 1997, S. 127).

Funktionsweise durch ehrenamtliche Helfer ab“ (Poldrack 1993, S. 28). Beim Aufbau der Wohlfahrtsverbände und des Systems der Freien Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern handelte es sich nicht um einen spontanen Selbstgründungsprozess, sondern vielmehr um einen „Institutionentransfer“<sup>64</sup>, also eine Übertragung des bundesdeutschen Systems auf das Gebiet der ehemaligen DDR. Dies lässt sich in der Weise interpretieren, dass die „alte“ Bundesrepublik den Herausforderungen der Vereinigung dadurch begegnet ist, dass sie auf ihr in der Vergangenheit bewährtes und ausgebildetes strategisches Repertoire bzw. auf ihre staatlichen und gesellschaftlichen Problemlösungspotenziale zurückgegriffen hat. In dieser allgemeinen Formulierung erscheint die Übertragung des wohlfahrtsverbandlichen Systems auf Ostdeutschland als ein Teilbereich einer umfassenden Strategie, die alle bundesrepublikanischen Spitzenverbände gleichermaßen betrifft (vgl. Lehbruch 1996).<sup>65</sup>

---

64 Institutionen besitzen sowohl strukturelle als auch kulturelle Dimensionen. Während die strukturelle Dimension sowohl formelle als auch informelle Strukturen des Handelns enthält und auf Aspekte wie die Regelung von Rechten und Pflichten, die Verteilung von Macht und die Zugangschancen zu Entscheidungsprozessen zielt, bezieht sich die kulturelle Dimension auf übergeordnete Leitbilder und Legitimationsmuster, in die die entsprechende Institution eingebettet ist. Diese letzte Dimension verweist auf die normativen und kulturellen Einstellungen und Werthaltungen derjenigen Menschen, die im Einflussbereich der jeweiligen Institution agieren. Unter Berücksichtigung der beiden Dimensionen hängt das Überleben von Institutionen damit an zwei Voraussetzungen: Sie müssen im Meinungsbild der beteiligten und der betroffenen Bevölkerung als sinnvolle Institutionen erscheinen sowie fähig sein, die proklamierten Aufgaben zu lösen. Damit ist auf zwei Problemkreise verwiesen, mit denen sich Institutionen auseinanderzusetzen haben, einerseits auf Probleme der sozialen Integration und andererseits auf das Problem von Effektivität und Effizienz (vgl. Angerhausen u.a. 1998, S. 57ff.; Olk 1996).

65 Für die AWO, die in der DDR nicht existent war, charakterisiert und kritisiert Thürnau (1993, S. 88) den Übertragungsprozess einer ersten Phase von West nach Ost folgendermaßen: „Nahezu ohne Reflexion und ohne die doch gegebene Chance eines großen Neuanfangs zu nutzen, wurden die verbandlichen Strukturen und Handlungsmuster der AWO West zur AWO Ost transferiert. Die Strukturen und Handlungsmuster der nach



Dieser Transfer bzw. diese Transformation<sup>66</sup> traf allerdings nicht bzw. nur in begrenztem Maße auf die vertrauten sozial-kulturellen Milieus und auf eine Bevölkerung, in der kaum Kenntnisse über Wohlfahrtsverbände vorlagen, da in dem ehemaligen Staatswesen nicht-staatliche Organisationen nur in stark limitierten Aufgabenbereichen tätig wurden (vgl. Angerhausen/Backhaus-Maul/Schiebel 1995). Ein Institutionentransfer von West- nach Ostdeutschland, der in den neuen Bundesländern „von oben nach unten“ erfolgte (vgl. Neumann/Brockmann 1997), war dennoch möglich, da es sich dabei um einen extern gesteuerten Prozess handelte, dessen relevante staatliche Akteure die grundsätzlichen Weichenstellungen bei der Institutionalisierung von Trägerstrukturen im Sozialsektor mit dem Ziel, das bewährte System der Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern der Wohlfahrtspflege nach dem Vorbild der „Altbundesrepublik“ zu übertragen, vorgenommen haben (vgl. Angerhausen u. a. 1998; Olk 1996).

Mit diesen gesetzlichen bzw. finanziellen Rahmenbedingungen wird gewissermaßen im „Zeitraffer“ und als „katalytischer Prozess“ eine Entwicklung Realität, die sich allmählich auch in den alten Bundesländern durchgesetzt hat, nämlich „eine Deregulierung und Öffnung des bislang eng begrenzten wohlfahrtspluralistischen Trägersystems zugunsten ausgeschlossener bzw. benachteiligter gewerblicher und selbstorganisierter Träger“ (Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 131). Be-

---

Osten ausgeweiteten westdeutschen Organisation Arbeiterwohlfahrt wurden zu keinem Zeitpunkt daraufhin überprüft, ob sie den spezifischen Bedarf an zu vermittelnden Leistungen und Funktionen einlösen“.

66 Der Begriff der „Transformation“ wird üblicherweise zur Charakterisierung von „Umbruch- und Wandlungsprozessen in den ehemals realsozialistischen Ländern verwendet. Insofern kennzeichnet Transformation einen spezifischen Typus des sozialen Wandels, in dessen Verlauf sich ehemals realsozialistische Länder zu „post-sozialistischen“ Ländern verändern bzw. ein Gesellschaftssystem annehmen, das durch die Basisinstitutionen Marktwirtschaft, Rechtsstaat und repräsentative Demokratie geprägt ist. Transformationsprozesse sind durch die Intentionen zentraler kollektiver Akteure sowie die Zielgerichtetheit des Wandels geprägt, die zusammengefasst durch Demokratisierung und Privatisierung charakterisiert werden kann. Sie sind generell als entwicklungsoffen, von Brüchen, Unübersichtlichkeiten sowie nicht-intendierten Folgen geplanter Strategien zu kennzeichnen (vgl. u.a. Olk 1996).

reits bis Ende 1993 hatte sich das aus der Altbundesrepublik bekannte Spektrum wohlfahrtsverbandlicher Arbeit in den neuen Bundesländern flächendeckend etabliert – auf den ersten Blick schien bereits zu diesem Zeitpunkt der Aufbau der Freien Wohlfahrtspflege, die in der DDR nicht existierte, in den neuen Bundesländern abgeschlossen zu sein (vgl. u. a. Neumann/Brockmann 1997, S. 128).<sup>67</sup>

Von einer erfolgreichen und flächendeckenden Übertragung des Systems der fünf großen Wohlfahrtsverbände auf die neuen Bundesländer kann hinsichtlich des Institutionentransfers und bezüglich der Strukturen geredet werden, nicht allerdings mit Blick auf die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung. Aufgrund der fehlenden kulturellen Dimension des Transfers, was sich u.a. bei der Rekrutierung von ehrenamtlichen MitarbeiterInnen als auch bei der Mobilisierung von Spenden negativ auswirkt (vgl. u.a. Beher/Liebig/Rauschenbach 2000, S. 78ff.), ist von einer „halbierten Übertragung“ (Olk 1996, S. 210) auszugehen. Diese hat – in Verbindung mit dem anderen „Gesicht“ und der anderen Produktionsweise der Wohlfahrtsverbände in Ostdeutschland – Rückwirkungen auf deren Stellung im wohlfahrtsstaatlichen System. „Während ... ihre gesellschaftliche Verankerung in den neuen Bundesländern nur schwach ausgeprägt ist und sich das Selbstverständnis der tragenden Akteure vom traditionellen werteverpflichteten Selbstverständnis entfernt, erhielt ihre Dienstleistungsfunktion zunehmend an Gewicht. Sowohl im Sinne der Einflusslogik als auch im Sinne der Mitgliedschaftslogik hat sie somit eine Schwächung erfahren – trotz ihrer institutionellen und ordnungspolitischen Stärkung“ (Lange 2001a, S. 50; vgl. Streeck 1987; Kap. 3.3.).

## 2.5 DAS LEITPRINZIP SUBSIDIARITÄT

Die auch im europäischen Maßstab besondere Entwicklung der korporatistischen Einbindung der Wohlfahrtsverbände in die deutschen

---

<sup>67</sup> Der Aufbau wohlfahrtsverbandlicher Strukturen und Einrichtungen erfolgte in einem enormen Tempo. So existierten in den neuen Bundesländern z. B. bereits Anfang des Jahres 1991 – nur wenige Monate nach dem Inkrafttreten der nationalstaatlichen Einheit am 3.10.1990 – ein Netz von über 500 wohlfahrtsverbandlichen Sozialstationen, wovon etwa vier von zehn der Diakonie zuzurechnen waren (vgl. Schwarzer 1991, S. 38).

wohlfahrtsstaatlichen Strukturen (vgl. Kap. 3.1.4) – und damit die Entwicklung der Wohlfahrtsverbände selbst – werden nur verständlich, wenn auch auf den Begründungshorizont, auf das formale Leitprinzip der Subsidiarität hinter diesen Prozessen Bezug genommen wird. „Dass es zu dieser neokorporatistischen Verflechtung von Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Stellen ... kam, ist insbesondere dem Subsidiaritätsprinzip geschuldet.... Ohne dieses Verständnis in seiner bundesdeutschen Variante hätte die Verbändewohlfahrt weder ihr rein zahlenmäßiges Wachstum erreicht noch den Grad an politischen Einfluss gewonnen, wie es nach dem Zweiten Weltkrieg der Fall war“ (Lange 2001a, S. 18). Dieses Leitprinzip der Subsidiarität kann in diesem Kontext keineswegs als eine Konstante verstanden werden, deren Definition, Bedeutung und Anwendungsbereich im Zeitverlauf als unwandelbar charakterisiert werden muss. Trotz einiger unveränderlicher Grundsätze des Subsidiaritätsverständnisses sind unter den verschiedenen geschichtlichen und politischen Rahmenbedingungen auch jeweils unterschiedliche Facetten des Ordnungsprinzips betont und favorisiert worden, so dass seine Anwendung im Zeitverlauf durchaus verschiedenartige Effekte nach sich gezogen hat und auch die aktuellen Wandlungsprozesse unter dem Etikett der Ökonomisierung mit Bezug auf dieses Leitprinzip zu interpretieren sind.

Das Subsidiaritätsprinzip<sup>68</sup> basiert wesentlich auf zwei Denktraditionen – einerseits auf einer liberalen Tradition, die ein Eigenrecht bzw. ein Eigenleben des Individuums und kleiner sozialer Netze gegenüber im Vergleich größeren Netzen betont und andererseits auf der naturrechtlich begründeten katholischen Soziallehre (vgl. u.a. Oelschlägel 1990; Sachße 1996). Subsidiarität als Verhaltensmaxime besagt zunächst, dass die Sicherung der eigenen Existenz und deren Gestaltung in erster Linie dem Individuum selbst und seiner Initiative überlassen ist. Die Verantwortung und das Eingriffsrecht des Gemeinwesens bleiben auf Ausnahmesituationen beschränkt. In der Nachfolge liberaler Staats- und Gesellschaftstheorien des 18. und 19. Jahrhunderts entstand eine abstrakte Rangfolge bezüglich der Elemente eines Gemeinwesens, in der das Individuum und ihm nahe stehende soziale

---

68 Das Wort Subsidiarität leitet sich aus *subsidium* (lat.) ab und bedeutet soviel wie Rückhalt, Beistand oder Schutz.

Netze einen Verantwortungsprimat vor dem Staat innehaben. Der Staat war nach dieser Vorstellung eine von der Gesellschaft, die sich nach Marktgesetzen selbst reguliert, abgehobene Sphäre öffentlicher Gewalt, die nur in Ausnahmefällen einzugreifen hat.

Nach der katholischen Soziallehre verstößt es gegen das Prinzip der Gerechtigkeit, wenn das, was die kleineren bzw. untergeordneten Gebilde im Gemeinwesen leisten können, von den größeren bzw. übergeordneten Gebilden in Anspruch genommen wird. Damit werden unverhältnismäßige Eingriffe der übergeordneten Gemeinschaftsebenen – letztlich des Staates – abgewehrt und den kleineren Gemeinwesen eine Zentralstellung zuerkannt.<sup>69</sup> Diese Stellung hat die übergeordnete Gemeinschaft nach Auffassung der christlichen Soziallehre zu stärken und zu fördern. „Die Gesellschaft soll die Initiative ihrer Glieder fördern, nicht sich an deren Stelle setzen; beste Gemeinschaftshilfe ist die Hilfe zur Selbsthilfe“ (Nell-Breuning 1986, S. 69). Um den normativen Gehalt des Subsidiaritätsprinzips praktisch anzuwenden, bedarf es primär der Prüfung, ob eine zukünftige Maßnahme der Gemeinschaft das Eigenleben des Individuums bzw. Gliedes fördert und sekundär, wie weit in der Stufenfolge der Sozialgebilde hinaufgestiegen werden muss, um einen geeigneten Träger der Maßnahme zu finden (vgl. Nell-Breuning 1990; Plaschke 1986).<sup>70</sup>

---

69 Wenn im Rahmen des Subsidiaritätsverständnisses von den Begriffspaaren „größer und kleiner“ oder „übergeordnet und untergeordnet“ – hinsichtlich der Lebenskreise oder Organisationstypen – die Rede ist, dann sind sie entsprechend im Sinne von „Personennähe und Personenferne“ zu verstehen.

70 Auch heute wird dieses „alte“ Prinzip von der Katholischen Kirche nach wie vor als ideales Ordnungsprinzip betrachtet. Die Bischöfe haben jüngst in ihrer Grundsatzschrift zur Reform des Sozialstaats gefordert, dass der gesamte „Sozialstaatskomplex“ nach den Kriterien des Subsidiaritätsprinzips „durchforstet“ werden muss. Dieses Verfahren kennzeichnet sich plakativ als „Subsidiaritäts-Check“, der auf drei Anforderungen hin ausgerichtet werden sollte: Eigenverantwortung hat gleichzeitig als Recht und Pflicht verstanden zu werden, Unterstützung soll den Charakter einer Hilfe zur Selbsthilfe haben und der Staat hat den Einzelnen in seinem Netzwerk zu stärken (vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2003, S. 20f.).

Damit stellt das Prinzip der Subsidiarität eine Zuordnungsregel zwischen prinzipiell widerstrebenden Grundpositionen dar, zwischen Individuum und Kollektiv bzw. zwischen Glied und Ganzem, deren Verhältnis sich aus einem statisch-körperschaftlich gedachten Gesellschaftsverständnis ableitet. „In diesem Zusammenhang spielt die Ontologisierung der Hierarchie Staat-Kommune-Familie-Einzelner als vom ‚Personprinzip‘ determiniert eine entscheidende Rolle“ (Heinze/Olk 1984, S. 172). Diese Zuordnungsregel zwischen Individuum und Kollektiv entspringt wesentlich der katholischen Soziallehre der Sozialzyklika „Quadragesimo anno“ von 1931, in der eine bestimmte Vorstellung einer Gesellschaftsordnung festgelegt wurde.<sup>71</sup> Danach ist jede Gesellschaftstätigkeit ihrem Wesen und ihrem Begriff nach subsidiär, indem sie die Glieder des Sozialkörpers unterstützt und niemals zerschlägt oder aufsaugt.<sup>72</sup> In dieser Verpflichtung zur Unterstützung und in der Tatsache, dass den öffentlichen Agenturen und dem Individuum vor allem die Familie als relevanter konzentrischer Kreis des Gemeinwesens entgegengesetzt wird, liegt der zentrale Unterschied des Subsidiaritätsverständnisses in katholischer Tradition zum liberalen Subsidiaritätsdenken (vgl. Sachße 1994a, S. 718).<sup>73</sup>

---

71 In diese zweite große Sozialzyklika der Katholischen Kirche sind Gedanken und Vorstellungen von Oswald von Nell-Breuning (1890-1991) eingeflossen, der als der einflussreichste Verfasser dieser Schrift gilt (vgl. u.a. Heimerl 1995, S. 14).

72 Das in dieser Form verstandene Subsidiaritätsprinzip und dessen Propagierung stellt den Versuch der katholischen Kirche dar, die eigenen dogmatischen Grundsätze vor dem Hintergrund verschiedener kirchenrelevanter gesellschaftlicher Wandlungsprozesse (Säkularisierung, Expansion des Wohlfahrtsstaates) festzuschreiben und zu vertreten. „Der Versuch, die Rechte der Person gegen den Vormarsch gesellschaftlicher Mächte zu verteidigen, ließ – auch in der innerkirchlichen Debatte – sowohl entschieden antikollektivistische Interpretationen wie auch solche Auslegungen zu, die sich für eine gemäßigte Entfaltung des Sozialstaates aussprachen“ (Heinze/Olk 1984, S. 171).

73 Mit der zentralen Stellung der Familie in dem basalen Modell der Subsidiarität wird – so ein vielfach geäußerter Kritikpunkt an dieser Vorstellung – eine traditionelle hierarchische familiale Arbeitsteilung in einer Weise stabilisiert, die heute weder die vorherrschende gesellschaftliche

2.5.1 *Die formale Zuständigkeitsverteilung im Sozial- und Gesundheitswesen*

Ein Befolgen dieses in beiden Traditionen enthaltenen, allerdings wenig konturierten Prinzips bedeutet, dass das, was einzelne kleinere Institutionen oder Körperschaften aus eigener Kraft zu tun in der Lage sind, diesen nicht von der jeweils übergeordneten Instanz oder dem Staat entzogen werden darf. Damit soll der Kompetenz und der Verantwortung der personennäheren Instanz entsprochen werden.<sup>74</sup>

---

Realität noch die vorrangigen Werteprioritäten widerspiegelt. Dies hat Folgen: Die programmatische Verknüpfung katholischer Leitsätze mit einem bestimmten Verständnis von Ehe und Familie wirkt auf das katholische Milieu und die Einbindung katholischer Grundsätze in den Alltag und die lebensweltlichen Strukturen der Christen zurück. Auf der anderen Seite beeinträchtigt die Deinstitutionalisierung der Familie und die Entkopplung von Ehe und Elternschaft die Geltung kirchlicher Lehren und Werte (vgl. beispielsweise Bender u.a. 1996, S. 38ff.). Darüber hinaus kommt es zu einer durchaus pikanten Situation: Da insbesondere im Sektor der personenbezogenen Dienstleistungen der Anteil der Frauen an den Erwerbstätigen im Vergleich zu anderen Branchen bzw. Arbeitsbereichen relativ hoch ausfällt (vgl. u.a. Rauschenbach 1999b) und gleichzeitig die kirchlichen Wohlfahrtsverbände in diesem Feld der Dienstleistungen eine hervorgehobene Position als Arbeitgeber innehaben, lässt sich mit Blick auf die oben ausgeführte Position der katholischen Soziallehre zur Subsidiarität der folgende Widerspruch feststellen: Einerseits rekurriert und propagiert die katholische Kirche eine Vorstellung, die die Frauen in einer besonderen Art und Weise in den Idealtypus des Familienlebens einpasst; andererseits bauen die caritativen Dienste in einem sehr hohen Maße auf Frauen als beruflich beschäftigte Mitarbeiterinnen und eröffnen damit den Frauen in großem Umfang bestimmte Handlungsoptionen, die kaum mit der Rolle von Frauen im päpstlichen Leitbild der Familie vereinbar sind (vgl. Bender u.a. 1996, S. 34ff.). Mit anderen Worten: Mit der eigenen Einstellungs- und Beschäftigungspraxis in den sozialen und gesundheitsbezogenen Einrichtungen und Diensten destabilisiert die Kirche letztlich selbst einen Grundpfeiler der von ihnen favorisierten und propagierten gesellschaftspolitischen Ordnungsvorstellung.

74 In der „Quadragesimo anno“ von 1931 wird dieser Anspruch folgendermaßen formuliert: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es ge-

Gleichzeitig werden allerdings die übergeordneten Gemeinschaften zum hilfreichen Beistand verpflichtet, für den Fall, dass die oben genannten Kompetenzen oder Finanzen auf der untergeordneten Ebene nicht ausreichen bzw. nicht vorhanden sind. Dieses Prinzip fand vor allem in der Weimarer Republik bei der Gestaltung der sozialpolitischen Landschaft Berücksichtigung und verhalf vornehmlich den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden und den Kirchen zur Rechtfertigung ihrer starken Stellung gegenüber den politischen Kommunen. Die Politik in dieser Zeit zielte auf eine staatliche Förderung privater Wohlfahrtsbürokratien, die als Gegengewicht zu befürchteten Sozialisierungstendenzen kommunaler Sozialpolitik gedacht war.<sup>75</sup>

Das Prinzip der Subsidiarität wurde vor allem für die konfessionelle Wohlfahrtspflege geltend gemacht, d.h. diese schob sich zwischen den Bereich des Staatlichen und den privaten Bereich von Individuum und Familie und nahm deren Autonomiespielräume stellvertretend für sich in Anspruch. „Damit hatte Subsidiarität einen fundamentalen Funktionswandel durchgemacht: Von einer politischen Strukturformel, die private Autonomie, freie Konkurrenz und den Primat gemeinschaftlicher Assoziationen gewährleisten sollte, war Subsidiarität zu einem Prinzip formaler Zuständigkeitsverteilung im sozialpolitischen Sektor geworden; zu einem Instrument der Absicherung von Verbandsinteressen gegen weitergehende sozialstaatliche Vergesellschaftung, das den freien Trägern die Möglichkeit bot, partikuläre Eigeninteressen unter Berufung auf ein Sozialprinzip von universeller und übergeschichtlicher Geltung zu überhöhen“ (Sachße 1996, S. 593). Auf diese

---

gen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung“ (zitiert nach Ebertz/Schmid 1987, S. 294).

75 „Historisch gesehen sind das Subsidiaritätsprinzip und der tendenzbetriebliche Sonderstatus der Freien Wohlfahrtspflege Zugeständnisse des Staates an die christlichen Kirchen und die kirchlich-konfessionellen Verbände, um sie für die von ihnen befürchtete gesellschaftliche Macht einbuße zu entschädigen, welche aufgrund der Weimarer Verfassung mit der Trennung von ‚Thron und Altar‘ angeblich verbunden war“ (Bauer 2000).

Weise wurden bereits in der politischen Umsetzung der Weimarer Republik die Implikationen des Begriffes Subsidiarität mit den Organisationsinteressen von Wohlfahrtsverbänden verknüpft und ein Bedeutungswandel vollzogen, der einen Grundsatz der Gestaltung des sozialen Volkslebens in ein bürokratisches Organisationsprinzip des Wohlfahrtsstaates transformierte (vgl. Sachße 1994a, S. 728).

In der Nachkriegszeit der Bundesrepublik wurde dieser Transformationsprozess in den sozialpolitischen Debatte wieder aufgenommen und problematisiert, was zu einem Höhepunkt in dem Streit um die Verfassungsmäßigkeit des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und der Novelle des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) führte.<sup>76</sup> Hier hatten die VertreterInnen der verbandlichen Wohlfahrtspflege bzw. Kirchen versucht, „die ‚Gunst der Stunde‘ einer für sie förderlichen parlamentarischen Mehrheitskonstellation (Alleinherrschaft der CDU/CSU von 1957 bis 1961) zu nutzen, um mittels Durchsetzung des Rechts auf

---

76 Backhaus-Maul/Olk verweisen auf den Hintergrund der Geschichte der Auseinandersetzungen um die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Trägern der Wohlfahrtspflege, um die zentrale Bedeutung des „Subsidiaritätsstreits“ im Nachkriegsdeutschland zu erfassen. Sie sehen in den politischen Rahmenbedingungen und Interessenkonstellationen deutliche Parallelen zur Situation in der Weimarer Republik. „Es war wieder eine konservative Bundesregierung, die sich in Auseinandersetzung mit einigen sozialdemokratisch regierten Ländern und zahlreichen sozialdemokratisch geführten Städten und Gemeinden befand. Während insbesondere die konfessionellen Spitzenverbände bemüht waren, ihre sozialpolitische Position in dieser für sie günstigen Machtkonstellation zu festigen, sahen die Gemeinden erneut ihre kommunale Autonomie und Finanzhoheit gefährdet“ (Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 106). Mit diesem vor dem höchsten bundesdeutschen Gericht ausgetragenen „Subsidiaritätsstreit“ wurde nicht nur um die Prinzipien für die praktische Ausgestaltung der Jugend- und Sozialhilfe gerungen, sondern auch um sozialpolitische Kernfragen dieser Zeit, die sich um den Schlüsselbegriff „Subsidiarität“ rankten. „Es ging um die Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Sicherung gegen die Risiken der industriellen Arbeitsgesellschaft; es ging um das Verhältnis von Staat und Gesellschaft; von staatlicher Vorsorge und individueller Selbstverantwortung überhaupt“ (Sachße 1994a, S. 730). Obwohl diese Kernfragen auch heute aktuell sind, scheinen diese mittlerweile mit anderen Zentralbegriffen (beispielsweise: „aktivierender Staat“ oder „Zivilgesellschaft“) verbunden zu sein.



Bereitstellung konfessionell geprägter Einrichtungen und Dienste die Stellung der Kirchen bzw. Konfessionen in der bundesrepublikanischen Nachkriegsgesellschaft gegen spürbare Säkularisierungstendenzen zu stärken“ (Olk 2001, S. 1912). Da die entsprechenden gesetzlichen Formulierungen als „Funktionssperre“ für die Gebietskörperschaften der kommunalen Ebene interpretiert wurden, legten jeweils vier Städte und Bundesländer Verfassungsbeschwerde ein bzw. strengten ein Normenkontrollverfahren an.

Die vor dem Bundesverfassungsgerichtes (BVG), des obersten Justizorgans in Fragen verfassungsrechtlicher Kontrolle politischer Gestaltungsmöglichkeiten, beschwerdeführenden sozialdemokratisch geführten Gemeinden sahen in den Gesetzesänderungen eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und Finanzhoheit. Nach dem Urteil des Gerichtes von 1967 soll es zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit der staatlichen Ausführungsorgane und der Wohlfahrtsverbände kommen; es ist eine Arbeitsteilung zwischen öffentlichen Trägern und den Wohlfahrtsverbänden aus Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsgründen anzustreben.<sup>77</sup> Der Spruch des Bundesverfassungsgerichts nimmt keinen Bezug auf den normativen Gehalt des höchst abstrakt formulierten Subsidiaritätsprinzips, sondern basiert auf einem „säkularisierten“ Subsidiaritätsverständnis (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 107f.; Bäcker u.a. 2000b, S. 371f.). Außerdem trug die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur formalen Stabilisierung des Subsidiaritätsprinzips in das bundesdeutsche Sozial- und

---

77 Der in diesem Zusammenhang genutzte Begriff der „Partnerschaft“ zwischen den staatlichen Ausführungsorganen und den Verbänden ist mindestens fragwürdig. Zu Recht weist Flierl darauf hin, dass der Gebrauch dieses Begriffes gleiche Gegebenheiten wesentlicher Merkmale der Partner voraussetzt, was in dem geschilderten Zusammenhang nicht zutrifft. Unter der Perspektive der Planung und Finanzierung erscheinen staatliche Agenturen und Verbände nicht mit vergleichbaren Ressourcen ausgestattet; die beteiligten Akteure agieren kaum als gleichberechtigte Partner. Besonders deutlich wird dieser strukturelle Unterschied, wenn staatliche Stellen Institutionen oder Projekte der frei-gemeinnützigen Organisationen – z.B. über die Finanzierungsart der Zuwendung – fördern (vgl. Flierl 1992, S. 37f.; Brauns 1995).

Jugendhilferecht auch historisch gewachsenen Tatsachen Rechnung.<sup>78</sup> Zusammenfassend kann festgestellt werden: Die freien Vereinigungen in der Wohlfahrtspflege hatten einen originären Anteil am Ausbau des Netzes sozialer Dienstleistungen (vgl. Domscheid/Kaufmann/Kühn 1980, S. 185f.). Aufgrund dieses Urteils wurde einerseits die Vereinbarkeit der entsprechenden Paragraphen im BSHG und im JWG mit dem Grundgesetz bescheinigt, andererseits die politisch gewollte Funktionssperre für öffentliche Träger nicht Realität (vgl. Münder 1987).

Fußend auf diesem – letztlich durch das BVG bestätigten – Verständnis von Subsidiarität hat Goll (1991, S. 23ff.) aus dem Blickwinkel der Staats- und Verfassungslehre drei Bedingungen der Möglichkeit für die Geltung dieses Subsidiaritätsprinzips zusammengestellt. Er nennt folgende Punkte:

1. Die beteiligten Gebilde (öffentliche Träger und Wohlfahrtsverbände) stehen in einer hierarchischen Beziehung der Über- und Unterordnung zueinander.
2. Die Handlungen der Gebilde sind auf die Förderung des Gemeinwohls als gemeinsames Ziel bezogen.
3. Die Gebilde besitzen eine konkurrierende Kompetenz, d.h. sie haben einen homogenen Aufgabenbereich.

„In den Jahren 1970 bis heute sind eine große Zahl an Einrichtungen in der Jugendhilfe, aber auch in der Alten-, Behinderten- und Gesundheitshilfe, sowohl in freier als auch in öffentlicher Trägerschaft geschaffen worden. Das Vorrangpostulat hatte jedoch auf die Vergabe der Trägerschaft nur eine untergeordnete Bedeutung. Von großer Wichtigkeit war, dass durch die Gesetzeswerke und die Entscheidung

---

78 „Zum Zeitpunkt der Entscheidung des höchsten Gerichtes war .... absehbar, dass die praktische Bedeutung der Sperrklauseln überschätzt worden war. Trotz des Vorrangs der freien Wohlfahrtspflege stieg die Zahl der Einrichtungen der Jugendhilfe in öffentlicher Trägerschaft beständig an. Vor allem aber stieg der Anteil der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft an der Gesamtzahl der Einrichtungen – trotz Sperrklausel – von 19,4% im Jahr 1961 auf 27,3% im Jahr 1982. Bei den verfügbaren Plätzen stieg der Anteil der öffentlichen Träger im selben Zeitraum gar von 19,1% auf 30%“ (Sachße 1994a, S. 732).

des Bundesverfassungsgerichts die freie Wohlfahrtspflege als fester Bestandteil des Sozialstaates definiert wurde und sie quasi eine Bestandsgarantie erhielt“ (Heimerl 1995, S. 27f.).<sup>79</sup> Mit dieser „Garantie“ sollte gleichfalls ein Pluralismus<sup>80</sup> der Dienstleistungsanbieter und die Wahlfreiheit der „Konsumenten“ einer Dienstleistung gesichert werden.<sup>81</sup> Mit dem Einbau der Freien Wohlfahrtspflege in das öffentliche Netz sozialer Dienstleistungen auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips ergab sich aus der Sicht staatlicher Sozialpolitik ein strukturelles Dilemma: Einerseits wurde eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit freien Trägern eingefordert, andererseits verpflichteten sowohl BSHG als auch JWG zur Wahrnehmung sozialstaatlicher Gestaltungsaufgaben. Hier zeichnet sich der ideale legitimatorische „Nährboden“ für Arrangements nach korporatistischem Muster ab. Dieser Nährboden bezog sich hinsichtlich vieler Sozialgesetze bzw.

---

79 „Trotz der Rechte, die es insbesondere den freien Leistungsträgern einräumt, wirkt das Subsidiaritätsprinzip weit eher im Sinne eines Orientierungsparameters für staatliche Interventionen, als dass es den faktischen Handlungsspielraum des einzelnen Dienstleistungsproduzenten adäquat abzeichnet“ (Domscheid/Kaufmann/Kühn 1980, S. 186).

80 Die Befolgung eines – relativ abstrakt formulierten – Ordnungsprinzips hinsichtlich der Anbieterstrukturen berücksichtigt nicht die Wünsche bzw. nur sehr vermittelt die Perspektive der Nutzer dieser Strukturen. Für das Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe formuliert Wiesner (2002, S. 13) die sich aus diesem Kritikpunkt entwickelnde Konsequenz: „In der politischen Diskussion trat deshalb der Aspekt der Subsidiarität zunehmend hinter der Forderung nach einem pluralen Angebot zurück, das Eltern und jungen Menschen Wahlmöglichkeiten eröffnet.“ Im Zusammenhang des Subsidiaritätsprinzips von Pluralismus zu sprechen, ist nicht ohne Schwierigkeiten möglich, da Pluralismus als Voraussetzung die Gleichheit der verschiedenen, pluralen Teile vorsieht, welche über die Vergleichbarkeit des Aufgabenfeldes hinausgeht. Wenn aber – wie oben erwähnt – eine hierarchische Beziehung für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips konstitutiv ist, scheint Pluralismus grundsätzlich gefährdet (vgl. u.a. Münder 1987, S. 1156f.).

81 Die Feststellung der Rechtmäßigkeit des gesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzips hat allerdings „kaum zur Verbesserung der Existenzbedingungen kleiner Träger oder zur Innovation der Trägerlandschaft beigetragen. Im Gegenteil, es erleichterte die Kartellbildung und Oligarchisierung der großen Wohlfahrtsverbände“ (Effinger 1993a, S. 19 – Anm. 4).

sozialstaatlicher Aufgabenkomplexe insbesondere auf die politischen bzw. verwaltungsinternen Planungsprozesse, deren Ergebnisse zu meist unmittelbar mit dem Abfluss von Finanzmitteln aus öffentlichen Haushalten verbunden waren.

Mit Blick auf den Prozess und die Diskussion der Kindergartenreform in Nordrhein-Westfalen in den 1970er-Jahren kommen Domscheid/Kaufmann/Kühn zu dem Schluss, dass die Geltung des Subsidiaritätsprinzips vordergründig als eine schwierig zu nehmende Hürde für die staatliche Gestaltungstätigkeit anzusehen ist. Faktisch hat allerdings das aus dem Subsidiaritätsprinzip historisch gewachsene Konstrukt staatlich-verbandlicher Zusammenarbeit die Administration der Wohlfahrtsproduktion eher vereinfacht als erschwert. Die staatlichen Agenturen sind zwar zur strikten Beachtung der Konsensusfähigkeit ihres Handelns und damit auf eine Selbstbeschränkung ihres Handlungsspielraumes angewiesen, auf der anderen Seite ist der Kreis derer, denen gegenüber sie ihre Gestaltungsabsichten durchzusetzen haben, relativ klein (vgl. Domscheid/Kaufmann/Kühn 1980, S. 185ff.).

Lange Zeit war in der Folge der Bestandsgarantie und des Nichtzustandekommens der Funktionssperre die Wohlfahrtspflege eine Domäne der öffentlichen Träger und der kleinen Anzahl der bundesweit organisierten Wohlfahrtsverbände. Das Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden kann kaum durch ein schlichtes Vorrang-Nachrang-Verhältnis hinreichend gedeutet werden; es handelt sich zutreffender um einen komplexen Kooperationszusammenhang, in dem beide Beteiligtegruppen voneinander abhängig sind und stabile Austauschbeziehungen pflegen. Diese Art der Verflechtung lässt sich als ein Tauschverhältnis charakterisieren, innerhalb dessen „der Sozialstaat die infrastrukturellen, personellen und sozialkulturellen Ressourcen sowie den bereichsspezifischen Sachverstand der Wohlfahrtsverbände für die Realisierung sozialpolitischer Ziele und Programme instrumentalisiert und im Gegenzug die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege einen privilegierten Zugang zu den Verfahren und Prozessen der Formulierung sozialpolitischer Programme und Maßnahmen erhalten sowie an der Umsetzung sozialpolitischer Program-

me und Maßnahmen bevorzugt beteiligt und .... maßgeblich unterstützt werden“ (Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 111).<sup>82</sup>

### 2.5.2 *Erneuerung und Reform der soziaethischen Implikationen*

Nachdem bereits zu Zeiten der Weimarer Republik ein bedeutender Wandel hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips – von einer politischen Strukturmaxime zu einem Prinzip einer formalen Zuständigkeitsverteilung – stattgefunden hatte und in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik, vor dem Hintergrund des wohlfahrtsstaatlichen Ausbaus, eine auch gesetzlich gefestigte Subsidiaritätsvorstellung ein partnerschaftliches Verhältnis von öffentlichen Trägern und der Freien Wohlfahrtspflege hervorbrachte, hat sich das Verständnis bzw. der Argumentationshorizont von Subsidiarität ab den 1970er-Jahren in weiteren Schüben verschoben. Für die Freie Wohlfahrtspflege sind vor allem drei Horizonte von Wichtigkeit, die einerseits eine Erneuerung und andererseits Reformen hinsichtlich der soziaethischen Implikationen bzw. neuartige Leitlinien zur Vergabe sozialstaatlicher Aufträge öffentlicher Finanzierungsträger mit sich brachten. In diesen drei Prozessen lassen sich jeweils unterschiedliche Konfliktlinien ausmachen, die in verschiedener Weise das traditionelle Subsidiaritätsverständnis erneuern bzw. ersetzen. In diesem Zusammenhang stehen sich – auf kurze Formeln gebracht – unterschiedliche Prinzipien zur Bearbeitung gesellschaftlicher und öffentlicher Aufgaben gegenüber: Bürokratie und Initiative (vgl. Abschnitt a), Planung und Wettbewerb (vgl. Abschnitt b), Zentralisation und regionale Kompetenz (vgl. Abschnitt c).

#### *a) Bürokratie versus Initiative – die „neue Subsidiarität“*

Die Kritik an dieser praktischen und die Organisationslandschaft der Wohlfahrtspflege prägenden Seite der Subsidiarität, die sich Ende der 1970er und Anfang der 1980er-Jahre artikulierte, rekurrierte auf das ursprüngliche Verständnis, verlangte einen neuen Fokus in der sozialpolitischen Diskussion und prägte einen neuen Begriff, nämlich die so

---

82 Zu den konkreten Formulierungen, Paragraphen und Auslegungen der angesprochenen Gesetze vgl. u.a. Münder (1998, S. 6ff.); Pabst (2000, S. 65ff.).

genannte „neue Subsidiarität“. Dieser Begriff drückt die gewandelte Stoßrichtung der Subsidiaritätsdebatte aus, die durch die breit angelegte Selbsthilfe-Diskussion ausgelöst wurde. Im Zentrum dieser Debatte ging es nun nicht mehr um eine Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen öffentlichen und privaten Trägern, sondern um das Verhältnis zwischen Großbürokratien und selbstorganisierten Initiativen (vgl. u.a. Sachße 1994a, S. 733f.) – und damit wiederum, wie in früheren Diskussionsphasen, um Subsidiarität als eine normative Begründungsformel für sozialpolitische Verteilungskämpfe.<sup>83</sup> In diesem Zusammenhang galt die Ermöglichung von Selbstaktivität, Selbstbestimmung oder Gestaltungsmöglichkeiten der von Hilfeleistung Betroffenen als Ursache für eine Trägerpräferenz. Entsprechend wurde konstatiert: Organisationen, die das Subsidiaritätsprinzip für sich in Anspruch nehmen wollen, müssen demnach flexibel, problem- und personennah sein, müssen somit die Befähigung haben, die sozialetischen Grundsätze realisieren zu können. Diese Fähigkeit wurde den großen Wohlfahrtsverbänden zu großen Teilen abgesprochen.

Die Forderung nach einem erneuerten Verständnis von Subsidiarität lenkte die Aufmerksamkeit weg von der Dualität der freien Wohlfahrtspflege bzw. der großen Verbände und der öffentlichen Wohlfahrtspflege und betonte die Nachrangigkeit beider gegenüber kleinen innovativen, selbstorganisierten Initiativen (vgl. u.a. Merchel 1984). Die Diskussion zur „neuen Subsidiarität“ erneuerte somit die inhaltliche, sozialetische Diskussion dieses Prinzips, betonte entsprechend die „inhaltliche Subsidiarität“ im Gegensatz zum eher formalen Prinzip und stellte dessen konkrete duale sozialpolitische Ausgestaltung in Frage. Letzteres erschien unter dem Deckmantel der Subsidiarität vorwiegend als eine Auseinandersetzung um die Stellung mächtiger Trägergruppen. „Der Streit um die Subsidiarität berührt die finanziellen Interessen etablierter Trägerorganisationen“ (ebd., S. 305).

Entsprechend müsste – diesem neuen Verständnis folgend – denjenigen Assoziationen ein Vorrang gewährt werden, „die Bedingungen schaffen, die den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern ein hohes Maß

---

83 Deutlich wird hier erneut, dass sich das Subsidiaritätsprinzip trotz seines Charakters als ein höchst abstrakt formulierter sozialetischer Grundsatz durchaus als Konstruktionselement für konträre ordnungs- und steuerungspolitische Entwürfe eignet.

an Einflussmöglichkeiten einräumen, die flexibel, die tolerant gegenüber verschiedenen Vorstellungen der betroffenen Menschen sind, die Handlungsspielräume erlauben, die Eigeninitiative gewährleisten“ (Münder 1998, S. 5). Ausschlaggebend für ein solches Verständnis und für das sich daraus entwickelnde Kriterienraster ist also weniger die tatsächliche Größe einer Organisation, eines Netzwerkes oder einer Initiative, sondern vielmehr die Art der Leistungserbringung, die im Idealfall als nicht-hierarchisch, kooperativ und reflexiv charakterisiert werden könnte.<sup>84</sup>

„Bei der ‚neuen Subsidiarität‘ geht es deshalb vor allem um den Schutz der funktionalen Eigenlogik, der funktionalen Autonomie kleiner Netze als Voraussetzung ihres Funktionierens“ (Sachße 1998, S. 379). Dies ist gleichbedeutend mit einer Revision der traditionellen, der katholischen Soziallehre entstammenden Sichtweise. Ist dort im Hintergrund von einem hierarchisch aufgebauten Modell der sich schalenförmig zueinander verhaltenden Lebenskreise auszugehen, verbindet sich das neue Subsidiaritätsverständnis eher mit einem nicht-hierarchisch gestalteten Modell, in dem Über- und Unterordnungsverhältnisse nicht mehr als gewissermaßen sozial vorgegebenes Ordnungsraster zur Verfügung stehen.<sup>85</sup> Die Ersetzung des Modells von Über- und Unterordnung wird ebenfalls durch ein neues Verständnis

---

84 Mit der Etablierung der organisierten Selbsthilfe bzw. einer „neuen Trägersäule“ haben die Wohlfahrtsverbände eine besondere Art von Konkurrenz bekommen: Mit dem Blick auf einen Pfeiler der Legitimation des Subsidiaritätsprinzips, nämlich die vorausgesetzte prinzipielle größere Lebens- bzw. Personennähe der kleineren Einheiten in Relation zu den größeren, erscheinen die Verbände als die personenferneren Instanzen. „Das Postulat, den ‚lebensnahen‘ Hilfesystemen den Vorrang bei der Hilfefewährung einzuräumen, war lange Zeit das Argument der Wohlfahrtsverbände, wenn es um die Frage ging, ob die Öffentliche Hand oder die freie Wohlfahrtspflege tätig werden sollte. Die Anwendung dieses Postulats heute würde bedeuten, dass nicht Wohlfahrtsverbände, sondern Selbsthilfegruppen vorrangig zu behandeln wären“ (Heimerl 1995, S. 38).

85 Dieses Verständnis korrespondiert mit einem besonderen steuerungstheoretischen Modell auf dem Fundament einer in Funktionssysteme „aufgespaltenen“ bzw. differenzierten Gesellschaft, in der auch der Staat bzw. die Politik ihre zentrale steuernde Rolle einbüßen (vgl. u.a. Willke 1992).

individueller Problemlagen und durch neue Perspektiven hinsichtlich deren Behebung deutlich: Die neuen gesellschaftspolitischen Ansätze „rücken vom Individualprinzip der gesellschaftlichen Problembewältigung ab und machen kollektiv-solidarisches Handeln zum primären Lösungsansatz gesellschaftlich verursachter Hilfebedürftigkeit“ (Plaschke 1986, S. 147).

Im Nachgang dieser Entwicklungen und der sich daraus ergebenden legitimatorischen Anfragen wurden die Wohlfahrtsverbände gezwungen, sich mit ihrem Selbstverständnis auseinanderzusetzen<sup>86</sup> und geeignete Umgangsweisen mit der sich herausbildenden „neuen Trägersäule“ (vgl. Olk 1995, S. 110) im Sozial- und Gesundheitswesen hervorzubringen. Neben der Rückbesinnung auf bestimmte „Charaktermerkmale“ aus ihrer Gründerzeit entwickelte sich diesbezüglich ein Verständnis, nach dem sich die großen Verbände vor allem als Mittler zwischen Selbsthilfegruppen – als typische Organisationsform der neuen Trägersäule – und öffentlichen (Kosten)Trägern sehen.<sup>87</sup> Insbesondere der Paritätische hat seine Funktion in dieser Hinsicht verstanden und sich – erfolgreich – als Dachverband für neue selbsthilfeorientierte Träger definiert (vgl. u.a. Behr/Liebig/Rauschenbach 2000, S. 66ff.).

Nach intensiven verbandlichen Diskussionen folgten die Wohlfahrtsverbände einer Strategie, deren Ergebnis folgendermaßen analysiert

---

86 Einen anderen Aspekt betont Schmieder (1996, S. 24): „Das Subsidiaritätsprinzip ist letztlich nicht durch staatliches Handeln ausgehöhlt worden, sondern durch fast vollständige Einebnung der traditionell signifikant unterschiedlichen Werteprofile der Verbände selbst und durch sie selbst!“

87 Das Verhältnis der Wohlfahrtsverbände zu den Selbsthilfegruppen wurde vielfach als ambivalent bezeichnet. Einerseits standen sich Verbände und Selbsthilfegruppen als Konkurrenzorganisationen in finanzieller und konzeptioneller Hinsicht gegenüber, andererseits verstehen sich die Verbände aufgrund ihrer eigenen geschichtlichen Wurzeln auch als Bewegungen, die Vieles mit diesen „neuen“ Assoziationen teilen. So stellt beispielsweise Löns (1987, S. 87) aus dem Blickwinkel des Diakonischen Werkes resümierend fest: Freie Wohlfahrtspflege hat ihre Barometerfunktion für Veränderungsprozesse zum Teil verloren. So wird das Prinzip der Selbsthilfe vor Fremdhilfe weiterhin akzeptiert, aber sozialkritische Einstellungen werden weithin abgelehnt.



werden kann: „Insgesamt ist es mehr oder weniger gelungen, die relativen Leistungsstärken und -schwächen selbstorganisierter Initiativen und Projekte im Bereich der Erbringung sozialer Dienste und Hilfeleistungen im Sozialsektor zu analysieren und sie zu den Stärken und Schwächen der Wohlfahrtsverbände in Beziehung zu setzen.... Während also auf der Ebene der unmittelbaren Leistungserbringung Formen eines ‚kooperativen Wettbewerbs‘ zwischen selbstorganisierten Initiativen und Projekten einerseits sowie Einrichtungen und Diensten andererseits entstanden ist, überwiegen auf den übergeordneten verbandlichen Ebenen unterschiedliche Formen der Kooperation und Unterstützung, von denen beide Seiten profitieren“ (Olk 1999b, S. 24). Auf diese Weise können die besonderen Leistungspotenziale der selbstorganisierten Gruppen und Projekte – zum Beispiel im Umgang mit Suchtproblemen oder psycho-sozialen Schwierigkeiten – auf örtlicher bzw. regionaler Ebene genutzt und in ein flächendeckendes und kontinuierliches System sozialer und gesundheitsbezogener Angebote integriert werden. Außerdem kann dieses besondere Geflecht dazu führen, dass für die Interessen der Gruppenmitglieder Kommunikationskanäle in die Sphäre der Politik genutzt werden können.<sup>88</sup>

*b) Planung versus Wettbewerb – die Orientierung am Marktmodell*

Als wichtigste Konsequenzen einer Orientierung an dem Subsidiaritätsprinzip und gleichzeitig als zentrale Verwirklichungskanäle dieses Prinzips können zu allen Zeiten der sozialpolitischen Ausgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland die korrespondierenden Regelungen zur Finanzierung im Sozial- und Gesundheitswesen angesehen werden. Neben den Grundsatzregelungen der Beziehungen von öffentlichen Trägern und anderen Gruppen potenziell leistungsfähiger Organisationen – hinsichtlich eines Vorrang-Nachrang-Verhältnisses, gewisser Marktzutrittsbarrieren oder bestimmter Beteiligungsrechte – waren und sind vor allem die gesetzlichen Bestimmungen zur Finan-

---

<sup>88</sup> Denn es hat sich gezeigt, dass Selbsthilfeinitiativen und lokal agierende Projekte nicht dazu in der Lage sind, „die einzelnen Anliegen und Interessen der Gruppenmitglieder in eine übergreifende Strategie politischer Interessenvertretung zu transformieren, die auf der politischen Ebene Gehör findet“ (Olk 1999b, S. 24).

zierung die entscheidenden Instrumente zur faktischen Ausgestaltung des Beziehungsgeflechts zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren.

Aufgrund vielfältiger – aber weitgehend richtungsgleicher – Entwicklungen bekommt dieses Beziehungsgeflecht seit etwa Anfang der 1990er-Jahre eine veränderte Basis, was vielfach als ein Aufweichen der Geltung des Subsidiaritätsprinzips oder gar als sein Ende interpretiert wird. Vor dem Hintergrund der immer notwendiger erscheinenden Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Reform der Sozialversicherungssysteme dominieren kostenpolitische Überlegungen die Gestaltung des Beziehungsgeflechtes. In der Folge kommt bei der politisch intendierten Erschließung von Wirtschaftlichkeitsreserven und der Revision der öffentlichen Aufgabenpalette der Einführung von Wettbewerbselementen im Sozial- und Gesundheitswesen eine Schlüsselfunktion zu. So werden in den 1990er-Jahren die traditionellen Steuerungsmechanismen, die auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips eher wettbewerbsverzerrende Verhältnisse aufrechterhielten, zunehmend durch Finanzierungsregeln ersetzt, die neuen Prinzipien folgen (vgl. u.a. Münder 1998). Entsprechend wurden nach der Vorlage der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Pflegeversicherung (SGB XI) auch im BSHG und im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) bestehende Marktzutrittsbarrieren für privat-gewerbliche Leistungsanbieter abgebaut und bestimmte – die Gemeinnützigkeit der leistungserbringenden Organisationen voraussetzende – Finanzierungsmodalitäten (Selbstkostendeckungsprinzip) abgeschafft. Damit haben die Wohlfahrtsverbände mit Blick auf die gesetzlichen Fundamente im Sozial- und Gesundheitswesens in weiten Teilen ihre privilegierte Stellung verloren und müssen sich mit veränderten Steuerungsprinzipien der „öffentlichen Hand“ auseinandersetzen (vgl. Kap. 1.2.1).

„In der Konfrontation mit alternativen Gruppen konnten sich die Wohlfahrtsverbände noch recht gut behaupten: indem sie ihre Domänen sicherten, Konkurrenz abwehrten und den Alternativen lediglich Rand- und Restbereiche (als ‚Spielwiesen‘) überließen – oder diese in ihr System integrierten. Gegen die nun virulent werdende wirtschaftliche Konkurrenz privater Anbieter reicht dagegen ein Beharren auf Privilegien, die in der Blütezeit des Korporatismus errungen wurden

und noch lange danach Gültigkeit hatten, nicht mehr aus“ (Nokielski/Pankoke 1996, S. 148). Vor dem Hintergrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen, die sämtlich dem Ziel folgen, durch die Einführung von marktähnlichen Strukturen mehr Transparenz, mehr Effizienz und weniger Kosten für das Gemeinwesen herbeizuführen, wird eine Interpretation der aktuellen Situation – ausgehend von der Basis Subsidiarität – zumindest schwieriger: Einerseits existieren nach wie vor Begründungshorizonte für formale Vorrang-Nachrang-Beziehungen, die – in eher abstrakter Weise – durchaus Parallelen mit dem ursprünglichen Fundament des Subsidiaritätsverständnisses aufweisen. Andererseits wurden die angesprochenen neuen sozialetischen Implikationen im Zuge der „neuen Subsidiarität“ dahingehend radikalisiert, dass das Beziehungsgeflecht der Bestandteile des basalen gesellschaftstheoretischen Ordnungsmodells der katholischen Soziallehre nun gänzlich neuen Zuordnungsregeln folgt.

Auch für die neuen gesetzlichen Regeln ist – ebenso wie für einige aktuell diskutierte Konzepte zur Bestimmung der Rolle staatlicher bzw. kommunaler Akteure<sup>89</sup> – die grundsätzliche Differenz zwischen staatlichen Institutionen und Leistungsangeboten auf der einen Seite und Einrichtungen der gesellschaftlichen Sphäre auf der anderen Seite konstitutiv. Andererseits haben die Merkmale der Gemeinnützigkeit, Milieunähe und Wertgebundenheit außerhalb des Systems staatlicher Subventionen ihren Charakter als Entscheidungskriterium für die Vergabe öffentlicher Mittel zu Gunsten von qualitäts- und kostenbezogenen Kriterien verloren, so dass die Übersetzung des traditionellen Subsidiaritätsverständnisses in Vergaberichtlinien nicht mehr funktioniert.

---

89 So beispielhaft in dem Konzept des „aktivierenden Staates“, in dem Regeln zur Ausgestaltung der staatlichen Gewährleistungs- und Durchführungsverantwortung begründet werden (vgl. Lamping u.a. 2002; Olk 2000). Für die kommunale Ebene und den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe lassen sich exemplarisch die Empfehlungen der Kommission zum Elften Jugendbericht zur zukünftigen Rolle des Jugendamts anführen: Es wird vorgeschlagen, dass sich das Jugendamt der Zukunft auf Planung, Entscheidung, Evaluation und Controlling konzentriert und „nur subsidiär durch eigene Leistungen die Standards der Leistungserbringung“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002, S. 262) sichert.

Mit dem Eindringen von privat-gewerblichen Anbietern in die Domänen der Freien Wohlfahrtspflege, die idealtypisch primär dem Formalziel Gewinnmaximierung folgen, ist auf den sich überschneidenden Aufgabenfeldern bzw. Marktsegmenten eine Voraussetzung für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zumindest fraglich geworden. Eine bis dahin für alle beteiligten Organisationen zutreffende Prämisse, die sich in der Organisationsstruktur und den Formalzielen spiegelte und zur Unterstellung der Förderung des Gemeinwohls führte, steht somit zur Disposition.

Parallel zu der Reform der gesetzlichen Grundlagen im Sozial- und Gesundheitswesen hat auch die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen Einfluss auf die Geltung und die praktische Ausgestaltung von Subsidiarität als Leitidee eines besonderen Zusammenwirkens von staatlichen Agenturen und frei-gemeinnützigen Trägern. Auch mit Blick auf diese modernisierten Prozesse der konkreten Formen der Zusammenarbeit – unter den neuen Etiketten wie „output-orientierte Steuerung“, „Steuerung auf Abstand“ oder insbesondere „Kontraktmanagement“ – werden durchaus widersprüchliche Effekte hinsichtlich der Inkorporierung der Wohlfahrtsverbände identifiziert (vgl. Backhaus-Maul 2000b; Kap. 1.3).<sup>90</sup> „Der Status der Freien Wohlfahrtspflege wird maßgeblich durch Veränderungen in der Sozialgesetzgebung beeinflusst. Feststellen lässt sich eine allmähliche Deprivilegierung der Freien Wohlfahrtspflege und eine von der staatlichen Seite ausgehende Veränderung des Subsidiaritätsverständnisses“ (Lange 2001a, S. 51).

Von den Tendenzen der Umsteuerung (etwa unter dem Etikett der „Outputsteuerung“) sind insbesondere die Planungsprozesse zu sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen betroffen. Die Ent-

---

90 Zu den Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells kommentieren etwa Heinze/Strünck (1996, S. 318f): „Auf der einen Seite erhöht sich der Ökonomisierungsdruck auf die Einzelorganisationen, ohne jedoch Raum für andere Organisationen und Träger zu schaffen. Auf der anderen Seite führt der Ökonomisierungsdruck auf die Einzelorganisationen der Wohlfahrtsverbände nicht zu einer marktlichen Regulierung des Systems der Wohlfahrtsverbände; ... entgegen allen ‚marktlichen‘ Etiketten wird das korporatistische System der Wohlfahrtsverbände auf niedrigerem finanziellen Niveau stabilisiert.“

scheidungen über die Ausgestaltung der Anbieterstruktur erfolgen immer weniger auf dem Fundament einer nach korporativen Muster funktionierenden Bedarfsermittlung aller beteiligten Akteure bzw. Anbieter selbst, sondern diese Struktur ergibt sich weitgehend aus einer Fülle von individuell getroffenen Entscheidungen, die beispielsweise auf Seiten der Leistungsanbieter auch ein gewisses Risiko hinsichtlich Innovation, Initiative bzw. Angebot beinhalten. Diese tendenzielle Bedeutungsminderung der Planung offenbart sich selbst in Aufgabefeldern, in denen Planung gesetzlich gefordert ist.

So beschreibt beispielsweise Wiesner (2002, S. 14) die Folgen für die Jugendhilfeplanung folgendermaßen: „Deren Feststellungen haben nur noch unmittelbare Bedeutung für die förderungsfinanzierte Entwicklung von Infrastrukturanangeboten. Für den Bereich der Einrichtungen und Dienste, in denen individuelle Leistungen erbracht werden, haben Planungsdaten nur noch eine informatorische Funktion, da Planung und Finanzierung entkoppelt sind und das Realisierungsrisiko beim Leistungsanbieter liegt.“ Die normative, ordnungspolitische Steuerungswirkung des Subsidiaritätsprinzips wird ausgehöhlt und durch andere Verfahren ersetzt, die – beispielsweise mittels Produktbeschreibungen und entsprechenden Bewertungen – einer eher betriebswirtschaftlichen Rationalität folgen. Dennoch ist festzustellen, dass etwa die Praxis des Kontraktmanagements oder die Orientierung an der Vorstellung eines „aktivierenden Staates“ an einem Zentralelement des – eigentlich überholten – Subsidiaritätsprinzips festhält, nämlich an der Delegation von staatlichen Aufgaben an gesellschaftliche Akteure (vgl. Heinze/Strünck 1996, S. 317ff.).

Im Rahmen des neuen Selbstverständnisses staatlicher und kommunaler Einheiten sowie werden in verstärktem Maße Aufgaben mit dem Instrument des Kontraktes – etwa als Leistungsverträge oder Entgeltvereinbarungen – an Träger außerhalb der Verwaltungen vergeben. Für das System der Freien Wohlfahrtspflege ist damit eine Gefahr verbunden, die darin zu sehen ist, „dass Wohlfahrtsverbände ihre eigenständige Aufgabenbestimmung aus Finanzierungsgründen immer mehr aufgeben und sich nicht nur in finanzielle, sondern auch in definitorische Abhängigkeit vom Staat begeben hinsichtlich der Frage, welche Dienstleistungen gebraucht werden“ (Lange 2001a, S. 62f.). Mit der Etablierung dieser besonderen Abhängigkeitsbeziehung von

staatlichen, finanzierenden Stellen verändert sich die Rolle der Wohlfahrtsverbände bzw. der freien Träger insgesamt: Sie werden vor dem Hintergrund neuer Steuerungsinstrumente und vergrößerter Steuerungsoptionen öffentlicher Agenturen verstärkt als „Versorgungsbetriebe“ wahrgenommen und erhalten in der Folge eher den Status eines „Leistungserbringers in Delegation“ (vgl. u.a. Liebig 2001; Merchel 1996).

So wie in der Vergangenheit die Wohlfahrtsverbände in den Zeiten der Expansion ihre eigenen Strukturen an die der „öffentlichen Hand“ angepasst haben, erfordern die Neugestaltungen der Ablauf- und Aufbauorganisationen der öffentlichen Verwaltungen bzw. der Kostenträger zur Ermöglichung einer funktionierenden Zusammenarbeit auch auf Seiten der Wohlfahrtsverbände weitere Anpassungsprozesse. So nötigen die neuartigen Anforderungen – bezüglich der modifizierten Finanzierungsmodalitäten, der Vereinbarungsnotwendigkeiten oder hinsichtlich der Ausschreibungspraxen – die Verbände dazu, ihre Organisationen und Strukturen zu reformieren und ihre Dienste bzw. Leistungen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu planen und auszugestalten (vgl. u.a. Kap. 3.3.2).

*c) Zentralisation versus regionale Kompetenz – Subsidiarität im Raum der Europäischen Union*

Die Europäische Gemeinschaft wurde als Wirtschaftsgemeinschaft konstituiert. Das Ziel einer politischen Befriedung und Integration Europas sollte und soll in erster Linie mit Schritten vorangetrieben werden, die die wirtschaftlichen Sphären der Mitgliedsländer betreffen. Die soziale Dimension der Gemeinschaft hat demgegenüber eine eher untergeordnete Rolle gespielt (vgl. Schulte 1997; 2001). „Offenbar verfügt der Sozial- und Gesundheitssektor über eine relative Resistenz gegenüber dem europäischen Markt- und Wettbewerbsmodell, d.h. der europäische Integrationsprozess ist im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsbereichen weniger spürbar. Dies hat vielfältige Gründe, die in der Natur der Dienstleistungen und Güter liegen, die in diesem Sektor bereitgestellt werden, aber auch in politischen, rechtlichen und ökonomischen Faktoren“ (Richter 2002, S. 135). Dennoch beeinflussen mittlerweile die zentralen Ordnungen der Gemeinschaft auch die

hauptsächlich nach nationalstaatlichen Regelungen verfassten sozialpolitischen Strukturen der Mitgliedsstaaten.

„Obwohl die Europäische Gemeinschaft nicht direkt und aktiv in die mitgliedstaatlichen sozialpolitischen Regelungsbefugnisse eingreift, können die Nationalstaaten die europäische Entwicklung und die zunehmende Verflechtung auch in der Ausgestaltung ihrer Sozialpolitik nicht mehr ignorieren, weil die mittelbaren Zwänge vor allem durch die wirtschaftliche Integration zunehmen“ (Lange 2001a, S. 91f.). Somit können die einzelnen nationalstaatlichen sozialpolitischen Veränderungsbemühungen, die langfristig auf eine „allmähliche Angleichung der unterschiedlichen sozialen Systeme“ (ebd., S. 79) hinauslaufen, als Folgewirkungen einer einheitlichen Zwangssituation gedeutet werden: Es besteht für die Mitgliedsstaaten die Notwendigkeit, die „negativen“ Effekte der wirtschaftlichen Integration, die in immer beschränkterem Maße nationalstaatlich zu beeinflussen sind, durch eigenständige „europafeste“ sozialpolitische Regelungen auszugleichen. Damit ist im Bereich der Sozialpolitik eher von einer mittelbaren und schleichenden Europäisierung auszugehen, die weniger auf sozialpolitische Initiativen der Gemeinschaft – die etwa seit Ende der 1980er-Jahre in diesem Feld eine „Politik der sozialen Konvergenz“ betreibt und in zunehmendem Maße auf freiwillige Abstimmung setzt (vgl. Schulte 1997, S. 179) – sondern vielmehr auf den Binnenmarktregeln und den Wirtschaftskompetenzen der europäischen Organe gründet.

Mit Blick auf den europäischen Harmonisierungsprozess befindet sich die Freie Wohlfahrtspflege zum Teil in einem bislang unaufgelösten Spannungsverhältnis, dessen Pole durch zwei konträre Prinzipien des europäischen Rechts bestimmt werden. Auf der einen Seite gilt die „soziale Daseinsfürsorge“ als originäre Aufgabe der Mitgliedsstaaten, deren Erfüllung Regelungen vorsehen darf, die von EU-Wettbewerbsrecht abweichen können. Auf der anderen Seite hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs deutlich gemacht, dass auch Sozialleistungsträger sowie soziale Einrichtungen und Dienste dann als Unternehmen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts zu betrachten sind, wenn sie wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben (vgl. Kap.

4.3.3).<sup>91</sup> Somit begründen die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten zur Selbstgestaltung hinsichtlich des Schlüsselbegriffs der „sozialen Daseinsfürsorge“ und das nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgestaltete EU-Wettbewerbsrecht bezüglich des Schlüsselbegriffs des „Unternehmens“<sup>92</sup> ein Spannungsfeld, in dem sich die wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Dienste bewegen müssen (vgl. AWO Bundesverband 2003, S. 23ff.; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2002, S. 18).

Im Jahr 1992 wurde der Subsidiaritätsgrundsatz in den Maastrichter Vertrag aufgenommen (vgl. Art. 3b)<sup>93</sup> und somit als Strukturprinzip

---

91 „Aufgrund der Tatsache, dass staatliche bzw. öffentlich-rechtliche Kostenträger den sozialen Dienstleistungsmarkt nach wie vor stark regulieren, bestehen für traditionelle Wohlfahrtsverbände weit großzügigere Schonfristen oder Anpassungszeiten als für andere Anbieter in deregulierten Branchen wie z.B. bei Telekommunikation oder Energie“ (Brückers 2000, S. 170).

92 „Dem Begriff des Unternehmens kommt bei der Anwendung von EG-rechtlichen Bestimmungen eine Schlüsselfunktion zu“ (Lange 2001a, S. 93). Hinsichtlich des Geltungs- bzw. Anwendungsbereichs dieses Begriffes herrscht allerdings noch Unklarheit. So ist zurzeit – auch aufgrund sich widersprechender Urteile des Europäischen Gerichtshofes – nicht eindeutig zu beantworten, inwiefern Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände als Unternehmen einzustufen und welche ihrer Tätigkeiten in einem europäischen Verständnis als wirtschaftliche Tätigkeiten zu bewerten sind. „Grundsätzlich ist festzuhalten, dass auch Tätigkeiten nicht-kommerzieller Organisationen ‚wirtschaftliche‘ Tätigkeiten sein und damit Unternehmenseigenschaften der Organisationen oder von Teilen der Organisationen begründen können“ (ebd., S. 94).

93 In der Fassung des EG-Vertrages von Amsterdam entspricht dies dem Artikel 5. Dort heißt es: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ Das Subsidiaritätsprinzip dient damit nicht nur der Erhaltung der Eigenständigkeit der EU-Staaten, sondern es soll auch dazu dienen, den Ausbau der „EU-Bürokratie“ abzuschwächen (vgl. dazu die entsprechenden Ausführ-



bzw. als politische Handlungsmaxime vereinbart. Diese justiziabel ausformulierte Richtlinie wurde vor allem auf Druck der Bundesrepublik Deutschland – auf Initiative der Länder, die das föderale Prinzip stärken wollten – und von Großbritannien mit dem Ziel eingeführt, die Tendenz zum europäischen Zentralismus einzudämmen.<sup>94</sup> „Nachdem dieser Grundsatz zuvor nur für den Bereich der Umweltpolitik implizit in Art. 130r Abs. 4 Satz 1 enthalten gewesen war, wurde er nun für alle Politikbereiche festgeschrieben“ (Lange 2001a, S. 73). Gemäß dieses Subsidiaritätsgrundsatzes sind Entscheidungen der europäi-

---

rungen zu dem Stichwort „Sozialpolitik-Subsidiarität“ im „Europa-Lexikon“ unter [www.bundesregierung.de/...](http://www.bundesregierung.de/)

- 94 „Die Einführung des Subsidiaritätsprinzips in den Verhandlungsprozess, der zum Vertrag von Maastricht geführt hat, geht auf Präsident Delors zurück, der diesen Gedanken bei einem Treffen mit Vertretern der deutschen Bundesländer entwickelt hat. In den Vertragsverhandlungen wurde das Subsidiaritätsprinzip vor allem von der Bundesrepublik und Großbritannien befürwortet, freilich aus sehr unterschiedlichen Gründen, einem föderalen bzw. einem intergouvernementalen Gemeinschaftsverständnis“ (Bail 1994, S. 41). Vgl. zu den einzelnen weiteren Stufen der Implementierung und den Differenzen der nationalstaatlichen Positionen Ettwig (2000). Entgegen den anfänglichen Befürchtungen der Wohlfahrtsverbände werden mit der Einführung eines anders verorteten Subsidiaritätsprinzips auf europäisches Recht die bundesdeutschen Regelungen nicht „in Frage gestellt, sondern vielmehr auf der europäischen Ebene debattiert und angewandt. Ob sich das bundesdeutsche Subsidiaritätsverständnis, das nicht-staatliche Akteure einschließt, durchsetzen wird, ist allerdings noch offen“ (Lange 2001a, S. 158f.). Da die Handhabung des deutschen Subsidiaritätsverständnisses auch über die monetären Kanäle den politischen Einfluss des Staates auf die großen Wohlfahrtsverbände sichert, ist die Unterstützung der deutschen Politik für eine bestimmte Auslegung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene auch als ein Versuch zu deuten, die eigene Machtposition zu verteidigen. Der in dieser Hinsicht „steuernde“ Staatsapparat übt einen nicht unerheblichen Lenkungsfluss auf die Verbände aus. Es besteht deshalb auch auf Seiten der deutschen Politik und der Parteien kein gesteigertes Interesse, das korporatistische, historisch eingespielte Verhältnis zu den Verbänden – und damit auch die enge Liaison mit den christlichen Kirchen – in Frage zu stellen und daran grundsätzlich etwas ändern zu wollen“ (Bauer 2000, S. 168).

schen Organe außerhalb ihrer ausschließlichen Zuständigkeit nur dann angemessen und gerechtfertigt, wenn das Ziel auf der unteren – nationalstaatlichen – Ebene nicht oder nicht gut genug erreicht werden kann (vgl. u.a. Bail 1994; Ettwig 2000). In umgekehrter Richtung formuliert: Die gemeinschaftlichen Organe sind dann aufgefordert tätig zu werden, wenn sie die beabsichtigte Maßnahme besser regeln können. Damit bedürfen die Maßnahmen der EG-Organen außerhalb ihres ausschließlichen Zuständigkeitsbereichs einer besonderen und zusätzlichen Begründung, die dann als befriedigend angesehen wird, wenn eine Prüfung in zweifacher Weise erfolgreich ist, d.h. sowohl ein „komparativer Effizienztest“ als auch ein „Mehrwerttest“ mit positivem Bescheid durchgeführt wurde. Diese Festlegungen sind allerdings im Einzelfall verhandelbar und bieten für alle Beteiligten einen relativ großen Interpretationsspielraum. Zusammenfassend formuliert Lange (2001a, S. 76): „Mit der Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag wurde im Tauziehen um die Kompetenzen nicht unbedingt mehr Klarheit geschaffen. Vielmehr wurde vor allem denjenigen Akteuren, die einer weiteren Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen ablehnend gegenüber stehen, ein – wenn auch prekäres – Mittel gegen die Vergemeinschaftung weiterer Politikfelder an die Hand gegeben“ (vgl. Kap. 4.3).

„Die Beziehung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Freien Wohlfahrtspflege durchlief in den 90er-Jahren eine bemerkenswerte Entwicklung und viele Anfang der 90er-Jahre von Verbändevertretern befürchteten und von Experten prognostizierten Veränderungen sind ... nicht eingetroffen.... Bislang sind somit keine substantiellen Auswirkungen aufgrund regulativer Maßnahmen der EG zu verzeichnen“ (Lange 2001a, S. 159). Diese Einschätzung bezieht sich sowohl auf die Geltung des Konzeptes einer *Économie Sociale*<sup>95</sup> oder

---

95 Lange geht von einem „Wettbewerb der Systeme“ aus, in dem sich das von der Kommission präferierte französische Modell der *Économie Sociale* und das deutsche Modell der Freien Wohlfahrtspflege gegenüberstehen. Obwohl aus der makroökonomischen Perspektive heraus die Volkswirtschaften der Republik Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland nahezu identisch sind, können auf der meso- und mikroökonomischen Ebene durchaus Unterschiede erkannt werden. Diese äußern sich in den Kontroversen über die *Économie Sociale*, in denen letztlich eine

die Europäisierung des Gemeinnützigkeits- und Vereinsrechts als auch auf die Bildung von europaweiten Wettbewerbsstrukturen bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen.

Das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft zu dem System der Freien Wohlfahrtspflege hat sich mittlerweile gewandelt (vgl. Bauer 2000). Schien es zunächst so, als würden die sozialen „Nichtregierungsorganisationen“ (NGO) – als untypische und kaum wahrgenommene Akteure im europäischen System – mittels regulativer Maßnahmen in das Konzept des europäischen Binnenmarktes einbezogen, so hat sich in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahren ein Konzept durchgesetzt, in dem eher partnerschaftliche Beziehungen und eine in Ansätzen institutionalisierte Zusammenarbeit vorgesehen sind.<sup>96</sup> Parallel zu diesem Wandel bei den Akteuren und Organen der Europäischen Union war ebenfalls eine Veränderung bei den Wohlfahrtsverbänden hinsichtlich ihrer Grundhaltung zu Europa zu beobachten: „Ihre anfänglich vehemente Ablehnung ist einer kritischen, aber durchaus kooperativen Einstellung gewichen“ (Lange 2001a, S. 148).

## 2.6 DIE WOHLFAHRTSSTAATLICHE INKORPORIERUNG DER WOHLFAHRTSVERBÄNDE

In den bisher dargestellten Analysen ist davon ausgegangen worden, dass das Verhältnis zwischen Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Agenturen, das im Zeitverlauf auf unterschiedlichen Auslegungen verschiedener Subsidiaritätsvorstellungen basiert, als eine Spielart des

---

Antwort auf die Frage gesucht wird, „welche wirtschaftliche Rolle Genossenschaften, Vereinigungen auf Gegenseitigkeit und die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in Europa künftig einnehmen sollen“ (Bauer 2000, S. 166). Heute lässt sich feststellen, dass das Konzept der *Économie Sociale* seine anfängliche Dominanz verloren hat, „während das deutsche Modell an Boden gewann. Das Zurückfallen des französischen und das Aufholen des deutschen Modells ist maßgeblich auf die Mobilisierung zurückzuführen, die von den deutschen Wohlfahrtsverbänden ausging“ (Lange 2001a, S. 160).

96 „Wie weit diese ‚Partnerschaft‘ trägt, welche Einflussmöglichkeiten sich für soziale NGO auf europäische Policies und welche Rückwirkungen auf den nationalen Kontext sich langfristig ergeben werden, muss sich noch erweisen“ (Lange 2001a, S. 160; vgl. ebenso Lange 2001b).

Meso-Korporatismus angesehen werden kann und somit die allgemeinen Ausführungen zum Neokorporatismus mit einigen Einschränkungen auch auf die wohlfahrtsverbandlichen Strukturen zutreffen. Die Wohlfahrtsverbände sind in diesem Kontext sicher als typische Agenturen der Interessenvermittlung und als „private Interessenregierungen“ zu charakterisieren, die darüber hinaus stabile Beziehungen zu Institutionen der staatlichen Sphäre unterhalten, die entweder legislative oder exekutive Aufgaben wahrnehmen.

Im Detail sind allerdings etliche Besonderheiten auszumachen, die ihren Ursprung in Strukturspezifika sowohl der Wohlfahrtsverbände als auch der entsprechenden staatlichen Agenturen haben und ein eigenartiges Verflechtungsverhältnis hervorgebracht. Einige dieser Besonderheiten sind bereits in den Ausführungen zum Thema „Subsidiarität“ angesprochen und erläutert worden. Ob diese die Rechtfertigung dafür abgeben, das Konzept des Neokorporatismus als analytische Kategorie abzulehnen oder die Vorteile einer kritischen Übertragung überwiegen, ob die Berücksichtigung der Besonderheiten überhaupt in das theoretische Konzept einzupassen sind oder nicht und wie groß die prinzipiellen Schwierigkeiten ausfallen, wird unterschiedlich beurteilt. Fest steht allerdings, dass das Verhältnis zwischen Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Agenturen nicht zutreffend durch eine Übernahme der Forschungsergebnisse aus anderen Politikbereichen beschrieben werden kann, sondern Spezifikationen und Abgrenzungen verlangt (vgl. u.a. Tab. 4). Auf diese besonderen konstitutiven Merkmale und Ausprägungen wird in den kommenden Ausführungen eingegangen. Damit dieses Vorhaben gelingen kann, erscheint eine analytische Zergliederung der vielzitierten „Multifunktionalität“ der Wohlfahrtsverbände angebracht (vgl. Kap. 1.2). Die durch dieses analytische Vorgehen ermöglichten Detailanalysen – auf die später wieder Bezug genommen wird – werden entsprechend durchgängig mit offensichtlichen Komplexitätsreduzierungen „erkauft“. In einer Gesamtschau dieser Analysen kann demnach an einigen Punkten durchaus der Eindruck eines „sowohl als auch“ aufkommen, der allerdings genau diese Multifunktionalität der Verbände spiegelt.

In der Literatur<sup>97</sup> werden die folgenden Kernpunkte und Problemkreise des Verflechtungsverhältnisses im Sozialsektor aufgeführt, die im weiteren Verlauf näher erläutert werden:

1. Im Sozialsektor fehlen antagonistische Interessendivergenzen zwischen den beiden beteiligten Akteurguppen (Wohlfahrtsverbände und staatliche Agenturen).
2. Die Partizipation der Verbände an staatlicher Politik erstreckt sich nicht nur auf die Phase der Politikformulierung, sondern bezieht auch die Umsetzung öffentlicher Maßnahmen und Programme ein.
3. Da eine (finanzielle) Abhängigkeit von dem Verhandlungspartner besteht, bedeutet die „Korporatismusbereitschaft“ der Wohlfahrtsverbände für diese eine Überlebensfrage und kann nicht ernsthaft zur Disposition gestellt werden.
4. Die Zielpunkte wohlfahrtsverbandlichen Handelns im Sinne einer Aufrechterhaltung korporativer Strukturen liegen in erster Linie auf der kommunalen Ebene und nicht auf der der zentralstaatlichen Institutionen.
5. Korporatistische Strukturen auf lokaler Ebene haben (auch) deshalb eine besondere Bedeutung, da auf Seiten der Verbände eine Verpflichtungsfähigkeit der Basisorganisationen durch zentralstaatlich angesiedelte Dachverbände nicht bzw. nur sehr rudimentär gegeben ist.
6. Die Wohlfahrtsverbände haben keine Mitglieder, die gleichzeitig die „Objekte“ der Leistungserbringung sind, die Klienten können prinzipiell nicht als gestaltender Faktor der Interessenvermittlung angesehen werden.
7. Der Staat kann sein Interesse an der Förderung bzw. den Leistungen der Wohlfahrtsverbände damit begründen, dass er ansonsten selbst als Anbieter aufzutreten hat.
8. Die korporatistische Sichtweise auf die Wohlfahrtsverbände als einen relativ einheitlichen Block, als Kartell mit Monopolcha-

---

97 Vgl. zu dieser Aufzählung u.a. Bauer (1991a; b); Backhaus-Maul (2000a); Backhaus-Maul/Olk (1994; 1996); Heinze/Olk (1981); Heinze/Strünck (1996); Merchel (1989); Meyer (1999); Schmid (1987; 1996); Windhoff-Héritier (1989a).

rakter unterschlägt die Ausdifferenzierung von Interessenkonstellationen zwischen den Verbänden und die damit einhergehende innere Konflikthaftigkeit der Interessenausprägungen.

9. Es besteht eine Nachrangigkeit der Sozialpolitik etwa gegenüber der Wirtschaftspolitik, was die Durchsetzungschancen der wohlfahrtsverbandlichen Interessen gegenüber anderen relativiert.

*a) Fehlen der antagonistischen Interessendivergenzen*

Der Ansatz des Neokorporatismus wurde mit Blick auf tripartistische Konzertierungen (ursprünglich: Gewerkschaften, Unternehmerverbände und Staat) konzipiert und bezog sich auf diese Weise vor allem auf den gesellschaftlichen Grundkonflikt zwischen Arbeit und Kapital, auf dessen Reduzierung und institutionelle Vermittlung (vgl. u.a. Ebertz/Schmid 1987, S. 295f.). Im Fall des eher bipolaren korporatistischen Modells zwischen staatlichen Agenturen und Wohlfahrtsverbänden treffen hinsichtlich eines sozialstaatlichen Grundkonzepts keine prinzipiell konfligierenden Interessen aufeinander; es fehlt ein organisiertes Gegeninteresse zu denen des Gemeinwesens. Die ansonsten vorhandene Option der Akteure, zwischen Kooperation und Konflikt wählen zu können, ist nicht bzw. so gut wie nicht gegeben. Sowohl der Staat als auch die Verbände haben ein prinzipielles Interesse daran, dass die sozialpolitischen Maßnahmen von wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Diensten umgesetzt werden<sup>98</sup>, beide kollektiven Akteure stützen eine stabile und dauerhafte Austauschbeziehung, die auf einer gegenseitigen Abhängigkeit von den Ressourcen des anderen Partners gründet. Die Umsetzung der wohlfahrtsstaatlichen Programme vollzieht sich in einem mehrstufigen Prozess, innerhalb dessen die Wohlfahrtsverbände einen festen Platz einnehmen (vgl. Kaufmann 1988, S. 67ff.). Es fehlen antagonistische Interessendivergenzen zwischen den beteiligten Akteuren – sowohl zwischen den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege selbst als auch zwischen Ver-

---

98 Das gemeinsame Interesse der beiden Akteurgruppen lässt sich – wie oben bereits ausführlich geschildert – mit Blick auf die Herausbildung des dualen Systems der Wohlfahrtspflege in der Weimarer Republik konstatieren, das durch Muster der Kooperation und Angleichung charakterisiert werden kann.

bänden und Staat. Der wechselseitige Ressourcenzufluss kann nur unter der Bedingung stabil gehalten werden, wenn „zwischen den Verbänden Koalitionen gebildet werden und politische Tauschprozesse mit der öffentlichen Seite aufrecht erhalten werden“ (Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 111).

Diese fehlenden antagonistischen Interessen sind unter einer bestimmten Perspektive sogar Bedingung der Möglichkeit der Kooperation. Die an früherer Stelle bereits angeführte Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Gültigkeit und Praxis des Subsidiaritätsprinzips fordert die öffentlichen Träger ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit den freien Trägern auf (vgl. Kap. 2.5.1).<sup>99</sup> Diese geforderte Kooperation ist zweckgerichtet, fungiert – mit anderen Worten – als Ableitung eines höherstehenden Ziels. Sie dient dem Wohl bzw. der Wohlfahrt der Hilfesuchenden. Aufgrund dieser übergeordneten und gemeinsam zu verfolgenden Sache ist gegenseitiges Vertrauen, Informieren und Planen geboten (vgl. Flierl 1992, S. 44f.).<sup>100</sup> Ganz allgemein findet diese Verpflichtung auf ein den Organisations- und Mitgliedsinteressen vorgeordnete Gemeinwohlorientierung seinen Ausdruck auch in der Rechtsform der Wohlfahrtsverbände. Als eingetragene Vereine mit gewissen steuerlichen Vergünstigungen sind sie als gemeinnützige Organisationen anerkannt und aufgrund eigener

---

99 Bei den freien Trägern wird die Bereitschaft und Fähigkeit zur Zusammenarbeit (einfach) vorausgesetzt.

100 Dies findet beispielsweise im SGB VIII durch mehrere Formulierungen bzw. Paragraphen seinen Ausdruck. So beginnt der erste Abschnitt des § 4 SGB VIII mit der Forderung, dass die öffentliche Jugendhilfe „mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten“ soll. Diese besondere Zusammenarbeit soll sich nicht nur etwa durch die Förderung der Jugendverbände (vgl. § 12 SGB VIII) oder die Zusammensetzung und Funktion des besonderen Ausschusses für den kommunalen Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. § 71 SGB VIII; Liebig 2001, S. 44ff.) realisieren, sondern sie wird zusätzlich auch ausdrücklich durch die „Soll-Vorschrift“ zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften hervorgehoben, in denen mit den anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe und den Trägern geförderter Maßnahmen darauf hingewirkt werden soll, „dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen“ (vgl. § 78 SGB VIII).

Satzung verpflichtet, nicht gegen diesen Grundsatz der Gemeinnützigkeit zu verstoßen (vgl. u.a. Zimmer 1996).

Im Rahmen der grundsätzlich ähnlich ausgerichteten sozialpolitischen Grundinteressen zwischen dem Block der Freien Wohlfahrtspflege und den staatlichen Instanzen wurden auch einige stabile Strukturen in den Kooperationsbeziehungen ausgebildet, die diese prinzipielle Gemeinsamkeit ganz konkret zum Ausdruck brachten bzw. bringen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an das so genannte „Besserstellungsverbot“ (1), die Orientierung der Wohlfahrtsverbände an den Tarifwerken des öffentlichen Dienstes (2) oder an das lange Zeit geltende „Selbstkostendeckungsprinzip“ (3). Diese drei – hier exemplarisch aufgeführten – Grundsätze bzw. Entwicklungen können gleichzeitig als Ursache und Folgeerscheinung für diese tendenzielle Grundübereinstimmung zwischen „öffentlicher Hand“ und Freier Wohlfahrtspflege betrachtet werden, die letztlich auch zu „coerziven“ Anpassungsprozessen<sup>101</sup> zwischen diesen Instanzen der Wohlfahrtspflege geführt haben. Insbesondere die Rahmenbedingungen, die mit der öffentlichen Finanzierung untrennbar verbunden sind, können in einen ursächlichen Zusammenhang mit solchen Prozessen der Anpassung gesehen werden (vgl. u.a. Manderscheid 1995).

1. Das *Besserstellungsverbot* besitzt Bedeutung mit Blick auf die Empfänger von Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten; insbesondere wenn diese Organisationen bzw. Träger überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Da Zuwendungen in der Regel durch einen Bescheid der Verwaltung (Verwaltungsakt) vergeben werden, sind diese monetären Transaktionen in den Geltungsbereich des öffentlichen Haushaltsrechts gestellt.<sup>102</sup> Dar-

---

101 Diese Form der Anpassung ergibt sich aus staatlichen – d.h. rechtlichen, kameralistischen, bürokratischen – Ansprüchen, die mit der Inanspruchnahme von öffentlichen Ressourcen und bestimmten Privilegien verbunden sind. „Die Anforderungen beziehen sich z.B. auf die Organisationsstruktur (Antragstellen, Budget, Buchführung, Berichtschreiben), auf die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (Ausbildung, Bezahlung), auf die Qualität der Produkte und die Öffnung der Mitgliedschaft“ (Horch 1995, S. 291).

102 Beispielsweise kann nach der Bundeshaushaltsordnung (BHO) eine Zuwendung in der folgenden Weise definiert werden: Zuwendungen sind



aus ergeben sich – etwa neben dem weitgehenden Prüfungsrecht der Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter – bestimmte Gestaltungsvorschriften, zu denen auch das Besserstellungsverbot gehört. Dieses Ge- bzw. Verbot – welches in den Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder zum Zuwendungsrecht geregelt ist – besagt, dass der Zuwendungsempfänger die aus der Zuwendung entlohnten Beschäftigten finanziell nicht besser stellen darf als vergleichbare Beschäftigte im öffentlichen Dienst.<sup>103</sup> Diese Regelung besitzt bei einer institutionellen Förderung uneingeschränkte Geltung; bei einer Projektförderung nur dann, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers – gewissermaßen die „institutionelle Basis“ der Organisation – überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten wird. Damit ergaben sich in der Vergangenheit insbesondere aus dem Tarifwerk des öffentlichen Dienstes für Angestellte, dem Bundesangestelltentarifvertrag (BAT), die Entgelt-Obergrenzen für die Beschäftigten in zuwendungsfinanzierten Projekten bzw. Aufgabenbereichen.

2. Neben anderen – grundsätzlicheren und gewichtigeren Argumentationslinien – hat auch das eben dargestellte Besserstellungsverbot auf Seiten der Wohlfahrtsverbände dazu geführt, dass sich die *Tarif- bzw. Arbeitsrechtsregelungen* sowie die Vergü-

---

zweckgebundene Geldleistungen öffentlich-rechtlicher Art, die – in diesem Fall – der Bund zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erbringt. Dies passiert, ohne dass der potentielle Empfänger vor der Vergabeentscheidung (Zuwendungsbescheid) einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet. Nach § 23 BHO ist vorgeschrieben, dass Zuwendungen nur dann veranschlagt werden dürfen, wenn der Bund an der Erfüllung durch Stellen außerhalb der eigenen Verwaltung ein erhebliches Interesse hat, welches ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

- 103 Die Bezugsgrößen für das Besserstellungsverbot bilden sämtliche personalbezogenen Ausgaben – also neben den Vergütungen bzw. Löhnen auch beispielsweise Aufwandsentschädigungen, Verpflegungszuschüsse oder das Urlaubsgeld etc. (vgl. Bundesministerium der Finanzen 1994, S. 47f.).

tungsstrukturen der Wohlfahrtsverbände an denen des öffentlichen Dienstes orientiert haben (vgl. Bühler 1999; Kap. 4.1). Die Verbände haben nicht nur ihre Organisationsstrukturen weitgehend denen der öffentlichen Kostenträger angepasst, sondern auch ihre internen Regelungsstrukturen hinsichtlich des Produktionsfaktors Personal. „Nicht zuletzt bezog sich auch die Förderpraxis öffentlicher Geldgeber auf die BAT-Strukturen. In Verwendungsnachweisen ist häufig immer noch die Eingruppierung nach dem BAT und das daraus resultierende Gehalt entscheidend. Und auch bei der Vergabe und dem Nachweis von Globalmitteln ist das sogenannte Besserstellungsverbot von nicht unerheblicher Bedeutung“ (Janßen 1998, S. 26f.).

3. Neben der Finanzierung über Zuwendungen ist im Sozial- und Gesundheitswesen vor allem die Finanzierung über Kostenrahmenvereinbarungen von Wichtigkeit. Diese folgten lange Zeit dem so genannten „Selbstkostendeckungsprinzip“. Als Selbstkosten wurden dabei alle bei einer sachgerechten und sparsamen Wirtschaftsführung entstehenden Personal- und Sachkosten verstanden, die unmittelbar mit der Förderung, Erziehung, Pflege und Versorgung der in den Einrichtungen Betreuten in Zusammenhang stehen. So stellte der so genannte „Pfleagesatz“ einen Preis auf Selbstkostenbasis dar, d.h. – wie im Bereich der öffentlichen Hand – ohne einen – in dem Bereich der Wirtschaft der privat-gewerblichen Anbieter üblichen – Zuschlag für Gewinn. Insofern unterschied sich der Pfleagesatz in dieser Hinsicht vom Preis der freien Wirtschaft, vom „Marktpreis“, der sich nach Angebot und Nachfrage reguliert. Ferner war in den Preiselementen des Pfleagesatzes kein Kostenanteil für die reale Verzinsung von Eigenkapital enthalten. Mittlerweile haben sich aufgrund verschiedener Gesetzesänderungen die Rahmenbedingungen der Finanzierung im Bereich der Kostenrahmenvereinbarungen in grundsätzlicher Weise modifiziert: die Praxis der „prospektiven“ Entgelte hat die Orientierung an dem Selbstkostendeckungsprinzip abgelöst (vgl. u.a. Münder 2002; Pabst 2000; Stähr/Hilke 1999).

Eine praktische Folge dieser fehlenden Interessendivergenzen zeigt sich auch – in einer eher langfristigen Betrachtung – hinsichtlich der

Gesamtentwicklung der Wohlfahrtsverbände. Die strukturelle Einbindung der Freien Wohlfahrtspflege in wohlfahrtsstaatliche Konstruktionen und Programme war gleichbedeutend mit deren staatlich gestützter Expansion, die allerdings eigene Probleme hervorbrachte. „Gesetzliche Regulierung und finanzielle Abhängigkeit der Freien Wohlfahrtspflege nahmen in dem Maße zu, in dem ihre quantitative Bedeutung, die Zahl der Einrichtungen, Betten/Plätze und des Personals wuchs. Die wohlfahrtsstaatliche Einbindung war somit Ausdruck nicht sinkender, sondern steigender gesellschaftlicher Bedeutung der freien Verbände, die gleichwohl in diesem Prozess bei fortbestehender formeller Unabhängigkeit und Freiheit faktisch immer weniger frei wurden“ (Rauschenbach/Sachße/Olk 1995, S. 22). Das, was als Strukturdefizit von staatlicher Bürokratie schon lange kritisiert wird, wurde auch auf die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege übertragen. So wurde dementsprechend formuliert: Auch mit Blick auf die Wohlfahrtsverbände stehen Bürokratisierung und Zentralisation der gewünschten Flexibilität, Innovation und Sensibilität als Behinderung gegenüber. Die Kompetenzabtretung des Staates an „freie“ Träger im Bereich der Wohlfahrtspflege, um die dort vorhandenen Ressourcen für staatspolitische Zwecke zu funktionalisieren, die langfristige Bestandssicherung der Spitzenverbände und deren Bemühen, für bestimmte öffentliche Aufgaben Zuständigkeit und Kompetenz zu erlangen, führte in Teilen zu einer Angleichung ihres Erscheinungsbildes und ihrer internen Organisationsstrukturen. Mit der Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die Verbände wächst nicht nur deren politischer Einfluss, sondern auch die Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung bzw. politischen, fiskalischen bzw. kameralistischen Vorgaben.

#### *b) Politikformulierung und Umsetzung*

Im Gegensatz zu den üblichen Interessensverbänden besteht die Funktion der Wohlfahrtsverbände nicht nur darin, die Interessen von sozialökonomischen Gruppierungen bzw. ihrer Mitglieder zu aggregieren, zu selektieren und gegenüber den politischen Entscheidungsgremien zu vertreten, sondern vor allem darin, durch die ihnen angeschlossenen Dienste und Einrichtungen soziale Dienstleistungen für Klientelgruppen bereitzustellen (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994, S.

110). Wohlfahrtsverbände sind u.a. als Sozialleistungsverbände zu charakterisieren, die ihren Status Quo und ihren (Personal)Bestand nur durch ein stetiges Angebot zur Leistungserbringung gewährleisten können. Damit befinden sich die Wohlfahrtsverbände in einer besonderen Lage, d.h. sie treten in dem hier angesprochenen Kontext in zwei unterschiedlichen Rollen auf, die allerdings nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können. Sobald die Verbände ihre Rolle als Anwalt oder Sprachrohr benachteiligter und unterrepräsentierter Gruppen wahrnehmen, sehen sie sich selbst als Mitgestalter des Sozialstaats, an dessen Realisierung und Umsetzung sie wiederum in anderer Rolle materielle Eigeninteressen geknüpft haben. Den Wohlfahrtsverbänden eine strikte Rollentrennung und ein Abstrahieren von Eigeninteressen zu unterstellen, erscheint nicht schlüssig. Die Orientierung am Gemeinwohl durch eine Vertretung von bestimmten – ansonsten ohnmächtigen – gesellschaftlichen Interessen ist faktisch in direkter Weise mit dem Eigennutz der Organisationen verbunden.

*c) „Korporatismusbereitschaft“ als Überlebensfrage*

Die mangelnde Option zwischen Kooperation und Konflikt begründet sich aus der Perspektive der Wohlfahrtsverbände wesentlich in ihrer finanziellen Abhängigkeit von den staatlichen Agenturen (vgl. u.a. Goll 1991; Ottnad/Wahl/Miegel 2000, S. 56ff.). Obwohl zu den Finanzierungsquellen der Wohlfahrtsverbände vergleichsweise wenig differenzierte und empirisch fundierte Daten zur Verfügung stehen, ist davon auszugehen, dass der Großteil der wohlfahrtsverbandlichen Einnahmen letztlich aus öffentlichen Haushalten bzw. aus quasi-öffentlichen Quellen der Sozialversicherungen stammt. „Die Einnahmenverteilung spiegelt die staatliche Abhängigkeit der freien Wohlfahrtspflege durch eine einseitige Finanzierungsstruktur der Einrichtungen wider, die sich aus der Teilnahme an staatlichen Versorgungsaufträgen, einer gesetzlich geregelten Kostenerstattung sowie dem Zugang zu Subventionen ergibt. Da die Leistungsentgelte entweder über die Sozialversicherungen/Beihilfe abgerechnet werden oder der Staat aufgrund mangelnder finanzieller Mittel der Leistungsberechtigten über die Sozialhilfe zur Kostenübernahme verpflichtet ist, kann von einem öffentlichen Finanzierungsanteil inkl. der Subventionen von ca.

80% ausgegangen werden“ (Meyer 1999, S. 50ff.).<sup>104</sup> Dies hat zur Folge, dass die monetären Ressourcen nur unter der Voraussetzung einer stabilen und dauerhaften Kooperation mit den Trägern der öffentlichen Finanzwirtschaft (u.a. Gebiets- und Personenkörperschaften, Verwaltungen und Anstalten auf Bundes- und Landesebene, Versicherungen) gesichert werden können und dies verlangt ein permanentes wohlfahrtsverbandliches Angebot zur Konsensherstellung auf politischer Ebene sowie zur Koproduktion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen.

*d) Korporatistische Strukturen vor allem auf kommunaler Ebene*

Eine wichtige Aktionsebene der wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen bilden die lokalen Gegebenheiten, da i.d.R. dort die Nachfrager nach sozialen, pflegerischen bzw. erzieherischen Dienstleistungen anzusiedeln sind. Die personenbezogenen Dienstleistungen selbst und die meisten mit den Kunden, Klienten, Bewohnern usw. zusammenhängenden sonstigen Aktivitäten der wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen haben ihren Bezugspunkt auf einer lokalen Ebene. Entsprechend kann formuliert werden: „Die Kommunen sind ... die Arena für den Wohlfahrtskorporatismus der Verbände“ (Heinze/Strünck 1996, S. 298).

In dieser Hinsicht sind die Wohlfahrtsverbände in besondere Weise von den Modernisierungsbemühungen der Verwaltungen betroffen, die sich etwa ab Mitte der 1990er-Jahre hauptsächlich auf der Ebene der Kommunen und Kreise realisieren (vgl. Kap. 1.3). Die Neuerungen in der Folge von Kontraktmanagement, Outputorientierung, Produktbildung oder Benchmarking – deren Wirkungen durchaus als ambivalent bewertet werden können (vgl. u.a. Boeßenecker 2001) – scheinen zwar auch das korporatistische Arrangement zu beeinflussen, sie finden allerdings im mehr oder weniger stabilen Rahmen etablierter und z.T. gesetzlich untermauerter Beziehungsstrukturen statt (für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vgl. Merchel 2000; Kap. 2.7).

---

<sup>104</sup> Zu weiteren Angaben zur Finanzierungssituation der Freien Wohlfahrtspflege – aus anderen Analyseperspektiven – vgl. u.a. Priller/Zimmer (2001); Spiegelhalter (2000).

*e) Geringe Verpflichtungsfähigkeit der Zentralorgane*

In den neokorporativen Verhandlungsprozessen, auf die sich dieses Konzept ursprünglich bezog, werden eher partikulare Interessen in gesamtgesellschaftlich-langfristige Interessen transformiert bzw. „durch Zugeständnisse in anderen Politikfeldern kompensiert“ (Ebertz/Schmid 1987, S. 296). Diese Funktion von Verhandlung erfordert verpflichtungsfähige Organisationen, die dies i.d.R. durch Zentralisation und Konzentration ermöglichen. Das Vorhandensein einer Bundesarbeitsgemeinschaft (BAGFW) als gemeinsame Vertretung der Wohlfahrtsverbände als auch der Aufbau der Wohlfahrtsverbände scheint dies nicht zu gewährleisten. Es besteht aufgrund einer intern ausgeprägten föderalen Struktur keine direkte Weisungsbefugnis von oben nach unten; wobei sich tendenziell der Grad der Durchsetzungsfähigkeit der oberen verbandlichen Instanzen nach unten im Vergleich der Wohlfahrtsverbände untereinander sehr verschieden darstellt – etwa mit der Caritas und dem Paritätischen auf den beiden Extrempositionen.<sup>105</sup>

Die häufig anzutreffende These, dass die Wohlfahrtsverbände als kartellartig organisierte Gebilde und „Dienstleistungsmulti“ zu charakterisieren sind, geht zumindest hinsichtlich der Durchgriffskompetenz der Organisationsspitze an der Realität vorbei. „Tatsächlich handelt es sich um eine Vielzahl rechtlich selbständiger Unternehmen und Einrichtungsträger mit teilweise divergierenden Interessen und Managementstrukturen, denen gegenüber eine verbandliche Steue-

---

105 „Neben einer zentralen Steuerbarkeit fehlt dem DPWV auch die Anbindung an Vorfeldorganisationen“ (Strünck 1995, S. 351). Damit muss dieser Verband im Vergleich zu anderen mit zwei Nachteilen leben, die in den fehlenden Möglichkeiten bestehen, Ineffizienzen durch politische Funktionalitäten zu kompensieren und ehrenamtliche Arbeit unter den Mitgliedern seiner Vorfeldorganisationen zu mobilisieren. „Der DPWV hat keinen definierten ‚Koalitionspartner‘ und damit deutliche Nachteile für die eigene Organisation. Ihm fehlt daher auch ein ‚Rekrutierungsinstrument‘ für ehrenamtliche Arbeit, was für seine Binnenorganisation spezifische Folgen hat: Die Basis ehrenamtlicher Arbeit bilden die Mitgliedsorganisationen. Lediglich in den Kreisgruppenvorständen und im Vorstand des Landesverbandes sitzen Ehrenamtler mit einem spezifischen DPWV-Bezug“ (ebd., S. 352).

rungsfähigkeit kaum gegeben – und wohl auch nicht gewollt – ist“ (Wohlfahrt 1999a, S. 5).<sup>106</sup> So formuliert auch Brückers (2000, S. 171), der Geschäftsführer des AWO-Bundesverbands: Aufgrund der föderalen Strukturen erscheinen die Wohlfahrtsverbände als „ein loser Zusammenschluss tausend eigenständiger Unternehmen... Ein strategisches Gesamtkonzept ist unter diesen Umständen nicht möglich.“ Er sieht vor allem das System der ineinandergreifenden Satzungen auf den unterschiedlichen Ebenen als zentrale Klammer für den Zusammenhalt des Verbands und als Garant der verbandlichen Identität.

Die örtlichen und regionalen Einrichtungen bzw. Vereine sind rechtlich und wirtschaftlich weitgehend autonome Einheiten, die für Weisungen „von oben“ wenig empfänglich sind. „Stattdessen ist das System der Repräsentation durch die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege darauf ausgerichtet, die jeweilige Mitgliedschaftsbasis unter Verweis auf gemeinsam geteilte Werthaltungen und Grundüberzeugungen (symbolische Identifikation) sowie durch Befriedigung utilitaristischer Nutzenerwartungen der angeschlossenen Einrichtungen, Dienste und verbandliche Untergliederungen – mittels Beratung, fachlicher Unterstützung und Sicherung von Ressourcen – zu integrieren“ (Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 110f.). Aber nicht nur das Verhältnis der wohlfahrtsverbandlichen Zentralinstanzen zu deren Mitgliedsorganisationen und Einrichtungen ist durch eine relativ starke Berücksichtigung von Eigeninteressen bestimmt, sondern ebenso das Verhältnis der Einrichtungen zu „ihrem“ Personal. Ein Großteil des Personals entwickelt eine gewisse Resistenz gegenüber bestimmten Organisationsinteressen und -zielen – die „hauptamtlich“ arbeitenden Professionellen vor allem aufgrund von selbst formulierten fachlichen

---

106 Die Aufbauorganisation der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege kann – wie bereits beschrieben – nur bedingt als hierarchisch strukturiert bezeichnet werden: „Die örtlichen und regionalen Anstalten, Einrichtungen, Mitgliedsorganisationen und Vereine sind rechtlich und wirtschaftlich selbständig; die verbandliche Wohlfahrtspflege weist mit ihrem ineinander geschachtelten System von eingetragenen Vereinen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene eine stark ausgeprägte föderale Struktur auf, die Hierarchisierungs- und Zentralisierungstendenzen enge Grenzen setzen. Eine direkte Weisungsbefugnis ‚von oben nach unten‘ besteht nicht“ (Backhaus-Maul/Olk 1994, S. 110).

Erfordernissen und die Ehrenamtlichen aufgrund ihrer Bezugswerte, die sich aus ihrer normativen, religiösen oder humanistischen Grundlage ergeben (vgl. Schmid 1987, S. 121).

Trotz dieser grundsätzlich festzustellenden geringen Verpflichtungsfähigkeit der wohlfahrtsverbandlichen Zentralorgane sind dennoch insbesondere hinsichtlich der beiden großen Wohlfahrtsverbände, die jeweils über eine kirchliche Zweit- bzw. Hintergrundstruktur verfügen, durchaus bestimmte Punkte zu identifizieren, bei denen die Zentralorgane richtungsweisend und verpflichtend in die Entscheidungen und Verfahrensweisen auf der Ebene der Einrichtungen und Dienste eingreifen bzw. einwirken.<sup>107</sup> Zu denken ist in diesem Zusammenhang vor allem an die in verbandliche Normen geronnenen kirchlichen Werte, die sich etwa in den – an der formalen Zugehörigkeit zu den christlichen Kirchen orientierten – Einstellungspraxen von Caritas und Diakonie widerspiegeln oder in der so genannten ACK-Klausel aus-

---

107 Diese von den verbandlichen Spitzen nach unten getragenen Verpflichtungen basieren letztlich auf gemeinsamen Werten. Dementsprechend charakterisiert beispielsweise Nikles (2001, S. 10) den Caritasverband: „Der Deutsche Caritasverband, wenn man ihn zunächst einmal als Begriff für die gesamte Caritasarbeit in Deutschland versteht, ist ein höchst komplexes System. Und er steht über die organisationsbezogene fachliche Arbeit hinaus für eine zentrale Idee: in einer modernen, arbeitsteiligen Organisationsgesellschaft der christlichen Verantwortung für diejenigen Menschen gerecht zu werden, die soziale Hilfen und Unterstützungen benötigen.“ Diese Werte sind mittlerweile in Leitbildern präsentabel gemacht und ausformuliert worden. Dabei ist zu beachten, dass der Sinn solcher Leitbilddiskussionen nicht darin liegt, „dass als Ergebnis das große Werk ‚Leitbild‘ vorliegt, sondern viel wichtiger ist es, dass sich im Prozess der Leitbildgestaltung Selbstbewusstsein und Selbstkritik herausbilden und die Selbsterkenntnis mit Vorstellungen des eigenen Wollens verbunden wird: Leitbilder gewinnen an Legitimität nicht durch ihren visionären oder missionarischen Gehalt, sondern aus den Modalitäten ihrer Entstehung, mithin aus dem diskursiven und reflexiven Bemühen um Gemeinsamkeiten des Sehens und Wollens“ (Nokielski 1996, S. 68). Neben dieser Form der Revitalisierung der grundlegenden Wertebasis bildet diese auch das Fundament für Normen und Kirchengesetze, die z.T. auch im Bereich der Wohlfahrtsverbände der Kirchen Geltung besitzen.



drücken (vgl. Kap. 4.3).<sup>108</sup> Vielfach gehörte bzw. gehört die Anwendung bestimmter Arbeitsrechtsregelungen zur nicht verhandelbaren Voraussetzung für die Mitgliedschaft in einem der beiden kirchlichen Wohlfahrtsverbände.

Im Zuge der fortschreitenden Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens wird diese Art der Verpflichtung von oben nach unten zunehmend in Frage gestellt. Das Bild und die Funktionsweise der wohlfahrtsverbandlichen Zentralorgane verändern sich dadurch in erheblichem Maße. Mit der Bedeutungszunahme egoistisch-betriebswirtschaftlicher Kalküle wird nicht nur die Konkurrenz zwischen den Verbänden – politisch gewollt – verstärkt und damit die Verhandlungsmacht der gemeinsamen Gremien tendenziell gestützt, sondern es geht ebenfalls die lange Zeit zu unterstellende Gleichförmigkeit innerhalb eines Spitzenverbands in sukzessiver Weise verloren. Daneben haben die Prozesse der Ausgliederung bzw. des Outsourcings Einfluss auf die Verbandsstrukturen und entsprechend auch auf die internen Kommunikationsstrukturen und den verbandlichen Zusammenhalt.<sup>109</sup> Alle diese Entwicklungen werden Einfluss auf die Stellung der verbandlichen Zentralorgane und damit insbesondere auf die Rolle der Spitzenverbände in korporatistischen Arrangements haben. So bezeichnet beispielsweise Brückers die Strategie der Ausgliederung, die als mögliche Reaktionsalternative auf sich verstärkende Wettbewerbsbedingungen der sozialen Märkte ins Spiel kommt, als eine der bislang gravierendsten Eingriffe in die traditionellen Organisationsformen

---

108 „Die Zugehörigkeit zu einer ACK-Kirche (Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland) ist für das passive Wahlrecht zur Mitarbeitervertretung (im evangelischen Bereich im Gegensatz neuerdings zum katholischen) und für die Rechtsvertretung vor Schlichtungsstellen und Gerichten von Bedeutung, des Weiteren spielt sie eine Rolle bei Einstellung und Kündigung. Begründet wird die ACK-Klausel vor allem mit der Teilhabe kirchlicher Beschäftigter am Sendungsauftrag der Kirchen und an der Verkündigung des christlichen Glaubens durch praktische Nächstenliebe. Sie spielt daher für alle Beschäftigte in kirchlichen Sozialeinrichtungen eine wichtige Rolle“ (Hammer 2002, S. 159f.).

109 Ausgliederung oder Outsourcing meint „die Verlagerung der Geschäftsführung ganzer Betriebe unter möglichem Einschluss des Betriebsvermögens auf rechtlich selbständige Einheiten außerhalb der Vereinsstruktur des Verbandes“ (Brückers 2000, S. 171).

von Vereinen und Verbänden. Für seinen Verband sieht Brückers (2000, S. 172) aufgrund dieser Veränderungen die Gefahr, „dass eine rechtliche Aufsplitterung der AWO den verbandlichen Zusammenhalt sprengen und die AWO sozialpolitisch zur Bedeutungslosigkeit verteilen kann.“

*f) Klienten kein gestaltender Faktor der Interessenvermittlung*

Die Klientelgruppen sind nicht gleichzeitig die Mitglieder, die Basis der Mitgliedschaft besteht nicht aus den Konsumenten der angebotenen sozialstaatlichen Leistungen. Dementsprechend gilt: Die Artikulation von Mitgliedschaftsinteressen wird verbandsintern durch die korporativen Mitglieder, also durch die Anbieter von Diensten und Einrichtungen selbst dominiert. Die Gegenüberstellung und Abgrenzung der verschiedenen Muster der organisatorischen Partizipation verdeutlicht, dass die Wohlfahrtsverbände und ihre „paternalistische Verwaltung und Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen“ (vgl. Windhoff-Héritier 1989a) die „Objekte“ der Leistungserbringung nicht in direkter Form als gestaltender Faktor der Interessenvermittlung beteiligen. Im Normalfall sind die Menschen, die als Kunden, Klienten oder Bewohner die Leistungen der Wohlfahrtsverbände in Anspruch nehmen, nicht als Mitglieder in den organisatorischen Strukturen involviert. Daraus folgt, dass die Verbände die Interessen ihrer Klientel höchstens mittelbar vertreten können und ihre gesellschaftliche Funktion besteht in einer „stellvertretenden Repräsentation“ dieser Gruppeninteressen.

Dies bedeutet, dass von einer Wahrnehmungsverzerrung der Klientelinteressen auszugehen ist, die – neben dem angesprochenen Einfluss der korporativen Mitglieder – in dem Bemühen um die Bestandserhaltung der Organisation selbst und in der selektiven Problemperspektive des professionellen Personals begründet ist (vgl. u.a. Heinze/Olk 1981, S. 94ff.). So zeigt sich in einigen wohlfahrtsverbandlichen Arbeitsfeldern, dass die Problemlagen der Kunden, Klienten, Bewohner oder Teilnehmer zu verbandspolitischen und nicht zu sozialpolitischen Fragen transformiert werden. „Die Sichtweisen, Interessenpositionen und Bedürfnisse der Klientelgruppen finden daher vor allem insoweit Berücksichtigung, als diese zugleich Ressourcenforderungen der Verbände begründen helfen“ (Heinze/Olk 1984, S. 177).

Insofern bedeutet die stellvertretende Repräsentation, dass sozialpolitische bzw. individuelle Problemlagen durch die verbandsmäßige Bearbeitung abgefangen und auf dieser organisatorischen Ebene verbleiben und kursieren, was mit einer „pädagogisch-betreuten Unmündigkeit“ der Klientel einhergeht (vgl. Bauer 1991b, S. 83). Als weitere Folge der ausschließlich stellvertretenden Repräsentation sind die Wohlfahrtsverbände erstens nicht in der Lage auf direktem Weg für ihre Klientel zu sprechen und zweitens können sie im politischen Raum nicht mit Streikbereitschaft oder organisierter Stimmverweigerung der Klientelgruppen drohen.<sup>110</sup> Damit stehen diesen Verbänden die Artikulationsressourcen der eigentlichen Zielgruppen wohlfahrtsstaatlicher Politik nicht zur Verfügung; die Kampfmittel der Wohl-

---

110 U.a. aus der Tatsache der stellvertretenden Repräsentation gewann Bauer seine Mediatisierungsthese in Abgrenzung zu einem pluralistischen Verbändeverständnis, nach der den Wohlfahrtsverbänden eine besondere Stellung zwischen dem legitimationsbedürftigen und steuernden Staat und der wohlfahrtsstaatlichen Klientel zukommt. Die Zwischenstellung der Verbände lässt sich demnach nicht damit begründen, dass diese als Vermittler eine Partizipation der an Hilfe interessierten Bürger an politischen Entscheidungsprozessen gewährleisten, sondern dadurch, dass die Verbände sich als Puffer in das staatliche Verwaltungssystem legitimatorischer Entlastungstechniken integrieren lassen. Die Wohlfahrtsverbände formen die Interessen ihrer Klienten in eine im politischen System bearbeitbare Art um und sorgen dafür, dass möglicher Druck von den Klienten sozialer Arbeit auf das politische System bereits in seinen Anfängen beschnitten wird. Den Wohlfahrtsverbänden kommt somit eine mediatisierende Funktion zu. Die Kritik an dieser Mediatisierungsthese betont, dass eine zu starke Orientierung an der paradigmatischen Vorstellung des Interessenverbandes stattfindet, was der Komplexität dieser besonderen Form von Verbänden nicht gerecht wird, da diese nicht nur Merkmale von Sozialanspruchsvereinigungen aufweisen, sondern sie ebenso als Sozialleistungsvereinigungen zu charakterisieren sind. Dieser zweiten Dimension wird die Mediatisierungsthese nicht gerecht. Wohlfahrtsverbände sind zwar unter Betrachtung ihrer sozialpolitischen Handlungszusammenhänge auch Interessenverbände, jedoch in einer viel komplexeren und gebrochenen Form. Vgl. zu dieser Diskussion u.a. Bauer (1991a; b, c); Merchel (1989).

fahrtsverbände unterscheiden sich grundsätzlich von denen anderer Verbände, die die Betroffenen auf direkte Weise repräsentieren.<sup>111</sup>

*g) Interesse des Staates an der Förderung der Verbände*

Entsprechend den Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip ist auf abstrakter bzw. gesetzlicher Ebene das Verhältnis bezüglich der konkreten Fragen, ob öffentliche oder frei-gemeinnützige Träger für die Erfüllung einer bestimmte Aufgabe den Vorzug erhalten und inwieweit öffentliche Finanzen für bestimmte Dienstleistungen der Freien Wohlfahrtspflege bzw. den anerkannten „Trägern der freien Jugendhilfe“ zur Verfügung gestellt werden, geregelt.<sup>112</sup> Mit Ausnahme der ebenfalls gesetzlich festgelegten Eigenbeteiligung freier Träger (im Falle der Förderung durch das Mittel der Zuwendung) liegt die finanzielle Verantwortung bei den öffentlichen Trägern. Diese sind ebenso gehalten, dafür Sorge zu tragen, dass eine Deckung des Gesamtbedarfs realisiert wird und müssen dementsprechend mit eigenen Einrichtungen bzw. Veranstaltungen als eventuell letzte Möglichkeit einspringen. Diese Letztverantwortung der öffentlichen Träger gibt der Beziehung der Wohlfahrtsverbände zu den staatlichen Agenturen eine besondere Qualität, die Austauschbeziehungen zwischen diesen kollektiven Akteuren unterliegen daher einer relativ dichten rechtlichen Regelung.

Konkret findet das Interesse des Staates an der (finanziellen) Förderung der Wohlfahrtsverbände beispielsweise in den direkten infrastrukturellen Leistungen, die hauptsächlich als Zuwendung mit dem Charakter einer institutionellen Förderung gewährt werden (vgl. u.a. Münder 2001, S. 43ff.), in der indirekten Unterstützung der wohl-

---

111 Wie z.B. die Gewerkschaften oder der Bauernverband.

112 Dabei kommt der öffentlichen Wohlfahrtspflege ein besonderer Charakter zu. Diese tritt nicht nur selbst als Betreiber von Einrichtungen und Diensten auf, sondern ist ebenfalls als Kostenträger sowie als Subventionsgeber zu sehen und verfügt über weitgehende Definitionsmacht bezüglich des Klientels. Das Vorhandensein dieses Merkmals der besonderen Beziehungsstruktur zwischen öffentlichen und frei-gemeinnützigen Organisationen führt u.a. dazu, dass dieser „Markt“ der Wohlfahrtsproduktion als „atypischer Oligopolmarkt“ charakterisiert worden ist (vgl. Czytrich 1986; Reiss 1993, S. 29ff.).

fahrtsverbandlichen Arbeit durch öffentliche Zuschüsse für die Beschäftigung von Zivildienstleistenden und MitarbeiterInnen in Freiwilligendiensten (vgl. Behr u.a. 2002; Rauschenbach/Liebig 2002) oder in verschiedenen Arten der Investitionsfinanzierung<sup>113</sup> seinen Ausdruck.

*h) Uneinheitlichkeit des Blocks der Freien Wohlfahrtspflege*

Obwohl bislang vor allem das System der Freien Wohlfahrtspflege als Untersuchungsgegenstand fungierte und zumeist von den Wohlfahrtsverbänden im Plural die Rede war, ist nicht davon auszugehen, dass es sich dabei um einen homogenen Block handelt. Im Gegenteil: Werden die einzelnen Verbände unterhalb einer eher analytischen und grobtypologisierenden Ebene differenzierter betrachtet, dann wird deutlich, dass keineswegs von einheitlichen Betriebs- und Unternehmensstrukturen gesprochen werden kann. Hinter dem vereinheitlichenden und nivellierenden Etikett „Wohlfahrtsverband“ bzw. dem Konglomerat „Freie Wohlfahrtspflege“ verbergen sich unterschiedliche Organisationen verschiedener Größe<sup>114</sup> mit jeweils besonderen kulturellen Prä-

---

113 Dieser Bereich ist in der letzten Zeit verstärkt in die Diskussion gerückt. Neben der Diskussion um die Umstellung von der „Objekt- zur Subjekt-förderung“ im Bereich der Investitionen (vgl. u.a. Brüner 2003) ist in diesem Zusammenhang ebenfalls zu beachten, dass die Optionen der alternativ bzw. in Eigenregie der Verbände zu finanzierenden Investitionsbedarfe immer interessanter werden. „Zum Beispiel wird von Experten der ‚aufgelaufene Investitionsstau‘ in Deutschlands Krankenhäusern, der durch Hin-und-Her-Schiebung der Zuständigkeit der Rationalisierungsinvestitionen von Ländern und Krankenkassen entstanden ist, auf 5 Mrd. Euro geschätzt. Für den Altenpflegebereich wird z.B. bis zum Jahr 2010 neben der öffentlichen Förderung ein Kapitalbedarf von ca. 3,9 Mrd. Euro geschätzt, für den Bereich von Behindertenwerkstätten und Wohnheimen von ca. 3 Mrd. Euro“ (Loges 2003, S. 55). Vor diesem Hintergrund einer verstärkten Notwendigkeit einer Kreditfinanzierung werden die voraussichtlich ab 2006 für den gesamten europäischen Raum geltenden neuen Baseler Eigenkapitalrichtlinien (unter der Überschrift „Basel II“ oder „Neuer Baseler Akkord“) für die Einrichtungen/Organisationen des Dritten Sektors wichtig werden.

114 Hier ist vor allem auf die besondere Stellung des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes zu verweisen. Orientiert an der

gungen und Traditionen, einem spezifischen Selbstverständnis, eigen-tümlichen Organisationsprinzipien, föderalistisch strukturierten oder kirchlich orientierten Gliederungsgrundsätzen sowie verbandsspezifischen Aufgabenschwerpunkten und Problemlagen. Auch mit Blick auf die weltanschaulich-ideologische Verbundenheit mit spezifischen Milieus und die hiermit korrespondierenden gesellschaftlichen Akteurguppen bestehen auch heute noch – zumindest bei den drei konfessionell orientierten Verbänden und der Arbeiterwohlfahrt – deutliche konzeptionelle und personelle Verflechtungsbeziehungen zu den Kirchen bzw. zur Sozialdemokratie.

Auch mit Blick auf die Aufbauprinzipien der Spitzenverbände offenbart sich eine gewisse Heterogenität. Das Deutsche Rote Kreuz und die Arbeiterwohlfahrt können als Mitgliederverbände bezeichnet werden, die sowohl aus einer großen Zahl von natürlichen Personen als auch aus Trägerverbänden von lokal bzw. regional tätigen Organisationen bestehen. Dem gegenüber sind die Mitglieder von Caritas und Diakonie einerseits hauptsächlich juristische Personen, die selbst – mit unterschiedlicher Rechtsform – Dienste anbieten. Andererseits treten die Dachverbände dieser Wohlfahrtsverbände – mit starken regionalen Unterschieden – auch selbst als Träger von Einrichtungen auf. Der Paritätische Wohlfahrtsverband fungiert dagegen überwiegend als Dachverband für rechtlich selbständige Mitgliedsorganisationen. Nur wenige Landesverbände des DPWVs treten selbst als Anbieter von gesundheitsbezogenen oder sozialen Dienstleistungen in Erscheinung (vgl. u.a. Brauns 2000, S. 42).

Gerade unter Berücksichtigung des Themenkomplexes „Ökonomisierung“ ist neben der Betonung dieser Art von Heterogenität auch eine weitere Form der Uneinheitlichkeit hervorzuheben. Je nach Aufgabenbereich bzw. Arbeitsfeld sind die verschiedenen Einrichtungen und Subverbände mit – in vielerlei Hinsicht – sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. Auf der einen Seite sind in den einzelnen Einsatzfeldern spezifische sozialpolitische und fachwissenschaftliche Zielsetzungen auszumachen, mit denen besondere Gesetze, Ver-

---

Anzahl der Beschäftigten (in Vollzeitfällen) kommt diesen beiden Verbänden ein Anteil von zusammen über 75% an allen Beschäftigten in der Freien Wohlfahrtspflege zu (vgl. u.a. Rauschenbach/Schilling 1995, S. 336).

fahrensregeln und Finanzierungsoptionen verbunden sind. Andererseits treffen die Einrichtungen/Verbände dort auf je spezifische Erwartungen und Interessen der NutzerInnen, Anbieter und Kostenträger sozialer und gesundheitsbezogener Dienste. So benennen etwa Ottnad/Wahl/Miegel (2000, S. 23ff.) mehr als 20 bundesrechtliche Regelungen, die für die Arbeit der Wohlfahrtsverbände von Relevanz sind. Diese Vielfalt gesetzlicher Bestimmungen und Bezugspunkte muss durch länderspezifische Ausführungsgesetze und Verordnungen komplettiert werden. Parallel zu dieser Heterogenität der rechtlichen Grundlagen sind die Einrichtungen/Verbände zugleich mit unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten, verschiedenen Kosten- bzw. Finanzierungsträgern<sup>115</sup> sowie besonderen Organen der Kontrolle und Schlichtung konfrontiert.

Aus einer anderen Perspektive heraus erscheinen die Spitzenverbände dennoch als zentralistisch angelegt. Die unterschiedlichen Verbände im System der Freien Wohlfahrtspflege sind – über die jeweils spezifischen Schwerpunkt-Arbeitsfelder (vgl. u.a. Rauschenbach/ Schilling 1995) hinaus – auf allen Verhandlungsebenen im Rahmen der korporativen Beziehungen nicht nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt. Mit anderen Worten: Es bestehen in dieser Hinsicht keine funktionalen Spezialisierungen und es kann geradezu als ein Charakteristikum des Systems der Spitzenverbände beschrieben werden, dass

---

115 Charakteristisch für die Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen ist in einigen Arbeitsfeldern dabei die sogenannte „Stoppelfinanzierung“, die sich aus mehreren Töpfen unterschiedlicher öffentlicher Haushalte und anderen Finanzierungsquellen speist (etwa Europäische Union, Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungsträger, Lotterien, Eigenmittel etc.) und sich auf der Einrichtungsebene als Finanzierungsmix darstellt (vgl. u.a. Thamm 1995). Die Sicherung der finanziellen Grundlagen und die Abschöpfung der verschiedenen Quellen stellen dabei die Träger und Einrichtung vor die Aufgabe, den kontinuierlichen Finanzfluss zu gewährleisten sowie – angesichts eines sich tendenziell zurückziehenden Staates – neue Wege und Instrumente der Mittelbeschaffung zu erschließen (Stichwort „Fundraising“), um die verschiedenen Angebote und Leistungen und damit auch die hiermit verbundenen Arbeitsplätze zu sichern (vgl. beispielsweise für das Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe Bisinger u.a. 2002; Burmeister 1998; Münder 2002).

sie in allen Feldern der Sozialpolitik bzw. der sozialen Dienstleistungsproduktion engagiert und vertreten sind.

*i) Nachrangigkeit der Sozial- gegenüber der Wirtschaftspolitik*

Es besteht auf der politischen Bühne eine Disparität der gesellschaftlichen Funktionsbereiche, die die Sozial- und Fürsorgepolitik etwa gegenüber der Wirtschaftspolitik als nachrangig erscheinen lässt, was die Durchsetzungschancen der wohlfahrtsverbandlichen Interessen gegenüber anderen relativiert (vgl. Ebertz/Schmid 1987, S. 302ff.). Insbesondere die Diskussionen um den Standort Deutschland im internationalen bzw. globalisierten Wirtschaftsraum führen diese prinzipielle Nachrangigkeit der sozialpolitischen Zielsetzungen immer wieder vor Augen (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 2.1.1). Damit werden die sozialpolitischen Verhandlungsspielräume – insbesondere mit Blick auf Innovationen – von außerhalb der Verhandlungssysteme prinzipiell begrenzt.

2.7 DIE KORPORATISTISCHEN ARRANGEMENTS IN „QUASI-MARKTLICHEN“ STRUKTUREN

Nach der Darstellung dessen, was die (Neo-)Korporatismustheorie zum Verständnis des wohlfahrtsverbandlichen Handelns und der gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Bedeutung beizutragen in der Lage ist sowie der analytischen Bestimmung der „normativen Stütze“ (vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1997) des dualen Systems der Wohlfahrtspflege (vgl. Sachße 1995) – dem Subsidiaritätsprinzip – bleibt abschließend der Frage nachzugehen, was mit dieser spezifischen Form der Einbindung der Wohlfahrtsverbände nach korporatistischem Muster in den Zeiten der Ökonomisierung passiert. Mit anderen Worten: Es gilt hier zum Abschluss dieses zweiten Kapitels zu prüfen, ob bzw. inwieweit auf der Grundlage von Neuer Steuerung, Kontraktmanagement, Wettbewerbsbedingungen oder prospektiven Entgelten tatsächlich von einer „Phase des Niedergangs des Korporatismus“ (vgl. Pabst 1998) gesprochen werden kann, so wie es eingangs (vgl. Kap. 1) in plakativer Weise skizziert wurde. In einem gleichem Atemzug steht dann die Frage an, was – im Falle einer Veränderung – an die Stelle der tradierten beschriebenen Mechanismen tritt und ob der Ansatz des



Korporatismus unter diesen modernisierten Umständen dann noch zur Analyse geeignet ist.

Es werden im Folgenden Argumente für die These aufgezeigt, dass – in einer eher abstrakten Betrachtungsweise – das Beziehungsgeflecht zwischen marktlichen Steuerungsmechanismen und korporativen Strukturen nicht mit dem Modell eines Nullsummenspiels zu erklären ist. Obwohl häufig davon ausgegangen wird, bedeutet eine Zunahme einer nach marktlichen Prinzipien funktionierenden Steuerung nicht gleichzeitig eine Abnahme bzw. eine Erosion korporatistischer Verflechtungsbeziehungen. Im Gegenteil, beide Mechanismen können nicht nur nebeneinander existieren, sondern es sind auch bestimmte wohlfahrtsstaatliche Rahmenbedingungen zu identifizieren, unter denen die jeweilige Bedeutung der beiden Mechanismen parallel anwächst.

Es lassen sich etliche Beispiele dafür finden, dass der Ökonomisierungsprozess die wohlfahrtsstaatlichen korporativen Arrangements beeinflusst und verändert.<sup>116</sup> Allerdings ist davon auszugehen, dass die Kernelemente der Verflechtung, die mit bestimmten Mechanismen, Logiken und Funktionen korrespondieren, sich zwar vielfach modernisieren, aber erhalten bleiben. Es bahnt sich eine „Modernisierung des Wohlfahrtskorporatismus“ an, die – nach Heinze (2000, S. 44) – zentral darin besteht, dass der Typus der „regulierenden Verflechtungen“ zunehmend dem Typus der „delegierenden Verhandlung“ weicht. Eine solche Entwicklung, die eng mit der Einführung von neuen Steuerungsmodellen und Kontraktmanagement auf Seiten der Kostenträger verbunden ist (vgl. Kap. 1.2), „demonstriert, dass die plakative Gegenüberstellung von Deregulierung versus Regulierung oder Privatisierung versus Verstaatlichung subtilere Entwicklungen verdeckt. Sie verdeutlicht aber auch, dass eine Wendemarke in den korporatistischen Strukturen der Wohlfahrtspflege in dieser Verallgemeinerung noch nicht erreicht ist“ (ebd.; vgl. Heinze/Strünck 1996, S. 317).

Der Sachverhalt des Zusammenwirkens von staatlichen Stellen und Verbänden bzw. Gemeinschaften bei der Interessenvermittlung, der

---

<sup>116</sup> Nokielski/Pankoke (1996, S. 148) sprechen von einem „Führungswechsel vom korporatistischen Arrangement zu Marktsteuerung“.

Aushandlung von politischen Entscheidungen und der Umsetzung von politischen Programmen wurde bislang als Arrangement nach korporatistischem Muster begrifflich gefasst. Für die sich darin ausdrückende Kooperation und Diskursivität wird in der letzten Zeit – auch im Bereich des Sozial und Gesundheitswesens – vermehrt auch auf den Ausdruck „Netzwerk“ – bzw. unter Betonung der Prozesshaftigkeit auf des Terminus (bzw. das Konzept) „Vernetzung“ – zurückgegriffen (vgl. u.a. Dahme/Wohlfahrt 2000a).<sup>117</sup> Der Begriff des Netzwerkes soll „zum Ausdruck bringen, dass es sich bei den zu beobachtenden Kooperationen ... um eine freiwillige, d.h. nicht-hierarchische und auch nicht-marktförmige Form der Koordination von Interessen handelt, mithin um eine neue Vergesellschaftungsform ... auf der Ebene kollektiver Akteure“ (Dahme 2000, S. 49f.).<sup>118</sup> Allerdings ist die Verwendung des Begriffes „Netzwerk“ zur Analyse der sozialstaatlichen Strukturen der Entscheidungsfindung und der Verhandlungssysteme nicht unproblematisch: Einerseits erscheint die Bedeutung des Etikettes mehrdeutig und diffus<sup>119</sup>; andererseits suggeriert

---

117 Vernetzungsstrategien werden seit einiger Zeit zur Steuerung sozialer und gesundheitlicher Versorgungssysteme präferiert. „Kooperation und Vernetzung gelten der Sozial- und Gesundheitspolitik seit einigen Jahren neben Wettbewerb und Markt als Königsweg zur Etablierung einer neuen Ordnungsstruktur im sozialen Dienstleistungssektor“ (Dahme 2000, S. 56). Diese Vernetzungsstrategien „zielen auf die Schaffung von Gremien, die diskursive Steuerung, das Poolen von Ressourcen, die Schaffung von mehr Selbststeuerung und Selbstorganisation sowie letztlich die Reintegration eines fragmentierten Versorgungssystems“ (ebd., S. 56f.).

118 „Politisches Ziel von Vernetzung ist die Optimierung des Ressourceneinsatzes, wobei – zumindest programmatisch – der Selbstorganisation ein hoher Stellenwert zukommt. Unterstellt wird auch häufig, dass konsensual und dialogisch getroffene Entscheidungen vor Ort anzustreben sind, da ihnen im Vergleich mit staatlich verordneten Entscheidungen ein höheres Maß an Legitimität zukommen soll“ (Dahme/Wohlfahrt 2000b, S. 11).

119 So merkt beispielsweise Merchel (2000, S. 92f.) zur Verwendung des Terminus „Vernetzung“ im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe kritisch an: „Im Alltag der Jugendhilfe wird der Vernetzungsbegriff vielfach an die Stelle des einfacheren Begriffes der Kooperation gesetzt. Damit erhält die Kooperation zwar höhere fachliche Weihen, was allerdings die Diffu-

dieser Begriff einen „machtfreien“ bzw. „hierarchiefreien“ Raum, von dem in der Regel nicht auszugehen ist.<sup>120</sup> Obwohl mit der Intensivierung tradierter und dem Aufbau neuer Strukturen für Verhandlungssysteme „hierarchisierte Strukturen und hierarchische Beziehungen in Verwaltungen und Wohlfahrtsverbänden ... wegen der mit ihnen verbundenen Nachteile zurückgefahren werden“ (Dahme 2000, S. 63) sollen und damit „weiche Steuerungsstrategien“ (vgl. Heinze 2000) Verwendung finden, verbleiben diese Systeme letztlich doch im „Schatten der Hierarchie“ (vgl. Scharpf 1996).

Vor diesem Hintergrund ist der oben beschriebene Übergang von „regulierenden Verflechtungen“ zu „delegierenden Verhandlungen“ – der

---

sität des Vernetzungsbegriffs weiter fördert. Der Vernetzungsbegriff wird zu einer Metapher für eine irgendwie geartete Zusammenarbeit mit anderen Personen und Institutionen sowie für eine Hilfestellung, bei der man den Blick über die eigene Einrichtung und die eigenen Angebote hinaus auch auf andere Institutionen und auf sonstige Strukturen und Potenziale im Lebensfeld der Hilfeadressaten richtet. Man sieht: Die Diffusität – oder zurückhaltend ausgedrückt: die Bedeutungsvielfalt – der Vernetzungsvokabel scheint kaum noch steigerbar.“ Auch Grunow (2000, S. 332) merkt an, dass der Versuch der Beschreibung von theoriebezogenen Entwicklungslinien der Netzwerkanalyse eine Bewegung in einem „unwegsamen Gelände“ ist.

120 „In Verhandlungssystemen herrscht in der Regel keine Harmonie, sondern eine Mischung aus Interessenkonflikten und gemeinsamen Problemlösungsversuchen. Insofern ist es auch falsch, das Verhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in nicht-hierarchischen Regelungsformen einfach als ‚Kooperation‘ zu beschreiben“ (Mayntz 1997, S. 285). Eine detaillierte Analyse der aktuell bestehenden vernetzten Beziehungsmuster im Sozial- und Gesundheitswesens – in dem sich die „Machtsituation“ der Finanzierungs- bzw. Kostenträger nicht grundlegend gewandelt hat – lässt sie dementsprechend nicht als ergebnisoffene, kooperative Koordinationen erscheinen: „Der Netzwerkbegriff, ursprünglich eine gesellschaftspolitische Modernisierungsmetapher, ist ein-dimensional geworden und zur Rationalisierungsmetapher geschrumpft, die nur noch für einen Modernisierungsaspekt steht: Effizienzsteigerung. Vernetzung ist auf dem Umweg über die Ökonomie zu einem Rationalisierungsinstrument sozialer Organisationen und sozialer Versorgungssysteme geworden.... Vernetzte Systeme mit Effizienzfokus lassen nicht mehr jede Kommunikation zu“ (Dahme 2000, S. 63).

auch auf die vereinfachende Formel „vom Status zum Kontrakt“ (vgl. u.a. Heinze/Schmid/Strünck 1997) gebracht wird – nicht automatisch als ein Anzeichen für eine Krise des Subsidiaritätsprinzips zu deuten.<sup>121</sup> Vielmehr lässt sich – nach Heinze (2000, S. 41) – die These vertreten, „dass in fiskalischen Krisenzeiten auch bei wettbewerblichen Ambitionen nicht zwangsläufig eine Pluralisierung der Trägerlandschaft zu erwarten ist, sondern auch eine Verfestigung korporatistischer Strukturen.“<sup>122</sup> Diese These soll im Folgenden beispielhaft durch Analysen aus dem Gesundheitswesen näher ausgeführt werden.<sup>123</sup>

---

121 Für das Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe stellt beispielsweise Flösser (2001) fest, dass nicht von einer generellen Aufhebung des Subsidiaritätsprinzips gesprochen werden kann, sondern vielmehr eine neuartige Interpretation eines allgemein formulierten politisch-praktischen Prinzips erfolgt. Als Fortsetzung eines sich abzeichnenden Trends ist allerdings zu erwarten, dass in diesem Kontext immer weniger eine Kopplung der Prinzipgeltung an bestimmte Formen der Vergesellschaftung bzw. an konkrete Assoziationen zu erwarten ist (vgl. Kap. 2.5.2, Abschnitt b).

122 „So wird in einigen Kommunen durch das Einfrieren der Aufgaben und Träger im derzeitigen Zustand eine Art ‚closed shop‘ errichtet, der dem korporatistischen Idealtypus von staatlich inszenierten Repräsentationsmonopol noch näher kommt als bisher“ (Heinze 2000, S. 41). Selbst dort, wo neuartige Konkurrenzsituationen durch privat-gewerbliche Anbieter (Pflegermarkt) geschaffen wurden, führt dieser neue Rahmen dazu, dass durch den Einbezug dieses Anbietertyps in die Bedarfsplanung ein „multipolarer Korporatismus mit staatlichen Steuerungsansprüchen“ entsteht (vgl. Heinze/Strünck 1996, S. 309). Mit anderen Worten: Die privat-gewerblichen Anbieter sind als ein Bestandteil eines „oligopolistischen Netzwerkes“ zu identifizieren (vgl. Bauer 2003b).

123 Das Gesundheitswesen bietet sich in diesem Kontext als Beispiel an, da hier aufgrund der Sachverhalte von enormen Kostensteigerungen in der Vergangenheit und antizipierten Finanzierungsproblemen in der Zukunft bereits seit einigen Jahrzehnten mehrere Veränderungen hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen stattgefunden haben, deren Ziele immer mit einer Kostenreduzierung (für die öffentlichen und quasi-öffentlichen Kostenträger) und einer Effizienzsteigerung des Gesamtsystems verbunden waren. Zu beachten ist allerdings, dass sich hier in einigen Subsystemen – wie in anderen Arbeitsfeldern des Sozial- und Gesundheitswe-

Gerlinger (2002a; 2002b) sieht im Gesundheitswesen seit etwa einem Jahrzehnt einen nachhaltigen Wandel der politischen Steuerung, der sich vor allem in einer Aufwertung der Steuerungsadressaten auf der Mikro-Ebene der beteiligten Individualakteure (Kassen, niedergelassene Ärzte, Krankenhäuser, Versicherte bzw. Parteien) aufzeigen lässt.<sup>124</sup> Durch eine Palette unterschiedlicher Maßnahmen und Ansätze einer – noch fortschreitenden – Kostendämpfungspolitik ist mittlerweile ein umfassendes Anreizsystem entstanden, das die verschiedenen Akteure bzw. Akteurgruppen dazu veranlassen soll, ökonomischer bzw. zweckrationaler zu handeln.<sup>125</sup> Mit anderen Worten: es ist eine komplexe Beziehungssituation geschaffen worden, die die Akteure des Gesundheitswesens „dazu veranlassen soll, sich auf Basis ihrer eigenen monetären Interessen in ihren Handlungen am Ziel der Ausgaben- bzw. Mengenbegrenzung zu orientieren“ (Gerlinger 2002b, S. 123; vgl. ebenso Dahme/Wohlfahrt 2000, S. 21ff.).

Dieser noch nicht abgeschlossene Prozess, in dessen Verlauf wettbewerbliche Elemente geschaffen und vermutlich weiter ausgebaut werden, führt nicht dazu, dass die korporatistischen Strukturen, die das Gesundheitswesen bislang stark durchzogen haben, im gleichen Maße abgebaut oder aufgelöst werden. „Vielmehr dürfte es darum gehen, die Beziehungen von wettbewerblichen und korporatistischen Steuerungsinstrumenten neu zu justieren. In gewisser Hinsicht haben wir es

---

sens ebenfalls – besondere Akteurkonstellationen mit spezifischen Akteureigenheiten herausgebildet haben, die nur bedingt mit anderen Arrangements vergleichbar sind. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an das charakteristische Prinzip der Selbstverwaltung der Krankenkassen oder an die besondere Stellung der Kassenärztlichen Vereinigungen, woraus sich eigentümliche Rahmenbedingungen der politischen Steuerung und für die Einführung von Wettbewerbselementen ergeben (vgl. u.a. Henke/Rachold 1999).

124 Vgl. die ausführlichen Analysen zum Transformationsprozess auf Seiten der Krankenkassen am Beispiel der AOK: Bode (2001).

125 Die jüngsten politischen Maßnahmen hinsichtlich der Reform des Gesundheitswesens und deren die Folgen (für bestimmte gesellschaftliche Gruppen) abfedernden Konsequenzen sind gleichbedeutend mit einem erneuten Prinzipienwechsel: So wird – vornehmlich über so genannte Härtefallregelungen – das Versicherungsprinzip zunehmend durchmischt mit sozialfürsorgerischen Gestaltungselementen.

sogar mit einem parallelen Bedeutungszuwachs korporatistischer Steuerungsinstrumente zu tun“ (Gerlinger 2002b, S. 123). Dies hat insbesondere mit den spezifischen innersten Strukturen des Gesundheitswesens zu tun, die auch weit reichende Neuerungen der rechtlichen oder finanziellen Rahmenbedingungen bislang kaum zu verändern vermögen.<sup>126</sup> Es erscheint nicht möglich, ein funktionierendes Gesundheitswesen, das flächendeckend und für alle Bedürftige qualitativ sowie quantitativ ausreichende Gesundheitsdienstleistungen anbieten kann, allein durch marktliche Steuerung herzustellen, in der die Seite der Dienstleister gänzlich durch zweckrationale Einzelentscheidungen motiviert wird und Struktur gewinnt.

Aus diesem Grund führten und führen die wahrgenommenen und antizipierten Fehlanreize von Wettbewerb, Pauschalvergütung oder Individualbudgetierung als Folge einer Ökonomisierung des Gesundheitswesens (vgl. Kap. 1.3.2) gleichzeitig zur Umsetzung von Vermeidungs- und Korrekturstrategien, die letztlich Arrangements nach korporatistischem Muster stabilisierten bzw. stabilisieren. Es ist in diesem Zusammenhang von Steuerung in einem „verbandlich-kollektivvertraglichen Ordnungsrahmen“ die Rede (vgl. Döhler 2002). Dies ist nicht als Verfolgung einer durchgängigen Ausrichtung zu verstehen, sondern folgt eher einem uneinheitlich ausfallenden Kalkül. Die entsprechenden politischen Entscheidungen sind nicht Ausdruck einer branchenübergreifenden Leitorientierung, sondern „die Delegation und der – direkte oder indirekte – Entzug von Steuerungskompetenzen [folgen *d.V.*] offenkundig jeweiligen Opportunitätsabwägungen und

---

126 Für den Komplex der Krankenhäuser, der bereits lange Zeit als Reservoir zur Erschließung von Rationalitätsreserven vor allem durch Wettbewerbsstrukturen angesehen wird, ist als Nebenfolge dieser Strategie eine Marktsegmentierung zu beobachten bzw. zu erwarten, die dadurch gekennzeichnet werden kann, dass der Wettbewerb – und seine als positiv bewerteten Effekte – sich auf attraktive Bereiche konzentriert und andere, weniger attraktive, Bereiche vernachlässigt werden. Dies bringt einen Zustand hervor, der den Staat vor dem Hintergrund seiner sozialstaatlichen Daseinsfürsorge zum Handeln zwingt. „Für einen flächendeckenden Wettbewerb mit den Parametern Preis, Qualität und Menge fehlen derzeit wichtige Voraussetzungen“ (Robra/Swart/Felder 2003, S. 52).

können in Abhängigkeit von der Handlungssituation und dem Problemfeld erheblich variieren“ (Gerlinger 2002b, S. 134).<sup>127</sup>

Verallgemeinernd, zusammenfassend und etwas vereinfachend lässt sich – für einige Segmente des Sozial- und Gesundheitswesens – feststellen: Die Tatsache, dass die vielschichtige Modernisierung des wohlfahrtsstaatlichen Gefüges – vor allem durch rechtliche Modifikationen und ein verändertes Verwaltungshandeln – die Basis wohlfahrtsstaatlicher Arbeitsfelder, die durch eine zentrale politische Regulation gekennzeichnet werden kann, nicht beseitigt bzw. nicht beseitigen kann, führt vielfach zu einem Fortbestand von Wechselbeziehungen zwischen gesellschaftlichen Verbänden und staatlichen Entscheidungsinstanzen der Legislative und der Exekutive, deren Gestalt sich zwar wandelt und deren Formen sich verändern, deren fundamentale Mechanismen allerdings bestehen bleiben.

Die inneren Begrenzungen eines verstärkten Wettbewerbs und eines radikalen Aufwertens zweckrationalen Handelns<sup>128</sup> sorgen dafür, dass – trotz oder gerade wegen der programmatischen Erhöhung von

---

127 „Die Ausbreitung des Verhandlungsregimes konnte im Gesundheitssektor unter einer Reihe begünstigender Faktoren stattfinden, die sich phänomenologisch als Aufstieg des Kollektivvertragsmodells darstellen, ohne aber diese Entwicklung zu einem irreversiblen Selbstläufer zu machen. Die Achillesferse aller gesundheitspolitischen Steuerungsverfahren ist und bleibt ihr – meist nur geringer – Anwendungsertrag in der Kostendämpfung“ (Döhler 2002, S. 37). Welche Entwicklungen zukünftig zu erwarten sind, bleibt schwer zu prognostizieren. Döhler (ebd., S. 37f.) hält eine „Rückabwicklung“ der bisher erreichten Standards für „einigermaßen unwahrscheinlich“, vermutet allerdings, dass sich das Mischungsverhältnis zwischen wettbewerblichen und verhandlungsförmigen Steuerungsmechanismen zu Gunsten der ersten Form verschieben wird, so dass es sinnvoll erscheint, von einem so genannten „Wettbewerbskorporatismus“ zu sprechen.

128 „Die derzeit erprobten Implementierungsstrategien einer Stärkung der Wettbewerbsorientierung in den sozialen Diensten verweisen im gleichen Atemzug auf deren Grenzen. Der politisch initiierte Wettbewerb unter den Trägern und Einrichtungen der Sozialen Arbeit stößt in dem Maße an interne Begrenzungen, in dem es nicht gelingt, die soziale Dienstleistungsproduktion als funktionierenden Markt zu etablieren“ (Flösser 2000, S. 298).

Selbststeuerungspotenzialen in den Verwaltungsapparaten (Stichwort: Steuerung auf Abstand) und insbesondere auf der nicht-staatlichen Anbieterseite – verloren gegangene Fundamente einer wohlfahrtsstaatlichen Steuerung auf anderen Wegen wieder eingefangen und nutzbar gemacht werden.<sup>129</sup> Die Einführung von Steuerungsmechanismen, die nach dem marktlichen Muster funktionieren und auf diesem Weg den Einzelinteressen beteiligter Akteure bzw. Akteurguppen eine größere Bedeutung zugestehen, scheint in weiten Teilen ohne parallel initiierte Korrektive, die vor allem auf professionellen Sachverstand setzen (müssen) und Grundsätze einer Gemeinwohlorientierung präferieren, kaum zu funktionieren (vgl. u.a. Gerlinger 2002a). Damit sind zentrale Säulen eines korporatistischen Beziehungsgeflechts angesprochen, die nach wie vor von Bedeutung sind. So kennzeichnet beispielsweise Wohlfahrt (2003, S. 27) die aktuelle Situation im Bereich der Wohlfahrtspflege als eine „Mischstruktur zwischen Korporatismus und Wettbewerb“. Nach seinen Aussagen bestätigen empirische Befunde zur Modernisierung des deutschen Sozial- und Gesundheitswesens deren Pfadabhängigkeit, die dazu führt, dass – trotz der oben beschriebenen strukturellen Veränderungen – die „subsidiären und korporatistischen Strukturen“ nachhaltige Rahmenbedingungen des Modernisierungsprozesses“ bilden.<sup>130</sup> Mit dem glei-

---

129 In diesem Sinne wird auch Vernetzung verstanden als „ein Beitrag zur Wiederherstellung verlorengegangener Ganzheitlichkeit und Wiederbelebung lebensweltorientierter sozialer Arbeit in einer durch Komplexität geprägten Gesellschaft... Gemäß dem Motto des New Public Management – ‚steuern, nicht rudern‘ – soll Gestaltungsfunktion zurückgewonnen werden, um das von der steuerungstheoretischen Debatte diagnostizierte ‚Steuerungsvakuum‘ managementwissenschaftlich aufzuspüren“ (Dahme 2000, S. 63f.).

130 „Dies führt insbesondere auf kommunaler Ebene dazu, dass unterschiedliche Modernisierungsmodelle beobachtet werden können, in denen die partnerschaftliche Zusammenarbeit öffentlicher und freigemeinnütziger Träger mit Anbieterwettbewerb und Kontraktmanagement kombiniert“ werden (Wohlfahrt 2003, S. 27). Bereits Mitte der 1990er-Jahre wies Strünck darauf hin, dass insbesondere die Einführung des Kontraktmanagements in der Nachfolge der Neuen Steuerung auch die Stellung der Wohlfahrtsverbände auf kommunaler Ebene berührt, indem die verbandliche Selbstregulierung und die Verflechtung mit dem öffentlichen Sektor



chen Tenor, der auch die „Trägheit“ des lange bestehenden korporatistischen Systems hervorhebt, analysiert auch Olk (2001, S. 1921) die aktuelle Situation: „Die traditionellen Politiknetzwerke haben sich inzwischen für neue Akteure geöffnet, ohne aber die traditionsreiche Sonderposition der verbandlichen Wohlfahrtspflege völlig einzuebennen.“<sup>131</sup> Dies wird einerseits auf die besondere Passung der Verbände

---

neu definiert wird. Am Beispiel des Paritätischen konnte aufgezeigt werden, dass die Verhandlungen im Rahmen des Kontraktmanagements insbesondere das Selbstregulierungspotenzial des vergleichsweise lose vernetzten DPWV's stärkt und der Formalisierungs- und Verbandlichungsdruck auf seine Strukturen und die kleiner Initiativen ansteigt. Dadurch verändert sich der Status des Paritätischen als Dachverband in Richtung der klassischen Spitzenverbandsfunktionen, die innerhalb der anderen Verbände auch anzutreffen sind. Generell kommt Strünck (1995, S. 358) zu der Schlussfolgerung, dass die mit dem Kontraktmanagement intendierten Effizienzstrategien „je nach regionalem und politischem Kontext auf der Systemebene auch den herkömmlichen Wohlfahrtskorporatismus ‚modernisieren‘ und das Oligopol der Wohlfahrtsverbände trotz Kürzungspolitik stabilisieren können.“

- 131 Als ein hervorragendes Beispiel für eine solche Praxis kann etwa der aktuell geltende „Rahmenvertrag zur Sicherung von sozialen Diensten und Aufgaben zwischen der Landeshauptstadt Düsseldorf und den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege in Düsseldorf“ herangezogen werden. Dort wird in der Präambel u.a. festgehalten, dass sowohl die Stadt als auch die Freie Wohlfahrtspflege davon ausgehen, dass selbstbestimmte Hilfe für Bürgerinnen und Bürger am besten nach den Grundsätzen des bedingten Vorrangs der Freien Wohlfahrtspflege auf gemeinnütziger Grundlage gewährleistet werden kann. Die gegenseitigen Vorteile bzw. Verpflichtungen werden u.a. in § 3 des Rahmenvertrags formuliert. Dort heißt es wörtlich: „Zur Mitwirkung an der sozialen Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger fördert die Stadt Düsseldorf die Verbände der freien Wohlfahrtspflege durch einen Zuschuss zur sozialen Arbeit. Durch die institutionelle Förderung der Stadt Düsseldorf wird die Mitwirkung der Verbände ... beispielsweise in der Sozialplanung, der Jugendhilfe- oder Altenhilfeplanung, der Förderung und der Weiterbildung von Ehrenamtlichen, der Interessenvertretung von freiwilligen Initiativen, Organisationen und Verbänden, der Unterstützung der Selbsthilfearbeit oder der Sicherung der Trägervielfalt in der sozialen Arbeit anerkannt und unterstützt.“ Ein zweites Beispiel: Es zeigte sich nach einer – relativ kleinen – Umfrage zu den Vergütungsverhandlungen von Sozialstationen inner-

als überregional organisierte Akteure zu den im öffentlichen Interesse stehenden Ordnungsleistungen und andererseits auf die vergleichsweise gut entwickelte Ausstattung mit Einrichtungen, Diensten, qualifiziertem Personal und Sachverstand zurückgeführt. Mit anderen Worten: Die durch die Größe der Verbände ermöglichte Präsenz in den Arenen der Kommunikation und Abstimmung mit Politik sowie die fachlichen Potenziale auf den Ebenen oberhalb der konkreten Leistungserbringung sorgen für einen strukturellen Vorteil der Wohlfahrtsverbände auf der Anbieterseite, der mit Blick auf das Gesamtsystem der Gestaltung des Sozial- und Gesundheitswesens letztlich auch als eine Pfadabhängigkeit charakterisiert werden kann. Mit Blick auf die zusammengefassten Befunde formuliert etwa auch Manderscheid (2003, S. 86) in ähnlicher Weise: „Die Entwicklungen auf der Kostenträgerseite sind widersprüchlich und ungleichzeitig. Somit werden die verschiedensten Mischformen nebeneinander existieren: vom Markt bis zum Korporatismus.“<sup>132</sup>

---

halb der Caritas im Rahmen des Projekts „Branchenuntersuchung Sozialstationen“, an der sich 19 Diözesen beteiligt haben, beispielsweise, dass in den meisten Fällen eine so genannte „Liga-weite“ Verhandlung geführt wird. Etwa bei der Hälfte der Bundesländer, in denen sehr unterschiedliche Vergütungssystematiken und Leistungskataloge Anwendung finden, erfolgt dieses Verfahren unter Einbeziehung von privat-gewerblichen Anbietern (vgl. Deutscher Caritasverband 2003, S. 12ff. im Teil 5.1).

132 In einem analytischen Sinne lassen sich an dieser Stelle Bezüge zum Konzept des „Wohlfahrtspluralismus“ herstellen (vgl. u.a. Kap. 3.3). Dieses kann „als eine übergreifende Kategorie verstanden werden, innerhalb derer sich außer verschiedenen Trägern auch eine Vielzahl von Steuerungstypen mischen: Korporatismus und Wettbewerb, Selbstorganisation und staatliche Bereitstellung“ (Heinze/Strünck 1996, S. 298).

### 3 Die Erfassung der Besonderheiten und Widersprüche wohlfahrtsverbandlicher Strukturen und Rationalitäten

Nachdem im letzten Kapitel in erster Linie die grundlegenden Rahmenbedingungen des frei-gemeinnützigen Handelns im System der Freien Wohlfahrtspflege und der wohlfahrtsverbandlichen Struktur aus der Perspektive des (Neo-)Korporatismus-Ansatzes behandelt wurde, wird in den folgenden Ausführungen ein anderer theoretischer Ansatz gewählt und für Analysen zu den Wohlfahrtsverbänden genutzt. Aus der Perspektive der Dritte Sektor-Forschung sollen in diesem Kapitel insbesondere die strukturimmanenten Widersprüche dargestellt und letztlich mit dem Modell des „intermediären Raumes“ analytisch erfasst werden.<sup>1</sup>

Mit dem Konstrukt des Dritten Sektors ist eine bestimmte gesellschaftliche Sphäre – neben Markt und Staat – ins Blickfeld geraten, die lange Zeit kaum in systematischer Weise wahrgenommen und über die in der Vergangenheit hauptsächlich abseits der Debatten zu Erwerbsarbeit, Zivilgesellschaft und Wirtschaftswachstum diskutiert wurde. Der gesellschaftliche Bereich, in dem sich etwa Kirchen und Wohlfahrtsverbände, Entwicklungshilfe- und Umweltorganisationen,

---

1 Olk (1995, S. 99f.) fasst die Forschungsperspektive unter dem Etikett des „Dritten Sektors“ in der folgenden Weise zusammen: „Gegenstand der Forschung [zum Dritten Sektor *d.V.*] ist die Frage nach der spezifischen Handlungslogik, der Struktur und Funktion solcher Organisationen, die weder als gewerbliche Unternehmen noch als öffentliche (Sozial-)Bürokratien gelten können. Die systematische Absicht dieses Ansatzes besteht in der Klärung der Frage, ob es so etwas wie einen ‚dritten Modus‘ des Handelns mit eigener Motivation und Rationalitäten in Abgrenzung zum hoheitlichen Machthandeln und zum am egoistischen Nutzenkalkül orientierten kommerziellen Handeln gibt“. Eine Teilantwort auf diese zentrale Frage wird an späterer Stelle durch den systematisch-analytischen Einbau einer solidarischen Handlungsrationale in das entscheidungsrelevante Wertesystem von Nonprofit-Organisationen gegeben (vgl. Kap. 3.1.2).

Selbsthilfegruppen und Bürgerinitiativen oder Sport- und Kulturvereine betätigen, hat in der Öffentlichkeit, der Politik und der Forschung erst allmählich an Bedeutung gewonnen.<sup>2</sup> Dies hat seine Ursache vornehmlich darin, dass in der jüngsten Zeit mit dem Dritten Sektor insbesondere zumeist optimistische beschäftigungspolitische Überlegungen verbunden sind. Diese Hoffnung basiert auf mehreren – miteinander verwobenen und sich überlappenden – Vorstellungen, die mit dem Dritten Sektor (der Zukunft) verbunden werden. So wird der Dritte Sektor im Kontext arbeitsmarktpolitischer Debatten thematisiert als ...

1. Wirtschaftssektor, in dem neue gesellschaftliche Bedarfe eine weitere bzw. steigende Nachfrage nach Dienstleistungen hervorbringen (werden);
2. Reservoir latenter Erwerbsarbeit, in dem Übergänge von nicht-entgelteter zu entgelteter Arbeit stattfinden (werden);
3. gesellschaftliche Sphäre, in der sich neue Formen der Kooperationen, der Organisation(en) und der Vernetzung von bislang getrennten, separierten Strukturen und Leistungen bilden (werden);
4. Motor einer Entwicklung, die einen sukzessiven Gestaltwechsel der erwerbszentrierten Gesellschaft hin zu einer Zivil- oder Bürgergesellschaft vorsieht bzw. vorsehen wird.

Mit dieser nicht vollständigen Aufzählung der Funktionen, die dem Dritten Sektor zugeschrieben werden, wird bereits jetzt deutlich, dass dieser Begriff – je nach Kontext – multifunktional gebraucht wird. Diese Multifunktionalität ist einerseits als Schwäche (hinsichtlich Definition und Abgrenzung) zu bezeichnen, aber auch als Stärke zu charakterisieren, da die Komplexität des benannten Realphänomens nicht unverhältnismäßig reduziert wird. Da gerade in den letzten Jahren die

---

2 „Da gemeinnützige Organisationen von der amtlichen Statistik in der Bundesrepublik bislang nicht gesondert erfasst werden, ist wenig über den Nonprofit-Sektor bekannt. Dies gilt für die Gesamtzahl seiner Organisationen, wie auch für das ‚Innenleben‘ der Nonprofit-Organisationen. Ferner lassen sich erhebliche Erkenntnislücken sowohl im Hinblick auf die vielschichtige Leistungsbilanz als auch hinsichtlich der Beschäftigungspotenziale des Sektors wie auch hinsichtlich der Ressourcenschließung und des Personalmanagements seiner Organisationen feststellen“ (Priller/Zimmer 2000, S. 305).

Literatur und auch die Forschungen zum Dritten Sektor – oder vergleichbaren bzw. verwandten theoretischen Konstrukten – enorm zugenommen haben<sup>3</sup>, kann es hier nicht darum gehen, die vollständige Liste aller inhaltlichen Bezüge oder sämtliche Facetten der Dritte Sektor-Forschung nachzuzeichnen. Die Beschäftigung mit der Literatur stellt dementsprechend auch eine Auswahl von Themen, Autoren und Daten zum Dritten Sektor dar, die vor dem Hintergrund der zentralen Fragestellungen dieser Arbeit getroffen wurde.

Nach einer Darstellung der Wurzeln der Dritte Sektor-Forschung, dem konzeptionellen Bezug zu den klassischen Steuerungsmodi der Soziologie bzw. Politikwissenschaften und einer Auseinandersetzung mit dem Gegenstandsbereich des Dritten Sektors werden in einem ersten Zugang einige ausgewählte Besonderheiten des deutschen Sektors beschrieben (vgl. Kap. 3.1). Dabei schält sich ein bislang nicht entschärftes Spannungsverhältnis heraus, das sich ergibt zwischen der Notwendigkeit, Gemeinsames der Organisationen zur Plausibilisierung und Rechtfertigung des Sektors und seiner „Grenzen“ zu konstatieren, und der empirischen Tatsache einer vielschichtigen Heterogenität der Organisationen, die den analytischen und theoretischen Wert der Kategorie des Dritten Sektors immer wieder in Frage stellt. Dies wird auch in dem zweiten Teil deutlich, der die These vom „funktionalen Dilettantismus“ vorstellt und diskutiert, auf die insbesondere zur Charakterisierung der Wohlfahrtsverbände und zur Bestimmung ihrer Funktion(en) häufig zurückgegriffen wird (vgl. Kap. 3.2). Die an vielen Stellen deutlich werdende – strukturell verankerte – Widersprüchlichkeit in den Handlungsbezügen des Dritten Sektors bzw. der Wohlfahrtsverbände verweist auf das theoretische Modell des „intermediären Raums“, das als Weiterentwicklung des Dritte Sektor-Ansatzes abschließend beschrieben wird und sich in der Folge zur Analyse von Ökonomisierungsprozessen anbietet (vgl. Kap. 3.3).

---

3 Stellvertretend für die Literaturfülle zum Dritten Sektor seien hier einige neuere Angaben genannt, die die Dritte Sektor-Forschung – oder die Forschung unter ähnlichen Etiketten – durch empirisch fundierte Analysen bereichern: Anheier/Priller/Seibel/Zimmer (1998); Bellmann/Dathe/Kistler (2002); Betzelt/Bauer (2000); Birkhölzer/Kramer (2002); Bode/Graf (1999); Hallmann/Zimmer (2001); Salamon/Anheier (1999).

### 3.1 THEORIEANSÄTZE UND DATEN ZUM „DRITTEN SEKTOR“

Sektorenmodelle von Gesellschaft entsprechen einem Bedürfnis nach Ordnung bzw. Kategorisierung auf einer Makroebene. Allein mit dem Terminus Sektor verbindet sich noch keine Theorie. „Sicher ist nur, dass der Begriff irgend etwas oberhalb der Ebene der Organisation(en) ansprechen soll..., dass der ‚Sektor‘ eine analytische Kategorie bildet, in der bloße Klassifikationsabsicht und ein gerüttelt Maß an klassifikatorischer Willkür steckt“ (Ronge 1987, S. 50). Die ältesten, klassischen, vorwiegend ökonomischen Ansätze, die die Gesellschaft in voneinander unterscheidbare Sektoren unterteilen, basieren zumeist auf einem bisektoralen Modell, in dem sich Staat und Markt konträr gegenüberstehen.<sup>4</sup> Mit dem zunehmenden wissenschaftlichen Interesse an diesem Sektorenmodell und in der Nachfolge der sich anschließenden Analysen erwies sich dieses Konzept der Zweiteilung allerdings als zu unterkomplex. Dies lässt sich beispielsweise verdeutlichen, indem das organisatorische Spektrum zwischen den beiden Idealtypen der staatlichen und marktlichen Aufgabenerledigung in detaillierter Weise betrachtet wird.

Ein analytischer Blick auf den Staat und auf die Art und Weise der Erledigung öffentlicher Aufgaben zeigt, dass von einer hochgradig arbeitsteiligen, spezialisierten und pluralisierten Verwaltung und ebenfalls von einer Vielzahl von fast- und nicht-staatlichen Organisationen, von verwaltungsnahen und -fernen Trabanten des Verwaltungssystems ausgegangen werden muss. Klassifikationsbemühungen auf der Makroebene, die nach einem „Entweder-oder-Muster“ verfahren, bewegen sich in diesem Zusammenhang entsprechend auf einem unsicheren Gelände. Im Bereich der nicht-unmittelbaren Aufgabenerledigung durch Verwaltung selbst ist eine Fülle von unterschiedlichen Organisationen anzutreffen, deren Sektor-Zuordnung nicht unumstritten ist. Trotz dieser Schwierigkeit und obwohl selbst die Terminologie bzw. die Definitionen der nicht immer streng voneinander abgrenzbaren Organisationstypen nicht einheitlich ausfällt, bietet Schuppert eine

---

4 Entsprechend zu diesem dichotomischen Bild von Gesellschaft standen den beobachtbaren Phänomenen der Veränderungen nur zwei alternative Prozesse zur Identifikation gegenüber, nämlich entweder Verstaatlichung oder Privatisierung (vgl. Ronge 1987, S. 36).

auf breite Übereinstimmung stoßende Klassifizierung dieses weiten und unübersichtlichen Feldes zwischen dem staatlichen und dem marktlichen Pol an, wobei jede Kategorie auf der Grundlage verschiedener Merkmale wiederum weiter differenziert werden kann (vgl. Schuppert 1989, S. 50ff.). Er unterscheidet:

- Quasi Non-Governmental Organizations (Quangos) bzw. Paragovernment Organizations (PGO's);
- Non-Governmental Organizations (NGO's);
- Nonprofit-Organizations (NPO's);
- Voluntary Associations und
- verschiedene Typen der Selbstorganisation.

Das grundlegende Sortierungsschema orientiert sich bei diesem Systematisierungsvorschlag an einem gedanklichen Kontinuum, das sich zwischen den Endpunkten „rein privat“ und „staatsunmittelbare Verwaltung“ herausbildet. In diesem Spektrum erscheinen die Unterschiede von Organisationen graduell, sind die Übergänge zwischen den oben beschriebenen Kategorien fließend, was eine punktuelle Einordnung tatsächlich vorhandener Organisationen in einem Kontinuum erleichtert (vgl. Abb. 4). Alle sich in diesem Kontinuum befindlichen Organisationen sind dann durch ein Mehr oder Weniger entweder an staatlichen oder privaten Elementen zu definieren. In der Folge dieses Sortierungsschemas wird allerdings der analytische Wert der Kategorisierung relativiert und dementsprechend eine Unterscheidung und eine Zuordnung von möglicherweise typischen Handlungs- und Steuerungsmodi erschwert (vgl. Schuppert 1989, S. 56f.).

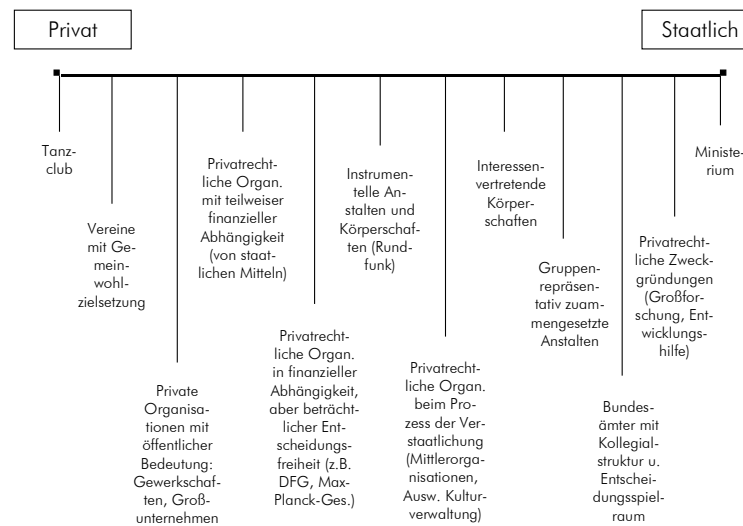
Schupperts Hauptvorwurf gegen die Entgegensetzung von Staat und Markt und gegen die damit verbundene Vorstellung, dass bei Versagen eine Kompensation durch den jeweils anderen Pol stattfindet, besagt, dass in dieser idealtypischen Dichotomie der „organisierte Mensch“ keinen Platz findet.<sup>5</sup> „In der Realität aber ist es offenbar ge-

---

5 Die einführende Positionierung von Organisationen bzw. Organisationstypen auf diesem zweipoligen Kontinuum wird an späterer Stelle (vgl. Kap. 3.3) in zweifacher Weise erweitert bzw. verändert: Einerseits wird die deskriptive Grundlage dieses Sortierungsrasters durch eine analytische ersetzt, andererseits eine weitere – dritte – Dimension in das Modell integriert.

rade die Funktion bestimmter Organisationen zwischen Markt und Staat, ein kombiniert auftretendes Versagen zu kompensieren und Dienstleistungen zu erbringen, die von Staat zu bürokratisch und vom Markt zu teuer angeboten werden“ (Schuppert 1989, S. 57). Zwischen Markt und Staat<sup>6</sup> existiert also etwas Drittes, das heute als so genannter „Dritter Sektor“ begrifflich gefasst wird.

Abb. 4: Das organisatorische Spektrum zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben



Quelle: Schuppert (1989); eigene Darstellung

6 Das sich in dieser Gegenüberstellung von Markt und Staat, die durch die Rede vom Dritten Sektor nicht aufgehoben, sondern lediglich in ein erweitertes Modell eingepasst wird, bereits eine Inkonsistenz verbirgt, darauf hat u.a. Ronge (1988, S. 117ff.) hingewiesen. Eine Berücksichtigung institutioneller Bereiche (oder gesellschaftlicher Sphären oder Sektoren) würde zu der Verwendung der Begriffe „Wirtschaft“ und „Staat“ führen, während ein Rückgriff auf Prinzipien der Handlungskoordination eher die Begriffe „Markt“ und „Plan“ nahelegt.



### 3.1.1 *Die Wurzeln und Definitionsansätze des Dritten Sektors*

Der Begriff „Dritter Sektor“ hat sich als Sammelbegriff für eine Zone zwischen Staat und privaten gewinnorientierten Unternehmen in den 1970er-Jahren entwickelt.<sup>7</sup> Bis dahin war über die Aktivitäten und Funktionsweisen von denjenigen Organisationsformen jenseits von Markt und staatlicher Verwaltung, die zumeist auch synonym als „Nonprofit-Organisationen“ bezeichnet werden<sup>8</sup>, wenig bekannt. Mit der Einführung der Kategorie des Dritten Sektors wurde nichts Neues in der Gesellschaft benannt. „Behauptet (bzw. wissenschaftlich verfolgt) wird [damit lediglich *d. V.*] ein veränderter Aggregatzustand (wenn diese Redeweise erlaubt ist) von etwas schon Vorhandenem“ (Ronge 1988, S. 117).<sup>9</sup>

---

7 Für die Bundesrepublik sehen Anheier/Salomon (1992) vier Themenkomplexe – nämlich Gemeinnützigkeit, Gemeinwirtschaft, Vereins- und Verbandwesen und Organisationen ohne Erwerbszweck –, die aufgrund von bestimmten juristischen und politischen Traditionen im Zentrum der Forschungsbemühungen standen bzw. stehen. Der Bedeutungsgehalt dieser Themenkomplexe kommt dem nahe, was international unter dem Etikett „Dritte Sektor-Forschung“ benannt wird. In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre wurde dieser Sektor und die darin „aufgehobenen“ Organisationen auch in der Bundesrepublik zunehmend als Forschungsgegenstand entdeckt. Unter dem Titel „Der Dritte Sektor Zwischen Markt und Staat“ fand 1987 in Kassel ein erster wissenschaftlicher Kongress zu diesem Themenkomplex statt (vgl. u.a. Reichard 1998a; Reese 1987).

8 Mit Blick auf den eben vorgestellten Kategorisierungsversuch des Zwischenbereichs zwischen den Polen Markt bzw. Wirtschaft und Staat oder hinsichtlich der – an späterer Stelle erläuterten – Definitionsansätze zum „Dritten Sektor“ erscheint diese sehr häufig vorgenommene Gleichsetzung mit dem Begriff der „Nonprofit-Organisationen“ als Verkürzung. Dennoch werden – in der Nachfolge des üblichen Gebrauchs in der Fachliteratur – auch im weiteren Verlauf dieser Arbeit die Differenzen dieser beiden Ausdrücke/Konzepte vernachlässigt.

9 Ronge (1988, S. 117) verknüpft diesen Gedanken mit einer „modernen Assoziation“, er schreibt: „Die nach Systemifizierung der Gesellschaft residuale Habermas’sche ‚Lebenswelt‘ wird daraufhin betrachtet, ob sie sich ihrerseits zu einem System entwickelt oder zu entwickeln vermag“ (vgl. Kap. 1.3).

Die Anfänge der wissenschaftlichen Beschäftigung mit den Nonprofit-Organisationen sieht Zimmer in den USA, die ihre Begründung einerseits in der politischen Wende zu Beginn der 1970er-Jahre hatten, wo mit der verstärkten Kritik an der Staatstätigkeit Forderungen nach einem Abbau des „Wohlfahrtsstaats“ und nach einer Realisierung neoliberaler Konzepte aufkamen. Andererseits wurde etwa zur gleichen Zeit – aufgrund sich verschlechternder Kontextbedingungen durch massive staatliche Regulierungen – eine Bestandsaufnahme dieser gesellschaftlichen Sphäre mit vorwiegend kulturhistorischem Ursprung durch die Nonprofit-Organisationen selbst veranlasst. Beide Impulse führten dazu, dass sich eine Nonprofit-Forschung entwickelte, die als Reaktion auf eine Verengung gesellschaftspolitischer Perspektiven, und zwar auf entweder einseitig markt- oder aber staatsförmige Steuerung verstanden werden kann (vgl. Schüller/ Strasmann 1989; Zimmer 1997, S. 79).

Zimmer sieht drei Säulen des „interdisziplinären Unternehmens“ Nonprofit-Forschung, die an den wissenschaftstheoretischen Positionen der an diesem Forschungsfeld beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen orientiert sind. Sie unterscheidet, ...

- die soziologisch-orientierte Forschung, die sich schwerpunktmäßig mit „Voluntary Action“ (freiwilliger Mitarbeit, ehrenamtlichem Engagement und bürgerschaftlich-zivilgesellschaftlicher Partizipation) befasst;
- die politikwissenschaftliche Richtung, die im Wesentlichen der verwaltungswissenschaftlichen Policy-Forschung zuzurechnen ist und die Nonprofit-Organisation hauptsächlich als Akteure betrachtet, wobei die Phase der Implementierung im Zentrum des Interesses steht und
- die ökonomische Richtung, die die Nonprofit-Organisationen vorrangig in ihrer Qualität als gemeinnützige Unternehmen und als soziale Dienstleister thematisiert (vgl. Zimmer 1997, S. 72ff.).

Trotz oder gerade aufgrund dieser vielfältigen Perspektiven und Ansätze bleibt resümierend festzustellen, dass das Konzept des „Dritten Sektors“ in der Fachliteratur nicht einheitlich definiert wird und von einer allgemein anerkannten Dritte Sektor-Theorie keine Rede sein kann. „Es gibt immer noch viele, zu viele hypothetische Erklärungs-

ansätze, aber keine wissenschaftlich überzeugende Theorie.... Der ‚Dritte Sektor‘ als ein äußerst heterogener Gegenstand sperrt sich gegen eine begriffliche und definatorische – im Interesse der Theoriebildung als notwendig erachtete – Systematik“ (Bauer 2003a, S. 1 und 4).<sup>10</sup>

Mit dem „Dritten Sektor“ wurde ein makroperspektivisches Modell eingeführt, das „eine Entdifferenzierung der hochgradig differenzierten Forschungslandschaft“ (Zimmer 1996, S. 84) verfolgte. Der „Dritte Sektor“ wurde als neue Kategorie eingeführt, in dem sich all diejenigen Organisationen wiederfinden, die sich weder mit dem Sektor Staat noch mit dem Sektor Markt kategorisieren lassen und von diesen abgegrenzt werden können. So erscheinen diese Gebilde aus dem Blickwinkel des Marktes als „Nonprofit“-Organisationen, deren Zweck nicht in dem Erzielen eines Gewinnes liegt. Aus der Perspektive des Staates erscheinen diese Gebilde als „Nongovernmental“-Organisationen (oder als „Voluntary-Nonprofit“-Organisationen oder als Teil eines „Independent-Sector“), die nicht auf der Grundlage von gesetzlicher Verpflichtung tätig sind, sondern auf freiwilliger Basis handeln.

Damit liegt dem Dritten Sektor einerseits eine Negativdefinition zugrunde, die in den Grenzbereichen zu den zwei anderen Sektoren durchaus eine Menge von strittigen Fragen aufwirft (vgl. u.a. Heitzmann 2001, S. 37ff.). Andererseits deutet der Bezug auf die strukturellen Differenzen zur Erwerbswirtschaft bzw. zum Staatssektor darauf hin, dass sich in diesem weiteren, dritten Sektor etwas Eigenständiges, Besonderes bzw. Abgrenzbares sammelt, für das sich – positiv formulierbare – gemeinsame Merkmale und/oder Eigenschaften angeben lassen. Daher ist vor allem mit Blick auf die gesellschaftliche Funktion des Nonprofit-Sektors versucht worden, positiv formulierte Aspekte und Merkmale hervorzuheben.<sup>11</sup> Konstatiert wird – wie oben bereits

---

10 Etwas zurückhaltender, aber in ähnlicher Weise formuliert beispielsweise auch Arnold (2000, S. 54) für den „ökonomischen Strang“: „Natürlich ist eine geschlossene ‚ökonomische Theorie‘ von Nonprofit-Organisationen noch ein forschungsstrategische Fernziel.“

11 Abhilfe kann an dieser Stelle auch ein der Wirtschaftswissenschaft entstammender Begriff schaffen, der des „bedarfswirtschaftlichen Betriebes“, der als Synonym zum Ausdruck Nonprofit-Organisation verwandt

angedeutet – beispielsweise, dass die Organisationen, die diesen Dritten Sektor ausmachen, typische Schwächen des Marktes und typische Schwächen des Staates kompensieren, für die der jeweils andere Sektor ebenfalls keine Lösung anzubieten vermag (vgl. Zimmer 1996, S. 174ff.). „Allgemein lässt sich sagen, dass marktgesteuerte Dienstleistungsträger dazu neigen, langfristige Problemlagen zu vernachlässigen, während staatliche oder kommunale Dienstleistungsträger dazu neigen, Differenzierungserfordernisse im Dienstleistungsangebot zu vernachlässigen. Gerade für die Bereitstellung langfristiger und differenzierter Dienstleistungsangebote sind die freigemeinnützigen Träger daher prädestiniert“ (Seibel 1994b, S. 18).

Mit diesen Hinweisen auf die immanente Negativdefinition und die Versuche einer positiv formulierten Bestimmung des Dritten Sektors ist ein grundsätzliches Dilemma angesprochen. Auf der einen Seite musste die Existenz eines dritten Sektors neben den beforschten und in ihrer Eigenständigkeit nicht in Frage gestellten Sektoren Markt und

---

wird, allerdings bisher kaum die angesprochenen Konnotationen besitzt. Während Bezeichnungen, die auf die Kategorie des Dritten Sektors zurückgreifen, also eine Negativdefinition in sich tragen, formuliert die aus der Betriebswirtschaft entstammende Bezeichnung der Bedarfswirtschaft eine positiv formulierbare Abgrenzung zu anderen Betriebs- bzw. Organisationsformen (vgl. Witt/Seufert/Emberger 1996, S. 419). Als primärer Unternehmenszweck für diesen Typ von Betrieben wird die Befriedigung von Güter- und Dienstleistungsbedarfen der Abnehmer angenommen (vgl. Finis Siegler 1997, S. 38ff.). Zu den bedarfswirtschaftlichen Betrieben zählt ein breites Spektrum von Betriebstypen, von Genossenschaften über private Familienhaushalte und Verbände bis zu öffentlichen Dienstunternehmen. Witt/Seufert/Emberger (1996, S. 416ff.) kennzeichnen sieben Typen von bedarfswirtschaftlichen Betrieben, die nach unterschiedlichen Merkmalen (Trägerschaft, Finanzierung, Mitgliedschaft und z.T. Organisationsform) kategorisiert werden. Danach sind Verbände sowohl private als auch öffentliche Betriebe mit unbestimmten Mitgliedern, deren Bestand durch generelle Entgelte sichergestellt wird. Zu den Verbänden im engeren Sinn, die sowohl freiwillige Mitgliedschaft als auch eine demokratische Struktur aufweisen, zählen u.a. Arbeitgeberorganisationen, Wirtschaftsfachverbände, Gewerkschaften, Wohlfahrts- oder Sportverbände. Daneben existieren die Verbände im weiteren Sinne, wie Kammern, Sozialversicherungen oder Kirchen, für die die beiden genannten Merkmale nicht oder nur eingeschränkt gelten.

Staat begründet werden. Wenn die Rede vom Dritten Sektor Plausibilität beanspruchen möchte, dann muss mindestens ein gemeinsames Unterscheidungsmerkmal zu den anderen Sektoren existieren, welches bei allen Organisationen auszumachen ist. Wenn also der dritte Sektor eine sinnvolle Ergänzung des überholten bzw. modifizierten Ausgangsmodells sein soll, dann hat sich dessen theoretische Bestimmung vornehmlich auf das Gemeinsame, Übergreifende zu beziehen und vernachlässigt prinzipiell die Unterschiede. „Je allgemeiner der Institutionenbezug der Forschung, um so verallgemeinerungsfähiger und – bezogen auf den Dritten Sektor als ein institutionenübergreifendes Phänomen – theoriefähig sind die Ergebnisse“ (Seibel 1994a, S. 33). Auf der anderen Seite wurde schon frühzeitig in Frage gestellt, ob das Hinzufügen eines dritten Pols – bzw., unter Hinzuziehung des gesellschaftlichen Teilsystems private Haushalte, eines vierten Typs<sup>12</sup> – der vorzufindenden Komplexität gerecht werden kann. Das Dilemma besteht also darin, entweder in den Grenzen der Theoriebildung abstrakte Generalisierungen vorzunehmen oder – konsequent weitergedacht – außerhalb des theoretischen Rahmens eines Dritten Sektors Differenzierung zuzulassen.

Nach Seibel hat die Einführung des Begriffes „Dritter Sektor“ sowohl normative als auch forschungspragmatische Wurzeln. So wird dieser Sektor als Alternative zum privatwirtschaftlichen und öffentlichen Sektor verstanden, deren Akteure weder durch Profitstreben noch Bürokratisierungserscheinungen charakterisiert werden können, sondern im Gegenteil die Vorteile der anderen Sektoren – Flexibilität und Effizienz, Berechenbarkeit und öffentliche Kontrollierbarkeit – in sich vereinen. Andererseits erscheint der „Dritte Sektor“ als „plastische Formel zur Mobilisierung von wissenschaftlichem und vor allem politischem Interesse für einen Typus von Organisationen, der durch die Dominanz von Markt und Staat eher ein Schattendasein führt“ (Seibel

---

12 Neben den bislang zur Abgrenzung des Dritten Sektors genannten notwendigen beiden Sektoren (Markt und Staat) wird häufig auf einen weiteren Pol bzw. eine weitere – vierte – gesellschaftliche Sphäre verwiesen, von der sich der Dritte Sektor unterscheidet: die Sphäre der Gemeinschaft, des Haushalts bzw. der familiären Strukturen. In den nachfolgenden Kapiteln zum Ansatz des „intermediären Bereich“ wird auch auf diesen Pol näher eingegangen.

1990, S. 181). Weiterhin weisen die forschungspragmatischen Wurzeln auf einen „Realitätsverlust“ der in der theoretischen Diskussion zentralen bzw. reinen Idealtypen Markt und Staat. „Immer mehr ‚unreine‘ und schließlich gänzlich atypische, wissenschaftlich nicht mehr verortbare Realphänomene tauchten auf“ (Ronge 1987, S. 42f.), die – wie einleitend geschildert – erst durch einen neuen Begriff wieder kategorisierbar wurden.

In der Literatur sind implizit oder explizit Abgrenzungskriterien für den „Dritten Sektor“ vorhanden. Zur positiven Abgrenzung dieses Sektors bzw. seiner Organisationen bieten sich mindestens drei Merkmalstypen an, die gewissermaßen eine je spezifische Perspektive zur definitorischen Bestimmung in den Vordergrund stellen: Neben Merkmalen, die letztlich auf formale Kennzeichen der Organisationen rekurrieren (z.B. hinsichtlich der Art und Weise der Gewinnausschüttung und der Unternehmensform, des Grades der Autonomie von staatlichen Entscheidungen oder des institutionellen Aufbaus) oder Merkmalen, denen eine bestimmte gesellschaftliche Funktion (Kompensation von Markt- und Staatsversagen – wie oben kurz erläutert) zugeschrieben wird, werden vor allem solche Merkmale des Dritten Sektors hervorgehoben, die auf Handlungslogiken und Steuerungsmechanismen Bezug nehmen (vgl. u.a. Heitzmann 2001). Mit anderen Worten: Einerseits werden institutionell-morphologische Merkmale herangezogen, andererseits wird auf besondere Handlungsergebnisse bzw. Funktionen oder auf unterschiedliche Handlungslogiken Bezug genommen. Dabei sind mit jedem Ansatz etliche Kritikpunkte verknüpft:

1. Die institutionell-morphologischen Merkmale beruhen auf plausiblen phänomenologischen Beschreibungen, die allerdings vornehmlich auf Negationen beruhen, nämlich all die Organisationen zusammenfassen, die nicht zweifelsfrei den Bereichen der privaten Unternehmen oder der öffentlichen Behörden zuzuordnen sind. Die entscheidende Frage, inwieweit es sich bei den betreffenden Organisationen um einen besonderen institutionellen Typus mit signifikanten Unterscheidungsmerkmalen zu den ausgeschlossenen Organisationen handelt, wird jedoch nicht beantwortet. Eine mögliche positive Bestimmung der sich in diesem Sektor befindlichen Organisationen kann nur eine Addition von Typen

sein, die ein breites Spektrum verschiedener Typen repräsentieren, denen in der Gesamtheit kein brauchbares gemeinsames Merkmal zugeschrieben werden kann. Es entsteht somit ein Erklärungsdilemma und für Seibel stellt diese Lücke die „Achillesferse“ der theoretischen Rechtfertigung dieses Ansatzes dar (vgl. Seibel 1990).

2. Weiterhin existieren ökonomische und politikwissenschaftliche Begründungen der Existenz des Dritten Sektors. Diese setzen weniger am Handlungsmodus, sondern vielmehr am Handlungsergebnis (also an der Allokationsleistung oder der politischen Funktion) an. Der Dritte Sektor erbringt besondere Leistungen, die Markt, Staat oder private Haushalte nicht oder nur unter bestimmten Umständen zu erbringen in der Lage sind. Vielfach wird in diesem Zusammenhang die Plausibilität der Hypothesen und die Zuverlässigkeit der Funktionsbeschreibungen kritisiert. Die Existenz eines dritten Sektors lässt sich z.B. nicht aus dem Nachweis von Markt- oder Staatsversagen allein begründen, denn der jeweils andere Sektor könnte evtl. einspringen.
3. In der neueren Diskussion wird versucht, Handlungslogiken als konstitutive Merkmale der gesellschaftlichen Sektoren zu benennen, wobei dem Dritten Sektor andere Logiken als norm- und zweckrationale zugeschrieben werden. „Unterstellt wird, dass die interne Handlungskoordination von Dritte-Sektor-Organisationen in signifikanter Weise von den Mechanismen des Wettbewerbs über Produktqualität und Preis und den Mechanismen staatlicher Steuerung über Parlamentsgesetz und Behördenhierarchie abweicht“ (Seibel 1990, S. 183). Es ist allerdings nicht hinreichend begründet, warum die Eigenständigkeit solcher Handlungslogiken (wie Altruismus, Solidarität oder Clan-Bildung) im Dritten Sektor eine besondere Rolle spielen soll. So werden von der Organisationssoziologie schon seit langem informelle Entscheidungsstrukturen, Gruppenkonsense oder Alltagsideologien als Handlungsmuster in Industrieunternehmen beschrieben und in Anspruch genommen.

Nach Seibel (1990) fehlt insgesamt eine überzeugende theoretische Begründung für den besonderen institutionellen „Aggregatzustand“, wie er mit der Formel des Dritten Sektors umschrieben werden soll.

Dennoch scheint in diesem Kontext die Bestimmung der Besonderheiten des Dritten Sektors über die Handlungslogiken und Steuerungsmechanismen zwar das theoretisch anspruchsvollste Konzept, aber auch derjenige Ansatz zu sein, dem die größte Erklärungskraft zugesprochen werden kann.<sup>13</sup> Wenn im Kern der sektoralen Besonderheiten spezifische Logiken und Mechanismen wirksam sind, dann erscheinen die formalen Kennzeichen der Organisationen – bzw. die institutionell-morphologischen Merkmale oder die strukturell-operationalen Kennzeichen (vgl. Anheier/Salamon 1992) – als abhängige Faktoren bzw. als Ausdrucksformen dieser Spezifika. Auch die Bestimmung unterschiedlicher Funktionen der gesellschaftlichen Sektoren – etwa hinsichtlich der jeweiligen Optionen zur Bedarfsbefriedigung oder ihrer strukturellen Versagensmomente – ist letztlich mit verschiedenen Mechanismen der Koordinierung, Verflechtung und Steuerung und deren partikularen Stärken und Schwächen verbunden.

### 3.1.2 *Bezüge des Dritten Sektors zu den „klassischen Steuerungsmodi“*

Aufbauend auf diesem Erklärungsansatz, der die Steuerungsmodi in den Vordergrund stellt, lassen sich etliche Bezüge zu älteren und neueren sozialwissenschaftlichen Analysen herstellen, die um die klassische Frage kreisen, wie ein geordnetes Zusammenwirken von

---

13 Da Grundzüge und Grundlagen dieses Ansatzes zusätzlich in den nachfolgenden und z.T. vorstehenden Kapiteln näher erläutert, ausgeführt und erweitert werden bzw. wurden, kann an dieser Stelle auf eine detaillierte Beschreibung verzichtet werden (vgl. Kap. 3.1.2). Obwohl hier auf die zwei weiteren erwähnten Varianten nicht näher eingegangen wird, werden einzelne Facetten dieser Ansätze doch in anderen thematischen Zusammenhängen in ausführlicher Weise beschrieben – etwa bei der Erläuterung der Grundstrukturen des deutschen Wohlfahrtsstaats (vgl. Kap. 2.1) oder der These vom „funktionalen Dilettantismus“, mit der eine besondere Facette einer eher funktionalen Sichtweise dargestellt wird (vgl. Kap. 3.2). Zu einer ausführlichen Darstellung der unterschiedlichen Erklärungsansätze bzw. Perspektiven für den Dritten Sektor und den entsprechenden Literaturangaben vgl. u.a. Badelt (1997); Finis Siegler (2001, S. 4ff.); Heimerl (1995, S. 51ff.); Heitzmann (2001, S. 42ff.); Nährlich (1998, S. 58ff.); Nowotny (1997, S. 103ff.); Seibel (1994, S. 23ff.).



Individuen, Gruppen und/oder Kollektiven verstanden werden kann. In der Literatur findet sich eine Fülle von Erklärungsansätzen, die zumeist mit Gegenüberstellungen von Idealtypen bzw. Grundmustern operieren (vgl. dazu die Übersicht in Schneider/Kenis 1996).<sup>14</sup> Zu dem oben dargestellten Verständnis des Dritten Sektors passen insbesondere diejenigen Modelle, die neben dem „Markt“ bzw. „Wettbewerb“<sup>15</sup> und dem „Staat“ – bzw. zumeist synonym der „Hierarchie“ oder der „Organisation“<sup>16</sup> – einen oder zwei weitere basale Mechanismen sozialer Koordination differenzieren. Neben den idealtypischen Polen Markt und Staat ist hier vor allem von „Solidarität“ (vgl. Kaufmann 1984), „Gemeinschaft“ (vgl. Evers/Olk 1996) oder dem „verbandlichen Modell“ die Rede.<sup>17</sup> Diese Steuerungs- bzw. Koordinationsfor-

- 
- 14 Zu detaillierten Gegenüberstellungen von Teilbereichen aus dem Spektrum der Idealtypen vgl. u.a. Finis Siegler (1997, S. 42ff.); Gotsch (1987); Liebig (2001, S. 65ff.); Wex (1998, S. 264ff.); Willke (1995, S. 85ff.).
- 15 Der Mechanismus des Marktes zeichnet sich – idealtypisch – dadurch aus, das „strikt nutzenorientierte Akteurmotive, rational kalkulierte Wahlentscheidungen und ‚vollständige‘ Verträge sowie die Bedingung des jederzeit freien Zu- und Austritts“ (Wiesenthal 2000, S. 46) angenommen werden (vgl. Kap. 1.2).
- 16 In der hierarchisch verfassten Sphäre des Staates basiert Koordination auf Autorität sowie Zwang und funktioniert nach prozeduralen/bürokratischen Regeln, die auch positive oder negative Sanktion einschließen.
- 17 In einer weiteren Variante bzw. Ausformulierung wird dieser theoretische Ansatz verbunden mit den aktuellen sozialpolitischen Diskursen und führt zu einer idealtypischen Aufteilung der Wohlfahrtsproduktion in vier Sektoren bzw. institutionelle Bereiche, die jeweils spezifische Rationalitäten und zentrale normative Gütekriterien verfolgen und somit besondere Stärken und Schwächen aufzuweisen haben. Streeck/Schmitter sind der Meinung, dass in entwickelten kapitalistischen Industriegesellschaften eine vierte institutionelle Grundlage von Ordnung existiert, die mehr ist als eine bloß vorübergehende und zweckgebundene Mischung der drei anderen, und die dauerhaft und eigenständig dazu beiträgt, dass das Verhalten kollektiver Akteure aneinander angepasst und berechenbar ist. Diese vierte Quelle sozialer Ordnung ist der Verband oder die Assoziation und deren leitendes Interaktions- und Allokationsprinzip die organisatorische Konzertierung, d.h. die ausgehandelte gegenseitige Abstimmung. Evers/Olk benennen diesen vierten Sektor der Wohlfahrtsproduk-

men sind als Idealtypen zu verstehen.<sup>18</sup> Es hat sich heute die Meinung durchgesetzt, dass sie kaum in Reinform anzutreffen sind. „Alle beobachtbaren Sozialformen scheinen unter dem Dach des jeweils ‚führenden‘ Prinzips auch die übrigen Prinzipien zu beheimaten“ (Wiesenthal 2000, S. 45).

Der innere Zusammenhang dieser Steuerungsmechanismen wird heute weniger mit dem Modell eines Nullsummenspiels beschrieben, sondern eher als ein Modell, in dem auch von gleichzeitig stimulierenden Prozessen ausgegangen werden muss (vgl. Lemke/Krasmann/Bröckling 2000, S. 25f.). Nach Offe (2002, S. 71f.) stehen die drei Steuerungsprinzipien, die drei Komponenten sozialer Ordnung – Staat, Markt und Gemeinschaft – in einer prekären Beziehung zueinander, d.h. sie sind aufeinander angewiesen, weil ihr jeweiliges Funktionieren das Funktionieren der anderen beiden zur Voraussetzung hat. Den drei klassischen Idealtypen der Handlungskoordination, die bislang eindeutig im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit standen (vgl. Evers/Olk 1996, S. 22), wird zumeist jeweils ein gesellschaftlicher Bereich, ein Sektor, zugeordnet. Der Dritte Sektor erscheint in diesem Modell vielfach als „intermediärer Bereich“, in dem eine besondere Kombination der Handlungslogiken und eine eigentümliche Vermischung der Wertbezüge stattfinden.

Aufbauend auf dieser Feststellung bietet sich zur weiteren Analyse des Dritten Sektors eine Perspektive an, die davon ausgeht, dass in dieser gesellschaftlichen Sphäre eine komplexe Vermittlungsstruktur unterschiedlicher Handlungslogiken anzutreffen ist – sei es unter teilweiser „Führung“ einer „verbandlichen Steuerung“ (vgl. Streeck/Schmitter 1996) oder als Mixtur der drei klassischen Mechanismen

---

tion mit dem Ausdruck „Zivilgesellschaft“, dessen zentrales Prinzip der Handlungskoordination „Verhandlung“ darstellen soll (vgl. Evers/Olk 1996, S. 22ff.; Streeck/Schmitter 1996).

18 Diese im weiteren Verlauf der Arbeit als „reine“ Formen der Steuerung bzw. Prinzipien der sozialen Handlungskoordination bezeichneten Typen bilden zwar den Kernbereich der in diesem Kontext identifizierten und analysierten Typen ab; unter bestimmten Perspektiven sind sie allerdings zu ergänzen – etwa um die Formen der „Allianzen“ oder des „Netzwerks“ sowie beispielsweise um die Typen „Professionalität“ oder „Konfessionalität“ (vgl. u.a. Lipp 1982; Powell 1996; Schmitter 1996).

Markt, Staat und Gemeinschaft, die in einem sogenannten „intermediären Bereich“ wirksam wird (vgl. Evers 1990; Effinger 1993a). Hier wird auch vielfach im Kontext von Koordination und Steuerung auf das Konstrukt des Netzwerkes (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2000b; Kenis/Schneider 1996) oder im Zusammenhang des wohlfahrtsstaatlichen Diskurses auf die Vorstellung eines „welfare mix“ (vgl. u.a. Evers 1991a; b) bzw. eines „Wohlfahrtspluralismus“ (vgl. u.a. Evers/Olk 1996) rekurriert.

Da in den vorstehenden Kapiteln vielfach auf zwei der hier genannten Steuerungsmodi erläuternd und diskursiv Bezug genommen wurde (vgl. vor allem zur marktlichen Steuerung Kap. 1.2; zu den staatlichen Prinzipien und Medien Kap. 2.1) und somit die zur theoretischen Begründung des Dritten Sektors relevanten Phänomene des „Markt- und Staatsversagens“ bereits behandelt wurden, soll hier kurz – gewissermaßen in Exkursform – auf den dritten Pol der „Gemeinschaft“ und insbesondere auf den dazu gehörenden Steuerungsmechanismus „Solidarität“ eingegangen werden.<sup>19</sup> Da die Auseinandersetzung mit diesen klassischen Steuerungsmodi die Basis für den an späterer Stelle vorzustellenden Ansatz des „intermediären Raums“ (vgl. Kap. 3.4) abgibt, füllen diese Ausführungen eine noch vorhandene Lücke. Dabei soll zuerst auf die unterschiedlichen Ansätze und Bedeutungen im Zusammenhang des Begriffes Solidarität eingegangen werden (vgl. Abschnitt a), um anschließend aus der Gegenüberstellung von zwei Solidaritätstypen – der informellen und der inszenierten Solidarität – ein

---

19 Nach Kaufmann (1984) ist „Solidarität“ vielfach als ein reiner Typus zur Erklärung von Steuerungsleistungen betrachtet worden, der neben den beiden anderen Prinzipien – Markt und hierarchische Organisation – steht und diese ergänzt. Die beiden „älteren“ Steuerungsprinzipien sind nach seiner Ansicht nicht ausreichend, um alle typischen Formen des Zusammenwirkens von Akteuren zu erklären. Kaufmann sieht vor allem drei Klassen sozialer Phänomene, deren Existenz nicht mit einem Rückbezug auf einer der beiden Steuerungsformen alleine verstanden werden können: 1. Die Anerkennung bestehender Ordnungen (Legitimitätsglaube, nicht-vertragliche Elemente des Vertrages, Moralität, Konsensbildung); 2. augenscheinlich altruistische Verhaltensweisen (Systeme einer erweiterten Reziprozität) und 3. kollektivorientiertes Verhalten (partielle Identität von Eigen- und Kollektivinteresse).

für die Weiterarbeit hinreichendes Verständnis dieses besonderen Bezugswerts zu gewinnen (vgl. Abschnitt b).

*a) Zum Verständnis des Bezugswertes „Solidarität“*

Zur Erklärung und begrifflichen Fassung menschlicher Koordination und gesellschaftlichen Handelns bedarf es neben den marktlichen und staatlichen Integrationsformen eines weiteren Typs, einer weiteren gesellschaftlichen Sphäre. Die Sphäre der Gemeinschaft bzw. des Haushalts wird durch eher diffus-affektive Beziehungsformen reproduziert, die sich an verschiedene Formen der Verpflichtung koppeln, Vertrauen und Erwartungssicherheiten schaffen sowie die Erwartung der zeitlichen Stabilität in sich tragen. Freundschaftlich, verwandtschaftlich oder moralisch geprägte Beziehungsmuster führen zumeist zu relativ beständigen Strukturen, die sich durch Reziprozitätserwartungen auszeichnen und auf diese Weise eine exklusive Teilhabe fortschreiben, die in systematischer Weise die Realisierung von Freiheitswerten unterlaufen.<sup>20</sup> Ebenso sind dieser Sphäre solidarische und altruistische (Selbst-)Verpflichtungen zuzurechnen, die Hilfe und Unterstützung eher im Rahmen von „erwartungslosen bzw. -armen“ Leistungssettings hervorbringen (vgl. u.a. Richter 2002, S. 90). Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand „Wohlfahrtsverband“ ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Regulation durch den Bezugswert der Solidarität von Interesse.

Die Wurzel des Begriffs „Solidarität“ liegt in dem lateinischen Wort „solidus“, was soviel wie „fest, haltbar oder zuverlässig“ bedeutet und fand über die französische Sprache Eingang in den deutschen Sprachraum. Der moderne Sinn des Wortes dürfte zunächst im Rahmen des römischen Rechts in der Rechtsfigur der Solidarhaftung entstanden sein, die ein bestimmtes Verhältnis von Schuldner untereinander charakterisiert und derzufolge mehrere Schuldner gemeinsam in gegenseitiger Verpflichtung für die ganze Schuld haften (vgl. u.a. Bayertz

---

20 „Da solche Gemeinschaften auf partikularistischen und affektiv-diffusen Beziehungsmustern gründen, bauen sie Barrieren zwischen ‚Innen‘ und ‚Außen‘ auf; sie sind daher ... ungeeignet, Werte der Gleichheit und der universalistischen Teilhabe zu verwirklichen“ (Evers/Olk 1996, S. 25f.).

1998a, S. 11; Kaufmann 1984, S. 163; Schmelter 1991, S. 7ff.).<sup>21</sup> Solidarität erscheint heute als ein Begriff, der in ganz unterschiedlichen semantischen Zusammenhängen zu finden ist und sich leicht in normativ-politische Argumentationsmuster einpasst. Entsprechend stellt Mückenberger (1996, S. 495) fest: „Zu keiner Zeit wahrscheinlich dürfte es so viel Ungewissheit über den Inhalt des Begriffes Solidarität gegeben haben wie heute.“ Dementsprechend sind die Versuche, den Terminus zu definieren und seine inhaltlichen Dimensionen zu bestimmen, sehr vielfältig.<sup>22</sup>

---

21 „Die historische Wurzel des Begriffes lässt sich präzise aufsuchen, nämlich im klassischen römischen Recht. Die damaligen Juristen entwickelten den Gedanken eines von ‚Solidarität‘ bestimmten Rechtsverhältnisses zwischen mehreren Menschen; man spricht in Verbindung damit auch von ‚Solidarhaftung‘. Es handelt sich um ein ‚Gesamtschuldverhältnis‘ ... In Bezug auf die betreffende Schuldverpflichtung kann sich keiner zu Lasten des anderen distanzieren oder sich nur zu einem bestimmten Anteil betroffen fühlen. Mag es sonst die Unterscheidung von ‚mein‘ und ‚dein‘ geben – da, wo eine Solidarschuld besteht, gibt es für jeden einzelnen der Schuldner nur das volle Inanspruchgenommensein“ (Thiemi 1996, S. 16f.). Zur Verwendung und (Um-)Deutung dieses Begriffes im 19. Jahrhundert vgl. u.a. Metz (1998).

22 Eine eher flüchtige Rezeption der gegenwärtigen Literatur zum Thema Solidarität zeigt, dass das solidarische Verhalten in unserer modernen Gesellschaft zum Aussterben verdammt zu sein scheint, weil Tugenden bzw. Werte wie Altruismus, Wohltätigkeit oder Nächstenliebe einem anonymen, materialistischen, hedonistischen und formalisierten Lebensstil zum Opfer fallen. Insbesondere wird behauptet, dass sich die innere Verbundenheit der Menschen, ihre Mitmenschlichkeit und die gemeinschaftliche Orientierung früherer Gesellschaftsformationen im Modernisierungsprozess auflöst; dass durch die Installierung marktlicher Verfahrensweisen in alle Lebensbereiche und der entsprechenden Generalisierung der Logik der Marktkalküle solidarische Potenziale im Verschwinden begriffen sind, da auf Märkten amoralische und antisolidarische Interaktionsmuster vorherrschen und dass durch die Ausdehnung der staatlichen Eingriffe und der administrativen Programme ein paternalistischer Zwangsapparat an die Stelle zwischenmenschlicher Solidarität tritt (vgl. Prisching 1992, S. 267ff.). Mückenberger (1996, S. 497) fasst seine vergleichbare Gesellschaftsanalyse folgendermaßen zusammen: „Ohne Frage: unsere Gesellschaften treiben auf eine Situation zu, in der ihr inneres

- So plädiert etwa Prisching (1992) für ein weites Verständnis von Solidarität, das entsprechend dem umgangssprachlichen Gebrauch dieses Begriffes viele Facetten umfasst, die in ihrer Gesamtheit und Breite nicht unter ein sozialwissenschaftliches Verständnis subsumiert werden können. Entsprechend dieser umfassenden Definition sind sowohl in marktformigen als auch in staatlich-administrativen Strukturen Typen von Solidarität anzutreffen, ohne die die Existenz dieser Strukturen nicht denkbar wäre. Bestimmte

---

Band, ihre Kohäsion, nicht mehr durch eine selbstverständliche traditionelle Solidarität gewährleistet wird.“ Einem solchen Gesellschaftsbild entsprechend wird Solidarität an anderen Stellen mit einem stark normativen Aspekt auf gesellschaftliche Bewegungen bzw. Gruppierungen gemünzt, deren Programmatik schon lange Solidarität als zentralen Bezugspunkt vereinnahmt. Dort ist Solidarität vor allem auf den Lebenszusammenhang von abhängig Beschäftigten bezogen und beinhaltet eine nicht wegzudenkende gesellschaftsverändernde, visionäre Komponente (vgl. u.a. Lange 1988). Schon früh wurde Solidarität in der Arbeiterbewegung zu einem politischen Kampfbegriff umgemünzt und erscheint als eine neue Art sozialer Ordnungsvorstellung, obgleich ihre Wortführer in der Theorie der Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert sie als Rückbesinnung auf das allgemein Menschliche in deutlicher Stoßrichtung gegen die bürgerliche Gesellschaft und die sie stabilisierende Moral und Staatsgewalt verstanden haben (vgl. u.a. Weisser 1978). Damit ist nach Hondrich/Koch-Arzberger (1992, S. 10ff.) bereits in der Entstehungsgeschichte dieses Begriffes eine deutliche Ambivalenz angelegt: Einerseits deutet Solidarität auf etwas, das Neuerung, Veränderung in sich trägt, andererseits ist dies gleichzeitig ein Rückgriff auf Vergangenes. Dieser Bezug auf Zustände und Strukturen der Vergangenheit mündet vielfach in einer „sozialromantischen Verklärung“ des Begriffes. „Die Kultur bzw. Semantik der Arbeiterbewegung verband Solidarität eher mit der Morgenröte einer neuen Zeit als mit der wechselseitigen Unterstützung in praktischen Belangen des alltäglichen Lebens. Sicherlich hat eine solche Semantik durchaus ihre Berechtigung, sie bindet und sichert dort Würde, wo unwürdige Lebensbedingungen schwer zu ertragen sind. Allerdings verschleiert diese Semantik den pragmatischen Kern von Solidarität, der als funktionales Äquivalent älterer Formen unterstützender Vergemeinschaftung gelten kann, und erleichtert moderne Anschlussdiskurse, in denen ein idealisiertes Verständnis von Solidarität als Kritik an der heutigen ‚unsolidarischen‘ Gesellschaft aufgegriffen wird“ (Sander 1999, S. 6).

Formen der Solidarität bilden einerseits die unhinterfragten notwendigen Rahmenbedingungen dieser Koordinationsmechanismen und andererseits enthalten die faktischen Ausformungen dieser Strukturen solidarische Potenziale.

- Entgegen diesem weiten Begriffsverständnis favorisieren Hon-drich/Koch-Arzberger (1992, S. 9) ein eher enges Verständnis von Solidarität. Sie fassen Solidarität nicht als Synonym für alle Ausprägungen von sozialen Bindekräften, sondern ausschließlich als „eine spezifische Art sozialer Bindungen, historisch jüngeren Datums, ständig neu herausgefordert und neu im Entstehen begriffen.“ Soziale Bindungen stellen für sie kollektive Lösungen verschiedenster Überlebensprobleme dar, die im Gegensatz zu individuellen Lösungen variationsreicher sein können.<sup>23</sup> „Erst mit fortschreitender Vergesellschaftung differenzieren sich Regelsysteme aus, die sich gegeneinander profilieren und soziale Bindungen von eigener, unverwechselbarer Identität hervorbringen“ (ebd., S. 10). Erst mit Tendenzen der Vergesellschaftung, die an die Stelle außerordentlich starker sozialer Kontrolle und gewaltsam aufrechterhaltener Über- und Unterordnung treten und innerhalb derer sich das Gemisch von gemeinschaftlichen Zwängen auflöst, können sich die Voraussetzungen für Solidarität herausbilden und werden u.a. verwandtschaftliche, familiale, kriegerische, ökonomische, politische, rechtliche Bindungen unterscheidbar.<sup>24</sup> Dementsprechend

---

23 Für ursprüngliche Entwicklungsstufen der Gesellschaft sind soziale Bindungen als Konglomerat aus Zwangsregelungen und Willkür, Gefühlen und Vorteilserwägungen, Austauschbeziehungen und Bestärkung von Ähnlichkeiten vorzustellen.

24 Auf dem Fundament eines vergleichbaren Verständnisses formuliert Sander (1999, S. 4) die These: „So wie sich enge, gefühlsbetonte Sozialbeziehungen erst unter dem Standard anonymisierter Beziehungsmuster entwickeln konnten, sozusagen als Luxus der Moderne, so lässt sich auch eine moderne Form von Solidarität als Folgeform abnehmender traditioneller Lebensformen der Gemeinschaftlichkeit und der sozialen Nähe verstehen. Soziale Distanz schafft erst die Voraussetzungen, damit Menschen in besonderen Situationen solidarisch handeln können – obgleich das paradox erscheinen mag.“ Eine solche moderne Ausprägung solidarischen Handelns kann tendenziell auf den starken und zeitlich stabilen Motivationsfaktor der wechselseitigen lebenspraktischen Abhängigkeits-

wird (moderne) Solidarität als ein spezifischer Typ sozialer Regelungen, als ein zeitgebundener sozialer Tatbestand verstanden, der als Antwort auf die Probleme der Industrialisierung mit Beginn des 19. Jahrhunderts in der heutigen Bedeutung entstanden ist (vgl. u.a. Sander 1999).

Auf dieses vergleichsweise eher enge Verständnis von Solidarität, das hier in der Abgrenzung bzw. im Kontrast zu den Steuerungsprinzipien des Marktes und des Staates Profil gewinnt, soll hier weiter Bezug genommen werden.<sup>25</sup> Demnach ist solidarisches Handeln ein Handeln auf der Grundlage eines generellen Prinzips der Mitmenschlichkeit, das sich auf bestimmte Personen oder Gruppen begrenzt, zu denen in wechselseitiger Verbundenheit ein großes Fundament von gleichen oder als gleich empfundenen Interessen- oder Lebenslagen besteht. Auf diesem relativ großen Fundament von Übereinstimmung und Konformität bedarf es allerdings Differenzen und Differenzierungen, damit Solidarität praktisch wird. Es ist ein Spezifikum von Solidarität, dass eine Nicht-Gleichheit innerhalb einer Gleichheit existieren muss, die das Gefühl der Gleichgerichtetheit von Interessen und Zielen und eine besondere Verbundenheit umschließt.

Solidarität bezieht sich entsprechend auf ein „Gefühl der Zusammengehörigkeit zwischen Personen, die, trotz Differenzen, ihre Interessenlage und Ziele als gleich verstehen, aber ungleich beeinträchtigt sehen, woraus der Anspruch bzw. die freiwillige Verpflichtung einseitiger Unterstützung erwächst, gekoppelt mit dem Anspruch auf bzw. der Verpflichtung zur Unterstützung von der anderen Seite, sofern die

---

verhältnisse verzichten. „Moderne Gesellschaften koppeln die Lebenssituation der Einzelnen immer stärker an Funktionssysteme, ersetzen soziale Subsidiarität und verwandeln darüber die traditionell auf Wechselseitigkeit angelegte Solidarität in eine eindimensionale Variante des spontanen Hilfegebens, ohne damit eine längerfristige Beziehung und Verantwortung zu übernehmen“ (ebd., S. 7).

- 25 „Im Unterschied zu Marktbeziehungen vermag die Solidarität sich von der unmittelbaren Gegenseitigkeit marktbezogener Tauschvorgänge zu lösen und diese durch latente, sachlich, zeitlich wie sozial gedehnte Reziprozitäten zu ersetzen. Im Unterschied zu hierarchischer Organisation ermöglicht Solidarität spontane, freiwillige Kooperation ohne größere Transaktionskosten“ (Gabriel/Helth/Strohmeier 1997, S. 14).



Situation sich verkehrt... Solidarität ist Verbundenheit durch latente Reziprozität“ (Hondrich/Koch-Arzberger 1992, S. 14).<sup>26</sup> Mit einigen Einschränkungen korrespondiert diese Herleitung des Begriffsverständnisses mit den klassischen Ausführungen von Durkheim, der idealtypisch zwischen „mechanischer“ und „organischer“ Solidarität trennt.<sup>27</sup> Aus der Analyse dieser Unterscheidung entwickelt Kaufmann

- 
- 26 Damit wird Solidarität von ähnlichen anderen, prinzipiell gleichberechtigten Arten sozialer Bindung differenziert – wie Toleranz, Liebe oder Brüderlichkeit. Auf diese Weise werden diejenigen sozialen Bindungskräfte ausgegrenzt, die ausschließlich auf die kleine Gruppe und kurze Handlungsketten sowie auf starke soziale Kontrolle zurückgreifen. Solidarität bezieht sich danach auf eine Verbundenheit, die sich durch latente Reziprozitätserwartungen stabilisiert und die bereits das Ergebnis des Wandels der sozialen Bindekräfte darstellt. Dementsprechend „ist es unzulässig, aus der anscheinend unaufhaltsamen Tendenz, die Wählbarkeit und Kündbarkeit sozialer Beziehungen zu erhöhen, einen säkularen Trend zur Schwächung sozialer Bindekräfte abzuleiten... [Dennoch bleibt Solidarität] „ein vergängliches Band, immer davon bedroht, sich im Inneren in andere Arten sozialer Beziehungen, insbesondere Hierarchien und Marktbeziehungen, zu verwandeln und in neue Konflikte umzuschlagen.“ (Hondrich/Koch-Arzberger 1992, S. 21; S. 24).
- 27 Diese beiden Zentralbegriffe verschiedener Formen der sozialen Integration in segmentär bzw. arbeitsteilig organisierten Gesellschaften deuten auf den historischen Prozess des Bewusstwerdens der menschlichen Individualität und werfen die Frage nach dem Zusammenhang von gesellschaftlicher Differenzierung und Integration auf (vgl. u.a. Thome 1998). In Gesellschaften mit segmentärer Struktur, in denen eine relative Isolierung und Autarkie der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen bzw. Gemeinschaften vorherrscht, in denen die Mitglieder denselben Werten, den gleichen Empfindungen bzw. Wahrnehmungsschemata und der selben Religion anhängen, ist eine Solidarität durch Ähnlichkeit bzw. Gleichheit anzutreffen, die Durkheim in einer physikalischen Analogie als „mechanische Solidarität“ kennzeichnet. Die einzelnen Menschen, die sich in einem relativ kleinen und überschaubaren Kreis bekannter Personen bewegen, sind somit nur bedingt als Individuen mit eigenen Interessen anzusprechen, da die lebensprägenden, tradierten Normen ihren Ursprung in der Gruppe haben. Dieser Ausgangspunkt für Durkheims Analyse, in dem die individuelle Persönlichkeit und die kollektive eine Einheit bilden, verändert sich im Zeitablauf auf mehreren Ebenen. „Die Rationalisierung der Weltbilder geht mit einer Verallgemeinerung von Moral- und

(1984, S. 167ff.) verschiedene Merkmale, die zur Erklärung von modernen Solidaritätsformen, d.h. von solidarischer Steuerung in funktional-differenzierten Gesellschaften, herangezogen werden können (vgl. ebenso Gabriel/Herlth/Strohmeier 1997, S. 14f.):

- Im Regelfall kann von einer grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft der Individuen ausgegangen werden, da individuelle Interessen aufgrund von Gefühlen der Gemeinsamkeit oder sozialen Kontrollen zugunsten übergeordneter Gesichtspunkte in den Hintergrund treten.
- Eine spontane Handlungskoordination ist dann erwartbar, wenn zwei Grundvoraussetzungen gegeben sind – nämlich gemeinsame Interessen und eine gemeinsame Situationsdefinition.
- Als Resultat und Ausdruck von Erfolgskontrollen für solidarisches Verhalten ist die Zuweisung oder der Entzug von sozialer Anerkennung und Achtung, einschließlich der Erfüllung bzw. Verweigerung von Reziprozitätspflichten zu betrachten.
- Für solidarische Steuerung ist das Bewusstsein oder das Gefühl der Zusammengehörigkeit eine notwendige Bedingung.

---

Rechtsnormen und mit der fortschreitenden Individualisierung der Einzelnen Hand in Hand“ (Habermas 1985a, S. 127). Dieser ursprüngliche Zustand, der durch das Vorhandensein eines stark ausgeprägten Kollektivbewusstseins charakterisiert werden kann, wird durch die gesellschaftliche Arbeitsteilung in fortschreitendem Maße aufgelöst. An die Stelle des überholten Integrationsprinzips, das allerdings nur zurückgedrängt wird und nicht ganz verschwindet, tritt zunehmend ein neuartiges, das Durkheim – diesmal einer biologischen Analogie folgend – als so genannte „organische Solidarität“ bezeichnet. Die nunmehr auf unterschiedliche Leistungen spezialisierten Individuen geraten in ein Verhältnis der wechselseitigen Abhängigkeit, die durch neue institutionelle Regelungen ein über den Vertrag hinausgehendes Fundament erhalten. Die kohärente Einheit, die sich aus der Differenzierung ergibt, wird von Durkheim mit den Organen des menschlichen Körpers verglichen, die einzeln aufgrund eigener Funktionen lebensnotwendig sind und gleichzeitig in einem hochgradigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen (vgl. u.a. Aron 1979, S. 19ff; Hauck 1984, S. 92ff.; Kaufmann 1984, S. 164ff.; Schimank 1996).

- Die Wahrscheinlichkeit für solidarisches Handeln steigt mit der tatsächlichen bzw. angenommenen Überschaubarkeit der gesellschaftlichen Situation, d.h. solidarische Steuerung ist i.d.R. an relativ kurze Handlungsketten bzw. interpersonelle Beziehungen gebunden. Der Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft (Tönnies) als zwei unterschiedliche Vergesellschaftungsweisen folgend, erscheint die kleine Gruppe bzw. die partikulare Gemeinschaft mit gemeinsamen Lebensbedingungen, Überzeugungen und Werten<sup>28</sup> als der „natürliche Ort der Solidarität“ (vgl. Prisching 1992, S. 270).

*b) Informelle und inszenierte Solidarität*

Mit Blick auf die heutige Situation ist vor allem der letzte Punkt von Wichtigkeit. Denn die Möglichkeit dieses Typs einer face-to-face-Solidarität schwindet mit zunehmender Größe und Modernisierung einer Gesellschaft. Im Vergleich zu der oben beschriebenen gemeinschaftlichen Ordnung nimmt die Relevanz des je individuellen Handelns für das Kollektiv ebenso ab wie die Möglichkeiten der Kontrolle und Sanktionierung. Weiterhin erhöhen sich die Risiken der Kooperation, da sich die Probleme der Verhaltenssicherung verschärfen.<sup>29</sup> Mit

---

28 „In diesem Bezug auf partikulare Gemeinschaften liegt eine wichtige Differenz zu anderen Grundbegriffen der ethisch-politischen Sprache wie Freiheit, Gleichheit und vor allem Gerechtigkeit. Während diese universell sind und einen neutralen Standpunkt voraussetzen, impliziert ‚Solidarität‘ eine von Gefühlen der Verbundenheit getragene Parteilichkeit. Darin scheint einerseits die Stärke dieses Begriffs zu liegen, denn die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft ist für viele Menschen eine wichtige Quelle ihrer Identität und ein wichtiges Motiv ihres moralischen Handelns; andererseits aber auch seine Problematik“ (Bayertz 1998, S. 49f.).

29 „Die Freisetzung aus den lebensweltlichen Bindungen der Herkunftsmilieus, der Verlust der ehemals wegweisenden und kollektiv abgesicherten Geländer der Lebensführung bei gleichzeitiger Ausweitung individueller Gestaltungsmöglichkeiten, das nicht mehr entwirrbare Neben- und Ineinander erfolgs- und verständigungsorientierter Handlungsmuster lassen das soziale Handeln, die naturwüchsigen Gesellungsformen und Beziehungen in hohem Maße ungewissheitsbelastet und riskant werden“ (Rauschenbach 1994, S. 89).

diesen Prozessen schwindet der Boden für den Solidaritätstyp, der auf den individuell-utilitaristischen Kalkülen und auf nicht-formalisierten Beziehungen der Menschen gründet.

Als Reflex auf die Größe des Kollektivs, der zunehmenden Bedeutung von „inszenierten Gemeinschaften“<sup>30</sup> oder des Fortschreitens des Individualisierungsprozesses (vgl. u.a. Beck 1986; Gabriel/Herlth/Strohmeier 1997, S. 16ff.; Pankoke 1995b, S. 123f.) müssen bestimmte Ausprägungen der Solidarität transformiert werden, da eine langfristige bloße Ausweitung der traditionellen Verhaltensmuster auf größere soziale Einheiten nicht gelingen kann.<sup>31</sup> „Dann muss die Solidarität ‚umgebaut‘ werden; die solidarische Gemeinschaftshilfe wird durch eine rationalistisch-organisierte Form ersetzt“ (Prisching 1992, S. 272; vgl. Kap. 2.1.2). Vor dem Fortschreiten des Modernisierungsprozesses verändert Solidarität in Teilen gewissermaßen seinen „Aggregatzustand“ und wird in wohlfahrtsstaatlich abgedeckten Bereichen der Lebensrisiken zunehmend in die Sphäre staatlicher Logiken überführt. Damit ist ein Übergang von der „informellen“ zur „inszenierten“ Solidarität (vgl. Rauschenbach 1994) angesprochen, in dessen Verlauf Solidarität und Gemeinschaft sich aus ihrem „natürlichen Ort“ der kleinen Gruppe lösen und vermehrt sozialstaatlich und tendenziell nationalstaatlich hergestellt und abgesichert werden (müssen).

Dennoch bleibt auch vor dem Hintergrund wohlfahrtsstaatlicher Strukturen – als Gegenüber von marktlicher und staatlicher Steuerung – ein Kernbereich der Solidarität zu identifizieren, in dem eher spontane, personenbezogene Kooperation bzw. Hilfestellung seinen Ausdruck findet, die sich an gemeinsam geteilten Wertorientierungen und

---

30 In Abgrenzung zu lebensweltlichen, gewissermaßen naturwüchsigen und privaten Beziehungsmustern basieren inszenierte Gemeinschaften auf hergestellten und einen bestimmten Zeitraum überdauernden Sozialkontakten, sofern ihr Zustandekommen – zumindest anfänglich – als Folge eines Zweckes zu interpretieren ist (wie z.B. bei einer Schulklasse) (vgl. Rauschenbach 1994, S. 107).

31 In einigen aktuellen Formen der Entgrenzung der Bezugsgrößen – in geographischer Hinsicht („Dritte-Welt“-Bewegung) und in temporärer Hinsicht (Umweltbewegung) – sieht Sachße (1997) eine Überforderung der Solidarität und vermutet eher eine steigende Desorientierung als ein Gelingen einer neuen, universalistischen Solidaritätsform.

Situationsdefinitionen orientiert. Mit anderen Worten: Jenseits einer staatlich inszenierten „Solidargemeinschaft“, in die in der Regel alle Bürger eines Staates auf dem legitimatorischen Fundament einer angenommenen gemeinsamen Geschichte, Sprache, Kultur etc. eingeschlossen sind<sup>32</sup>, existiert in der gemeinschaftlichen Sphäre ein solidarisches Handeln, „das bestimmte Formen des helfenden, unterstützenden, kooperativen Verhaltens beinhaltet und auf einer subjektiv akzeptierten Verpflichtung oder einem Wertideal beruht“ (Thome 1998, S. 219).

### 3.1.3 *Der Gegenstandsbereich des deutschen Dritten Sektors*

Mit der eher einführenden Herleitung der theoretischen Perspektive auf den Dritten Sektor und der Beschäftigung mit der Bestimmung des solidarischen Typs der Handlungskoordination liegt nun ein Teilfundament zur weiteren Untersuchung des wohlfahrtsverbandlichen Handelns vor. Doch bevor die eher abstrakte Analyseperspektive in den Kapiteln 3.2 und 3.3 wieder aufgenommen wird, sollen nachfolgend einige Ansätze und Befunde der empirischen Forschung zum Dritten Sektor dargestellt werden. Diese konzentrieren sich einerseits auf die Definition des Gegenstandsbereichs und andererseits auf die Frage der Besonderheiten von Nonprofit-Organisationen – insbesondere hinsichtlich der dort Beschäftigten.

Aufgrund einer vornehmlich institutionellen Betrachtungsweise, die neben den institutionell-morphologischen Merkmalen allerdings ebenfalls Aspekte anderer Abgrenzungslogiken anspricht, bestimmt Reichard fünf Merkmale, die er sowohl für eine Charakterisierung von

---

32 „Moderne Staaten haben über ihre klassische Funktion der Gewährleistung von Sicherheit hinausreichende Aufgaben der Daseinsfürsorge übernommen, darunter auch solche, die sich auf die materielle Wohlfahrt jener Individuen beziehen, die vorübergehend oder dauerhaft gehindert sind, für sich selbst zu sorgen. Legitimiert wurde und werden solche sozialstaatlichen Leistungen häufig durch Berufung auf den Begriff der Solidarität.... Sozialstaatliche Solidarität ist ... ein Spezialfall jener ‚Solidarität‘, welche die Bürger eines Staates, die Mitglieder einer Gesellschaft oder die Angehörigen einer Nation miteinander verbindet“ (Bayertz 1998a, S. 34).

Organisationen des Dritten Sektors als auch für eine interne Differenzierung benutzt. Für diese Menge von Organisationen gilt, dass ...

1. die Organisationen hinreichend Autonomie von externen Einflüssen besitzen (Autonomie);
2. keine Ausrichtung auf Gewinnerzielung vorherrscht, sondern die Organisationen auf die Erreichung bestimmter Sachziele gerichtet sind, die auf einem erkennbaren öffentlichen Interesse basieren (Sachzieldominanz);
3. eine Betonung von relativ informalen, mitgliedschaftlichen Strukturen vorhanden ist, die die Freiwilligkeit bzw. Ehrenamtlichkeit des größeren Teils ihrer Mitglieder voraussetzt (Informalität);
4. dem solidarischen Handeln gegenüber den Mitgliedern und Klienten im Vergleich zu bürokratischem oder marktlichem Verhalten der Vorzug gegeben wird (Solidarität) und
5. das Handeln in einem direkten, reziproken Austauschverhältnis zu den Abnehmern und nicht indirekt über einen anonymen Markt erfolgt (Direktaustausch) (vgl. Reichard 1988a; b).

Reichard schlägt vor, dass alle diejenigen Organisationen zum Dritten Sektor zu rechnen seien, „bei denen die erwähnten Merkmalsausprägungen überwiegend zu beobachten sind. Institutionen des Dritten Sektors sind also demnach – zusammengefasst und idealtypisch formuliert – (teil-)autonome Nonprofit-Organisationen mit eher informalen, mitgliedschaftlichen, voluntaristischen Strukturen, einer deutlichen Solidarität und direkten, reziproken Tauschbeziehungen (vgl. Reichard 1988b, S. 364). Auf der Grundlage der fünf beschriebenen Merkmale gewinnt Reichard eine interne Differenzierung des Dritten Sektors bzw. vier verschiedene „Organisationskluster“, die jeweils unterschiedliche Strukturen bzw. Eigenschaften aufweisen (vgl. Tab. 5). Diesem Definitionsvorschlag des Dritten Sektors liegt ein vergleichsweise weites Verständnis zu Grunde, welches insbesondere hinsichtlich der staatlichen Sphäre eine eher „offene Grenze“ besitzt.<sup>33</sup> Dies

---

33 Neben diesem Definitionsvorschlag bzw. dem Versuch, den Gegenstandsbereich des Dritten Sektors zu bestimmen und zu differenzieren, existieren etliche andere Konzepte, die zumeist deutliche Parallelen zu dem vorgestellten, andererseits aber auch z.T. nicht zu vernachlässigende

hat u.a. zu Folge, dass in den relativ „staatsfernen“ Typen durchaus heterogenen Organisationen die gleichen Merkmale unterstellt werden. So sind nach dieser Kategorisierung beispielsweise die Wohlfahrtsverbände und der ADAC Organisationen gleichen Typs, obwohl z.B. hinsichtlich der Art und Weise der praktischen Umsetzung des geteilten Merkmals der Gemeinnützigkeit erhebliche Unterschiede existieren. Obwohl also in diesem Modell zur internen Strukturierung des Sektors ein relativ komplexer Weg beschritten wurde, scheint diese Komplexität nicht auszureichen.

Tab. 5: Organisationstypen im Dritten Sektor

Merkmale Typen	Auto- nomie	Sach- ziel- domi- nanz	Infor- malität	Soli- darität	Direkt- tausch
Verselbständigte öffentliche Einrichtungen (Hochschule, Rundfunkanstalten, Sozialversicherungen ....)	+	+	-	-	+
Staatsergänzende Einrichtungen (Deutsche Forschungsgemeinschaft, Goetheinstitut, TÜV ....)	+	+	-	-	+
Konventionelle gemeinnützige Einrichtungen (Wohlfahrtsverbände, ADAC, Genossenschaften ....)	+	+	0	+	+
Alternative Einrichtungen (Selbsthilfegruppen, Alternativbetriebe ....)	+	+	+	+	+

*Erläuterung: + deutlich ausgeprägt; 0 undeutlich erkennbar; - nicht ausgeprägt*

*Quelle: Reichard (1988b); eigene Darstellung*

Differenzen aufweisen. Zu diesen – hier nicht vorgestellten – konkurrierenden Ansätzen vgl. u.a. die Übersichten in Putschert (2002); Schüler/Strasmann (1989) oder Wex (1998).

Ein engerer Gegenstandsbereich, der in seiner Definition des Dritten Sektors allerdings deutliche Parallelen zu diesem besitzt, ist in dem so genannten Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project zu finden.<sup>34</sup> Auch hier sind für die Abgrenzung der gesellschaftlichen Sektoren voneinander vor allem bestimmte Merkmale der Organisationen ausschlaggebend. Es werden alle die Organisationen dem Dritten Sektor zugerechnet, „die formell strukturiert, organisatorisch unabhängig vom Staat und nicht gewinnorientiert sind, eigenständig verwaltet werden sowie keine Zwangsverbände darstellen“ (Priller/Zimmer/Anheier 1999, S. 13).<sup>35</sup> Im Detail sind damit fünf Kriterien zur Identifizierung von Organisationen des Dritten Sektors angesprochen (vgl. Anheier u.a. 1998). Diese Organisationen sind ...

---

34 Das bislang in zwei Projektphasen (1990-1995 bzw. 1995-1999) verlaufende „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ stellt einen internationalen und interdisziplinären Forschungsverbund dar, der auf Basis vergleichender, systematischer Erhebungen in europäischen sowie außereuropäischen Ländern jeweils Umfang, Struktur, Finanzierung und regionale Bedeutung des Dritten Sektors unter Berücksichtigung nationaler historischer, rechtlicher und politischer Hintergründe analysierte (vgl. Anheier u.a. 1998, S. 13ff.; Priller/Zimmer 2001b; Priller/Zimmer/Anheier 1999, S. 12f.).

35 Für Deutschland sind damit typischerweise die folgenden Organisationstypen eingeschlossen: eingetragene Vereine bzw. die von diesen betriebenen Einrichtungen, gemeinnützige Vereine, Geselligkeitsvereine, Stiftungen (Förder- und operative Stiftungen), Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, freie Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen, gemeinnützige GmbHs und ähnliche Gesellschaftsformen, genossenschaftliche Organisationen ohne Erwerbszweck, Wirtschafts- und Berufsverbände und Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen, Umweltschutzgruppen sowie staatsbürgerliche Vereinigungen. Ausgeschlossen sind demnach die folgenden Organisations- und Institutionsformen: erwerbswirtschaftliche Unternehmen, öffentliche Unternehmen und Anstalten, Regiebetriebe der öffentlichen Hand, erwerbswirtschaftliche Produktions- und Verbrauchergenossenschaften, Organisationsformen auf Gegenseitigkeit (Versicherungen u.ä.), politische Parteien sowie reine Kirchenverwaltungen, Glaubensgemeinschaften und Kulte.



- formal strukturiert bzw. institutionalisiert, was bedeutet, dass informell oder spontan gebildete Gruppen nicht berücksichtigt werden;
- privat bzw. organisatorisch unabhängig vom Staat, d.h. sie sind nicht Teil der Hoheitsverwaltung und in ihrer Grundstruktur private Organisationen;
- nicht gewinnorientiert, was bedeutet, dass evtl. Gewinne/Überschüsse nicht an Mitglieder/Eigner/Teilhaber ausgeschüttet, sondern dem organisatorischen Sachziel entsprechend (re-)investiert werden;
- selbstverwaltet, d.h. sie sind mit eigenen Entscheidungsorganen ausgestattet und keiner direkten externen Kontrolle unterworfen;
- freiwillig, d.h. sie operieren zu gewissen Anteilen auf der Basis freiwilliger Leistungen/Beteiligung (Spenden und/oder unbezahlte ehrenamtliche Mitarbeit) und stellen keine Zwangsverbände dar.

Obwohl auch dieser eher deskriptive Zugang über eine „strukturell-operationale“ Definition die Frage nach den Organisationsspezifika bzw. den einheitlichen Besonderheiten des Dritten Sektors nicht abschließend beantworten kann (vgl. u.a. Nährlich 1998, S. 60ff.), ist er als derjenige Definitionsansatz zu bezeichnen, auf den in der Fachliteratur am häufigsten Bezug genommen wird. Dies liegt vor allem darin begründet, dass auf der Grundlage dieser Definition einerseits für den deutschen Dritten Sektor Daten zu zwei Erhebungszeitpunkten (1990 und 1995) vorliegen und andererseits diese Analysen für Deutschland in ein umfassendes internationales Projekt eingebunden waren, so dass auch – in bescheidenem Rahmen – Ländervergleiche möglich gemacht werden.

Neben der oben beschriebenen Grundsatzkritik an dem Konzept des Dritten Sektors, die auf die – unterstellten, aber nicht hinreichend zu begründenden – Besonderheiten der Organisationen, Steuerungsmechanismen oder Funktionen im Sektorenvergleich rekurriert<sup>36</sup>, wird

---

36 So bemerkt beispielsweise Schuppert, dass in dem Dritten Sektor äußerst heterogene Organisationstypen kategorial erfasst werden, denen kein einheitliches Funktionsprinzip und/oder Steuerungsmodus unterstellt werden kann. Er nennt zur Veranschaulichung zwei mögliche extrem unterschiedliche Beispiele, die Anonymen Alkoholiker und den Bundesver-

ebenfalls häufig kritisch auf die – bereits mehrfach betonte – Heterogenität des Sektors verwiesen. Anheier definiert den Nonprofit-Sektor und bestimmt die Definitionsprobleme in ähnlicher Weise. Er erkennt mit Blick auf die institutionellen Gegebenheiten dieses Sektors etliche Abgrenzungsprobleme: „Auf Grund ihrer Heterogenität können Struktur, Verhalten und Finanzgebaren von Nonprofit-Organisationen sehr unterschiedlich gestaltet sein“ (vgl. Anheier 1990, S. 164). Nach Reichard sollte der Dritte Sektor nicht als dritter Pol verstanden werden, sondern entspricht eher einer diffusen Zone zwischen drei traditionellen gesellschaftlichen Teilsystemen. „Er weist nicht ein durchgängig

---

band der deutschen Industrie (vgl. Schuppert 1989, S. 61). Auch Ronge (1988, S. 119) bezweifelt, dass die idealtypisch konstruierten Steuerungsformen den als jeweils korrespondierend vorausgesetzten sozialen Sektoren eindeutig zugeordnet werden können. „Vielmehr ist davon auszugehen, dass in jedem realen sozialen Sektor alle .... Handlungskoordinationenmuster – (bestenfalls) in unterschiedlicher Reinheit und Mischung – vorkommen.“ In die gleiche Richtung verweist auch die Grundsatzkritik an der Sektordifferenzierung von Arnold (2000, S. 56): Aus der Sektordifferenzierung „ergeben sich sofort Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme, wenn man versucht, bestimmte Organisationstypen als Nonprofit-Organisationen auf der Mikro-Ebene zu identifizieren. Weder die formalen Eigentumsverhältnisse noch die Rechtsform, betriebliche Erscheinungsform oder Zielsetzung schaffen die Möglichkeit einer trennscharfen Abgrenzung.... Diese Abgrenzungsschwierigkeit erklärt sich teilweise aus der Gepflogenheit, Nonprofit-Organisationen als Residualgruppe von Organisationen zu beschreiben.“ Diese Kritikpunkte hinsichtlich der kategorialen Geschlossenheit sind aus dem Grund wichtig, da es nur dann sinnvoll erscheint, von einem Dritten Sektor zu sprechen, wenn diesem ein charakteristisches Funktionsprinzip im weiteren Sinne oder wenigstens einige zentrale gemeinsame Strukturmerkmale zugesprochen werden können. Im Zusammenhang dieser Arbeit ist zu beachten, dass ein sich als Antwort auf diese Kritik anbietendes Modell der Binnendifferenzierung des Dritten Sektors, dass über deskriptive Kategorien hinaus geht und auf Steuerungslogiken rekurriert, auch die Organisation „Wohlfahrtsverband“ in mehrere Subsektoren „zerstückeln“ würde. Deutlich wird in diesem Kontext allerdings auch, dass Wohlfahrtsverbände als multifunktionale und komplexe Gesamtgebilde – allein mit dem Blick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben – mit einer Vielzahl von Steuerungsmodi zu tun haben.

zutreffendes, klares Abgrenzungskriterium auf, sondern ist ... vor allem eine Mischzone. Man kann bislang nicht einmal eindeutig sagen, ob es zweckvoll ist, von einem geschlossenen Sektor zu sprechen, oder besser von einem Konglomerat von (drei, vier, fünf usw.) Sektoren“ (Reichard 1988, S. 365; vgl. ebenso Schmid 1997, S. 160ff.). Diese Kritikpunkte werden an einer späteren Stelle wieder aufgegriffen und in einen weiterführenden Theorieansatz integriert (vgl. Kap. 3.3).

Auf der Grundlage dieser Situationsanalyse zum Dritte-Sektor-Konstrukt bzw. zur Dritte Sektor-Forschung formuliert beispielsweise Witt (2002, S. 467) als vordringlichste Forschungsaufgabe für die Zukunft: „Wir werden immer mehr zwischen verschiedenen Typen von Nonprofit-Organisationen unterscheiden, nach ihren Betätigungsfeldern, ihrer Verfassung und ihrem Aufbau, ihren Leistungen, ihrer Mitgliedschaftlichkeit, ihrer Finanzierungsform, ihrer Größe usw. Zu unterschiedlich sind der Wirtschaftsverband vom Sportverein, die Caritas von der Gewerkschaft, als dass wir darüber noch viel neues, wichtiges Allgemeines sagen könnten.“

#### 3.1.4 *Besonderheiten und Quantitäten des deutschen Dritten Sektors*

Bevor in einem groben Überblick durch einige Daten zum deutschen Dritten Sektor dessen Quantitäten bzw. Größe kenntlich gemacht werden soll, wird im Folgenden auf einige Struktureigentümlichkeiten eingegangen. Neben den bereits kurz vorgestellten Kriterien zur Definition der Besonderheiten (von Reichard und Salamon/Anheier im Rahmen des Johns Hopkins-Projekts) existiert eine Fülle von ähnlichen, vergleichbaren oder abweichenden Beschreibungen des Dritten Sektors bzw. der Nonprofit-Organisationen (vgl. u.a. Nährlich 1998; Zimmer 1996). Diese nutzen zur Kennzeichnung der NPO-Spezifität beispielsweise die folgenden Merkmale bzw. Dimensionen: Organisationsziele, Formalisierungsgrade, Finanzierung, Einflussnahme, MitarbeiterInnen, interne Willensbildung, Technologieeinsatz, Produktqualitäten oder Autonomiegrade. Diese Kriterien zur Benennung der sektoralen Besonderheiten und Differenzen werden zumeist als idealtypische Fassungen formuliert und wandeln sich in einer sektoralen Betrachtung zu „relationalen Merkmalen“ (vgl. Wex 1998, S. 258).

In den nachfolgenden Ausführungen werden zwei Aspekte etwas ausführlicher herausgegriffen, die unter den Fragestellungen dieser Arbeit von besonderer Relevanz sind. Zunächst soll ein Befund für den deutschen Dritten Sektor aufgrund eines internationalen Vergleichs dargestellt (vgl. Abschnitt a) und anschließend auf die besonderen MitarbeiterInnenstrukturen der Nonprofit-Organisationen eingegangen werden, wobei zuerst allgemein die heterogene Zusammensetzung der MitarbeiterInnen (vgl. Abschnitt b) und danach einige Eckdaten zu den beruflich Beschäftigten thematisiert werden (vgl. Abschnitt c). Zum Abschluss dieser Überlegungen wird der Frage nachgegangen, wie groß der deutsche Dritte Sektor überhaupt einzuschätzen ist, wobei dazu der Indikator Beschäftigung gewählt wurde (vgl. Abschnitt d).

*a) Entwicklungsmodelle des Dritten Sektors<sup>37</sup>*

In der zweiten Phase des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project, aus der international vergleichbare Daten für das Jahr 1995 hervorgingen, konnten insgesamt Angaben aus über 20 Staaten berücksichtigt werden (vgl. Salamon/Anheier u.a. 1999, S. 11ff.). Aus der gemeinsamen Auswertung und vor allem aus dem Vergleich dieser jeweils nationalstaatlich ermittelten Daten, die auf weitgehend synchronisierten Definitionen und Vorgehensweisen basieren, lassen sich einerseits Aussagen im internationalen Maßstab und andererseits Befunde zur Charakterisierung der Sachlage in Deutschland gewinnen. Insgesamt lässt sich – auch für Europa<sup>38</sup> – feststellen, dass dort ganz unterschiedliche Entwürfe des Dritten Sektors vorzufinden sind, in denen die unterschiedlichen Komponenten (sozialwirtschaftliche, gemeinwirtschaftliche, zivilgesellschaftliche, private Fürsorge etc.) in jeweils spezifischer Art und Weise betont werden (vgl. Anheier 2001, S. 63f.).

---

37 Die folgenden Abschnitte (a-d) basieren in zentralen Teilen auf entsprechenden – von mir verfassten – Textpassagen eines bereits fertig gestellten Projektberichts (vgl. Liebig/Karla 2003).

38 „Der Dritte Sektor hat in den Ländern der Europäischen Union stark an Bedeutung gewonnen, und dies sowohl in wirtschaftlicher als auch politischer Hinsicht“ (Anheier 2001, S. 57).

Im Vergleich der nationalstaatlichen Rahmenbedingungen und der jeweiligen quantitativen Dimensionen ist ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Dritten Sektors und der Staatstätigkeit zu identifizieren. „International vergleichend zeigt sich, dass der Dritte Sektor in seiner arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung in jenen Ländern am größten ist, in denen sich eine enge Kooperation zwischen Staat und Drittem Sektor entwickelt hat“ (Priller/Zimmer 2000, S. 306).<sup>39</sup> Vor diesem Hintergrund, der in abstrakter Weise gewissermaßen auf einen bestimmenden Entwicklungsfaktor des Dritten Sektors (Kooperation mit staatlichen Agenturen) verweist, lassen sich aus dem internationalen Vergleich vier Regimetypen differenzieren, denen jeweils spezifische Entwicklungsmodelle des Dritten Sektors entsprechen (vgl. Abb. 5). Diese vier Typen entstehen, indem einerseits die Höhe der staatlichen Sozialausgaben und andererseits die Größe bzw. der Einfluss des Dritten Sektors miteinander in Verbindung gebracht werden. Wenn für beide Variablen jeweils zwei mögliche Ausprägungen angenommen werden, entsteht eine Vierfeldertafel, mit der sich die Regimetypen anhand der beschriebenen Merkmale unterscheiden lassen:

- Sind die staatlichen Sozialausgaben – im Vergleich – als niedrig zu bezeichnen und ist gleichzeitig eine geringe Größe des Dritten Sektors zu konstatieren, dann wird von einem „etatistischen“ System gesprochen. Als Beispiel für diesen Regimetyp kann etwa Japan angeführt werden.
- Ist bei einem relativ niedrigen Niveau der staatlichen Sozialausgaben die Größe bzw. der Einfluss des Dritten Sektors dennoch vergleichsweise groß – wie etwa in den USA oder in Großbritannien –, dann ist von einem „liberalen“ System die Rede.
- Von einem „sozialdemokratischen“ Regimetyp – wie beispielsweise in Schweden oder Italien – wird dann geredet, wenn die staatlichen Sozialausgaben relativ hoch sind, die Bedeutung des Dritten Sektors allerdings eher gering ausfällt.

---

39 „Der Dritte Sektor in Deutschland entspricht seiner Größe nach dem internationalen Durchschnitt, der Sektor ist aber kleiner als in einer Reihe europäischer Länder und in den USA“ (Priller/Zimmer 2001a, S. 20).

- Der vierte Fall, der sich durch hohe staatliche Sozialausgaben und durch eine große Bedeutung des Dritten Sektors auszeichnet, wird als „korporatistisches“ System bezeichnet. Als Beispiel für diesen Regimetyp kann neben Frankreich auch Deutschland angesehen werden.

Abb. 5: Regimetypen bzw. Entwicklungsmodelle des Dritten Sektors

		Größe/Einfluss des Dritten Sektors	
		Gering	Groß
Staatliche Sozialausgaben	Niedrig	Etatistisch <i>(Japan)</i>	Liberal <i>(USA, Großbritannien)</i>
	Hoch	Sozialdemokratisch <i>(Schweden, Italien)</i>	Korporatistisch <i>(BRD, Frankreich)</i>

Quelle: Salamon/Anheier (1998)

Diese Kategorisierung und die Einordnung der Länder in diese Matrix weist für Deutschland auf ein besonderes Entwicklungsmodell hin, dass auf eine bestimmte theoretische Perspektive Bezug nimmt, die die Verflechtungsbeziehungen zwischen zwei Sektoren – dem hier als Dritten Sektor bezeichneten und dem Staatssektor – betont und analysiert. Der korporatistische Regimetyp zeichnet sich im Kern durch enge, stabile und vor allem institutionalisierte Beziehungsmuster zwischen staatlichen und verbandlichen Akteuren aus, die als ein Tauschverhältnis interpretiert werden können, in dem beide Seiten jeweils spezifische Leistungen zu beiderseitigem Vorteil einbringen (vgl. Kap. 2.2).<sup>40</sup> Diese besonderen tradierten Beziehungsmuster zwischen

40 Die gesetzliche Rahmung, die den Organisationen des Dritten Sektors ihre Handlungsmöglichkeiten eröffnet, ist nach wie vor auf zwei Grundprinzipien aufgebaut: einerseits auf dem vom Staat zu beurteilenden Nutzen für die Gemeinschaft, der allerdings allzu oft unter der Nutzenperspektive für die staatliche Verwaltung interpretiert wird, und andererseits auf der vom Staat auszuübenden Kontrolle (vgl. Strachwitz 1999, S. 27). Anheier (1999, S. 154) formuliert: „Das Subsidiaritätsprinzip und nicht

dem staatlichen Sektor und den Verbänden des Dritten Sektors haben in Deutschland zu Entwicklungen geführt, ohne die die aktuelle Lage der Sphäre zwischen Markt und Staat nicht verstanden werden kann. Der gegenwärtige Stand und das spezifische Niveau des Dritten Sektors in Deutschland ist vor allem vor dem Hintergrund der Herausbildung von drei Grundprinzipien in den vergangenen 200 Jahren zu verstehen (vgl. Priller/Zimmer 2001a, S. 14):

- den Grundsätzen der Selbstverwaltung (eigenständige Aufgabewahrnehmung durch Bürger),
- der Subsidiarität (Vorrang von privaten Nonprofit-Organisationen gegenüber staatlicher Intervention) und
- der Gemeinwirtschaft (kein Formalziel der individuellen Gewinn- oder Vermögensmaximierung).

In der Literatur wird hauptsächlich auf das Leitprinzip der Subsidiarität verwiesen, wenn die Expansion des Dritten Sektors bzw. die Gleichzeitigkeit des Ausbaus von deutschem Sozialstaat und Drittem Sektor erklärt werden soll. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in einigen staatlichen Aufgabenbereichen hatte bzw. hat in direkter Weise Auswirkungen auf die innere Struktur des deutschen Dritten Sektors (vgl. Kap. 2.5). „Die restriktive Interpretation des Subsidiaritätsprinzips hat eine Zweiteilung des Dritten Sektors in Deutschland zur Folge. Vor allem im Hinblick auf die Ressourcenausstattung, aber auch bezogen auf den Input an ehrenamtlicher Arbeit lässt sich unterscheiden zwischen den vergleichsweise staatsnah organisierten und hoch professionalisierten Bereichen Gesundheitswesen und soziale Dienste und den verhältnismäßig staatsfernen sowie stärker von ehrenamtlicher Arbeit geprägten Tätigkeitsfeldern von Nonprofit-Organisationen, insbesondere Freizeit und Sport“ (Priller/Zimmer 2001a, S. 24).<sup>41</sup> Im internationalen Vergleich ist die Dominanz der Bereiche „Soziale Dienste“ und „Gesundheitswesen“ im deutschen Dritten Sek-

---

das Freiwilligkeitsprinzip bilden das ökonomische Rückgrat des deutschen Nonprofit-Sektors“ (vgl. Kap. 2.5).

41 In Deutschland existieren enge Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Drittem Sektor vorrangig nur in den Bereichen Soziale Dienste und Gesundheit, nicht aber auf anderen Gebieten wie etwa dem Bildungswesen oder der Kultur (vgl. Priller/Zimmer 2000, S. 310).

tor auffällig (vgl. Anheier 1999, S. 149; Betzelt/Bauer 2000, S. 12). Für beide Bereiche liegt der Anteil der Beschäftigten – in Relation zu den Beschäftigtenzahlen der gesamten Sektors – sowohl deutlich über dem westeuropäischen Durchschnitt (mit 11,8 bzw. 8,7 Prozentpunkten) als auch (mit 20,5 bzw. 11 Prozentpunkten) klar über dem Durchschnitt aller 22 untersuchten Länder (vgl. Priller/Zimmer 2001a, S. 25).

*b) MitarbeiterInnenstrukturen der Nonprofit-Organisationen*

Im Bereich des Dritten Sektors findet sich zwischen den beiden Polen der „professionalisierten Dienstleistungserbringung“ auf der einen Seite und dem „ehrenamtlichen, bürgerschaftlichen bzw. freiwilligen Engagement“ auf der anderen Seite eine nahezu verwirrende Vielzahl von Statusgruppen und Dienstverhältnissen, unter denen das Ehrenamt, der Zivildienst und die Freiwilligendienste nur jeweils eine Spielart bilden (vgl. Rauschenbach/Schilling 1995). Die Vielfalt der Beschäftigungsformen ist ein Charakteristikum der Organisationen im Dritten Sektor (vgl. Priller/Zimmer 2000, S. 311). Einen ersten Eindruck über das komplexe In- und Miteinander verschiedenster Gruppen vermittelt die folgende Abb. 6, die eine Kategorisierung des Personals – hier ausdrücklich in Organisationen des Sozial- und Gesundheitswesens – darstellt.

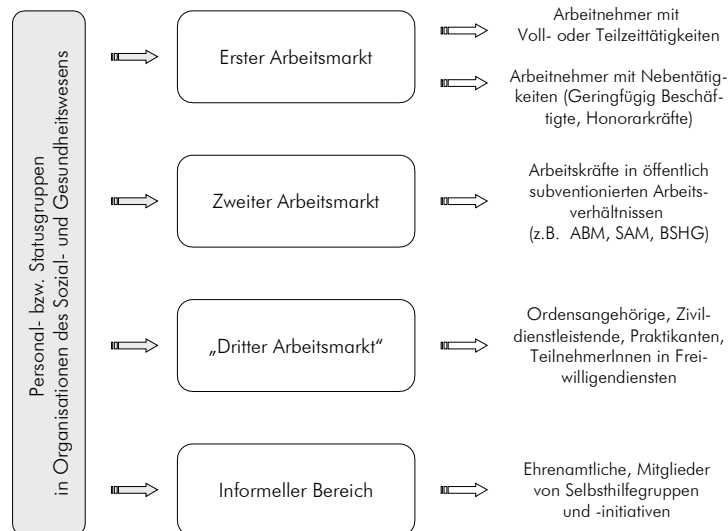
Differenziert wird zwischen drei verschiedenen Typen von Arbeitsmärkten dem sogenannten „Ersten“, „Zweiten“ und „Dritten“ Arbeitsmarkt<sup>42</sup> sowie dem „Informellen Bereich“, dem hauptsächlich Formen gemeinwohlorientierten Engagements zugerechnet werden (vgl. u.a. Teichert 1993). Den einzelnen Sphären sind – nach dem Kriterium des Vertragsverhältnisses und ohne Anspruch auf Vollzähligkeit – wiederum verschiedene, jeweils zentrale Mitarbeitergruppen zugeordnet.

---

42 In dem Feld der Sozialen Arbeit existiert – wie in keinem anderen Beschäftigungssegment – eine „Art ‚dritter Arbeitsmarkt‘ in Form von Zivildienstleistenden, Angehörigen des Freiwilligen Sozialen Jahres, PraktikantInnen und Ehrenamtlichen. Dieses außertarifliche Betätigungsfeld im Horizont der sozialen Berufe verweist darauf, dass der Bedarf an Menschen mit Zeit, Können und sozialem Engagement offenbar weitaus größer ist als es der derzeit tariflich regulierte Arbeitsmarkt für soziale Berufe erwarten lässt“ (Rauschenbach 1996, S. 523).



Abb. 6: Personalgruppen im Sozial- und Gesundheitswesen



In Anlehnung an Goll (1991)

Das Nebeneinander von vielfältig qualifizierten Berufsgruppen, von professionellen Fachkräften<sup>43</sup>, angelernten Personalgruppen und eh-

43 Professionalisierung beschreibt keine besonders eindeutig und stringent verlaufende Entwicklung, sondern deutet eher auf einen widersprüchlichen Prozess hin. So wird dieser beispielsweise für den Bereich der Sozialen Arbeit folgendermaßen charakterisiert: „Der geschichtliche Verlauf erscheint komplex, teilweise widersprüchlich und nicht ohne Überraschungen: Abschied vom ‚reinen‘ Frauenberuf (unter Beibehaltung eines hohen Frauenanteils), verbandliche Organisation der Berufsangehörigen (bei durchweg niedriger Organisationsquote), Verlagerung der beruflichen Qualifikationen von administrativen, juristischen, sozialmedizinischen und wirtschaftswissenschaftlichen auf pädagogische, psychologische und sozialwissenschaftliche Gebiete, Abstoßungs- und (neuerliche) Kooperationsprozesse zwischen beruflicher und ‚ehrenamtlicher‘ sozialer Arbeit, Verlängerung und Anhebung der Ausbildung auf der Ebene der Hochschule (und Kritik an dieser Entwicklung vor allem seitens der öf-

renamtlich arbeitenden Laienkräften hat Auswirkungen auf das „gesellschaftliche Image“ sowie auf die Anerkennung der Arbeit in diesem Sektor insgesamt und der fachlich ausgebildeten Personalgruppen als Professionen, für die vielfach sowohl ein exklusives Berufswissen, ein „Arbeitsfeld-Monopol“ als auch ein relativ großer Entscheidungsspielraum kaum zu identifizieren ist (vgl. Kähler 1999, S. 156f.).<sup>44</sup> Anhand dieser groben Kategorisierung lassen sich zugleich Substitutionsprozesse zwischen einzelnen Personalgruppen in ihrer möglichen Arbeitsmarktrelevanz aufzeigen. Wechselseitige Verschiebungen zwischen einzelnen Statusgruppen haben dabei im Sozial- und Gesundheitswesen eine lange Tradition – etwa mit Blick auf Übergänge zwischen dem informellen Bereich und dem Ersten Arbeitsmarkt: So gelten ehrenamtliche Mitarbeiter und MitarbeiterInnen als Pioniere sozialer Arbeit, die seit der Weimarer Republik wesentlich zum Aufstieg des hauptberuflichen Personals beigetragen haben (vgl. Pankoke 1988; Rauschenbach/Sachße/Olk 1995). Auch mit Blick auf die Bundesrepublik sind im Zuge der Expansion und Ausdifferenzierung des Sozial- und Gesundheitswesens viele Angebote und Dienste zunächst von ehrenamtlichen MitarbeiterInnen als Reaktion auf gewandelte Bedarfslagen entwickelt und – nicht zuletzt aufgrund der steigenden fachlichen Anforderungen – zum Teil in hauptberufliche Tätigkeiten umgewandelt worden. Als zweites Exempel für Korrespondenzen zwischen einzelnen Arbeitsmärkten bzw. für gesellschaftlich bedingte Transformationsprozesse mit arbeitsplatzschaffender Wirkung lässt sich – beispielsweise – der Bedeutungsverlust der Ordensangehörigen

---

fentlichen und freien Träger der Wohlfahrtspflege“ (Biermann 1992, S. 254).

- 44 Insbesondere die Gruppe der SozialarbeiterInnen und -pädagogInnen erleben – vornehmlich im Bereich der Sozialen Arbeit – in ihren Einsatzfeldern eine besondere Nähe zu vielen anderen Berufen und Status- und Personalgruppen. „Sie erfahren eine besondere Ausprägung dadurch, dass Soziale Arbeit angesiedelt ist zwischen Laienkompetenz und – höhere Qualifikationen und stärkere Spezialisierungen voraussetzende – Fertigkeiten von Professionen“ (Kähler 1999, S. 159).

heranziehen, deren Zahl seit den 1960er-Jahren drastisch zurückgegangen ist.<sup>45</sup>

*c) Quantitative Besonderheiten der Beschäftigung im deutschen  
Dritten Sektor*

Das Besondere des Dritten Sektors offenbart sich auch, wenn die quantitativen Dimensionen der Sektoren miteinander verglichen werden. Hinsichtlich der MitarbeiterInnen zeigt sich zuallererst eine Differenz mit Blick auf die ehrenamtlich bzw. freiwillig Tätigen. Der Dritte Sektor zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass dort die Ehrenamtlichen/Freiwilligen in einem nicht unerheblichen Ausmaß und in einem deutlich stärkeren Anteil als in den anderen Sektoren an der Leistungserbringung der Organisationen beteiligt sind (vgl. u.a. Behr/Liebig/Rauschenbach 2000; Salamon/Anheier 1999; S. 50f.).<sup>46</sup> Bezogen auf die beruflich Beschäftigten werden in den empirisch fundierten Studien, die die Beschäftigungssituation in Deutschland insgesamt ins Blickfeld holen, die folgenden Feststellungen für den Dritten Sektor getroffen. Dabei findet hier der Anteil der Frauen an den Beschäftigten insgesamt, der Teilzeitbeschäftigten, der Beschäftigten in befristeten Arbeitsverhältnissen und der Beschäftigten mit öffentlicher Förderung Beachtung.

- *Zum Frauenanteil:* Der Nonprofit- bzw. der Dritte Sektor hat gegenüber den anderen Sektoren den höchsten Frauenanteil (vgl. Anheier 1999, S. 149ff.). Eine Analyse des IAB-Betriebspanels

---

45 Diese Entwicklung lässt sich am Beispiel des Deutschen Caritasverbandes (DCV) eindrucksvoll verdeutlichen: So betrug die Zahl der Ordensangehörigen in den Einrichtungen der Caritas im Jahr 1999 rund 12.300. Sie bildeten mit einem Anteil von 2,6% nur noch eine Minderheit unter den hauptberuflichen MitarbeiterInnen; 1950 waren es dagegen (bezogen auf Westdeutschland) noch rund 60.500, die einen Anteil von 57% an den damaligen 106.058 hauptamtlichen MitarbeiterInnen stellten (vgl. Bühler 1994).

46 So zeigt sich auch durch die Daten des „Freiwilligensurveys“, dass die freiwilligen, ehrenamtlichen Tätigkeiten im Bereich des Dritten Sektors und mit deutlichem Abstand am häufigsten – zu 43% – im (Organisations-)Rahmen von Vereinen stattfinden (vgl. Rosenblatt 2000, S. 72).

verdeutlicht: „Mit 72% liegt der Frauenanteil in Drittsektorbetrieben markant über dem Gesamtdurchschnitt“ (Bellmann/Dathe/Kistler 2002, S. 3), der sich auf 43% beläuft.

- *Zur Teilzeitarbeit:* Der Nonprofit- bzw. der Dritte Sektor hat gegenüber den anderen Sektoren den höchsten Anteil an Teilzeitarbeit (vgl. Anheier 1999, S. 149ff.). Ca. ein Viertel der Beschäftigten arbeiten als Teilzeitkräfte (vgl. Priller/Zimmer 2000, S. 311; Rückert-John 2000, S. 39). Gegenüber dieser Angabe aus dem Johns-Hopkins-Projekt weist die Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels – fünf Jahre später – unverkennbar höhere Prozentanteile für den Dritten Sektor aus: „In Westdeutschland (41%) und in Ostdeutschland (39%) ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigung in Drittsektorbetrieben deutlich höher als im Durchschnitt aller Betriebe (21% bzw. 16%)“ (Bellmann/Dathe/Kistler 2002, S. 3). Dabei gilt es zu beachten, dass – wie in der gesamten beruflichen Arbeitswelt – auch im Dritten Sektor Frauen häufiger auf Teilzeitbasis arbeiten als Männer (vgl. Betzelt/Bauer 2000, S. 35).
- *Zur Befristung:* „Erheblich größer als in der Gesamtwirtschaft (16% bzw. 5% [in West- bzw. Ostdeutschland *d.V.*]) ist mit 40% bzw. 10% der Anteil der befristet Beschäftigten“ (Bellmann/Dathe/Kistler 2002, S. 3).<sup>47</sup>
- *Zur öffentlichen Förderung:* Der Anteil der Beschäftigten, deren Tätigkeit mit Lohnkostenzuschüssen, Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM oder SAM) öffentlich gefördert wird, ist – z.T. bereits durch die Antragsbedingungen vorherbestimmt – im Bereich des Dritten Sektors besonders hoch (vgl. Dathe/Kistler 2002, S. 60ff.).

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die beruflich Tätigen auf der Grundlage des Sektoren-Vergleichs formulieren, dass im Dritten

---

47 „Die liegt vor allem an den vielen Beschäftigungsverhältnissen im Dritten Sektor, die wegen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen einer Befristung unterliegen.... Es geht also hier [insbesondere für Ostdeutschland *d.V.*] genau genommen nicht nur um den Dritten Sektor als solchen, sondern auch um seine (vor allem über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vermittelte) Schnittstelle zum (zumindest mitfinanzierenden) Staat – insbesondere zur staatlichen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik“ (Bellmann/Dathe/Kistler 2002, S. 3).

Sektor der Anteil der Frauen unter den Beschäftigten deutlich höher als in den anderen Sektoren liegt und „dass der Dritte Sektor im Vergleich zur Gesamtwirtschaft einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Teilzeitarbeit und ‚atypischen‘ Beschäftigungsverhältnissen (wie z.B. Honorartätigkeit, geringfügige und kurzzeitige Beschäftigung) aufweist, die jedoch in Abhängigkeit vom Organisationsbereich erheblich variieren. Die Entwicklungstrends im Dritten Sektor lassen erkennen, dass der Abbau der sozial gesicherten Vollzeitbeschäftigung in den Organisationen mit einer Zunahme flexibler, sozial schwach abgesicherter Arbeitsverhältnisse einhergeht“ (Rückert-John 2000, S. 17; vgl. Kap. 4.1 und 4.5.1).<sup>48</sup>

---

48 Im Dritten Sektor erodiert das „klassische Erwerbsarbeitsregime mit seinem normativen Leitbild des Normalarbeitsverhältnisses“ (Rückert-John 2000, S. 17). Unter dem „Normalarbeitsverhältnis“ ist allgemein und in knapper Form formuliert „ein auf Dauer angelegtes, tarif- und sozialversicherungsrechtlich reguliertes Vollzeitarbeitsverhältnis“ (Dingeldey/Gottschall 2001, S. 32; vgl. auch Bonß 2000, S. 338) zu verstehen. Auch zurzeit „ist das Normalarbeitsverhältnis noch in vielerlei Hinsicht prägend – wenngleich seine mittelfristige Zukunft immer fragwürdiger wird. Das Normalarbeitsverhältnis bestimmte die Erwerbswirklichkeit ebenso wie die wissenschaftliche Reflexion darüber.“ Bereits am Ende des 19. Jahrhunderts „waren zwei von drei Erwerbstätigen als Arbeiter(in), Angestellte(r) oder Beamte(r) abhängig beschäftigt. Der Anteil dieser Lohn- oder Gehaltsabhängigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen liegt mittlerweile seit 25 Jahren – sogar mit leicht wachsender Tendenz und trotz der viel zitierten ‚neuen Selbständigen‘ – bei etwa neun Zehnteln.“ (Pries 1998, S. 159 und 160). Andererseits ist auch deutlich, dass eine sukzessive Abkehr von dem oben definierten Normalarbeitsverhältnis zu beobachten ist. Dabei geht es „um erst ansatzweise erkennbare Veränderungen, deren Ausmaß oft übertrieben wird, aber doch um einen bemerkbaren Wandel: Während 1970 die Relation zwischen vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einerseits und der Summe der Teil- und Kurzzeitbeschäftigten, der befristet und geringfügig Beschäftigten etwa 5:1 betrug, verschob sie sich bis 1996 auf 2:1“ (Kocka 2001, S. 13). Damit wird deutlich, dass die Erwerbsbiographien offensichtlich uneinheitlicher werden. Dieser Trend stellt „sich um so turbulenter dar, je größer der betrachtete Zeitraum wird“ (Bonß 2000, S. 340). Dies bedeutet, dass einerseits der Zwang zu einer flexiblen Verwertung der eigenen

*d) Beschäftigungsumfang des deutschen Dritten Sektors*

Zur Bestimmung der Quantitäten des deutschen Dritten Sektors lassen sich verschiedene Merkmale heranziehen. Im Folgenden soll auf die Anzahl der Beschäftigten Bezug genommen werden. Zu der Anzahl der Beschäftigten des deutschen Dritten Sektors sind – je nach statistischer Grundlage und Erhebungszeitpunkt – unterschiedliche Aussagen zu erhalten. Insgesamt ist allerdings davon auszugehen, dass etwa zwischen 1,8 und 2,1 Mio. Personen in den Organisationen dieses Sektors beruflich tätig sind. Bezogen auf drei Datenquellen lassen sich die folgenden Aussagen finden:

1. Orientiert an den groben Klassifikationen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Systematik der Wirtschaftsklassen der Bundesanstalt für Arbeit errechnet Klös (Stand Ende Juni 1997) für den Nonprofit-Sektor, der hier sowohl Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen als auch Organisationen ohne Erwerbscharakter und private Haushalte einschließt – eine Summe von ca. 5,3 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Ohne die Beschäftigten der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie ohne die Kategorie „Private Haushalte“ ergibt sich ein Beschäftigtenvolumen von ca. 1,8 Mio., die von Klös dem „Nonprofit-Sektor im engeren Sinne“ zugerechnet werden (vgl. Klös 1998, S. 39ff.). In einer langfristigen Perspektive sind die Beschäftigungsgewinne diesem definierten „Nonprofit-Sektor im engeren Sinne“ zuzurechnen: In einem Zeitraum von 21 Jahren (zwischen 1976 und 1997) ist hier von einer Steigerung um fast 110% auszugehen.<sup>49</sup> Innerhalb dieser Kategorie kann allerdings nicht von einer homogenen Beschäftigungsentwicklung gesprochen werden.
2. Hochgerechnet (Stand 2000) ergeben sich – auf der Datengrundlage des IAB-Betriebspanels – zur Kennzeichnung des Dritten Sektors Zahlen von 76.000 Betrieben und 1,9 Mio. Erwerbstätigen.

---

Arbeitskraft wächst, aber andererseits dadurch eine langfristige Arbeitsmarktorientierung erhalten bleiben kann.

<sup>49</sup> Dieser ausgewiesene Beschäftigungszuwachs entspricht etwa demjenigen, der sich aufgrund der Daten des Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project errechnen lässt.

gen – was einem Anteil von 5,7% aller Beschäftigten entspricht (vgl. Bellmann/Dathe/Kistler 2002, S. 2).

3. Nach den Daten des Johns-Hopkins-Projekts arbeiten im Nonprofit-Sektor der Bundesrepublik Deutschland (Stand 1995) ca. 2,1 Mio. Menschen. Umgerechnet entspricht dies einer Beschäftigung von ca. 1,44 Mio. Vollzeitäquivalenten. Deren Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung beträgt 4,9% (vgl. Abb. 7).

Auf der Grundlage unterschiedlicher Datenfundamente lässt sich mindestens bis Mitte der 1990er-Jahre eine expansive Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dritten Sektor belegen, die sich allerdings in den verschiedenen Segmenten des Sektors unterschiedlich stark auswirkte.<sup>50</sup> Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass dieses Beschäftigungswachstum des deutschen Dritten Sektors zum Teil auch einerseits als Folge von Verschiebungstendenzen zwischen den gesellschaftlichen Sektoren (Markt, Staat und Dritter Sektor) und des Angleichungsprozesses in Ostdeutschland an die westdeutsche sozialstaatliche Infrastruktur bzw. andererseits als Effekt einer vermehrten Nachfrage bei personenbezogenen bzw. bei sekundären Dienstleistungen interpretiert werden kann.<sup>51</sup>

Etwa ab der Mitte der 1990er-Jahre hat sich insgesamt das Beschäftigungswachstum des deutschen Dritten Sektors stark abgeschwächt bzw. ist zum Erliegen gekommen (vgl. Bode 1999). In etlichen Arbeitsfeldern des Sozial- und Gesundheitswesens sind in den 1990er-Jahren – einerseits im Kontext der Angleichung der neuen Bundesländer an die Situation in Westdeutschland sowie andererseits im Zuge der gesetzlichen Veränderungen der wirtschaftlichen und finanziellen

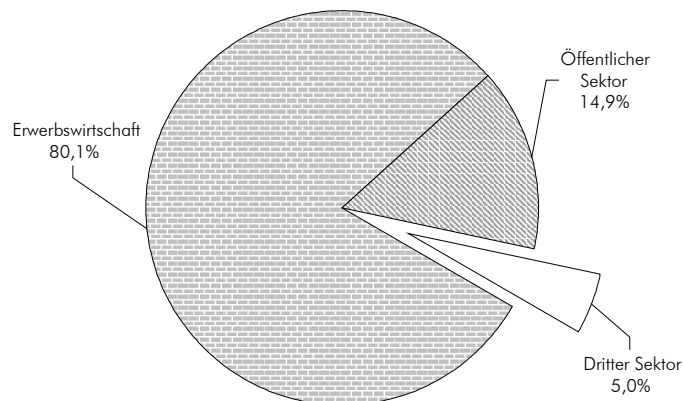
---

50 Ein Teil der Beschäftigungsgewinne des Dritten Sektors in den 1990er-Jahren erfolgte in einigen Arbeitsfeldern des Sozial- und Gesundheitswesens durch Wechsel der Trägerschaft von Einrichtungen zu Gunsten des Dritten Sektors, wobei in diesen Fällen jeweils die Bedeutung des öffentlichen Sektors abgenommen hat. Dies lässt sich in besonders anschaulicher Form im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in Ostdeutschland nachzeichnen (vgl. u.a. Bissinger u.a. 2002).

51 In plastischer Form kann das beschäftigungsrelevante Wachstum des Dritten Sektors beispielsweise im Bereich der personenbezogenen bzw. sekundären Dienstleistungen anhand der Statistik zu den „Dienstleistungsberufen“ belegt werden (vgl. u.a. Rauschenbach 1999b).

Rahmenbedingungen – z.T. erhebliche Verschiebungen zwischen den gesellschaftlichen Sektoren nachzuzeichnen (vgl. Liebig/Karla 2003).

Abb. 7: Vergleich der Beschäftigtenzahlen unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren (1995; in %)



Quelle: Priller/Zimmer (1999); Datenbasis: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project; eigene Berechnungen

Insbesondere diese Dimensionierung des deutschen Dritten Sektors unter quantitativem Blickwinkel mit der Perspektive auf die beruflich Beschäftigten verdeutlicht die enorme Bedeutung des Systems der Freien Wohlfahrtspflege. Die Wohlfahrtsverbände sind – insbesondere unter quantitativen Aspekten – mit Abstand die bedeutsamsten Akteure: Annähernd zwei Drittel des Arbeitsvolumens dieses Sektors werden von den Beschäftigten erbracht, die unter dem Dach der Wohlfahrtsverbände tätig sind (vgl. Kap. 1.2). Dennoch wird die Folgerung, dass es sich bei den Wohlfahrtsverbänden um einen typischen Unterfall der Organisationen des Dritten Sektors handelt, beispielsweise von Merchel (1993, S. 50) kritisch hinterfragt: „Es ist sehr fraglich, ob es Sinn macht, einen Organisationstypus wie etwa die Wohlfahrtsverbände .... theoretisch aus ihren spezifischen Traditionen und sozialpolitischen Funktionen herauszulösen und sie in einem ‚Dritten Sektor‘ gleichsam ‚untergehen‘ zu lassen. Die Balance zwischen Differenzie-



rung und Generalisierung scheint beim ‚Dritte-Sektor‘-Konstrukt einseitig in Richtung des zweiten Pols aufgelöst, zu Ungunsten einer dem Gegenstand ‚freie Träger in der sozialen Arbeit‘ angemessenen Betrachtungsweise.“

### 3.2 DIE THESE DES „FUNKTIONALEN DILETTANTISMUS“

Auf die Analysen zur Untermauerung der These vom „funktionalen Dilettantismus“, die von Seibel geprägt und begründet wurde, wird in der Fachliteratur bzw. in der Dritte Sektor-Forschung häufig Bezug genommen. Dabei dient dieser Ansatz seltener als Hintergrundfolie für die eigene theoretische Reflexion (vgl. u.a. Heimerl 1995), sondern häufiger als ein Beleg und als eingängiges Etikett für die mangelnde Lernfähigkeit von Nonprofit-Organisationen – insbesondere der Wohlfahrtsverbände – oder die Ineffektivität ihrer Führungs- und Leitungsorgane (vgl. u.a. Grunwald 2001c).

Seibel spricht von einem „funktionalen Dilettantismus“ bzw. von „Selbststeuerungsversagen“<sup>52</sup> und seine zentrale These lautet: Organisationen oder Arrangements von Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat überleben nicht trotz, sondern wegen ihres Versagens gegenüber den Maßstäben zweck- und normrationaler Kontrolle (der Sektoren Markt und Staat). Mit anderen Worten: Diese Organisationen, die sich weder den öffentlichen Behörden noch den erwerbswirtschaftlichen Firmen zuordnen lassen, überleben gerade deshalb, weil sie notorisch scheitern.<sup>53</sup> In diesem gesellschaftlichen Sektor existiert eine Prädisposition für Steuerungs- und Kontrollversagen<sup>54</sup>, die sowohl im öffentlichen als auch im marktlichen Sektor – zu-

---

52 Von Selbststeuerungsversagen ist vor allem in früheren Aufsätzen die Rede (vgl. Seibel 1987a; b).

53 „Zugrunde liegt die Annahme, dass jener ‚dritte Sektor‘ als Alternative zu ‚Markt‘ und ‚Staat‘ die Organisationskultur einer modernen Gesellschaft von Risiken der Offenheit und Verbindlichkeit norm- und zweckrationaler Organisationsstrukturen und Handlungsorientierungen entlastet“ (Seibel 1994a, S. 15).

54 Aus mehreren Gründen funktioniert bei diesen Organisationen der eigentümliche Modus der Steuerung – die Selbststeuerung – im Sinne der politischen bzw. sozialstaatlichen Aufgabenerfüllung fehlerhaft. Zu be-

mindest in der von Seibel beobachteten Form – nicht anzutreffen ist. Daraus folgt ein höheres Risiko der Ineffizienz und der Verletzung von Rechtsregeln.

Dennoch kann als empirischer Beleg festgestellt werden, dass diese Organisationen zwischen Markt und Staat die Stabilisierung von Steuerungs- und Kontrollversagen ermöglichen, ohne allerdings selbst merklich an Stabilität einzubüßen. Dies wird von Seibel als das „Überlebensparadox“ dieser Art von Organisation bezeichnet, die „nach traditionellen Kriterien der Organisationstheorie nur begrenzt lernfähig und gegenüber veränderten Umweltbedingungen nur bedingt ‚responsiv‘“ (Seibel 1994a, S. 16) sind. Unter Lernfähigkeit wird die Fähigkeit einer Organisation verstanden, auf ein negatives Feedback, auf Sanktionen der Systemumwelt (etwa: Geschäftsverluste, Kritik der Öffentlichkeit, behördliche Kontrollen und Auflagen, relative und absolute Verknappung von Ressourcen) zu reagieren. Da trotz weitgehender Lernunfähigkeit diese Organisationen weiterhin existieren und öffentliche Gelder bekommen, kommt es zu einem paradoxen Effekt, der darin zu sehen ist, dass – entgegen gängiger Annahmen – Lernfähigkeit bestraft und Lernunfähigkeit belohnt wird (vgl. Seibel 1994a, S. 205).

Nach Seibel ist eine Bestandssicherung der Organisationssysteme im Dritten Sektor möglich, weil sie „das auf Norm- und Zweckrationalität orientierte ‚Codesystem‘ in der Peripherie der Organisationskultur einer modernen Gesellschaft aufheben und durch Relativierungen von Norm- und Zweckrationalität ersetzen. Entdifferenzierung und Personalisierung von Organisationsstrukturen und persönlichen Handlungsorientierungen sind die wesentlichen Elemente dieser peripheren Entmodernisierung. Deren Funktion liegt, so die Hypothese, in der Entlastung von Risiken des dominierenden Codesystems durch die Herab-

---

achten ist hier, dass sich der Ausdruck „Selbststeuerung“ auf den Kern der Definition dieses Zwischensektors und mit Einschränkungen auf das Selbstverständnis von Organisationen bezieht. Selbststeuerung zielt auf eine Strukturbesonderheit des Dritten Sektors. Diese besondere Form der Steuerung soll dort die Funktion erfüllen, für die einerseits die hierarchische Unterstellung und die öffentlich-rechtliche Bindung sowie andererseits der Wettbewerb bei den beiden anderen Organisationstypen sorgen (vgl. Seibel 1987b, S. 251ff.).

setzung von Lernfähigkeit und Responsivität sowohl persönlicher Handlungsorientierungen als auch politisch-administrativer Strukturen in Situationen, wo Lernen und Responsivität (Resonanzfähigkeit) entweder individuell belastend oder wegen des Bestandsschutzes mikro- oder makrosozialer Ordnungen unerwünscht oder ohne Aussicht auf Realisierungschancen etwaiger Lerneffekte ist“ (Seibel 1994a, S. 273). Der Staat bzw. dessen Akteure nutzen die freiwilligen Vereinigungen, Verbände bzw. Nonprofit-Organisationen als Komponenten für symbolische Politik und als Strategiebestandteil, um sich vor eigenen Legitimationsdilemmata zu schützen. Da sich die Politik mit Problemen konfrontiert sieht, die mit der eigenen Ordnung und Rationalität nicht lösbar sind, werden diese mit finanzieller Unterstützung in den Dritten Sektor verlagert, der diesen Problemen nicht mit den gleichen Ansprüchen an Effizienz und Responsivität begegnen muss. Insofern stabilisiert die Existenz des Dritten Sektors auch die bestehende staatliche Ordnung.

Damit werden die Nonprofit-Organisationen durch den Staat funktionalisiert, indem er ihnen für die symbolische Bearbeitung von gesellschaftlichen Problemlagen vor allem finanzielle Unterstützung zukommen lässt und dadurch eigene Legitimationslücken kompensieren kann (vgl. Kap. 2.1.2). Diese „dilettantischen“ Organisationen erscheinen dafür besonders attraktiv, weil sie – im Unterschied zum Staat – nicht existenznotwendig auf Effizienz, Professionalität und Responsivität angewiesen sind.

### 3.2.1 *Das Steuerungs- und Kontrollversagen*

Im Mittelpunkt der Analyse Seibels steht neben der Lernfähigkeit von Organisationen das interne und das externe Steuerungs- bzw. Kontrollpotenzial. Seibel versteht unter Steuerung und Kontrolle die bewusste Beeinflussung und Überprüfung norm- und zweckrationalen Handelns im Sinne der Befolgung von Rechtsnormen und Effizienzkriterien. „Unter ‚Steuerung‘ soll die ex-ante Festlegung von Normen und Zwecken und die Sicherstellung der Voraussetzungen der Normbefolgung oder Zweckerreichung verstanden werden, unter ‚Kontrolle‘ sowohl die Überwachung der Maßnahmen zur Normbefolgung oder Zweckerreichung als auch die ex-post Überprüfung der Normbefolgung oder Zweckerreichung selbst. ‚Steuerung‘ und ‚Kontrolle‘ ha-

ben also im Bereich der Handlungsausführung überlappende Begriffsinhalte“ (Seibel 1994a, S. 57f.). Die von Seibel genannten Formen der externen und internen Steuerung und Kontrolle lassen sich vereinfacht in der folgenden Abb. 8 veranschaulichen.

Die Bewertung der Wirksamkeit dieser Steuerungs- und Kontrollformen kann nach Seibel nicht auf der Ebene der Einzelorganisation ansetzen, sondern allein die Einbettung in das Beziehungsgeflecht von politischen, ökonomischen und bürokratischen Handlungsrationaltäten bildet den richtigen Bezugspunkt. Die Befunde seiner Analyse deuten auf Strukturen, die Steuerungs- und Kontrollversagen hervorbringen. Staatliche Leistungsgarantien, Aufsichtspflichten, Rechtmäßigkeits- und Verwendungskontrollen sowie die Prüfung durch Rechnungshöfe und Finanzämter werden in den von ihm analysierten Fallstudien nicht nur dadurch verletzt, dass die Organisationen durch Zielabweichung aus der öffentlichen Zweckbindung ausbrechen. Seine Ergebnisse sprechen dafür, dass die Verletzung staatlicher und kommunaler Steuerungs- und Kontrollansprüche in der Regel auf einem Selbststeuerungsversagen der Organisationen im Dritten Sektor selbst beruhen, an dessen Zustandekommen die institutionellen oder personellen Sachwalter des öffentlichen Interesses ihrerseits beteiligt sind (vgl. Seibel 1994a, S. 201).

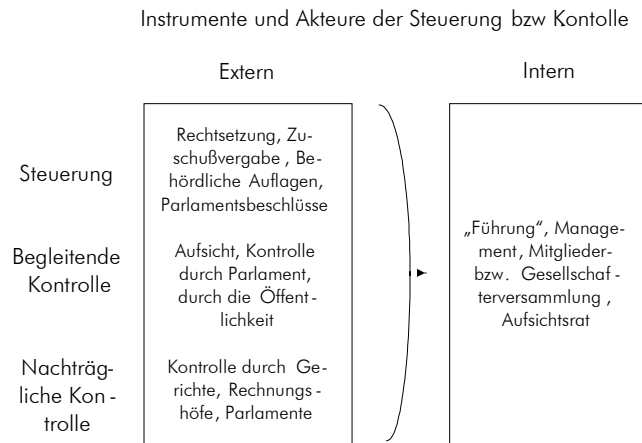
Die Ursache für dieses Selbststeuerungsversagen liegt darin begründet, dass bei den Organisationen „zwischen Markt und Staat“ aufgrund ihrer Eigentümlichkeit<sup>55</sup> keine Verknüpfung von Präferenz- und Kontrollsignalen, wie sie für marktliche und staatliche Organisationen charakteristisch sind, angenommen wird. Sie kennen weder Wählerentscheidungen noch sind die Käuferentscheidungen unterworfen. Während Kunden- und Wählerabwanderungen für die anderen beiden Sektoren unmißverständliche Signale sind, gelten Klientenwünsche

---

55 Als besonders Strukturmerkmal dieser Eigentümlichkeit ist die Sicherung eines Teils der Ressourcenzufuhr durch ehrenamtliches Engagement anzusehen. Ehrenamtliche Arbeit wird – im Gegensatz zu entlohnter Arbeit – nicht nach ihrem Beitrag zur Organisationsleistung bewertet und entsprechend stimuliert, sondern zumeist durch die Gratifikationen eines guten Gewissens und die ‚lebensweltliche‘ Geborgenheit einer „In-Group-Mentalität“, durch den Gewinn von politischen Hausmachtpositionen oder Reputation (vgl. Seibel 1994a, S. 287).

gegenüber Dritte-Sektor-Organisationen zunächst als interpretationsbedürftige Meinungsäußerungen (vgl. Kap. 2.6).

Abb. 8: Formen der Steuerung und Kontrolle im „Dritten Sektor“



Quelle: Seibel (1994a); eigene Darstellung

„Die ‚lebensweltliche‘ Geborgenheit ehrenamtlicher MitarbeiterInnen wird durch ein auf Effizienz bedachtes Management gefährdet (vgl. Kap. 3.3), die netzwerkartige Einbettung von Trägervereinsvorständen oder Angehörigen sonstiger Kontrollorgane in tauschförmigen Machtbeziehungen und Ressourcenabhängigkeiten wird durch qualifizierte Manager mit eigenem professionellem Selbstbewußtsein der Tendenz nach destabilisiert. Für die Herausbildung effizienter Organisationsstrukturen bestehen also weder auf individueller noch auf organisatorischer Ebene stabile Anreize und die vorhandenen Anreize wirken Effizienzsteigerungen gerade entgegen. Wären diese Organisationen effizient, würden die entscheidenden, weil ressourcenbeitragenden Akteure das Interesse an ihnen verlieren“ (Seibel 1994a, S. 288).

### 3.2.2 Das Fallbeispiel Wohlfahrtsverband

Als entscheidende Akteure für das Steuerungs- und Kontrollversagen identifiziert Seibel diejenigen Personen, die Leitungs- bzw. Führungs-

positionen innehaben, diejenigen beruflich tätigen bzw. „hauptamtlichen“ Mitarbeiter, die die Geschäfte führen.<sup>56</sup> Dementsprechend bildet das Handeln dieser Gruppe den Ansatzpunkt für seine Fallstudien, denen er heuristischen Wert zuerkennt. Eine der vier Fallstudien behandelt einen Wohlfahrtsverband, die Arbeiterwohlfahrt. Nach Seibel kommt den Kreis- und Bezirksgeschäftsstellen innerhalb der AWO-Struktur eine Schlüsselfunktion zu, sie fungieren als Managementzentralen und als „Knotenpunkte der organisatorischen und personellen Verflechtung mit der Sozialdemokratie in Partei, Gewerkschaft, Regierung und Verwaltung“ (Seibel 1994a, S. 105). In diesen Knotenpunkten im Beziehungsgeflecht eines Wohlfahrtsverbandes spiegelt sich die oben bereits in allgemeiner Form angesprochene Dilemmastruktur wider.<sup>57</sup>

„Weil die wesentlichen Entscheidungsträger, die Geschäftsführer(innen), ihre Identität nicht in erster Linie aus Leistung und Gegenleistung für die und von der Organisation, sondern aus dem erfolgreichen Arrangement mit dem Umfeld der Organisation beziehen, kann die Entwicklung und Erhaltung organisatorischer Selbständigkeit der Arbeiterwohlfahrt keine strategische Option der Geschäftsführungen sein“ (Seibel 1994a, S. 200). Seibel erkennt ein mangelndes Streben nach Selbständigkeit und Selbstbehauptung, die im Zusammenhang mit der faktischen Finanzierungsgarantie durch die öffentliche Hand (Stichwort: Subsidiaritätsprinzip; vgl. Kap. 2.5) negative Folgen für

---

56 An anderer Stelle spricht Seibel von einem besonderen Managementrisiko bei den Wohlfahrtsverbänden und unterstellt ihnen eine „Ökonomie der Ineffizienz“, die gegen erhebliche Widerstände allerdings behoben werden könnte. Als erfolgversprechende Strategie zur Identitätsveränderung der Verbände, die Voraussetzung für eine Änderung in Richtung auf eine effiziente Ökonomie bildet, schlägt er die Veränderung von Anreizstrukturen und des machtpolitischen Gefüges vor (vgl. Seibel 1992).

57 Ohne das Vokabular von Streeck zu benutzen, der in diesem Zusammenhang von den Widersprüchen von Sozial- und Systemlogik spricht, argumentiert Seibel in ähnlicher Weise: „Wären die Verbandsgliederungen der Arbeiterwohlfahrt effizient und regelorientiert arbeitende Organisationen, würden sie sowohl an Integrationsfunktion für den ehrenamtlichen Mitarbeiterstamm und die ‚einfachen Mitglieder‘ als auch an Stabilisierungsfunktion für das Machtgefüge des politischen Umfeldes verlieren“ (Seibel 1994a, S. 273; vgl. ebenso Streeck 1987).

die binnenorganisatorische Effizienz produziert. Er sieht eine Semi-Politisierung der Geschäftsführungen, die durch einige satzungsgemäße Verbandsziele gefördert wird, mit Blick auf andere allerdings disfunktional erscheint (vgl. Seibel 1987b, S. 255). Die wesentlichen Entscheidungsträger haben neben anderen Aufgaben auch für die Aufrechterhaltung des Beziehungsgeflechtes nach außen zu sorgen und scheinen gerade aufgrund dieser Funktion besonders anfällig für externe strategische Optionen zu sein.

Zu unterscheiden sind drei Typen von AWO-GeschäftsführerInnen (Graue Löwen, Schlaue Füchse und Sozialmanager), die jeweils unterschiedliche Rollenausprägungen, unterschiedliche Fundamente ihrer Handlungsrationaltäten besitzen (vgl. Tab. 6). Diese drei Typen – so wird unterstellt – werden aufgrund ihrer Unterschiedlichkeiten mit verschiedenen Schwerpunkten im Spektrum der Handlungsrationaltäten des Beziehungsgeflechtes ihrer Organisationen agieren und Steuerungsversuchen von außen in je einzigartiger Weise begegnen. Mit anderen Worten, das Steuerungs- und Kontrollversagen der untersuchten Organisationen variiert mit dem Typ des Geschäftsführers.

Seibel sieht in dem „weiten Mantel der Solidarität“ den Zusammenhalt der AWO gewährleistet. Innerhalb dieses Verbandes stellt er zwei Ebenen fest, auf denen die Bindungswirkung des Solidaritäts-Prinzips funktioniert: einerseits auf der lokalen Ebene der ehrenamtlichen Arbeit in den Ortsvereinen, wo Solidarität mit entmodernisierten Bewusstseinsformen korrespondiert und andererseits auf der Ebene der Geschäftsführungen und Vorstände und des sozialdemokratischen Umfeldes, wo Solidarität mit den interpersonellen Koordinationsmechanismen des Clans, mit tauschförmigen Machtbeziehungen und „Low-Level-Corruption“ korrespondiert. „Das tragende Gerüst, auf dem auch die allgemeine Chiffre der ‚Solidarität‘ aufruht, ist die ‚Clan‘-Struktur der Arbeiterwohlfahrt“ (Seibel 1994a, S. 239).<sup>58</sup>

---

58 Diese besondere Struktur bzw. Kultur begünstigt u.a. auch das Fehlen einer Kontrollmentalität, die dadurch gestärkt wird, dass den ehrenamtlichen Vorständen erforderliche Kenntnisse und Fertigkeiten fehlen und eine Revision bei den meisten Bezirksverbänden durch ehrenamtliche Kassenprüfer und nicht durch unabhängige Wirtschaftsprüfer erfolgt (vgl. Seibel 1987b, S. 256).

Tab. 6: (Ideal)Typen von (AWO-)Geschäftsführern

Kategorie bzw. Benennung der GF	Stichworte zu charakteristischen Merkmalen	Hauptsächl. Stütze zur Erfüllung von Erwartungen
„Graue Löwen“	Aufstiegs- bzw. Verbandskarrieren mit Verdiensten; „alte Garde“; menschliche Qualifikationen sind wichtiger als fachliches Wissen und Können.	Vertrauen
„Schlaue Füchse“	Gekonnter Umgang mit Macht (= Faktor bei der Kompensation von Fachlichkeit); die Identifikation baut auf einem Geflecht von Einflußbeziehungen.	Macht
„Sozialmanager“	Fachliche Qualifikation; Selbstdefinition als Manager; Loyalität zu Grundsätzen sozialdemokratischer Sozialpolitik und der Versuch, diese effizient umzusetzen.	Fachliches Selbstbewusstsein

*Quelle: Seibel (1994a); eigene Zusammenstellung*

Auch die Wohlfahrtsverbände – wie am Beispiel der AWO gezeigt wird – gehören zu diesem besonderen Typ von Organisationen, die sowohl Markt als auch Staat ein Entmodernisierungsrepertoire anbietet, das für diese beiden gesellschaftlichen Sektoren die Chance zur Herabsetzung von Lernfähigkeit bietet. Immer dann, wenn der Problemlösungsmodus, der sich an Maßstäben der zweck- und normrationalen Steuerung und Kontrolle orientiert, versagt, sind die Dritte-Sektor-Organisationen gefragt, die diese Steuerungs- und Kontrollformen verlässlich unterlaufen (vgl. Seibel 1994a, S. 237). In der Konsequenz werden die Wohlfahrtsverbände als Organisationen charakterisiert, in welchen der Relativierung von Zweck- und Normrationalität in einem „institutionellen Reservat“ nicht bloß eine sekundäre, sondern eine primäre Funktion zukommt. Das Makrosystem – beispielsweise: Sozialpolitik – profitiert von der erfolgreichen institutionalisierten Entlastung, die die Wohlfahrtsverbände dank einer ideologischen Basis anbieten.



### 3.2.3 *Kritikpunkte an der These des „funktionalen Dilettantismus“*

Die – positive und negative – Kritik an dieser These vom „funktionalen Dilettantismus“ war bzw. ist vielfältig und bezieht sich auf unterschiedliche Elemente des zu Grunde liegenden Argumentationsgerüsts, die hier nicht in ihrer Vollständigkeit wiedergegeben werden sollen (vgl. u.a. Münder 1993). Von Interesse sind hier lediglich diejenigen Punkte, die in direkter Weise mit den Wohlfahrtsverbänden in Verbindung gebracht werden können. Sie beziehen sich einerseits auf die Frage, inwieweit die impliziten Annahmen im Argumentationsgerüst zutreffend sind<sup>59</sup>, und konzentrieren sich andererseits auf die Zentralpunkte des Managementversagens und der Lernunfähigkeit von Nonprofit-Organisationen.

Nach Seibel wird das Leitmotiv der Moderne, die Rationalisierung, in diesen Organisationen durch einen Rückzug auf eine ideologische Basis umgangen. Genau in diesem Punkt scheint sich allerdings seit den Praxisrecherchen im Rahmen der Fallbeispiele Vieles verändert zu haben. Die Rationalisierung der Gesellschaft ist – als universelles

---

59 So weist beispielsweise Lindenberg darauf hin, dass der Dritte Sektor in unzureichender Weise definiert wird. Mit dem Bezug auf die Rationalitäten von Markt und Staat, die den Dritten Sektor als Steuerungsreserve mit kompensatorischer Funktion erscheinen lässt, werden andere Funktionen dieses Sektors zwangsläufig ausgeblendet. „Aufgrund der Bindung der Analyse an Norm- und Zweckrationalität kann das utopische Potenzial des Dritten Sektors nicht thematisiert werden“ (Lindenberg 2000, S. 27). Mit anderen Worten, Seibel wird u.a. angekreidet, dass seine Beispielorganisationen das breite Spektrum des Dritten Sektors nicht repräsentieren. Insofern erhalten in diesem Modell die Organisationen des Dritten Sektors bzw. die Wohlfahrtsverbände eine abgeleitete Funktion, die sich vornehmlich aus dem Blickwinkel des Staates ergibt, der implizit als die einzig wirklich relevante Umwelt betrachtet und analysiert wird (vgl. Merchel 1993, S. 52f.). Der positive Beitrag dieser Organisationen liegt ja gerade darin, die Maßstäbe der norm- (und zweckrationalen) Steuerung und Kontrolle systematisch zu unterlaufen. „Im Gegensatz dazu bleibt die doch sehr wesentliche Funktionszuweisung der Organisationen als zielgerichtetes System völlig unterbelichtet ...; und auch den ‚integrativen Funktionen‘ der Vereine schenkt Seibel keine Beachtung und räumt diesem Aspekt der Nonprofit-Organisationen offensichtlich auch keine Bedeutung ein“ (Zimmer 1996, S. 186).

Prinzip – vorangeschritten und spart mittlerweile auch den Dritten Sektor nicht aus. Insbesondere mit Blick auf die Wohlfahrtsverbände bzw. die wohlfahrtsverbandlichen Arbeitsfelder werden bereits seit einigen Jahren deutliche Veränderungen ausgemacht und unter den Überschriften „Erosion der Milieus“, „Ökonomisierung“ oder „Verbetrieblichung“ durchaus kontrovers diskutiert (vgl. Kap. 1.2). Die Ursache dieser Prozesse sieht u.a. Anheier (2001, S. 69) in einer sich ausbreitenden Rationalisierung, die auch bislang unerreichte Nischen modernisiert. „Die Ökonomisierung der Gesellschaft allgemein und des Dritten Sektors im Besonderen und die zunehmende Geltung des Marktprinzips sind das Ergebnis, aber nicht die eigentliche Ursache der ... Veränderungen. Die Ursache ist die weiter fortschreitende Rationalisierung der Gesellschaft, die im Markt ihren Ausdruck erfährt.“ In diesem Sinne resümiert beispielsweise Lindenberg (2000, S. 29), dass das Etikett des „funktionalen Dilettantismus“ heute nicht mehr zutreffend ist. „Zwar sind die korporatistischen Arrangements im Nachkriegsdeutschland mit dem ‚Funktionalen Dilettantismus‘ bis in die achtziger Jahre hinein zutreffend gekennzeichnet, doch schon zum Zeitpunkt seines begrifflichen Aufkommens Anfang der neunziger Jahre wurde ihm seitens der Neuen Steuerungsmodelle der Kampf angesagt.“<sup>60</sup>

In Zusammenhang mit diesen allgemeinen Trends hat sich auch das generelle Anforderungsprofil für das Management insbesondere in wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen verändert, so dass heute – nach der Typologie Seibels – vermehrt Sozialmanager in Führungs- und Leitungsfunktionen anzutreffen sind. Dieser Managertyp sorgt u.a. dafür, dass die Erwartungen hinsichtlich eines effizienten und wirtschaftlichen Arbeitens, die vermehrt von außen an die Organisationen herangetragen werden, in die wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen übersetzt und dort erfüllt werden. Obwohl in der Fachliteratur

---

60 Zu beachten ist ebenfalls, dass die Verflechtungsbeziehungen zwischen den Agenturen des Staates und Akteuren im System der Freien Wohlfahrtspflege fast ausschließlich unter negativem Vorzeichen betrachtet werden; d.h. sie sind nur insofern Untersuchungsgegenstand, soweit sie vor der Folie des Steuerungsversagens die impliziten Argumente stützen. Dementsprechend findet der Ansatz des Neokorporatismus in der Analyse Seibels nur in einer reduzierten Variante Anwendung.

immer noch häufig Kritik an den Leitungsgremien des Dritten Sektors zu finden ist, werden diese Organisationen längst nicht mehr als solche charakterisiert, deren Strukturen eine dilettantisch agierende Leitung hervorbringen. Im Gegenteil, heute werden mit den Struktureigentümlichkeiten der Nonprofit-Organisationen besondere Anforderungen und Leistungen verbunden, die z.T. für Forprofit-Organisationen als Orientierungsmaßstab dienlich sein können und aus denen sich „eigenständige Beiträge zur Weiterentwicklung der Managementlehre“ (Horch 1997, S. 230) entwickeln sollten. Diese veränderte Sichtweise führt bis zu der Aussage, dass das Management von Nonprofit-Organisationen im Vergleich zur Führung von Wirtschaftsunternehmen härtere bzw. komplexere Anforderungen stellt und entsprechend dort „die besseren Manager“ (vgl. Patak 1997) zu finden sind.<sup>61</sup>

Auch für Simsa (2002, S. 46ff.) steht fest, dass etliche Forschungsbefunde zum Bereich der Nonprofit-Organisationen darin übereinstimmen, dass dieser Organisationstyp mit „besonders starken Widersprüchen“ zu leben hat, was sich u.a. aus einem äußerst komplexen Anforderungsspektrum speist. Vor dem Hintergrund vielfältiger gesellschaftlicher Funktionen und entsprechend divergierender Erwartungen aus ihrer Umwelt sind Nonprofit-Organisationen als „multiple-stakeholder-organizations“ zu charakterisieren (vgl. ebenso Frank/Reis/Wolf 1994, S. 192f.).<sup>62</sup>

---

61 So wird in diesem Zusammenhang aufgrund von Beratungstätigkeiten im Dritten Sektor resümierend festgestellt: Wir müssen in Nonprofit-Organisationen „das Leben im und mit dem Widerspruch lernen. Widersprüche sind nicht die Folge von Unprofessionalität, sondern systemimmanent“ (Patak 1997, S. 15).

62 „Organisationsinterne Widersprüche aufgrund vielfältiger Außenbeziehungen gibt es natürlich in allen Organisationen. Auch Wirtschaftsunternehmen müssen etwa die Relationen zu Kunden, Investoren, dem politischen und rechtlichen System ausbalancieren. Im Unterschied zu vielen Nonprofit-Organisationen kann hier allerdings letztlich auf eine dominierende Außenrelation Bezug genommen werden, d.h. jene zu den Kunden. Zwar können auch hier interne Logiken vielfältig und widersprüchlich ausgeprägt sein, dennoch sind letztlich aber finanzielle Größen ausschlaggebende Kriterien für Entscheidungen.... Diese komplexitätsreduzierende Funktion von Geld ist in Nonprofit-Organisationen eingeschränkt, monetäre Größen sind bestenfalls eine unter mehreren Orientie-

Mit Blick auf die Leitungs- und Führungspersonen bzw. -organe haben sich seit den Analysen von Seibel die Ausgangsbedingungen in den Nonprofit-Organisationen in der Weise verändert, dass heute Management als eine zentrale Bezugsgröße bezeichnet werden kann. „Ein modernes Management, das primär über ökonomisches Wissen und Know-how verfügt, wird also zu einer *conditio sine qua non* für professionelle Organisationen“ (Sommerfeld/Haller 2003, S. 65). Es haben sich allerdings nicht nur die internen Mechanismen der Steuerung und Kontrolle gewandelt, sondern ebenso einige Elemente im externen Bereich. So sind etwa – im Rahmen der Neuen Steuerung – durch ein nach außen getragenes Kontraktmanagement oder durch neue Modalitäten der Finanzierung im Sozial- und Gesundheitswesen neuartige Mechanismen und Steuerungsverfahren im Außenverhältnis der Nonprofit-Organisationen eingeführt worden. Auf eine kurze Formel gebracht: es ist im Verhältnis zwischen den Organisationen des Dritten Sektors und dem politisch-administrativen System eine Umstellung von Vertrauen auf „Accountability“ zu beobachten, in dessen Verlauf etwa Qualitätssicherungssysteme, Zertifizierungen oder Controllingverfahren zunehmend an Bedeutung gewinnen.<sup>63</sup>

Trotz der Betonung der strukturellen Veränderungen und neuen Perspektiven insbesondere hinsichtlich der Managementqualitäten und der unterstellten verminderten Responsivität der Wohlfahrtsverbände sind einige Analysen zum „funktionalen Dilettantismus“ nicht als gänzlich überholt zu betrachten. Die Wohlfahrtsverbände sorgen – wie

---

rungen“ (Simsa 2002, S. 47). In pointierter Weise greift Simsa diese Widersprüche auf, indem sie sechs generelle und paradoxe Ansprüche an Nonprofit-Organisationen formuliert: 1. Seid innovativ, aber passt euch an; 2. Übernehmt Wohlfahrtssicherung, aber leistet der Individualisierung und Privatisierung von Problemen nicht Vorschub; 3. Formuliert klare, dabei aber möglichst uneindeutige Ziele; 4. Messt und dokumentiert eure Erfolge, aber orientiert euch nicht an messbaren Größen; 5. Werdet wie Wirtschaftsunternehmen, aber bewahrt eure Besonderheit; 6. Werdet endlich richtige formale Organisationen, aber bewahrt die Vorteile der Gruppe (vgl. ebd., S. 48ff.).

63 Dies bedeutet, dass „Managern und externen Gutachtern und importierten Qualitätssicherungssystemen ... das Vertrauen entgegengebracht [wird *d.V.*], das den professionellen entzogen wird“ (Sommerfeld/Haller 2003, S. 66).

im Kapitel 2 aus der Perspektive der Korporatismustheorie ausführlich beschrieben wurde – auch weiterhin für eine mehrdimensionale Entlastung der Politik, indem die sich mit eigenen Interessen und besonderem Fachwissen an Prozessen der Normsetzung, der Konsensbeschaffung und der Enttäuschungsverarbeitung (vgl. Steck 1994) beteiligen. Die Verbände bilden nach wie vor einen gewissen Schutz vor einigen Legitimationsdilemmata des politischen Systems. Insbesondere durch die politisch inszenierten Verfahren einer Effizienzverbesserung in der Nachfolge der Neuen Steuerung oder den neuen gesetzlichen und kommunalen Regelungen zur Finanzierung sozialer Dienstleistungen wurde die Frage einer Legitimationssteigerung auf die Dienstleister selbst fokussiert. In diesem Kontext können die vielfältigen Bewegungen unter dem Etikett „Sozialmanagement“ als Strategie bezeichnet werden, die die politisch zu behebenden Systemmängel hinsichtlich Effektivität, Effizienz und z.T. sozialer Gerechtigkeit des Sozial- und Gesundheitswesens auf die Ebene der ergebnisverantwortlichen Organisationseinheiten transformiert und dort eine Beseitigung der Mängel suggeriert, die allerdings eher einer „oberflächlichen“ Korrektur gleichkommt.<sup>64</sup>

Trotz dieser Annäherungen an die Verfahren und Standards einer betriebswirtschaftlichen Logik können die Verbände, Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege – aus einer zweckrationalen Perspektive – das „Risiko der Ineffizienz“ nicht vollständig über Bord werfen. Der Rationalisierung der sozialen bzw. personenbezogenen Dienstleistungen im Sinne der Steigerung einer betriebswirtschaftlich

---

64 „Der Run auf das Sozialmanagement ... deutet einmal mehr auf Defizite in der Professionalisierung sozialer Arbeit hin und verheißt die Versöhnung der polarisierten Rationalitäten: Verwaltungstechnische Anforderungen und interaktive Handlungskompetenzen werden im Dienste einer einrichtungsspezifischen Profilierung der Sozialorganisationen neu zusammengeschnürt... Die eigentlichen Innovationsnotwendigkeiten im Gesamtsystem der sozialen Dienste werden damit zurückgestellt zugunsten eines technologischen Organisationswissens, das – statt einer konsequenten Kompetenzdebatte und einem weiterführenden Dienstleistungsdiskurs – segmentierte extra-funktionale Qualifikationen im sozialen Sektor zum Zentrum eines neuen professionellen Identitätskerns erhebt“ (Flösser/Otto 1992, S. 14f.).

sichtbar zu machenden Effizienz sind „natürliche“ Grenzen gesetzt (vgl. u.a. Finis Sieglar 1997; Herder-Dorneich 1982; Kap. 1.3.2).<sup>65</sup> Eine zwangsläufige Gegenwart und Teilnahme der Klienten, Kunden, Hilfebedürftigen, die im Rahmen der personenbezogenen Dienstleistungen als Prozessbeteiligte bezeichnet werden müssen, erfordert vor allem im Kontext zweckrationaler Kriterien ein äußerst komplexes System der Begutachtung.<sup>66</sup> In einer anderen Terminologie, auf einer anderen theoretischen Basis und vor allem bezogen auf personenbezogene Dienstleistungen mit erzieherischen Komponenten ist hier in grundsätzlicher Weise auch von einem „Technologiedefizit“ die Rede.<sup>67</sup>

- 
- 65 Personenbezogene Dienstleistungen als nicht-stoffliche Güter gelten aufgrund der Gültigkeit des so genannten „Uno-actu-Prinzips“ prinzipiell als nicht auf (andere Personen/Kunden) übertragbar, als nicht lagerfähig und nicht transportierbar; die Dienstleistungsökonomik spricht von ihrer „Flüchtigkeit“ und einer geringen „Kapazitätselastizität“ (vgl. u.a. Herder-Dorneich 1992). Häußermann/Siebel (1995, S. 173) wenden gegen die den Dienstleistungen stets unterstellte Rationalisierungsresistenz ein, dass Dienstleistungen ebenso einer Marktdynamik unterliegen und den typischen Zyklus von Produkten durchlaufen. Dennoch werden die typischen Merkmale der Nicht-Lagerfähigkeit und Nicht-Transportierbarkeit infolgedessen keineswegs gänzlich – sondern nur tendenziell – aufgehoben.
- 66 Im Gegensatz zu den meisten Konsumgütern kann die Qualität der sozialen Dienstleistungen nicht vor dem Zeitpunkt bzw. Zeitraum ihrer Erbringung geprüft werden. Erst die Erfahrung bzw. die Inanspruchnahme (evtl. auch die Beobachtung) der Leistungen ermöglicht in diesem Fall eine Beurteilung. Bei dem Vorliegen dieses Vorbehalts ist z.T. von den so genannten „Erfahrungsgütern“ die Rede, denen auch hinsichtlich der Korrekturmöglichkeiten im Nachhinein eine besondere Stellung zukommt: „Negative Konsequenzen unzureichend erbrachter sozialer Dienste können ... später kaum noch oder nur mit einem großen Aufwand rückgängig gemacht werden. Auch ein Wechsel des Anbieters, was für Konsumgütermärkte typisch ist, hilft dann in aller Regel nicht weiter“ (Naeyele 2003, S. 31).
- 67 Die theoretische Annäherung an dieses zentrale Problemfeld pädagogischen Handelns – letztlich an die Frage, wie Erziehung überhaupt möglich ist – verweist auf das Schnittfeld des Verhältnisses von Kausalität, Rationalität und Selbstreferenz in pädagogischen Prozessen. Eine Be-

Vor allem der Rückgriff auf diejenigen zentralen theoretischen Bezugspunkte im Rahmen der Analyse Seibels, die insbesondere auf die Gegenüberstellung der Rationalitätstypen von Markt und Staat rekurriert, führt – wie oben beschrieben – zwar dazu, dass bestimmte Funktionen des Dritten Sektors bzw. der Wohlfahrtsverbände nicht oder nur kaum wahrgenommen werden (vgl. Lindenberg 2000) und dementsprechend erweitert werden müssen, deutet allerdings auch auf einen Tatbestand hin, der im Folgenden näher beleuchtet werden soll: die Widersprüchlichkeit der Anforderungen, mit denen Wohlfahrtsverbände umzugehen haben. Die eben dargestellten Entwicklungen der letzten Jahre, die letztlich die Steuerungsvoraussetzungen der Managementebenen verändern und mit dem verstärkten Einzug zweckrationaler Logiken in die wohlfahrtsverbandlichen Handlungszusammenhänge verbunden sind, verschärfen diese inneren Gegensätze. Daher ist die Perspektive Seibels, die hauptsächlich an den Bezugsrahmen des Staates bzw. der Politik gekoppelt ist (vgl. Merchel 1993), in diesem Kontext zu erweitern und detaillierter auszugestalten. Dies soll in den folgenden Ausführungen zum Konzept des „intermediären Raums bzw. Bereichs“ passieren.

### 3.3 DIE BETONUNG DER WIDERSPRÜCHE: DER „INTERMEDIÄRE RAUM“

Eine Neuausrichtung erfährt das Dritte Sektor-Konstrukt durch das Modell des „intermediären Bereichs“ bzw. des „welfare mixes“, das entscheidend von Evers als kritischer Gegenentwurf, aber auch als Weiterentwicklung der von der angloamerikanischen Dritte Sektor-Forschung erarbeiteten Ansätze konzipiert wurde (vgl. u.a. Bauer

---

rücksichtigung dieser drei Perspektiven führte zu der These von dem „strukturellen Technologiedefizit der Erziehung“ (vgl. Luhmann/Schorr 1982). „Da Menschen immer wieder neu und anders auf erzieherische Handlungsvorgaben antworten können, kann es keine Technologie geben, die beschreibe, mit welchem eindeutigen Handlungsinput ein eindeutiger Ergebnisoutput bei den Adressaten zu erzielen sei“ (Sturzenhecker 2000, S. 164).

1991b; Evers 1990, 1991a; Zimmer 1996, S. 186ff.).<sup>68</sup> Auf dieses Konzept ist in den letzten Jahren häufig zurückgegriffen worden – einerseits, wenn aus einer organisationsbezogenen Perspektive die Wohlfahrtsverbände und deren Organisationsprobleme, „Handlungsklemmen“ (vgl. Klug 1997a; Oppl 2002) oder Zukunftsoptionen analytisch beschrieben (vgl. u.a. Grunwald 2001c) sowie andererseits, wenn aus einer Makroperspektive wohlfahrtsstaatliche Modelle diskutiert wurden (vgl. Evers/Olk 1996).

Evers bezieht sein Konzept zuerst auf diejenigen kleineren Organisationen ohne Tradition, deren Existenz etwa Mitte der 1970er-Jahre eine Wende in den dominierenden sozialpolitischen Sichtweisen und Ordnungsvorstellungen einläutete (vgl. Kap. 2.5.2, Abschnitt a). Er behauptet, dass viele dieser Projekte und Träger sich durch eine besondere Zwischenstellung auszeichnen, die sie als „Grenzgänger“ in mehrfacher Hinsicht kennzeichnen, da sie sich „zwischen dem formell hoch organisierten und dem informellen Bereich, zwischen den geregelten Sphären der Arbeit und denen des Engagements, zwischen öffentlich-sozialer und privater Sphäre“ (Evers 1990, S. 189) bewegen. Evers schlägt für einen analytischen Zugriff vor, diese neuen sozialen Träger und Projekte als komplexe Verbindungen und Vermittlungen der – bei den Sphären Markt, Staat und Haushalt – jeweils dominie-

---

68 Evers macht deutlich, dass die vorhandenen Thematisierungen und Theorieansätze zum Umgang mit freiwilligen Organisationsformen, die zur Produktion sozialer Wohlfahrt beitragen, nicht geeignet sind, diese angemessen zu erfassen. Entweder werden diese Formen ignoriert oder einem abgegrenzten gesellschaftlichen Sektor zugeordnet, der den Besonderheiten der Selbstorganisation nicht gerecht werden kann. Die bisherigen ökonomischen, soziologischen und politologischen Ansätze sind nicht in der Lage, die Spezifik der ökonomischen, sozialen oder kulturellen Zielsetzungen, die Formen des Engagements, der Beteiligung und der Arbeit zu erfassen, die bei sozialen Trägern und Projekten Gestalt annehmen. „In der sozialwissenschaftlichen Diskussion überwiegen jedoch bislang analytische Schemata, in denen diese Phänomene nicht vorgesehen sind oder als (evtl. auch zu vernachlässigende) Sonderformen herkömmlicher Klassifikationen behandelt werden“ (Evers 1990, S. 191). Vgl. zur unzureichenden quantitativen Erfassung der Leistungen des intermediären Bereichs durch die amtliche Statistik bzw. durch volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen u.a. Finis Siegler (1997, S. 54).

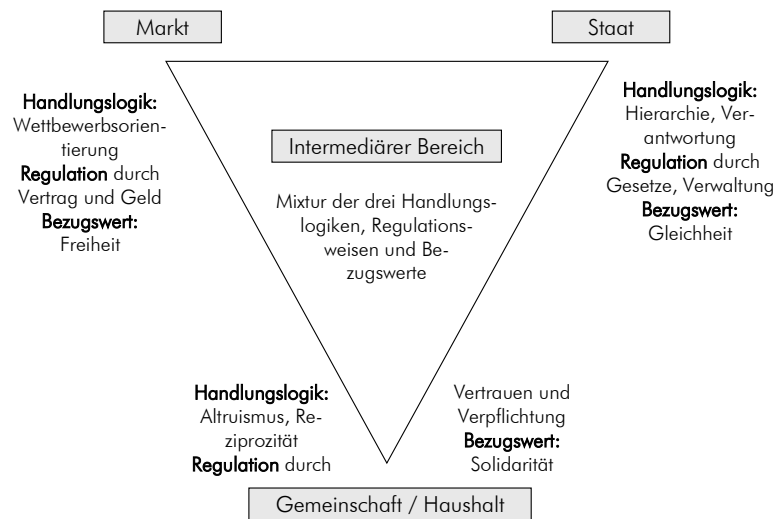


renden unterschiedlichen Organisationsziele, Handlungsmotive und Arbeitsbeziehungen zu fassen. Zur Benennung dieser „Grauzone“ zwischen den drei gesellschaftlichen Sphären wählt er die Bezeichnung „intermediärer Bereich“ bzw. „intermediäre Organisationen“. Dabei kann „Intermediarität“ – aus einer politisch-soziologischen Perspektive – als ein „spezifisches Eigenschaftsmerkmal des gesellschaftlich-institutionellen Arrangements von Verbänden, Vereinigungen und Gruppen [gekennzeichnet werden *d.V.*], die ein organisatorisches Medium für das Zustandekommen und die Abwicklung von Vermittlungs- und Austauschprozessen in modernen Gesellschaften“ (Bauer/Grenzdörffer 1997, S. 339) bilden.

Die Organisationen des intermediären Raumes sind prinzipiell – und besonders in ihrer Entstehungsphase – durch einen hohen Grad an Instabilität zu charakterisieren, verfügen über eine große Veränderungsdynamik und sind in starkem Maße Umwelteinflüssen ausgesetzt, die von den drei Polen des intermediären Raumes (Gemeinschaft, Markt, Staat; vgl. Abb. 9) ausgehen. Die besondere Balance solidarisch-gemeinschaftlicher, markt- und staatsvermittelter Elemente erhält dann relative Stabilität, wenn sich aus Formen konfliktueller Kooperation mit staatlichen Instanzen eine Kultur von Vertragsbeziehungen ergibt (vgl. Evers 1990, S. 190ff.).

Allein schon die Begriffswahl zur Charakterisierung dieser Organisationsformen deutet darauf hin, dass hier nicht ein Sektor mit klar abgegrenzten Trennungslinien zwischen verschiedenen, weitgehend autonomen Sektoren zu Grunde gelegt wird, sondern ein Modell, in dem die Organisationen im intermediären Bereich als komplexe Vermittlungsformen begriffen werden, in denen sich jeweils die institutionellen Merkmale, die Rationalitäten und die Leistungsprofile der anderen drei gesellschaftlichen Sphären wiederfinden – wie sie oben dargestellt wurden (vgl. Olk/Rauschenbach/Sachße 1995; Kap. 1.2; Kap. 2.1.2; Kap. 3.1.2).

Abb. 9: Der „intermediäre Bereich“



Erstellt in Anlehnung an Evers (1990) und Effinger (1993a)

Die in den Sphären Markt, Staat und Gemeinschaft/ Haushalt jeweils dominierenden Organisationsprinzipien werden in einer bestimmten Art und Weise miteinander verschränkt und gewichtet. Aus dieser Perspektive sind die im intermediären Bereich vorfindbaren Organisationsformen als hybrid und polyvalent zu charakterisieren (vgl. u.a. Evers 1992). Im Einzelnen bedeutet dies, dass dieser Ansatz im Gegensatz zu der Klassifikation des „Dritten Sektors“ einige konzeptionelle Unterschiede aufweist. Im Konzept des „intermediären Bereichs“ ...

- interessieren nicht so sehr Klassifizierungen und Abgrenzungsmöglichkeiten zwischen gesellschaftlichen Sektoren, sondern vielmehr Grenzsituationen, Übergänge und Spannungsfelder zwischen den Polen;
- wird die Identität der im intermediären Bereich angesiedelten Gebilde positiv und flexibel in der Weise zu definieren versucht, dass

- die je spezifische interne Verschränkung und Gewichtung unterschiedlicher Organisationsprinzipien bestimmt wird;
- werden die im intermediären Bereich operierenden Träger bzw. Organisationen nicht als fixe, stabile Organisationen betrachtet, sondern eher als instabile und mobile Entwicklungszusammenhänge begriffen, deren jeweilige Organisationskarrieren und Transformationsprozesse im Zeitablauf nachgezeichnet werden können;
  - können bezüglich der drei Handlungslogiken in anschaulicher Weise Unterschiedlichkeiten zwischen verschiedenen Organisationen bzw. Organisationstypen dargestellt werden (vgl. u.a. Bauer 1992, S. 158ff.; Evers 1990, S. 198ff.).

Derjenige Pol, dessen handlungskordinierende Leistungen mit dem Etikett „Solidarität“ benannt werden, unterscheidet sich in grundsätzlicher Weise von den anderen beiden Polen. Während – auch insbesondere nach dem beschriebenen Habermas’schen Verständnis (vgl. Kap. 1.2) – die Steuerungsmedien Markt und Macht/Gesetze die Handlungsweisen der agierenden Personen bzw. agierenden Organisationen als kollektive Akteure (vgl. Scharpf 2000, S. 101ff.) vereinfachen, standardisieren und prägen, sind die Steuerungsleistungen des Pols Gemeinschaft/Haushalt bzw. der Solidarität wesentlich verfahrensoffener und bleiben auf sprachlich vermittelte Kommunikation angewiesen.<sup>69</sup> Solidarische Handlungsformen basieren auf bestimmten regulierenden Werten, die im eben vorgestellten Schaubild (vgl. Abb. 9) mit den Schlagworten „Reziprozität“ sowie „Altruismus“ bezeichnet werden und die sich in der Sphäre des kommunikativen Handelns herausbilden. Moralische, ethische, altruistische und religiöse Werte, die die Zielperspektive von Akteuren steuern, bilden sich in lebensweltlichen Zusammenhängen, die auf Sprache angewiesen bleiben.<sup>70</sup>

---

69 Wie bereits in Kap. 3.1.2 begründet, bezieht sich dieses Verständnis auf diejenigen Äußerungsformen von Solidarität, die unter dem Etikett der „informellen“ Solidarität der so genannten „inszenierten“ Solidarität gegenübergestellt wurden. Die Rede von der inszenierten Solidarität impliziert im wohlfahrtsstaatlichen Gefüge die Nutzung von im Kern entschärften und standardisierenden Steuerungsmedien.

70 Wenn von Werten die Rede ist, werden immer zwei Funktionen, zwei Bedeutungsgehalte dieses Begriffes gleichzeitig angesprochen. Es gibt gewissermaßen eine doppelte Verankerung von Werten: sowohl in der

Das an diesen Werten ausgerichtete Handeln der Akteure stabilisiert lebensweltliche Kontexte und besitzt eine sozialintegrative Funktion, die durch ein vergleichsweise breites Spektrum an konkreten Handlungs- und Äußerungsformen erzielt werden kann.

Dem gegenüber sind die Äußerungsformen bzw. die durch Handlungen generierten Situationen und Kontexte, die in diesem Modell den Polen Markt und Staat zugeordnet werden und systemintegrative Funktion besitzen, als mediendominiert zu charakterisieren. Der lebensweltliche Zusammenhang (im Sinne der Habermas'schen Terminologie) wird in diesem Modell auf bestimmte Reproduktionsleistungen verkürzt, die hier in Verbindung mit dem Bezugswert Solidarität gebracht werden. Dies bedeutet, dass beispielsweise die kulturelle Reproduktion oder aber die Sozialisationsprozesse, die sich ebenfalls innerhalb von lebensweltlichen Strukturen entwickeln, in dieser auf Or-

---

Sozialstruktur einer Gesellschaft als auch in der Persönlichkeitsstruktur der Einzelnen. Werte besitzen somit immer einen eher objektiven und einen eher subjektiven Aspekt. Sie repräsentieren auf der einen Seite eine mehr oder weniger umfassende und anerkannte Bedeutung im Kontext eines kulturellen, kollektiv gültigen Wertesystems. Sie besitzen damit eine integrative Funktion. Auf der anderen Seite sind Werte bedeutsam für individuelle psychische, handlungsleitende Strukturen, die die Individuen befähigen, das „richtige“ Handeln, Erleben und Denken, aber auch die Abweichungen vom Erstrebenswerten zu identifizieren. Über die Werte ist die Gesellschaft mit den Individuen verzahnt. Eine besondere Rolle in diesem „Verzahnungsprozess“ kommt dabei bestimmten Organisationen zu, die in diesem Zusammenhang als vermittelnde Instanzen bezeichnet werden können (vgl. dazu die Ausführungen zu den Grundlinien der korporatistischen Perspektive in Kap. 2.2 und zum Schlüsselbegriff „Subsidiarität“ in Kap. 2.5). Individuen werden über stark und über schwach formalisierte Gruppen zu Mitgliedern der Gesellschaft. Mit anderen Worten: zwischen den beiden Kategorien „Individuum“ und „Gesellschaft“ befindet sich eine Menge vermittelnder Institutionen, die die Gesellschaft als ein Aggregat von Aggregaten erscheinen lassen (vgl. Streeck 1987, S. 471ff.). Längst wird daher diese besondere Gebildeform Organisation als eine zentrale und eigenständige Kategorie auf dem Spektrum zwischen Individuum und Gesellschaft gesehen und unsere moderne Gesellschaft als eine „Organisationsgesellschaft“ charakterisiert. „Organisationen sind zentrale Gestaltungsmittel und -formen moderner Gesellschaften“ (Grunow 1995, S. 253).

ganisationen fokussierten Analyse nicht beachtet werden (vgl. Habermas 1985a; Kap. 1.3, Abschnitt b).

Dieses zuerst auf kleinere Träger und Projekte unterhalb der traditionellen und etablierten Träger des Dritten Sektors bezogene analytische Konzept findet weiterhin auch auf andere Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation Anwendung, so dass letztlich die Kategorie des Dritten Sektors selbst als ein Feld polyvalenter Organisationsformen angesehen wird (vgl. u.a. Evers 1992; Evers/Rauch/Stitz 2002; Zimmer 1996, S. 186ff.). Besonders deutlich treten diese Charakterisierungen hervor, wenn Organisationen sich zwischen unterschiedlichen Logiken und Handlungsprinzipien hin- und herbewegen. Dies ist nach Evers dann der Fall, wenn ...

- ihr Bestand gleichzeitig von privatwirtschaftlichen, staatlichen und informellen Ressourcen abhängig ist,
- die Organisationen eine Balance zwischen wirtschaftlicher Konsolidierung, Wachstum und verschiedensten „Nonprofit-Interessen“ erreichen wollen und/oder
- eine Integration zwischen regulärer Erwerbsarbeit und freiwilligem Engagement, also zwischen unterschiedlichen individuellen Motiven und Formen der Mitarbeit geleistet werden muss (vgl. Evers 1992, S. 54; vgl. Abb. 6).

Dieser Ansatz bietet allerdings nicht nur einen theoretischen Rahmen für die Untersuchung von organisatorischen Gebilden des Dritten Sektors, sondern ist ebenfalls als Basis für die Analyse von ordnungspolitischen, normativ ausgerichteten Modellen der Wohlfahrtsproduktion geeignet. So ist – wie eben beschrieben aus der Mikroperspektive – zur Bezeichnung dieses Ansatzes die Rede von den „intermediären Organisationen“ oder den „hybriden Organisationsformen“, aus einer Makroperspektive können diejenigen wohlfahrtsstaatlichen bzw. sozialpolitischen Modelle analytisch durchdrungen werden, die etwa unter den Etiketten „welfare mix“ bzw. „Wohlfahrtsmix“ oder „Wohlfahrtspluralismus“ diskutiert werden. Es kann als ein Merkmal dieses Ansatzes angesehen werden, dass er sowohl für die Ebene einzelner Organisationen als auch für das System der allgemeinen gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion ein analytisches Fundament bereitstellt.

Mit diesem Konzept lässt sich das Besondere derjenigen Organisationen im Dritten Sektor positiv bestimmen, indem einerseits ihr Organisationsverhalten durch spezifische Verschränkungen von Funktionen und Leitorientierungen gedeutet und andererseits auf vorhandene Modelle zur Erklärung und Analyse sozialer Ordnung für die Bestimmung des intermediären Bereichs zurückgegriffen wird. Dabei wird der Begriff „intermediär“ strukturell und sozialanalytisch nutzbar gemacht und eignet sich gleichzeitig dazu, die Rationalitätsstrukturen und vermittelnden Funktionen von Organisationen und Organisationsformen zu bestimmen (vgl. Effinger 1993, S. 25). Dieses Modell beruht explizit auf einer analytischen Grundlage und verabschiedet sich damit von dem eher deskriptiven Zugang der Dritte Sektor-Forschung. Das hat zur Folge, dass sowohl den einzelnen organisatorischen Non-profit-Organisationen als auch dem künstlich geschaffenen Dritten Sektor insgesamt von vornherein die Verfolgung unterschiedlicher Bezugswerte und mehrerer sich evtl. widersprechender Prinzipien der Handlungskoordination zugestanden werden.

Auf der Grundlage dieser theoretischen Perspektive erscheint letztlich auch die eher deskriptive Differenzierung von Organisationstypen zur Einordnung in verschiedene Sektoren immer weniger aussagekräftig: Empirische Fallstudien zeigen auf, dass in Zeiten, in denen etwa die Haushaltssituationen der öffentlichen Institutionen Sparen bzw. Ausgabenkürzungen erforderlich machen, vermehrt neuartige Arrangements und Steuerungsoptionen zwischen politischer und verbandlicher Sphäre konzipiert und gesucht werden, die – insgesamt betrachtet – einen neuen „Wohlfahrtsmix“ ankündigen. „Der Entwicklungstrend ... läuft darauf hinaus, dass die Grenzen zwischen den einzelnen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion durchlässiger und in der Folge die Interaktionen zwischen ihnen intensiver werden.... Eine Steigerung des Niveaus individueller und kollektiver Wohlfahrt ist zunehmend weniger von Substitutions- und Verdrängungsprozessen zwischen klar abgegrenzten Sektoren, sondern vielmehr eher von synergetischen ‚mixes‘ von unterschiedlichen Ressourcen und Handlungsrationalitäten zu erwarten“ (Evers/Olk 1996, S. 28f.). Sobald sich dieser „Wohlfahrtsmix“ auf der Ebene der einzelnen Organisation – als neu gestalteter Ressourcenmix, als kleinräumige Vernetzung mit veränderten intraorganisatorischen Arrangements – niederschlägt bzw. realisiert,

werden die auf unterschiedlichen Handlungslogiken basierenden Organisationselemente, die alle in unterschiedlicher Weise zur Existenzsicherung und Leistungserbringung beitragen, in ein neues Verhältnis zueinander gesetzt.

Durch eine Rekombination der Faktoren – staatliche Vorgaben und (monetäre) Beiträge, unternehmerische Eigeninitiative und Nutzung privatwirtschaftlicher Mittel sowie engagierte Eigeninitiative von unmittelbar Beteiligten oder weiterer Gruppen und Instanzen im Umfeld – entstehen somit „hybride Organisationsformen“, die unter den heutigen Bedingungen in besonderer Weise geeignet scheinen, Möglichkeiten der Revitalisierung auszuschöpfen und auch Synergieeffekte zur Beschäftigungssicherung bzw. Arbeitsbeschaffung zu nutzen (vgl. Evers/Rauch/Stitz 2002).<sup>71</sup> Vor diesem Hintergrund lässt sich unter Bezug auf Anheier (2001, S. 67) resümieren: „Das kräftige Wachstum des Dritten Sektors [in der Vergangenheit *d.V.*] weist eigentlich schon auf das Ende der jetzigen Struktur und Zusammensetzung hin. Zunehmend bilden sich neue Organisationsformen heraus, die die herkömmlichen Grenzziehungen zwischen den Sektoren (Markt, Staat, Dritter Sektor) verwischen“ (vgl. ebenso Steinbacher 2000, S. 144ff.).

### 3.3.1 *Wohlfahrtsverbände im Spannungsfeld der Handlungslogiken*

Für die Analyse des wohlfahrtsverbandlichen Handelns bedeutet die Übernahme dieses analytischen Konzeptes des „intermediären Bereichs“, dass nicht ein schlecht zu strukturierender und in der Konsequenz nivellierender Dritter Sektor den theoretischen Ausgangspunkt bildet, dessen interne Differenzierung erst mühsam begründet werden muss, sondern ein analytisches Konstrukt, das sowohl Dynamiken als auch Uneindeutigkeiten in den Organisationsstrukturen voraussetzt. Den Wohlfahrtsverbänden wird keine eigene „reine“ Handlungslogik

---

71 „In zahlreichen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen, z.B. dem Gesundheits- und Pflegebereich, treten wir in ein Zeitalter ein, das durch Überlagerung und Ko-Präsenz verschiedener Steuerungsprinzipien gekennzeichnet ist: hierarchische Kontrolle, Steuerung durch Kooperation unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure und Steuerung durch Wettbewerb. Von dorthin liegt es nahe, Organisationen, die derartigen Mehrfachsteuerungen unterliegen, auch selbst als Hybride zu verstehen (Evers 2003, S. 12).

zugeordnet, sondern das Besondere ist darin zu sehen, dass sie aus den drei „reinen“, idealtypischen Steuerungsformen bzw. Prinzipien der Handlungskoordination eine spezifische Mixtur formen und in der Konsequenz einen mit Konflikten beladenen Formungsprozess durchlaufen. Denn die Verfolgung bzw. Entscheidung für einen bestimmten Bezugswert, dem je eine spezifische Regulationsform und Handlungslogik entspricht, läuft den zwei anderen optionalen Werten entgegen.

Es ist ja gerade der Vorteil der klassischen Vergesellschaftungsformen, dass diese ihr jeweiliges Funktionsprinzip in einer besonders effektiven Weise erfüllen. „Auf dem Markt wird der Wert der Freiheit, durch den Staat der Wert der Gleichheit und in Gemeinschaften der Wert der Solidarität optimiert. Dies gelingt allerdings nur um den Preis der Vernachlässigung oder gar Verletzung der jeweils anderen Prinzipien. Der Vorteil der intermediären Organisationen dagegen besteht in der gleichzeitigen Erfüllung verschiedener Funktionen, was eine flexible Reaktion auf unterschiedliche, ja widersprüchliche Anforderungen ermöglicht“ (Olk/Rauschenbach/Sachße 1995, S. 17f.). Damit lässt sich das „welfare triangle“ (vgl. Evers 1991a, S. 230), das die Handlungskordinaten des „intermediären Bereichs“ in analytischer Weise graphisch darstellt, auch für die Wohlfahrtsverbände nutzen (vgl. Abb. 9).

Klug warnt allerdings davor, die Anwendung des theoretischen Modells des intermediären Raums auf die Wohlfahrtsverbände als Beleg dafür zu nehmen, dass die derzeitigen verbandlichen Organisationsstrukturen – gewissermaßen als unabdingbare bzw. natürliche Voraussetzung – für eine gelingende gleichzeitige Verfolgung unterschiedlicher Handlungslogiken sorgen. Dieses Modell suggeriert möglicherweise, „diese Besonderheiten von Wohlfahrtsverbänden seien funktional zum Ausgleich der jeweiligen Nachteile von Markt, Staat und Gemeinschaft. Diese Suggestion mag die Verbände beruhigen, scheint sie ihnen doch unter gegebenen Bedingungen ein gesichertes Überleben zu garantieren. Angesichts der Risiken, die durch zunehmende Marktorientierung, nicht geklärte Abhängigkeiten von einem sich mehr und mehr distanzierenden Staat und einer latenten Gegnerschaft zum Selbsthilfesektor entstehen, müssen Wohlfahrtsverbände aufpassen, dieses Placebo nicht mit Medizin zu verwechseln“ (Klug 1997a, S. 257f.).



Da Evers die Charakterisierung des intermediären Bereichs anfänglich hauptsächlich benutzt, um Wandlungsprozesse der Trägerstruktur im Gesundheits- und Sozialwesen zu verdeutlichen, war eine detaillierte Analyse von Wohlfahrtsverbänden nicht beabsichtigt, sie werden allerdings als Referenzpunkt im Rahmen des „welfare triangle“ verortet. Die Verbände können – Anfang der 1990-Jahre – im Vergleich zu anderen Organisationsformen (etwa zu selbstorganisierten Alternativprojekten, Selbsthilfegruppen oder zu geförderten Beschäftigungsinitiativen) als staatsnah angesehen und dementsprechend in relativer Nähe des Staatspols angesiedelt werden (vgl. Evers 1990, S. 196; 1991, S. 230).<sup>72</sup>

Die grundsätzliche Aussage, dass Wohlfahrtsverbände sich in einem Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen und z.T. nicht konfliktfrei kombinierbaren Handlungslogiken befinden, lässt sich durch verschiedene Analysen auf der Basis ganz unterschiedlicher Fragestellungen und Perspektiven belegen. Am häufigsten wird in diesem Kontext auf die Ausführungen bzw. Analysen von Streeck Bezug genommen (vgl. u.a. Olk/Rauschenbach/Sachße 1995; Steinbacher 2000). Danach kann es als ein zentrales Kennzeichen der so genannten „intermediären Instanzen“ im Allgemeinen, also auch der wohlfahrtsverbandlichen Organisationen im Besonderen, angesehen werden, dass sie – als Vereine – sowohl Mitglieder haben als auch Mitglieder sind. Dies bedeutet, dass sie mit mindestens zwei unterschiedslos wichtigen Umwelten zur gleichen Zeit interagieren müssen, in denen eine je-

---

72 Thematisiert wird in diesem Zusammenhang das Beispiel des DPWV, der auf dem Spektrum zwischen staatlicher Verpflichtung und basisorientiertem Innovationsbedürfnis eine Reihe von Spannungsverhältnissen zu bewältigen hat. Einerseits erfüllt der DPWV Dachverbands- und Schutzfunktion für lokale Initiativen, Vereine und Gruppen um diesen Beratung sowie finanzielle und organisatorische Hilfestellungen zukommen zu lassen und andererseits ist er bemüht, innovative Anstöße der Basis in Richtung neuer Standards von Professionalität in sozialpolitischen Debatten zu vertreten. Damit muss der Verband eigene Wege der komplexen Vermittlung beschreiten, u.a. zwischen der Verlässlichkeit großer Organisationen und der Beweglichkeit kleiner Initiativen oder zwischen der Anerkennung und Förderung der lokalen Vielfalt und der Verständigung auf und argumentativen Rechtfertigung von grundlegenden gleich geltenden Rechtsansprüchen (vgl. Evers 1991a, S. 231).

weils spezifische Logik gefordert ist. Dies sind einerseits die Mitgliedschaftslogik mit dem Ziel Sozialintegration und andererseits die Einflusslogik mit dem Ziel Systemintegration.<sup>73</sup> Für diese beiden unterschiedlichen Zielsetzungen lassen sich mehrere Benennungen finden. Die diese Spezifität aufgreifende These von Streeck lautet, „dass sich sowohl die Bedingungen der Sozialintegration nach innen als auch die der Systemintegration nach außen für viele derartige Gebilde in vergleichbarer Weise geändert haben“ (Streeck 1987, S. 474). Dementsprechend transformieren sich sowohl die Mitgliedschaftslogik als auch die Einflusslogik in bestimmte Richtungen, die einerseits durch das Stichwort „Vielfalt“ und andererseits durch das Stichwort „Interdependenz“ beschrieben werden können.

---

73 Die Vokabeln zur Zielbestimmung der beiden unterschiedlichen Logiken wurden von Lockwood geprägt und im deutschsprachigen Raum vor allem von Habermas bekannt gemacht. In seinem Verständnis ist Rationalität Handlungsrationalität. Ein Handeln ist dann rational, wenn es an Gründen orientiert ist, die im Rahmen von Diskursen einer objektiven Beurteilung offenstehen. Die jedem Handlungsbegriff immanente teleologische Dimension wird dann um eine kommunikative Dimension erweitert. Als zentrale Termini seiner Gesellschaftsanalyse stellt er als komplementäre Kategorien Lebenswelt und System gegenüber. Lebenswelt wird verstanden als ein intersubjektiv generierter Verweisungszusammenhang, der im Wesentlichen aus „Wissen“ besteht, auf dessen Grundlage die einzelnen zu großen Teilen unbewusst handeln und ihre Deutungen von Handlungssituationen vornehmen (vgl. Kap. 1.3). Diese Wissenspotenziale repräsentieren eine Form von präreflexiven Hintergrundannahmen. Die Lebenswelt stellt somit die Bedingung der Möglichkeit von Verständigung überhaupt dar. System ist der komplementäre Integrationsmechanismus für moderne Gesellschaften, nach dem Integration über die funktionale Vernetzung von Handlungsfolgen stattfindet. Habermas unterscheidet deshalb explizit zwei Formen gesellschaftlicher Integration: Sozialintegration einerseits und Systemintegration andererseits. Erstere ist an den Orientierungen der Handelnden gebunden, letztere setzt an den Handlungsfolgen an. Damit lässt sich Gesellschaft heuristisch als System und Lebenswelt konzipieren und eine Theorie von Gesellschaft bzw. der Rationalität hat den Rationalitätsstrukturen von jenen beiden gesellschaftlichen Dimensionen nachzuforschen (vgl. u.a. Gripp 1984; Habermas 1985a).

- Die Bindungsfähigkeit der formal organisierten Institutionen lässt nach, d.h. die Wurzeln dieser Organisationen, die sich unterhalb der „sozialen Kreise“ befinden, werden abgeschnitten, die „organisatorische Loyalität“ trocknet aus. An die Stelle des affektiv-expressiven Charakters von Bindung tritt zunehmend der instrumentelle, aus den „Stammkunden“ mit moralischem Pflichtgefühl werden heterogen zusammengesetzte, unterschiedliche Ansprüche und Interessen formulierende Nachfrager. Daraus folgt, dass der Bezug der Organisationen zu ihren Mitgliedern von einer zunehmenden Unsicherheit geprägt ist.<sup>74</sup> Hinzu tritt eine Fraglichkeit bezüglich der Organisationsentscheidungen selber, die immer weniger souverän getroffen werden können, da funktionale Abhängigkeiten, externe Effekte oder unsichere Rahmenbedingungen die Entscheidungsgrundlagen verkomplizieren und die Systemgrenzen zunehmend verwaschen (vgl. Streeck 1987, S. 485f.).<sup>75</sup> Aufgrund dieser Tendenzen reagieren die intermediären Organisationen in den ihnen zur Verfügung stehenden Sphären (Gemeinschaft/Haushalt, Markt und Staat): Das bedeutet, sie entwickeln neue Formen der

---

74 Solche Loyalitätsprobleme betreffen nicht nur die Nachfrager nach wohlfahrtsverbandlichen Dienstleistungen, sondern ebenso die sich ehrenamtlich engagierenden Mitglieder bzw. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Die kirchliche Zweitstruktur der konfessionellen Wohlfahrtsverbände, die aus deren Sicht und mit Blick auf die Rekrutierung Ehrenamtlicher als eine Ressource gesehen werden kann, unterliegt ebenfalls Veränderungen. Die Attraktivität der Institution Kirche schwindet und die Beziehungen zu kirchlichen Organisationen, zu Gemeinde und Milieu beruhen immer weniger auf einer gefühlsmäßig gestärkten Traditionalität, sondern sind zunehmend durchsetzt mit rationalen Erwägungen und fordern explizite Begründungen. „Die Zugehörigkeit zum Milieu verliert selbst für die Gläubigen an Selbstverständlichkeit. Einem konfessionellen Verein anzugehören, am Gemeindeleben teilzunehmen, sich für einen konfessionellen Wohlfahrtsverband zu engagieren oder ihn auch nur in Anspruch zu nehmen, wird mehr und mehr zu einer Frage der bewußten Wahl und damit zum Gegenstand individueller Entscheidung“ (Nokielski/Pankoke 1996, S. 149). Vgl. zu der angesprochenen Thematik auch Beher/Liebig/Rauschenbach (2000) oder Jakob (1999).

75 Vgl. ebenso einige Aspekte der Ausführungen zur Risikogesellschaft bei Beck (1986) oder Rauschenbach/Gängler (1992).

internen und externen Öffentlichkeitsarbeit, die als organisatorische Sonderfunktionen ausdifferenziert und professionalisiert werden, mit dem Ziel, die verschwindenden Primärbeziehungen zwischen (formalen und potentiellen) Mitgliedern selber bzw. zwischen Mitgliedern und Organisation zu ersetzen; sie wandeln unspezifische Organisationsleistungen in spezifische Dienstleistungen um und sie gehen vermehrt Koalitionen ein, um ihre Mitgliedschaftsbeziehungen zu stabilisieren und ihren Ressourcenzufluss durch staatlich-autoritative Garantien zu sichern.

- Mit Blick auf die Einflusslogik sieht Streeck zwischen Analyseergebnissen zu politischen Prozessen und denen zu intermediären Organisationen deutliche Parallelen. Moderne Politik wird von externen Effekten verfolgt und ist sich dieser Verfolgung gewiss. Die Handlungs- und Artikulationsfähigkeit der modernen Massendemokratie ist gestiegen und erhöht die Komplexität und gleichzeitig die Lähmungserscheinungen von Politik. „Eine Politik aber, die sich des Andrangs des Wissens um wertparadoxe Kausalzusammenhänge nicht heroisch entziehen kann, verliert ihre Ideologiefähigkeit“ (Streeck 1987, S. 483). Ebenso verliert eine solche Politik ihre Souveränität, deren Entscheidungen werden durch einen Erwartungsdruck, der eine tendenziell grenzenlose Verantwortung von Politik einfordert, von außen manipuliert. Die Reaktion ist symbolische Politik, der Übergang von Politik zur Politikdarstellung. Die klassischen intermediären Institutionen unterliegen ähnlichen Tendenzen wie die Nationalstaaten selber. Die Einsicht in die zunehmende Interdependenz, die einen Verlust an Handlungsfähigkeit nach sich zieht, führt in den meisten Fällen zu innerorganisatorischer Verflechtung.<sup>76</sup> Auf dieser Ebene entspricht dieser Mechanismus dem Aufbau institutionalisierter Austauschbeziehungen, wo mit dem Opfer von Teilen der eigenen Autonomie eine Wiederherstellung von Handlungsmöglichkeiten als kollektives Gut angestrebt wird. Allerdings haben sowohl die inner- als auch die interorganisatorischen Verflechtungen ihren Preis, da Koalitionen Kompromisse erfordern, die defensiv und status-quo-

---

76 „Dabei ist Verflechtung das funktionale Äquivalent für umfassende Organisation unter Bedingungen, unter denen diese nicht erreichbar ist“ (Streeck 1987, S. 487).

orientiert sind und den Verlust klarer Konturen und Identitäten nach sich ziehen.<sup>77</sup>

Beide Blickrichtungen (aus der Perspektive der Verbände/Vereine selbst einerseits eher nach innen und andererseits eher nach außen gerichtet) lassen die intermediären Organisationen – und insbesondere die größten Akteure in diesem Feld: die Wohlfahrtsverbände – als solche erscheinen, die ihr Identifikationspotenzial verlieren, wobei die geschilderten Effekte der Mitgliedschafts- und Einflusslogik als konstitutive Strukturmerkmale sich in einem selbstverstärkenden Zirkel gegenseitig beeinflussen. Bezogen auf zwei verschiedene Anspruchsgruppen beschreibt Manderscheid (1995, S. 233) dasselbe Phänomen weniger analytisch: „Kennzeichen der freien Wohlfahrtsverbände ist ihre traditionelle Einbindung in je spezifische, wertorientierte Milieus. Die klassischen Verbände stehen dabei vor dem Spannungsfeld einer sich tendenziell verselbständigenden Politik und Arbeit von hauptamtlichen und einer Abkopplung dieses Feldes von dem sie tragenden Milieu.“<sup>78</sup> Streeck plädiert dafür, diese Organisationen als soziale Ge-

---

77 Vgl. die Ausführungen zur zunehmenden Ununterscheidbarkeit und zur Profilerosion der Wohlfahrtsverbände bei Merchel (1992, S. 74ff.).

78 Auch die verbandlichen Strategien der Leitbildentwicklung bzw. Stärkung einer corporate identity zur Profilerosion und (Wieder-)Ankoppelung an die traditionellen Milieus sind als ein „zweischneidiger“ Weg zu charakterisieren: Die Wohlfahrtsverbände befinden sich auch bei der Umsetzung von Strategien, die dem Verlust des eigenen Profils durch den Aufbau spezifischer „Leitbilder“ entgegenarbeiten wollen, prinzipiell vor einem strukturellen personalpolitischen Dilemma: Während nämlich durch die programmatische Konzentration auf ein bestimmtes Milieu die Identifizierung einer Einrichtung im sozialpolitischen Umfeld und die Revitalisierung einer definierten Wertegemeinschaft verbessert werden soll (vgl. Kulbach/Wohlfahrt 1996, S. 81ff.), werden dadurch andererseits in einem sozialen Umfeld mit fortschreitenden Säkularisierungstendenzen Signale gesetzt, die auf Aus- und Abgrenzung ausgerichtet sind. „Eine ‚Corporate-Identity‘-Strategie in einem sich zunehmend säkularisierenden gesellschaftlichen Umfeld führt konsequent zu der Frage, wo die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu rekrutieren sind, durch deren berufliches, auf die Realisierung des Normbezugs ausgerichtetes Handeln das propagierte Unternehmensleitbild verkörpert werden kann“ (Merschel 1995, S. 308).

bilde eigenen „Rechts“ zu betrachten, die sowohl mit seinen Sub- oder Teileinheiten als auch mit dem öffentlichen Institutionensystem in spezifischer Weise interagieren. Forschung sollte daher diese Organisationen als „Interaktion verschiedener Interaktionslogiken, als Wechselwirkung von Wechselwirkungen“ (Streeck 1987, S. 493) verstehen. Für die Caritas und damit für die besondere Situation eines kirchlichen Wohlfahrtsverbands, der in vielerlei Hinsicht strukturell an die katholische Kirche gekoppelt ist und somit eine deutlich ausgeprägte kirchliche Zweitstruktur besitzt, formuliert Manderscheid (2003, S. 80), wie sich die angesprochenen latenten Konfliktfelder aktuell konkret manifestieren: „Die sozialwirtschaftliche Logik verlangt zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit eine andere Allokation von Unternehmensstrukturen als dies eine Pastoralstruktur verlangt, die kirchliche Grundfunktionen flächendeckend absichern soll. Somit wird es immer schwieriger, Caritas- und Kirchenstrukturen parallel zu organisieren.... Im Zuge der Ökonomisierung der früher gemeindlichen Sozialstationen sinkt die Bereitschaft der Kirchengemeinden, für ihre Sozialstationen Förderkreise aufzubauen und regelmäßig zu spenden. Sozialwirtschaft und Spendenunterstützung passen mental nicht zusammen. Es wird eher Entfremdung als Solidarität wahrgenommen.“

Auf der Grundlage einer Untersuchung von Kreisverbänden verschiedener Träger in den Jahren 1994 und 1995 kommt Klug (1997a; b) zu dem Schluss, dass aus der intermediären Stellung der Wohlfahrtsverbände in der Praxis eher Dilemmata erwachsen und beschreibt diese in drastischer Form: „Unterschiedliche Handlungslogiken und Anforderungen werden in einer Organisation vereinigt, die den Preis dafür zahlt, indem sie ihre Mitglieder über die Organisationsziele und Leitbilder im Unklaren lässt und sich damit bis zur Unkenntlichkeit anderen Anbietern angleicht. Steuerungsrisiken werden in Kauf genommen, die bis hin zur Gefahr der Existenzzerstörung reichen, weil offenbar eine große Angst davor besteht, sich den eben genannten Tatsachen zu stellen. Die ‚Weiter-so‘-Parolen werden aus der offenbar unzerstörbaren Gewißheit genommen, noch immer alle Umbrüche überlebt zu haben“ (Klug 1997a, S. 257).

Auch Nokielski/Pankoke (1996) sehen die Wohlfahrtsverbände in einem Dilemma, in einer Entscheidungssituation zwischen widersprüchlichen Handlungsstrategien, das sich durch unterschiedliche

Wertschätzungen des Gegensatzpaares Traditionalität und Modernität beschreiben lässt. Einerseits sehen sich die Wohlfahrtsverbände mit Blick auf Organisationsstruktur und -kultur dem Verdacht einer unvollständigen Modernisierung ausgesetzt, andererseits wird den Verbänden vorgeworfen, dass sie sich in zu starkem Maße den Systemzwängen etablierter Modernität unterworfen und dadurch eine allzu opportunistische Anpassung an den universellen Rationalismus von Staat und Markt vollzogen hätten. Daraus entspringt eine „Zwei-Fronten-Stellung der Kritik“ bzw. eine „intermediäre Doppelbindung“, die aus der Position wohlfahrtsstaatlicher Systemrationalität die Wohlfahrtsverbände als nicht rational genug und anpassungsbedürftig erscheinen lässt und aus systemkritischer Perspektive neuer solidar-gemeinschaftlicher Alternativen genau diese Anpassung den Verbänden vorwirft sowie ihnen mangelnde Lern- und Entwicklungsfähigkeit unterstellt (vgl. Pankoke 1995a, S. 56).<sup>79</sup>

### 3.3.2 *Ökonomisierung als Neupositionierung im „intermediären Raum“ und als Anlass zum Gestaltwandel*

Mit der im letzten Kapitel erfolgten Betonung und theoretischen Herleitung der Widersprüche, die in den Strukturen intermediärer Organisationen bzw. der Wohlfahrtsverbände angelegt und zu beobachten sind, bietet sich nun eine Plattform, um den Prozess der Ökonomisierung zu beschreiben und dessen Konsequenzen für die Verbände zu folgern. Die Elemente bzw. Kanäle des Ökonomisierungsprozesses und deren – bereits vielfach beschriebene – Wirkungen verändern die Position der Verbände in dem abstrakt konstruierten intermediären Raum, so wie er sich im Modell (des Dreiecks) darstellt. Dies bedeu-

---

79 Die intermediäre Stellung der Wohlfahrtsverbände zeigt sich ebenfalls darin, „dass die verbandlichen Akteure zwischen unterschiedlichen Steuerungssprachen wechseln müssen: auf das System der wohlfahrtsstaatlichen Subsidien beziehen sich Verbände über Steuerungsmodi moderner Systemrationalität, also über die generalisierten Medien ‚Recht‘, ‚Geld‘ und ‚Macht‘; im Verhältnis zu den Problemfeldern sozialer Not aktiviert ein ‚Steuerungsmodus Solidarität‘ eher die partikularen Potentiale des Besonderen wie: Nähe und Netze, Wert und Sinn, Sensibilität und Engagement. So sind unterschiedliche Welten im Spiel“ (Pankoke 1995, S. 55).

tet, dass sich die relationalen Entfernungen zu den drei Polen (Markt, Staat, Gemeinschaft/Haushalt) entweder vergrößern oder verringern. Oder anders ausgedrückt: Die Wertigkeiten der in das Modell aufgenommenen Steuerungsmechanismen, Bezugswerte bzw. Handlungslogiken werden in neuer Weise justiert, die jeweiligen „Gravitationskräfte“ der drei Pole entwickeln neue Konstellationen. Vor dem Hintergrund der Ökonomisierungsprozesse ist – grundsätzlich formuliert – davon auszugehen, dass einerseits die marktliche Logik stärkere Beachtung finden muss und dass andererseits die Entfernung vom staatlichen Pol in einigen Fällen abnimmt (Abbau von Sozialleistungen unter staatlicher Gewährleistung) und in anderen Fällen zunimmt (Ausbau der Verrechtlichung und Steuerungsoptionen der Verwaltung).

Wie bereits in den vorigen Kapiteln beschrieben, eignet sich das Modell des intermediären Bereichs dazu, ganz unterschiedliche Größenordnungen hinsichtlich gesellschaftlicher Sektoren, Arbeitsfelder oder Organisationen in einer vergleichbaren Weise zu analysieren. Obwohl entsprechend sowohl oberhalb als auch unterhalb der Verbandsebene weitere Analyseebenen denkbar sind, soll hier – wie bislang durchgängig – vorrangig die Organisation Wohlfahrtsverband als Beobachtungsgegenstand gewählt werden. Wenn sich nun – in dem konstruierten Modell – die eben beschriebenen Verschiebungen aufgrund der facettenreichen Entwicklungen ergeben, die als Ökonomisierung gekennzeichnet wurden, dann stellt sich bezüglich der Wohlfahrtsverbände in grundsätzlicher Weise die folgende Frage: Wenn sich insbesondere die „Anziehungskraft“ des marktlichen Pols verstärkt, sind dann die traditionellen bzw. aktuellen wohlfahrtsverbandlichen Strukturen noch in der Lage, die alten und die sich neu abzeichnenden Widersprüche zu integrieren?

Vieles spricht dafür, dass dies verneint werden muss, da sich die Wohlfahrtsverbände augenblicklich in einem Prozess der Strukturveränderung befinden und auch in Zukunft noch gravierende Veränderungen zu erwarten sind. Zusammenfassend sehen Schulte/Sengling (2003, S. 298f.) drei entscheidende Punkte, die die Wohlfahrtsverbände in Zukunft unter den veränderten Rahmenbedingungen im Sozial- und Gesundheitswesen zu erfüllen haben: „Die Perspektive Freier Wohlfahrtspflege entscheidet sich unter Marktbedingungen ... in einer Trias: Markterfolg durch fachliche Qualität, betriebswirtschaftliche



Kompetenz – und durch ethische Bindung.“ Die AWO konzentriert ihre Analyse auf zwei Punkte, die in eine „komplizierte Balance“ zueinander gebracht werden müssen: Einerseits die wirtschaftliche Zielsetzung und andererseits die sozialpolitische Interessenvertretung. Eine Ausbalancierung dieser prinzipiell gegenläufigen Tendenzen „erfordert neue Formen der Verknüpfung oder Mischformen zwischen marktbezogenen Diensten, ehrenamtlichen oder bürgerschaftlichem Engagement und staatlicher Mitverantwortung.... Eine künftige Anforderung an die verbandlichen Strukturen der AWO ist eine organisatorische Binnendifferenzierung, die die Vielfalt des welfare mix widerspiegelt“ (Arbeiterwohlfahrt Bundesverband 2003, S. 12). Allerdings ist die Frage, wie entsprechende Integrationsleistungen erbracht werden oder intraorganisatorische Arrangements aussehen können, – nach Ansicht des Bundesverbands – zurzeit noch ungeklärt.

Es scheint in der Fachdiskussion Einigkeit darüber zu bestehen, dass im Zuge der Ökonomisierung vor allem den am marktlichen Pol ausgerichteten wohlfahrtsverbandlichen Einheiten ein Schub an innerverbandlicher Autonomie zuerkannt werden muss.<sup>80</sup> Dieser relative Zu-

---

80 Diese Tendenz wird im nachfolgenden Kap. 4 – insbesondere hinsichtlich eines in der eigenen Verbandszeitschrift öffentlich gemachten Diskurses der Caritas – wieder aufgegriffen und näher ausgeführt (vgl. Kap. 4.4.2). Die Frage, wieviel Autonomie den Einrichtungen bzw. den Trägern von Einrichtungen im Gehäuse der kirchlichen Autorität zuerkannt werden kann bzw. darf, wird zurzeit hauptsächlich mit Bezügen zu arbeitsrechtlichen Themen aktuell und entsprechend diskutiert. So wurde im Deutschen Caritasverband in einer Zentralrats-Arbeitsgruppe „Unternehmerische Belange in der Caritas“ der Frage nachgegangen, welche Reichweite die bischöfliche Aufsicht über katholische Sozialunternehmen besitzt (vgl. Sans 2004). In diesem inhaltlichen Zusammenhang sind auch zwei Gutachten in Auftrag gegeben worden. Diese hatte u.a. explizit den folgenden Fragen nachzugehen (vgl. Pree 2004; Rüfner 2004): 1. Bestehen aus Sicht des kanonischen Rechts Bedenken gegen ein Abrücken von der zurzeit zentralistischen Tarifgestaltung der AVR zu Gunsten einer flexibleren, regional- und branchenspezifisch differenzierten Tarifgestaltung, wobei der Dritte Weg grundsätzlich zu wahren ist? 2. Inwieweit ist es einem katholischen Träger vom kanonischen Recht her erlaubt, weltliches Arbeitsrecht anzuwenden? Außerdem sollte der kirchenrechtliche Hintergrund der caritativen Betätigung von Ordensgemeinschaften beleuchtet

gewinn an Autonomie wäre zweiseitig angelegt, d.h. diese Entwicklung würde auf der einen Seite eine gewisse Freiheit von verbandlich-ideologischen Verpflichtungen und auf der anderen Seite – gewissermaßen als Gegenbewegung – eine gewisse Abstandsgewinnung zu zweckrationalen Kalkülen bedeuten. Mit Blick auf konkrete Vorschläge, Empfehlungen oder Modelle hinsichtlich der zukünftigen wohlfahrtsverbandlichen Strukturen, von denen einige im Folgenden kurz dargestellt werden, sind allerdings mit Blick auf weitergehende Aspekte erhebliche Differenzen zu konstatieren.

Es lassen sich in diesem Kontext analytisch verschiedene Ansatzpunkte bei der Begründung und Gestaltung von Zukunftsmodellen für die Freie Wohlfahrtspflege als Ganzes oder für die Wohlfahrtsverbände im Einzelnen unterscheiden. Rekuriert wird dabei wesentlich auf zwei Aspekte wohlfahrtsverbandlichen Handelns: Grundlegende Basis der Modelle ist hauptsächlich ...

1. die Differenzierung der Güter bzw. Leistungen des Sozial- und Gesundheitswesens, die letztlich auf einer politischen Grenzziehung beruht, die marktfähige von nicht-marktfähigen Gütern unterscheidet (Differenzierung der Güter, Neuorganisation vor allem als Reaktion auf einen Impuls von Außen);
2. die Perspektive auf die Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände, die zu einer organisatorischen Trennung der Funktionen führt (Differenzierung der Funktionen, Neuorganisation vor allem als Reaktion auf eine innere Strukturbesonderheit);
3. eine Kombination von zwei Perspektiven, die sowohl die unterschiedliche politische Ausgestaltung und Gewichtung der Güter und Leistungen als auch die wohlfahrtsverbandliche Multifunktionalität berücksichtigt (Differenzierung von Gütern und Funktionen, Neuorganisation als Reaktion auf latente innere Strukturbesonderheiten und manifeste äußere Impulse).

---

werden. Damit wird letztlich ausgelotet, welche Autonomiegrade organisatorischen Teileinheiten innerhalb des Makrogebildes der Katholischen Kirche zuerkannt werden kann – unter Beibehaltung des Status Quo hinsichtlich der Aufsichtsfunktion oder der Gesetzkompetenz des bischöflichen Amtes.

Sowohl die Differenzierung der Güter als auch die Differenzierung der wohlfahrtsverbandlichen Funktionen führen letztlich dazu, das Vorhandensein unterschiedlicher Bezugswerte und Handlungslogiken in den wohlfahrtsverbandlichen Strukturen als problematisch anzusehen und damit als Letztursache für die angeratenen organisatorischen und strategischen Veränderungen zu betrachten. Damit kann das Modell des intermediären Raums als brauchbare Hintergrundfolie für die Darstellung und komparative Analyse der vorgeschlagenen Entwicklungsmodelle dienen – auch wenn es sich mit dem Bezug auf die drei klassischen Steuerungsprinzipien z.T. als vereinfachend erweist. Unterschiede zwischen den Vorschlägen bzw. Zukunftsmodellen bestehen nicht nur hinsichtlich der basalen Grundannahmen und Strategien, sondern z.T. auch hinsichtlich der formalen Organisationsstruktur und des Managements, die bzw. das eine Antwort auf die Frage geben muss, wie die Wahrung der Einheit trotz einer inneren Segmentierung, Trennung bzw. Pluralisierung praktisch gelingen kann.<sup>81</sup> Aufgrund der komplexen rechtlichen, sozialen und finanziellen Fragekomplexe, die damit in Verbindung stehen, befinden sich die Überlegungen zur formalen Umsetzung neuer Strategien<sup>82</sup> allerdings erst am Anfang und sollen daher auch in den kommenden Ausführungen nur eine eher randständige Rolle spielen (vgl. u.a. Koch/Holt v. 2003).

Im Folgenden sollen vier sich mehr oder weniger ähnelnde Strategien bzw. Modelle beschrieben werden, die sich alle mit Organisations(entwicklungs)fragen beschäftigen. Dabei sind die kurz dargestellten Befunde als eine Mischung aus der Analyse sich abzeichnender Trends und aus empfehlenden Konzepten, die sich hauptsächlich aus der Prü-

---

81 „Die entscheidende Anforderung an das strategische Management der Wohlfahrtsverbände besteht nun darin, die einzelnen Managementebenen innerhalb des Verbandes so miteinander zu kombinieren, dass das Gesamtkonzept in sich stimmig wird und die Wohlfahrtsverbände sowohl auf der normativen Ebene bestimmten Ansprüchen und Erwartungen entsprechen als auch auf der operativen Ebene ihre Effizienz- und Effektivitätsziele erreichen können“ (Olk 1999a, S. 126).

82 Zu denken ist hier etwa an die Wahl der Unternehmensform oder eines Integrationsmodells, das die strukturellen und hierarchischen Beziehungen etwa zwischen einem Idealverein und erwerbswirtschaftlichen Einheiten regelt.

fung und Bewertung der aktuellen Entwicklungen und Problemkomplexe ergeben, zu verstehen und einzuordnen. Vorgestellt werden ...

1. die „Wettbewerbsstrategie“ (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft);
2. das „Bestandssicherungs-Modell“ (Klug);
3. das Modell der „inneren Pluralisierung“ (Olk) sowie
4. das Modell eines „sozialen Netzwerks verschiedener Organisationsstypen“ (Nikles; für den DCV).

*a) Die „Wettbewerbsstrategie“*

Eine Studie des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG) schlägt der Gesamtheit der Wohlfahrtsverbände u.a. vor, in Zukunft einer „Wettbewerbsstrategie“ – die vor allem als Alternative zu einer „Sozialwohlstrategie“ entworfen wird<sup>83</sup> – zu folgen und eine Scheidung zwischen den marktfähigen und den nicht-marktfähigen Aktivitäten zu vollziehen (vgl. Ottnad 2000, S. 276ff.; 2003; Ottnad/Wahl/Miegel 2000, S. 181ff.).<sup>84</sup> Dabei würden die nach dieser Trennung entstehenden zwei Teile in ganz unterschiedlichen Umwelten auf Wettbewerbssituationen treffen: Während der Bereich für die marktfähigen Güter vor allem mit der Konkurrenz von privat-gewerblicher Seite umzugehen hätte, würde der zweite Bereich mit anderen freigemeinnützigen Organisationen um die so genannten „Gratisressourcen“ (Geld-, Sach- und Zeitspenden) – die allerdings keineswegs ko-

---

83 Im Rahmen einer „Sozialwohlstrategie“ würde ein gänzlicher Rückzug der Wohlfahrtsverbände aus dem Bereich der marktfähigen Güter bzw. der entsprechenden Aufgabenfelder erfolgen. Damit wäre das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen Markt und Mildtätigkeit zu Gunsten des zweiten Pols aufgehoben (vgl. Ottnad 2003, S. 15).

84 Der Erfolg dieser Strategie wird auch in Abhängigkeit davon gesehen, wie gut es den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege gelingen wird, (erstens) sich unter der Nutzung von Synergieeffekten auf die eigenen Stärken zu konzentrieren, (zweitens) auf eine effiziente Leistungserbringung und Mittelverwendung zu achten und (drittens) mögliche verbandliche Vorteile im Qualitätswettbewerb gezielt zu nutzen (Ottanad/Wahl/Miegel 2000, S. 184).

stenlos einzuwerben sind – im Wettbewerb stehen.<sup>85</sup> Als entscheidende Plattform dieser Vorschläge kann die Erwartung angesehen werden, dass in Zukunft öffentlich-monetäre Gegenleistungen nur noch für eine stark standardisierte Grundversorgung in Frage kommen und sich der Preis für Leistungen bzw. Güter und damit nachfolgend die Kosten – auch im Bereich der von privaten Haushalten nachgefragten Leistungen – als entscheidender Wettbewerbsfaktor erweisen werden (vgl. Ottnad/Wahl/Miegel 2000, S. 187f.).<sup>86</sup> Der künftige Handlungsrahmen der Freien Wohlfahrtspflege erscheint als vornehmlich außenbestimmt, nämlich in Abhängigkeit durch die national und international angelegten Strukturveränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft (vgl. Ottnad 2000, S. 275; Kap. 1.3; Kap. 2.1.1).

Bei der Trennung der wohlfahrtsverbandlichen Bereiche wird vom Institut für Wirtschaft und Gesellschaft vorgeschlagen, den so genannten „marktfähigen Bereich soweit wie möglich zu definieren“ (Ottanad/Wahl/Miegel 2000, S. 184), damit eine Positionierung als Wettbewerber möglichst frühzeitig erfolgen kann. Dadurch könnte es möglich sein – so die Argumentation – selbst definierte Standards zu setzen, an denen sich potenzielle Konkurrenten ausrichten hätten. In diesem Bereich wäre eine Loslösung der unternehmerischen Kontrolle von ehrenamtlichen Funktionsträgern anzustreben. Der zweite, nichtmarktfähige Restbereich, für den am Markt kein ausreichendes Angebot zu erwarten ist, würde sich nach der Ansicht des IWG vor allem

---

85 Aus der Blickrichtung der Wohlfahrtsverbände kritisiert Niedrig (2000, S. 214) plakativ: „Wenn auch Miegel & Co. vorsichtige Sympathie mit den Wohlfahrtsverbänden durchschimmern lässt, scheinen sie manches von ihren Herzensanliegen und ihrem Selbstverständnis nicht zu verstehen. Wenn sich die Verbände z.B. weiterhin wie gewerbliche Träger rein unternehmerisch verhalten würden, müssten sie bald ihre Wertvorstellungen und ihre Identität auf dem Friedhof gestorbener Ideale begraben.“

86 „Voraussetzung dafür, sich am Markt für soziale Dienstleistungen gegenüber anderen Anbietern behaupten zu können, ist in jedem Fall eine konsequente Ausrichtung am ökonomischen Prinzip und der Einsatz moderner betriebswirtschaftlicher Instrumente. Beides muss keineswegs mit einer Qualitätsverschlechterung der angebotenen Leistung einhergehen. Im Gegenteil: Mobilisierte Effizienzreserven lassen sich zur Qualitätsverbesserung nutzen“ (Ottanad/Wahl/Miegel 2000, S. 189; ebenso Ottnad 2000, S. 277).

aus den Arbeitsfeldern der Behindertenhilfe, der Obdachlosenhilfe, der Betreuung sozialer Rand- und Problemgruppen sowie bestimmte Beratungs- und Präventionsmaßnahmen zusammensetzen. Hier würden – trotz der Notwendigkeit, auf ökonomische Effizienz zu achten – humanitäre und ethische Überlegungen über die Beteiligung an oder den Ausstieg aus bestimmten Aufgabenfeldern entscheiden.

Neben dieser kurz beschriebenen Aufspaltung der Freien Wohlfahrtspflege wird angeraten, dass sich dieser frei-gemeinnützige Anbieterblock auf die eigenen Schwerpunkte konzentriert. Dies würde bedeuten, dass diejenigen Arbeitsgebiete, in denen keine starke Marktstellung und keine besondere Kompetenz der Freien Wohlfahrtspflege zu konstatieren ist, aufzugeben wären. Weiterhin wird einerseits eine Veränderung der verbandlichen bzw. föderalen Organisationsstrukturen auf der Grundlage einer Neuverteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten vorgeschlagen, damit eine „Optimierung der organisatorischen Effizienz“ erfolgen kann.

*b) Das „Bestandssicherungs-Modell“*

Vornehmlich orientiert an der Situation von Kreisverbänden im System der Freien Wohlfahrtspflege kommt Klug (1997a; b) zu einem Vorschlag, der ebenfalls eine Zweiteilung der Organisation bzw. eine Trennung von zwei strategischen Handlungsweisen vorsieht, wobei der Grenzverlauf zwischen diesen Teilen allerdings nicht deutlich herausgearbeitet wird. Auf der Grundlage einer Analyse des Dienstleistungsspektrums der Wohlfahrtsverbände wird den Verbänden die Bildung von „Versorgungssegmenten“ angeraten, wobei sich das eine Segment auf marktwirtschaftliche Dienste<sup>87</sup> konzentriert und als – mindestens kostendeckendes – „Profit-Center“ agiert und das andere

---

87 „Für die überwiegenden Leistungsbereiche, in denen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen gearbeitet wird, wo es also Konkurrenz privater Anbieter und einen Wettbewerb auch unter Wohlfahrtsverbänden gibt, gilt es, volkswirtschaftlich betrachtet, marktwirtschaftliche Stärken zu nutzen und Schwächen auszugleichen. Denn wenn Dienstleistungen der Wohlfahrtsverbände nicht generell anders zu bewerten sind als Dienstleistungen anderer nichtverbandlicher Leistungsträger, gibt es keinen Grund, andere als marktconforme Maßstäbe an die Dienste der Wohlfahrtsverbände anzulegen“ (Klug 1997a, S. 230).

Segment in der Form eines „Community-Centers“ wesentlich auf den Säulen der Selbsthilfe und des Ehrenamts aufbaut. „Damit wird eine Trennung zwischen operativem Management und ehrenamtlicher Vereinsführung vorgenommen“ (Klug 1997b, S. 32). Dieser Vorschlag wird als „Bestandssicherungs-Modell“ etikettiert, weil es „den Besonderheiten der jeweiligen Aktionsräume als Markt-, Staats- und Selbsthilfeakteur Rechnung trägt und so das Überleben zu sichern imstande ist. Diese Neustrukturierung orientiert sich an der Art der Dienste und ihrer Finanzierung, die Transformation geschieht ‚ressortweise‘ und nicht linear“ (Klug 1997a, S. 258).

*c) Das Modell der „inneren Pluralisierung“*

Bereits vor etwa einem Jahrzehnt hat Olk – orientiert an dem Modell des „intermediären Raums“ – die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob es den Wohlfahrtsverbänden gelingt, ihre eigene Charakteristik als intermediäre Organisationen auf Dauer aufrecht erhalten zu können, „oder aber ob sie im Zuge von langfristigen ‚Assimilationsprozessen‘ einer Tendenz zur ‚Verbetrieblichung‘ unterliegen, also sich an die Strukturmerkmale und Handlungsorientierungen gewerblicher Unternehmen angleichen, oder aber ob sie einer ‚Verstaatlichungstendenz‘ ausgesetzt sind, indem sie sich an die Merkmale und Handlungsabläufe staatlicher Bürokratien annähern oder aber – was empirisch am wenigsten wahrscheinlich ist – ob sie einen ‚Vergemeinschaftungsprozess‘ durchlaufen, der sie in die Nähe informeller, durch affektiv-diffuse Beziehungen geprägter Gemeinschaften bringt“ (Olk 1995, S. 102). Die Begriffe Verbetrieblichung, Verstaatlichung und Vergemeinschaftung weisen hier auf Prozesse hin, die in der Tendenz die besondere intermediäre Stellung der Wohlfahrtsverbände zu einem bestimmten Zeitpunkt auflösen. Mit anderen Worten: Es wird die Frage gestellt, ob die Verbände mit ihrer inneren Widersprüchlichkeit leben können, oder ein Steuerungsmechanismus bzw. zwei Mechanismen in der Form die „Oberhand“ gewinnt bzw. gewinnen, dass – wie das Modell suggeriert – der dritte Mechanismus (wahrscheinlich der an den Pol Gemeinschaft bzw. Haushalt gekoppelte) entsprechend zu einer marginalen Größe schrumpft.

Olk spricht hinsichtlich der von ihm wahrgenommenen Entwicklungen im Umfeld und in den internen Strukturen der Wohlfahrtsverbän-

de von einer „Tendenz der inneren Pluralisierung“, der sich die Anbieterstrukturen aussetzen müssen, um den Wandlungsprozessen auf den Quasi-Märkten des Sozial- und Gesundheitswesens begegnen zu können. „Unter dem Dach des föderalistisch gegliederten Systems der Freien Wohlfahrtspflege entwickeln sich drei unterschiedliche, funktional spezifizierte Säulen, die sich immer stärker gegeneinander verselbständigen und abgrenzen“ (ebd., S. 119). Er erwartet mit Blick auf die Organisationsgestalt der Wohlfahrtsverbände die Herausbildung von drei Säulen:<sup>88</sup>

1. Eine Säule der betriebswirtschaftlich organisierten Strukturen, die nach dem Vorbild eines Konzerns auf Dienstleistungsmärkten agieren,<sup>89</sup>

---

88 Diese „Säulen“ entsprechen jeweils weitgehend einem Teil des Kernbereichs der wohlfahrtsverbandlichen Funktionen bzw. Rollen; sie sind nicht mit vollkommen separierten Organisationseinheiten zu verwechseln (vgl. Olk 1999a; b; Kap. 1.2).

89 Olk spricht sich dagegen aus, diese Säule wohlfahrtsverbandlichen Handelns dergestalt in formale Strukturen zu transformieren, dass gewinnorientierte Unternehmen entstehen. Dieser Schritt wäre – so Olk – mit mehr Nach- als Vorteilen verbunden. „Die relativen Stärken und Schwächen von Non-Profit-Organisationen würden in einem solchen Szenario einfach durch die relativen Stärken und Schwächen gewinnorientierter Unternehmungen ausgetauscht, während es doch aus übergeordneter Perspektive gerade darauf ankommen müsste, Gemeinnützigkeitsregel und Gewinnorientierung jeweils in denjenigen Bereichen anzuwenden, in denen sie ihre besonderen Stärken entfalten können“ (Olk 1999b, S. 28). Anheier (2000, S. 12ff.) ist an diesem Punkt gänzlich anderer Meinung. Am Beispiel der Caritas führt er aus, dass die faktische und formale Gewinnorientierung ein Teil der wohlfahrtsverbandlichen Zukunft zu sein hat. Seiner Meinung nach wird es in Zukunft kaum möglich sein, die Caritas als solche in dem aktuellen rechtlichen und organisatorischen Rahmen zu erhalten. Für ihn steht fest, dass diejenigen Teile, die in hoch regulierten Märkten und hochtechnischen Bereichen arbeiten, als Einrichtungen mit Erwerbscharakter betrieben und aus der Gemeinnützigkeit entlassen werden können. Anheier weist auf drei Grundoptionen zur organisatorischen Gestaltung hin, mit denen die Tätigkeiten in Marktsegmenten mit dem Dienst an der Gemeinschaft verbunden werden könnten: Er nennt die Bereiche der hauseigenen Großstiftung (Caritas-



2. eine Säule lokaler Vereinigungen, die die Bedürfnisse nach Geselligkeit, Kommunikation und sozialer Integration befriedigen; sowie
3. eine Säule überlokal agierender Akteure, die – stellvertretend – die Anliegen und Interessen bestimmter (benachteiligter) Bevölkerungsgruppen in die politischen Strukturen hinein vermitteln (vgl. ebd., S. 119f.).<sup>90</sup>

Insgesamt rät Olk den Wohlfahrtsverbänden zu einer „aktiven Intermediarität“, die darin besteht, die historisch gewachsene Rolle zwischen Markt, Staat und BürgerInnen bzw. Gemeinschaft aktiv aufzugreifen und selbst – nicht in Form eines defensiven Abwehrkampfes – in neuer Weise zu interpretieren. „Die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege kann weder darin liegen, sich wieder enger an den Staat zu binden und sich als ‚Erfüllungsgehilfe‘ eines verschlankten Sozialstaates zu generieren, noch darin, den vermeintlichen Traditionsballast der Gemeinnützigkeit und der ethisch-normativen Grundorientierung zu Gunsten einer konsequenten Orientierung am Markt abzuwerfen“ (Olk 1999a, S. 125). Nach diesem Modell steht also eine nach eigenen Grundsätzen gestaltete, traditionsbewußte aber „versäulte“ Kombination unterschiedlicher wohlfahrtsverbandlicher Funktion an.

---

Stiftungsfond), das Stiftungsträgermodell und den gemeinnützigen Kernbereich. Die entscheidende Frage lautet für ihn demnach nicht, „ob die Caritas konkurrenzfähig ist oder es werden könnte; die grundlegende Frage ist, ob sie es als Caritas kann und will“ (Anheier 2000, S. 12).

- 90 Um die Glaubwürdigkeit politischer Aktivitäten und Vorschläge der Wohlfahrtsverbände und damit deren Durchsetzungschancen zu erhöhen, sollten die Verbände eine Rollenklärung und -differenzierung vornehmen. Sowohl nach innen als auch nach außen müsste in den jeweiligen Fällen deutlich sein, ob es sich um eine Formulierung partikularer Interessen von Diensten und Einrichtungen oder aber um eine Interessensvertretung von artikulations- und konfliktschwachen gesellschaftlichen Gruppen handelt (vgl. Olk 1999a, S. 128).

*d) Das Modell des „sozialen Netzwerks verschiedener Organisationstypen“*

Speziell für die Caritas favorisiert Nikles ein Modell des „sozialen Netzwerks verschiedener Organisationstypen“. Vor dem Hintergrund einer Vielzahl aktueller Herausforderungen (Rückzug des Staates aus sozialstaatlichen Umverteilungs- und Transferstrukturen, die politisch gewollte und auch privatwirtschaftliche Anbieter einbeziehende Stärkung der Konkurrenz, die Herstellung von Wettbewerbs- und Markt-konstellationen, das Wegbrechen milieuorientierter Bindungen sowie die finanzwirtschaftlich schwieriger werdenden Bedingungen) sieht er gravierende Probleme und Drucksituationen, die sich innerhalb des Caritasverbandes manifestieren. Dabei sind etliche Widersprüche auszumachen. „Es ‚gärt‘ in nicht unerheblichem Ausmaß. Innerverbandliche Konkurrenzen brechen auf, verbandspolitische Loyalitäten sind angekratzt. Entstandener Druck zwingt zu Konsequenzen, Nähe und Distanz, Zentralität und Dezentralität, Arbeitsteilung und Kooperation ... neu zu bestimmen“ (Nikles 2000, S. 17).<sup>91</sup> Diese Situationsbeschreibung führt zu Überlegungen, wie die künftigen Arbeits- und Organisationsstrukturen aussehen könnten, wobei in erster Linie die „Eigengesetzlichkeiten und Profile“ der existierenden Caritas-Werke von Interesse sind.

Nikles erkennt – ausgehend vom Status Quo – vier Idealtypen caritativer Arbeit, die sich in je eigenen Bedingungskontexten entwickeln und spezifischen Tendenzen unterliegen. Er unterscheidet:

1. Die „Sozialunternehmen am Markt“, die in einem harten Wettbewerb um „Kunden“ stehen und mit einer eigenständigen unternehmerischen Logik ausgestattet sind. Dieser Organisationstyp soll für fachliches Wissen, eine hohe Qualität der Arbeit sowie für wirtschaftlich-rationale Haltungen stehen. Diese Grundorientie-

---

91 „Die Forderung ‚Verbandliches auf das Kerngeschäft zu konzentrieren‘ wird vielfach bereits sehr aktiv umgesetzt. Einrichtungen und Unternehmen führen neben den Verbänden ihre ausgegründete Existenz. Dann geht es allerdings verstärkt um eine tragfähige und durchgreifende Kontrolle dieser Unternehmen, wozu die Arbeitsweisen und Organisationsstrukturen der Verbände zielgerichteter entwickelt werden müssen“ (Nikles 2000, S. 18).

rungen werden zu neuen Unternehmensformen und -zusammenschlüssen führen, die z.T. auf überregionale Aktionsfelder hinauslaufen.

2. Die „Basis-Caritas“, die zu einem überwiegenden Teil vom freiwillig-ehrenamtlichen Engagement im lebensweltlichen Kontext der BürgerInnen lebt. Dieser Typ, der hauptsächlich im kommunalen bzw. regionalen Raum Bedeutung erlangt, zeichnet sich tendenziell durch eine vergleichsweise geringe institutionelle Bindung aus, wird aber logistisch durch den Verband unterstützt.
3. Die „Caritas-Dienste“, die beratende und unterstützende Leistungen anbieten und als Ausdruck einer bestimmten wertorientierten, sozialpolitischen Haltung verstanden werden können, die sich nicht an den Marktchancen, sondern am Hilfebedarf ausrichtet. Diese Dienste stehen in Konkurrenz um öffentliche Mittel; die Unterhaltung und Sicherung erfolgt daneben durch Kirche, caritative Sozialunternehmer, Stiftungen etc.
4. Das „Internationale Hilfswerk“, das mit einer Kampagnenorientierung vor allem in einem Wettbewerb um Spenden und um die angemessene Hilfeform im Ausland steht (vgl. ebd., S. 17f.).

Da diese Typologie, wie eben erwähnt, vorgibt, auf einer Analyse des augenblicklichen Zustands aufzubauen – und bereits vorhandene allerdings eher chaotisch gewachsene und nicht bewußt gestaltete Strukturen abstrakt differenziert – ist die Umsetzung der damit verbundenen Empfehlungen in erster Linie in einer Neujustierung der internen Beziehungen zu sehen. Dementsprechend formuliert Nikles (ebd., S. 18): „Um die ‚Kräfte auf neue Entwicklungen ausrichten‘ zu können, bedarf es erheblicher Anstrengungen, die funktionalen und die ideellen Verbindungen zwischen den Ebenen, Gliederungen und Verbänden neu auszugestalten. In einer gesellschaftlichen Landschaft, in der sich so schnell und nachhaltig Bedingungsstrukturen wohlfahrtspflegerischer Arbeit wandeln, benötigt man nicht nur verbandsmoralische Appelle, sondern vertragliche Verbindlichkeiten.“

#### *e) Anschlussfragen*

Neben den zu Beginn dieses Kapitels bereits identifizierten Gemeinsamkeiten offenbart die kurze Darstellung der Empfehlungen, Modelle

bzw. Analysen hinsichtlich der zukünftigen wohlfahrtsverbandlichen Organisationsstrukturen ebenso erhebliche Differenzen und Lücken. Insbesondere die Antworten zu den Fragen nach ...

- der Anzahl der mehr oder weniger zu separierenden Segmente bzw. Säulen;
- den „Grenzverläufen“ und „Trennungskriterien“, die Grundlage eines tragfähigen zukünftigen Modells sein können;
- der Radikalität der Trennung – also nach dem Autonomiegrad der voneinander getrennten verbandlichen Segmente/Teile;
- den adäquaten formal-rechtlichen Bedingungen (beispielsweise hinsichtlich der Unternehmensform);
- der verbandsinternen hierarchischen Beziehungsstruktur der mehr oder weniger separierten Segmente/Teile;
- dem übergreifenden Gemeinsamen, das sowohl nach außen als auch nach innen eine Integration und solidarische Grundhaltung eigenlogisch tätiger Einheiten gewährleisten kann; oder
- der federführenden Stelle bzw. der treibenden Kraft unter den aktuellen organisatorischen Bedingungen (also auch nach den Chancen einer Durchsetzung mittels einer Top-down-Strategie) scheinen unterschiedlich auszufallen bzw. angelegt.

Zusammenfassend lassen sich die vorgestellten Modelle als unterschiedliche Positionen auf einem Spektrum begreifen, welches sich aus der Perspektive der einzelnen Wohlfahrtsverbände zwischen den Polen Differenzierung und Auflösung konstruieren lässt. Während in diesem Kontext Differenzierung einen Zustand der Gliederung bzw. Auffächerung eines erhaltenen (Makro-)Gebildes meint, impliziert der Begriff Auflösung das Auseinanderbrechen eines (Makro-)Gebildes in eigenständige Gebilde. Einerseits entstehen Teile bzw. Subsysteme eines größeren Zusammenhangs bzw. Systems, dessen Existenz auf diese Weise gesichert wird; andererseits ersetzen mehrere neuartige Gebilde den vormals bestehenden Zusammenhang bzw. das vormals vorhandene System.

Die konkreten Positionierungen auf diesem konstruierten Spektrum zwischen Differenzierung und Auflösung ergeben sich – wenn das organisatorische Gefüge eines Wohlfahrtsverbands als Ganzes ins Blickfeld genommen wird –, im Kontext eines einzelnen Verbands nur

„pfadabhängig“, d.h. nur unter Berücksichtigung der besonderen eigenen Rahmenbedingungen. Diese grundsätzlich formulierte Aussage deutet darauf hin, dass vor allem einerseits die jeweiligen ideologischen Standpunkte bzw. die spezifischen verbandlichen Werte und andererseits die innerverbandlichen Machtstrukturen bei dem Prozess des „Ringens um Antworten“ Berücksichtigung finden werden. Ebenso müssen die Eigeninteressen der so genannten Vorfeldorganisationen – soweit vorhanden –, die für die Wirksamkeit der bislang wenig beachteten Zweitstrukturen einiger Verbände verantwortlich sind, in diesem Zusammenhang zur Kenntnis genommen werden.

Insbesondere auf diese beiden Punkte – die Pfadabhängigkeit und die wohlfahrtsverbandlichen Zweitstrukturen –, die als miteinander verwoben zu verstehen sind, wird in dem nächsten Teil dieser Arbeit eingegangen. Mit dem Fokus auf die Entwicklungen, die sich im Kontext der Regelungen zum Tarif- bzw. Arbeitsrecht aufzeigen lassen, kann u.a. verdeutlicht werden, welche Problemkomplexe und Hürden – aber auch welche Chancen – mit einem Organisationsentwicklungsprozess in der Nachfolge einer Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens verbunden sind, dessen Grobrichtung durch die eben dargestellten Modelle und Analysen bereits vorgegeben zu sein scheint. Da die skizzierten konkreten Vorschläge mit Modellcharakter – wie beschrieben – für jeden Wohlfahrtsverband gewissermaßen pfadabhängig ausgestaltet werden müssen, viele notwendige Strukturfragen der einzelnen Modelle noch nicht in erforderlichem Maße beantwortet sind und sich zurzeit die Positionen zwischen den Lagern mit eher beharrenden und eher erneuernden Zielsetzungen hinsichtlich vieler Modernisierungsfaktoren erst herauskristallisieren und voneinander abgrenzen, kann es in der kommenden Reflexion nicht darum gehen, die Wahrscheinlichkeiten für die jeweiligen Modelle zu bestimmen. Dazu scheint es noch zu früh zu sein. Die Beschreibung der verschiedenen Vorschläge dient vielmehr dazu, für die Einzelverbände das abstrakte Spektrum des Möglichen zwischen Differenzierung und Auflösung zu konkretisieren und mit plausiblen Optionen zu füllen. Diese auf das gesamte Makrogebilde Wohlfahrtsverband gerichteten Ausführungen bieten somit den aktuell wenig konturierten Hintergrund für die kommenden Analysen, die sich in detaillierter Form an den Entwicklungen der Arbeitsverhältnisse ausrichten.

## 4 Aspekte des Wandels hinsichtlich des Tarif- und Arbeitsrechts der Wohlfahrtsverbände

Von den vielfältigen Modernisierungsprozessen im Sozial- und Gesundheitswesen, die z.T. ihre manifeste Ursache in neuer Rechtsetzung haben (vgl. Adler 2000; Backhaus-Maul/Olk 1997; Dahme/Wohlfahrt 2000; Wittenius 1998) und deren Veränderungsrichtung mit dem Etikett der „Ökonomisierung“ gekennzeichnet wurde, sind die Wohlfahrtsverbände in besonderer Weise betroffen. Eine Steigerung der Effektivität und der Effizienz der Arbeit im Sozial- und Gesundheitssektor soll nicht nur über neue Strukturen und Modalitäten der (Re)Finanzierung erfolgen<sup>1</sup>, sondern ebenso über die Schaffung von Konkurrenz- bzw. Wettbewerbsbedingungen (vgl. Kap. 1.3).<sup>2</sup> Die

- 
- 1 Am deutlichsten wird dies durch die Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip und die Einführung von prospektiven Entgelten. Selbstkosten sind alle bei einer sachgerechten und sparsamen Wirtschaftsführung entstehenden Personal- und Sachkosten, die unmittelbar mit der Förderung, Erziehung, Pflege und Versorgung der in der jeweiligen Einrichtung Betreuten in Zusammenhang stehen (vgl. zu diesem Stichwort die Ausführungen in Kap. 2.6). Das Selbstkostendeckungsprinzip garantierte den Trägern sozialer Leistungen die Deckung der angemessenen Kosten – der Selbstkosten – im Rahmen zuvor von den Kostenträgern genehmigter Planungen. Die Einführung von frei verhandelbaren prospektiven Entgelten sieht diese Garantie der Kostendeckung nicht mehr vor. Die Leistungserbringer tragen nunmehr prinzipiell das Verlustrisiko und besitzen gleichzeitig die Chance, einen Gewinn bzw. einen Einnahmeüberschuss zu erwirtschaften.
  - 2 Leitende Mitarbeiter des DCV in Freiburg sehen unter den augenblicklichen Finanzierungsbedingungen die Existenz einiger Einrichtungen in Frage gestellt, da diese zum Verlustausgleich auf ihr Vermögen zurückgreifen müssen. „In vielen Bereichen ist deutlich, dass die Pflegesätze und Entgelte nicht den tatsächlichen Hilfebedarf und Aufwand decken und damit die laufenden Betriebskosten nicht refinanzieren. Die Einrichtungen und Dienste erbringen oft Leistungen, verbunden mit einer hohen Qualität, die nicht mit dem Preis übereinstimmt“ (Batkiewicz/Roth 2003, S. 18). Mit dem Zustandekommen dieses prekären Zustands verbunden sind – nach Ansicht der Verbandsvertreter – u.a. eine problematische Situation hinsichtlich der Investitionen (vgl. ebenso Loges 2003), eine ge-

öffentlichen und quasi-öffentlichen Kostenträger wollen stärker als in der Vergangenheit Einfluss auf die Leistungsgestaltung und Kostenentwicklung im Sozialsektor nehmen. Diese Entwicklung wird von Feldhoff (2001b, S. 7) als ein Übergang von der Kostendeckung zur Kostendeckelung beschrieben und folgendermaßen in ambivalenter Weise charakterisiert: Es muss – aus der Perspektive eines Kirchenvertreters – zugegeben werden, „dass das bisherige Kostendeckungsprinzip zwar das fairste, weil es die exakt benötigten Kosten erbringt, zugleich aber auch das ungerechteste und unkontrollierbarste System ist, weil es sparsames und effizientes Handeln nicht belohnt, ja nicht einmal Anreize dafür schafft.“

Dies bedeutet, dass sich in sukzessiver Weise eine Erosion des gesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzips vollzieht, das lange Zeit nicht nur den Bestand der wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Dienste sicherte, sondern auch als eine wesentliche Triebkraft für die Expansion der Verbände und als Grundlage für die besonderen, am öffentlichen Dienst ausgerichteten Gestaltungen der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege anzusehen ist (vgl. Kap. 2.5). Die intendierte Modernisierung der wohlfahrtsverbandlichen Organisationen – die deutlich mit dem Zwang zur Kosteneinsparung gekoppelt ist – wird allerdings durch mehrere Rahmenbedingungen und Strukturbedingungen aufgehalten, begrenzt und in Frage gestellt.

Neben den Besonderheiten des Sektors insgesamt bzw. einigen Spezifika der Branchen, die etwa mit der Erstellung von personenbezogenen Dienstleistungen oder der eingeschränkten Souveränität der Konsumenten in Zusammenhang stehen (vgl. Finis Siegler 1997; Nährlich 1998; Kap. 1.3.1; 3.3), existieren eine Fülle von spezifischen wohlfahrtsverbandlichen Faktoren (etwa deren tradierte Selbstverständnisse und Leitbilder oder deren verschachtelte Aufbauorganisationen und interne Kompetenz- und Machtgefüge), die eine schnelle Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen blockieren (können). Diese haben einerseits mit der Multifunktionalität (vgl. Pabst 1996; Kap. 1.2), dem föderalen Aufbau und den besonderen Entwicklungsgeschichten der Verbände sowie andererseits mit relativ invarianten in-

---

nerell sinkende Zahlungsmoral der Sozialleistungsträger oder eine unverhältnismäßige Zunahme der Kontrollnotwendigkeiten.

ternen Gestaltungsbedingungen ihrer Leistungserbringung zu tun, zu denen insbesondere auch das Tarif- bzw. Arbeitsrecht zu zählen ist.

Vor dem Hintergrund, dass in den Kernsektoren der wohlfahrtsverbandlichen Arbeit der Anteil der Personalkosten in der Regel bei über 70 Prozent der Gesamtkosten<sup>3</sup> liegt, kommt nicht nur dem „Faktor Mensch“, sondern auch dem „Faktor Arbeitskraft“, also den Arbeitsrechtsregelungen und den Vergütungssystemen in dieser Hinsicht eine Schlüsselfunktion zu. Ein Fortbestehen großer Teile der verbandlichen Einrichtungen und Dienste in neuartigen Konkurrenzsituationen

---

3 Nach einer Umfrage des „Unternehmerverbands Soziale Dienstleistungen und Bildung e.V. (USB)“ liegt der Anteil der Personal- an den Gesamtkosten im Bereich der „Sozialen Dienstleister“ bei 74 Prozent (vgl. Schulte 2001, S. 265). Dieser Umstand weist auf eine grundsätzliche Strukturbesonderheit des Bereichs der sozialen bzw. personenbezogenen Dienste: „Der Sozialstaat prägt die Rahmenbedingungen für Dienstleistungsarbeit vielleicht noch viel mehr, als er das in der Industriegesellschaft getan hat, deren Kind er ja ist. Schließlich sind die meisten Dienstleistungsbranchen viel personalintensiver als der Industriesektor, also schlägt die lohnarbeitszentrierte Konstruktion des deutschen Sozialversicherungsstaates hier auch stärker zu Buche, weil sie den Faktor Arbeit zusätzlich verteuert“ (Heinze/Strünck 2003, S. 17). Außerdem spielt dieser Umstand auch hinsichtlich der – an späterer Stelle noch zu behandelnden – Orientierung der Verbände an dem Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) eine entscheidende Rolle. Im Vergleich zu den durchschnittlichen Strukturen des öffentlichen Dienstes, die eine gewisse Verhandlungsplattform für den BAT bzw. die entsprechenden Vergütungen abgeben, besitzen die Personalkosten in wohlfahrtsverbandlichen Strukturen vielfach einen anderen – größeren – Stellenwert im Kostenapparat. Daher sind auch mit einer Basis gleicher, prozentualer Steigerungsraten der Vergütungen differente kostenrelevante Konsequenzen verbunden. Mit Blick auf den Bereich der frei-gemeinnützigen Krankenhäuser formuliert beispielsweise Obst (2003, S. 19): „Zu berücksichtigen ist ..., dass die Personalkostenanteile an den einzelnen Gesamthaushalten sehr unterschiedlich sind (Bund 12 Prozent; Länder 40 Prozent; Gemeinden 32 Prozent, Krankenhäuser 65-75 Prozent). Derselbe Tarifabschluss wirkt sich also auf den Bundeshaushalt wesentlich niedriger aus als auf die Haushalte der Länder und Gemeinden. Auf das Gesamtbudget eines Krankenhauses wirkt sich dieselbe Tarifierhöhung sechs Mal höher aus als beispielsweise auf den Bundeshaushalt.“



scheint nur in Verbindung mit Reformen des Arbeitsrechts gelingen zu können.<sup>4</sup> Außerdem sind Strategien der Organisations- und Personalentwicklung, der Qualitätssicherung und/oder der Kosteneinsparung nie losgelöst von den vorgegebenen arbeitsrechtlichen Bedingungen zu betrachten. Das Arbeitsrecht stellt als prägender Faktor der jeweiligen Struktur- und Prozessqualität einzelner Dienste gewissermaßen einen Filter dar, der sowohl die fachliche Kompetenz der MitarbeiterInnen als auch deren Leistungen und Produkte wesentlich beeinflusst (vgl. Hammer 2000a; 2002, S. 66ff.). Insofern nehmen die Diskussionen zu arbeitsrechtlichen Regelungen und Vergütungssystemen und die (vorläufige) Evaluation einer modifizierten Arbeitsrecht-Praxis in den Wohlfahrtsverbänden im Moment einen breiten Raum ein und erscheinen als ein zentrales Element im Kontext der Strategien zur Organisationsentwicklung und Bestandssicherung. Aufgrund dieser enormen Wertigkeit der Arbeitsrechtsthematik gewinnen die Auseinandersetzungen um zukünftige Modelle an Schärfe und werden z.T. mit grundsätzlichen Fragen des Selbstverständnisses und der verbandlichen Aufbauorganisation verknüpft. Trotz dieser Relevanz wird diesem Themenkomplex in der Fachöffentlichkeit vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden auf das Arbeits- bzw. Tarifrecht der Wohlfahrtsverbände, auf deren Verfahren zur Regelung und Entwicklung dieser Rechtssysteme und z.T. auf deren Vergütungsmodelle eingegangen werden. Dies erfolgt aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive, die weniger eine detaillierte und juristisch fundierte Beschreibung des Status Quo anstrebt, sondern vielmehr das Augenmerk auf die Veränderungen, die Entwicklungslinien oder die Problemkomplexe im Zusammenhang des Arbeits- bzw. Tarifrechts richtet und diese letztlich im Lichte der weiteren in dieser Arbeit angesprochenen Themen bewertet.<sup>5</sup> Damit wird das „Tarif- und

---

4 Arbeitsrecht bezeichnet das Recht der Arbeitsverhältnisse, also das Recht der Dauerdienstverhältnisse, das zurzeit in einer Vielzahl von Spezialgesetzen und Einzelvorschriften (u.a. im Betriebsverfassungs-, Personalvertretungs-, Tarifvertrags- und im Mitbestimmungsgesetz) sowie in Regelungssystemen der Einzelverbände bzw. Kirchen verankert ist.

5 Diese Ausrichtung hat u.a. auch zur Folge, dass hier – soweit auf Publikationen Bezug genommen oder verwiesen wird, die eher für einen juri-

Arbeitsrecht“ vielfach als Ankerpunkt für die Analyse umfassenderer Themenkomplexe genutzt, die die Prozesse der wohlfahrtsverbandlichen Organisations- und Personalentwicklung betreffen, wie sie z.T. in den vorstehenden Kapiteln bereits angesprochen wurden. Eine wissenschaftliche Behandlung dieser großen Trends einer „internen“ Ökonomisierung der Wohlfahrtsverbände unter dem Fokus des Tarif- und Arbeitsrechts spiegelt gewissermaßen die Mechanismen, die die – vornehmlich transportiert über die Finanzierungsbedingungen – „äußere“ Ökonomisierung kennzeichnen. Mit anderen Worten: Das Tarif- und Arbeitsrecht wird hier auch eingesetzt, um vielfältige und zum Teil separierte Diskurse zu den Entwicklungen der Wohlfahrtsverbände unter einer bestimmten einheitlichen Perspektive zu behandeln, die auf den beschriebenen Rahmenbedingungen und Effekten der Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens aufsetzt.

In den folgenden Kapiteln sollen die jeweiligen Regelungen der Wohlfahrtsverbände zum Themenkomplex Arbeitsrecht einführend beschrieben und z.T. diskutiert werden. Dabei berücksichtigen diese Darstellungen die Verbände nicht in gleichem Umfang. Die besonderen Situationen der beiden größten Verbände – Caritas und Diakonie – , die in direkter Weise mit ihrer kirchlichen Zweitstruktur in Verbindung stehen, werden den mit Abstand größten Raum einnehmen. In den folgenden ersten Kapiteln (Kap. 4.1 und 4.2) wird auf einige Aspekte der allgemeinen Ausgangssituation für das System der Freien Wohlfahrtspflege eingegangen, indem einleitend die Modernisierungsbedarfe und die wichtigsten arbeitsrechtlichen Grundlagen (u.a. auch die Tendenzschutzbestimmungen) benannt werden. Anschließend sind die Grundzüge des Tarif- bzw. Arbeitsrechts einzelner Verbände (der ZWSt, AWO, DRK und des Paritätischen) im Blickfeld.

Im folgenden Kapitel (Kap. 4.3) wird der Fokus auf die spezifischen Regelungen der beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände gerichtet. So kann sowohl auf das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen oder auf die Konstrukte des sogenannten „Dritten Weges“ und der

---

stisch interessierten LeserInnenkreis geschrieben wurden – nicht auf die in juristischen Fachkreisen übliche Zitier- bzw. Verweisregeln zurückgegriffen wird, sondern auch in diesen Fällen die ansonsten genutzte Art und Weise (unter Hinweis auf das Erscheinungsjahr und die Seitenzahl/en) Verwendung findet.

„Dienstgemeinschaft“ als auch auf die entsprechenden europarechtlichen Herausforderungen eingegangen werden. Auf dieser Grundlage werden im sich anschließenden Kapitel (Kap. 4.4) die facettenreichen Reformanstrengungen von Diakonie und Caritas sowie die besonderen Stolpersteine und optionalen Entwicklungspfade für diese Verbände skizziert. Abschließend (Kap. 4.5) können – im Sinne eines Zwischenfazit – die Ausführungen zum vielschichtigen Themenkomplex „Tarif- und Arbeitsrecht der Wohlfahrtsverbände“ gebündelt und in den Horizont der zentralen Fragestellungen dieser Arbeit und der parallelen allgemeinen, branchen- und sektorübergreifenden tarifpolitischen Entwicklungen eingebunden werden.

#### 4.1 DIE AUSGANGSSITUATION UND DER MODERNISIERUNGSBEDARF

Für die Mehrheit der Beschäftigten der Wohlfahrtsverbände gelten in sehr unterschiedlicher Ausprägung Arbeitsrechtsregelungen und Vergütungssysteme, die sich – mehr oder weniger – an denen des öffentlichen Dienstes orientieren.<sup>6</sup> Bei eigenen Regelungswerken der Ver-

---

6 Es muss an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen werden, dass es unmöglich ist, die äußerst heterogene Landschaft der innerhalb der Wohlfahrtsverbände Verwendung findenden Systeme des Arbeits- bzw. Tarifrechts detailgetreu abzubilden oder auch nur in groben Zügen vollständig zu beschreiben. (Zu denken ist hier etwa an Tarifverträge auf BAT-Niveau oder auf der Grundlage eigenständigen Arbeitsrechts, an einseitig festgelegte oder durch paritätisch besetzte Arbeitsrechtskommissionen verhandelte Arbeitsvertragsrichtlinien, an Haustarife oder an einzelvertragliche Regelungen, die bisweilen noch auf DDR-Recht fußen). Hier ist ein enormer Forschungs- bzw. Recherchebedarf für die Zukunft zu konstatieren, da ohne diese Bestandsaufnahme des Status Quo – wie die folgenden Ausführungen zeigen werden – wichtige Veränderungen im System der Wohlfahrtsverbände einer öffentlichen bzw. fachlichen Diskussion entzogen werden. Ohne die Berücksichtigung von Fragen des Arbeits- bzw. Tarifrechts ist eine wissenschaftliche Analyse der Wohlfahrtsverbände oder zu anderen Beobachtungsgegenständen (etwa zu den Schlagworten Sozialwirtschaft, Dritter Sektor, Nonprofit-Organisationen, Ökonomisierung des Sozialen etc.) nicht vollständig. Auch die in dieser Publikation zusammengetragenen Detailinformationen und Überblicksdarstellungen können nur auf die bedeutensten Eckpfeiler und wichtig-

bände, die sich an den Arbeitsrechtsgrundlagen und Verhandlungsergebnissen des öffentlichen Dienstes (Bundes-Angestelltentarifvertrag – BAT) orientieren, wird auch von den sogenannten „BAT-Satelliten“ geredet. Diese Orientierung an den Tarifen des BAT wurde lange Zeit als Fortschritt im System der Freien Wohlfahrtspflege angesehen. Vor allem mit Blick auf das entsprechende Vergütungssystem konnte damit in einem großen Arbeitsmarktsektor ein Niveau sichergestellt werden, mit dem sich einerseits gesellschaftliche Anerkennung verband und andererseits sichergestellt werden konnte, dass sich geeignete beruflich tätige MitarbeiterInnen für die Arbeit der Wohlfahrtsverbände fanden. Die naheliegende Orientierung an den Tarifbedingungen bzw. Vergütungsstrukturen der öffentlichen Kostenträger und die „erzwungene“ Festlegung auf diese Systeme über das sogenannte „Besserstellungsverbot“ sorgten für die entsprechende Schubkraft im Hintergrund (vgl. u.a. Beyer 2002, S. 153f. und insbesondere die entsprechenden Ausführungen in Kap. 2.6).

Diese in heterogener Weise vollzogene Kopplung an die Tarifwerke des öffentlichen Dienstes wird von unterschiedlicher Seite – Einrichtungsmanagement, MitarbeiterInnen, Unternehmensberater, Verbandsfunktionäre – heftiger Kritik ausgesetzt. Einerseits wird diese Kritik an den BAT-Systemen auch auf die entsprechenden wohlfahrtsverbandlichen Regelungen bezogen (vgl. u.a. Knorr/Scheppach 1998, S. 12ff.), andererseits stößt auch die Leitorientierung an den Modellen des öffentlichen Dienstes selbst auf Ablehnung. Dieses an den öffentlichen Dienst gekoppelte System, so wird vor allem aus der Arbeitgeberperspektive argumentiert, ist grundsätzlich nicht in der Lage, den Flexibilitätserfordernissen zu entsprechen, denen sich die wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen heute zu stellen haben, sondern wirkt unter steuerungstheoretischen Gesichtspunkten eher kontraproduktiv.<sup>7</sup>

---

sten Entwicklungslinien zum Themenkomplex Arbeits- und Tarifrecht eingehen.

7 Als weiterer grundsätzlicher Kritikpunkt an den BAT-orientierten Vergütungssystemen wird etwa das System der Verteilung von Sozialkosten angesehen. Argumentiert wird in diesem Kontext etwa wie folgt: Die gesamtgesellschaftlich zu begründende Steuerungswirkung dieses Tarifvertrags (vornehmlich für öffentliche Institutionen) verlagert – vor allem außerhalb dieses staatlichen Bereichs – die Kosten einer gesellschaftlichen

So macht etwa die von den öffentlichen Kostenträgern forcierte Umstellung ihrer Finanzierungsmodalitäten aus der Perspektive der Wohlfahrtsverbände die Anlehnung des eigenen Vergütungssystems an den Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) u.U. zu einem schwer kalkulierbaren Risiko bzw. zu einem Wettbewerbsnachteil (vgl. Diakonisches Werk der EKD 1996; Forster 1995; Janßen 1998; Rückert 1998). Beispielsweise wird dieser Zusammenhang zwischen den Finanzierungsregelungen öffentlicher bzw. quasi-öffentlicher Kostenträger und den betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten der etablierten leistungserbringenden Organisationen in einer eher eindimensionalen Weise interpretiert: „Die öffentliche Hand refinanziert nicht mehr die Entgelte nach BAT, sondern vergibt die Aufträge den preisgünstigsten Anbietern und deckelt die Kosten. Alle Einrichtungen, die ihre Vergütungen am BAT orientiert haben, weil das bis vor drei Jahren zu hundert Prozent refinanziert wurde, kommen nun in Kostenbedrängnis“ (Schulte 2001, S. 264).

Bei der Deckelung von Pflegesätzen und der Abkehr von zuwendungsorientierten Förderbedingungen zugunsten von Leistungsverträgen<sup>8</sup> ist es für den Kostenträger bei der Bemessung der Fördersumme unerheblich, welches Tarifwerk die leistungserbringende Einrichtung anwendet (vgl. Janßen 1998, S. 27). Es macht den Anschein, als ob die an den BAT angelehnten Systeme des Tarif- bzw. Arbeitsrechts nicht in ein von Konkurrenz und Kostenminimierung geprägtes (Wirtschafts-)Segment passen. Stellungnahmen der Wohlfahrtsverbände legen den Eindruck nahe, dass das Verfahren einer Orientierung an „we-sensfremden“ quasi-behördlichen Strukturelementen sich unweiger-

---

Aufgabe unberechtigter Weise auf private Träger, denen dadurch Nachteile entstehen. „Die Arbeitgeber werden per Tarifvertrag gezwungen, unterschiedliche soziale Situationen der Mitarbeiter auszugleichen, obwohl dies eigentlich eher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die der Steuerzahler zu finanzieren hat, sofern sonst soziale Härten entstehen“ (Schulte 2001, S. 265).

- 8 Zu diesen Entwicklungsprozessen im Bereich der Finanzierung ist in der letzten Zeit viel diskutiert und geschrieben worden; vgl. dazu Bissinger u.a. (2002); Kunkel (2002); Münder (1998).

lich dem Ende zuneigt.<sup>9</sup> Es geht in erster Linie um die Ausgestaltung von neuen Vergütungssystemen, die sich an leistungsbezogenen Bestandteilen ausrichten und um eine Vergrößerung des Handlungsspektrums, das ein flexibles Reagieren auf sich verändernde Umweltbedingungen ermöglicht, welches auch flexible Arbeitszeitregelungen einschließt (vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2000).<sup>10</sup>

Die angesprochene Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip (vgl. Kap. 2.6), an dessen Stelle die vertraglichen Regelungen zu prospektiven Entgelten stehen, hat im Kontext des „Produktionsfaktors Arbeit bzw. Personal“ die prinzipielle Umkehr der Logik im Hinblick auf Finanzierung und Organisation zur Folge: Während es zu Zeiten der Geltung des Selbstkostendeckungsprinzips möglich war, die Personalkosten und den Personaleinsatz – unter Berücksichtigung vorgegebener und verhandelter Standards – gewissermaßen als den Anfang einer Kausalkette zu betrachten, an dessen Ende die vollständige Refinanzierung dieses Kostenfaktors stand, hat sich diese Kausalkette mit den veränderten Finanzierungsmodalitäten umgekehrt. Heute steht entsprechend die jeweilige Ausprägung der Einnahmenseite am Anfang des Organisationshandelns, an der sich die Kostenseite – und hier vor allem der Kostenfaktor Personal – auszurichten hat.

Damit kommt dem Arbeits- bzw. Tarifrecht und den Vergütungssystemen eine neue Rolle zu, die heute wesentlich abhängiger von organisationsexternen Faktoren zu sein scheint. Zugespitzt formuliert: Das Arbeitsrecht – und damit auch die optionalen Einsatzbedingungen des Personals – sowie die Vergütung der abhängig Beschäftigten erscheinen als diejenigen Strukturelemente, die die veränderten politischen und gesellschaftlichen Kontextbedingungen für die wohlfahrtsver-

---

9 Obwohl die AWO sich „seit jeher“ für eine Tarifbindung eingesetzt hat, scheint aus heutiger Sicht die Orientierung an den Regelungen des öffentlichen Dienstes als schlichtweg falsch: „Dass ... die tarifvertragliche Geschichte der AWO zu einer Bindung an einen wesensfremden Tarifvertrag führte, ist zwar nachvollziehbar, dem Grunde nach aber ein historischer Fehler. Denn die eigenen Arbeitsbedingungen blieben unberücksichtigt“ (Brückers 1999, S. 447).

10 Die Abkehr vom BAT vollzieht sich nicht in einem großen Schritt, sondern findet eher in mehreren kleinen Veränderungen Anwendung; vgl. dazu Hocke/Eibeck (2000, S. 23).

bandliche Leistungserbringung letztlich im Kern aufzufangen haben. Insofern kann das Arbeits- bzw. Tarifrecht als ein wesentlicher Hebel zur Modernisierung des wohlfahrtsverbandlichen Systems und dessen aktuelle Entwicklungslinien als (beabsichtigte oder unbeabsichtigte) Nebenfolge einer grundlegenden Umgestaltung des Sozialstaates betrachtet werden.

Da die Leistungen der Wohlfahrtsverbände in erheblichem Maße von der Finanzierung öffentlicher Haushalte bzw. den Mitteln der Sozialversicherungssysteme abhängig sind (vgl. u.a. Goll 1991; Ottnad/Wahl/Miegel 2000), sehen sich die Verbände auch einem besonderen Vorwurf mit Blick auf ihre Einbindung des Personals ausgesetzt: Da die Höhe der Kosten für die beruflich tätigen und entgelteten MitarbeiterInnen in direkter Weise den Grad der Belastungen der öffentlichen Haushalte und damit auch indirekt die Höhe der Zwangsbeiträge (Steuern und Abgaben) der Bürger bestimmen, entsteht auch in dieser Hinsicht ein Druck zur Kostenreduzierung. Hier deutet sich entsprechend ein Dilemma an, mit dem die Verbände umzugehen haben: Während ihre sozialanwaltschaftlichen Aktivitäten, ihr Eintreten für die Belange der sozial Schwachen von der Bevölkerung überwiegend positiv beurteilt werden, stößt die unternehmerische, sozialwirtschaftliche Bearbeitung sozialer und persönlicher Problemlagen unter Kostengesichtspunkten durchaus auf Mißtrauen (vgl. Kap. 1.2).

Ziel der Verbände bzw. wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen muss es aufgrund der skizzierten Veränderungen der Rahmenbedingungen sein, die stets knappen Personalmittel genau dorthin zu lenken, wo ihr Beitrag zur Ertragskraft und Wettbewerbsstärke am größten ist. „Hier geht es um den zielgerichteten Einsatz von Geld- und Sachmitteln für die Beschaffung, Pflege und Inanspruchnahme genau jener Humanressourcen, die für das betriebliche Arbeitsprogramm am dringendsten benötigt werden“ (Bretschneider/Hegner/Kleibs 1999, S. 245; vgl. ebenso Knorr 2003).<sup>11</sup> Da diese Steuerungswirkung durch das alte

---

11 Die Orientierung an den BAT-Systemen wird – eher punktuell – allerdings auch von der Arbeitnehmerseite kritisiert. So wendet sich beispielsweise die Sprechergruppe der Mitarbeiterseite in der Arbeitsrechtlichen Kommission des DCV gegen die Umstellung der Kirchlichen Zusatzversorgung nach dem Muster der Veränderungen im öffentlichen Dienst, die eine Umstellung der Zusatzversorgung auf ein Punktesystem

Entgelt- bzw. Arbeitsrechtssystem nicht erzielt werden kann, steht im Rahmen und im Zusammenhang einer verbesserten Personalbewirtschaftung dessen Reform an.<sup>12</sup> Als die wichtigsten Ziele werden genannt:

- Die Personalkosten sollten kalkulierbarer gemacht und die Eingruppierungsvorschriften vereinfacht werden.
- Die Konkurrenzfähigkeit soll erhöht werden, indem z.B. eine Aufwertung der Vergütung für Berufsgruppen erfolgt, die stark nachgefragt werden.
- Die Vergütung soll stärker an die erbrachte Leistung gekoppelt werden, indem sich z.B. die Vergütungshöhe nicht mehr an Familienstandsfragen oder dem Lebensalter orientiert (vgl. u.a. Paritätischer Wohlfahrtsverband 2000).

Obwohl von den Protagonisten der neu konstruierten Systeme vielfach das mögliche Ziel der Kosteneinsparung (auf der Ebene der Gesamteinrichtung) in expliziter Weise nicht in Anspruch genommen wird, deuten aus gewerkschaftlichem Blickwinkel die vielfältigen Strategien der Loslösung von bestehenden Tarifwerken auf der Ebene von Einzeleinrichtungen bzw. wohlfahrtsverbandlichen Untergliederungen und die Diskussionen, Vorschläge und Statements auf gesamtverbandlicher Ebene auf ein einfach zu formulierendes Vorhaben: Die Einkommen der Arbeitnehmer – und damit die Personalkosten der Betriebe – sollen gesenkt und die Arbeitszeiten flexibler gestaltet werden.<sup>13</sup> Um diese wohlfahrtsverbandlichen Strategien zur Reform der

---

vorsieht (vgl. die Ausgaben 20 und 21 des AK-Magazins im Jahr 2002 und den Dienstgeberbrief Nr. 4/2002, die über die Internetseite des DCV veröffentlicht werden).

- 12 Die heftigen Diskussionen zu den Schwächen der alten, am BAT orientierten Vergütungssysteme und die Forderungen nach neuen leistungsrechtlichen Regelwerken erwecken den Anschein, als stünde eine umfassende Erneuerung „in vielen gemeinnützigen Unternehmen unmittelbar bevor. Die Wirklichkeit indes sieht anders aus.... Die Veränderung ... ist häufig schwieriger, als zunächst geglaubt“ (Janßen 1998, S. 26).
- 13 Hinter der von der Arbeitgeberseite als alternativlos dargestellten Strategie der Personalkostensenkung und Flexibilisierung werden aus gewerkschaftlicher Sicht Managementfehler der Vergangenheit vermutet, deren Konsequenzen nun die wohlfahrtsverbandlich Beschäftigten zu tragen ha-



Arbeitsrechtsregelungen, insbesondere die der beiden größten – des DCV und des DW – nachzuvollziehen und um deren mögliche Konsequenzen diskutieren zu können, bedarf es einer Darstellung der jeweils aktuellen arbeitsrechtlichen Situation der Verbände. Zu diesem Zweck werden in den kommenden Abschnitten die Regelungen zum Arbeitsrecht der Wohlfahrtsverbände jenseits von Caritas und Diakonie in groben Zügen erläutert und anschließend ausführlich auf die arbeitsrechtlichen Besonderheiten und Problembereiche dieser beiden Verbände eingegangen.

#### 4.2 DIE AKTUELLE ARBEITSRECHTLICHE SITUATION DER VERBÄNDE

Für lange Zeit wurde das Thema Arbeitsrecht in der öffentlich wahrgenommenen und rezipierten sozialwissenschaftlichen Literatur zu dem System der Freien Wohlfahrtspflege bzw. zu den Wohlfahrtsverbänden so gut wie ausgeblendet. Problematisiert wurden weder die heterogenen Entwicklungsgeschichten der Regelungssysteme noch deren Anwendungen. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit Frage-

---

ben. „Spät, viel zu spät, haben die Verbände damit begonnen, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen im Sozial- und Gesundheitswesen einzustellen. Das Management hat weiter gewirtschaftet wie in den Jahren, als die öffentlichen Gelder noch reichlicher flossen und Konkurrenz in dieser Branche ein Fremdwort war“ (Bühler 1999, S. 28). Dagegen wird den Gewerkschaften – selbst von der AWO, dem Verband, der ihnen programmatisch am nächsten steht – u.a. vorgeworfen, dass sie mit ihrer Weigerung, entscheidende Veränderungsprozesse zügig mitzugehen, zu dem sich massiv vollziehenden Ausgliederungsprozess von Einrichtungen bzw. von Einrichtungsbestandteilen aus der AWO-Vereinsstruktur erheblich beitragen. „Wer sich für die Empfänger sozialer Dienste verantwortlich fühlt, wer Arbeitsplätze und soziale Betriebe sichern will und wer das Leitbild der AWO ernst nimmt, kann nicht auf das Veränderungstempo derjenigen warten, die bis heute nicht die Ursachen und den Grad der Veränderungen begriffen haben, geschweige denn zukünftige Entwicklungen in strategisches Handeln umsetzen können“ (Brückers 1999, S. 447). Von dem Vizepräsidenten des DCV wird eindeutig festgestellt, dass der BAT – und entsprechend eine Anlehnung der eigenen Vergütungsstrukturen an den BAT – zu teuer geworden ist und dass Strategien der Kostensenkung notwendig geworden sind (vgl. Feldhoff 2000).

stellungen zu diesem Themenkomplex hatte Seltenheitscharakter. Dies hat sich in den letzten Jahren verändert: Sowohl in den Publikationen der Verbände als auch in der Fachliteratur finden sich vermehrt Hinweise, Berichte und Artikel zum Themenkomplex Arbeitsrecht (vgl. u.a. Bissinger u.a. 2002, S. 86ff.). Dennoch fällt es interessierten LeserInnen nach wie vor schwer, sich diesem Erkenntnisgegenstand „Arbeitsrecht der Wohlfahrtsverbände“ zu nähern. Einerseits entfaltet sich sehr schnell ein äußerst heterogenes und dynamisches Feld, in dem viele Ausnahmen von geltenden Regeln generalisierende Aussagen vielfach verunmöglichen und andererseits beschränken sich die vorfindbaren Ausführungen häufig auf die Darstellung der grundlegenden Rahmenbedingungen, die noch kein Wissen zu den Tatsächlichkeiten und Problemkomplexen der Praxis erlauben (vgl. u.a. Falterbaum 2000). Es mangelt nach wie vor – nicht zuletzt auch auf der Spitzenverbandsebene der Wohlfahrtsverbände selbst – an empirisch gesichertem Wissen zum Gegenstandsbereich Arbeits- und Tarifrecht.

Die Konfliktlinien und die neueren Entwicklungen bezüglich des Geflechts der Rechte und Pflichten, mit denen die formalen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und die jeweiligen Leistungsverpflichtungen geregelt werden (Tarif- und Arbeitsrecht, Vergütungssystem, Mitbestimmungsrecht), spiegeln in konzentrierter Form die wichtigsten allgemeinen Problemkomplexe, mit denen die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege heute zu tun haben. Die von außerhalb der Wohlfahrtsverbände initiierten Herausforderungen im Kontext des Zusammenwachsens der europäischen Staaten (vgl. Kap. 2.5.2), der deutlicher hervortretenden Konkurrenzsituation im Sozialsektor (vgl. Kap. 1.3) oder die sich verkleinernden finanziellen Handlungsspielräume haben schon lange ihren Niederschlag in den internen Strukturen der Verbände gefunden. Insofern können die folgenden kurzen Bestandsaufnahmen zu den Systemen und Entwicklungstendenzen zum Thema Tarif- und Arbeitsrecht auch als je eigenwillige interne Übersetzungen allgemeiner Problemlagen gedeutet werden.

Dabei kann jeder Verband nur auf der Basis des eigenen spezifischen Rechts, unter Beibehaltung der damit verbundenen Verfahren und unter Berücksichtigung der eigenen besonderen Strukturen reagieren. Obwohl dementsprechend die „Übersetzungen“ der übergreifenden

Problemlagen für jeden Verband und evtl. für einzelne Untergliederungen (beispielsweise Landes- und Kreisverbände oder Landeskirchen) jeweils unterschiedlich ausfallen, lassen sich bei einer weniger detaillierten Analyse durchaus etliche Gemeinsamkeiten ausmachen. Insofern ist es – etwas vereinfachend und dem vorgesehenen Umfang geschuldet – auch möglich, die Gesamtsituation und die übergreifenden Konfliktlinien zum Themenkomplex Tarif- und Arbeitsrecht am Beispiel eines Wohlfahrtsverbandes zu beschreiben und zu plausibilisieren. Entsprechend gelten die folgenden Ausführungen zu den Einzelverbänden in jeweils unterschiedlicher Art und Weise auch für die anderen Verbände. Wenn also etwa am Beispiel der Arbeiterwohlfahrt die Ost-West-Differenzen und die Ausgründungs-Problematik, am Beispiel der Caritas die unterschiedlichen Interessenlagen von marktgeprägten und ideellen Organisationen und die Loslösung aus Verbandsstrukturen oder am Beispiel des Paritätischen die Verselbständigungstendenzen bei der Arbeitsrechtsetzung angesprochen werden, dann ist das nicht nur als ein Hinweis auf jeweils aktuelle interne Diskurse zu verstehen, sondern beleuchtet auch kritische Punkte in dem Spektrum des Tarif- und Arbeitsrechts, die für alle Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege Geltung besitzen.

Diese Beispielfunktion erfüllen insbesondere auch viele grundlegende Ausführungen zu den Fundamenten der Praxis der Arbeitsrechtsetzung der kirchlichen Verbände. So gelten etwa die für die Diakonie bzw. für die Evangelische Kirche im Kap. 4.3 geschilderten prinzipiellen Regelungsoptionen (Erster, Zweiter und Dritter Weg) zum Thema Arbeitsrecht auch für die Caritas bzw. für die Katholische Kirche. Ebenso können beispielsweise die Vorbehalte gegenüber den traditionellen Verbandsstrukturen, die für die großen Organisationen der Caritas beschrieben werden, in ähnlicher Weise auch auf die großen diakonischen Einrichtungen Anwendung finden.

#### 4.2.1 *Die besondere Situation der Tendenzbetriebe*

In Deutschland haben sich aufgrund einer besonderen Entwicklungsgeschichte zwei sich ergänzende und z.T. überschneidende Säulen der kollektiven Interessenwahrnehmung der Arbeitnehmerseite herausgebildet: Einerseits existiert um den Kern der Tarifautonomie der ge-

samte Komplex des Tarifwesens.<sup>14</sup> Andererseits besteht das Recht der institutionellen Mitbestimmung, welches das *Betriebsverfassungsrecht* und das Recht der *Unternehmensmitbestimmung* einschließt. „Das Tarifvertragssystem und die gesetzliche Mitbestimmung bilden zwei verschiedene, grundsätzlich voneinander unabhängige, auf unterschiedlichen Ordnungsprinzipien beruhende Formen der Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ (Dörrwächter 1998, S. 57). Es ist also von einer prinzipiellen „Zweispurigkeit“ der kollektiven arbeitnehmerischen Interessenwahrnehmung bzw. des kollektiven Arbeitsrechts insgesamt auszugehen. Mit Blick auf das Recht der Mitbestimmung ist die arbeitsrechtliche Situation der Wohlfahrtsverbände insgesamt bzw. überwiegend davon geprägt, dass diese als Tendenzbetriebe betrachtet werden und sie – aufgrund der Verfolgung besonde-

---

14 Kernstück des Tarifwesens ist der Tarifvertrag. Dieser ist der schriftlich abgeschlossene Vertrag zwischen einem oder mehreren Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberverbänden einerseits und einer oder mehreren Gewerkschaften andererseits zur Regelung von arbeitsrechtlichen Rechten und Pflichten der Tarifvertragsparteien und zur Festsetzung von Rechtsnormen über Inhalt, Abschluss und Beendigung von Arbeitsverhältnissen sowie über betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen und gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien. Dieser Kontrakt erhält seine institutionelle Garantie aus dem grundgesetzlich festgeschriebenen Schutz der Betätigungsfreiheit der Koalitionen (vgl. Art. 9 GG) und wird durch die Idee der Sozialpartnerschaft legitimiert, die bedeutet, dass der Staat die Regelung der Einzelarbeitsbedingungen prinzipiell den Sozialpartnern – also den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden – überlässt. Der Tarifvertrag gilt als autonome Rechtsquelle, die objektives Recht erzeugt und ist in seinem obligatorischen Teil als ein privater, schuldrechtlicher Vertrag, in seinem normativen Teil als ein für Dritte rechtsverbindlicher, zweiseitiger, korporativer Normenvertrag zu betrachten (vgl. Schaub 1997). Tarifverträge gelten grundsätzlich zwischen Gewerkschaftsmitglied und tarifgebundenem Arbeitgeber, also unmittelbar und zwingend. Sie erfüllen eine Schutzfunktion, indem sie verbindliche Mindestnormen festlegen, die verhindern sollen, dass der Arbeitgeber seinen strukturellen Macht-Vorteil gegenüber dem/r einzelnen abhängig Beschäftigten einsetzt. „Anders als auf den Gütermärkten können im Rahmen der Tarifautonomie auf den Arbeitsmärkten also Kartelle von Anbietern und Nachfragern gebildet werden“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004, S. 15).

rer Zielsetzungen (Tendenzen) – den so genannten Tendenzschutz genießen, der sie gegen bestimmte Einflüsse der Arbeitnehmer bzw. deren Vertretungsgremien schützt.<sup>15</sup> Bevor die arbeitsrechtlichen Regelungen und deren Problemkomplexe im Detail betrachtet werden, wird kurz auf den Begriff der Tendenzbetriebe eingegangen.

Tendenzbetriebe sind Unternehmen oder Betriebe, deren Zielsetzung grundgesetzlich besonders geschützt ist, d.h. die unmittelbar oder (mindestens) überwiegend politischen, koalitionspolitischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Bestimmungen oder Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung dienen. Sie unterliegen nur beschränkt den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes, was u.a. bedeutet, dass die Vorschriften zur Mitbestimmung nicht anwendbar sind, soweit diese der Eigenart des Tendenzbetriebs entgegenstehen (vgl. § 118 BetrVG). Von der Unternehmensmitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz sind diese Betriebe ausgenommen (vgl. § 1 Abs. 4 MitbestG). Sinn dieser Regelungen ist es, die Träger der Unternehmen bei der Ausübung von Grundrechtspositionen wie der Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 5 GG) oder der Glaubensfreiheit (Art. 4 GG) von Beeinträchtigungen durch den Betriebsrat insbesondere bei personellen Angelegenheiten freizuhalten.

Ein gesetzlich geregelter Tendenzschutz findet sich ausschließlich im Recht der Mitbestimmung und hier vor allem im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG). Diese dort fixierte Regelung dient dem Schutz grundgesetzlicher Freiheiten, indem sie „die durch die Grundrechte garantierte Verfolgung bestimmter Tendenzen des Arbeitgebers von der Beeinträchtigung durch arbeitnehmerische Mitwirkungsrechte absichert“ (Dörrwächter 1998, S. 285). Mit anderen Worten: Die Bestimmung des BetrVG zu den Tendenzunternehmen besitzt eine verfassungsrechtliche Grundlage und „schützt Betriebe mit bestimmten geistig-ideellen Zielsetzungen“ (Mareck 1993, S. 4).<sup>16</sup>

---

15 In diesem Kontext werden diejenigen ArbeitnehmerInnen, die die Möglichkeit einer inhaltlich prägenden Einflussnahme auf die Tendenzverwirklichung besitzen, als sogenannte Tendenzträger bezeichnet.

16 Dies hat für die kirchlichen Wohlfahrtsverbände u.a. die Konsequenz, dass bei den sogenannten Tendenzträgern – also mindestens bei den Leitungskräften – eine direkte konfessionelle Bindung, die Mitgliedschaft in

Nachdem während der Weimarer Republik im Jahr 1920 das Betriebsrätegesetz, nach dem Zweiten Weltkrieg das Kontrollratsgesetz Nr. 22 und in dessen Folge länderspezifische Betriebsratsgesetze verabschiedet wurden, erfolgte 1952 eine bundeseinheitliche Regelung des Betriebsverfassungsgesetzes, das eine erhebliche Erweiterung der arbeitnehmerischen Rechte der Mitwirkung und Mitbestimmung vorsah.<sup>17</sup> Im Vorfeld der Verabschiedung gab es zu der erneuten Privilegierung von Betrieben mit bestimmten ideellen Zielsetzungen erhebliche Auseinandersetzungen. Dennoch sind – auch in dem BetrGV von 1972 – entsprechende Tendenzschutzregelungen erhalten geblieben. „Die – vollständige oder partielle – Herausnahme bestimmter Betriebe bzw. Unternehmen mit besonderen ideellen Zielsetzungen aus dem Anwendungsbereich zwingender Mitbestimmungsregelungen ist so alt wie diese selber... Je mehr und je weitergehende Mitwirkungsbefugnisse den Arbeitnehmern ... eingeräumt wurden, desto stärker wurde auch die Sonderstellung der Tendenzbetriebe und -unternehmen vom Gesetzgeber ausgestaltet“ (Dörrwächter 1998, S. 86).

Zu den schützenswerten Zielen rechnen die karitativen, die dann in Anspruch genommen werden können, wenn die Bestimmung der Tätigkeit auf die Hilfe an Hilfsbedürftigen – insbesondere körperlich oder geistig kranken Menschen – gerichtet ist. „Dagegen werden von einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege keine karitativen Aufgaben verfolgt, wenn dieser sich auf die Wahrnehmung verbandlicher Aufgaben beschränkt, also vor allem organisatorische Aufgaben wahrnimmt“ (Schaub 1996, S. 1762).

#### 4.2.2 *Verfahren und Regelungen von AWO, DRK, DPWV und ZWST*

Die aktuelle Arbeitsrechtsituation der Wohlfahrtsverbände stellt sich sehr heterogen dar. In den Arbeitsfeldern des Sozial- und Gesundheitswesens, in denen die Wohlfahrtsverbände hauptsächlich tätig sind, existiert kein einheitlicher Flächentarifvertrag, u.a. deshalb, weil ein

---

einer der beiden großen Kirchen bei der Einstellung mindestens erwünscht ist (vgl. Busch 2000a).

17 Die Einrichtung des kollektiven Arbeitsrechts wurde nach dem Ende der Weimarer Republik bereits frühzeitig – beginnend im Jahr 1934 – durch die nationalsozialistische Arbeitsverfassung und die Einsetzung von „Rechtstreuhandern der Arbeit“ beseitigt.

Arbeitgeberverband, mit dem Verbände der Arbeitnehmerseite einen solchen Vertrag abschließen könnten, nicht existiert (vgl. Bühler 1999, S. 29). Die Mehrheit der aktuell gültigen Tarife in den Verbänden orientiert sich allerdings an denen, die im öffentlichen Dienst Anwendung finden: dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT)<sup>18</sup>, den Manteltarifverträgen für Arbeiter (MTArb bzw. BMT-G II) und ihren ergänzenden Verträgen. Die Arbeitsverträge der beruflich arbeitenden MitarbeiterInnen der *Zentralen Wohlfahrtsstelle der Juden* (ZWSt) in Deutschland orientieren sich an dem BAT. Für die drei nicht-konfessionellen Wohlfahrtsverbände (AWO, DRK und DPWV) stellt sich die aktuelle Situation im Einzelnen – grob beschrieben – wie folgt dar:

*a) Die Arbeiterwohlfahrt*

Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) besitzt für ihre sämtlichen Gliederungen und für alle ArbeitnehmerInnen einen bundesweit angelegten Tarifvertrag, der West- und Ostdeutschland differenziert – den „Bundes-Manteltarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Arbeiterwohlfahrt (BMT AW II bzw. Ost)“. Der Tarifvertrag fungiert – nach eigenen Aussagen – als „Firmen-“ und „Flächentarifvertrag“, er orientiert sich in seinen wesentlichen Teilen an Vertragswerken, die im öffentlichen Dienst Anwendung finden. Dieser Manteltarifvertrag aus dem Jahr 1977 regelt sowohl die Arbeitsbedingungen als auch die Vergütungen für alle ArbeitnehmerInnen und wurde von der Tarifkommission der AWO – gewissermaßen in Vollmacht für alle angeschlossenen Gliederungen – mit den Gewerkschaften ÖTV und DAG ausgehandelt.

Diese tarifliche Grundlage stand in den letzten Jahren vermehrt in der Kritik und wird in naher Zukunft abgelöst. So gestalteten sich bei-

---

18 Dabei ist auch der BAT faktisch nur mit großen Einschränkungen als ein Flächentarifvertrag zu bezeichnen. „Nicht nur die kleinen, nicht tarifgebundenen Kommunen (unter 2000 Einwohner; d.V.) sind hier zu bedenken, auch die große Tendenz zur ‚Privatisierung‘, Outsourcing, Verlagerung auf andere Träger (Krankenhäuser), die die tatsächlich nicht neue Tradition kommunaler Eigenbetriebe oder GmbHs ohne BAT-Bindung (Eigenversorger, Wasser) heute noch verstärken“ (Himmelsbach 2000, S. 27).

spielsweise die Tarifverhandlungen des Jahres 2000 sehr problematisch. Vor allem vor dem Hintergrund, dass sich durch einen einstimmigen Beschluss des Bundesausschusses der AWO die Verhandlungsbedingungen dahingehend veränderten, dass die VertreterInnen aus den neuen Bundesländern eigene Verhandlungen führen wollten, lehnten die Gewerkschaften das Angebot der AWO ab. Die Gewerkschaftsseite bestand auf weiterführenden Angleichungsschritten des Ost-Einkommens an das West-Niveau<sup>19</sup>, sprach sich generell gegen eine Abkopplung von der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst aus und erklärte die Tarifverhandlungen für gescheitert. Dagegen argumentierte die AWO, dass die unterschiedlichen ökonomischen Situationen in Ost- und Westdeutschland eigenständige Verhandlungsergebnisse rechtfertigen. Den Verhandlungspartnern der Arbeitnehmerseite wurde entgegengehalten, dass die gewerkschaftliche Position, „bundespolitische Fehlentscheidungen“ nicht mit den Mitteln der Tarifpolitik korrigieren zu wollen, die AWO letztlich auflösen werde (vgl. Altenbernd 2000). Hinter diesem Argument steht der beobachtbare Prozess der zunehmenden Ausgliederung, die als entscheidende Ursache dafür angesehen wird, dass sich das Gesicht der AWO in Zukunft gravierend verändern wird.<sup>20</sup>

Diese angedeuteten deutlichen Differenzen zwischen der Arbeitgeber- und der Gewerkschaftsseite sowie die Gründung eines eigenständigen Arbeitsgeberverbandes durch die Landesverbände Sachsen und Sachsen-Anhalt können als Symptome für tiefgreifende Unstimmigkeiten und Blockaden im Kontext des Tarifrechts der AWO verstanden werden. Daher wurde von Seiten des Bundesverbands eine grundlegende Neuorientierung angestoßen: Das satzungsgemäße Recht des Bundesverbandes bezüglich Tarifverhandlungen kann durch eine Satzungsän-

---

19 Nach Berechnungsbeispielen der ehemaligen ÖTV würde eine Übernahme des Verhandlungsvorschlages der AWO für die neuen Bundesländer bedeuten, dass damit vor allem für die ab 2001 neu eingestellten Beschäftigten erhebliche Einkommensabsenkungen verbunden wären.

20 Aus einer verbandsinternen Umfrage, an der sich nur zwei Bezirksverbände nicht beteiligt haben, geht hervor, dass zwischen dem Jahr 1996 und Ende 2000 etwa 150 Einrichtungen in GmbHs umgewandelt wurden. Von dieser Tendenz zur Ausgliederung sind somit ca. 14.000 Vollzeitarbeitsplätze betroffen.



derung auf einen zu gründenden Arbeitgeberverband der AWO übertragen werden. Diese Verbandsgründung ist mittlerweile (am 17.1. 2003 in Bonn) durch zwanzig Verbände und GmbHs der AWO erfolgt.

Mit diesem Schritt soll vor allem das Diktat eines bundeseinheitlichen Tarifwerkes für Einrichtungen der AWO aufgebrochen und eine direkte Beteiligung von korporativen Mitgliedern (Tochtergesellschaften, GmbHs) an der Verhandlung von Arbeitsrecht ermöglicht werden, an denen neben ver.di auch andere Gewerkschaften beteiligt werden sollen. Beabsichtigt sind somit letztlich regionalisierte bzw. an Sparten orientierte tarifliche Regelungen, die sich deutlich von den Vergütungsstrukturen des Öffentlichen Dienstes absetzen.<sup>21</sup> Parallel zu diesen Initiativen hat die Arbeiterwohlfahrt die Tarifverträge zum 31. März 2004 gekündigt. Aufgrund der festgeschriebenen so genannten „Nachwirkung“ der Tarifverträge ändert sich für die bestehenden Arbeitsverhältnisse zunächst nichts. Für alle ab April eingestellten MitarbeiterInnen gelten allerdings neu konzipierte Musterarbeitsverträge.

#### *b) Das Deutsche Rote Kreuz*

Mit dem Ziel, die heterogenen Arbeits- und Vergütungsbedingungen im Raum des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) mittels eines Tarifvertrages zu vereinheitlichen, wurde Anfang 1984 in Bonn die Bundestarifgemeinschaft des DRK – als Arbeitgebervereinigung gemäß § 2 TVG – gegründet. Die einzelnen Rotkreuzverbände werden Mitglied in dieser Arbeitgebervereinigung, wenn sie der Landestarifgemeinschaft des für sie zuständigen Landesverbandes beitreten, die ihrer-

---

21 Als Begründung für diesen Schritt und die entsprechende Zielperspektive wird auf der im Internet veröffentlichten Pressemitteilung (unter [www.awo.org/pub/...](http://www.awo.org/pub/...)) des Bundesverbands vom 17.1.2003 folgendes angegeben: „Die Tarifentwicklung im Öffentlichen Dienst und die in den letzten 18 Monaten geführten Reformtarifverhandlungen der AWO mit ver.di haben nach Auffassung der Arbeitgeber gezeigt, dass die bisherigen am Öffentlichen Dienst orientierten Strukturen nicht so veränderbar sind, dass sie auch für bisher nicht tarifgebundene AWO-Gesellschaften attraktiv wären. Deshalb hat die Zahl der nicht tarifgebundenen AWO-Tochtergesellschaften erheblich zugenommen. Die Gründung des Arbeitgeberverbands war daher eine logische Folge.“

seits Mitglied in der Vereinigung auf Bundesebene ist.<sup>22</sup> Die Bundestarifgemeinschaft schloss mit den Gewerkschaften ÖTV und DAG mit Wirkung vom 1.1.1984 den „Tarifvertrag über Arbeitsbedingungen für Angestellte, Arbeiter und Auszubildende des DRK (DRK-TV)“ ab. Dieser lehnte sich insgesamt weitgehend an die Bestimmungen des BAT an (vgl. Hammerschmidt 1985). Ein Hauptanliegen bei den Tarifverhandlungen mit den vertragsschließenden Gewerkschaften war es, einen Arbeitskampf zwischen dem DRK und den Gewerkschaften zu vermeiden. Deshalb wurde eine definierte Anzahl tarifvertraglicher Normen als zukünftiger Verhandlungsgegenstand ausgliedert. Entsprechend wird im DRK-TV unterschieden zwischen den Katalogen A und B. Während im Katalog A die Verhandlungsergebnisse des Öffentlichen Dienstes automatisch übernommen werden und es also keiner separaten Aushandlungen zwischen der Gewerkschaftsseite und dem DRK bedarf, sind im Katalog B diejenigen Normen zusammengefasst, die auf den DRK-Ebenen verhandlungsfähig sind (vgl. Alim 2000). Über die grundsätzliche bzw. graduelle Anwendung des DRK-TV entscheiden die DRK-Landes- und Kreisverbände autonom. Aufgrund dieses Verfahrens existiert aktuell eine heterogene Arbeitsrechtlandschaft beim DRK. In einigen Landesverbänden besteht eine Landestarifgemeinschaft und findet der DRK-TV Anwendung. Andersorts gelten die DRK-Arbeitsbedingungen, die das DRK-Präsidium mit Zustimmung des Präsidialrates bestimmt oder Regelungen auf BAT-Niveau.

### *c) Der Paritätische Wohlfahrtsverband*

Unter dem Dach des Paritätischen Wohlfahrtsverbands realisiert sich das breiteste Spektrum bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen – obwohl auch hier, zumindest mit Blick auf die Vergütungshöhe,

---

22 Der Bundesverband des DRK „ist selbst als solches keine Arbeitgebervereinigung für die übrigen Rotkreuzverbände. Denn es fehlt an der satzungsgemäßen Aufgabe, Tarifverträge abzuschließen.... Da das Deutsche Rote Kreuz zu Recht auch keiner Arbeitgebervereinigung beigetreten ist (um nicht als ein mit den übrigen Arbeitgebern vergleichbarer Dienstherr zu erscheinen), blieb nur die Bildung eines eigenen Arbeitgeberverbandes übrig, um für das gesamte Deutsche Rote Kreuz einen Tarifvertrag wirksam abschließen zu können“ (Hammerschmidt 1985, S. 7).

größtenteils eine Orientierung am BAT vorliegt bzw. vorgelegen hat. Aufgrund eines sich verstärkenden Trends, aus der Ausrichtung an dem öffentlichen Dienst auszusteigen, lässt sich aktuell beobachten, dass die ohnehin vielgestaltigen Arbeitsbedingungen durch neue Vergütungssysteme ergänzt werden.<sup>23</sup> Der Gesamtverband des Paritätischen erstellt seit den 1980er-Jahren im Zusammenwirken mit VertreterInnen der Landesverbände und ohne Beteiligung von Betriebsräten, Gewerkschaften oder sonstigen Arbeitnehmervertretungen die Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR), die vor allem für die kleineren Mitgliedsorganisationen als Arbeitshilfe dienlich sein sollen. Die AVR lehnt sich – allerdings mit deutlichen Leistungseinschränkungen – an den BAT an. Es besteht keine Verpflichtung der Einrichtungen, diese AVR als Vorgabe für die eigenen Arbeitsbedingungen zu übernehmen. Die tatsächlichen arbeitsrechtlichen Regelungen fallen in den Mitgliedseinrichtungen des Paritätischen dementsprechend sehr heterogen aus. Ein Überblick über verwendete Regelungen existiert zurzeit nicht. Zum Teil findet die AVR des Gesamtverbands Anwendung, teilweise kombiniert mit Auszügen aus dem BAT. In anderen Organisationen werden in den Arbeitsverträgen der BAT, selbst entwickelte AVR oder frei gestaltete Regelwerke vereinbart. Außerdem sind Organisationen Mitglied des Paritätischen, die Haustarifverträge mit Gewerkschaften abgeschlossen haben, die entweder eine BAT-Orientierung aufweisen oder davon abweichende Regelungen enthalten. Seit Anfang des Jahres 1999 hat in Sachsen-Anhalt ein Rahmentarifvertrag und ein Vergütungstarifvertrag für Mitglieder der „Paritätischen Tarifgemeinschaft (PTG)“ Gültigkeit, der vom dortigen Landes-

---

23 Diese Entwicklung wird aus der Sicht des Verbandes nicht nur positiv beurteilt: Sie „ist zum einen notwendig, um neue Ideen zu erproben. Sie beinhaltet gehöriges Innovationspotenzial, birgt aber zum anderen auch die Gefahr einer Verzettelung und Zersplitterung der im Paritätischen ohnehin sehr unterschiedlichen Strukturen in sich. Nicht zuletzt kann eine solche Entwicklung die Konkurrenz Paritätischer Mitgliedsorganisationen untereinander erhöhen und die Verhandlungspositionen gegenüber Kostenträgern beeinträchtigen“ (Paritätischer Wohlfahrtsverband 2000, S. 12).

verband gemeinsam mit der PTG abgeschlossen wurde.<sup>24</sup> Im Landesverband Thüringen wurde 1999 ebenfalls ein Arbeitgeberverband (PATT) gegründet.

#### 4.3 DAS BESONDERE ARBEITSRECHT DER KIRCHLICHEN VERBÄNDE

Für die Verbände des Deutschen Caritasverbandes (DCV) und des Diakonischen Werkes (DW) bzw. für deren Untergliederungen und Einrichtungen stellt sich die Arbeitsrechtsituation ebenfalls unterschiedlich und uneinheitlich dar. Die Stellung dieser beiden Verbände in Arbeitsrechtsfragen ist eine besondere, die nur mit dem Blick auf ihre Hintergrundstruktur – die beiden großen Kirchen – zu verstehen ist.<sup>25</sup> Dadurch, dass sowohl die Caritas als auch die Diakonie in kirchlichem Auftrag handeln, wird ihnen – wie den Kirchen – das Recht zuerkannt, eigene Bedingungen des Arbeitsvertragsrechts zu gestalten bzw. zu setzen. Auf diese Besonderheit der beiden größten Wohlfahrtsverbände soll in den folgenden Abschnitten eingegangen werden.

---

24 Die PTG wurde auf Initiative des Berliner und anderer Landesverbände gegründet. Diese Tarifgemeinschaft beschränkt sich auf die Verhandlung und Vereinbarung von Haustarifverträgen. Nachdem der Versuch, einen Flächentarifvertrag abzuschließen, gescheitert war, schloss die PTG zusammen mit dem Landesverband für Sachsen-Anhalt einen Verbandstarifvertrag als Rahmenvereinbarung und einen Vergütungstarifvertrag mit der DAG, der ÖTV und der GEW ab. Die Vereinbarungen zur Vergütung orientieren sich nicht am BAT, sie kennen weder familienbezogene Leistungen noch einen „Lebensaltersstufenaufstieg“. Sie sehen insgesamt 14 Entgeltgruppen vor, die eine vierstufige Erhöhung der Vergütung vorsehen, die sich an den zurückgelegten Berufsjahren orientiert.

25 Mit dieser Hintergrundstruktur sind für die beiden kirchlichen Wohlfahrtsverbände nicht nur bestimmte Privilegien verbunden – die nachfolgend erläutert werden –, sondern es eröffnen sich dadurch auch gewisse spezifische Problemkonstellationen, auf die in den folgenden Kapiteln nicht in Vollständigkeit Bezug genommen wird. Nicht weiter ausgeführt werden in diesem Zusammenhang einige kirchenspezifische Herausforderungen, die sich beispielsweise in dem Wegbrechen der kirchlichen Milieus und dem Rückgang der Kirchensteuereinnahmen äußern (vgl. Crüwell 2001, S. 40ff.; Ebertz 1998; Gronemeyer/Rompel 1998).

Für das Arbeitsrecht von Caritas und Diakonie – und damit auch das Recht der beiden großen Kirchen – galt lange Zeit und z.T. noch heute, dass es bislang eher als ein „Stiefkind“ des allgemeinen Arbeitsrechts behandelt wurde und so auch die wissenschaftliche Kontroverse fehlt, „wie sie ansonsten im Arbeitsrecht zu aktuellen Gestaltungsproblemen üblich ist und die Praxis befruchtet“ (Hammer 1998, S. 267). Die arbeitsrechtliche Situation kirchlicher Verbände ist zudem ein nur wenig beforschtes Feld, obwohl die Evangelische und die Katholische Kirche zusammen mit den ihnen zugeordneten Werken ein enorm großes Arbeitskräftepotential einsetzt und unter Vertrag hat (vgl. u.a. Beyer/Nutzinger 1991; Weiß 2001). Deren tarif-, arbeits- und mitbestimmungsrechtlichen Beziehungen zum Arbeitgeber bzw. zur Arbeitgeberin unterscheiden sich im Vergleich zu „normalen“ Vertragsbeziehungen im außerkirchlichen Bereich wesentlich durch drei Punkte:

- Den Kirchen wird im Grundgesetz ein Selbstbestimmungsrecht zugestanden, das für sie ein Selbstordnungs- und Selbstverwaltungsrecht enthält, welches auch Teile des Arbeitsrechts einschließt und auf diese Weise die Rechtsetzungskompetenz des Staates beschränkt (vgl. Kap. 4.3.1).
- Die Kirchen haben sich nicht für das Tarifvertragssystem, sondern für den so genannten „Dritten Weg“ ausgesprochen, die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse ist nach Auffassung der Kirchenleitungen durch ein besonderes Leitbild der „Dienstgemeinschaft“ geprägt (vgl. Kap. 4.3.2).
- Die darauf basierende spezifische kirchliche Betriebsverfassung unterscheidet sich von den in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst geltenden Bestimmungen dadurch, dass an die Stelle staatlicher Betriebsverfassung das Recht der Mitarbeitervertretungen tritt (vgl. Kap. 4.3.3).

Auf diese zentralen Differenzen der kirchlichen bzw. wohlfahrtsverbandlichen Arbeitgeber zu den nicht-kirchlichen, auf deren Grundlagen und auf die aktuellen Veränderungstendenzen soll in den folgenden Kapiteln näher eingegangen werden. Zuerst wird verdeutlicht, welche Konsequenzen mit dem im Grundgesetz festgeschriebenen Selbstbestimmungsrecht der Kirchen verbunden sind; danach werden die wesentlichen Effekte dieser Selbstbestimmungsgarantie für den

Bereich des Arbeitsrechts – der „Dritte Weg“ und das Leitbild der Dienstgemeinschaft – erläutert und anschließend für die Diakonie und die Caritas die verwirklichten Mitbestimmungsregelungen veranschaulicht. Dem folgt die Darstellung der aktuellen Arbeitsrechtssituationen für die beiden kirchlichen Verbände; den Abschluss bildet eine kritische Schilderung der vielfältigen Reformbestrebungen, die das verbandliche Arbeitsrecht von DW und DCV betreffen.

#### 4.3.1 *Das Recht kirchlicher Träger auf Selbstbestimmung*

Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen ist im Grundgesetz festgeschrieben. Diese Garantie für die Kirchen ist nicht allein durch die verfassungsrechtliche Gewähr der Religionsfreiheit begründet, sondern durch den Artikel 140 GG explizit festgelegt, welcher die Übernahme von Bestimmungen aus der Weimarer Reichsverfassung (WRV) von 1919 bestimmt.<sup>26</sup> Damit ist eine gewichtige Säule der kirchlichen Freiheiten angesprochen, die einen historisch besonderen Zustand des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche stützt: „Unter der Herrschaft des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, das seit der staatlichen Wiedervereinigung ohne Vorbehalte auch in den neuen Bundesländern gilt, genießen die Kirchen für ihre Tätigkeit einen Freiheitsraum, wie er ihnen in diesem Umfang effektiv in früherer Zeit niemals zu Gebote gestanden hat“ (Listl/Hollerbach 1999, S. 1272). Wie es das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, bedeutet diese Garantie des Selbstbestimmungsrechts, dass der Staat die Kirchen als besondere Institutionen anerkennt, die ihrem Wesen nach unabhängig vom Staat sind und ihre Gewalt nicht von ihm herleiten. Dies bedeutet, dass die Ordnungsgewalt des Staates kein hierarchisches Verhältnis zu den Kirchen begründet, sondern es wird festgestellt, dass die Kirchen in einem begrenzten Bereich eine eigenständige und nicht staatlich delegierte Hoheitsgewalt ausüben (vgl. u.a. Richardi 2000a, S. 2ff.; Schaub 1996, S. 1568ff.). Damit haben die Kirchen einen Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen sie selbst regeln können, in welcher Form sie ihren Auftrag wahr-

---

26 In Artikel 137 der WRV Abs. 3 heißt es: „Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde“.

nehmen. Die Verfassungsgarantie des Selbstbestimmungsrechts bedeutet keine Ausklammerung aus der staatlichen Rechtsordnung, sondern sie begründet eine Sonderstellung innerhalb des Gehäuses der staatlichen Rechtsordnung (vgl. Richardi 2000a, S. 5ff.).<sup>27</sup>

Diese Sonderstellung der Kirchen ist – wie der Verweis auf die Weimarer Reichsverfassung bereits nahe legt – Ergebnis eines historischen Prozesses; sie ist weniger gemacht als vielmehr in verschiedenen Epochen der Verfassungsgeschichte gewachsen. „Das geltende Recht trägt Spuren der Herkunft aus dem Christentum als dem gemeinsamen Grunde Europas, aus der Glaubensspaltung und aus der Genese des modernen Staates, aus Konfessionskämpfen und Religionsfrieden, aus Säkularisierung von Kirchengut und staatlichen Kompensationsleistungen, aus herkömmlichem Staatskirchentum und schiedlich-friedlicher Trennung. Im Staatskirchenrecht sind Erfahrungen von Jahrhunderten gespeichert“ (Isensee 1999, S. 70). Obwohl der Status Quo des Staatskirchenrechts, dieses „vorläufige“ Ergebnis vielfältiger gesellschaftlicher Entwicklungen und Ereignisse, derzeit von keiner der großen Parteien in Deutschland von Grund auf in Frage gestellt wird, sieht Isensee (1999, S. 68ff.) eine Fülle von kleinen Veränderungsschritten, die letztlich die Legitimation dieser Sonderstellung abschwächt. Diese Anzeichen (beispielsweise das „Kruzifix-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts, die Abschaffung des Buß- und Bettages zu Gunsten der Pflegeversicherung oder die Weigerung des Landes Brandenburg, dem GG entsprechend den Religionsunterricht

---

27 Diese Sonderstellung wird dadurch ergänzt, dass den Kirchen im Grundgesetz der Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts zuerkannt wird, somit die „Dienstherrnfähigkeit“ erhalten bleibt und die Möglichkeit offensteht, zur Bewältigung ihrer Aufgaben Beamtenverhältnisse zu begründen. Damit besitzen die Kirchen die Option, Dienstverhältnisse nicht nur durch Vertrag, sondern auch einseitig durch Hoheitsakt schaffen zu können. Obwohl für die Kirchenbeamten ausschließlich die kirchliche Ordnung den Inhalt des Dienstverhältnisses bestimmt, gilt als grundsätzliche Voraussetzung, dass Besoldung und Versorgung beamtenrechtlichen Grundsätzen entsprechen. Weiterhin bedeutet die Zuerkennung des Status „Körperschaft des öffentlichen Rechts“, dass die Kirchen u.a. die Rechte besitzen, nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben und eine eigene Finanzhoheit in Anspruch zu nehmen.

als ordentliches Lehrfach einzuführen) können in der Richtung interpretiert werden, dass sich – weitgehend ohne die Wahrnehmung der Beteiligten – das Rechtsbewußtsein und die Fundamente der Rechtsinstitutionen in sukzessiver Weise wandeln.

In den geltenden grundgesetzlichen Regelungen wird das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und ihrer diakonischen, karitativen und erzieherischen Einrichtungen in den Schranken der für alle geltenden Gesetze festgeschrieben. Darin gründet auch die arbeitsrechtliche Regelungsautonomie für alle Einrichtungen, die nach kirchlichem Selbstverständnis eine Wesens- und Lebensäußerung der Kirche sind.<sup>28</sup> Hier ist der entscheidende Gesichtspunkt zu sehen, weshalb das staatliche Mitbestimmungs-, Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht nicht nur die Religionsgemeinschaften – also die Gliederungen der verfassten Kirche –, sondern auch deren karitative und erzieherische Einrichtungen aus seinem Anwendungsbereich ausklammert, gleichgültig welche Rechtsform diese besitzen. Maßgeblich für die „folgenreiche“ Zuordnung zur Kirche ist, ob diese Einrichtungen nach dem kirchlichen Selbstverständnis ihrem Zweck oder ihrer Aufgabe entsprechend berufen sind, ein Stück des kirchlichen Auftrages wahrzunehmen und zu erfüllen.

Die in das Grundgesetz übernommenen Artikel der WRV sind mehrfach durch Bundesverfassungsgerichtsurteile interpretiert worden. Nach diesen Grundsatzentscheidungen bleibt es den Kirchen selbst überlassen, was sie zu „ihren Angelegenheiten“ erklären; mit anderen Worten: Die Kirche entscheidet selbst, welche Einrichtung zur Kirche gehört und kann damit in der Gestaltung der Ordnung und Verwaltung

---

28 Es wird deutlich, dass sich hinter dem Themenkomplex „kirchliches Arbeitsrecht“ in einer grundsätzlichen Weise die Beziehung zwischen Staat und Kirche verbirgt. „Dadurch, dass die Kirchen sich nun auch vermehrt des ‚weltlichen‘ Arbeitsrechts bedienen, gewinnt diese grundsätzlich das Verhältnis zwischen Staat und Kirche regelnde Gewährleistung nun auch nachdrücklichen Einfluss auf das Arbeitsverhältnis zwischen den Kirchen und ihren Arbeitnehmern. Dieser Bedeutungszuwachs des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts war bei seiner Konzeption nicht vorausbedacht worden, so dass es heute erhebliche Schwierigkeiten bereitet, die rechtlichen Auswirkungen und Verzahnungen in den Griff zu bekommen, zumal zwei so verschiedene Materien wie das Staatskirchenrecht und das Arbeitsrecht in Einklang gebracht werden müssen“ (Klar 1993, S. 1).



grundsätzlich frei agieren (vgl. Schöppe 1980, S. 94).<sup>29</sup> Aufgrund dieser Rechtsstellung der kirchlichen Einrichtungen sind vor allem deren Ordnung und Verwaltung einem Außeneinfluß entzogen.<sup>30</sup> Dementsprechend weisen sowohl das Betriebsverfassungsgesetz als auch das Bundespersonalvertretungsgesetz ausdrücklich darauf hin, dass sie keine Anwendung auf Religionsgemeinschaften und deren karitative und erziehende Einrichtungen finden – dabei ist es unerheblich, welche Rechtsform diese haben (vgl. § 118 Abs. 2 BetrVG; § 112 BPersVG).

---

29 Die im Artikeltext (137 WRV) enthaltene Beschränkung – durch das für alle geltende Gesetz – stellt nur dann eine Schranke dar, wenn die Gesetzesgrundlagen für die Kirche dieselbe Bedeutung haben, wie für den fiktiven, konstruierten „Jedermann“. Das BVerfG führt aus: „Trifft das Gesetz die Kirche nicht wie den Jedermann, sondern in ihrer Besonderheit als Kirche härter, ihr Selbstverständnis, insbesondere ihren geistig-religiösen Auftrag beschränkend, also anders als den normalen Adressaten, dann bildet es insoweit keine Schranke“ (BVerfGE Bd. 42, S. 312 ff. und S. 334).

30 Dennoch werden auch innerhalb der Kirchen immer wieder die Verflechtungs- und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Kirche und Staat kritisiert. Unter den aktuellen Bedingungen einer weitgehend säkularisierten Gesellschaft (vgl. Berger 1992) lässt sich dieses Abhängigkeitsverhältnis für die Kirchen gewissermaßen als „Überlebensvoraussetzung“ deuten: „Der Staat ist nicht die Kirche, aber die Kirchen sind seine rührigsten Behörden.... Als reine Sinnverwaltungsagenturen hätten sie ihren Status längst verloren, und auf ihre Legitimation in der säkularisierten Gesellschaft wäre schon vor Jahren ein Nachruf erschienen. Beides steht nicht zu befürchten, denn die Kirchen haben unter den Etiketten „Caritas“ – katholische Kirche – und „Diakonie“ – evangelische Kirche – im Zeichen der Nächstenliebe ein Geschäftsfeld besetzt, auf das der Staat aus guten Gründen keinen Anspruch erhebt.... Man kann die Wohlfahrt der Kirchen als Geschäft oder als *conditio sine qua non* des Sozialstaats betrachten, aber ihre tiefere Bedeutung erlangt sie erst als Reservat. Die Kirchen haben sich nicht freiwillig dorthin zurückgezogen, es wurde ihnen zugewiesen. Es ist das letzte Terrain, das der säkulare Staat ihnen als öffentlichen Aktionsraum überlässt.... Das ist die Lage der Kirchen in Deutschland: Treten sie nicht als Sozialhelfer hervor, sind sie verschwunden“ (Bommarius 2002, S. 20ff.).

Dieses Selbstbestimmungsrecht der Kirchen hat also auch für deren karitative Einrichtungen Bestand. So nehmen die kirchlichen Wohlfahrtsverbände als Arbeitgeber bei dem Abschluss von Arbeitsverträgen nicht nur die allgemeine Vertragsfreiheit für sich in Anspruch, sondern sie machen ebenfalls von der Verfassungsgarantie des Selbstbestimmungsrechts Gebrauch – allerdings in dem festen Rahmen, den die Kirchengesetze vorgeben. Die mittelbare Zugehörigkeit der diakonischen bzw. karitativen Einrichtungen zu den verfassten Kirchen aufgrund ihrer privatrechtlichen, selbständigen Verfassung eröffnet prinzipiell für die Arbeitgeber, d.h. für die Dienstgeberseite, die Option, vom Mitarbeitervertretungsgesetz abzuweichen. Mit einer solchen Abweichung verlieren die organisatorisch selbständigen Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände allerdings – unter formalen Gesichtspunkten – die rechtlich relevante Zuordnung zur Kirche, soweit diese die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen regelt.

„Die Verfassungsgarantie des Selbstbestimmungsrechts erfasst zwar auch den karitativen Bereich; sie gibt aber nicht dem karitativen Rechtsträger das Selbstbestimmungsrecht, sondern gewährleistet, dass das Selbstbestimmungsrecht der Kirche sich auch auf ihn erstreckt. Die Zuordnung zur Kirche und ihrer Ordnung hängt nämlich davon ab, dass die Einrichtung nach ihrer Satzung eine kirchliche Grundfunktion in Verbindung mit den Amtsträgern der Kirche erfüllt“ (Richardi 1997, S. 316). Dies bedeutet, dass die karitativen Einrichtungen ausschließlich das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen nutzen können, wenn die Einrichtungen nach kirchlichem Selbstverständnis ihrem Zweck oder ihrer Aufgabe entsprechend berufen sind, ein Stück des Auftrages der Kirche wahrzunehmen und zu erfüllen. Dazu muss ein ordnender und verwaltender Einfluss der Kirche gewährleistet werden – der nach der Rechtsprechung nicht notwendig satzungsgemäß abgesichert sein muss. So stellt Richardi beispielhaft für die caritativen Einrichtungen im Raum der katholischen Kirche fest: „Dem Staatskirchenrecht entspricht, was das Kirchenrecht verlangt: Keine Einrichtung darf sich ohne Zustimmung der zuständigen katholischen Autorität ‚katholisch‘ nennen“ (Richardi 2000b, S. 34). Mit anderen Worten: Die konfessionellen Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege müssen entweder bekenntnismäßig und/oder organisatorisch mit der Kirche verbunden sein (vgl. Papenheim/Baltes 1995, S. 37),

denn die Befugnisse aufgrund der Verfassungsgarantie des Selbstbestimmungsrechts sind kein Arbeitgeberprivileg, sondern ausschließlich ein Recht der Religionsgemeinschaft.

Da die Definitionsmacht bezüglich des Geltungsbereichs der Kirchenautonomie bei den Kirchen selbst liegt, gestaltet sich eine eigenständige Regelung von Teilaspekten des Arbeitsrechts durch wohlfahrtsverbandliche Einrichtungen oder Zusammenschlüsse grundsätzlich schwierig, da die Bedingungen für die Wahrnehmung der Sonderrechte prinzipiell von den Religionsgemeinschaften aufgestellt werden. Mit anderen Worten: Aus der Sicht der diakonischen bzw. karitativen Einrichtungen ist die Wahrnehmung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts mit der Wahrung bestimmter Auflagen verbunden. So ist der Caritasverband gemäß § 1 der Satzung als die von den Deutschen Bischöfen anerkannte institutionelle Zusammenfassung und Vertretung der katholischen Caritas in Deutschland zu verstehen. Entsprechende Regelungen existieren auf der Bistumsebene.

„Aus diesem klaren (Allein-)Vertretungsauftrag für Caritas und caritative Interessen ... ergeben sich weitreichende innerkirchliche Steuerungsbefugnisse zu caritativen Rechtsträgern und auch die Verpflichtung zur Gewährleistung von Einheitlichkeit und Geschlossenheit unter den caritativen Trägern, die Mitglieder der Caritasverbände sind. Ausfluss dessen sind die Mitgliedschaftskriterien mit Rechtspflichten für die caritativen Träger, die Mitglied sind bzw. werden wollen, die in der Praxis ... sehr unterschiedlich gestaltet sind“ (Ludemann/Negwer 2000, S. 81).<sup>31</sup> Diese aus der Definitionsmacht der Amtskirche abgeleiteten Steuerungsbefugnisse und deren Auswirkungen scheinen heute mehr und mehr vor allem von Seiten der großen Einrichtungen, die ihre Leistungen – in den Kernbereichen kirchlich-caritativer Betätigung – in marktähnlichen Strukturen erbringen, heftiger Kritik ausgesetzt (vgl. Kap. 4.4).

---

31 Entsprechend ist in der vom Zentralrat des DCV 1996 beschlossenen Mustersatzung für Diözesan-Caritasverbände und den diözesanen Mitgliedschaftskriterien u.a. festgelegt, dass (1.) die „Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse“, (2.) die „Richtlinien für Arbeitsverträge in den Einrichtungen des DCVs“ (AVR) und (3.) die Mitarbeitervertretungsordnung anzuwenden sind.

#### 4.3.2 *Der „Dritte Weg“ und die Dienstgemeinschaft*

Der „Dritte Weg“ beschreibt und charakterisiert als Sammelbegriff das in den beiden großen Kirchen und deren Wohlfahrtsverbänden hauptsächlich gebräuchliche Verfahren zur Setzung von Arbeitsrecht (vgl. Abschnitt a). Er bezeichnet ein Modell für eine Verfahrensregelung zur Bestimmung der Arbeitsvertragsregelungen, in dessen Zentrum u.a. der Begriff der Dienstgemeinschaft steht und an dem von Kirchen- und Verbandsspitzen programmatisch festgehalten wird (vgl. Abschnitt b; u.a. Diakonisches Werk der EKD 1996; Puschmann 1997).<sup>32</sup>

##### *a) Der „Dritte Weg“ zur Schaffung kollektiven Arbeitsrechts*

Als „Dritter Weg“ werden Verfahren zur Arbeitsrechtsfindung bezeichnet, die zwar ein Aushandeln der Arbeits- und Entgeltbedingungen zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite vorsehen, die aber nicht zwischen zwei unabhängigen Tarifparteien, sondern in einem festgelegten und auf Konsens angelegten Kommissionsverfahren ausgehandelt werden. Dieser Weg setzt sich bewusst von zwei anderen möglichen Modellen ab, indem dieser sowohl die einseitige Rechtsetzung durch die Kirchenleitung (erster Weg) als auch den Abschluss von Tarifverträgen (zweiter Weg) nicht vorsieht.<sup>33</sup> Alle drei Optionen haben vergleichbare Grundziele und eine einheitliche Regelungsmaterie, nämlich die Schaffung kollektiven Arbeitsrechts (vgl. Becker-Freyseng 1999, S. 62). „Mit dem Dritten Weg haben die Kirchen für ihren Bereich ein Beteiligungsverfahren eingeführt, das trotz struktureller Unterschiede zum Tarifvertragssystem dessen Aufgaben erfüllt“ (Richardi 2000a, S. 201). Im Gegensatz zu Tarifverträgen, deren Zustandekommen in der Regel an die prinzipielle Option des Ar-

---

32 Diese grundsätzliche Entscheidung deckt sich nicht immer mit der wohlfahrtsverbandlichen Praxis, wie im nachfolgenden Unterkapitel zu zeigen sein wird.

33 „Partnerschaft, Parität, Lohngerechtigkeit und Sicherung der religiösen Grundlagen des kirchlichen Dienstes waren die leitenden Ziele dieser Regelung“ (Feldhoff 2001a, S. 2). Die drei angesprochenen Wege bzw. Optionen werden im nächsten Abschnitt am Beispiel der Diakonie näher erläutert (vgl. Abb. 10).

beitskampfes gekoppelt ist, wenden die Kirchen und deren Wohlfahrtsverbände ein Rechtsetzungsverfahren bzw. ein Vertragssystem an, mit dem Streik oder Aussperrung grundsätzlich ausgeschlossen ist.<sup>34</sup>

Ein weiterer deutlicher Unterschied dieser Systeme der Arbeitsrechtsetzung zu Tarifvertragssystemen liegt in den jeweils vorgesehenen Beteiligungsverfahren der ArbeitnehmerInnen. Der „Dritte Weg“ setzt auf eine paritätische Besetzung, folgt dem Grundsatz gegenseitiger Überzeugung mit Abstimmungsmehrheit, hofft auf einen sozialen Konsens und folgt dem Leitbild der „Dienstgemeinschaft“.<sup>35</sup> Die Kir-

34 „Die auf dem ‚Dritten Weg‘ zustande gekommenen Arbeitsrechtsregelungen für kirchliche Mitarbeiter schienen unter globalen berufsethischen, ekklesologischen und diakonischen Aspekten die angemessenste Lösung von auftretenden Interessenskonflikten zu sein. Für Kirche und Diakonie ist damit das Gegenüber von Kapital und Arbeit, dessen Konfliktregelungsverfahren auch die Kampfmittel Streik und Aussperrung kennen, aufgehoben zu einer Dienstgemeinschaft, an der alle Beteiligten partizipativ und partnerschaftlich teilnehmen sollen im Sinne des unverfügbaren Auftrags diakonischer Dienste“ (Rückert 1990, S. 72). Mit Blick auf die in der Vergangenheit vollzogene Orientierung am BAT kritisiert Busch (1998, S. 10 f.) aus Gewerkschaftsperspektive: „Man ist nicht bereit, einen Arbeitskampf in den eigenen Reihen zuzulassen, wendet aber die durch Arbeitskampf außerhalb zustande gekommenen Ergebnisse im eigenen Bereich an“. Die Frage, inwieweit den Beschäftigten kirchlicher Organisationen das Recht zu einem Streik als Ausdruck ihrer Interessenwahrnehmung und -bekundung zuerkannt werden muss, wird nicht eindeutig beantwortet. Kühling (o.J., S. 48) kommt in einem von der ÖTV in Auftrag gegebenen Gutachten zu folgendem Befund: „Ein Arbeitskampf zur Erzwingung eines Tarifabschlusses darf im Bereich kirchlicher Einrichtungen geführt werden. Auf die schutzwürdigen Belange von Patienten, Pflegebedürftigen und Heimbewohnern ist angemessen Rücksicht zu nehmen.“

35 Die Beteiligung der Seite der abhängig beschäftigten MitarbeiterInnen bezieht sich auf die entscheidenden Gremien des Dritten Weges. An diesem Modell wird u.a. kritisiert, dass die Rechte dieser Gremien – und damit auch die Rechte der MitarbeiterInnenseite infolge der Beteiligung – allerdings von Entscheidungen von außerhalb abhängig sind, die nicht in paritätisch besetzten Kommissionen getroffen werden. „Festlegung und Änderung des Arbeitsrechtsetzungsverfahrens erfolgen auf dem Ersten

chen wollen mit der Entscheidung für den „Dritten Weg“ von der Institution des Tarifvertrages keinen Gebrauch machen. Daraus folgt allerdings auch, dass diese Konstruktion einen von den Tarifverträgen abweichenden Rechtscharakter mit besonderen Bindungswirkungen besitzt. Die Normwirkungen der kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen sind nicht mit denen des Tarifvertragssystems vergleichbar, da „es sich hierbei nicht um einen kollektivvertraglichen Ausgleich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite handelt, sondern um die Festlegung von Arbeitsbedingungen durch den Beschluss von Gremien, die mit Vertretern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzt sind, unter Zuhilfenahme der kirchenrechtlichen Normsetzungsautorität“ (Dütz 1998, S. 161). Damit ist eine durchaus unterschiedlich beantwortete Frage nach der Qualität der auf dem „Dritten Weg“ zustande gekommenen Regelungen angesprochen. Beispielsweise ist es strittig, ob die entsprechenden Arbeitsvertragsrichtlinien als Tarifverträge anzusehen und diesen gleichzustellen sind (vgl. u.a. Kühling o.J., S. 7f.).

*b) Das Verständnis der „Dienstgemeinschaft“*

„Der Schlüssel zum Verständnis der Besonderheiten und der Probleme kirchlicher Arbeitsbeziehungen liegt in dem Leitbild der Dienstgemeinschaft, das als Grundlage kirchlicher Beschäftigungsverhältnisse und kirchenspezifischer arbeitsrechtlicher Regelungen anzusehen ist“ (Beyer/Nutzinger 1994, S. 156). Die Dienstgemeinschaft<sup>36</sup> wird als ein nicht-disponibles Programm begriffen, das aus einer Existenzbedingung der Kirche entspringt, nämlich dem umfassenden Verkündigungsauftrag. Diesem Auftrag widerspricht eine Differenzierung von Dienstbereichen, etwa von geistlichen (Verkündigung, Seelsorge) und äußeren (Verwaltung, Dienstleistungen) Diensten. „Vom kirchlichen Selbstverständnis her ist jeder Dienst in der Kirche durch einen vom Glauben her vorgegebenen Bezug zur kirchlichen Aufgabenstellung

---

Weg, also einseitig durch die Arbeitgeberseite“ (Güttner-Mayer 2000, S. 34). Vgl. zu diesem Themenkomplex auch die Ausführungen in Kap. 4.4.1, die gewissermaßen die Effekte dieser „Verfahrenskompetenz“ verdeutlichen.

36 Dieser Begriff ist aus zwei Worten zusammengesetzt, „die in Kirchenkreisen wahre ‚Renner‘ sind“ (Weiß 2001, S. 523).

geprägt“ (Pahlke 1983, S. 52) – unabhängig davon, welche (Rechts) Form für die Mitarbeit am Verkündigungsauftrag gewählt wurde.<sup>37</sup> Es handelt sich also bei dem Leitbild der Dienstgemeinschaft um eine theologisch-normative Konstruktion, die die Besonderheiten der diakonisch-caritativen Handlungsfelder als Teil des kirchlichen Verkündigungs- und Zeugnisauftrags berücksichtigt. Aufgrund dieses Attributs begründet sich diese Konstruktion „mit dem Verweis auf die kirchlichen Bekenntnisse und die gemeinsame Mitarbeit verschiedener Dienste im ‚Haushalt Gottes‘“ (Jähnichen 2000, S. 7).

Die Nutzung dieses Begriffes im Bereich der kirchlichen Dienste bzw. des kirchlichen Dienstes erfolgte relativ spät. Im katholischen Raum wurde es selbst in den 1950er- und 1960er-Jahren noch nicht als notwendig erachtet, den Besonderheiten des kirchlichen Dienstes innerhalb einer von staatlicher Seite ausgestalteten Arbeitsrechtsordnung Ausdruck zu verleihen, die sich im Tarifvertragsrecht und dem Personalvertretungsgesetz manifestierte. „Erst als die am 21. Oktober 1969 an die Regierung gekommene sozialliberale Koalition auf Druck der Gewerkschaften sich anschickte, diese beiden Gesetzeswerke zu novellieren, sah man Gefahr aufziehen, weil wegen der Untätigkeit der katholischen Kirche in der Ausgestaltung des arbeitsrechtlichen Frei-raums deren generelle Sonderstellung im Arbeitsrecht zur Diskussion stand. So entwarf man in den folgenden Jahren verschiedene Rahmenordnungen des kollektiven kirchlichen Arbeitsrechts auf der Ebene der Deutschen Bischofskonferenz“ (Weiß 2001, S. 525). Mit diesen kircheneigenen Regelungen und deren Novellierungen fand auch der Begriff der „Dienstgemeinschaft“ Eingang in die Praxis der kirchlichen Dienste und wurde als „rechtlich-organisatorischer Ausdruck“, als maßgebliches Strukturelement für das Verhältnis zwischen Dienstgeber und Dienstnehmer sowie als Grundlage eigenständiger Ordnungen ausformuliert und kommentiert. Ihren Sinn fand das Konstrukt der „Dienstgemeinschaft“ also in dem Bemühen, die verfassungsrechtlich begründete Autonomie der Kirche gegenüber den zeitgenössischen

---

37 Dementsprechend wird auch eine ehrenamtlich ausgeführte Tätigkeit der Einheit der kirchlichen Dienstgemeinschaft hinzugerechnet. In dem von der Diakonischen Konferenz angenommenen Leitbild Diakonie wird in diesem Sinne formuliert: „Wir sind eine Dienstgemeinschaft von Frauen und Männern im Haupt- und Ehrenamt.“

politischen Ansprüchen und Gestaltungsprinzipien zu sichern (vgl. ebd., S. 526).

Bei der Begründung und Gestaltung eines Arbeitsverhältnisses gewinnt das Leitbild der Dienstgemeinschaft gewissermaßen durch die Mittel des Vertragsrechts eine „äußere“ Gestalt. Die äußere Ordnung der Kirche darf sich nicht von dem kirchlichen Bekenntnis unterscheiden, d.h. das Dienst- und Arbeitsrecht ist Ausfluss von Glaubenssätzen (vgl. Adamek 1999b, S. 79; Falterbaum 2000, S. 74f.).<sup>38</sup> In diesem Verständnis bzw. diesem Ausdruck des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts gründen sich sowohl die Stärken als auch die Schwächen des gesamten arbeitsrechtlichen Modells. Obwohl konfessionelle Unterschiede im theologischen Amtsverständnis existieren, wird die Bedeutung der Dienstgemeinschaft von den beiden Kirchen im Grundsatz gleich begründet und verstanden.<sup>39</sup> Die Arbeit der MitarbeiterInnen wird nicht auf ihre funktionalen Bestandteile reduziert, sondern als Teilhabe der gesamten Persönlichkeit am biblisch legitimierten Auftrag der Kirche verstanden.<sup>40</sup> Der Dienstgemeinschaftsgedanke

---

38 Verwiesen wird auf evangelischer Seite u.a. auf die Barmer Theologische Erklärung, die vor der Erfahrung des NS-Regimes und des Handelns der „offiziellen“ Kirche in dieser Zeit im Jahr 1934 ein neues Bekenntnis formulierte, das nach 1945 in die Grundordnungen bzw. Verfassungen vieler evangelischen Kirchen in Deutschland aufgenommen wurde. Dort heißt es in der 4. These: „Die verschiedenen Ämter in der Kirche begründen keine Herrschaft der einen über die anderen, sondern die Ausübung des der ganzen Gemeinde anvertrauten und befohlenen Dienstes“ (vgl. Burgsmüller/Weth 1983, S. 37). Diese Interpretation des theologischen Fundaments ist nicht unumstritten; vgl. dazu Petzoldt (1999).

39 Für die Evangelische Kirche gilt, dass das gemeinsame Priestertum aller Gläubigen die Basis für die Dienstgemeinschaft bildet, während innerhalb der Katholischen Kirche die Differenz zwischen Klerikern und Laien konstitutiv ist (vgl. Richardi 2000a, S. 44ff.).

40 Aus dem Selbstverständnis der Diakonie, die sich als eine Gestalt des kirchlichen Zeugnisses zur Bezeugung von Gottes Liebe zur Welt sieht, ergibt sich ein besonderer Anspruch bzw. Auftrag an die MitarbeiterInnen. „Dieser Auftrag betrifft die Mitarbeiter/innen nicht nur in ihrer fachlichen, beruflichen Sphäre, sondern auch in ihrer persönlichen. So unterscheidet sich diakonischer Dienst wesentlich von anderen Arbeits- und Dienstverhältnissen. Von den Mitarbeitern/innen wird ein berufliches und persönliches Eintreten für den Auftrag der Diakonie erwartet“ (Löb-



soll dementsprechend nicht nur die faktischen Arbeitsbeziehungen gestalten, sondern ebenso als Grundlage für eine kooperative Entwicklung angemessener Organisationsformen dienen.<sup>41</sup> „Das Leitbild der Dienstgemeinschaft stellt einen zentralen Rechtsbegriff des Arbeitsvertragsrechts im kirchlichen Bereich dar“ (Klar 1993, S. 5).

Die konkrete Ausformulierung dieses Leitbilds findet sich u.a. in der Bestimmung der Loyalitätsobliegenheiten, wie sie beispielsweise für den katholischen Bereich im Art. 4 der „Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse“ festgelegt wurden. In abgestufter Weise, die die jeweiligen Aufgaben der MitarbeiterInnen berücksichtigt, werden die Belange der Kirche über die persönliche Lebensführung und das dienstliche Verhalten gestellt.<sup>42</sup>

---

lein 1993, S. 612). „Da in Kirche und Diakonie jede Tätigkeit in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Erfüllung des vorgegebenen Auftrags der Kirche steht, ist auch jeder und jede in der Kirche Beschäftigte diesem Auftrag und den ihn begründeten Bekenntnisgrundlagen verpflichtet“ (Adamek 1999b, S. 79). Die Dienstgemeinschaft wird in diesem Kontext als ein Strukturprinzip mit Maßstabsfunktion betrachtet, dessen Gültigkeit sich unabhängig von der subjektiven Zustimmung der MitarbeiterInnen ergibt.

- 41 Dieser Kooperationsgedanke wird als fortschrittlich angesehen und sogar in Verbindung zu neueren betriebswirtschaftlichen Managementmodellen gestellt: „Im Grunde ist hier die Kirche vom Konzept her sogar ihrer Zeit voraus. Was in manchen Unternehmen über ‚Qualitätszirkel‘ zu bewerkstelligen versucht wird, nämlich Unternehmensführung und Mitarbeiter(innen) zusammenzubringen, gehört hier mit zum Konzept kirchlicher Arbeitsplatzpolitik“ (Krokauer 1999, S. 203). In der gleichen Richtung argumentiert auch Feldhoff: Er sieht den „Dritten Weg“ als bedenkenswerte Alternative zu anderen Tarifvertragssystemen (des sogenannten zweiten Weges). „Beim Arbeitsrecht werden unter dem Stichwort Mediation neue, verwissenschaftlichte Verfahren zur außergerichtlichen Verhandlung und Vermittlung in Konflikten entwickelt. Diese Entwicklung spricht dafür, dass der ‚dritte Weg‘ eine zukunftssträchtige Variante darstellt“ (Feldhoff 2001a, S. 2).
- 42 „Von allen Mitarbeitern wird erwartet, dass sie anerkennen und ihrem Handeln zugrunde legen, dass Zielsetzung und Tätigkeit, Organisationsstruktur und Leitung der Einrichtung, für die sie tätig sind, sich an der Glaubens- und Sittenlehre und an der Rechtsordnung der katholischen Kirche ausrichten haben. Alle Mitarbeiter haben kirchenfeindliches

Daraus erwachsen auf der Ebene des Einzelarbeitsvertragsrechts gewisse Loyalitätspflichten für die MitarbeiterInnen. Auch auf der Grundlage von Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes lässt sich resümieren: „Die Kirchen können von ihren Beschäftigten besondere Loyalitätspflichten verlangen, die sich auch auf die private Lebensführung beziehen. Bestimmte Rechte des Einzelnen, z.B. die Meinungsfreiheit und der besondere Schutz von Ehe und Familie werden dabei unter Berücksichtigung der Kirchenautonomie gesehen und für den Einzelnen eingeschränkt“ (Busch 2000c, S. 10).

Im Vergleich zu Beschäftigten im außerkirchlichen Bereich ergeben sich somit erhöhte Loyalitätsanforderungen, die vielfach auch gerichtlich bestätigt wurden.<sup>43</sup> „Wählen die Kirchen und ihre Einrichtungen ... den Arbeitsvertrag als Beschäftigungsgrundlage und greifen sie nicht wie früher auf Ordensangehörige für ihre sozial-karitativen Dienste zurück, so sind auch für sie die Normen des Zivil- und Arbeitsrechts bindende ‚für alle geltende Gesetze‘ (Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV). Allerdings erlaubt es ihnen die Privatautonomie, ihr Selbstverständnis von Wesen und Auftrag des kirchlichen Dienstes arbeitsvertraglich zu regeln und durchzusetzen. Die Anwendung staats-säkularer Arbeitsrechts hebt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht die Zugehörigkeit kirchlicher Arbeitsverhältnisse zu den ‚eigenen Angelegenheiten‘ der Kirche auf“ (Reichhold 2001, S. 23). Die Rechtfertigung für diese Sichtweise sieht das Gericht darin, dass die Glaubwürdigkeit der Kirchen und deren Organisationen davon abhängig sein können, dass die Beschäftigten die kirchliche Ordnung auch in ihrer Lebensführung respektieren. Die in diesem Kontext notwendigen Maßstäbe setzt die verfasste Kirche selbst (vgl. Kühling o.J., S. 122ff.).

---

Verhalten zu unterlassen. Sie dürfen in ihrer persönlichen Lebensführung und in ihrem dienstlichen Verhalten die Glaubwürdigkeit der Kirche und der Einrichtungen, in der sie beschäftigt sind, nicht gefährden“ (Ludemann/Negwer 2000, S. 86 f.). „Regelmäßig ist ... die Zugehörigkeit zur der die Einrichtung tragenden Kirche Einstellungsvoraussetzung und muss es aufgrund des kirchlichen Selbstverständnisses im Rahmen der Subsidiarität der Kirchen auch sein“ (Fey 2001, S. 35).

43 Vgl. dazu einige Falldarstellungen in Hammer (2000b, S. 15f.).

Im diakonischen bzw. kirchlichen Arbeitsalltag erwachsen daraus erhebliche Schwierigkeiten, die einerseits mit der terminologischen Unschärfe des Begriffes „Dienstgemeinschaft“ zusammenhängen und andererseits auf die Diskrepanz zwischen normativer Konzeption und erfahrbarer Praxis verweisen. Der Gedanke bzw. das Konzept der Dienstgemeinschaft steht für ein im christlichen Glauben begründetes Wesensmerkmal des kirchlichen Dienstes und entzieht sich prinzipiell einer konkreten juristischen Fixierung.<sup>44</sup> Bei Konflikten zwischen Dienststellenleitungen und MitarbeiterInnen bzw. deren Vertretungen bleibt der Begriff Dienstgemeinschaft in der Folge häufig unbestimmt und wird nach unterschiedlichen Beurteilungs- und Interpretationsmaßstäben ausgelegt, wobei vorhandene hierarchische Differenzen mit der grundsätzlichen Partizipationsorientierung kollidieren. Außerhalb der kirchlichen Lehre und der juristischen Sphäre erweist sich die „Dienstgemeinschaft“ in einer empirischen Perspektive allerdings eher als Wunschbild als ein von allen Seiten legitimiertes Gestaltungsprinzip des kirchlichen Dienstes.<sup>45</sup> Der stark ausgeprägte appellative Charakter dieser Leitvorstellung dringt – so scheint es – kaum bis in die Praxis der Beziehungen zwischen Dienstgeber und -nehmer vor (vgl. u.a. Weiß 2001, S. 539ff.).

---

44 Vgl. zu der theologisch-kirchlichen Basis des Dienst-Verständnisses Pahlke (1983, S. 40ff.).

45 So lässt sich in diesem Zusammenhang beispielsweise die kritische Äußerung von Brakelmann (1991, S. 329f.) anführen, der in dem normativen Gebrauch des Begriffes der Dienstgemeinschaft die Ursache für das Nicht-Stattfinden einer empirisch-kritischen und dialogisch-offenen Diskussion über die reale Situation erkennt. „Ein wirklicher für Kritik und Korrektur offener Dialog wird erst dann möglich sein, wenn der kirchliche Gesprächspartner die von ihm als unhinterfragbar und normativ apostrophierten Bekenntnisaussagen, die ihm angeblich die Richtung für die Regelung der arbeitsrechtlichen Beziehungen im kirchlichen Binnenraum weisen, aufgeben und sich in einem sonst landesüblichen Diskurs stellen würde. Es müsste erkennen und zugeben, dass der quasi dogmatisierte Begriff der Dienstgemeinschaft im Zusammenhang mit ganz säkularen Problemen spezifischer Arbeitsrechtsregelungen und Mitbestimmungsstrukturen von in abhängiger Arbeit stehenden Menschen weder begrifflich eine überzeugende Plausibilität hat, noch faktisch mit der durchschnittlichen Praxis in Kirche und Diakonie zu tun hat.“

Ein – in diesem Zusammenhang immer wieder als einzige Quelle verwandtes – von der Universität Kassel durchgeführtes Forschungsprojekt veranschaulicht, dass im Konfliktfall dieser sehr unterschiedlich verstandene Begriff vor allem in seiner Funktion als Maßstab in konkreten Einzelfällen von den beiden beteiligten Gruppen oftmals als „Waffe“ benutzt wird (vgl. Beyer/Nutzinger 1994).<sup>46</sup> Dem durch die Dienstgemeinschaft bezeichneten gemeinschaftlichen Auftrag steht in der Praxis eine abhängig beschäftigte Arbeiterschaft gegenüber, die ebenso wie die außerkirchlich Beschäftigten Einschränkungen der persönlichen Handlungsautonomie durch Hierarchien erfährt.<sup>47</sup> Kirchliche Arbeitsbeziehungen bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen nicht-verhandelbarer, aber unbestimmter Dienstgemeinschaft und Erwerbsarbeit, wobei es den kirchlichen Dienstgebern allenfalls ansatzweise gelingt, „im Rahmen der konkreten Organisationsgestaltung die Wesensmerkmale des kirchlichen Dienstes gerade gegenüber den indifferenten Mitarbeitern herauszustellen und damit die Notwendigkeit der auf diesen Besonderheiten basierenden kirchenspezifischen Regelungen operational zu begründen“ (Beyer/Nutzinger 1994, S. 168).

Für die evangelische Seite wird in diesem Zusammenhang festgestellt: Das Konstrukt der Dienstgemeinschaft setzt u.a. voraus, dass die beiden – gemeinschaftlich verbundenen – „Lager“ der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer ihre unterschiedlichen Interessen einem gemeinsamen Ziel unterordnen. Doch das Vorhandensein eines gemeinsamen Ziels wird – auf symbolischer Ebene – dort massiv in Frage gestellt, wo MitarbeiterInnen, die keiner Kirche angehören, in diakonischen

---

46 „Empirische Untersuchungen zur Realität kirchlicher Arbeitsbeziehungen liegen ... kaum vor, beispielhaft ist immer noch eine Untersuchung im Bereich der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck“ (Jähnichen 2000, S. 7). Damit wird auf die Veröffentlichung von Beyer-Nutzinger (1994) verwiesen.

47 Auch der Vorstandsvorsitzende der Ev. Stiftung Alsterdorf hält die Konstruktion der Dienstgemeinschaft für eine „ideologisch besetzte Fiktion ...“, auch in diakonischen und karitativen Unternehmen gibt es praktisch naturgegebene Unterschiede einmal zwischen der Unternehmensleitung und der Arbeiterschaft, aber auch innerhalb der Arbeiterschaft selbst“ (vgl. Aufzeichnung eines Interviews mit R. Baumbach – abgedruckt im Materialanhang in Steinbächer 1999, S. 93).

Einrichtungen arbeiten. „Die Masse der MitarbeiterInnen in der Diakonie sehen in ihrem ‚kirchlichen Dienstgeber‘ einen Arbeitgeber wie jeden anderen auch und bei ihnen herrscht eine reine Erwerbsorientierung vor. Besonders in Großstädten sind viele Beschäftigte in den Krankenhäusern konfessionslos. Noch problematischer für den Gedanken der Dienstgemeinschaft ist die Situation in vielen Einrichtungen in Ostdeutschland, die die Diakonie vom Staat übernommen hat, in denen der Anteil der Kirchenmitglieder nur noch 10 bis 20 % beträgt“ (Schleitzer 1998, S. 101).<sup>48</sup>

#### 4.3.3 *Die kirchenspezifischen Regelungen zur Mitbestimmung*

Das durch das Grundgesetz garantierte Recht auf Selbstbestimmung hat sowohl bei der Katholischen als auch bei der Evangelischen Kirche zu jeweils kirchenspezifischen Ausformulierungen zur „Mitbestimmung“ geführt. Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen umfasst auch den Entscheidungsspielraum der Kirchen zu der Art und Weise, wie die MitarbeiterInnen in kirchlichen Einrichtungen bzw. Untergliederungen mitwirken und mitbestimmen. Zu diesem Zweck sind von beiden Kirchen Mitarbeitervertretungsordnungen entwickelt worden, die dem christlichen „Geist“ und „Auftrag“ sowie dem Leitbild der „Dienstgemeinschaft“ entsprechen und gleichzeitig den Beschäftigten in kirchlichen Einrichtungen eine angemessene Interessenvertretung gewährleisten sollen. Dem Betriebsrat bzw. dem Personalrat der nichtkirchlichen Organisationen entspricht im Raum der Kirchen das In-

---

48 Auch aus der Perspektive der „Dienstgeberseite“ wird dieser Sachverhalt gesehen. Häufig wird in diesem Zusammenhang allerdings keineswegs die Prämisse der „Dienstgemeinschaft“ in Frage gestellt, sondern die Mängel werden eher personalisiert und partialisiert. Insbesondere in den Reihen der wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Dienste wird das falsche bzw. unzureichende Handeln der Führungskräfte für diese Situation verantwortlich gemacht. So formuliert exemplarisch Feldhoff (2003, S. 5): „Seien wir ehrlich, wir haben ein Problem mit der Intention und Motivation vieler Mitarbeiter im caritativen Dienst. Das ist natürlich eine Frage an die jeweiligen Verantwortlichen, die das Personal einstellen und führen.... Wir müssen zugeben, dass es hier ein Problem gibt, das das Verhältnis von Kirche und Caritasverband durchaus in vielen Fällen belastet.“

stitut der Mitarbeitervertretungen, das verschiedene Mitarbeitervertretungsgesetze als die Interessenvertretung der kirchlichen MitarbeiterInnen vorsieht. Die gewählten Organe der Mitarbeitervertretung (MAV) sollen auf der Grundlage einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Dienststellenleitungen die in den entsprechenden Regelwerken festgelegten Aufgaben der Mitbestimmung und der Mitwirkung wahrnehmen.

Im Bereich der Evangelischen Kirche wurde das Recht der Mitarbeitervertretung von den Landeskirchen durch eigene Kirchengesetze in unterschiedlicher Form geregelt, für die Diakonie galt auf verbandsrechtlicher Ebene eine „Ordnung für die Mitarbeitervertretungen in diakonischen Einrichtungen (Mitarbeitervertretungsordnung)“. Dieser Zersplitterung der Regelungssysteme sollte 1992 durch einen Beschluss der EKD-Synode entgegengetreten werden, „wodurch das Mitarbeitervertretungsrecht durch ein Mitarbeitervertretungsgesetz (MVG) einheitlich für sämtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Dienststellen kirchlicher Körperschaften, Anstalten und Stiftungen der Evangelischen Kirche in Deutschland, der Gliedkirchen sowie ihrer Zusammenschlüsse und der Einrichtungen der Diakonie geregelt wurde“ (Falterbaum 2000, S. 88). Die Diakonische Konferenz des Diakonischen Werkes hat im Oktober 1993 beschlossen, diese Bestimmungen für den Bereich der Diakonie anzuwenden. Dieses Recht der MVG.EKD ist allerdings nicht durch alle Landeskirchen übernommen worden, die eigene Gesetze in Anlehnung an diesen Beschluss der EKD-Synode beschlossen haben, die ohne Einschränkungen auch für die diakonischen Einrichtungen in ihrem Bereich Bestand haben (vgl. dazu die Darstellung der Entstehungsgeschichte, der faktischen Regelungen und der aktuellen Anerkennungs-Situation im Raum der Evangelischen Kirche in Hammer 2002, S. 488ff.).

Grundlage für Beteiligung der Mitarbeiter- bzw. Arbeitnehmerseite bildet innerhalb der Einrichtungen der Caritas die Mitarbeitervertretungsordnung (MAVO). Die MAVO wurde zunächst als eine Rahmenordnung für ein einheitliches Recht der Mitbestimmung von den deutschen Bischöfen verabschiedet. In den deutschen Bistümern werden auf der Grundlage dieser Rahmenordnung, die durch einige Änderungen jeweils leicht abgeändert wird, regional gültige Ordnungen

durch die Bischöfe in Kraft gesetzt.<sup>49</sup> Diese jeweiligen Mitarbeitervertretungsordnungen sind kirchenrechtlich verbindlich und gelten sowohl für die kirchlichen als auch für die karitativen Einrichtungen des entsprechenden Bistums.<sup>50</sup> Zentrales Element dieser Ordnungen bilden die Bestimmungen zu den Aufgaben und den Rechten der Mitarbeitervertretungen. Diese Bestimmungen sind dem Grundsatz untergeordnet, dass Dienstgeber und Mitarbeitervertretungen verpflichtet

49 „Rahmenordnungen sind allerdings keine verbindlichen Rechtsnormen. Sie stellen nur den übereinstimmenden Beschluss der Mitglieder der Deutschen Bischofskonferenz dar und sprechen die Empfehlung aus, eine Umsetzung in ein Kirchengesetz vorzunehmen. Nach dem ‚codex iuris canonici‘ (Päpstliches Gesetzbuch für die Katholische Kirche, zuletzt novelliert am 25.1.1983) übt nur der Ortsbischof die gesetzgebende Gewalt für sein jeweiliges (Erz-)Bistum aus (can. 391 § 2). Nach canon 455 § 4 des codex kann die Deutsche Bischofskonferenz – also die Versammlung aller deutschen Bischöfe – keine für alle deutschen Bistümer geltenden Kirchengesetze erlassen“ (Hammer 2002, S. 439; vgl. Kap. 4.3.4). Allerdings sind den solchermaßen umfassenden Kompetenzen des Bischofs durch die Existenz der Orden päpstlichen wie diözesanen Rechts grundsätzlich Grenzen gesetzt. Deren „Ordensautonomie“ umfasst neben den Vermögensangelegenheiten auch die des Arbeitsrechts. „Eine Bindung der Orden an bischöfliche Gesetze in Fragen des Arbeitsrechts könnte nicht einmal durch freiwillige Unterwerfung der einzelnen Orden herbeigeführt werden, da die Autonomie zwingendes Recht darstellt“ (Sans 2004, S. 11). Die Bischöfe sind verpflichtet, die Ordensautonomie zu wahren und zu schützen (vgl. Pree 2004, S. 16).

50 „In der katholischen Kirche gilt die MAVO der jeweiligen Diözese einheitlich für alle Einrichtungen. Es wird also nicht unterschieden zwischen Einrichtungen der kirchlichen Verwaltung (so genannte ‚verfasste Kirche‘) und sozial-karitativen Einrichtungen bzw. Einrichtungen der Caritas... Abgestuft ist der Anwendungsbereich nur dadurch, dass eine unmittelbare Geltung zunächst nur für die Einrichtungen besteht, die der Rechtsgewalt des Bischofs unmittelbar unterliegen“ (Hammer 2002, S. 440). Damit sind – etwa neben der Diözese, den Kirchengemeinden oder den kirchlichen Hochschulen – unter anderem auch die Diözesan-Caritasverbände und deren Untergliederungen eingeschlossen. Alle anderen Rechtsträger außerhalb der unmittelbaren Rechtsgewalt der Bischöfe – die Mehrzahl der sonstigen Verbände, der Ordensgemeinschaften und die privatrechtlich organisierten Einrichtungen sind auf der Grundlage der MAVO-Regeln nur „gehalten, die MAVO zu übernehmen“.

sind, vertrauensvoll und partnerschaftlich zusammenzuarbeiten; es soll eine gegenseitige Information über die Angelegenheiten der Dienstgemeinschaft stattfinden (vgl. § 26 Rahmen-MAVO). In Streitfällen ist eine Schlichtung als „kirchliches Gerichtsverfahren“ möglich, da es sich bei der Ordnung zur Mitarbeitervertretung um innerkirchliches Recht handelt und die MAVO eine Anrufung der (weltlichen) Arbeitsgerichte nicht vorsieht.

Für den Vorsitzenden der „Bundesarbeitsgemeinschaft der Mitarbeitervertretungen im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz (BAG-MAV)“<sup>51</sup> Däggelmann stellt das System der Mitarbeitervertretung – im Vergleich mit „weltlichen“ – ein ungewöhnliches dar, das in Relation sowohl Vor- als auch Nachteile aufweist. Die Organisation des Personals ist gesetz- bzw. dienstgeberfinanziert, „was die Unabhängigkeit der Mitarbeiterseite beeinträchtigen kann, andererseits ist existenzieller Druck durch ‚zahlende Mitglieder‘ nicht gegeben. Das System ist etabliert und aus politischen Gründen derzeit nicht disponibel“ (Däggelmann 2000b, S. 17).<sup>52</sup> Neben der finanziellen Abhängigkeit der Dachorganisation aller diözesanen Arbeitsgemeinschaften der Mitarbeitervertretungen (DiAG-MAV) – sowohl aus dem Bereich der verfassten Kirche und der Caritas – sind einige weitere Strukturbesonderheiten zu konstatieren, die die Funktion dieses Verbandes grundsätzlich beschränken. So kann diese Bundesarbeitsgemeinschaft als Dachverband von innerbetrieblichen Mitwirkungsgremien keine Mitglieder aufnehmen und hat in erster Linie repräsentative und beratende Aufgaben. Sie „stellt aber kein konstitutives Erfordernis für den Drit-

---

51 Diese Bundesarbeitsgemeinschaft wurde Anfang der 1990er-Jahre von den deutschen Bischöfen zum Informationsaustausch und zur Interessenvertretung der Mitarbeiterseite gegenüber dem Verband der Diözesen Deutschlands erlassen.

52 Das Interesse der BAG-MAV geht bereits längere Zeit dahin, ihr Aufgabenfeld um die politische Interessenvertretung der Anliegen der Mitarbeitervertretungen zu erweitern. Daher wird eine Novellierung der Rahmenordnung der MAVO angestrebt, deren Grundanliegen darin besteht, dass eine „Angleichung der Arbeitsmöglichkeiten und Beteiligungsrechte der Mitarbeitervertretungen an die Personal- und Betriebsräte unter Einschluss der Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten“ stattfindet (Däggelmann 2000b, S. 17).



ten Weg dar und ist der innerbetrieblichen, nicht der überbetrieblichen Mitwirkungsebene zuzuordnen“ (Eder 2000, S. 498).

Diese hier beschriebenen im Binnenraum der Kirchen geltenden Ordnungen zur Mitbestimmung, die aufgrund der grundgesetzlichen Regelung eine von staatlicher Einmischung befreite Rechtsmaterie darstellt, haben sich allerdings durch politische Entwicklungen und kritische Einwände mit etlichen Herausforderungen auseinanderzusetzen. Einerseits lässt sich in diesem Zusammenhang die Rechtsetzung auf europäischer Ebene (vgl. Abschnitt a), andererseits die Kritik an Grundpfeilern der kirchlichen Mitbestimmung (vgl. Abschnitt b) anführen.

#### *a) Die Herausforderung durch europäisches Recht*

Die beschriebene besondere rechtliche Grundlage für die Kirchen in Deutschland und deren arbeitsrechtliche Folgewirkungen werden mit der zunehmenden Wertigkeit und Ausformulierung des europäischen Rechts konfrontiert. Dieses Verhältnis der beiden Systeme ist nicht gänzlich als konfliktfrei zu charakterisieren. Grundsätzlich gilt: Die Europäische Union (EU) sichert – beispielsweise durch Art. 10 der Charta der sozialen Grundrechte<sup>53</sup> im Verbund mit der Gedanken- und Gewissensfreiheit – die Religionsfreiheit der einzelnen Personen.

Während die individuelle Religionsfreiheit also durch Gemeinschaftsrecht gestützt wird, kann sich deren institutionelle Ausgestaltung – die auch als „kollektive Religionsfreiheit“ (vgl. Reichold 2001, S. 22) bezeichnet wird – nicht auf eine ähnliche rechtliche Akzeptanz berufen. So hat „Religion“ zwar als Freiheits- und Diskriminierungsstatbestand ihren Platz im europäischen Gemeinschaftsrecht, wohingegen „Kirche“ nicht als besonders privilegierte Körperschaft verstanden wird. Im Gegensatz zum „Grundrecht der Religionsfreiheit, das sich in den meisten nationalen wie internationalen Menschenrechtskatalogen mit geringer inhaltlicher wie semantischer Variationsbreite wiederfindet und das in seiner menschenrechtlichen Intention auf universale Geltung ausgeht“ (Isensee 1999, S. 72), ist das oben beschriebene Staatskirchenrecht ein deutsches Eigengewächs. Im Hinblick auf diese Be-

---

53 Die Charta der sozialen Grundrechte der Europäischen Union sind vom Europäischen Rat im Dezember 2000 in Nizza verabschiedet worden.

sonderheit im Gehäuse des europäischen Rechts gilt grundsätzlich: Die Europäische Union ist in ihrer Anlage und in ihrem Wesen immer noch vorwiegend eine Organisation des Gemeinsamen Marktes, sie betreibt daher hauptsächlich Wirtschaftspolitik und dort, wo sie kirchen- oder religionspolitisch wirksam wird, ist dies eher als Nebenfolge der eigentlichen Perspektive zu charakterisieren (vgl. Kap. 2.5.2, Abschnitt c).

Es scheint, dass sich die Berührungspunkte zwischen dem besonderen deutschen Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und dem gemeinschaftlichen Recht der Europäischen Union, aus denen offene Fragen und Veränderungsbedarfe für die kirchlichen Einrichtungen erwachsen, in Zukunft aus zweierlei Gründen vervielfachen könnten. Einerseits schreitet die Konkretisierung bzw. Ausgestaltung des europäischen Rechts mit Konsequenzen für die nationale Rechtsetzung voran und andererseits rücken die Veränderungsprozesse, denen große Teile der kirchlichen Wohlfahrtsverbände unterworfen sind, die Bedingungen des diakonischen bzw. karitativen Handelns näher an den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts:

- Die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und ihrer Dienste hat sich auch an dem Rahmen des gemeinschaftlichen Arbeits- und Sozialrechts zu orientieren. Obwohl die EU nur über begrenzte Kompetenzen zur Gestaltung einer gemeinschaftlichen Sozial- und Arbeitsrechtsordnung verfügt; „die Einwirkungen auf das nationale Arbeits- und Sozialrecht sind jedoch beträchtlich. Diese Tendenz wird sich in Zukunft noch verstärken“ (Lenz 2001, S. 19). Es wird vermutet, dass aufgrund der heterogenen Modelle der Staat-Kirche-Beziehung in Europa und der vergleichsweise einzigartigen Ausgestaltung dieses Verhältnisses in Deutschland die Gemeinsamkeiten allenfalls in den Trends zur Ent-Kirchlichung und Ent-Institutionalisierung zu finden sein werden.<sup>54</sup>

---

54 In Europa „gibt es eine Vielzahl von Modellen, angefangen vom laizistischen Trennungsmodell in Frankreich, den Niederlanden und Portugal über verschiedene Kooperationsmodelle wie in Belgien, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich und Spanien bis hin zu den Staatskirchen in Dänemark, Finnland, Griechenland, Großbritannien und Schweden. Diese Klassifizierung ist ihrerseits aber höchst problematisch und überdeckt die höchst vielgestaltigen Ausprägungen der mindestens

- Ebenso lässt sich feststellen: Je weiter sich die Kirchen mit ihren Einrichtungen bzw. Verbänden „von ihrem ‚proprium‘ entfernen und in den Bereich entgeltlich-wirtschaftlichen Handelns“ eindringen (Reichold 2001, S. 22), desto deutlicher rücken sie in das Blickfeld des europäischen Gemeinschaftsrechts.

Die Kirchen bzw. die kirchlichen Einrichtungen in Deutschland sehen sich schon seit längerer Zeit genötigt, sich mit den Auswirkungen der auf europäischer Ebene entstandenen Rechtsgrundlagen zu befassen (vgl. u.a. Hanau/Thüsing 2000b). In der gesamten Materie des Arbeitsrechts der Kirchen treffen mindestens zwei Stränge von Aktivitäten/Zielperspektiven der europäischen Ebene zusammen: Einerseits geht es um das dokumentierte Ziel der europäischen Union, auf eine Verbesserung und Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und andererseits gilt es, den Status der Kirchen sowie der religiösen Vereinigungen und Gemeinschaften europäisch auszugestalten. Die in diesem Kontext entscheidende Frage lautet, welches Recht welcher Ebene (einzelstaatliche oder europäische Ebene) den Vorrang besitzt bzw. welche einzelstaatlichen Regelungen eine Schrankenwirkung bezüglich des gemeinschaftlichen Rechts ausüben können.

Unter Berücksichtigung der seit 1992 im Grundgesetz (Art. 23 GG) enthaltenen Regelungen zur Verwirklichung der Europäischen Union und der Beschlüsse und Absichtserklärungen der europäischen Legislative scheint sich zumindest anzudeuten, dass es fraglich ist, von einem eindeutigen und vollständigen Schutz des deutschen Staatskirchenrechts auszugehen.<sup>55</sup> Dementsprechend stellt Reichold fest, dass

---

(!) 15fachen Varianten der Zusammenarbeit von Kirche und Staat in Europa“ (Reichold 2001, S. 24).

55 So resümieren Hanau/Thüsing (2000b, S. 85): „Das europäische Recht gewinnt zunehmend Einfluss auf das deutsche Staatskirchenrecht und damit auch auf die Besonderheiten des kirchlichen Arbeitsrechts. Letzteres ist nicht in Gänze ‚europafest‘“. Dagegen stellt Richardi in eindeutiger Weise fest: Da diese Besonderheit des kirchlichen Arbeitsrechts in Deutschland als Bestandteil und Ausdruck nationaler Identität gilt, muss auch das Recht der Europäischen Union das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen, wie es in dem entsprechenden Artikel der WRV festgelegt wurde, respektieren. „Die arbeitsrechtliche Ordnung der Kirchen in der Bun-

bereits jetzt europäische Richtlinien das eigenständige kollektive Arbeitsrecht der Kirchen überlagern. Er konstatiert mit Blick auf die Ordnungen der kirchlichen Mitbestimmung: „Klar ist jedenfalls, dass der Dritte Weg der Kirchen ... als in kirchlicher Autonomie stehendes kollektives Arbeitsrechts-Regelungsverfahren durch Europa in seiner Substanz nicht gefährdet ist. Dagegen muss sich das kirchliche Mitarbeitervertretungsrecht einen Eingriff jedenfalls insoweit gefallen lassen, als die bisher vorliegenden Richtlinien zum sogenannten ‚Sozialen Dialog‘, die sich nur auf Information und Konsultation der Arbeitnehmer beziehen, grundsätzlich als soziale Mindeststandards nicht nur das staatliche, sondern auch das kirchliche Mitarbeitervertretungsrecht überformen und beeinflussen“ (Reichold 2001, S. 26).<sup>56</sup>

---

desrepublik ist deshalb gemeinschaftsfest“ (Richardi 2000b, S. 34). Bei diesem Befund scheint es sich allerdings um eine Einzelmeinung zu handeln: Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in den letzten Jahren sieht Reichold (2001, S. 24f.) heute keine/n Staatskirchenrechtler/in, der/die das „deutsche System für ‚europafest‘ erklären mag, und die gegenteilige kühne These Richardis in der neuesten Auflage seines Werkes zum kirchlichen Arbeitsrecht ist eine deutliche Mindermeinung“.

- 56 Dieser Handlungsbedarf ist mittlerweile auch von den Verbänden wahrgenommen und in unterschiedliche Planungsschritte umgesetzt worden. So hat beispielsweise der Verwaltungsrat des Verbandes der Diözesen Deutschlands im Mai 2000 eine Projektgruppe mit der Fortentwicklung der MAVO beauftragt. Neben einer Begutachtung bezüglich der Beteiligung der Mitarbeitervertretungen in wirtschaftlichen Angelegenheiten ist ebenfalls eine Prüfung im Hinblick auf das Recht der Europäischen Gemeinschaft gefordert (vgl. Beyer 2002a; Beyer 2003a). Nach mehrfachen Anhörungen und Veränderungen der jeweils vorliegenden Beschlussvorlagen hat der „Ständige Rat der Deutschen Bischofskonferenz“ im Juni 2003 den endgültigen Text einer geänderten Ordnung für eine Rahmen-Mitarbeitervertretungsordnung beschlossen, die zum 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt wurde. Auf dieser Grundlage, die grundsätzlich einer Bestätigung in der – durch den (Erz-)Bischof in Kraft gesetzten – diözesanen Ordnung bedarf, ist es nun u.a. möglich, dass sich in Konzern- oder Holdingstrukturen mit unterschiedlichen Rechtsträgern eine gemeinsame Mitarbeitervertretung bilden kann. Außerdem ist die Dienstgeberseite unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet worden, die Mitarbeitervertretungen mindestens einmal im Kalenderjahr unter Vorlage erforder-

Entgegen diesem Votum im Hinblick auf das kirchenspezifische Mitbestimmungsmodell scheint die oben beschriebene Einstellungspraxis kirchlicher Institutionen auf der Grundlage des Konstruktes der „Dienstgemeinschaft“ eher als „europafest“. Mit Blick auf Artikel 21 (Nichtdiskriminierung) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat sich der EU-Rat im November 2000 mit einer Richtlinie (RL 2000/78/EG)<sup>57</sup> zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf zum Status der Kirchen in diesem Zusammenhang geäußert. Nach Art. 4 Abs. 2 dieser „Antidiskriminierungsrichtlinie“ stellt eine Ungleichbehandlung einer Person wegen der Religion oder Weltanschauung keine Diskriminierung dar, „wenn die Religion dieser Person nach Art

---

licher Unterlagen über wirtschaftliche Angelegenheiten zu unterrichten. Dies ist der Fall, wenn die Einrichtung in der Regel mehr als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ständig beschäftigt und der Betrieb überwiegend durch Zuwendungen der öffentlichen Hand, aus Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit Kostenträgern oder Zahlungen sonstiger nicht-kirchlicher Dritter finanziert wird. „Die Grenze von 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berücksichtigt europäisches Arbeitsrecht. Denn die EG-Richtlinie 2002/14/EG zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer stellt ebenfalls auf 50 Beschäftigte ab. Zu den wirtschaftlichen Angelegenheiten gehören insbesondere der allgemeine Rahmen der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Einrichtung, Rationalisierungsvorhaben, die Änderung der Organisation oder des Zwecks einer Einrichtung sowie sonstige Veränderungen, welche die Interessen der MitarbeiterInnen und Mitarbeiter der Einrichtung wesentlich berühren können“ (Beyer 2003b, S. 39).

- 57 Die Richtlinien gehören zu der Kategorie des sogenannten „Sekundärrechts“, die Recht im Rahmen der europäischen Grundlagenverträge (u.a. der „Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ von 1951 oder der „Vertrag über die Europäische Union“ von 1992, der in Maastricht geschlossen wurde) – des sogenannten „Primärrechts“ – formulieren. In die Kategorie des Sekundärrechts gehören neben den Richtlinien, die zur Geltung in nationales Recht umgesetzt werden müssen und den Mitgliedstaaten Ziel und Inhalt vorgeben, weiterhin (1.) die Verordnungen, die in allen Mitgliedstaaten unmittelbare Geltung besitzen, (2.) die Entscheidungen, die sich an Einzelpersonen oder Unternehmen richten, und (3.) die Empfehlungen und Stellungnahmen, die als unverbindlich angesehen werden (vgl. Kubosch 2001).

der Tätigkeiten oder der Umstände ihrer Ausübung eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung angesichts des Ethos der Organisation darstellt“.<sup>58</sup> Mit dieser Formulierung wird die Einstellungspraxis der Kirchen und kirchlichen Dienste in Deutschland auch auf europäischer Ebene gesichert.

*b) Kritikpunkte am kircheneigenen Mitbestimmungsmodell*

Wie beschrieben lehnen die Kirchen das weltliche Konflikt(regelungs)modell ab, nach dem sich Arbeit und Kapital bzw. organisierte Arbeitnehmer und Arbeitgeber gegenüberstehen und Druck und Gegendruck das Funktionieren von Tarifvertragssystemen garantieren. Auf die sich daraus ergebenden Problemkomplexe lässt sich auch bzw. gerade mit Blick auf die Mitbestimmungsregelungen eingehen: Der besondere Auftrag der Kirchen, der alle MitarbeiterInnen verpflichtet und vorhandene Interessengegensätze – auch durch realisierte Mitbestimmungsregelungen – relativiert, ist schon lange Ansatzpunkt kritischer Analysen.

Bereits Anfang der 1980er-Jahre formulierte Langnickel – am Beispiel des mittlerweile ersetzten Mitarbeitervertretungsrechts der Evangelischen Kirche im Rheinland – seine grundlegende Kritik an den kirchenspezifischen Regelungen.<sup>59</sup> Er erkannte mit Blick auf die Stellung

---

58 Diese Formulierung war umstritten und konnte erst in einem aufwändigen, zweijährigen „Prozess vereinter Lobbyarbeit des Verbandes der Diözesen Deutschlands bzw. der Katholischen Bischofskonferenz und der Evangelischen Kirche in Deutschland“ erreicht werden (Fey 2001, S. 35). Nach dem ersten Entwurf dieser Richtlinie wäre bezüglich der meisten Berufsgruppen eine Aufgabe des regelmäßigen Einstellungskriteriums der Kirchenzugehörigkeit in den Einrichtungen der Caritas und der Diakonie sowie der verfassten Kirche notwendig geworden. Der Referatsleiter Arbeitsrecht und Organisationsberatung bei der EKD gibt hinsichtlich der Lobbyarbeit der deutschen Kirchen zu bedenken, dass die kirchlichen Vertreter „in der Europäischen Union mit einem singulären Anliegen vorstellig werden mussten, das die Kirchen in den anderen Mitgliedsstaaten aufgrund ihrer andersgearteten Situation nicht oder nur kaum tangierte“ (Fey 2001, S. 36).

59 Die Landessynode der Evangelischen Kirche im Rheinland (EKiR) hat 1994 durch Kirchengesetz beschlossen, dass das MVG.EKD sowohl im Bereich der EKiR als auch im Bereich ihrer Diakonie gilt, soweit nicht

der Beschäftigten und deren Vertretung einen Rückstand des kirchlichen Rechts gegenüber den Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes und der Personalvertretungsgesetze (vgl. ebenso Wahsner 1986). Der zentrale Kritikpunkt an den kirchlichen Regelungen betrifft die durch das MVG vorgesehene und definierte Rolle der Mitarbeitervertretungen, denen nach der gesetzlichen Grundlage – im Sinne der Dienstgemeinschaft – weniger die Funktion eines gleichberechtigten Konfliktpartners als vielmehr die eines „harmonisierenden Schlichters“ zukommt. Da das MVG den Anspruch an die Mitarbeitervertretungen formuliert, sich nicht nur um die Förderung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Belange der Mitarbeiter zu kümmern, sondern ebenso durch die Stärkung des Verständnisses für den Auftrag der Kirche in der Mitarbeiterschaft ihrer Mitverantwortung für die Aufgaben der Dienststelle gerecht zu werden (vgl. § 30 Abs. 1 MVG.EKiD), befindet sich dieses Organ grundsätzlich in einem „nahezu unlöslichen Dilemma... Aus einem Lohnarbeitsverhältnis erwachsene Konflikte werden im Prinzip geleugnet und umgedeutet in personalistische Probleme. Hauptanlass für das Tätigwerden von Mitbestimmungsorganen ist dann die gestörte Harmonie in kirchlichen Einrichtungen“ (Langnickel 1986, S. 104f.).

Durch das MVG finden die aus dem Austausch von Dienstleistung gegen Entgelt hervorgebrachten objektiven Interessengegensätze keine gebührende Berücksichtigung. Insofern ist dieses Recht für die kirchlichen Träger funktional, „als es einen innerbetrieblichen ‚Schutzwall‘ bildet gegenüber Mitarbeitern, deren berufliches Selbstverständnis aus einer christlichen Grundposition heraus nicht dem der amtskirchlichen Interpretation entspricht; das sich nicht darin erschöpft, die Arbeit bei einem kirchlichen Träger als individuell-caritative Liebestätigkeit zu sehen, sondern auch als Lohnarbeit bei einem kirchlichen Arbeitgeber, deren ‚weltlichen‘, d.h. gesellschaftlichen Kontext sie kritisch verstehen“ (Langnickel 1986, S. 109).

Aus einer gewerkschaftlichen Perspektive werden die strukturellen Schwächen des aktuellen Mitarbeitervertretungsrechts dann besonders

---

im Kirchengesetz der EKiR etwas anderes bestimmt ist. Durch Einführungsgesetze der jeweiligen Landessynoden der Evangelischen Kirche von Westfalen und der Lippischen Landeskirche wurde das MVG.EKD bereits im Jahr 1993 mit ergänzenden Bestimmungen erlassen.

deutlich, wenn größere Konflikte auftreten: Sobald die harmonische Zusammenarbeit auf der Einrichtungsebene zwischen Dienststellenleitung und der Vertretung der Dienstnehmerseite gestört wird, offenbart sich die relativ schwache Position der Mitarbeitervertretungen. „Häufig kleine Mitarbeitervertretungen, wenig Freistellungen, wenig Rechtskenntnisse, wenig Schulungen, persönliche Abhängigkeiten, keine Verzahnung mit den Gewerkschaften ..., keine Stufenvertretungen, fehlende Courage und ein Grundverständnis, das Streit als der Kirche eigentlich wesensfremd einstuft, führt zu einer subalternen Stellung vieler örtlicher Mitarbeitervertretungen“ (Busch 2000c, S. 11).

#### 4.3.4 *Die Arbeitsrechtsregelungen von Diakonie und Caritas*

Wie bereits beschrieben, lehnen die beschlussgebenden Gremien auf den obersten Ebenen der verfassten Kirchen (mehrheitlich) die Anwendung des Tarifvertragssystems explizit ab. Sie folgen dem Leitbild der Dienstgemeinschaft und haben den „Dritten Weg“ verwirklicht. Daraus folgen mit Blick auf die Geltung und Bindung der Vertragswerke besondere Bedingungen, die nicht mit denen eines Tarifvertrages vergleichbar sind. Nach § 317 BGB ist die Ergänzung eines Vertragsinhalts durch Gestaltungserklärung eines Dritten möglich, falls die Vertragsparteien dies vorgesehen haben. Als diese Dritten kommen in kirchlichen Systemen des Arbeitsrechts die so genannten Arbeitsrechtlichen Kommissionen bzw. die jeweiligen Schlichtungsausschüsse in Betracht, deren Funktion und Bedeutung nachfolgend erläutert werden. Es bleibt festzuhalten, dass nach herkömmlichem arbeitsrechtlichen Verständnis zur „Herbeiführung einer Verbindlichkeit der kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen nur der Weg über den einzelnen Arbeitsvertrag [verbleibt], der allerdings nicht zu verbindlicher Normsetzung ermächtigt, da er nicht auf die Einräumung eines privaten Normsetzungsrechts gerichtet ist. Die Wirksamkeit der arbeitsrechtlich in Bezug genommenen kirchlichen kollektiven Arbeitsrechtsregelungen für die einzelnen Arbeitsverhältnisse lässt sich da-



nach nur als Inhalt der mit den Arbeitnehmern abgeschlossenen Arbeitsverträge erklären“ (Dütz 1998, S. 166).<sup>60</sup>

In den kommenden Ausführungen soll erstens für die Diakonie (vgl. Abschnitt a) und zweitens für die Caritas (vgl. Abschnitt b) in knapper Form dargestellt werden, auf welche Regelungen und Verfahren einzelvertraglich Bezug genommen wird und wie sich augenblicklich die „Landschaft“ der Arbeitsrechtsregelungen in dem evangelischen und katholischen Bereich darstellt.

#### *a) Rahmenbedingungen des Arbeitsrechts in der Diakonie*

Bis Anfang der 1970er-Jahre wurden die Arbeitsbedingungen in der Diakonie bzw. deren Einrichtungen und Diensten überwiegend auf dem sogenannten „Ersten Weg“ geregelt, d.h. der diakonische Arbeitgeber gab einseitig die entsprechenden Regelungen vor. Der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland hat im Oktober 1976 seinen Gliedkirchen empfohlen, die Arbeitsverhältnisse der MitarbeiterInnen im kirchlichen Dienst auf der Basis eines Musterentwurfs eines Kirchengesetzes zu regeln. Für die Ordnung und Fortentwicklung der Arbeitsbedingungen ist die Arbeitsrechtliche Kommission (ARK), ein durch Kirchengesetz geschaffenes Gremium, zuständig, das paritätisch aus Vertretern der MitarbeiterInnen im kirchlichen Dienst und aus Vertretern kirchlicher Körperschaften sowie anderer Träger kirchlicher und diakonischer Einrichtungen zusammengesetzt ist.<sup>61</sup> Für die

---

60 „Auch das Kirchenrecht bindet als eine kirchliche Arbeitsrechtsregelung auf der Arbeitgeberseite nur die Organe und Institutionen der verfassten Kirche selbst. Die rechtlich selbständigen, nach privatrechtlichem Verbandsrecht verfassten kirchlichen Einrichtungen insbesondere in den Bereichen von Caritas und Diakonie, die selbst als Arbeitgeber und Arbeitsvertragsparteien auftreten, unterliegen den kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen nur, soweit sie diese Verfahren kraft ihrer Organisationshoheit und dem für sie jeweils geltenden Recht für sich übernommen haben“ (Dütz 1998, S. 163).

61 Als Begründung für diese fundamentale Differenz zu den Tarifvereinbarungen mit Gewerkschaften der Arbeitnehmerseite wird angegeben: „Nur weil die Kirche als Glaubensgemeinschaft existiert, gibt es auch heute ... eine Organisation Kirche.... Auftrag der Kirche ist es, die Versöhnung zu predigen. Die Kirche würde sich zu diesem Auftrag in unlösbare Wider-

Beteiligung der Arbeitnehmerseite in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen existieren unterschiedliche Modelle: Einerseits entsenden die Gesamtmitarbeitervertretungen Mitglieder in die ARKs und werden dafür entsprechend sachlich und personell ausgestattet.<sup>62</sup> Andererseits werden innerkirchliche Mitarbeiterverbände (z.B. der Verband Kirchlicher Mitarbeiter – VKM) an der Arbeit der ARKen beteiligt. Die Gesetzgebungskompetenz liegt dabei auf der Ebene der Landeskirchen.<sup>63</sup> Die von den Landeskirchen erlassenen Gesetze zur Arbeitsrechtsregelung beziehen die jeweiligen Diakonischen Werke in ihren Geltungsbereich ein, sofern die zuständigen Organe die Übernahme beschlossen haben.<sup>64</sup> Aufgrund der Arbeit der Arbeitsrechtskommis-

---

sprüche setzen, sie würde unglaublich werden, wenn sie zur Regelung der Konflikte, die auch in ihrem Bereich bei der Regelung der Arbeitsbedingungen auftreten können, eine Ordnung vorsehe, die auf die Konfrontation, schließlich auf den Arbeitskampf mit Streik und Aussperrung hinausläuft... Die Kirche kann in ihrem Inneren nicht Ordnungen gelten lassen, die im Widerspruch zu ihrem Auftrag stehen“ (zitiert aus einer Information über die Richtlinie der EKD über das Arbeitsrechtsregelungsgesetz, abgedruckt als Anlage 1 in: Löblein 1993, S. 662 f.). In den Fällen, wo anstehende arbeitsrechtliche Fragen in dem nach dem Konsensmodell gestalteten System der Arbeitsrechtsetzung keine Lösung erfahren, tritt ein Schlichtungsausschuss an die Stelle der Kommission, „der durch Beisitzer der in der Kommission vertretenen Gruppen unter einem unabhängigen, durch die Kommission gewählten und durch ein kirchenleitendes Organ bestätigten Vorsitzenden seine Entscheidung fällt“ (Adamek 1999b, S. 80).

- 62 Dabei ergibt sich prinzipiell die folgende Problematik: „Indem die Mitarbeitervertretungen über das materielle Arbeitsrecht verhandeln, bekommen sie die Rolle einer Ersatzgewerkschaft zugewiesen, sie sind dabei finanziell und organisatorisch voll abhängig von den kirchlichen Arbeitgebern“ (Schleitzer 2000, S. 4).
- 63 Bei der Einführung der Arbeitsrechtlichen Kommissionen haben sich Gewerkschaften dort an den Entscheidungsfindungen beteiligt. Dies ist heute nach Grundsatzbeschlüssen anders, d.h. die Ablehnung eines Streikverzichts und der verbindlichen „Zwangsschlichtung“ führte zu einem Rückzug der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) bzw. der ÖTV aus diesen Gremien.
- 64 Die Einrichtungen und Dienste der Diakonie sind in der Regel durch das Satzungsrecht der landeskirchlichen diakonischen Werke, die als einge-

sionen wurden eigenständige Arbeitsrechtsetzungen vorgenommen, nämlich der Bundes-Angestelltentarif in der kirchlichen Fassung (BAT-KF)<sup>65</sup> und die Arbeitsvertragsrichtlinien des Diakonischen Werkes der EKD (AVR). In Abb. 10 werden idealtypisch die bereits ange-deuteten Regelungsoptionen des Diakonischen Werkes bzw. der ver-fassten Kirche gegenübergestellt.

Die Struktur der Arbeitsrechtsetzung in der EKD und dem DW ist äu-ßerst komplex. Die Dienstverhältnisse, deren Grundlage der „Erste Weg“ darstellt, sind kaum noch vorhanden; die „jüngeren“ Mitglieder von Schwestern- oder Bruderschaften unterliegen fast alle den nor-malen arbeitsrechtlichen Regelungen und beziehen ein entsprechendes Gehalt. Beispielsweise werden in der Nordelbischen Evangelisch-Lu-therischen Kirche und der Evangelischen Kirche in Berlin-Branden-burg mit Gewerkschaften und Verbänden kirchlicher MitarbeiterInnen Tarifverträge abgeschlossen.<sup>66</sup> In den Grundlagenregelungen sind da-bei Streik und Aussperrung ausgeschlossen und für diese Funktion Schlichtungsinstrumente eingesetzt.<sup>67</sup>

---

tragene Vereine organisiert sind, verpflichtet, für ihre Beschäftigten kirchliches Arbeitsrecht zu verwirklichen. So ist laut Satzung des Diako-nischen Werkes der Evangelischen Kirche von Westfalen für seine Mit-glieder ein Pflichtenkatalog vorgeschrieben, der u.a. explizit vorsieht, dass neben einer überleitungsfähigen Zusatzversorgung auch Regelungen zum Mitarbeitervertretungsrecht und zum Arbeitsrecht vorliegen. Die Mitglieder des Diakonischen Werkes sind u.a. verpflichtet, entweder das Arbeitsrecht der Evangelischen Kirche von Westfalen (BAT-KF) oder die AVR des Diakonischen Werkes der EKD anzuwenden (vgl. § 4 der Satzung des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche von West-falen).

65 „Diesem häufig abfällig genannten ‚Abschreiben des BAT‘, der streng genommen eine Verweisung auf die BAT-Regelung war, lag und liegt die Grundüberzeugung der Kirchen zugrunde, dass sie Bestandteil des öf-fentlichen Dienstes sind“ (Adamek 2000, S. 14).

66 Zur Geschichte der kirchengemäßen Tarifverträge vgl. Busch (1996) so-wie grundsätzlich zum Verhältnis zwischen Gewerkschaften und kirchli-chen bzw. diakonischen Einrichtungen und Organen vgl. Broockmann (1996); Derwein (1996). Einen Überblick über die Inhalte der Arbeits-rechtsregelungen des „Zweiten Weges“ gibt Richardi (2000a, S. 182ff.).

67 Die beiden Gliedkirchen der EKD haben dabei unterschiedliche Wege zum Ausschluss von Streik und Aussperrung gewählt: „Die nordelbische

Diese Tarifverträge entfalten allerdings nur für die verfasste Kirche unmittelbare gesetzliche Wirkung. Für Einrichtungen der Diakonie besitzen sie nur teilweise Geltung – in beiden Kirchengebieten wird überwiegend die AVR angewandt. In den meisten der 24 Gliedkirchen wird das Tarifrecht durch die Arbeitsrechtlichen Kommissionen geregelt.<sup>68</sup> Obwohl das Grundprinzip der Rechtsetzung identisch ist, unterscheiden sich die tatsächlichen Verfahren: So existieren für einige

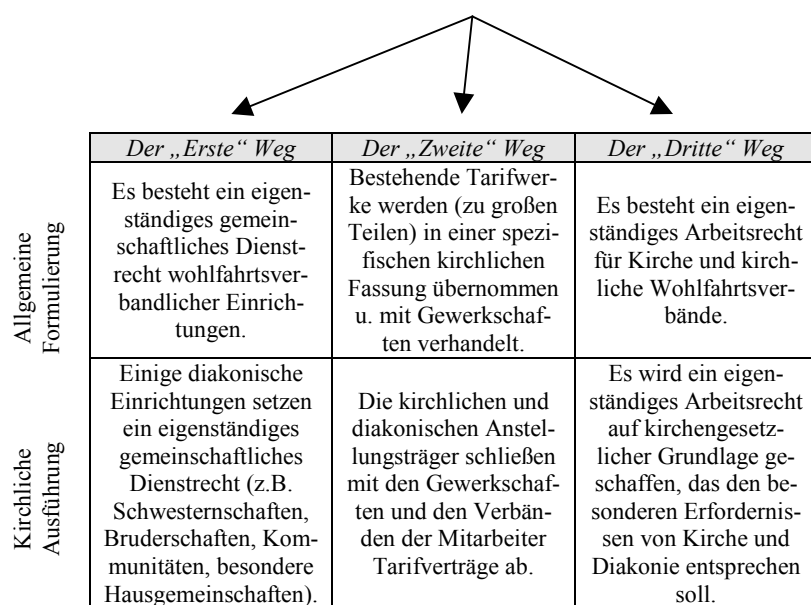
---

Kirche hat einen langfristigen Grundlagenvertrag mit den Gewerkschaften geschlossen, der eine Friedenspflicht vorsieht. Die Kirche in Berlin-Brandenburg hat in ihrer Kirchenverfassung festgelegt, dass Streik nicht möglich ist“ (Adamek 2000, S. 13). Richardi sieht in der Ausgestaltung des kirchlichen Tarifrechts durch die Nordelbische Kirche mehrere Abweichungen vom staatlichen Tarifvertragsgesetz. Damit bedeutet die Entscheidung für den so genannten „Zweiten Weg“ nicht die Übernahme des Tarifvertragssystems, sondern erweist sich faktisch als eine spezifische Form eines kirchlichen Beteiligungsmodells, das grundsätzlich nicht von der Richtlinie der Einheit des kirchlichen Dienstes bei der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse abweicht. Die Modifikationen des Tarifvertragsrechts durch die kirchengesetzliche Gestaltung des so genannten Zweiten Weges zeigen, dass das Tarifvertragssystem nicht ohne Eingriffe grundsätzlicher Art mit den Ordnungsgrundsätzen vereinbar ist, die nach dem Selbstverständnis der Kirche ihren Dienst beherrschen sollten (vgl. Richardi 2000a, S. 182ff.).

- 68 Neben den beiden Gliedkirchen (Nordelbische Evang.-Lutherische Kirche und Evang. Kirche von Berlin-Brandenburg), die Tarifverträge abschließen, weisen zwei weitere durch eine „dynamische Verweisung“ Besonderheiten auf: Die Evang. Kirche der Pfalz und die Evang.-Reformierte Kirche verweisen in ihren Arbeitsrechtsregelungsgesetzen und den entsprechenden arbeitsvertraglichen Normen in pauschaler Weise auf den BAT bzw. auf das Arbeitsrecht der EKD (vgl. Fey 1998). „Ein Grund, warum eine explizit tarifvertragliche Arbeitsrechtsregelung seitens Kirche und Diakonie auf Zurückhaltung stößt, ist das Bedenken, dass ein solcher Weg möglicherweise unumkehrbar ist. Für diese Befürchtung ist anzuführen, dass eine einmal getroffene Rechtswahl verbindlich ist und es dem Wesen privatrechtlicher Bindungen widerspricht, wenn eine Seite die Freiheit hat, sich eigenmächtig wieder aus ihnen zu lösen. Daraus kann man schließen, dass für die Dauer eines Vertrages keine einseitige Abkehr von dem eingeschlagenen Weg möglich ist. Was aber am Ende eines Vertragsverhältnisses (z.B. eines Tarifvertrags) steht, ist im Gegensatz dazu völlig offen“ (Steinbächer 1999, S. 30).

Landeskirchen gemeinsame Kommissionen für Kirche und Diakonie, in einzelnen Landeskirchen mit Regelungskompetenz nur für die verfasste Kirche und in anderen mit Kompetenz auch für die Arbeitsverhältnisse der Einrichtungen des Diakonischen Werkes.

Abb. 10: Arbeitsrechtliche Regelungsoptionen kirchlicher Wohlfahrtsverbände (am Beispiel des Diakonischen Werks)



Die Anwendung dieses Rechts wird in der Diakonie hergestellt, indem den Einrichtungen Musterverträge vorgegeben werden. In diesen ist vorgesehen, dass das kirchliche/diakonische Arbeitsrecht in seiner jeweils gültigen Fassung für die einzelnen MitarbeiterInnen Gültigkeit besitzt. Zusätzlich setzt die Arbeitsrechtliche Kommission des DW mit den Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) Recht für die Beschäftigten, die keiner landeskirchlichen Arbeitsrechtsetzung unterliegen.<sup>69</sup> Diese

<sup>69</sup> Nach einer Stichprobenerhebung (Stichtag 1.1.1994) zu Strukturfragen des „hauptamtlichen“ Personals in der Diakonie, in die Daten zu über

uneinheitlichen Grundregelungen und Verfahren sowie die Zersplitterung der Rechtsetzungsorgane haben zur Folge, dass – im Jahr 1998 – 14 verschiedene Anstellungsordnungen als „Mantelverträge“ existierten (z.B. AVR, BAT-KF, Dienstvertragsordnung) und sich über 500 Personen mit der Arbeitsrechtsetzung in der EKD und dem DW befassten (vgl. Fey 1998, S. 21).

Mit Blick auf die in der Praxis verwendeten arbeitsrechtlichen Verfahren und Regelungen ist aber nicht nur eine Uneinheitlichkeit bzw. Vielgestaltigkeit festzustellen<sup>70</sup>, sondern es ist ebenfalls von Tendenzen der Regionalisierung und Einführung von Öffnungsklauseln<sup>71</sup> sowie Notlagenregelungen auszugehen, die als Verstärker einer Zersplitterung des Arbeitsrechts in der Diakonie anzusehen sind (vgl. Busch 1998, Fey 1998; für den Bereich der Caritas Becker-Freyseng 1998, Thiel 1998b). So werden regional etwa die Übernahme der Tarifabschlüsse des öffentlichen Dienstes nicht beschlossen oder neue Ar-

---

57.000 MitarbeiterInnen einbezogen werden konnten, arbeiten insgesamt 86,6 Prozent aller MitarbeiterInnen in den Tarifbereichen des AVR und des BAT, wobei die konkrete Verteilung in den einzelnen Bundesländern äußerst unterschiedlich ausfällt. Während – zu dieser Zeit – etwa in Nordrhein-Westfalen 81 Prozent aller Verträge explizit den BAT-KF nutzen (und nur 14 die AVR) wird in Ostdeutschland die AVR zu 74 Prozent angewendet (vgl. Schmitt 1998, S. 266ff.).

- 70 Nach einer Übersicht über die Tarifarten in der Diakonie kommt Steinbacher (1999, S. 21) zu dem Schluss, „dass es in der Diakonie einen bunten Strauß von Arbeitsrechtsregelungsgrundlagen gibt. Eine Chance dieser Buntheit ist, dass sich viele verschiedene Regelungen herausgebildet haben, in denen sich verschiedenste Verfahren erprobt haben – es gibt wenig, was nicht in der einen oder anderen Form irgendwo in Deutschland Praxis ist.“ Er sieht allerdings die Vielgestalt dort als Bürde, wo die Herstellung von Verhandlungsmacht der Diakonie gegenüber Kostenträgern gefragt ist. Es besteht die Gefahr, dass aufgrund unterschiedlich „schlanker“ Entlohnungsbedingungen einige diakonische Einrichtungen gegen andere ausgespielt werden könnten.
- 71 Öffnungsklauseln werden durch die ARK als Option beschlossen und eröffnen den beiden Verhandlungspartnern auf Einrichtungsebene (MitarbeiterInnenvertretung und Dienststellenleitung) die Möglichkeit, durch Dienstvereinbarungen einrichtungsspezifische Sonderregelungen zu schaffen.

beitsrechtliche Kommissionen gebildet.<sup>72</sup> Dies lässt sich einerseits als angemessene regionale Anpassung deuten<sup>73</sup> oder andererseits – aus gewerkschaftlicher Sicht – kritisch kommentieren: „Die arbeitsrechtli-

72 Als eine parallele Entwicklung – mit anderen Mitteln, aber der gleichen Zielrichtung – ist der Prozess des „outsourcing“ zu verstehen. Dabei werden Tätigkeitsbereiche in Einrichtungen (z.B. Küche oder Reinigung) personell ausgegliedert und die Aufgabe entweder privaten Unternehmen oder eigenen steuerpflichtigen Service-Gesellschaften übertragen. Beide Unternehmensformen sind nicht an das kirchliche bzw. diakonische Arbeitsrecht gebunden und können so – etwa auf der Grundlage gewerblicher „Innungstarife“ – kostengünstiger entlohnen. Bei der zweiten Möglichkeit, den selbstgetragenen Gesellschaften, „vermindert sich nicht nur deren Lohn nicht unerheblich. Sie verlieren darüber hinaus in der Regel auch ihre Mitgliedschaft in der Kirchlichen Zusatzversorgungskasse (KZVK), da die nicht-gemeinnützige Service-Gesellschaft keine Mitgliedschaft im DW erwerben kann. Infolgedessen wurden Überlegungen dahingehend angestellt, die gewerblichen Innungstarife vielmehr in das kirchliche Arbeitsrecht zu integrieren, um auf diese Weise die Ausgliederungen und den damit verbundenen Verlust der KZVK-Mitgliedschaft zu vermeiden (vgl. Kap. 4.4.1). Während dieser Diskussionen wurde jedoch sehr bald deutlich, dass man im Rahmen einer kirchlichen Dienstgemeinschaft kaum verantworten kann, eine (kleinere) Gruppe von Mitarbeitern, die ohnehin am unteren Ende der Lohnskala steht, allein zum Personalkostenausgleich heranzuziehen“ (Schaeffer 1998, S. 17). Vgl. Richardi (2000b) zu den möglichen weitreichenden Folgen, die bei einer Umwandlung des Rechtsträgers zu beachten sind, und Boeßenekker/Trube/Wohlfahrt (2000) zu der allgemeinen Diskussion zu den Privatisierungs-Bestrebungen im Sozialsektor.

73 Soweit die Tendenzen zur Regionalisierung als gewollte Maßnahmen der Flexibilisierung erscheinen, können sie als nur eine Seite eines Phänomens identifiziert werden, dessen andere Seite aus einer bestimmten Perspektive auch als Deregulierung zu bezeichnen ist. Die Kompetenz zur Entscheidung auf einer eher einrichtungsnahen Ebene hat den Verzicht auf Entscheidungen auf einer eher einrichtungsfernen Ebene zur Voraussetzung. Dabei ist grundsätzlich zu bedenken, dass eine einrichtungsnahen Entscheidung zwar die spezifischen Belange von einzelnen Einrichtungen berücksichtigen kann, aber eine mögliche Bedrohung von Arbeitsplätzen als wesentlicher Faktor im Prozess der Entscheidungsfindung auf der Seite der Arbeitnehmer sehr viel deutlicher als bei einrichtungsfernen Modellen wahrgenommen wird.

che Einheit der Diakonie befindet sich auf jeden Fall in Auflösung und wird zunehmend ersetzt durch arbeitsrechtlichen Wildwuchs“ (Busch 1998, S. 11). Daneben finden in einigen diakonischen Einrichtungen auch so genannte „Haustarifverträge“ Anwendung.<sup>74</sup>

*b) Rahmenbedingungen des Arbeitsrechts in der Caritas*

Innerhalb der Katholischen Kirche ist die durch die katholischen (Erz-)Bischöfe erlassene „Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse“ wirksam, die seit dem Beginn des Jahres 1994 verbindliches Kirchenrecht darstellt. Ob diese Ordnung Anwendung findet, steht nicht im Belieben der einzelnen Rechtsträger im Bereich der Caritas, sondern diese Grundlagen-Regelung ist als unmittelbar verbindlich zu betrachten (vgl. Referat Arbeitsrecht im DCV o.J.). Die Konzeption des Dritten Weges beruht auch auf der katholischen Seite auf dem Leitbild der kirchlichen Dienstgemeinschaft aller Mitarbeiter, die dem Versöhnungsauftrag und dem geistig religiösen Wirken der Kirchen Rechnung trägt und mit dem gruppenantagonistischen Modell des Tarifvertragsrechts und den darin enthaltenen Arbeitskämpfmaßnahmen nicht vereinbar ist (vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 1993).<sup>75</sup>

---

74 So ist etwa in der Evangelischen Stiftung Alsterdorf nach einer wirtschaftlichen Krise ein groß angelegter Prozess der Binnenmodernisierung begonnen worden, der auch die Entwicklung eines „Haustarifvertrags“ vorsah. Durch einen sozial gestaffelten Verzicht auf das Urlaubsgeld und auf die Lohnzuwächse durch Tarifsteigerungen sollen in einem Zeitrahmen von fünf Jahren 50 Millionen DM (ca. 25,6 Mio. Euro) für Investitionszwecke zur Verfügung stehen. Im Gegenzug gab die Arbeitgeberseite einige Garantien: z.B. eine Arbeitsplatz- und Beschäftigungsgarantie für die fünf Jahre, Mitbestimmung der Arbeitnehmerseite bei der Verwendung der eingesparten Gelder oder die Bildung eines Sozialfonds (vgl. Aufzeichnung eines Interviews mit R. Baumbach – abgedruckt im Materialanhang in Steinbächer 1999, S. 93f.).

75 Hüdepohl (1996, S. 69) stellt fest: „Dementsprechend untersagt der DCV jegliche Gewerkschaftsaktivitäten in seinen Einrichtungen. Jedoch wird das nach Artikel 9 II GG gesicherte Koalitionsrecht des Einzelnen für jedermann ausdrücklich anerkannt.“ Artikel 6 der Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverträge erlaubt ausdrücklich die Koalitionsfreiheit der kirchlichen Arbeitnehmer. Die Unter-



Seit 1977 gelten die mittlerweile novellierten rechtlichen Voraussetzungen für ein kircheneigenes Beteiligungsverfahren an der Gestaltung der Arbeitsbedingungen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Kommissionen zur Ordnung des Arbeitsvertragsrechts für den diözesanen bzw. überdiözesanen Bereich (KODA) und vergleichbare Institutionen. Im Raum der katholischen Kirche findet die Ausgestaltung des Dritten Weges auf drei Ebenen statt: Als eine übergreifende Kommission für alle unter das Selbstbestimmungsrecht der Kirche fallenden Einrichtungen bzw. Untergliederungen (also verfasste Kirche und Caritas), fungiert die „Zentral-KODA“, die mit dem 1.1.1999 neu konzipiert wurde. Sie besitzt zur „Sicherung der Einheit und Glaubwürdigkeit des kirchlichen Dienstes“ in wenigen, allerdings wesentlichen Bereichen allgemeine Beschlusskompetenz. Die in diesem Gremium beschlossenen allgemein gültigen Regeln werden für die verfasste Kirche in den KODAs (als Bistums-KODA oder als Regional-KODA) spezifiziert, die – mit wenigen Ausnahmen – für alle als Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts bestehenden Einrichtungen zuständig sind.<sup>76</sup>

---

stützung der MitarbeiterInnen in den Einrichtungen ist allerdings nur solchen Vereinigungen erlaubt, die die eigenartige Zielsetzung des kirchlichen Dienstes und die sich daraus ergebenden Loyalitätsobliegenheiten für die MitarbeiterInnen anerkennen. Obwohl es diesen grundsätzlich erlaubt ist, über Aufgaben und Tätigkeiten von Koalitionen zu informieren und zu werben, erhalten dadurch die Gewerkschaften kein Zutrittsrecht zu den Einrichtungen (vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 1999).

- 76 „Gegen einen Beschluss der Zentral-KODA hat jeder Bischof ein Einspruchsrecht; der Einspruch zwingt die Kommission, die Angelegenheit noch einmal zu beraten. Wird der Beschluss auch dann nicht von allen Bischöfen angenommen, so verhandelt die Zentral-KODA über die Sache weiter mit dem Ziel, die bestehenden Einwände zu beheben. Gelingt dies nicht, so kann die Mehrheit der Bischöfe den Beschluss für ihre Diözese in Kraft setzen; für die Bischöfe, die diesen Beschluss nicht zugestimmt haben, wirkt der Beschluss lediglich als Empfehlung. Im Geltungsbereich der Arbeitsvertragsrichtlinien des Deutschen Caritasverbandes, der überdiözesan tätig ist, findet ein Beschluss der Zentral-KODA nur dann Anwendung, wenn alle Bischöfe dem Beschluss zugestimmt haben; sonst ist der Beschluss nur eine qualifizierte Empfehlung für die Arbeitsrechtli-

Für die Caritas, die als Verband bislang keine kirchliche Rechtspersönlichkeit erlangt hat<sup>77</sup>, existiert im Rahmen des allgemein im katholischen Raum geltenden Rechts ein gesondertes Arbeitsvertragsrecht, die Arbeitsvertragsrichtlinien des Deutschen Caritasverbandes (AVR), das allerdings in die verfasste Kirche eingeordnet ist, da die Arbeitsgemeinschaft der Bistümer an dem Arbeitsrechtsregelungsverfahren beteiligt ist. Nur soweit kirchliche Anstellungsträger die AVR anwenden, bleiben sie von den ansonsten gültigen Regelungen der Katholischen Kirche ausgeschlossen (vgl. Richardi 2000a, S. 224ff.). Die Einzelarbeitsverträge innerhalb des DCV nehmen Bezug auf die Regelungen der Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR), die durch die Arbeitsrechtliche Kommission des DCV (AK) erarbeitet und beschlossen werden. Ein Spezifikum dieser Arbeitsrechtlichen Kommission gegenüber den Kommissionen auf der Diözesanebene besteht darin, „dass sie eine Kommission des Deutschen Caritasverbandes ist, dass die Beschlüsse zunächst Verbandsrecht darstellen und folglich verbandsrechtlich bereits mit ihrer Veröffentlichung in der Caritas-Korrespondenz in Kraft treten. Mit der Promulgation der Beschlüsse durch die Diözesanbischöfe werden sie dann in den jeweiligen Diözesen zum Kirchengesetz“ (Crüwell 2001, S. 26).

Die Arbeitsrechtliche Kommission des DCV ist das für die Festlegung der verbindlichen Arbeitsbedingungen maßgebliche Organ. Die Kommission ist paritätisch mit jeweils 28 VertreterInnen der Mitarbeiterschaft und der Dienstgeberseite besetzt; ihre Entscheidungen bedürfen

---

chen Kommission des Deutschen Caritasverbandes“ (Crüwell 2001, S. 26).

77 Die in § 1 Abs. 1 der Satzung ausgesprochene Anerkennung durch die deutschen Bischöfe wird in der Weise interpretiert, dass sie den DCV auf der Rechtsgrundlage des Verbandsstatus als Zusammenfassung und Vertretung der „kirchlichen Liebestätigkeit“ betrachten. Damit gründet der Caritasverband nicht auf einer kirchenamtlichen Einrichtung und gilt nicht als approbiert, sondern ist lediglich empfohlen. „Der DCV ist demzufolge als ein privater kirchlich empfohlener Verein, als so genannter katholischer Verein, zu qualifizieren“ (Hierold 1999, S. 1033). In der Folge steht der DCV unter Aufsicht der deutschen Bischöfe, die durch den Vorsitzenden der Bischöflichen Kommission „Caritas und Soziales“ – der auch den Titel „Protector des Deutschen Caritasverbandes“ trägt – ausgeübt wird.

einer 3/4 Mehrheit ihrer Mitglieder. Die MitarbeiterInnen der Einrichtungen wählen auf der Ebene der Diözesen und in der Zentrale des Caritasverbandes jeweils ihre VertreterInnen in die Kommission. Die geschieht entweder durch die jeweiligen Mitarbeitervertretungen oder durch Urwahl der Mitarbeiterschaft (vgl. Däggelmann 2000b). Die VertreterInnen bzw. zumeist Vertreter der Dienstgeberseite werden nach einer eigenen Wahlordnung von dem Zentralrat des DCV bestimmt; es existieren (bislang) keine eigenen kirchlichen Arbeitgeberverbände. Diese Kommission ist nach der Satzung des DCVs ein Ausschuss des Zentralrats, dessen Beschlüsse – unter Berücksichtigung des Verfahrens der Inkraftsetzung – unmittelbar für die Beschäftigungsverhältnisse in den Einrichtungen der Caritas gelten. D.h. die Beschlüsse der Kommission bedürfen der Zustimmung der Arbeitsgemeinschaft der Bistümer in der BRD für die Arbeitsrechtliche Kommission, der insgesamt fünfzehn Vertreter der Bistümer angehören. Aufgrund der in der Satzung des DCV festgelegten Befugnisse der Arbeitsrechtlichen Kommission erhalten deren Beschlüsse Rechtswirksamkeit für die Arbeitsverhältnisse in den Gliederungen und Einrichtungen des Caritasverbandes. Ein paritätisch zusammengesetzter Vermittlungsausschuss wird dann aktiv und entscheidet, wenn sich in der Arbeitsrechtlichen Kommission keine Einigung erzielen lässt. Die Wirksamkeit der Entscheidungen des Vermittlungsausschusses ist allerdings von der Zustimmung der Kommission und des Bischofs abhängig. Die ARK besitzt zwar eine „Beschlusskompetenz“, aber keine „Inkraftsetzungskompetenz“ für die Diözese (vgl. Crüwell 2001, S. 28f.).<sup>78</sup> Stimmen die Kommission oder der Bischof dem Entschei-

---

78 „Die Inkraftsetzung unterliegt einem eigenen Verfahren, das sicherstellen soll, dass die Gesetzgebungskompetenz des jeweils zuständigen Ortsbischofs nicht umgangen wird“ (Lieser 1997, S. 338 – Fußnote 8). Entsprechend kommt Lieser mit Blick auf die Rechtsgrundlage innerhalb der Katholischen Kirche zu dem Schluss, dass die Arbeit dieser Kommission gewissermaßen auf „wackligen Füßen“ steht und außerhalb oder am Rande kirchenrechtlicher Legalität agiert (ebd., S. 332). Ein ähnlicher Mechanismus mit Blick auf die Letztentscheidung ist auch im Bereich der Evangelischen Kirche zu finden. Vgl. dazu beispielsweise die Hinweise auf das 1976 vom Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland verabschiedete Arbeitsrechts-Regelungsgesetz (ARRG) und auf die Rechtssituationen einiger Landeskirchen in Kühling (o.J., S. 20f.).

dungsvorschlag nicht zu, bleibt es bei der alten Regelung. Die caritativen Einrichtungen, die von den Gemeinden oder Diözesen getragen werden, unterliegen der Weisungsbefugnis der Ortsbischöfe, die durch eine Veröffentlichung der Kommissionsbeschlüsse in den kirchlichen Amtsblättern deren Rechtswirksamkeit bestätigen. „Im Einzelfall kann der Ortsbischof, wenn ihm dies geboten erscheint, eine Regelung selbst anordnen. Diese Ausnahme stellt ... einen Rückfall auf den ersten Weg dar. Die Machtverteilung zwischen Verband und Bischof ist vor dem Hintergrund der Beschlüsse des Zweiten Vatikanums zu sehen, das die Einrichtungen der Caritas als Formen des Laienpostulats bezeichnet und den Bischöfen hierfür die besondere Verantwortung zuweist“ (Hüdepohl 1996, S. 70).

Der „Dritte Weg“ in der katholischen Kirche ist mit den „tragenden Verfassungsgrundsätzen des kanonischen Rechts abgestimmt. Von daher soll insbesondere die alleinige Rechtsetzungsbefugnis des Bischofs auch die Beteiligungsmöglichkeiten kirchlicher Mitarbeiter begrenzen“ (Pahlke 1983, S. 30). Durch die Veröffentlichung im diözesanen Amtsblatt und durch die – in der Regel kollektivrechtlich abgesicherten – Verweisklauseln in den Einzelarbeitsverträgen werden die im KODA- bzw. AK-System erarbeiteten Regelungen zu einem Bestandteil der Arbeitsverträge.<sup>79</sup> „Die Einrichtungen im jeweiligen Geltungsbereich sind in der Arbeitsvertragsgestaltung an die Beschlüsse der Kommissionen des Dritten Weges gebunden.... Keine kirchliche Einrichtung kann demnach von einer freien einzelvertraglichen Gestaltung der Arbeitsbedingungen Gebrauch machen, sondern ist an ‚KODArecht‘ zwingend gebunden, ohne aber gleichzeitig selbst direkten Einfluss darauf nehmen zu können“ (Eder 2000, S. 497).

---

79 Damit besitzen die MitarbeiterInnen die Sicherheit, dass ihnen ein kollektives Arbeitsrecht zuerkannt wird, ohne dass sie selbst Mitglied einer gewerkschaftlichen Organisation sein bzw. werden müssen. „Diese Sicherheit wird mit dem hohen Preis eines sehr geringen Organisationsgrades der Mitarbeiter in gewerkschaftlichen Organisationen bezahlt. Man geht von einem Prozentsatz unter 3% aus. Ein eigenständiger, für alle Berufsgruppen zuständiger tariffähiger kirchlicher Verband mit einer großen Zahl von Mitarbeitern konnte sich ebenfalls bisher nicht entwickeln“ (Eder 2000, S. 497).

Trotz dieser scheinbar eindeutigen Rechtslage fehlt es – ähnlich wie im Bereich der Diakonie – auch bei den Caritas-Einrichtungen bzw. Gesellschaften an einer einheitlichen Verbindlichkeit und Anwendung der auf dem Dritten Weg gefundenen Beschlüsse.<sup>80</sup> Bereits 1997 konstatierte Lieser, dass in den Reihen des DCV vermehrt Fälle von „rechtswidriger Tariffucht“ zu erkennen sind: „Ganze Einrichtungen steigen aus den AVR aus und schließen eigene Haustarifverträge mit ihren Mitarbeitervertretungen ab.... Zu beobachten ist auch eine zunehmende Tendenz zur Privatisierung bzw. Auslagerung von Teilbereichen wie Hauswirtschaft, Küchenbetrieb, Gebäudereinigung, Labor usw., mit dem Ziel, Kosten zu sparen und konkurrenzfähig zu bleiben“ (Lieser 1997, S. 333f.).

Diese Heterogenität findet seine Ursache allerdings nicht nur in einem „Ausscheren“ der Einrichtungen und Dienste, sondern auch in einem uneinheitlichen Handeln der Bischöfe, das immer mehr gewissermaßen einen „zerklüfteten Überbau“ über die Landschaft des katholischen Arbeitsrechts abgibt. „Die Reaktion der Bischöfe auf die ... sozio-ökonomischen Herausforderungen sind unsicher, tastend, wenig reflektiert, in der Regel konträr und widersprüchlich“ (Crüwell 2001, S. 47). Dies bedeutet, dass sich in den bischöflichen Entscheidungen ein breites Spektrum von Zielvorstellungen widerspiegelt. „Einerseits gibt es Diözesen, in denen die Einheit des dritten Weges immer mehr ‚aufgeweicht‘ wird: Bischöfe stimmen zu, dass einzelne Einrichtungen (analog zu einem Haustarif) eine Haus-KODA gründen, oder dass so genannte Bereichs-KODAs entstehen. Andererseits gibt es Bischöfe, die bewusst am dritten Weg festhalten und unbedingt dessen Einheitlichkeit aufrechterhalten wollen“ (ebd.).

---

80 „Ob sie Caritas-Träger-Gesellschaft Trier Ct, Deutscher Orden ..., Malteser GmbH, Stiftung Liebenau Service GmbH oder auch nur Caritasverband Bochum heißen, jeder Träger fühlt sich berechtigt, notfalls in unheiliger Allianz mit seiner Mav (Mitarbeitervertretung; *d.V.*) das vom Bischof gesetzte kollektive Arbeitsrecht aufzuweichen, umzugestalten, es teilweise aufzuheben oder sich gar nicht erst daran zu halten. Ein Schweizer Käse ist im Vergleich zum kirchlichen Arbeitsrecht geradezu ein monolithischer Block“ (Becker-Freyseng 1999, S. 62).

#### 4.4 ECKPUNKTE ZUR ARBEITSRECHTS-REFORM DER KIRCHLICHEN VERBÄNDE

Nach den Erläuterungen zu den spezifischen arbeitsrechtlichen Ausgangsbedingungen der beiden kirchlichen Wohlfahrtsverbände und der einleitenden Bemerkungen zum Außendruck, den der „Sozialmarkt“ auch auf die Regelungen zum Arbeitsrecht und auf die Vergütungssysteme ausübt, sollen nun einige Reformbestrebungen innerhalb der beiden großen kirchlichen Verbände nachgezeichnet und bewertet werden. Dabei kann es nicht gelingen, alle vorhandenen Diskurse und Strömungen zu benennen und auf alle diskutierten oder umgesetzten Reformvorschläge in Gänze einzugehen. Die vorstehende knappe Schilderung der Unübersichtlichkeit der Arbeitsrechts-Landschaft in den beiden Verbänden macht eindrücklich deutlich, dass ein solches Unterfangen zum Scheitern verurteilt wäre. Aus diesem Grund werden in den folgenden Ausführungen nur einige zentrale Aspekte im Horizont des Arbeitsrechts angesprochen, wobei hauptsächlich auf die Verfahren zur Arbeitsrechtsetzung Bezug genommen wird, da diese einerseits als wesentliche Voraussetzung für die inhaltliche Ausgestaltung von Arbeitsrecht und andererseits als Ausdruck von „Machtverhältnissen“ zu interpretieren sind.

Auch in diesem Kapitel wird versucht, Redundanzen zu vermeiden. Dies hat zur Folge, dass Entwicklungen und Problemkomplexe, die für beide Verbände anzuführen wären, nur einmal ausführlich beschrieben und kommentiert werden. Mit anderen Worten: Einige Ausführungen, die hier im Kontext nur eines Verbandes formuliert werden, haben exemplarischen Charakter und besitzen – evtl. mit leichten Änderungen, die wesentlich auf die geschilderten unterschiedlichen Ausgangslagen der beiden kirchlichen Verbände zurückzuführen sind – ebenso für den anderen Verband Geltung. Auf solche Passagen wird – wie im gesamten Text – durch kurze Hinweise, die sich vornehmlich in den Fußnoten befinden, aufmerksam gemacht. Andererseits hat dies auch zur Folge, dass vereinzelt zur Plausibilisierung einiger Positionen auch geeignete Zitate aus dem „Lager der anderen Konfession“ genutzt werden.

Insgesamt lassen sich viele Diskurse und Diskussionen zu der Reform des Arbeitsrechts in Diakonie und Caritas nicht nur auf die anfänglich beschriebenen Veränderungen der politischen, finanziellen und recht-

lichen Rahmenbedingungen zurückführen. Hilfreich zum Verständnis und zur Interpretation der augenblicklich vorhandenen Palette der Bestrebungen, Vorschläge, Modelle und Äußerungen ist ein Blick auf die verschiedenen Ebenen der Konfliktlinien, die – gewissermaßen als Scharnier zwischen den geänderten äußeren Rahmenbedingungen und den konkreten Entwicklungen im Zusammenhang des Arbeitsrechts – die innerverbandlichen Diskussionen vorantreiben und ihnen Richtung geben. Dabei lassen sich in einer analytischen Perspektive eine Fülle von Konfliktlinien unterscheiden – je nachdem, welche „Parteien“ bzw. Institutionen oder Gruppierungen sich gegenüberstehen. So lassen sich in grundsätzlicher Weise heute beispielsweise folgende Konfliktlinien differenzieren: Zu nennen sind etwa Interessengegensätze zwischen ...

- den Verbänden in Ost- und Westdeutschland, deren Ressourcen sich unterschiedlich ausgestalten;
- (eher großen) professionalisierten, finanziell abgesicherten und (eher kleinen) subventionierten Einrichtungen;
- traditionellen Verbandsstrukturen und nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben agierenden großen Einrichtungen sowie deren Zusammenschlüssen;<sup>81</sup>
- den Spitzenverbänden und den Gewerkschaften;
- den wohlfahrtsverbandlichen Strukturen und den Vertretungen der verfassten Kirchen.<sup>82</sup>

---

81 Auf diese Konfliktlinien wird in detaillierter Form eingegangen. Da die innerverbandlichen Diskussion über die Verbandszeitschrift der Caritas öffentlich und nachvollziehbar gemacht worden sind, wird dieser Themenkomplex insbesondere für den DCV beschrieben und analysiert. Gleichwohl sind auch bei der Diakonie gleichgelagerte Diskurse auszumachen – insbesondere im Zusammenhang des Verbandes diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD), auf den und auf dessen Anliegen bzw. Positionen an einigen Stellen in den Ausführungen zur Diakonie eingegangen wird.

82 Auf dieses latent vorhandene und strukturell verankerte Spannungsfeld soll allerdings in den nächsten Kapiteln nicht näher eingegangen werden. Diakonie hat sich in diesem Kontext mit verschiedenen Anspruchsgruppen auseinanderzusetzen und findet sich in verschiedenen Rollen wieder – einerseits als Finanzempfänger sozialstaatlicher Institutionen bzw. Ko-

Diese angedeuteten durchgängigen Interessengegensätze und weitere Konfliktlinien – etwa innerhalb der Dienstnehmer oder Dienstgeberseite – prägen die Reformbestrebungen der beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände, die in den folgenden Kapiteln dargestellt werden. Dabei wird zuerst auf die Diakonie eingegangen und anschließend auf die Caritas.

Da im weiteren Verlauf dieses Kapitels die angesprochenen Konfliktlinien, die sich aus der unterschiedlichen Finanzsituation in Ost- und Westdeutschland ergeben, nicht mehr im Detail behandelt werden, soll an dieser Stelle kurz auf diese Differenzen Bezug genommen werden. Zur Plausibilisierung werden hier die durchschnittlichen Pflegesätze (aus dem Jahr 1999) der vollstationären Pflege herangezogen (vgl. Tab. 7). Auf der Grundlage von Daten des Bundesverbands der AOK zeigen sich in diesem Arbeitsfeld deutliche Unterschiede in allen drei Pflegestufen. Aus der Perspektive der Einrichtungen in den neuen Bundesländern ergibt sich, dass die Einrichtungen in Westdeutschland im Jahr 1999 durchweg über 20% mehr für die Pflegedienstleistungen erhalten haben – bei den Pflegestufen 1 und 2 beträgt die Differenz sogar über 25%. Auch auf der Grundlage der alternativen Berechnungsbasis (Pflegesätze in den alten Bundesländern = 100%) weisen die ermittelten Prozentwerte (von 17,2% bis 20,4%) einen erheblichen Abstand hinsichtlich der finanziellen Ressourcen aus.

---

stenträger und andererseits als „Wesens- und Lebensäußerung der Kirche“ (vgl. dazu Artikel 15 der Grundordnung der EKD). Insofern tauchen im Verhältnis zwischen Diakonie und verfasster Kirche grundsätzlich immer wieder Konfliktsituationen auf. So stellt etwa Degen (1994, S. 5ff.) – auch mit Blick auf die Geschichte dieses Verhältnisses – fest: „Die Annäherung der gesamten Wohlfahrtsarbeit in der Trägerschaft der Inneren Mission an die Kirche vollzog sich mithin nicht aus theologischer Einsicht, sondern unter einem ganz erheblichen Druck.... Aus innerkirchlicher Sicht ist die Annäherung zwischen Kirche und Diakonie durchaus als eine ‚Verkirchlichung der Diakonie‘ zu verstehen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass alle diakonische Arbeit in eine ‚Doppelloyalität‘ zwischen Kirche und dem, was ich hier generell ‚den Sozialstaat‘ nenne, gestellt ist.“



Tab. 7: Pflegesätze der vollstationären Pflege in den alten und neuen Bundesländern (nach Pflegestufe; Stand 1999)

	Durchschnittlicher monatl. Pflegesatz ...		
	der Stufe I (in Euro)	der Stufe II (in Euro)	der Stufe III (in Euro)
Alte Bundesländer	1.110	1.472	1.911
Neue Bundesländer	884	1.174	1.581
Differenz in Euro	226	298	329
Differenz in % (Ausgangswert: alte Länder)	20,4	20,3	17,2
Differenz in % (Ausgangswert: neue Länder)	25,6	25,4	20,8

Quelle: Igl u.a. (2002); (AOK Bundesverband 1999); eigene Berechnungen

#### 4.4.1 Aspekte der Reformbestrebungen innerhalb der Diakonie

„Die Arbeitsrechtlichen Kommissionen und damit immer auch die kircheneigene Regelung der Arbeitsverhältnisse (Dritter Weg) befinden sich in einer Krise“ (Diakonisches Werk der EKD 1996, S. 4). Diese deutliche grundsätzliche Aussage wurde im Rechenschaftsbericht des DW 1995 getroffen, und sie deutet an, wie sehr die traditionellen arbeitsrechtlichen Regelungen unter Reformdruck stehen, da mit den neuartigen Finanzierungs- und Wettbewerbsbedingungen die Strukturprinzipien des vorhandenen Arbeitsrecht-Systems und des Systems der Finanzierung auseinander driften. Die Wahrnehmung der sich vergrößernden Differenz führt auch in Fragen des Arbeitsrechts zu einem Diktat der Finanzierung, d.h. von außen, von Seiten der Kostenträger und des Gesetzgebers wird der faktische Gestaltungsspielraum aller Parteien in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen erheblich eingengt. Pointiert formuliert: „Die scheinbare Freiheit, individuelles Arbeitsrecht zu gestalten, gerät in Anbetracht der extern bedingten Finanznöte zu einer Illusion“ (Heinrich 2000a, S. 31).

Das weitreichende Entsprechungsverhältnis der diakoniespezifischen Regelungen des Arbeitsrechts zu denen des öffentlichen Dienstes wird dafür verantwortlich gemacht, dass die Schwächen und strukturellen Defizite des BAT auch in den eigenen Bereich importiert wurden (vgl.

u.a. Baumbach 2000a).<sup>83</sup> Daher ist auch hier auf der Arbeitgeber- bzw. Dienstgeberseite ein genereller Trend festzustellen, sich von der BAT-Orientierung bzw. von den Anpassungen an die Tarifwerke des öffentlichen Dienstes zu lösen. Diesem Trend wird in einer eher unspektakulären Weise und in einer inkrementellen Manier im Bereich der Diakonie vielfach bereits entsprochen – entweder durch Öffnungsklauseln, durch zeitlich verzögerte sowie modifizierte Anpassungen oder durch die Schaffung von „Haustarifen“, die vor allem in ostdeutschen Einrichtungen abgeschlossen werden.<sup>84</sup> Neben den „individuellen“ Anpassungsstrategien der Einrichtungen an die betriebswirtschaftlich formulierten Bedingungen des „Sozialmarktes“ stoßen vor allem die durch die Arbeitsrechtskommissionen vorgenommenen Veränderungen auf heftige Kritik der Arbeitnehmerseite. Im Zentrum der Kritik stehen dabei etwa die folgenden drei Beschlüsse der letzten Jahre (vgl. Schleitzer 2000)<sup>85</sup>:

- Niedriglohngruppen im Hauswirtschaftsbereich, nach denen die Löhne der fast ausschließlich mit Frauen besetzten Arbeitsplätze

83 Nach der Darstellung der heterogenen arbeitsrechtlichen Situation innerhalb des Diakonischen Werkes der EKD ist es offensichtlich, dass eine Beschäftigung mit den Reformbestrebungen unmöglich alle Facetten, die auf unterschiedlichen Ausgangsbedingungen beruhen, ins Blickfeld rücken kann. Insofern ergeben sich die folgenden Ausführungen aus der Einnahme einer besonderen Perspektive: Beobachtet werden hauptsächlich die Reformansätze und Diskussionen, die sich auf die (bundes-)zentralen Regelungen des Diakonischen Werkes beziehen. Dementsprechend spielen die Entwicklungen auf der Ebene der Landesverbände bzw. der Landeskirchen, ebenso wie die Reformen des BAT-KF in den folgenden Kapiteln so gut wie keine Rolle.

84 Diese Veränderungen deuten für Heinrich (2000a, S. 32) darauf hin, dass es im Raum der Kirchen und ihrer Wohlfahrtsverbände gelingt, „die Arbeitnehmer so unter Druck zu setzen in den Arbeitsrechtlichen Kommissionen und in den Betrieben, dass es zu erheblichen Einbrüchen gekommen ist: Gehaltskürzungen bis zu 30% (W-Eingruppierungen in den AVR-Diakonie des DW der EKD), Kürzungen/Streichungen beim 13. Gehalt, beim Urlaubsgeld, bei den Zulagen, um nur einiges zu nennen.“

85 Eine ausführliche Darstellung und Kommentierung der vom BAT abweichenden Beschlüsse zum AVR der Diakonie in der Zeit von 1998 bis Mitte 2000 findet sich bei Güttner-Mayer (2000).

erheblich (teilweise bis zu 30%) abgesenkt wurden und die neue Einstiegsvergütung auf 2.400 DM (entspricht 1.227 Euro) festgelegt wurde.

- Eine Notlagenvereinbarung, die bei dem Vorliegen einer wirtschaftlichen Notlage den Abschluss von Dienstvereinbarungen mit den Mitarbeitervertretungen auf betrieblicher Ebene und dabei eine Absenkung der Entgelte bis zu 10% vorsieht.
- Die Option von Arbeitszeitkonten, die eine Anhäufung von bis zu 40 „Plusstunden“ im Monat ermöglichen, ohne dass ein Überstundenzuschlag gezahlt werden muss und ohne dass Ansprüche auf Freizeitausgleich explizit festgelegt wurden.

Insbesondere die Einführung der sogenannten W-Gruppen in die Arbeitsvertragsrichtlinien der Diakonie hat zu erheblichen Veränderungen geführt. Zum September 1998 wurden in den Arbeitsvertragsrichtlinien des Diakonischen Werkes die sogenannten „W-Gruppen“ („W“ steht für „Wirtschaftsgruppen“) für die MitarbeiterInnen in den unteren Lohnbereichen eingeführt. Diese sehen etwa bei Arbeitskräften im Reinigungsdienst, in der Hauswirtschaft, den Küchen oder den Transportdiensten deutlich verringerte Arbeitsentgelte vor (vgl. Tab. 8). Diese neuen Regelungen gelten für neu eingestellte ArbeitnehmerInnen sofort, bei bestehenden Arbeitsverhältnissen ist eine „aufzehrende Besitzstandswahrung“ vorgesehen, d.h. die Differenz zwischen dem alten und dem neuen Zustand wird abgeschmolzen. Neben diesen Veränderungen bezüglich der Vergütung sind gleichfalls neue – aus Arbeitnehmersicht verschlechterte – Regelungen zum Bewährungsaufstieg eingeführt worden (vgl. u.a. Güttner-Mayer 2000, S. 36; Kühling o.J., S. 22f.; Schleitzer 2000).

Tab. 8: Vergütungsdifferenzen nach Einführung der „W-Gruppen“ im AVR des Diakonischen Werks (Beispiele: Stand 1998)

Tätigkeit (Beispiele)	Gruppierungsbeispiele	Monatliche Differenz (1998, in DM)	Monatliche Differenz (1998, in Euro)	Differenz (in %)
Reinigungskraft	Anfangsvergütung	-564,70	-288,73	-20,4
	Endstufe	-969,25	-495,57	-29,3
Angelernte Mitarb. (hier: Reinigungskraft in OPs)	Anfangsvergütung	-354,75	-181,38	-12,2
	Endstufe	-783,51	-400,60	-22,6

Quelle: Kühling (o.J., S. 22f.)

Diese Veränderungen sind durch einen Perspektivenwechsel begründet. Nicht mehr die Orientierung am BAT steht im Vordergrund neuer Entwicklungen, sondern der Blick auf die Tarife außerhalb des BATs, die für vergleichbare Tätigkeiten in potenziellen Konkurrenzunternehmen Geltung besitzen. Einerseits werden mit zunehmendem finanziellem Druck durch die Kostenträger und vermehrten Wettbewerbssituationen die tariflichen Grundlagen für die Personalkosten der möglichen und tatsächlichen Wettbewerber interessant und als Norm für die Anpassung der eigenen Vergütungssysteme angesehen. Andererseits wird die Option der Ausgliederung bzw. des „outsourcing“ unter betriebswirtschaftlicher Perspektive diskutiert (vgl. u.a. Feulner 2001; Schaeffer 1998).

Insofern ist die Einführung der „W-Gruppen“ – als Symbol für die Abgrenzung vom BAT – durchaus auch als Versuch zu werten, bestimmte „hausarbeitsnahe“ Tätigkeitsprofile bzw. Mitarbeitergruppen unter dem Dach des kirchlichen Wohlfahrtsverbands zu belassen. Die finanzielle Schlechterstellung dieser Mitarbeitergruppen scheint in diesem Zusammenhang aus Verbands- und Einrichtungsperspektive

ein alternativloser Weg zu sein.<sup>86</sup> Rückblickend auf die richtungsweisende Einführung der „W-Gruppen“ formuliert beispielsweise Adamek (2002, S. 26), die Leiterin der Abteilung Recht im DW der EKD: „Die Diakonie hatte sich dazu entschlossen, den allgemeinen Bezahlungsregelungen im weltlichen Bereich zu folgen, weil sie beobachten konnte, dass diese Tätigkeiten ansonsten „outgesourct“ worden wären, weil sie durch gewerbliche Firmen für die Einrichtungen kostengünstiger als mit eigenem Personal durchgeführt werden.“ Es stellt sich hier die Frage, ob durch die Realisierung dieser Anpassungsstrategie das ohnehin bestehende Faktum der Diskriminierung von Frauen<sup>87</sup> nicht um eine weitere Dimension bereichert worden ist. Die Einführung der „W-Gruppen“ in die AVR der Diakonie scheint allerdings nicht mit dem europäischen Recht – insbesondere mit dem Gebot der Nichtdiskriminierung, formuliert im Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – im Widerspruch zu stehen. Die Behauptung, dass diese Regelungen wegen der faktisch hauptbetroffenen Frauen eine mittelbare Diskriminierung darstellen, ist „im Ergebnis wohl abzulehnen, solange sich diese W-Lohngruppen von den anderen Lohngruppen nach ihren tariflichen Tätigkeitsbeschreibungen und nach ihrem Marktwert eindeutig unterscheiden lassen und damit nicht als ‚gleich oder gleichwertig‘ einzustufen sind“ (Reichold 2001, S. 26).

Eine Klage in der Nachfolge der Einkommenseinbußen durch die Einführung der W-Gruppen, die durch die Revision der Klägerin am Bundesarbeitsgericht verhandelt wurde, blieb vor dem Sechsten Senat erfolglos. Ebenso wie die Vorinstanzen wurde unter Verweis auf die

---

86 Ein Effekt dieser Abkopplung vom BAT ist, dass „die AVR-Diakonie ... je nach Einrichtung/Dienststelle zwischen ein und sieben Prozent gegenüber dem BAT-Niveau in den Personalkosten niedriger“ ausfällt (Güttner-Mayer 2000, S. 36).

87 Die bestehenden Schutzrechte zu Gunsten von Frauen – etwa der Kündigungsschutz während der Schwangerschaft oder Schonzeiten bzw. Beschäftigungsverbote während der Mutterschutzzeiten – werden auch innerhalb der Diakonie als Kostenbelastungen betrachtet und führen zu Diskriminierungen: „Diese gesetzlichen Regelungen führen zur Abwehrhaltung auch diakonischer Arbeitgeber gegenüber Einstellungen von Frauen“ (Adamek 2002, S. 23).

Arbeitsplatz erhaltende Funktion dieser neuen Eingruppierungsvorschriften entschieden, dass die Änderung der Vergütung der Klägerin, die als Stationshilfe in einem Krankenhaus des Diakonischen Werkes beschäftigt ist, nicht als „offenbar unbillig im Sinne des § 319 Abs. 1 BGB“ zu gelten hat (vgl. Pressemitteilung 72/2001 des Bundesarbeitsgerichts).<sup>88</sup>

*a) Positionen und Interessen*

Das Problem, wie der Krise der kircheneigenen Regelung der Arbeitsverhältnisse prinzipiell und langfristig zu begegnen sei, wird nicht nur von den beiden beteiligten Akteursgruppen – der Dienstgeber und der MitarbeiterInnen – unterschiedlich angegangen. Ein zentraler Dissens der verschiedenen Vorstellungen gründet, neben den Themenkomplexen zur Ausgestaltung des materiellen Arbeitsrechts, vor allem in der Frage, welche Rolle das aktuelle kirchenspezifische Modell der Arbeitsrechtfindung zukünftig ausfüllen soll. Mit anderen Worten: Es ist strittig, inwieweit die traditionellen Prinzipien und Verfahren der Rechtsetzung, die Ausfluss der kirchlichen Selbstbestimmung sind und diese gleichzeitig begründen, erhalten oder ersetzt werden sollen.<sup>89</sup> So werden von verschiedenen Akteuren in diesem Punkt unterschiedliche Positionen vertreten:

- Für die Gewerkschaften gilt nach wie vor der Abschluss von Tarifverträgen im kirchlichen Bereich als Ziel (vgl. Hocke/Jonas

---

88 In dieser Pressemitteilung des Bundesarbeitsgerichts in Erfurt (zum Urteil vom 15. November 2001, 6 AZR 88/01) wird weiterhin – mit Blick auf die grundsätzliche Legitimation der Arbeitsrechtlichen Kommission – festgestellt: „Durch die arbeitsvertragliche Inbezugnahme der AVR in der jeweiligen Fassung hat sich die Klägerin dem Bestimmungsrecht der Arbeitsrechtlichen Kommission über den jeweiligen Inhalt der AVR unterworfen. Auch paritätisch zusammengesetzte, unabhängige Kommissionen können bestimmungsberechtigte ‚Dritte‘ in Sinne von § 317 Abs. 1 BGB sein.“

89 Mit der Schwierigkeit, die eigenen Dienstleistungen ausreichend zu (re-)finanzieren, „ist erstmals eine Situation gegeben, in der die Verhandlungskompetenz der Arbeitsrechtlichen Kommissionen selbst und damit auch die Frage nach Verhandlungsgleichgewicht gestellt werden muss“ (Adamek 2000, S. 14).

1998). Heute ist das Konstrukt der Lebens- und Dienstgemeinschaft aus ihrer Sicht nicht mehr als Hinderungsgrund für dieses Vorhaben anzusehen. Sie sind bereit, „im Rahmen kirchengemäßer Tarifverträge Arbeitskämpfe auf vertraglicher Grundlage auszuschließen“ (Busch 1998, S. 10). Darüber hinaus akzeptieren die Gewerkschaften ein besonderes Schlichtungsverfahren, das den Einigungsdruck in Verhandlungen bzw. in Schlichtungen erhöht und eine Notlagenregelung in den Fällen, in denen besondere Veränderungen der Einnahmensituation auftreten (vgl. Busch 2000c). Das stark auf Privatautonomie basierende Selbstverständnis der Gewerkschaften blockiert prinzipiell ihre aktive Mitwirkung in den vorhandenen Verfahren, die auf dem Boden eines Kirchengesetzes entstanden sind (vgl. Broockmann 1996); dennoch sehen sich auch die Gewerkschaften unter Zugzwang. Sie befinden sich in einem Suchprozess nach Positionen und Verfahren, die vor dem Hintergrund des gravierenden Strukturwandels im Sozialsektor die Erprobung neuer Formen der gewerkschaftlichen Mitwirkung zulassen. „Es kann nicht sein, dass die Arbeitgeberseite einseitig neue Strukturen ... verordnet und die Gewerkschaften darauf keine Antwort wissen“ (Hocke/Eibeck 2000, S. 24).

- Auch für einige VertreterInnen der Arbeitnehmerseite ist der „Dritte Weg“ ein mit erheblichen Konstruktionsmängeln behafteter Weg, der weder die aktuellen noch die zukünftigen Herausforderungen zu meistern vermag. Der zentrale Kritikpunkt spiegelt sich beispielhaft in dem folgenden Zitat eines Vorstandsmitglieds der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mitarbeitervertretungen (des DCVs): Der Dritte Weg „war und ist ein idealistisches Konstrukt, das in Krisenzeiten nicht halten kann, was es in Friedenszeiten verspricht, ein Instrument, das zu eigenständiger Konfliktbewältigung in Tarifauseinandersetzungen nicht gedacht und schon gar nicht geeignet ist“ (Becker-Freyseng 1999, S. 65). Soll sich der „Dritte Weg“ in Zukunft dennoch zu einem tragfähigen Modell entwickeln, dann sind etliche Modifikationen vorzunehmen, die die notwendige Akzeptanz sowohl auf Dienstgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite schaffen (vgl. Heinrich 2000a).
- Daneben werden andererseits von Arbeitnehmer-VertreterInnen die Grundlagen des „Dritten Wegs“ in einer Form kritisiert und in

Frage gestellt, so dass sie – gemeinsam mit den Gewerkschaften – eine Ablösung dieses Verfahrens zugunsten eines „Flächentarifs für die soziale Arbeit“ fordern; vor allem, um den Beschäftigten eine bessere Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen.

- Für einige VertreterInnen der diakonischen Dienstgeber stellen das vorhandene Modell des „Dritten Weges“ und seine konstitutiven Gestaltungsprinzipien durchaus einen zukunftsweisenden Weg dar. Es wird allerdings vorgeschlagen, diese Prinzipien in einer konsequenteren und diakonietypischeren Weise als bisher zu verwirklichen.<sup>90</sup> Dies könnte etwa bedeuten, dass eine Veränderung der Vertragssysteme in Richtung einer Diversifizierung angestrebt wird. So wird etwa – auch auf der Katholischen Seite – formuliert: „Zukunftsträchtig scheint mir ... die Weiterentwicklung der Tarife in mehrere Sparten für einzelne diakonische Bereiche, etwa für die Krankenhäuser, die stationäre Arbeit, den ambulanten Bereich sowie die Verwaltung“ (Feldhoff 2001a, S. 4).
- Andere Vertreter der Dienstgeberseite plädieren – mit Blick auf den konzeptionell bundesweit anzuwendenden AVR der Diakonie – für eine weitere Regionalisierung bzw. Öffnung im Arbeitsrecht, d.h. sie favorisieren eine Kompetenzverlagerung auf Gremien unterhalb der Bundesebene bzw. auf die Betriebsebene. „Hauptsächliches Motiv für diese Abkehr von der Bundesebene ist die Skepsis gegenüber nicht steuerbaren Entscheidungen und somit der Wunsch, die Entscheidungen in der Region zu treffen“ (Fey 1998, S. 22).<sup>91</sup> Mit anderen Worten: Es geht – vor allem für große Dienstgeber-Einrichtungen – darum, sich eigene Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des Arbeitsrechts zu sichern, indem die

---

90 „Der Dritte Weg hat von seiner Idee, Tarifrecht selbst zu gestalten, bisher kaum etwas umgesetzt.... Die veränderte Situation bietet die Chance, inhaltlich eigene diakonietypische Entscheidungen herbeizuführen“ (Seifert 1998, S. 31).

91 So wird von diakonischen Dienstgeberverbänden eine Aufgabenteilung zwischen den Arbeitsrechtskommissionen auf Bundesebene, die für Richtlinien mit Rahmencharakter zuständig wären, und regionalen arbeitsrechtlichen Kommissionen vorgeschlagen, bei denen die Ausgestaltung von Öffnungsklauseln und/oder Korridoren im Vordergrund stehen soll (vgl. EREV 1998).



Funktion der Beschlüsse auf Bundesebene in dem Sinn festgestellt wird, dass sie als Entscheidungen mit Rahmencharakter verstanden werden (vgl. Arbeitsgemeinschaft diakonischer Dienstgeberverbände in Deutschland/Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland 1999).<sup>92</sup> Dieser Forderung ist mittlerweile mit einer neuen Zusammensetzung der ARK nachgekommen worden.

Diese – hier knapp und weder vollständig noch sehr detailliert dargestellten – unterschiedlichen Positionen zu dem Zukunftsprogramm „Reform des Arbeitsrechts“ blockieren notwendige Prozesse der Entscheidungsfindung, deren Zustandekommen im Rahmen der AVR Konsens voraussetzt. Besonders die Interessen der Führungsebenen von Einrichtungen, die eine Begutachtung jedes Entscheidungsvorschlags auf seine Kostenrelevanz hin nahe legen, und die der MitarbeiterInnen, die eine Strategie der Besitzstandswahrung favorisieren, stehen sich in diesem Zusammenhang z.T. konträr gegenüber. Die Fragen, inwieweit die grundlegenden Veränderungen zu den Finanzierungsbedingungen und zu der Marktsituation der Wohlfahrtsverbände auf die Entgelte und die Rechte der MitarbeiterInnen durchschlagen oder welche MitarbeiterInnengruppen mit besonderen Gehaltseinbußen zu rechnen haben, sind noch nicht abschließend beantwortet.

---

92 Im Verlauf der 1990er-Jahre wurde zunehmend die Rolle der Einrichtungen bzw. deren Dienstgebervertreter innerhalb der gliedkirchlichen Diakonischen Werke thematisiert. Aus der Perspektive der größeren und mittleren diakonischen Träger wuchs die Unzufriedenheit bezüglich der „Machtverteilung“ innerhalb der entscheidenden Gremien: „Bei Abstimmungen unter den Mitgliedern wurde oftmals eine Gewichtung der wirtschaftlichen Bedeutung vermisst, so dass die größeren Träger ihre Interessen gegenüber der Vielzahl kleiner diakonischer Einheiten nicht angemessen berücksichtigt fanden“ (Steinbächer 1999, S. 53). Entsprechend formulierten die Vertreter der mitarbeiterstärksten Einrichtungen im Juli 1996 in der sogenannten „Kasseler Erklärung“ ein neues Verfahren für die Zusammensetzung der ARKs. Dort heißt es: Die Arbeitsgemeinschaft diakonischer Unternehmen in Deutschland (die Vorläuferorganisation des Verbands diakonischer Dienstgeber in Deutschland – VdDD) „hält es ... für erforderlich, den Modus der Entsendung in die Kommissionen ‚Arbeitsrecht Diakonie‘ auch auf Arbeitgeberseite so zu verändern, dass künftig nur noch Unternehmensvertreter – und nicht mehr Verbandsfunktionäre – die Interessen der diakonischen Arbeitgeber wahrnehmen“.

Allerdings scheint festzustehen, dass sich insgesamt Grundlegendes ändern muss – sowohl mit Blick auf die Systeme der Mitbestimmung als auch bezüglich Vergütungsstrukturen und Unternehmenskultur.<sup>93</sup>

*b) Reformvorschläge und -ansätze*

Seit etwa Mitte der 1990er-Jahre sind verstärkt mehrere Anläufe zu beobachten, an die Stelle der bestehenden Verfahren und Regelungen neue, den veränderten Rahmenbedingungen angemessenere treten zu lassen. Einige dieser Reformvorschläge und -ansätze sollen im Folgenden kurz skizziert werden. Dabei geht es weniger um eine detaillierte Darstellung von – zum Teil überholten und längst nicht mehr aktuellen – Alternativmodellen, sondern vielmehr darum, die „Suchbewegungen“ der letzten 10 Jahre innerhalb des Diakonischen Werkes in groben Zügen nachzuzeichnen. Diese Betrachtungsweise, in der sowohl Sackgassen, symbolische Gesten als auch Grundsatzentscheidungen in Hinblick auf Verfahren der Arbeitsrechtsfindung aufgezeigt werden, verdeutlicht den strukturellen Rahmen und die grundsätzlichen Machtverhältnisse, innerhalb derer sich die Reformen bzw. Reformvorschläge zu bewähren haben. Auf diese Weise zeigt sich ein „Schlingerkurs“ der Diakonie, der einerseits der Einsicht folgt, dass sich etwas verändern muss, und andererseits der Absicht geschuldet ist, sich nicht allzu weit vom Status Quo zu entfernen. Mit anderen Worten: Die folgenden Punkte können als Symptome einer Suchbewegung der Diakonie gelesen werden, die nach vielen Richtungen

---

93 So wird von dem Vorstandsvorsitzenden der Ev. Stiftung Alsterdorf festgestellt: „Die gegenwärtig in der Diakonie und der Caritas angewandten Tarifsysteme sind zu teuer. Ihnen fehlen darüber hinaus die Flexibilität und der Leistungsanreiz. Vielfach hat sich auch eine Öffentliche-Dienst-Mentalität entwickelt, die das 11. Gebot erfunden hat: ‚Du sollst mir den Besitzstand wahren‘. Dabei wäre ein grundsätzlicher Kulturwandel vonnöten, nämlich unternehmerisches Denken auf allen Ebenen“ (Baumbach 2000a, S. 8). An anderer Stelle wird angemerkt: „Solange sich in den herkömmlichen Unternehmens-, Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- und vor allem Bewusstseinsstrukturen der diakonischen Leistungsanbieter nicht Entscheidendes verändert, werden sich diese Unternehmen gegenüber privatwirtschaftlich orientierten Unternehmen am Markt auf Dauer nicht behaupten können“ (Baumbach 2000b, S. 22).

ausgeschlagen ist, an der viele unterschiedliche Interessengruppen beteiligt sind, in der allerdings bislang eher eine „Strategie der kleinen Schritte“ die Veränderungsrichtung und -geschwindigkeit bestimmt hat.

- Im September 1995 bildeten der Rat der EKD und die Gewerkschaften ÖTV und DAG eine gemeinsame Arbeitsgruppe, die sich – vor der Öffentlichkeit verborgen – der Frage der Arbeitsrechtsgestaltung in Kirche und Diakonie widmen sollte und im April 1996 als Vorschlag die „Grundlagenvereinbarung zur Regelung einer kirchengemäßen Tarifpartnerschaft“ und eine Schlichtungs- sowie eine Notlagenvereinbarung vorlegte (vgl. Broockmann 1996). Diese Verhandlungsergebnisse wurden vom Hauptvorstand der ÖTV als Grundlage für zukünftige Tarifverhandlungen gebilligt, allerdings auf der Kirchenkonferenz der EKD im September 1996 diskutiert und als nicht ausreichend abgelehnt.<sup>94</sup>
- Zeitgleich mit der Bildung der Arbeitsgruppe wurde auf Anregung des Präsidenten des Diakonischen Werkes und unter seinem Vorsitz ein so genannter „Runder Tisch“ installiert, dem neben einer Reihe von Dienstgebervertretern auch sachverständige Funktionäre, Gewerkschaftsvertreter (ÖTV und IG Metall) sowie Wirtschaftsfachleute angehörten. Nach drei Sitzungen wurde ein Grundlagenpapier erarbeitet, das der Diakonische Rat im Juli 1996 als zukunftsweisend bezeichnete. Das Arbeitsergebnis des „Runden Tisches“ spricht sich – orientiert an der Kritik am BAT – für eine Flexibilisierung der Regelungssysteme und der Arbeitszeitgestaltung sowie für eine Vereinfachung und Modernisierung des Vergütungssystems aus.
- Die Zusammensetzung der Arbeitsrechtlichen Kommission (ARK) des Diakonischen Werkes wurde mehrfach verändert: Durch die Vereinigung der diakonischen Werke in West- und Ostdeutschland

---

94 „Indem die Verhandlungsergebnisse, an denen sowohl seitens der EKD und der Diakonie, als auch des ÖTV-Hauptvorstands und der DAG namhafte Vertreter mitgewirkt hatten, kirchlicherseits als defizitär abgetan wurden, ist der Versuch einer Verständigung zwischen verfasster Kirche, Diakonie und Gewerkschaften über eine kirchengemäße Form des ‚Zweiten Weges‘ vorläufig gescheitert“ (Steinbächer 1999, S. 45).

und durch den nachfolgenden Beschluss der Diakonischen Konferenz zur Bildung einer einheitlichen – stark vergrößerten – Arbeitsrechtlichen Kommission, in die jedes der 24 gliedkirchlichen diakonischen Werke je einen Vertreter der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite entsenden konnte, ergab sich eine weitgehende Lähmung dieses Gremiums (vgl. Steinbächer 1999, S. 47ff.). Um diesem Zustand entgegenzutreten, wurde von der Diakonischen Konferenz im Oktober 1996 eine neue Ordnung für die ARK beschlossen, die u.a. eine Verringerung der Vertreter auf 20 Personen vorsah.<sup>95</sup> Diese Regelung konnte nicht umgesetzt werden, da die Mitarbeitervertretungen eine Entsendung ihrer Repräsentanten verweigerten und sich damit die vorgesehene, neue ARK nicht konstituieren konnte (vgl. Adamek 1997). Auf einer außerordentlichen Sitzung der Diakonischen Konferenz im Juni 1997 wurde eine neue Ordnung für die ARK verabschiedet, die mit Beginn des Jahres 1998 bis zum Ende des Jahres 2000 Gültigkeit behalten sollte. Diese Regelung bestimmt, dass die Dienstgeberseite jeweils zur Hälfte von Diakonischen Werken und Dienstgeberverbänden besetzt wird, während für die Dienstnehmerseite ausschließlich das Verbandsprinzip wirksam ist.<sup>96</sup>

- 
- 95 Nach dieser Ordnung sollten insgesamt zehn DienstgebervertreterInnen einer gleichen Anzahl von DienstnehmervertreterInnen gegenüberstehen, wobei fünf DienstgeberInnen nach einem näher zu bestimmenden Verfahren aus den Diakonischen Werken bestimmt und fünf Mitglieder von den Arbeitsgemeinschaften der MitarbeiterInnenvertretungen entsendet werden sollten. Die andere Hälfte der VerhandlungspartnerInnen sollte durch VertreterInnen von Vereinigungen bzw. Verbänden gestellt werden. Steinbächer (1999, S. 51) kritisiert diese erstmalige Entsendeberechtigung von Vereinen und Verbänden. Nach seiner Auffassung sind die ARKs unter Berücksichtigung des Verbandsprinzips und der Legitimationsgrundlagen als Organe von Mitgliedern zu betrachten. Daraus folgt: „Der Übergang zur direkten Entsendung durch autonome Verbände und Vereinigungen ... ist meines Erachtens unzulässig.“
- 96 Zur Kommentierung dieser Entwicklungen aus dem Blickwinkel der Mitarbeitervertretungen vgl. u.a. Schleitzer (1998). Hinter diesen Beschlüssen der Diakonischen Konferenz wird auch ein schwelender Konflikt zwischen Verbandsfunktionären des Diakonischen Werkes und Arbeitgeberfunktionären gesehen, der in der Konsequenz zu einer grundsätzlichen

- Auf der außerordentlichen Sitzung der Diakonischen Konferenz 1997 ist eine weitere Arbeitsgruppe zum Thema Arbeitsrecht eingesetzt worden. Der Diakonische Rat, der Rechts- und Wirtschaftsausschuss, gliedkirchliche Diakonische Werke, Gewerkschaften, Dienstgeberverbände und Zusammenschlüsse von Mitarbeitervertretungen wurden gebeten, Vorschläge für das Arbeitsrechtsetzungsverfahren zu machen und Perspektiven für eine Reform des materiellen Arbeitsrechts zu entwickeln. Diese Vorschläge wurden nach einer einjährigen Beratungszeit im Oktober 1998 präsentiert und allen am Verfahren und an den arbeitsrechtlichen Inhalten Beteiligten zur Stellungnahme übergeben.<sup>97</sup> Nach Sichtung der Kommentare hat der Diakonische Rat im September 1999 festgestellt, dass die Mehrheit der eingegangenen Voten die Fortsetzung des Dritten Weges empfehlen und es der Arbeitsgruppe nicht gelungen sei, einen überzeugenden Kompromiss zwischen den Befürwortern des Zweiten und des Dritten Weges zu finden. Zuvor hatte die Kirchenkonferenz einen (einstimmig gefassten) gleichfalls ablehnenden Beschluss zu den Vorschlägen verabschiedet.
- Nach dieser erneuten Ablehnung eines Arbeitsgruppenergebnisses durch Organe des Diakonischen Werkes und der verfassten Kirche wurde durch die Diakonische Konferenz im Oktober 1999 beschlossen, an der Arbeitsrechtsetzung im „Dritten Weg“ festzuhalten und der Rechts- und Wirtschaftsausschuss beauftragt, im

---

Neuorientierung führt. „Mit ihren Doppelbeschlüssen zur Novellierung der Ordnung für die ARK hat sich die Diakonische Konferenz vom Dritten Weg verabschiedet und strebt nun mehr oder weniger unverhohlen den Ersten Weg unter Führung der Diakonischen Werke an. Der Diakonischen Konferenz geht es dabei nicht um die Lösung der Probleme in den Einrichtungen, sondern darum, ihren Einfluß zu sichern“ (ebd., S. 104). Dahinter steht die Vermutung, dass der Zusammenschluß der Einrichtungen zu Arbeitgeberverbänden und die sich daraus ergebende Möglichkeit, mit Gewerkschaften Tarifverträge abzuschließen, den Einfluss und die Bedeutung der gliedkirchlichen Werke schmälern würden.

97 Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass auch das Verfahren über kirchengemäße Tarifverträge die Besonderheiten und das Selbstverständnis der Kirche und ihrer Diakonie respektieren und berücksichtigen könne.

Jahr 2000 eine unbefristete Ordnung vorzulegen. Diese Aufforderung, die auf dem Bestand der getroffenen Grundsatzentscheidung für die Beibehaltung des „Dritten Wegs“ basiert, wurde in einer Anhörung im Februar 2000 erneut bestätigt, zu der alle zum Thema Arbeitsrecht in der Diakonie sachkundigen bzw. beteiligten Organisationen durch die Arbeitsgruppe eingeladen wurden und ihre jeweiligen Positionen vertreten konnten.<sup>98</sup>

- Nach wiederholten Auseinandersetzungen und Gesprächen mit Vereinigungen der Dienstnehmer- und Dienstgeberseite zu Diskussionsentwürfen zeichnete sich ab, dass kein breit getragener Kompromiss zustande kommen würde. Insbesondere von den Gewerkschaften wurden grundlegende Festlegungen der Dienstgeberseite zur Novellierung der ARK-Ordnung, die sich weiterhin an dem Leitbild des Dritten Weges orientiert, nicht akzeptiert. Dies betrifft einerseits die verbindliche, bindende Schlichtung im Konfliktfall und andererseits die Bedingung, dass alle VertreterInnen der ARK Mitglied einer christlichen Kirche sein müssen (ACK-Klausel).<sup>99</sup> Andere Vereinigungen der Mitarbeiterseite konnten

---

98 Die Einladung zur Anhörung ging an die Diakonischen Werke der Gliedkirchen und der Freikirchen, die Arbeitsrechtlichen Kommissionen, den Verband kirchlicher Mitarbeiter (VkM), die Gewerkschaft Kirche und Diakonie, die Dienstgeberverbände, die Arbeitsgemeinschaften der Mitarbeitervertretungen sowie an die Gewerkschaften ÖTV, GEW, Marburger Bund und DAG. Die Gewerkschaft für Kirche und Diakonie (GKD), die 1993 mit dem Zusammenschluss von MitarbeiterInnen aus Kirche und Diakonie sowie Verbänden kirchlicher MitarbeiterInnen entstanden ist, fordert für das Dienst- und Arbeitsrecht eine grundsätzliche Orientierung an den Regelungen des Öffentlichen Dienstes, von der nur in Einzelfällen abgewichen werden soll. Die GKD, die keine Mitgliedsgewerkschaft im DGB ist, fordert den Abschluss von Tarifverträgen und setzt sich für ein einheitliches Dienst- und Arbeitsrecht bzw. für ein einheitliches Mitarbeitervertretungsrecht für alle MitarbeiterInnen im Bereich von Kirche und Diakonie ein.

99 Die Diakonie betrachtet diese „ACK-Klausel“ nicht als Ausdrucksform einer christlichen bzw. kirchlichen Ideologie, sondern vielmehr als ein Markenzeichen, die für eine gewisse Qualität diakonischer Arbeit bürgt. Diese Klausel „beschreibt eine Bringschuld der Einrichtungsleitungen gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hinsichtlich der diako-

diesen Vorschlägen zustimmen. Im Oktober 2000 wurde von der Diakonischen Konferenz mit Blick auf die zukünftige Ordnung für die Arbeitsrechtliche Kommission eine „Richtungsentscheidung“ getroffen. Wesentlicher Inhalt dieser Entscheidung ist, dass sich die ARK aus den so genannten „Mitwirkungsbereiten“ zusammensetzen soll.<sup>100</sup> Dies bedeutet, dass die (weltlichen) Gewerkschaften weiterhin an der Arbeitsrechtssetzung nicht beteiligt sein werden. Zu den „mitwirkungsbereiten“ Vereinigungen bzw. Zusammenschlüssen der Dienstnehmerseite gehören die Vereinigung kirchlicher Mitarbeiter in Deutschland (VKM-D), die Gewerkschaft für Kirche und Diakonie (GKD), die Vereinigung der Mitarbeiter Nordelbien, die Gewerkschaft für Pflege und die Mitarbeitervertretungen. Es wurde weiterhin beschlossen, dass mit diesen „Mitwirkungsbereiten“ unter Federführung des Recht- und Wirtschaftsausschusses bis zum Frühjahr 2001 eine neue Ordnung erarbeitet werden sollten.

- Im Oktober des Jahres 2000 beauftragte die Diakonische Konferenz den Rechts- und Wirtschaftsausschuss erneut, eine neue Ordnung für die Arbeitsrechtliche Kommission zu erarbeiten. Der Vorschlag des Ausschusses, der einige deutliche Veränderungen vorsah, wurde durch Beschluss der Diakonischen Konferenz im

---

nischen Qualitätsentwicklung und sie konkretisiert zugleich Erwartungen von Hilfesuchenden, in diakonischen Diensten auf Menschen zu treffen, die in Verbindung mit der christlichen Tradition leben oder zumindest bereit sind, den diakonischen Auftrag mit zu tragen“ (Gohde 1999, S. 63).

- 100 Von Seiten der Mitarbeitervertretungen wurde die Arbeit der Arbeitsrechtlichen Kommission, deren damalige Zusammensetzung und insbesondere die Rolle der Arbeitnehmervertretung heftig kritisiert. So schreibt beispielsweise Güttner-Mayer (2000, S. 35 f.): „Im Ergebnis haben wir zurzeit in der Diakonie ein Verfahren, in dem das Ungleichgewicht in der Kommission deutlich wird: Die Arbeitgeberseite entwickelt Absenkungskonzepte und bestimmt die Richtung. Die in der Kommission vertretenen einzelnen und organisatorisch nirgends eingebundenen Mitglieder des Verbands kirchlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ziehen, ein wenig bremsend und abschwächend mit, ohne dem etwas entgegenzusetzen zu können oder zu wollen. Der Dritte Weg der Kirchen und ihrer Diakonie ist damit endgültig zur Farce verkommen.“

Juni 2001 in Kraft gesetzt. „Das Ziel der Neuregelung war es, dass die Kommission künftig die sozialpartnerschaftlichen Strukturen der einzelnen gliedkirchlichen Werke widerspiegelt. Diejenigen Organisationen, die in einem gliedkirchlichen Werk als Sozialpartner auftreten, sollten ihr Werk auch in der Kommission des Diakonischen Werkes der EKD vertreten und sich dabei ihrem jeweiligen Selbstverständnis entsprechend an der Arbeitsrechtssetzung beteiligen können“ (Mußnug 2002, S. 37). Nach der Wahl der Kommissionsmitglieder durch die Delegiertenversammlungen der Dienstgeber- und der Dienstnehmerseite hat sich die nach neuen Prinzipien zusammengesetzte Kommission im Dezember 2001 konstituiert. In dieser ARK sind nun einerseits Delegierte der Gesamtausschüsse und der Arbeitsgemeinschaften der Mitarbeitervertretungen und andererseits Delegierte der Diakonischen Werke sowie der Dienstgeberverbände vertreten.<sup>101</sup>

- Im Dezember 2002 verständigten sich die beiden Seiten der Dienstgeber und der Dienstnehmer in der Arbeitsrechtlichen Kommission auf das gemeinsame Ziel und die Schwerpunkte für eine Reform der Arbeitsvertragsrichtlinien, die zuerst auf die Veränderung des Vergütungssystems gerichtet sein und dabei ein „diakonie-gerechtes“ System entstehen lassen soll. Maßstab für die zu entwickelnden Regelungen „ist dabei außer deren Praktikabili-

---

101 Die Beteiligung der Dienstgeberverbände ist gewissermaßen garantiert. So ist beispielsweise in der Wahlordnung für die Delegiertenversammlung der Dienstgeberseite für den Fall, dass sich die Delegierten nicht auf eine gemeinsame Wahl von VertreterInnen verständigen können, vorgesehen, dass die Mitglieder nach zwei Gruppen gewählt werden. Auf diese Weise gelangen je sechs Personen aus den Reihen der Diakonischen Werke und der Dienstgeberverbände in die ARK. Auch die Besetzung der Dienstnehmerseite in der ARK hat sich gegenüber früheren Amtsperioden deutlich verändert. „Da die Dienstnehmerverbände darauf verzichtet haben, Kandidaten für die ihnen nach der Vorabfrage zustehenden Sitze zu benennen, fand für diese vakant gebliebenen Sitze das ... Nachwahlverfahren unter den Delegierten der Gesamtausschüsse und der Arbeitsgemeinschaften der Mitarbeitervertretungen statt. Die Dienstnehmerseite der neu gewählten Arbeitsrechtlichen Kommission setzt sich somit allein aus Vertretern dieser Gruppierungen zusammen“ (Mussnug 2002, S. 38).



tät und Kostenneutralität die Diskriminierungsfreiheit... Dabei wird sich nicht vermeiden lassen, dass das neue Vergütungssystem – spätestens bei der Ausgestaltung des Bestandsschutzes – Erwartungen enttäuscht und dass die Enttäuschten ihre Vorwürfe laut äußern“ (Mußnug 2003, S. 100f.).

Neben diesen geschilderten Reformvorschlägen und Grundsatzentscheidungen der legitimierten Verbandsgremien sorgt ein konkreter Vorschlag der Dienstgeberseite für Auseinandersetzungen. Bereits seit einiger Zeit wird in dem Kontext der Überlegungen zur zukünftigen Gestaltung von Arbeitsrecht und Vergütungssystem über ein Fachgutachten zu einem neuen Entgeltsystem für diakonische Betriebe kontrovers und heftig diskutiert, das im Auftrag des Verbands diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD) erstellt wurde (vgl. Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland 1999).<sup>102</sup> Der VdDD ist

---

<sup>102</sup> Der Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD) ist als e.V. organisiert und versteht sich als Bundesverband, bei dem Rechtsträger diakonischer Einrichtungen (Vereine, Stiftungen, GmbHs etc.) und regionale Zusammenschlüsse diakonischer Dienstgeber Mitglied werden können. Ziel des Verbandes ist eine grundlegende Erneuerung der Arbeitsvertragsverhältnisse (AVR und BAT-KF) im Bereich der Diakonie, wobei einerseits eine bundeseinheitliche Arbeitsrechtsregelung mit den Optionen von regionalen Öffnungsklauseln und betrieblichen Vereinbarungen angestrebt wird und andererseits am „Dritten Weg“ festgehalten werden soll. Der VdDD ist dem Bundesverband deutscher Arbeitgeber (BDA) beigetreten. Nach Aussagen von Verbandsvertretern waren für diesen Schritt vor allem zwei Gründe ausschlaggebend. Einerseits wollte der Verband Zugang zum Informationsfluss und Teilhabe an der gebündelten Kompetenz des BDA gewinnen; andererseits verfolgte er das Ziel als Mitglied – gewissermaßen von innen heraus – Einfluss auf die sozialpolitischen Stellungnahmen des BDA nehmen zu können. Dieser Beitritt des VdDD ist als symbolischer Akt der Distanzierung vom Dritten Weg und als eine Annäherung an eine – unter arbeitsrechtlicher Perspektive – „fremde Welt“ kritisiert worden. Laut der Satzung des Verbandes ist nicht die Abschaffung des Dritten Weges und auch nicht die Abkehr von diesem kirchenspezifischen System als Verbandsziel benannt, sondern „nur“ dessen „Erneuerung“ (vgl. u.a. Rückert 2002). In § 2 der Satzung (in der Fassung vom 15.5.2002) heißt es wörtlich: „Der Verband tritt für die Einheitlichkeit des Rahmens der Arbeitsrechts- und Vergütungsrege-

ein Zusammenschluss großer Dienstgeber, in deren Einrichtungen nach eigenen Angaben ca. 175.000 Menschen arbeiten.<sup>103</sup> Der Vorschlag zum neuen Entgeltsystem soll einen Paradigmenwechsel einläuten und in transparenter Weise überholte Aspekte der BAT-Orientierung ersetzen sowie das Dienstleistungsbewusstsein des Personals stärken. Dies soll vor allem durch die Einführung von ergebnis- und leistungsbezogenen Zusatzentgelten zur Feinsteuerung passieren, die neben einem reduzierten und aufgabenbezogenen Grundentgelt als zweite Komponente des Arbeitsentgelts anzusehen sind und mindestens 20 Prozent des fixen Anteils entsprechen.<sup>104</sup>

### *c) Offene Fragen und Stolpersteine*

Diese Auswahl der vielfältigen Ansätze zur Neugestaltung der Verfahren zur Arbeitsrechtsfindung in der Diakonie und das zuvor geschilderte Spektrum der verschiedenen Standpunkte verdeutlichen einerseits die Komplexität der Materie und andererseits die Offenheit der Bemühungen, eine grundsätzliche und zukunftsfähige Rahmenkonzeption zum Thema Arbeitsrecht zu etablieren. Im Prozess der Neuformulierung sind nicht nur die unterschiedlichen Positionen von „Dienstgebern“ und „Dienstnehmern“ zu vermitteln, sondern es ist auch eine Fülle von artikulierten Eigeninteressen von Verbänden, Vereinigungen, Arbeitsgemeinschaften oder „Plattformen“ zu berücksichtigen, die sich nicht immer deutlich von den stellvertretend geäußerten

---

lungen sowie des Mitarbeitervertretungsrechts im Dienst der Diakonie ein.... Der Verband soll ... auch Mitglieder in die Arbeitsrechtliche Kommission des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland entsenden, um an der Erneuerung des Dritten Weges mitzuarbeiten.“ Von außerhalb der Diakonie wird dieser Schritt des Verbandes – entgegen der Selbstaussagen von Verbandsvertretern – allerdings ebenfalls eher als Symbol für die Überwindung und weniger als Zeichen der Erneuerung des „Dritten Weges“ charakterisiert (vgl. Feldhoff 2001a, S. 3).

103 Aufgrund eigener Angaben sind im Diakonischen Werk insgesamt ca. 420.000 Menschen beschäftigt – dies bedeutet, dass in den Einrichtungen des VdDD über 40% des Personals des DWs beschäftigt ist.

104 Das ideale Verhältnis von Grundgehalt und Zusatzentgelt soll mit einer Relation von 50 : 50 gegeben sein.

Positionen trennen lassen.<sup>105</sup> Es ist eine Vielzahl von Fragen zu beantworten, von denen einige wichtige in der folgenden Abbildung aufgeführt sind (vgl. Abb. 11).<sup>106</sup>

Die Vorstellungen zur Reform des Arbeitsrechtssetzungsverfahrens und des Entgeltsystems in der Diakonie werfen nicht nur eine Reihe von Fragen auf, deren Beantwortung nur im komplexen Kosmos juristischer Auseinandersetzungen und Standpunkte gelingen kann (vgl. u.a. Hammer 1998; 1999a; Hanau/Thüsing 1999; Oldiges 1998), sondern sie zeigen auch die prinzipiellen – bislang vielfach verdeckten – konstitutiven Problemanlagen der besonderen kirchlichen Regelwerke bzw. des in Arbeitsrecht übersetzten diakonischen Selbstverständnisses. So fehlt innerhalb der Diakonie eine den Gewerkschaften vergleichbare Organisation der ArbeitnehmerInnenseite, was u.a. prinzipiell die Frage nach der Legitimität der VertreterInnen in den Arbeitsrechtskommissionen auslöst.<sup>107</sup> Die tradierte Machtverteilung in die-

---

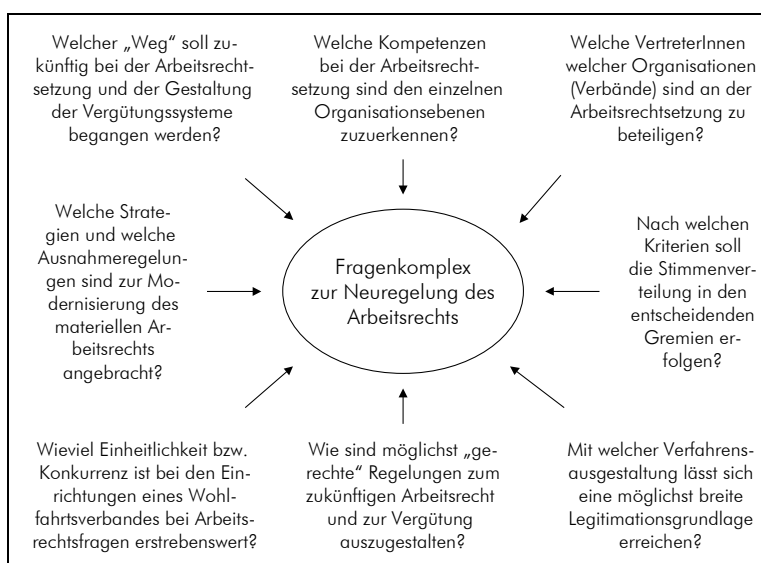
105 Die Vertretung der ArbeitnehmerInnen, soweit sie in der Bundeskonferenz der Arbeitsgemeinschaften der Mitarbeitervertretungen (AgMav) repräsentiert ist, vollzog aufgrund unterschiedlicher Positionen und Bereitschaften zur Zusammenarbeit mit der Arbeitgeberseite eine Spaltung. So wendet sich die „Plattform der AgMaven für Tarifverträge“ gegen eine Vereinnahmung der Mitarbeitervertretungen im Rahmen der als unzureichend bezeichneten augenblicklich geltenden Verfahren. In einer Stellungnahme zur vom Rechts- und Wirtschaftsausschuss organisierten Anhörung wurde die Sorge geäußert, dass „die Diakonie die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Kirchen in Deutschland auf dem Gebiet des Arbeitsrechts zunehmend für Lohndumping mißbraucht.“ Die Vereinigung kirchlicher Mitarbeiterverbände in Deutschland trennt aufgrund ihres Selbstverständnisses strikt zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Mitarbeitervertretungen bzw. deren Zusammenschlüsse und dem der Mitarbeitervereinigungen, wonach sich erstere – auf dem Boden des Mitarbeitervertretungsgesetzes – auf Befugnisse und Pflichten zu beschränken haben, die auf Einzeleinrichtungen zugeschnitten sind. Nur die Vereinigungen sind demnach für die Mitarbeit an der Arbeitsrechtsetzung zuständig.

106 Diese Fragen sind so allgemein formuliert, dass sie teilweise nicht nur für die Diakonie zutreffen, sondern ebenso für gleichgerichtete Überlegungen in anderen Wohlfahrtsverbänden Gültigkeit besitzen.

107 Die Kultur der Mitbestimmung außerhalb der Kirchen und kirchlichen Einrichtungen ist geprägt durch das „duale System der Betriebsverfas-

sen Gremien ist durch die zunehmende Organisation der Dienstgeberseite, für die die Bildung des VdDD nur als ein Beispiel zu sehen ist und die sich auch durch die gebündelten erheblichen finanziellen Anstrengungen in Verbindung mit Reformvorschlägen ausdrückt, in Auflösung begriffen.

Abb. 11: Fragekomplex zur Neuregelung des Arbeitsrechts



Der Außendruck auf die Arbeit und Organisation der Diakonie erweist sich vor allem als Kostendruck auf die diakonischen Einrichtungen,

sung“, das durch die Verschränkung von zwei Säulen der Aushandlung charakterisiert wird. Rechte der Arbeitnehmerseite werden dort sowohl auf der betrieblichen Ebene durch zwingende Beteiligung an bestimmten Arbeitgeberentscheidungen als auch auf der überbetrieblichen Ebene durch Tarifverhandlungen, die durch Streik begleitet werden können, wahrgenommen. Im Raum des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen, d.h. dort, wo der Dritte Weg Geltung besitzt, kann von diesem dualen System nicht die Rede sein: Die überbetriebliche Säule im System der „kirchlichen Betriebsverfassung“ ist – für die Dienstnehmerseite – nicht vorhanden (vgl. Hammer 1999b, S. 13ff.).

die in der Folge ihre Stellung im Gefüge der Diakonie und der Systeme der Arbeitsrechtssetzung aufwerten wollen. Dies ist auch in den Reihen der Diakonie nicht unerheblich, denn auch hier gilt mit Blick auf die verschiedenen Interessengruppen rund um das Arbeitsrecht und die Vergütung: „Tatsache ... ist und bleibt, dass die Höhe der Entlohnung und die Qualität der Arbeitsbedingungen in erster Linie das Ergebnis von Machtverhältnissen sind“ (Bühler 1999, S. 33).

Weil sich auch in der Dienstgemeinschaft und den Gremien, die dieses Leitbild als Aufbauprinzip in sich tragen, Machtverhältnisse realisieren, werden die angesprochenen Verschiebungen in dem bestehenden Machtgefüge z.T. von heftigen Auseinandersetzungen begleitet. Diese finden etwa in den – oben knapp vorgestellten – Vorschlägen zur Neukonzeption des Entgeltsystems eine Verstärkung. Die durch die BAT-Orientierung „geliehene“ Autorität von Tarifabschlüssen des öffentlichen Dienstes, in der die Verhandlungen zwischen öffentlichem Dienstgeber und Gewerkschaften dem diakonischen Bereich ausgliedert, aber gewissermaßen vorgeschaltet bleiben, kann als eine Prämisse für das Funktionieren und die Legitimität der Arbeitsrechtlichen Kommission angesehen werden, die die dort anzutreffende Differenz zwischen formaler, numerischer und materieller, faktischer Parität überdeckt.<sup>108</sup> Wenn nun eine Abkehr vom BAT gefordert, diskutiert

---

108 Auch in dem Protokoll (im Oktober 1999) zur Vorbereitung der Beschlussfassung der Diakonischen Konferenz zum zukünftigen Arbeitsrecht der Arbeitsgruppe zum Arbeitsrecht des Diakonischen Rates, die auf Beschluss der Diakonischen Konferenz 1997 eingesetzt wurde, wird darauf hingewiesen, dass ein fairer Interessenausgleich mehr bedeuten muss, als die formale Parität der Sitzverteilung. Auf der Arbeitnehmerseite müssen individuelle und strukturelle Kompetenz, Unterstützung durch einen Apparat, Mächtigkeit und Konfliktfähigkeit vorhanden sein. Auch aus der Perspektive der katholischen Mitarbeitervertretungen wird eine Differenz zwischen den programmatisch konstatierten und den faktischen „Verhandlungsgewichten“ in den ARKs gesehen (vgl. Däggelmann 2000a). Dagegen argumentiert Richardi (2000a, S. 39f.): „Die auf der Grundlage der KODA-Ordnungen erlassenen Arbeitsvertragsordnungen sind Tarifsurrogat... Arbeitsvertragsordnungen, die in kircheneigenen Arbeitsrechtsregelungsverfahren durch eine paritätisch besetzte Kommission festgelegt werden, sind nicht bloß allgemeine Vertragsbedingungen, wie Arbeitgeber sie einseitig aufstellen. Durch die Verfahrensregelung

oder zukünftig umgesetzt wird, schwindet mit der faktischen Orientierung an Tarifabschlüssen parallel diese mittelbare Autorität und damit gehen vorhandene Barrieren, die bislang die Austragung von Konflikten verhinderten, verloren.

Mit Blick auf das Arbeitsrecht werden – im Bereich der Diakonie und der zugehörigen Einrichtungen – in naher Zukunft weitere Entscheidungen zu treffen sein, die die Richtung der anstehenden Veränderungen im Grundsatz festschreiben. Inwieweit der grundsätzliche Wille der kirchlichen und diakonischen Beschlussorgane bei der Arbeitsrechtsetzung auf Verhandlung und Parität zu setzen, hilfreich ist, in Zukunft tragfähige Lösungen zu formulieren, wird wesentlich davon abhängen, wie ergebnisoffen und verbindlich die Verhandlungen in vorbereitenden Gremien und bestehenden Kommissionen tatsächlich geführt werden können.<sup>109</sup> Für eine gelingende und langfristige Beantwortung der offenen Fragen zum Arbeitsrecht wird weiterhin entscheidend sein, wie eine für alle Beteiligten ausreichende Legitimation und die Unabhängigkeit der Verhandlungspartner erreicht wird. Die besondere, aus der Selbstverwaltungsgarantie für die Evangelische Kirche abgeleitete Stellung des Diakonischen Werkes und seiner Gliederungen, bietet einen rechtlichen Rahmen, der viele Entwicklungsmodelle zulassen könnte – die allerdings heute nicht alle sinnvoll erscheinen.<sup>110</sup> „Für die Glaubwürdigkeit der Kirchen wird es in Zu-

---

wird vielmehr wie durch die Tarifautonomie ein materielles Verhandlungsgleichgewicht gesichert.“

109 Die in knapper Form geschilderte jüngere Geschichte der Arbeitsgruppen und „Runden Tische“ zum Arbeitsrecht und deren Ergebnisverwendung ist hier eher als schlechtes Beispiel anzuführen.

110 So wird aus der Sicht der Arbeitnehmerseite argumentiert: „Die diakonischen Arbeitgeber nutzen die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Kirchen in Deutschland aus, um Lohndumping zu betreiben. Sie verschaffen sich kurzfristig Konkurrenzvorteile, zwingen die anderen Arbeitgeber wie auch den öffentlichen Dienst nachzuziehen und setzen damit eine Abwärtsspirale für den gesamten Gesundheits- und Sozialbereich in Gang“ (Schleitzer 2000, S. 5). Konsequenterweise werden verstärkt die neuen Rahmenbedingungen wohlfahrtsverbandlichen Wirtschaftens (Wettbewerb, Pauschalisierung der Entgelte, anbieterübergreifende Angleichung der Leistungen etc.) nicht nur die Spannungen zwischen unterschiedlich im Wettbewerb stehenden Einrichtungen und Dien-

kunft immer mehr darauf ankommen, im Sinn einer Parallelität von kirchlichem Reden und kirchlicher Praxis die Gestaltung der eigenen Arbeitsbereiche an der Tradition der christlichen Sozialethik messen zu lassen“ (Jähnichen 2000, S. 9).<sup>111</sup>

---

sten sowie zwischen den „operativem“ und „verbandlichen“ Säulen, sondern ebenso zwischen Verband und verfasster Kirche – und damit gewissermaßen zwischen eigenständigem Teil und Ganzen. So wird in pointierter Weise gefragt: „Wenn die kirchlichen Sozialdienste sich in dem, was sie machen, nicht unterscheiden von dem, was andere genauso und vielleicht effektiver machen, dann sind sie überflüssig. Dann wird sich aus der Sicht der Manager der kirchlichen Sozialkonzerne sogar der Gedanke an outsourcing nahelegen: Soll man sich nicht besser von dem erfolglosen Modell der Sonntagskirche trennen, die ökonomisch ein Desaster ist, die sich in der kostspieligen Versammlung einiger alter Menschen auf harten Kirchenbänken zu erschöpfen beginnt“ (Grone-meyer/Rompel 1998, S. 103)?

111 Dementsprechend führt Jähnichen (2000, S. 9) aus: „Im Mittelpunkt solcher Reformperspektiven sollte die Entwicklung einer partizipativen Organisationsstruktur stehen.... Die gewünschte, empirisch aber oft unterbleibende Einbeziehung der Mitarbeitenden zur Ermöglichung von Kreativität und Erhöhung der Identifikation ist aus sozialetischer Sicht eine christliche Kernforderung, die es gerade im Bereich der kirchlichen Arbeitsbeziehungen zu realisieren gilt.“ In eine ähnliche Richtung argumentiert Petzoldt (1999), der sich mit der theologischen Begründung für die Dienstgemeinschaft und den Dritten Weg auseinandersetzt und auf der Basis der Theologischen Erklärung von Barmen eine „exemplarische Existenz der Kirche“ anmahnt. Die Kirche hätte im Hinblick auf ihre eigene Glaubwürdigkeit bereits einiges gewonnen, „wenn die kirchlichen Institutionen erst einmal an die arbeits- und tarifrechtlichen Standards ihrer gesellschaftlichen Umwelt herankämen“ (Petzoldt 1999, S. 182). Petzoldt plädiert für eine – sicherlich nicht unproblematische – Beschneidung der besonderen Dienstauffassung im Sinne christlicher Nächstenliebe von Diakonie und Caritas: Während diese auch weiterhin die Unternehmensphilosophie der Verbände prägen sollte, hätte sie im Arbeits- und Tarifrrecht nichts zu suchen. Den Bezug auf die Vorbildfunktion des eigenen Handelns betont auch das gemeinsame Wort der Evangelischen Kirche und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage. Dort heißt es unter der Überschrift „Aufgaben der Kirchen“ u.a.: „Die Kirchen sind als Arbeitgeber, Eigentümer von Geld- und Grundvermögen, Bauherr oder Betreiber von Einrichtungen und Häusern

Solche Bezüge auf die geistliche bzw. wertorientierte Basis der beiden großen kirchlichen Verbände bzw. der Kirchen können einerseits auch im Zusammenhang des Arbeitsrechts als notwendig erachtet werden, da diese letztlich auch das Fundament für die grundlegenden Regeln des Grundgesetzes bzw. der Weimarer Reichsverfassung darstellen. Andererseits lässt sich an solchen Verbindungen, die zumeist gebraucht werden, um Positionen das Etikett „christlich“ zu verleihen, aber auch Kritik äußern, da diese auch einen Argumentationstypus bezeichnen können, der sachgerechte Problem- und Konfliktlösungen eher verhindert als befördert (vgl. Linkenheil 2002, S. 20). Letztlich wird dieser Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung von grundlegenden Fragen des Arbeitsrechts, dem kirchlichen Selbstverständnis und der Glaubwürdigkeit der Kirchen in der Öffentlichkeit auch von der Arbeit- bzw. Dienstgeberseite nicht bezweifelt: So stellt beispielsweise Feldhoff (2001a, S. 1) – der Generalvikar des Erzbischofs von Köln und Vizepräsident des Caritasverbands – in grundsätzlicher Weise fest: „Kirche als Arbeitgeber – das ist ein Test auf die Glaubwürdigkeit kirchlicher Stellungnahmen zu einer sozial gestalteten Arbeitswelt. Wie Kirche ihre Beschäftigten bezahlt, welche Rechte und Möglichkeiten sie ihnen eröffnet, welche Arbeitsbedingungen sie anbietet, das redet mit, wenn sie sich zu Fragen des Arbeitsmarktes zu Wort meldet.“

#### 4.4.2 *Aspekte der Reformbestrebungen innerhalb der Caritas*

Auch in der Caritas ist bereits seit einigen Jahren die Diskussion zur Zukunft der AVR und der BAT-Orientierung entfacht. Vertreter der Arbeitgeberseite verweisen auf die sich vergrößernde Scherentwicklung zwischen BAT-Steigerungsraten und den verhandlungsfähigen Möglichkeiten der Refinanzierung und stellen etwa fest: „Einige Einrichtungen sind durch diese Entwicklung schon jetzt in ihrer Existenz bedroht – aber noch viel schlimmer: sehr viele verlieren schlei-

---

auch wirtschaftlich Handelnde. Sie können nicht Maßstäbe des wirtschaftlichen Handelns formulieren und öffentlich vertreten, ohne sie auch an sich selbst und das eigene wirtschaftliche Handeln anzulegen. Mit Recht wird dies als eine Frage der Glaubwürdigkeit angesehen“ (Kirchenamt der EKD/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz o.J., S. 96).



chend ihr Risikokapital und dadurch ihre Zukunftsfähigkeit“ (Brockhoff/Schwendele 1999, S. 30). Es wird z.T. entsprechend eine vollkommen neue Ausrichtung der AVR gefordert, die „arbeitsmarktnähere“ Vergütungen zulässt. Dagegen wird von der Seite der Arbeitnehmer die Anlehnung der AVR an den „großen Bruder“ BAT als eine „wichtige soziale Errungenschaft“ angesehen, die es zu verteidigen gilt (vgl. u.a. Becker-Freyseng 1999; Lieser 1997). Zusätzlich wird dazu eine weitere Position der Entscheidungsgremien der Amtskirche ausgemacht, „die den eigenständigen Weg der Caritas in Sachen Arbeitsrecht seit jeher mit Argwohn beobachten“ (Lieser 1997, S. 331). Vor diesem spannungsgeladenen Hintergrund hat sich bei der Caritas – ähnlich wie bei der Diakonie – in den letzten Jahren das Arbeitsrecht an einigen Stellen verändert. Durch verschiedene Veränderungen der Anlagen zu den Arbeitsvertragsrichtlinien sind den Einrichtungen neue Optionen eröffnet worden. So wurde ...

- im Dezember 1997 durch eine Mobilzeitregelung die Möglichkeit der Schaffung von Arbeitszeitkonten geschaffen (Anlage 5b AVR);
- Ende des Jahres 1998 eine Option zur Erprobung flexibler Vergütungsstrukturen beschlossen (Anlage 19 AVR);
- im Juli 1999 mit der grundsätzlichen Übernahme des Tarifabschlusses aus dem öffentlichen Dienst eine Härtefallklausel für solche Einrichtungen ergänzt, für die eine tarifadäquate Gehaltsauszahlung eine Existenzgefährdung bedeuten würde (Anlage 1, Abschnitt XVI und XVII)<sup>112</sup> und
- im März 2001 durch die Möglichkeit eines Langzeitkontos der zeitliche Einsatz der MitarbeiterInnenressourcen weiter flexibilisiert (vgl. Beyer 2002b, S. 155).

---

112 In einem Antwortbrief auf eine Anfrage berichtet der für Arbeitsrechtsfragen zuständige Mitarbeiter beim DCV in Freiburg Beyer, dass diese sogenannte „Notöffnungsklausel“ „praktisch nicht genutzt wird“. Die am 31.10.2002 bzw. 31.12.2002 auslaufenden Regelungen sollen auf Betreiben der Dienstgeber dahingehend erweitert werden, dass auch ein Verzicht auf Vergütungsbestandteile (das sog. Weihnachtsgeld oder das Urlaubsgeld) ermöglicht werden soll.

Neben diesen Neuerungen in den Arbeitsvertragsrichtlinien – die für unterschiedliche Interessen der Dienstgeber- und Dienstnehmerseite stehen – sind es in den letzten Jahren insbesondere die durch die Verbandszeitschrift öffentlich gemachten Differenzen auf der Seite der Einrichtungen bzw. des Verbandes, die die internen Diskussionen bestimmen. Auf diese unterschiedlichen Vorstellungen strategischer Art wird in den folgenden Kapiteln Bezug genommen.

*a) Besondere Interessen der großen Einrichtungen*

Mittlerweile scheinen sich die Fronten der Verteidiger und der Erneuerer des alten Regelungssystems verhärtet zu haben. Entsprechend stellte der Geschäftsführer der Arbeitsrechtlichen Kommission Beyer bereits 1997 fest: „Während vor einigen Jahren noch vor allem kirchenferne gesellschaftliche Gruppen den kollektiv-arbeitsrechtlichen Weg der Kirchen allgemein als ‚Zementierung zweitklassiger Arbeitnehmerrechte‘ bekämpften, scheinen sich heute die Hauptkritiker in den eigenen Reihen zu befinden“ (Beyer 1997, S. 325). In dem Bereich der Caritas ist von Seiten der großen, überregional agierenden Einrichtungen der Wunsch geäußert worden, einen Unternehmensverband zu gründen. Diese Initiative ist vorerst zurückgestellt worden, „um zuerst mit den Gremien des Deutschen Caritasverbandes eine einmütige Lösung zu suchen“ (Kloos 2000b, S. 8). In dem laufenden Diskussionsprozess wird der Arbeit und der Struktur des Caritasverbandes allerdings mit massiv geäußelter Kritik begegnet. Dem Verband wird u.a. vorgeworfen, dass ...

- die derzeitige Struktur – genauer die gleichzeitige Interessenvertretung für seine Dienstleistungsunternehmen und die Übernahme der Anwaltsfunktion für die Betreuten – einerseits die Glaubwürdigkeit des Verbandes nach außen schwächt und andererseits seine Durchsetzungskraft im Innenverhältnis beschränkt;
- er zu häufig defensiv auf gesetzliche Veränderungen reagiert und entsprechend zu wenig eine aktive, offensive Politik realisiert;
- seine Politik – vor allem mit Blick auf die Einrichtungsträger, die nur unzureichend in den Gremien des Verbandes vertreten sind – lediglich eine mangelhafte demokratische Rückmeldung von Ver-

bandsentscheidungen ermöglicht und nur selten eine Abstimmung mit der Basis erfolgt;<sup>113</sup>

- hauptsächlich eigene Interessen – im Sinne einer Besitzstandswahrung und dem Erhalt der bisherigen Sozialstaatsstrukturen – verfolgt und sein Augenmerk zu wenig auf die Mitgliedseinrichtungen lenkt (vgl. Kloos 2000b, S. 9).<sup>114</sup>

Vor dem Hintergrund dieser vielen Kritikpunkte an der vorhandenen Gestalt der Caritas und insbesondere an den Strukturen des Verbandswesens konzentriert sich der Ausgangspunkt der Initiative der großen Einrichtungen auf die Feststellung, dass sich aufgrund der veränderten sozialpolitischen Rahmenbedingungen faktisch eine Zweiteilung innerhalb der Caritas vollzogen hat. Während sich ein Großteil der Caritasaufgaben (explizit genannt werden Krankenhäuser, Altenheime und Behinderteneinrichtungen) als anpassungsfähig und marktfähig erwiesen haben, verbleibt ein anderer Teil der Caritasfunktionen, die nicht unter Marktbedingungen stattfinden können und sollen. Zur Unterscheidung ist die Rede von der Caritas I und der Caritas II oder von der Unternehmens- und der Sozialcaritas.<sup>115</sup> Diese beiden Teile der Caritas arbeiten – so die weitere Argumentation – unter sehr unterschiedlichen sozialstaatlichen Bedingungen, so dass sich eine Aufspaltung auch mit Blick auf die Regeln und Verfahren anbietet, die bisher verbandseinheitlich festgelegt wurden. „Gleichartige Verhaltensweisen im marktfähigen wie im nicht marktfähigen Bereich führen

---

113 Dagegen wird gerade von Seiten des Verbandes aufgrund der Sachnähe ihrer Mitglieder zu den besonderen Gegebenheiten der Einrichtungen die „innere Legitimation“ des verbandlichen Gremiums der Arbeitsrechtlichen Kommission gesehen. Ausgeführt wird: „Kaum ein anderes Verfahren ist denkbar, das so viel Praxisnähe und -kompetenz bei der Aufstellung von Arbeitsrechtsregelungen beinhaltet“ (Beyer 1997, S. 326).

114 Daneben wird dem Verband auch nahegelegt, sich im Sinne seiner Mitgliedseinrichtungen von der Zielperspektive der „Identität von sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit“ zu trennen.

115 Etwas zugespitzt formuliert und kommentiert Feldhoff (2000, S. 38) diese Zweiteilung: Er sieht „eine Caritas, die für die Armen lebt, und eine Caritas, die von den Armen lebt, d.h. von ertragreichen Unternehmungen zugunsten der Armen“.

in beiden zu unzulänglichen, nur mittelmäßigen Ergebnissen“ (Kloos 2000b, S. 9).

Diese „caritasintern“ vorgeschlagene – noch nicht weiter ausgeführte – Trennung der Caritas-Strukturen folgt den Vorschlägen einiger Gutachten bzw. Stellungnahmen aus wissenschaftlichem Blickwinkel, auf die mit legitimatorischer Funktion hingewiesen wird (vgl. Kap. 3.3.2). Eine Umsetzung dieser Vorschläge würde mit lange befolgten grundlegenden Strukturprinzipien brechen und erhebliche Rückwirkungen sowohl auf das Selbstverständnis des Verbandes als auch auf bestimmte, die Einheit des Verbandes symbolisierende Elemente der Arbeitsbedingungen haben. Entsprechend wird von Ottnad/Wahl/Miegel (2000, S. 191) vorgeschlagen: „Insbesondere dort, wo der Kostenwettbewerb künftig im Vordergrund steht, müssen Möglichkeiten der Kostensenkung und der Produktivitätssteigerung verstärkt genutzt werden. Dazu gehört eine Veränderung der Entlohnungsstruktur – etwa die Abkopplung vom BAT –, wo möglich eine höhere Kapitalintensität und vor allem eine Verbesserung organisatorischer Effizienz.“

Im Einklang mit diesen Befunden steht im Mittelpunkt der Veränderungswünsche der Vertreter der „Unternehmenscaritas“ eine Reform der Arbeitsvertragsrichtlinien, die in ihrer bisherigen Form als nicht ausreichend flexibel, als zu aufwendig und zu intransparent charakterisiert werden. Ein Festhalten an den aktuell geltenden Regeln zum Arbeitsrecht wird mit der zukünftigen Existenz von Einrichtungen, mit deren gesellschaftlichen Auftrag und den dort vorhandenen Arbeitsplätzen in direkter Weise verknüpft. „Der Fortbestand der caritativen/diakonischen Einrichtungen ist gefährdet, weil ein wirtschaftliches und flexibles Arbeiten, das zu unseren Grundpflichten gehört, nicht mehr möglich ist. Durch das Wegbrechen der staatlichen Schutzräume für die freie Wohlfahrtspflege stehen sehr viele Arbeitsplätze genauso auf dem Spiel wie der besondere Auftrag von Caritas und Diakonie. Die AVR und die Regeln zur Zusammenarbeit zwischen Dienstgebern und Mitarbeitern müssen erneuert werden“ (Kloos 2000b, S. 10f.).

Die Reformwünsche der großen Einrichtungen der „Unternehmenscaritas“ enden allerdings dort, wo das kirchliche Selbstbestimmungsrecht der Kirche in Gefahr gerät (vgl. Richardi 2000b). Die Möglichkeiten, die sich aus dem verfassungsgemäßen Recht der Kirchen erge-

ben, sollen nicht nur erhalten bleiben, sondern – weitergehend als bisher – im Sinne von Innovation und Modellvorhaben ausgeschöpft werden.<sup>116</sup> Mit Blick auf die Änderungswünsche zu den AVR werden vor allem zwei Punkte aufgeführt, die erstens die Vergütungshöhe und zweitens die Verbindlichkeit der allgemeinen Regeln für die Einzeleinrichtungen betreffen. Geändert werden sollen:

1. Die Kriterien, die für die Bestimmung der Entgelthöhe ausschlaggebend sind. Da die Bereitschaft der leistungsstärkeren MitarbeiterInnen, leistungsschwächere zu integrieren, nicht überschätzt werden soll, sind leistungsorientierte Kriterien zu entwickeln. Damit soll u.a. auch erreicht werden, dass zukünftig ältere, kinderreiche oder leistungsgeminderte Personen – zu niedrigeren Vergütungen als bisher – nicht mehr aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus als zu teuer ausgeschlossen werden.
2. Die Regelungen, die in grundsätzlicher Weise die Einheit der Bedingungen des Arbeitsrechts festschreiben. Gefordert wird einerseits eine Flexibilisierung – etwa zum Thema Arbeitszeit – und andererseits ein Ausbau der betrieblichen Autonomie der Einzeleinrichtungen – etwa durch weitere Öffnungsklauseln.

*b) Reaktionen auf Spaltungs-Vorschläge*

Während also die Zukunftsvorstellungen der großen Einrichtungen von einer mehr oder weniger deutlichen Spaltung der Caritas ausgehen, versuchen Verbandsvertreter die Einheit der Caritas zu verteidigen (vgl. Heinrich 2000a). In grundsätzlicher Weise wird dem Vorhaben der Trennung widersprochen, das faktisch einem Wahlrecht der Einrichtungen gleichkommt. Die Anregung der großen Einrichtungen – die auch einen deutlich zu erkennenden drohenden Unterton in Richtung Verbandscaritas enthält – wird als Versuch interpretiert, den

---

<sup>116</sup> „Die Einrichtungsträger sollten um ihrer Existenz willen nicht gezwungen werden, einige Wege außerhalb des Dritten Weges zu gehen. Die neuen Richtlinien sollen die bisherigen Schwächen der AVR und der übrigen Tarifsysteme aufheben, sie könnten eine Art ‚Leitwährung‘ sein, die es erlaubt, über Betriebsvereinbarungen auf die besondere Situation einer Region und/oder einer Einrichtung Rücksicht zu nehmen“ (Kloos 2000b, S. 11).

verfassungsrechtlich bestätigten Autonomiebereich des Art. 140 GG aus wirtschaftlichen Gründen zu verlassen.<sup>117</sup> Da sich dieses Ansinnen allerdings nicht auf kirchliche Aufgabenfelder am Rande der eigenen Funktionsbestimmung (wie etwa bei kirchlichen Banken, Baubetreuungsgesellschaften oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) bezieht, sondern die eigentlichen kirchlichen Grundfunktionen betrifft, wird es aus verbandspolitischen bzw. kirchenpolitischen Gründen entschieden abgelehnt. Dabei wird der Blick einerseits auf grundgesetzliche und andererseits auf europarechtliche Bestimmungen gerichtet.

Die Befürchtung ist, dass eine Trennung der Caritas in einen Unternehmens- und einen Sozialzweig bzw. das Zulassen des Wahlrechts für Einrichtungen langfristig die Sonderstellung der kirchlichen Träger und damit der Kirchen gefährdet. Im Falle der Realisation würde sich die Caritas in der Wahrnehmung von kirchlichen Grundfunktionen, die die Lebens- und Wesensfunktionen der Kirche darstellen, einer Öffentlichkeit in zweierlei Strukturen präsentieren. Ein Teil der Caritas würde sich weltlich organisieren, d.h. u.a. das Tarifvertragssystem, das Betriebsverfassungsgesetz, Streik und Aussperrung akzeptieren, und ein anderer Teil würde mittels des Dritten Weges einen kirchlich entwickelten und legitimierten Weg beschreiten. „Es erscheint auch nach Außen hin für die Glaubwürdigkeit wenig überzeugend, wenn kirchliche Träger in einem Teil ihrer Kernaufgaben wie weltliche Wirtschaftsunternehmen profitorientiert auftreten, z.T. aber ebenfalls für die Kernaufgaben den Schutzbereich der Kirchenautonomieklausele für sich in Anspruch nehmen. Aus diesem Grunde sind diese Überlegungen in höchstem Maße problematisch“ (Ludemann/Negwer 2000, S. 70f.). Es wird ebenfalls befürchtet, dass sich diese Entwicklung auch negativ auf die Stellung der Kirchen in Europa auswirkt. Dem europäischen Gesetzgeber würden – so die Argumen-

---

117 Ebenso wird mit Blick auf eine denkbare Assoziierung von Einrichtungen argumentiert: „Es darf nicht so sein, dass auch (katholische) Träger professioneller Dienste (Krankenhäuser, Altenheime, Jugendhilfeeinrichtungen) in den Genuss dieser Regelung mit verminderten Anforderungen kommen und auf diese Weise Grundordnung, AVR und MAVO umgehen könnten, aber in gleichem Umfang wie andere Vollmitglieder vom Diözesan-Caritasverband spitzenverbandlich vertreten würden“ (Ludemann/Negwer 2000, S. 84).

tation – Gründe geliefert, den nur in Deutschland existierenden Sonderweg der Gewährleistung einer weitgehenden Kirchenautonomie zu unterlaufen.

Trotz dieser Kritikpunkte an den Vorschlägen zur Trennung bzw. Differenzierung scheint vieles dafür zu sprechen, dass diese mittelfristig zum Themenkomplex Arbeitsrecht umgesetzt wird. So spricht sich mittlerweile auch der Generalvikar des Erzbischofs von Köln für eine uneinheitliche Weiterentwicklung der AVR aus. Er empfiehlt für bestimmte Sparten der Caritasarbeit eine Übernahme anderer, für die jeweils spezifischen Arbeitsbereiche geeigneter Tarife, die auf säkulare Art und Weise entstanden sind und die die jeweils geltenden Refinanzierungssituationen „besser“ berücksichtigen. Diese könnten durch eine Weiterentwicklung des Systems der Öffnungsklauseln Eingang in spezifische Regelungswerke finden. Feldhoff, der auch Vizepräsident des DCV und Vorsitzender der Arbeitsrechtlichen Kommission des DCV ist, kann sich vorstellen, „dass die AVR in der Weise weiterentwickelt werden, dass für die einzelnen Hilfebereiche der Caritas eigenständige Regelungen geschaffen werden, die von einem gemeinsamen Mantelteil umfasst werden. Denkbar wären zum Beispiel spezielle Arbeitsvertragsrichtlinien für den Krankenhausbereich, den stationären Bereich, den ambulanten Bereich sowie für den Verwaltungs- und Verbandsbereich“ (Feldhoff 2000, S. 41).<sup>118</sup> Denn dort, wo kirch-

---

118 Für Feldhoff (2001b, S. 8) scheint sich in der aktuellen Situation ein besonderes normatives Konstruktionsprinzip des Dritten Wegs bewähren zu müssen: „Radikale Lösungen sind meines Erachtens gefährlich, ganz gleich, von welcher Seite sie gefordert werden. Hierzu zähle ich ein stures Festhalten an der BAT-Übernahme für sämtliche kirchlichen Bereiche, aber auch das Streben nach einem völlig neuen, nur leistungsorientierten, eigenständigen kirchlichen Tarifsysteem. Beide Bestrebungen würden in Kürze zu erheblichen Spannungen, wenn nicht sogar zu Brüchen im kirchlichen Bereich führen. Jetzt ist die Partnerschaft, eine der wesentlichen ‚Tugenden des Dritten Wegs‘ gefordert.“ Manderscheid erkennt in den „arbeitsrechtlichen Grundsatzdiskussionen“ innerhalb der Caritas zur Weiterentwicklung des Dritten Weges „Abbrüche zum traditionellen Selbstverständnis wachsen“. „Mit dem Aufbrechen der Tarifsysteematik des öffentlichen Dienstes, der sukzessiven Einführung von Branchen- und Regionaltarifen, gerät die Arbeitsrechtliche Kommission des Caritasverbandes unter Druck, der inzwischen seit längerer Zeit zu

liche Einrichtungen in Konkurrenz zu billig arbeitenden privaten bzw. privatisierten, ehemals kommunalen Einrichtungen stehen, „müssen Kirche und Caritas überlegen, ob sie mit der Übernahme des ‚teuren BAT‘ dauerhaft überhaupt eine Chance haben oder ob sie auch für ihre Dienste die niedrigeren Tarife der Konkurrenz übernehmen müssen“ (ebd., S. 42).

Mit Blick auf die Sicherheit der Arbeitsplätze stellt sich auch für die Vertretung der Mitarbeiterschaft die Situation der katholischen Organisationen bzw. Einrichtungen unterschiedlich dar. Vor diesem Hintergrund unterschiedlicher betriebswirtschaftlicher Ausgangslagen wird eine prinzipielle Spaltung der „Arbeitsrechtlandschaft“ im Bereich der Katholischen Kirche akzeptiert. „Die unterschiedlichen Voraussetzungen kirchlicher Einrichtungen – verfasste Kirche mit Kirchengemeinden in noch sicherer Position, kleine nicht marktfähige Einrichtungen der Caritas mit zum Teil Überlebensproblemen, große marktfähige Bereiche mit zunehmenden Finanzproblemen – erfordern unterschiedliche Antworten“ (Däggelmann 2000b, S. 17).<sup>119</sup>

---

einer ausweglosen Reformunfähigkeit führt und die Einführung neuer Regelwerke in eigens ausgegründeten Teilunternehmen befördert“ (Manderscheid 2003, S. 81).

119 Dieser Grundtendenz folgend wurden vom Caritasverband zwei kirchenrechtliche Gutachten in Auftrag gegeben, die u.a. die Frage beantworten sollten, inwieweit es nach dem kanonischen Recht einem katholischen Träger erlaubt ist, „weltliches“ Arbeitsrecht anzuwenden. Übereinstimmend wird festgestellt, dass dies „im kirchlichen Bereich grundsätzlich unbedenklich ist. Es stellt also keinen Verstoß gegen das Kirchenrecht dar, wenn ein Träger einer Einrichtung sich in Wahrnehmung seiner Autonomie für die Anwendung des weltlichen Arbeitsrechts entscheidet. Er gibt mit diesem Schritt seine (staats)kirchenrechtliche Zuordnung zur Kirche nicht preis“ (Sans 2004, S. 12). Nach dem Gutachter Pree sind es zwei Merkmale, die einen „katholischen Träger“ definieren – erstens die Tatsache, dass die Einrichtung einem kanonischen Zweck dient, und zweitens die Anerkennung durch die zuständige kirchliche Autorität. Beide Merkmale können auch bei der Nicht-Anwendung von in einem besonderen Verfahren gewonnenen kirchlichen Arbeitsrecht gegeben sein. „Die Anwendung zivilen Arbeits- und Sozialrechts auf Individualarbeitsverhältnisse im kirchlichen Dienst stößt weder bei Trägern der verfassten ... Kirche noch bei rechtlich selbständigen kirchlichen Einrichtungen mit (nur) ziviler Rechtsform auf Bedenken“ (Pree 2004, S. 16).



Entsprechend wird von dem Referatsleiter für Arbeitsrecht beim DCV in Freiburg das generelle Ziel der Bundesebene für die Arbeitsrechtsfindung in der Caritas auch unter Hinweis auf weitere Flexibilisierungserfordernisse formuliert: „Ziel muss es sein, die AVR als bundesweite Arbeitsvertragsordnung für den gesamten Caritasbereich zu erhalten, spezifische Regelungen für die unterschiedlichen caritativen Einrichtungen und ihre jeweilige finanzielle Situation zu schaffen und angemessene Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sichern“ (Beyer 2002, S. 156). Der Zentralrat des DCV hat im Mai 2003 u.a. Entscheidungen getroffen, die auf eine grundlegende zukünftige Veränderung innerhalb der „Richtlinien für Arbeitsverträge in den Einrichtungen des DCVs“ (AVR) hinweisen. Mit diesen Beschlüssen „ist der Weg zu ‚Sparten-Tarifen‘ innerhalb der AVR beziehungsweise zu Regional-KODAs festgelegt“ (Hauser 2003, S. 17).<sup>120</sup>

Diese Richtungsentscheidung des DCV-Zentralrats und die damit verbundenen avisierten Entwicklungen scheinen nach Ansicht einiger Caritas-Einrichtungen bzw. -träger entweder nicht schnell genug umzusetzen zu sein oder nicht den gewünschten Erfolg zu versprechen. Anfang des Jahres 2003 ist von der „Arbeitsgemeinschaft caritativer Unternehmen“ (AcU) eine „Projektgesellschaft innovatives Arbeiten in

---

Daraus lässt sich folgern, dass der Einsatz von kirchlichem Arbeitsrecht kein zwingendes Kriterium für eine formale Zugehörigkeit zum Caritasverband darstellt. Allerdings ist vor diesem Hintergrund zu fragen, wie die Glaubwürdigkeit spezifisch-katholischer Arbeitsverhältnisse – insbesondere etwa hinsichtlich der Einschränkung des gewerkschaftlichen Zutrittsrechts oder der geforderten Loyalitätspflichten der Dienstnehmer (vgl. 4.3.4, Abschnitt b) – durchgängig gewährleistet werden kann.

120 Hauser (2003) unterscheidet in grundsätzlicher Weise drei Möglichkeiten des Umbaus der AVR in Richtung einer internen Differenzierung der Vergütungsstrukturen. Neben einer Ermöglichung von Spartentarifen (etwa für Krankenhäuser, Altenheime, Behinderteneinrichtungen etc.) innerhalb der AVR – also im Rahmen des „Dritten Weges“ auf Spitzenverbandsebene – sieht er zwei weitere Optionen („eigenständige Spartenkommissionen auf Bundesebene“ und „eigenständige Regional- oder Bistums-KODAs für Sparten“), die allerdings jeweils von einer Abschaffung der Arbeitsrechtlichen Kommission des DCV und der AVR ausgehen.

caritativen Unternehmen GbR“ (PIA) gegründet worden, die sich zur Aufgabe gemacht hat, durch eine Weiterentwicklung der AVR (Ausgestaltung von Vergütung, Arbeitszeit und sonstigen Arbeitsbedingungen) „zukunftsgerichte Arbeitsvertragsbedingungen zu formulieren und die Mitarbeiterbeteiligung in wirtschaftlichen Angelegenheiten zu verbessern... PIA versteht sich als Motor für eine Erneuerung und wird sich nach Erreichen ihres Zwecks auflösen. Als Zeitpunkt dafür wurde der 31. Dezember 2006 festgelegt“ (Franken 2003, S. 28). Manderscheid (2003, S. 82f.) erkennt mit einem analytischen Fokus auf den Caritas-Ebenen der Dachverbände (Bundesebene, Bistümer) drei Strategien zur Wiedereinbindung der nach außen driftenden Einheiten bzw. Organisationen, wobei diese sich hauptsächlich bezüglich des Autonomiegrades auf den unteren Verbandsebenen und hinsichtlich des abstrakten Steuerungsverständnisses unterscheiden:

- Verstärkung der Steuerungsphilosophie: Es wird versucht, an einer zentralistischen Steuerung durch Nachbesserungen der Steuerungsinstrumente und -verfahren festzuhalten. Stichworte in diesem Zusammenhang sind beispielsweise: Ausschlusskriterien für Mitglieder, Markenschutz oder zentrale Qualitätssicherungsverfahren.<sup>121</sup>

---

121 Als ein bedeutender Schritt in diesem Zusammenhang ist eine im November 2003 von der Deutschen Bischofskonferenz beschlossene Handreichung zu Aufsichtsfragen zu verstehen. Deren Entwicklung wurde in den Reihen der Caritas angestoßen und trägt den Titel „Soziale Einrichtungen in katholischer Trägerschaft und wirtschaftliche Aufsicht“. „Diese Handreichung zielt im Kern auf eine Verbesserung und Stärkung der internen Aufsicht bei dem jeweiligen Rechtsträger und stellt einen Leitfadens zur Regelung der Aufsichtsstrukturen dar.... Kernstück ist eine detaillierte Selbstverpflichtungserklärung der Träger und des Vorstands beziehungsweise der Geschäftsführung an die zuständige kirchenrechtliche Aufsicht. Diese hat als eine zentrale Aufgabe sicherzustellen, dass in den sozialen Einrichtungen in katholischer Trägerschaft mit mehr als fünfzig Mitarbeiter(inne)n geeignete interne Aufsichtsstrukturen bestehen“ (Sans 2004, S. 11). Diese Regelungen zielen wesentlich auf die Mitglieder des Caritasverbands und sollen auch in den Reihen der – ansonsten bezüglich Aufsichtsfragen weitgehend autonomen – Ordensgemeinschaften analog Anwendung finden. Es wird erwartet, dass die Delegiertenversammlung des DCV in Zukunft einen Zusammenhang zwischen der Erfüllung der

- Verstärkung der Dienstleistungsphilosophie: Diese Strategie baut auf einem gewissen Grad der Selbstorganisation auf den unteren Verbandsebene auf, folgt etwa dem Modell eines „Verbändeverbandes“, innerhalb dessen den Dachverbänden vor allem Service- und Unterstützungsfunktionen zukommen.<sup>122</sup> In diese Richtung weisen beispielsweise die Etablierung einer Pflegesatzverhandlungs-GmbH oder einer EDV-GmbH sowie etwa das Angebot von Geschäftsversorgungsverträgen.
- Modernisierung durch Rollenklärung und differenzierte Professionalisierung: Grundlegend ist hier der Grundsatz „Organisation der Selbstorganisation“, der zu einer differenzierten verbandsinternen Klärung der jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Funktionen hinsichtlich der unterschiedlichen Verbandsebenen und -einheiten führt. Ein Befolgen dieser Strategie würde eine deutliche Trennung der wohlfahrtsverbandlichen Funktionen auf identifizierbare Einheiten bzw. Teilsysteme und eine bewußte Polarisierung der Wertfundamente mit sich bringen.<sup>123</sup>

---

Erfordernisse dieser Handreichung durch die Rechtsträger und deren Mitgliedschaft im DCV herstellt (vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz 2004).

122 Innerhalb der Caritas werden zur Zeit zwei Themenkomplexe in paralleler Weise diskutiert: Einerseits geht es um „inzwischen zur ‚Verbandsentwicklung‘ aufgebohrten Satzungsreform“ (vgl. Nikles 2001, S. 10) und andererseits um die Entwicklung fachspezifischer Funktionsbilder. Im Kontext der Satzung konzentriert sich die Debatte um ein Modell, nach dem sich die Spitzenverbände der Caritas jeweils als „Verband der Verbände“ definieren und persönliche und korporative Einzelmitgliedschaften nur auf den „unteren“ Verbandsebenen der Diözesen und Ortsvereine oder der fachverbandlichen Ebene ermöglicht werden sollen.

123 Offensichtlich wird diese zuletzt genannte Strategie – die sich für ihn eher aus einer systemtheoretischen Perspektive ergibt – von Mandercheid favorisiert. An späterer Stelle formuliert er hinsichtlich der zukünftigen Rolle des Idealvereins: „Ziele und Anliegen des Idealvereins lassen sich künftig nur dann aufrecht erhalten, wenn sie von den Anliegen des Trägervereins getrennt und konfliktiv wahrgenommen werden. Werteorientierung gehört gewissermaßen als Kernaufgabe in Form systemischer Störung in den Idealverein. Sie hinterfragt permanent, ob die

#### 4.5 DAS ARBEITSRECHT DER VERBÄNDE IN ZEITEN DER ÖKONOMISIERUNG

Die sich sukzessive vollziehende Umgestaltung der Rahmenbedingungen für die Arbeit der leistungserbringenden Organisationen im Sozial- und Gesundheitswesen durch die Gesetzgeber auf der Bundes- und der Landesebene bildete den Hintergrund für eine bis dahin nicht gekannte Kostensenkungspolitik und Einsparstrategie der öffentlichen (z.B. Sozial- und Jugendämter, Arbeitsverwaltungen) und quasi-öffentlichen Kostenträger (z.B. Kranken- und Pflegekassen) dieses gesellschaftlichen Sektors. Die Einführung von neuartigen Systemen der Finanzierung und die Liberalisierung von Teilmärkten führten einerseits zu einer Erosion des Subsidiaritätsprinzips und andererseits zur Schaffung von Wettbewerbssituationen. Die Verhandlungsposition der Kostenträger des Sozial- und Gesundheitswesens wurde erheblich verstärkt, während die der wohlfahrtsverbandlichen Vertreter scheinbar im gleichen Maße abgeschwächt worden ist.

In der Folge haben die Verbände mit der Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten und Verfahren nach dem Vorbild der Industrie oder von Verwaltungseinheiten unter dem Etikett „Sozialmanagement“ versucht, ihre Organisationsstrukturen effizienter zu gestalten. Diese Welle der Ökonomisierung hat bereits seit einigen Jahren auch den Produktionsfaktor Arbeit erreicht, so dass auch die lange Zeit unhinterfragten Regelungssysteme zum Arbeitsrecht, zur Mitbestimmung und zur Vergütung zur Disposition gestellt werden. Die Arbeit erscheint – aus der Perspektive der Arbeitgeber, die mit den Kostenträgern über den Preis der eingesetzten Arbeit zu verhandeln haben – häufig als zu teuer und die dazugehörigen Systeme als zu unflexibel und einer leistungsgerechten und ergebnisorientierten Entlohnung entgegenstehend.

Diese Entwicklung zu einem deutlich verschärften Wettbewerb zeigt auch in den Sektoren des Sozial- und Gesundheitswesens Konsequenzen, wo öffentliche Institutionen als Leistungserbringer in Konkurrenz miteinander oder zu Organisationen des Dritten Sektors bzw. zu privat-gewerblichen Anbietern stehen. Auch dort wird heute die Bindung

---

sozialwirtschaftliche Eigenlogik mit dem Zweck des Idealvereins noch kompatibel ist“ (Manderscheid 2003, S. 86).

an den BAT eher als Wettbewerbsnachteil verstanden. Diese besonderen „Marktsituationen“ und die Tatsache der notorisch knappen öffentlichen Haushalte, die den Druck vor allem auf die sozialen Leistungen erhöhen, sind dafür verantwortlich, dass auch staatliche Agenturen Leistungen „outsourcen“ oder ausgründen bzw. privatisieren. Da die – mittelfristige – Abkehr von den BAT-Strukturen als wesentlicher Motor dieser Entwicklungen betrachtet werden kann, lassen sich dort einige Parallelen zu der beschriebenen Situation bei den Wohlfahrtsverbänden ausmachen (vgl. zum Thema Privatisierung und Ausgliederung Boessenecker/Trube/Wohlfahrt 2000).

Bevor hinsichtlich der geschilderten Entwicklungen, die um den Kern der wohlfahrtsverbandlichen Arbeitsbeziehungen kreisen, ein Zwischenfazit gezogen wird, soll kurz auf allgemeine tarifpolitische Veränderungen eingegangen werden. Denn es zeigt sich, dass die teilweise Angleichung des deutschen Sozial- und Gesundheitswesens an – in anderen Branchen als „normal“ zu bezeichnende – marktwirtschaftliche Verhältnisse aktuell auch bezüglich arbeitsrechtlicher Fragen eine gleichgerichtete Entwicklung nach sich zieht. Die Veränderungstendenzen, die sich einerseits aus der Analyse der allgemeinen tarifpolitischen Entwicklung und andererseits aus der Untersuchung im Raum der Freien Wohlfahrtspflege ergeben, setzen zwar – insbesondere mit Blick auf die kirchlichen Wohlfahrtsverbände – auf ganz unterschiedlichen Fundamenten auf, sie deuten allerdings in die gleiche Richtung. Beispielsweise lässt sich zeigen, dass hier wie dort die für einen großen Kreis von betroffenen ArbeitnehmerInnen formulierte Regelungen der Arbeitsverhältnisse faktisch an Bedeutung verlieren, d.h. es werden überall vermehrt kleinräumig geltende Ordnungen mit oder ohne Rahmenregelungen auf großräumiger Ebene umgesetzt.

#### 4.5.1 *Parallele allgemeine tarifpolitische Entwicklungen*

Die für die Wohlfahrtsverbände geschilderten Entwicklungen zum Sozial- und Gesundheitswesen sind nicht losgelöst von allgemein zu beobachtenden Trends hinsichtlich des Tarifrechts zu sehen und zu beurteilen. Grundsätzlich ist in dem umfassenden Zusammenhang festzustellen, dass zwar aktuell über die Zukunft des Tarifvertrags, der auch heute noch wesentlich die Realität der Arbeitsbedingungen prägt

(vgl. Oppholzer/Zachert 1998, S. 500)<sup>124</sup>, und über seine zukünftigen Funktionen in starkem Maße diskutiert wird, dass diese Diskussionen aber gleichzeitig an einem bereits lange Zeit diagnostizierten Mangel an empirisch fundierter Information über das Ausmaß und die Entwicklungen hinsichtlich der Tarifbindung in Deutschland leiden (vgl. Kohaut/Schnabel 2002). „Die Debatte um die Reform des Flächentarifvertrages krankt immer noch daran, dass – trotz informativer Übersichten zu vorhandenen Öffnungen bzw. Differenzierungen in Tarifverträgen selbst – kaum empirische Erkenntnisse über die tatsächliche Praxis, die Umsetzung vorhandener Öffnungen oder faktischer Unterschreitungen des Tarifniveaus<sup>125</sup> vorliegen und auch über die Erwartungen und Wünsche der beteiligten Akteure zur Zukunft wenig bekannt ist“ (Oppholzer/Zachert 1998, S. 493).

Aufgrund einer Analyse der Daten des IAB-Betriebspanels zeigt sich, dass insgesamt noch ein erheblicher Anteil der westdeutschen (rund 70 %) und der ostdeutschen Beschäftigten (gut 55 %) in einem tarifgebundenen Betrieb tätig sind. Darüber hinaus liegt der Geltungsbereich noch höher, da sich auch viele nicht tarifgebundene Betriebe in ihren Einzelverträgen ganz oder teilweise an bestehenden (Flächen-)Tarifverträgen orientieren. Langfristig betrachtet kann in Deutschland allerdings insgesamt von einer Dezentralisierung der Lohnfindung und von einem Rückgang der Tarifbindung gesprochen werden. In den letzten fünf Jahren ist der Anteil der von Branchentarifverträgen er-

---

124 „Nach wie vor schließen die Tarifparteien pro Jahr 7.000 bis 8.000 Tarifverträge ab bzw. modifizieren bestehende Tarifvereinbarungen, und über 47.000 Tarifverträge sind aktuell in Kraft“ (Oppholzer/Zachert 1998, S. 500). Dennoch gilt mit Blick auf die jüngste Entwicklung: „Als gesichert kann die Tatsache gelten, dass die Tarifbindung in Deutschland in den letzten Jahren einen deutlich rückläufigen Trend aufweist“ (Bispinck/Schulten 2003, S. 157).

125 Faktische Unterschreitungen der Tarifvertragsregelungen – so genannte „wilde Deregulierungen“ – finden sich jenseits der geregelten Öffnungen bzw. Differenzierungen, die etwa in Form von vereinbarten Öffnungs- bzw. Härtefallklauseln Abweichungen vom gegebenen Tarifniveau vorsehen.

fassten Beschäftigten sowohl in West- wie in Ostdeutschland kontinuierlich zurückgegangen.<sup>126</sup>

Um diesen Rückgang bzw. die Tariffucht zu dämpfen, haben Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in den letzten Jahren vermehrt systemimmanente Reformen der Verbandstarifverträge realisiert, die die Verträge offener und flexibler gestalteten. Ein hierfür wichtiges Instrument bilden die tarifvertraglichen Öffnungsklauseln, die den Gestaltungsspielraum auf betrieblicher Ebene vergrößern. Damit wird der Wirkungskreis der zentral ausgehandelten Lösungen vermindert und letztlich das traditionelle korporatistisch ausgestaltete System auf dem Arbeitsmarkt aufgeweicht.<sup>127</sup> „Auf jeden Fall wächst die tarifpolitische Bedeutung der Betriebe und Betriebsparteien, wenn die Tarifvertragsparteien durch Öffnungsklauseln einen Teil ihrer bisherigen Regelungskompetenzen auf die betriebliche Ebene verlagern. Da Abweichungen vom Flächentarifvertrag nur einvernehmlich vereinbart werden können, wird eine gute Zusammenarbeit von Unternehmensleitung und Betriebsrat oder Belegschaft in Zukunft noch wichtiger als bisher. Neben dem Einbau von Öffnungsklauseln führt auch die steigende Zahl von Unternehmen mit Firmentarifverträgen, die sich laut Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ... in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt hat, zu einer zunehmenden Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen. Das bisher stark auf zentrale Regelungen bauende System des Korporatismus am Arbeitsmarkt in

---

126 „In Westdeutschland betrug der durchschnittliche Rückgang seit 1995 bezogen auf die Betriebe 8 Prozentpunkte und bezogen auf die Beschäftigten über 9 Prozentpunkte. In Ostdeutschland belief sich dieser Rückgang seit 1996 auf gut 4 Prozentpunkte bei den Betrieben und fast 11 Prozentpunkte bei den Beschäftigten“ (Kohaut/Schnabel 2001, S. 20).

127 Allgemein formuliert lässt sich dementsprechend festhalten: „Das deutsche Tarifvertragssystem befindet sich seit Mitte der 80er-Jahre in einem anhaltenden Wandlungsprozess, der den inhaltlichen Regelungsbestand ebenso erfasst hat wie die institutionellen Strukturen. Der jahrzehntelang stabile gesellschaftliche Grundkonsens über Sinn und Nutzen des bestehenden Tarifvertragssystems beginnt sich aufzulösen.... Die in den neuen Ländern zu beobachtende Tendenz zu Tarifbruch und Tariffucht wirkte mit zeitlicher Verzögerung auf die alten Länder zurück und beschleunigt die dort bereits seit einiger Zeit zu beobachtende Tendenz zur Erosion des Flächentarifvertrags“ (Bäcker u.a. 2000a, S. 173).

Deutschland steht damit vor seiner vielleicht größten Herausforderung“ (Kohaut/Schnabel 2001, S. 25).

Oppholzer/Zachert (1998, S. 497) sehen – auf der Grundlage von Befragungsergebnissen (170 Fragebögen und 30 Experteninterviews) – die Zukunft des Tarifvertrags in einer weiteren Öffnung, die vor allem einen sich langfristig abzeichnenden Trend fortführt, nämlich die Schaffung von zusätzlichen Spielräumen für die Akteure auf der Betriebsebene, für die so genannten Betriebsparteien. Diese Flexibilisierung hinsichtlich der Arbeitsverhältnisse, die sich sowohl auf die Bezahlung als auch auf den Einsatz der Arbeitnehmer bezieht, wird heute als ein entscheidender Faktor der effektiven Betriebskosten und als relevantes Kriterium der Problemlösungskapazität der Betriebe betrachtet.<sup>128</sup> Auf der Basis dieser Feststellung kommt beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit – aus einem volkswirtschaftlichen Blickwinkel heraus – in einem Gutachten zu dem Schluss, dass der Gesetzgeber für eine Öffnung der Tarifverträge sorgen sollte, da die Praxis der grundgesetzlich verankerten Tarifautonomie bzw. des Grundrechts auf Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) das Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen kann.<sup>129</sup> Nach der Auffassung des Beirats ist eine gesetzgeberische

---

128 Insbesondere vor dem Hintergrund der andauernden Sockelarbeitslosigkeit wird der Flexibilität der Unternehmen ein relevanter Einfluss auf das Investitionsrisiko und somit eine zentrale volkswirtschaftliche Bedeutung zugeschrieben. „Ob eine Investition eine Fehlinvestition wird oder sich am Ende als erfolgreich erweist, hängt wesentlich davon ab, wie flexibel die Menschen, die mit der Nutzung einer Produktionsanlage zu tun haben, reagieren, wenn es unterwegs Schwierigkeiten gibt.... In diesem Sinne gilt Flexibilität am Arbeitsmarkt heute international als einer der erst-rangigen Standortfaktoren“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004, S. 11).

129 „Bei allen Einräumungen, die zugunsten der Bedeutung anderer Faktoren zu machen sind, wäre es unvernünftig zu leugnen, dass das Lohnniveau in Deutschland zu hoch, die Lohnstruktur falsch und die Flexibilität der Regeln, nach denen sich Einsatz und Bezahlung von Arbeitskräften richten, unzureichend [sind *d.V.*]... Drei Jahrzehnte der Arbeitslosigkeit – über die konjunkturellen Schwankungen hinweg – lassen keinen anderen Schluss zu als den, dass das Regelwerk, nach dem in Deutschland Tariflöhne, die faktisch Mindestarbeitsentgelte sind, und sonstige tarifgebun-



Reform der Arbeitsmarktordnung notwendig, die die Interessen der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit bedrohten ArbeitnehmerInnen stärkt. Unter den gegebenen Umständen bedeutet dies, dass die durch die Tarifautonomie gestützte Wahrnehmung der Kartellinteressen sowohl der Arbeitnehmerorganisationen als auch der Arbeitgeberverbände eingeschränkt werden müsste (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004, S. 20ff.). Mittlerweile findet diese Position auch im politischen Raum breiten Rückhalt.

Trotz dieses Trends und dieser Analysen und Vorschläge kann augenblicklich noch nicht von einer generellen „Verbetrieblichung der Tarifpolitik“ gesprochen werden, auch wenn dafür etliche Anzeichen zu finden sind.<sup>130</sup> Insbesondere mit Blick auf eine globalisierte Ökonomie bzw. die „gesellschaftliche Denationalisierung“ (vgl. Zürn 2001), die die Wirksamkeit von Regelungen auf nationaler Ebene immer weiter begrenzt, lässt sich in grundsätzlicher Weise der folgende Trend ausmachen: „In der differenzierten Arbeitswelt gibt es immer weniger Platz für den Flächentarifvertrag mit einem hohen Sockel gleicher Bezahlung. Die Interessen differenzieren sich nach Regionen, Branchen, Betriebsgrößen, Betriebsspezialisierung und Arbeitnehmerspezialisierung. Das Festhalten am Muster des Flächentarifvertrags mit hohem Sockel behindert die Einstellung von Betrieben und Arbeitnehmern auf die neue Realität differenzierender Anforderungen des Marktes, von Interessen und Solidaritäten“ (Münch 2001, S. 67). Auf der Basis einer relativ aktuellen Befragung bei Betriebs- bzw. Personalräten im

---

dene Arbeitsbedingungen festgelegt werden, versagt hat“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004, S. 13).

130 Seit den 1990er-Jahren erkennen Bispinck/Schulten (2003, S. 165) zahlreiche Veränderungen, die auf eine zunehmende Verbetrieblichung der Tarifpolitik hindeuten. „Diese nahmen ihren Anfang mit der Flexibilisierung der tariflichen Arbeitszeitregelungen im Gefolge der kollektiven Arbeitszeitverkürzung und setzten sich mit der Einführung von Härtefall- und Öffnungsklauseln zunächst in Ostdeutschland und später – als Reaktion auf die tief greifende Rezession 1992/93 – zunehmend auch in Westdeutschland fort. Seither sind die äußeren und inneren Erosionstendenzen im deutschen Flächentarifvertragssystem unverkennbar; die tarifvertragsfreien Grauzonen weiten sich aus, und die inhaltliche Prägekraft der Tarifverträge lässt nach. Andererseits erscheint das deutsche Tarifsystem in seinem Kern derzeit immer (noch) als recht stabil“.

Jahr 2002 kommen Bispinck/Schulten (2003, S. 158) zu dem Schluß, dass sich nach wie vor die Mehrheit der Beschäftigten im Geltungsbereich relativ stabiler Flächentarifvertragsregelungen befinden, „während die Tarifbindung vor allem an den Rändern in den traditionell schwer organisierbaren Kleinbetrieben und den hierdurch besonders stark betroffenen Branchen erodiert.“

Parallel zu und verbunden mit diesen Flexibilisierungstendenzen sind ebenfalls Strategien der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse (und der Arbeitszeiten) zu beobachten. Diese haben eine Dynamisierung von Arbeitsmärkten, eine Verbreiterung der Zone der prekären Beschäftigung und einen Abschied von dem Modell des „Normalarbeitsverhältnisses“ (vgl. Kap. 3.1) zur Folge. Der Zeitreihenvergleich der nationalen Arbeitsmärkte und eine Orientierung an dem Ziel der Beschäftigungssicherung bzw. -schaffung scheint diese quantitative und qualitative Verbreiterung der Zone notwendig zu machen. „Zwischen das Normalarbeitsverhältnis und die Erwerbslosigkeit wird sich eine immer breitere, normal werdende Zone der Teilzeitarbeit, der zeitlich befristeten Projektarbeit, der kurzfristigen und/oder geringfügigen Beschäftigung, der Scheinselbständigkeit und der sich entwickelnden Selbständigkeit schieben, die sich gegen starre Regulierung sperrt. Sie bedarf einer flexiblen sozialen Absicherung, die sich auch schnell an den Wechsel zwischen voller, halber, geringfügiger und fehlender Beschäftigung anpasst“ (Münch 2001, S. 69). Eine detaillierte Auseinandersetzung mit diesen Beschäftigungsformen bringt hinsichtlich ihrer Differenzen zum sogenannten Normalarbeitsverhältnis einige Unterschiede zu Tage, die sich insbesondere bei den Kriterien „Kündigungsschutz“, „Sozialversicherungspflicht“ oder der „Identität von Arbeitgeber und Direktionsrecht“ zeigen (vgl. Knuth u.a. 2002, S. 316f.). Insofern sind in dieser Zone der prekären Beschäftigung – aus der Perspektive der Arbeitnehmer – unterschiedliche Grade des Risikos und – aus Arbeitgeberperspektive – unterschiedliche Stufen der Flexibilisierung zu differenzieren, die mit den spezifischen Beschäftigungsformen im Bereich jenseits des Normalarbeitsverhältnisses verbunden sind. Diese Tendenzen bedürfen zur Legitimation eine Parallelstruktur, die sich nicht nur in allgemeinen Gesetzen zum Arbeitsrecht, sondern auch in tariflichen Regelungen zwischen den Tarifparteien ausdrückt.

Eine Gegenüberstellung der Tarifentwicklungen im privaten und öffentlichen Sektor seit Anfang der 1990er-Jahre zeigt (für Westdeutschland) auf, dass für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor im vergangenen Jahrzehnt zumeist eine vergleichsweise leicht geringere Tarifsteigerung verhandelt wurde. „Von 1991 bis 2001 erhöhte sich die tarifliche Grundvergütung in den alten Bundesländern in der Gesamtwirtschaft um 39,5%, im öffentlichen Dienst dagegen nur um 32,2%. Mit anderen Worten: die Tarifsteigerung belief sich in den vergangenen elf Jahren im öffentlichen Dienst jahresdurchschnittlich auf 2,9%, in der Gesamtwirtschaft dagegen auf 3,6%“ (Bispinck 2003, S. 80).

#### 4.5.2 *Das Arbeitsrecht als Ventil?! – Ein Zwischenfazit*

Vor diesem Hintergrund scheinen sich die deutschen Systeme des Sozial- und Gesundheitswesens auch hinsichtlich der Arbeitsbedingungen ihres Personals in einem grundlegenden Wandel zu befinden. Die in der Vergangenheit selbstverständliche Kopplung dieser Branchen an die Verhandlungsergebnisse, an denen u.a. die für den öffentlichen Dienst zuständigen Gewerkschaften beteiligt waren, ist nicht mehr gegeben. Die auch von Arbeitgeberseite in der Vergangenheit durchaus als Erfolg gewertete grundsätzliche Kopplung an ein einziges Tarifsystem wird heute – aus dieser Perspektive – mit Unflexibilität, Wettbewerbsnachteilen oder gar mit Bestandsgefährdung in Verbindung gebracht. Es ist heute in diesen Branchen entsprechend ein großflächiger Loslösungsprozess von dieser Kopplung zu beobachten, an dessen Ende der BAT seine einheitliche orientierungsgebende Funktion verloren haben wird. Deutet man die zurzeit sichtbaren vielgestaltigen Entwicklungen in ihrer Gesamtheit, dann lässt sich feststellen: In Zukunft werden im Sozial- und Gesundheitswesen entweder für Viele geltende Verfahren der Arbeitsrechtsaushandlung und Arbeitsrechtsregelungen existieren, die regionale und sektorale Spezifika berücksichtigen, oder aber es werden eigenständige, kleinräumige Komplettlösungen Überhand gewinnen, die einerseits auf Ausgliederungen oder andererseits auf Sonderregelungen setzen. Wie auch immer: Der politisch initiierte Wettbewerbsgedanke hat mittlerweile auch das Tarif- bzw. Arbeitsrecht in diesen Branchen erreicht. Den Managementebenen der unter Druck geratenen wohlfahrtsverbandlichen Organi-

sationen bleiben prinzipiell zwei Möglichkeiten, die aktuelle krisenhafte Situation zu entschärfen:

- Einerseits könnten die bestehenden Regelungssysteme modifiziert werden,
- andererseits könnten neue Regelungssysteme die alten ersetzen.

In allen Wohlfahrtsverbänden werden zurzeit unterschiedliche Modelle kontrovers diskutiert, die auf beide Optionen rekurrieren. Entworfen, geplant und umgesetzt werden sowohl Wege der Modifikation des Bestehenden als auch der Erprobung von Neuem (vgl. Der Paritätische Wohlfahrtsverband 2000; Verband diakonischer Dienstgeber 1999). Die durchgängigen Bemühungen, die aktuell geltenden Bestimmungen zum Arbeitsrecht zu verändern bzw. zu ersetzen, führen zu einer Parallelität von verschiedenen Reformansätzen. So kommt es im Bereich der Wohlfahrtsverbände zu der Situation, dass sich die ohnehin heterogene Arbeitsrecht-Landschaft weiterhin diversifiziert. Damit gestalten sich die finanziellen bzw. personellen Bedingungen der wohlfahrtsverbandlichen Leistungserbringung uneinheitlich und verschärfen in dieser Hinsicht sowohl die Konkurrenz zwischen den Verbänden als auch die Rivalität zwischen den Einrichtungen, den Untergliederungen bzw. den ausgegliederten Einheiten der Einzelverbände. Auf diese Weise verstärken die Bemühungen der Verbände um modifizierte und neue Regelwerke zum Produktionsfaktor Arbeit die ansonsten von allen Organisationen als Ausgangspunkt der aktuellen Krise gebrandmarkte Herausbildung von Wettbewerbs- bzw. Marktbedingungen.

Die anstehenden bzw. geforderten Neuerungen, die über das übliche Maß der „normalen“ Anpassung der Regelwerke an neue Verhandlungsergebnisse des öffentlichen Dienstes oder innerhalb der normgebenden verbandlichen bzw. kirchlichen Gremien hinausgehen, werden allerdings eine Fülle von Fragen- und Problemkomplexen nach sich ziehen, die in ihrer Gesamtheit noch nicht überblickt werden können. Es scheint sich allerdings abzuzeichnen, dass das Verhältnis von Arbeitgeber, Management und Dienstgeber auf der einen Seite und MitarbeiterInnen, Mitarbeitervertretungen und Gewerkschaften auf der anderen Seite in Zukunft konflikträchtiger ausfallen wird als in der Vergangenheit.

Dabei gilt es bei der weiteren Gestaltung zu bedenken, dass die Tatbestände, die die Notwendigkeit der Reform des Arbeitsrechts und der Entgeltsysteme begründen, auch dafür verantwortlich sind, dass diese nicht losgelöst von anderen Modernisierungsmaßnahmen betrieben werden können, sondern nur als ein integraler Bestandteil einer Gesamtstrategie Erfolg versprechen. Für gelungene Prozesse der Leitbildentwicklung oder der Einführung von Systemen der Qualitätssicherung ist eine auf Konsens ausgerichtete Einbeziehung der Mitarbeiterschaft ebenso Voraussetzung wie für die Ersetzung bzw. Veränderungen der bestehenden Arbeitsrechtsregelungen. Es besteht für die Verbände die prinzipielle Chance, eine Gesamtstrategie zur Modernisierung weitgehend im Konsens aller Beteiligten zu entwerfen und umzusetzen. Auf einem solchen Fundament ist es möglich, einem neben der Kostengünstigkeit ebenfalls verstärkt eingeforderten Gesichtspunkt der (Dienst)Leistungen – nämlich der Qualität – als ein relevantes Kriterium in quasi-marktlich gesteuerten Entscheidungssituationen einen besonderen Stellenwert einzuräumen.<sup>131</sup> Für die kirchlichen Verbände erscheint es auf diesem Weg notwendig, das Konstrukt der Dienstgemeinschaft nicht (nur) als gegeben voraussetzen oder als Anspruch an die Mitarbeiterschaft zu formulieren, sondern vielmehr als Zielformulierung zu begreifen, die nur über gelungene Vermittlungs- und Verständigungsprozesse integraler Bestandteil einer corporate identity werden kann.

---

131 Eine gleichgelagerte Schlussfolgerung kann auch aus einer anderen Perspektive gezogen werden, die eher die Belange der Kunden, Klienten bzw. Besucher betont, den gesamtgesellschaftlichen Nutzen berücksichtigt und weniger die Situation der leistungserbringenden Organisationen im Blick hat. So werden etwa für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Elften Kinder- und Jugendbericht die Eckpfeiler eines „fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs“ – als Gegenmodell eines sich abzeichnenden „preisgesteuerten Kostenwettbewerbs“ – beschrieben (vgl. BMFSFJ 2002, S. 256ff.).

## 5 Folgerungen im Licht der theoretischen Konzepte

In dem folgenden abschließenden Teil der Arbeit sollen die Ausführungen des letzten Kapitels zu den Entwicklungen im Bereich des wohlfahrtsverbandlichen Tarif- bzw. Arbeitsrechts aus der Perspektive der beiden – jeweils in einzelnen Kapiteln ausführlich behandelten – Theorieansätze betrachtet werden. In einem ersten Schritt bleiben diese Folgerungen bezogen auf den Themenkomplex des letzten Kapitels. Dies bedeutet, dass der Fokus weiterhin zuerst auf die Arbeitsbeziehungen im Rahmen der Wohlfahrtsverbände bzw. auf den Produktionsfaktor Arbeit gerichtet ist (vgl. Kap. 5.1). Dieses Vorgehen erscheint auf der Plattform der bis hierher erfolgten Untersuchungen möglich und plausibel, da sich – wie bereits mehrfach erläutert – die allgemeinen Entwicklungen in den behandelten Veränderungen im Bereich des wohlfahrtsverbandlichen Tarif- bzw. Arbeitsrechts widerspiegeln. Vor dem Hintergrund der personalintensiven Produktionsbedingungen bzw. des vergleichsweise hohen Personalkostenanteils im System der Freien Wohlfahrtspflege sind die Verbindungslinien zwischen der „internen Ökonomisierung“ hinsichtlich des Produktionsfaktors Arbeit und der politisch initiierten „externen Ökonomisierung“ sehr stark ausgeprägt (vgl. Lange 2001a).<sup>1</sup>

Mit einem zweiten Schritt werden anschließend – aus einem abstrakteren Blickwinkel heraus – die allgemeinen wohlfahrtsverbandlichen Entwicklungen in der Nachfolge des Ökonomisierungsprozesses analysiert, soweit diese nicht bereits in den vorstehenden Kapiteln thematisiert wurden (vgl. Kap. 5.2). Diese Ausführungen werden durch eine

---

1 Dabei wird an dieser Stelle nur am Rand der Frage nachgegangen, inwieweit die gewählten theoretischen Ansatzpunkte selbst durch den analytischen Blick auf den Gegenstandsbereich der Freien Wohlfahrtspflege in Zeiten der Ökonomisierung evtl. revidiert oder differenziert werden müssten. Dies ist hinsichtlich der zentralen Fragestellungen dieser Arbeit in den entsprechenden Abschnitten der Kapitel 2 und 3 in ausreichender Weise thematisiert worden (vgl. Kap. 2.6; 2.7 und 3.1.3; 3.2.3; 3.3).

kurze Textpassage eingeleitet bzw. vorbereitet, die gewissermaßen auch als eine Zusammenfassung der Kapitel 2 und 3 unter einer besonderen theoriegeleiteten Perspektive gelesen werden können.

#### 5.1 FOLGERUNGEN MIT BLICK AUF VERÄNDERUNGEN DER TARIF- UND ARBEITSRECHTLICHEN REGELUNGEN

In den vorangestellten Ausführungen zum Themenkomplex Arbeits- und Tarifrecht, zu den Mitbestimmungs- und Vergütungssystemen in der Freien Wohlfahrtspflege sowie zu den Entwicklungen und den Problemlagen spiegeln sich – wie in einem Brennglas – die sich wandelnden übergeordneten Bedingungen der Erbringung bzw. Produktion personenbezogener Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitswesen unserer Gesellschaft. Die Entwicklungsrichtung, die dominanten finanziellen Aspekte der Veränderungsprozesse und die damit verbundenen problematischen und konflikträchtigen Handlungsanforderungen lassen sich an dem Beispiel Arbeitsrecht in hervorragender Weise verdeutlichen. Insofern können die geschilderten Entwicklungen im Kontext des Arbeits- bzw. Tarifrechts sowohl als Symbol wie auch als Auslöser für Modernisierungsrisiken der Verbände, für strukturell angelegte Konfliktpunkte oder gar Spaltungs- bzw. Differenzierungsprozesse betrachtet werden (vgl. Kap. 3.3.2). Die Einheitlichkeit in arbeitsrechtlichen Fragen, die in der Vergangenheit als originärer Teil eines spezifischen verbandlichen Selbstverständnisses verstanden wurde und z.T. als Prüfkriterium für die Zugehörigkeit zu einem Verband fungierte, erscheint heute eher als Hürde, die eine zukunftsgerichtete verbandliche Organisationsentwicklung behindert. Zentrale Fragen hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen werden zunehmend unter zweckrationalen Gesichtspunkten verstanden und bewertet.

Die sich in Schüben vollziehenden Wandlungsprozesse, die die Funktionsweisen des Sozial- und Gesundheitssektors reformieren und – in grober Weise beschrieben – den Charakter der Wohlfahrtsverbände von Wertgemeinschaften zu Dienstleistungsunternehmen modifizieren (vgl. Rauschenbach/Sachße/Olk 1995), scheinen zurzeit insbesondere in Fragen zu kulminieren, die die Beziehungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie von betrieblichen Belangen und Interessen der Mitarbeiterschaft betreffen. Mit der mehr oder weniger freiwilligen

Anlehnung und Orientierung an den Tarif- und Vergütungsbestimmungen des öffentlichen Dienstes bzw. der Übernahme dieser Ordnungen erfolgte über lange Zeit der Import von Regelwerken zum Thema Arbeitsrecht aus einem bestimmten gesellschaftlichen Raum, in dem besondere Regulationsmechanismen und Zielperspektiven wirksam sind. Mit der „Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens“ findet auch in dieser Hinsicht für die wohlfahrtsverbandlichen Leistungserbringer eine Verschiebung der Referenzpunkte (u.a. Orientierung an den Personalkosten der privat-gewerblichen Wettbewerber; „überlebensnotwendige“ Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation der ergebnisverantwortlichen Einheiten; Abrücken von BAT-immanenten Strukturprinzipien; Bildung von neuen Arbeitgeberverbänden bzw. -zusammenschlüssen) in Richtung des marktlichen Mechanismus und Verfahrensmodells statt.

Der allgemein zu beobachtende Bedeutungszuwachs der Verhandlungsebenen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer unterhalb der Arrangements, die bislang für das Zustandekommen der Flächentarifverträge bzw. deren Surrogate zuständig waren bzw. sind, lässt sich auch analog für den Bereich der Freien Wohlfahrtspflege konstatieren (Stichworte: Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen; Verbetrieblichung des Arbeitsrechts). Dort trifft dieser Trend allerdings in mehrfacher Hinsicht auf eine gänzlich andere Ausgangssituation. Zu denken ist hier nicht nur an den besonderen Status der wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen als so genannte „Tendenzbetriebe“ (vgl. Kap. 4.2.1) oder den relativ geringen Organisationsgrad auf der Seite der Arbeitnehmer (in kirchlichen Einrichtungen), sondern insbesondere auch an die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse. Die Heterogenität der Mitarbeiterschaft und der relativ hohe Anteil von Teilzeitarbeit und Befristung (vgl. Kap. 3.1.4) liefert eine kaum mit anderen Branchen außerhalb des Sozial- und Gesundheitswesens vergleichbare (Macht-)Basis der Arbeitgeberseite für arbeitsrechtliche Aushandlungsprozesse in der Nähe der betrieblichen Ebene.

Die geschilderten und als Ökonomisierung etikettierten außengesteuerten und zumeist rechtlich fixierten Veränderungen können als „Push-Faktoren“ für die hier ausführlich beschriebenen Entwicklungsprozesse im Rahmen des Arbeits- bzw. Tarifrechts betrachtet werden, die sich hinsichtlich vieler Aspekte in die allgemein zu beob-



achtenden Tendenzen einfügen. Diese tarif- bzw. arbeitsrechtlichen Veränderungen symbolisieren einen in seiner Reichweite bislang ungekannten Wandel der Wohlfahrtsverbände. Die behandelten Fragen im Zusammenhang des Arbeits- bzw. Tarifrechts können entsprechend als sichtbare „Pull-Faktoren“ für den Organisationswandel charakterisiert werden, die in der inneren Logik des Systems der Freien Wohlfahrtspflege angelegt sind.

Das, was aus analytischer Perspektive noch vor kurzem als der große Vorteil der Wohlfahrtsverbände und des Systems der Freien Wohlfahrtspflege angesehen wurde – nämlich die Multifunktionalität, die gleichzeitige Sammlung und Vermittlung ganz verschiedener Funktionen unter einem organisatorischem Dach (vgl. u.a. Pabst 1996)<sup>2</sup> – muss aufgrund vieler im letzten Kapitel behandelte Aspekte als etwas beschrieben werden, das die Verbände als Ganzes eher blockiert als voranbringt. Die Bestimmung der Wohlfahrtsverbände als Organisationen, die in einem Raum einer Mixtur von Steuerungsmechanismen und Zielperspektiven erfolgreich jonglieren (vgl. Kap. 3.3), könnte in Zukunft revidiert werden müssen. Was in der Vergangenheit als besondere Managementanforderung und besondere sozialstaatliche Leistung angesehen wurde, erweist sich zunehmend als Grundlage für eine innere Zerrissenheit (vgl. Kap. 3.3.2). Auch die aktuelle Gleichzeitigkeit der Ansprüche, die einerseits aus der – immer noch vorhandenen – korporatistischen Einbindung der Verbände und andererseits aus

---

2 So analysiert etwa Olk (1999, S. 125) mit Blick auf das gesamte System der Freien Wohlfahrtspflege: „Die Analyse strategischer Optionen, die in der gegenwärtigen Debatte um die gesellschaftliche Rolle der Freien Wohlfahrtspflege vorgeschlagen werden, zeigt: ein radikaler Kurswechsel, ein Abbruch bisheriger Traditionen würde mehr Risiken als Vorteile mit sich bringen. Die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege kann weder darin liegen, sich weniger eng an den Staat zu binden und sich als ‚Erfüllungsgelhilfe‘ eines verschlankten Sozialstaates zu gerieren, noch darin, den vermeintlichen Traditionsballast der Gemeinnützigkeit und der ethisch-normativen Grundorientierung zu Gunsten einer konsequenten Orientierung am Markt abzuwerfen. Vielmehr kann die Zukunft für die Freie Wohlfahrtspflege nur darin gesucht werden, ihre historisch gewachsene eigenständige Rolle zwischen Markt, Staat und BürgerInnen aktiv aufzugreifen und unter den gewandelten Rahmenbedingungen neu zu interpretieren.“

den Wettbewerbsstrukturen erwachsen (vgl. Kap. 2.7), verschärft die latenten Konfliktpotenziale.

Insbesondere die sozialanwaltschaftliche Funktion und die unternehmerische Seite – für die in erster Linie die Interessen großer Einrichtungen im Kontext arbeitsrechtlicher Fragen stehen können – sind nur noch schwer in Einklang zu bringen. Die interne Ambivalenz wird mehr und mehr äußerlich und manifestiert sich in einer Zersplitterung der Arbeitsbedingungen und in einer organisatorischen Vielfalt, deren Konstruktionsbedingungen zukünftig eher durch die unterschiedlichen Formen der (Re-)Finanzierung bestimmt werden und durch die sich evtl. auf mehreren Ebenen eine Trennung in Sparten realisiert. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die folgenden Entwicklungen zu erwarten:

- Die Konturen der spezifischen Zuständigkeiten der unterschiedlichen organisatorischen Einheiten eines Verbandes hinsichtlich des Spektrums der wohlfahrtsverbandlichen Funktionen treten deutlicher hervor.
- Das sich durch alle organisatorischen Ebenen eines Verbandes hindurch ziehende und für die Öffentlichkeit zumeist unsichtbare Band eines weitgehend einheitlichen Arbeitsrechts wird zunehmend porös und löchrig. Damit geht für die kollektiven Akteure im System der Freien Wohlfahrtspflege eine Säule der gemeinsamen Identität verloren, die als eine Übersetzung der allgemein geteilten Werte in interne Strukturen gedeutet wurde.
- Vor dem Hintergrund der Abkopplung von der mit Gewerkschaftsbeteiligung erzeugten BAT-Entwicklung, der zunehmenden Pluralisierung der Arbeitsrechtsregelungen und vor allem der Vergütungssysteme innerhalb der einzelverbandlichen Strukturen oder des sukzessiven Abbaus von Beihilfe- und Zusatzversorgungszusagen erscheinen die Gegenleistungen der Arbeitgeberseite in verstärktem Maße kontingent. Damit könnte das „Systemvertrauen“ der ArbeitnehmerInnen in die Versorgungsbereitschaft bzw. -kompetenz der Wohlfahrtsverbände schwinden, was einem Funktionsverlust der Arbeitsrechtsregelungen auch auf der Ebene der Einzelorganisation hinsichtlich der Integration und Identifikation gleichkommt.

5.2 FOLGERUNGEN MIT BLICK AUF ALLGEMEINE  
WOHLFAHRTSVERBANDLICHE ENTWICKLUNGEN

Aufbauend auf den eher theoretischen Analysen zum Schlüsselbegriff der Ökonomisierung, den aus den Diskursen zum Korporatismus und zum Dritten Sektor bzw. „welfare mix“ gewonnenen begrifflichen Plattformen sowie den detaillierten Untersuchungen zu den Entwicklungsprozessen im Rahmen der wohlfahrtsverbandlichen Arbeitsbeziehungen sollen nun ausgewählte zentrale Folgerungen gezogen werden. Zu diesem Zweck werden in einem einleitenden Schritt – mit zusammenfassender Funktion – einige basale sozio-ökonomische Rahmenbedingungen des wohlfahrtsverbandlichen Handelns durchleuchtet (vgl. Kap. 5.2.1). Vor diesem Hintergrund können anschließend Konsequenzen im Licht der theoretischen Ansätze entwickelt und abschließend bestimmte Schlussfolgerungen für eine zukünftige wissenschaftliche Beschäftigung mit den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden gewonnen werden (vgl. Kap. 5.2.2).

5.2.1 *Freie Wohlfahrtspflege und Ökonomisierung*  
(Zusammenfassung)

Der deutsche Wohlfahrtsstaat, dessen typisches Organisationsmittel die Schaffung zwingenden Rechts darstellt, durch welches der Staat sich auch gewissermaßen selbst verpflichtet, findet seinen Bezugspunkt – z.T. zugleich mit der Zielperspektive einer Verwirklichung der verfassungsrechtlich formulierten individuellen Grundrechte – in der Gewährung von Lebensqualität und sozialer Gerechtigkeit bzw. der politischen Gestaltung von Lebenslagen. Die Wohlfahrtsproduktion ist hinsichtlich mehrerer Dimensionen (Politikbereiche, Akteure, gesellschaftliche Sphären etc.) fragmentiert und hat in ihrer Rechtsgestaltung und Ausführung die Mehrstufigkeit der Abläufe und die Multizentriertheit des Steuerungssystems zu beachten, in die auch die Wohlfahrtsverbände involviert sind.<sup>3</sup> Wohlfahrtsstaatliche Bezugs-

---

3 Dieses besondere Eingebundensein der Wohlfahrtsverbände in wohlfahrtsstaatliche Abläufe – das sich auch im internationalen Maßstab als ein deutsches Spezifikum darstellt und zu einem relativ großen und einflussreichen „Dritten Sektor“ geführt hat (vgl. Kap. 3.1.4) – lässt sich in hervorragender Weise mit einer (meso)korporatistischen Perspektive be-

punkte sind sowohl relativ konjunkturunabhängige als auch konjunkturabhängige individuelle Risiken. Damit lässt sich das wohlfahrtsstaatliche System als eine ordnungspolitisch „unsaubere“ Lösung charakterisieren, weil es sich in einer nicht aufzulösenden Abhängigkeitsbeziehung zum Wirtschaftsgeschehen befindet.

Dies wird insbesondere durch den fortschreitenden Prozess der Globalisierung offenbar, in dessen Verlauf eine Trennung von wirtschaftlicher und kulturell-lebensweltlicher Einheit zu analysieren ist. Eine Konsequenz dieser Entwicklung ist die wachsende Bedeutung einer speziellen Funktion des Wohlfahrtsstaats, die besonders die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen als Standortfaktor im internationalen Wettbewerb fokussiert. Damit verschiebt sich die Zielperspektive: Mit der Wohlfahrtsproduktion wird weniger ein staatlich definierter Ergebnisausgleich hinsichtlich der Resultate des nationalen Wirtschaftens angestrebt, sondern vielmehr die Herstellung von Chancengleichheit im internationalen Maßstab. Im Verbund mit weiteren gesellschaftlichen Entwicklungen (demographischer Wandel, prekäre Finanzlage öffentlicher Haushalte, Einnahmerückgänge der Sozialversicherungssysteme, fortschreitende europäische Harmonisierung und Zentralisierung, Sockelarbeitslosigkeit etc.) entsteht ein modernes Konfliktfeld, das die Politik nötigt, einerseits den Umfang und die Reichweite der Sphäre von Plan und Hierarchie (Stichworte: Leistungstiefe des staatlichen Aufgabenkonzepts; Abbau des Wohlfahrtsstaats) und andererseits die Rolle der Leistungsanbieter im Gehäuse der Bürokratie (Stichworte: Privatisierung; Outsourcing) neu auszu-

---

leuchten und analysieren, wonach die Verbände vor allem die beschränkten Reichweiten bzw. die immanenten Leistungsgrenzen staatlicher Steuerungsinstanzen kompensieren und im Gegenzug an der Politikformulierung und den Prozessen der Programmdurchführung in besonderer Weise beteiligt werden (vgl. Kap. 2.4 und 2.6). Damit konnte gleichzeitig einerseits den rechtlich geforderten Gestaltungsaufgaben des Staates und andererseits den Imperativen des ebenfalls gesetzlich fixierten Subsidiaritätsgedankens entsprochen werden. Aus der korporatistischen Perspektive erscheinen die Wohlfahrtsverbände als Beispiel für ein nach „paternalistischem“ Muster intern funktionierendes Organisationssystem, das Ordnungsleistungen hinsichtlich seiner Mitglieder erbringt.

loten und zu gestalten.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund haben sich in den letzten Jahrzehnten auch die Rahmenbedingungen für die wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Dienste in grundlegender Weise verändert.

Die Wohlfahrtsverbände, unter deren Dach annähernd 1,2 Mio. Menschen beschäftigt sind, können jeweils als organisatorische Makrogebilde gefasst werden, die eine verschachtelte, komplexe Binnenstruktur aufweisen, in der sich unterschiedliche Zuordnungs- und Gliederungskriterien (regionale, politische, ideologische, fachliche etc.) realisieren. Hinsichtlich ihrer Stellung im Gemeinwesen ist ihre Multifunktionalität kennzeichnend, die sie intern zu komplexen Vermittlungsleistungen auf mehreren Ebenen nötigt. In der Fachliteratur werden in diesem Zusammenhang verschiedene Spannungsverhältnisse benannt – die Verbände bzw. deren Führungs- und Leitungsgremien haben beispielsweise zu vermitteln zwischen den Interessen von Ehrenamt und Beruf, zwischen den Ansprüchen von Mandat und Mission oder zwischen den Mechanismen der System- und Sozialintegration. Seit etwa Mitte der 1990er-Jahre sind – vor dem eben beschriebenen Hintergrund – vielfältige rechtliche Veränderungen in der Rahmengesetzgebung des Sozial- und Gesundheitswesens, dem hauptsächlichen Handlungsfeld der Wohlfahrtsverbände, zu beobachten, die als zentrale Elemente eines tiefgreifenden Wandels gedeutet werden, der zu meist als „Ökonomisierung“ etikettiert wird.<sup>5</sup>

---

4 Dabei sind auch aus einer rein ökonomischen Perspektive heraus durchaus konträre und widersprüchliche Anforderungen hinsichtlich der neuen Gestaltungsprinzipien auszumachen: Einerseits wird – wie etwa durch die Monopolkommission – die Einführung bzw. die Erweiterung der Geltung marktlicher Prinzipien gefordert. Andererseits werden neue Gestaltungsoptionen des Staates entworfen und Vorschläge zu deren offensiver Wahrnehmung gemacht, die in die Sphäre des „freien Spiels der Kräfte“ regulierend eingreifen – wie etwa durch den Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, der die gängigen auf Autonomie beruhenden Gestaltungsprinzipien der Lohn- und Tariffindung massiv kritisiert (vgl. Kap. 1.3; 2.5.2; 2.7 und 4.5.1).

5 Da die Wohlfahrtsverbände als privatrechtliche Organisationen keiner direkten staatlichen Weisungsbefugnis unterliegen, spiegelt sich in diesen Entwicklungen das Bemühen von Politik und Verwaltung, über den Weg der Schaffung von rechtlichen – und insbesondere finanziellen – Prämissen

Ökonomisierung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass ein Technologie- und Kulturtransfer aus einem gesellschaftlichen Bereich/Sektor (Wirtschaft/Markt) in einen bislang weniger nach marktlichen Gesichtspunkten gesteuerten Bereich/Sektor stattfindet. Dabei wandeln sich in sukzessiver Weise auch die Rollen (als Kostenträger, als Verhandlungspartner, als Aufsichtsorgan, als Steuerungsinstanz, als Träger von Einrichtungen etc.) der durch Zwangsabgaben (Steuern und Beiträge) finanzierten öffentlichen Verwaltungen und quasi-staatlichen Institutionen.

Dort gewinnt mit einem modifizierten Leitbild der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung, mit dem die Rolle des Wohlfahrtsstaats als Umverteiler monetärer Ressourcen zurückgeschraubt wird, eine Effizienzorientierung – vornehmlich über die Finanzierungsmodalitäten und -bedingungen transportiert – als tragendes Muster der Handlungskoordination an Bedeutung und ersetzt in zunehmendem Maße tradierte Muster, in denen vor allem der formale Status der frei-gemeinnützigen Leistungsanbieter ausschlaggebend ist. Dieser Verdrängungsprozess hinsichtlich der Steuerungsmechanismen ist allerdings als pfadabhängig zu charakterisieren und keineswegs vollständig. Im Gegenteil: Es scheint sich – trotz einer Trendwende, die mit der kurzen Formel „vom Status zum Kontrakt“ etikettiert werden kann – zurzeit eher eine Mischstruktur zu etablieren, die die Beziehungen zwischen der staatlichen Seite und den frei-gemeinnützigen Anbietern sowohl nach korporatistischem als auch nach marktlichem Muster ausgestaltet.<sup>6</sup>

---

sen auf das Agieren der wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Dienste Einfluss zu nehmen.

- 6 Die Leitungsebenen der wohlfahrtsverbandlichen Träger, Einrichtungen und Dienste müssen in dieser Hinsicht einen Strategiewechsel vollziehen und managen. Im Zuge der Entwicklungen, die die Beziehungen zwischen öffentlichen Finanziers und Verbänden unter den Leitformeln „vom Status zum Kontrakt“ oder „von Vertrauen zu Accountability“ verändern, haben sich die Anbieterorganisationen von Dienstleistungen entsprechend anzupassen. Dazu bedarf es entsprechend befähigter Leitungskräfte, die sich selbst im Idealfall als „Sozialmanager“ begreifen (vgl. Kap. 3.2.2). Deren Handeln hat sich allerdings an einer zweifachen Fiktion auszurichten: Befinden sich Manager immer schon in einer Rolle, in der sie aufgefordert sind, so zu handeln, als ob sie Eigentümer des Unternehmens wären, sind Sozialmanager heute zusätzlich mit der Erwartung

Als Reaktion auf diese den Wohlfahrtsverbänden äußere Ökonomisierung, die Marktelemente bzw. marktlichen Wettbewerb als effizienz-sichernde Modi der Koordination einsetzt und damit den Legitimations- und Effizienzdruck insbesondere auf die entgelt- bzw. prospektiv finanzierten Einrichtungen und Dienste erhöht, ist die Freie Wohlfahrtspflege zu Anpassungsleistungen genötigt. Die Verbände haben gewissermaßen die äußere Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens im Inneren nachzuvollziehen. Diese Herausforderung trifft dort auf eine – im Branchenvergleich sich offenbarende – besondere Bedeutung des Produktionsfaktors „Arbeit“ und insbesondere der damit verbundenen vertraglichen Regelungen der (Dauer-)Arbeitsverhältnisse. In den Betätigungsfeldern der Freien Wohlfahrtspflege sind in der Regel personalintensive Produktions- bzw. Dienstleistungsarrangements notwendig, aus denen bei einer Orientierung an den tariflichen Vergütungssystemen und -veränderungen des öffentlichen Dienstes eine vergleichsweise hohe anteilige Kostenbelastung entspringt. Insofern wird das Personal nicht nur als entscheidender Faktor einer Qualitätsentwicklung bzw. -sicherung oder corporate identity verstanden, sondern gewinnt – in den Zeiten prospektiver Entgelte und Budgetierung, von Ausschreibungen und Konkurrenzsituationen – in verstärktem Maße als Kostenfaktor an Bedeutung.

In diesen vielfältigen Prozessen spiegeln sich grundsätzliche Dilemmata, denen die Leistungsanbieter im Sozial- und Gesundheitswesen kaum entinnen können. Diese sind einerseits mit den spezifischen Wesensmerkmalen der zentralen Produkte des Sozial- und Gesundheitswesens – den personenbezogenen Dienstleistungen – und andererseits mit den dort vorherrschenden Modi der Verteilung und Produktion verbunden.

---

konfrontiert, so zu agieren, als ob sie das Formalziel Gewinnerwirtschaftung zu befolgen hätten. Dass vor diesem Hintergrund die üblichen Abgrenzungskriterien zwischen den gesellschaftlichen Sphären des Marktes und des Dritten Sektors, die wesentlich an der Zielperspektive der Organisationen ansetzen, vielfach ihre Differenzierungskraft verlieren und „hybride Formen“ entstehen lassen (vgl. Kap. 3.3.), kann dementsprechend kaum erstaunen.

- Langfristig betrachtet muss aufgrund der Wesensmerkmale personenbezogener Dienstleistungen von einer sich vergrößernden Kluft hinsichtlich der betriebswirtschaftlich zu ermittelnden Kosten pro Einheit zwischen den technisierbaren und rationalisierbaren Produktionszusammenhängen und den „Diensten am Menschen“ ausgegangen werden.<sup>7</sup> Die personenbezogenen Dienstleistungen scheinen sich vor diesem Hintergrund und im Vergleich zu anderen Waren zu verteuern.<sup>8</sup> Diese Wahrnehmung verstärkt den Außendruck mit dem Ziel der Kostensenkung.
- Diesem Ziel wird versucht über die Einführung bzw. die Verstärkung von Rentabilitäts- und Effizienzorientierungen auch in denjenigen gesellschaftlichen Segmenten näher zu kommen, in denen bislang andere Handlungslogiken und Legitimationsmechanismen vorherrschender waren, die den Charakter und die Verteilung der angebotenen Hilfsleistungen prägten. Daraus entspringt ein Dilemma für alle Akteure, da sich die Zielperspektiven (betriebswirtschaftliche) Rentabilität und (gesamtgesellschaftliche) Verteilungsgerechtigkeit nicht gleichzeitig und gleichmächtig als Orientierungs- und Entscheidungsmaßstab eignen.<sup>9</sup>

---

7 Vgl. dazu auch die erläuternden Ausführungen in dem nachfolgenden Kapitel sowie in Kap. 1.3.2.

8 Dieses Dilemma trifft die Wohlfahrtsverbände gewissermaßen doppelt: Einerseits ist die Produktion von sich relational „verteuern“ personenbezogenen Dienstleistungen „ihr Geschäft“ – und dies müssen sie andererseits mit einem vergleichsweise großen Kostenanteil für den – pro Einheit stetig teurer werdenden – Produktionsfaktor Personal ausführen, der dieses Geschäft erst ermöglicht und wesentlich die Qualität des Produkts bestimmt (vgl. dazu die einleitenden Ausführungen zu Kap. 4). Häußermann/Siebel (1995, S. 44ff.) sprechen in diesem Kontext in Anlehnung an Baumol von der so genannten „Kostenkrankheit“, deren Bedeutung in dem Maß anwächst, wie die marktformige Organisation der personenbezogenen Dienstleistungen zunimmt.

9 Dieses Grunddilemma offenbart sich auch auf der Ebene der leistungserbringenden verbandlichen Organisationen des Sozial- und Gesundheitswesens: Die für die Praxis der Hilfestellung – und auch für das Modell der Einbindung des eigenen Personals – formgebenden ideologischen Fundamente erweisen sich als nicht kompatibel mit einer betriebswirtschaftlich gemessenen Erfolgsorientierung.



Hinsichtlich der abstrakten Funktionen, die dem marktwirtschaftlichen Mechanismus in der Theorie zuerkannt werden (Allokations-, Innovations-, Verteilungs- und Sicherungsfunktion), muss für den gesellschaftlichen Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens von einer „unvollständigen Vermarktlichung“ gesprochen werden, die zurzeit auf der Seite der Wohlfahrtsverbände auf eine Situation trifft, die – formelhaft ausgedrückt – wesentlich durch eine Abstandsgewinnung von betrieblicher Praxis und verbandlicher Identität geprägt ist und als „halbe Modernisierung“ gekennzeichnet werden kann. Dies wird im nachfolgenden Kapitel näher ausgeführt. Dadurch kann abschließend dargestellt werden, hinsichtlich welcher Aspekte wohlfahrtsverbandliche Grundcharakteristika und Struktureigentümlichkeiten durch den Prozess der Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens in Veränderung begriffen sind. Nachdem in Kap. 5.1 vornehmlich die nach innen, auf die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse gerichteten Folgeentwicklungen der Ökonomisierung behandelt wurden, sollen in den folgenden Ausführungen diejenigen (zu erwartenden) Konsequenzen in grundsätzlicher Form thematisiert werden, die letztlich auch Einfluss auf die Außenbeziehungen der Wohlfahrtsverbände und auf deren besondere Stellung im wohlfahrtsstaatlichen Gefüge haben.

#### 5.2.2 *Unvollständige Vermarktlichung und halbe Modernisierung*

In einer idealtypischen Betrachtungsweise kann unter Vermarktlichung ein Prozess verstanden werden, in dessen Verlauf geldbasierte, strategisch orientierte Handlungssequenzen von Akteuren zu Ungunsten von verständigungsorientierten oder anderen Kommunikationsmedien gesteuerten Handlungszusammenhängen an Bedeutung gewinnen. Darauf aufbauend stellt sich die Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens – die der Überzeugung folgt, dass ein Zurückdrängen der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und eine Reform der wohlfahrtsstaatlichen Strukturen als ein Erfolgsfaktor der nationalen Wirtschaftspolitik zu verstehen ist – als ein im rechtlichen Ordnungsrahmen initiiertes Veränderungsprozess einer „unvollständigen Vermarktlichung“ dar.<sup>10</sup> Die Begrenzungen des Vermarktlichungsprozesses

---

10 In ähnlicher Weise kommentiert auch Wohlfahrt (1999b, S. 7) zusammenfassend die aktuelle Situation: „Auch der Verweis auf die Überle-

ses<sup>11</sup> sind in diesem Kontext mehrdimensional: Zu nennen sind in diesem Zusammenhang beispielsweise ...

- der zumeist nur in engen Grenzen in Richtung Souveränität modifizierbare Status der „Kunden“, Klienten, Bewohner etc.;<sup>12</sup>
- die Tatsache, dass in großen Teilbereichen des Sozial- und Gesundheitswesens gewissermaßen ein „Nachfragemonopol“ im Sinne eines „Finanzierungsmonopols“ anzutreffen ist;
- die Strukturbesonderheiten der sozialen bzw. personenbezogenen Dienstleistungen;<sup>13</sup>

---

genheit eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens für soziale Dienstleistungsanbieter geht an der Sache vorbei. Tatsächlich zeigen die aktuellen Entwicklungen im Sozialbereich zwar eine Verstärkung des Wettbewerbs und der Leistungskontrolle, ein Übergang zu einem nach Marktgesetzen gesteuerten Sozialsektor ist damit aber keineswegs verbunden“ (vgl. ebenso die Ausführungen in Kap. 2.7).

- 11 Diese im Folgenden beispielhaft genannten Punkte der Begrenzung führen dazu, dass die Funktionen, die dem ideal funktionierenden Markt zugeschrieben werden – und die in Tab. 3 erläutert wurden –, nicht erfüllt werden können (vgl. Kap. 1.3.1).
- 12 „Das Axiom der Konsumentensouveränität geht ... an jenen Personen völlig vorbei, die auf Grund ihrer Lebens- und Problemlage nur über eingeschränkte Handlungs- und Entscheidungsfähigkeiten verfügen und zur artikulierten Nachfrage nach konkreten Diensten überhaupt nicht fähig sind. Zu denken ist unter anderem an Drogenabhängige, psychisch Kranke, Schwerstpflegebedürftige und/oder Demenzkranke“ (Bäcker u.a. 2000b, S. 352).
- 13 Dies bedeutet, dass aufgrund bestimmter Wesensmerkmale bei diesen Gütern eine „natürliche Grenze“ der Markttauglichkeit und Rationalisierung anzunehmen ist (vgl. Kap. 1.3.2; Kap. 3.2.3). Als originäre „Erfahrungsgüter“ bzw. Vertrauensgüter“ sind sie nicht übertragbar, nicht lagerfähig und nicht transportierbar; der Erfolg bzw. die Qualität der Leistung kann nicht vor ihrer Inanspruchnahme exakt bestimmt werden (vgl. u.a. Naegele 2003b; Richter 2002; Schaarschuch 1999, S. 552ff.). Vertrauen wird in den Prozessen im Zusammenhang des Verkaufs und der Erstellung von sozialen Dienstleistungen deshalb wichtig, weil die Informationen über die Leistung und deren Qualität in der Regel in starkem Maße asymmetrisch zwischen den Tauschpartnern verteilt sind. „Dieses Vertrauensverhältnis gilt dann in besonderer Weise, wenn ein fachlich anspruchsvolles/komplexes soziales Problem vorliegt und/oder der Hilfesuchende we-

- die Pfadabhängigkeit des deutschen Systems der Wohlfahrtsproduktion (vgl. Kap. 2.1),<sup>14</sup>
- die Nutzung der vorhandenen politischen Beeinflussungsstrukturen (über personelle und strukturelle Kanäle) durch die Wohlfahrtsverbände (vgl. beispielsweise Kap. 2.5.2);
- die Grenzen der Finanzierungen aus öffentlichen und quasi-öffentlichen Haushalten (also der politisch festgelegten bzw. verhandelten Preise), die in einigen Teilbereichen des Sozial- und Gesundheitswesens ein nach betriebswirtschaftlichen Kriterien rentables unternehmerisches Engagement nicht zulassen;
- die sich offenbarenden grundsätzlichen und praktischen Konfliktlinien, die die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung begleiten (vgl. Kap. 1.3);

---

gen fehlender Sachkenntnis und/oder wegen eingeschränkter Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit Professionelle als ‚Agenten‘ zur Spezifizierung der erforderlichen Einzelleistungen benötigt. Nicht selten ist dann sogar ein Abhängigkeitsverhältnis gegeben“ (Naegele 2003a, S. 31). Dies bedeutet, dass die Marktentscheidungen von den Nachfragern im Vertrauen auf eine gute Leistung getroffen werden müssen und insofern das Image/das Vertrauenskapital/die Reputation der Anbieter ein besonders wertvolles Kriterium im Entscheidungsprozess darstellt (vgl. u.a. Cremer 2002). In einigen Fällen fallen in diesem Spektrum sogar Angebot und Nachfragedefinition als Leistungen „aus einer Hand“ zusammen – wie beispielsweise im System der niedergelassenen Ärzte, wo evtl. die Diagnose, die Aufstellung des Behandlungsplans und entsprechende Behandlungsmaßnahmen in (nur) einer Praxis stattfinden.

- 14 So betonen beispielsweise auch Bosch/Wagner (2003, S. 479) auf der Basis eines internationalen Vergleichs und mit Blick auf die im Zusammenhang von Arbeitslosigkeit häufig diskutierte zukünftige Entwicklung von personenbezogenen Dienstleistungen die länderspezifischen Pfadabhängigkeiten: Eine optionale Expansion in diesem gesellschaftlichen Bereich kann nicht als automatisches Nebenprodukt wirtschaftlichen Wachstums verstanden werden, da diese in Abhängigkeit von individuellen und gesellschaftlichen Wertentscheidungen stehen. „Von solchen Wertentscheidungen sind vor allem die Haushaltsstrukturen, die Arbeitszeitpräferenzen sowie die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates betroffen. Länderspezifische Entwicklungspfade sind damit wahrscheinlich. Thesen von einer völligen Konvergenz der Dienstleistungsstrukturen verschiedener Länder sind unrealistisch.“

- die Notwendigkeit politischer Stellen, bei der Beratung und Implementierung staatlicher Programme Fachlichkeit, Sachverstand und Bürgernähe von außerhalb einholen zu müssen (vgl. u.a. 2.1.2) o.
- die Tatsache, dass im Sozial- und Gesundheitswesen vielfach eine politisch gesetzte Bedarfslage<sup>15</sup> angenommen wird, deren Befriedigung zentral-gelenkte Planung von finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen notwendig macht, in die Leistungsanbieter einbezogen werden (vgl. Kap. 2.7).

Doch trotz dieser strukturellen Begrenzungen des Vermarktlichungsprozesses lassen sich eine Fülle von Anhaltspunkten dafür finden, dass eine bestimmte Mediatisierung der wohlfahrtsverbandlichen Handlungszusammenhänge stattfindet, in deren Verlauf das Geld bzw. eine daran gekoppelte spezifische Handlungsrationalität an Bedeutung gewinnt, die – gewissermaßen im utilitaristischen Sinne – an den in Geldeinheiten ausdrückbaren Folgen der Handlungen ansetzt und die Bedeutung von Motiven und tradierten Leitwerten vernachlässigt.<sup>16</sup>

---

15 „In der Jugendhilfe beispielsweise sind nicht nur individuelle Problem-meldungen von betroffenen Jugendlichen bzw. deren Eltern Auslöser von Aktivitäten, sondern auch Defizite im Hinblick auf einen gesellschaftlich als wünschenswert definierten Zustand. Jugendhilfe folgt in ihrem Handeln einem gesellschaftlichen ‚Normalisierungsauftrag‘ und orientiert sich nicht allein an den Wünschen ihrer Adressaten“ (Bäcker u.a. 2000b, S. 352).

16 Mit dem Blick auf die Soziale Arbeit lässt sich diese Entwicklung folgendermaßen beschreiben: „Die effizienzorientierten Handlungsdimensionen treten in ihren Außenbeziehungen zu anderen gesellschaftlichen Institutionen verstärkt als eigener Referenzpunkt neben die kommunikativ strukturierten Handlungsmodalitäten im Binnengefüge sozialpädagogischen Handelns. Messung, Effektivität und Effizienz, Erfolg und Mißerfolg treten neben Verständnis, Zuwendung, Hilfe, Vertrauen, Dankbarkeit und Zufriedenheit in das Gesichtsfeld sozialpädagogischer Beobachtung und Selbstbeobachtung“ (Rauschenbach 1999c, S. 230f.). Damit tritt die systemisch-funktionale Vernunft des Marktgeschehens verstärkt in das Koordinatensystem der Sozialen Arbeit, deren Konzepte und Selbstverständnisse sich allerdings hauptsächlich dem lebensweltlichen Eigensinn verpflichtet sehen. Soziale Arbeit „wird unvermittelter und direkter mit ihrer systemischen Induziertheit und Rationalität konfrontiert“ (ebd., S. 230). In allgemeiner Form zusammengefasst: Die Wahrneh-

Damit entfernen sich die von dieser Mediatisierung betroffenen wohlfahrtsverbandlichen Einheiten von einer bestimmten, an kommunikativ vermittelte Werte gekoppelten Grundlage, die eine notwendige Bedingung für solidarisches Handeln darstellt.<sup>17</sup> Neben vielen bereits ausführlich angesprochenen Punkten können beispielsweise in diesem Zusammenhang weiterhin genannt werden:

- Die „Preise“ bzw. prospektiv angelegten Entgelte für wohlfahrtsverbandliche Leistungen stellen eine gegebene Größe für die Einrichtungen und Dienste dar, so dass die Art und Weise der Vergütung im weiteren Sinn als eine davon abhängige Variable verstanden wird.
- Für eine Fülle von – sowohl gering als auch hoch qualifizierten – Tätigkeiten in wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Diensten gewinnen diejenigen Tarifwerke und Vergütungsbestimmungen Maßstabsfunktion, die in der marktlichen Sphäre entstanden sind.

---

mung des inneren Zusammenhangs von Handlung und Handlungsfolgen wird in grundsätzlicher Weise beschränkt auf diejenigen Konsequenzen, die mittels des jeweiligen Kommunikationsmediums zu fassen sind. Dementsprechend ist auf dem Markt in der „Sprache des Geldes“ Erfolgsorientierung gleichzusetzen mit individuell zu bemessender Effizienzorientierung, die eben bestimmte Folgeerscheinungen des Marktgeschehens nicht berücksichtigt und insofern verschleiert (Stichworte: externe Effekte, Sachzwang).

- 17 Auch den vielfältigen Verfahren der Leitbildentwicklung bzw. Gewinnung der strategischen Unternehmensziele, die in gewisser Weise eine Bedingung der Möglichkeit von Qualitätsentwicklungsprozessen oder eines strategischen Controllings darstellen, geht die Wahrnehmung voraus, dass in verberuflichten und professionalisierten Settings gemeinsam geteilte Werte nicht einfach gegeben sind, sondern durch das diskursive Infragestellen von unterschiedlichen Positionen erst entwickelt werden müssen. Durch die formulierte Fassung eines umfassenden ideologischen Fundaments – etwa in Form eines Leitbildes – erhält dieses formalisierte Wertebewusstsein Funktionen eines Mediums, das von zukünftigen Kommunikationsnotwendigkeiten entlastet und als Instrument für darauf aufbauende betriebswirtschaftliche Verfahren der Informationsgewinnung und Steuerung (Stichworte etwa Controlling, corporate identity) genutzt werden kann.

- Die Einführung von Verfahren wie Doppelte Buchführung, Kosten- und Leistungsrechnung, Kostenträgerrechnung, Controlling etc. trägt dazu bei, dass sowohl in den entscheidungsbefugten Gremien als auch in der gesamten Ablauforganisation der wohlfahrtsverbandlichen Einrichtungen und Dienste eine betriebswirtschaftlich definierte Effizienz als Handlungsmaßstab Eingang findet.
- Die Besetzung von wohlfahrtsverbandlichen Führungs- und Leitungspositionen erfolgt zunehmend mit Personen, deren Qualifikationsprofile ökonomische Kompetenzen umfassen und in deren sozialpädagogischer oder pflegerischer Grundausbildung z.T. Aspekte der Betriebswirtschaftslehre als Referenzdisziplin integriert waren.
- Es ist eine verstärkte Inanspruchnahme der Unternehmensform der GmbH zu konstatieren, deren besondere Aufbauprinzipien sowie deren gesetzliche Basis für einen auf Gewinnerwirtschaftung ausgerichteten gesellschaftlichen Bereich entstanden sind und deren organisatorischer Rahmen dazu entsprechende Funktionen begünstigt (beispielsw. hinsichtlich der Position des Geschäftsführers).
- Es lässt sich eine Tendenz zur Bildung von größeren Organisationseinheiten erkennen, deren Triebfeder weniger in ideologischen, sondern vielmehr in Kosten bzw. Geld formulierbaren Kalkülen zu sehen ist.

Insbesondere zum zuletzt genannten Punkt lässt sich ergänzend feststellen: Neben der Tatsache, dass der Staat die Wohlfahrtsverbände als Leistungsanbieter für soziale und gesundheitsbezogene Dienste mit und ohne staatliche Letztverantwortung oder Gewährleistung sowie als „Erfüllungsorte“ staatlicher Programme<sup>18</sup> nutzt, sind die Wohl-

---

18 Zurzeit scheinen allerdings einige der hier angesprochenen wohlfahrtsverbandlichen Funktionen zu erodieren; die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege als Erfüllungsort bestimmter staatlicher Programme nimmt ab, da diese Programme selber an Wertigkeit verlieren bzw. ganz zur Disposition stehen. So verlieren diejenigen MitarbeiterInnen-Gruppen an Bedeutung, deren Arbeitsverhältnisse in direkter Weise von politischen Finanzentscheidungen abhängig sind. Dies kann beispielsweise für die Zivildienstleistenden und insbesondere für die MitarbeiterInnen-Gruppen der Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen nachgewiesen werden (vgl. Behr u.a. 2002; Liebig/Karla 2003).

fahrtsverbände u.a. auch – wie in den Kap. 2.2 und 2.4 beschrieben – in ihrer Funktion als Organisation mit gebündeltem Fachverstand und als Repräsentationsinstanz für Werte und Interessen von Wichtigkeit. Die Erfüllung dieser besonderen Funktionen bedarf allerdings einerseits einer gewissen Organisationsgröße, mit der Stellen zur Ausbildung von Sachverstand und Anlaufstellen für das mehrschichtige System der öffentlichen Träger bzw. Agenturen bereitgestellt werden können, und andererseits von außen nachvollziehbare Verbindungskanäle zu der Bevölkerung, die etwa in der Rolle des Meinung artikulierenden Bürgers, des Betreuten oder des Hilfebedürftigen auftritt. In dieser Hinsicht erscheinen Wohlfahrtsverbände gegenüber ihren privat-gewerblichen Konkurrenzorganisationen im Vorteil.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Die Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens führt insbesondere bei den wohlfahrtsverbandlichen Einheiten, die ergebnisverantwortlich Leistungen und Dienste organisieren, dazu, dass betriebswirtschaftliche Logiken an Bedeutung gewinnen und Effizienzgesichtspunkte intensiver wahrgenommen werden. Vor dem Hintergrund eines politisch inszenierten und regulierten Wettbewerbs, der heute prinzipiell auch ein wirtschaftliches Scheitern von organisatorischen Einheiten zulässt, erfolgt eine Betonung egoistischer Kalküle und eigenwirtschaftlicher Interessen. Dies kann einerseits zu Prozessen der „Abstandsgewinnung“ von zumeist großen und gefestigten organisatorischen Einheiten von den verbandlichen – vergleichsweise stark an der ideologischen Basis orientierten – Strukturen und andererseits zur formalen Aufwertung der „sozialwirtschaftlichen“ Eigeninteressen in den entscheidungsrelevanten Gremien führen. In beiden Fällen werden die propagierten Modernisierungsbedarfe hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen als zentrale Argumentationslinie genutzt.

Im Zuge der verbandlichen Diskurse über die Sachzwänge (neue Vergütungsregelungen mit Pilotfunktion etc.) und der Organisationsentwicklungsprozesse in Verbindung mit arbeitsrechtlichen Fragen (Bildung von Arbeitgeberverbänden etc.) scheinen die Legitimationsbasen der traditionellen normsetzenden Autoritäten innerhalb der Verbände tendenziell zu erodieren. Damit werden bestimmte bislang funktionierende Strukturprinzipien nicht nur fragwürdig und begründungsbedürftig, sondern – aufgrund einer bestimmten, letztlich an der marktli-

chen Logik orientierten Rationalität – auch teilweise durch andere ersetzt, die sich weniger an lebensweltlichen Werten, sondern vielmehr an Ansprüchen einer mediatisierten Handlungskoordination ausrichten.

Auf das Phänomen, dass sich im Zuge des Ökonomisierungsprozesses der „Graben“ zwischen systemintegrativen und sozialintegrativen Standpunkten und Handlungsmaximen verbreitert bzw. in sukzessiver Weise manifestiert, wird vermehrt durch gesamtverbandliche Integrationsleistungen und Anregungen zur „Reanimation“ (Leitbildentwicklung) oder zur Neudefinition (Qualitätsoffensive) der verbindenden Wertebasis reagiert. Viele aktuelle Strategien der Wohlfahrtsverbände können dementsprechend als Versuch interpretiert werden, ein antizipiertes bzw. sich abzeichnendes Auseinanderbrechen an verschiedenen Konfliktlinien zu verhindern oder dem Erodieren der Legitimationsbasen für die tradierten innerverbandlichen Entscheidungsgremien entgegenzuwirken.

Mit den Vokabeln, die dem katholischen Milieu entspringen und auf die konkrete Situation der Caritas Bezug nehmen, lässt sich diese – allerdings im gesamten System der Freien Wohlfahrtspflege gültige und übersetzbare – Tendenz beschreiben: Es vollzieht sich ein „Prozess der Partialisierung, also des Auseinanderfallens der Großverbände – sowohl schmelzen die Solidaritäten zwischen Bundes-, Bistums- und Ortsebene, zwischen örtlichen Trägern und großen caritativen Unternehmen, wie auch zwischen verfasster Kirche und Verband. In Anlehnung an die Individualisierungsthese von Ulrich Beck könnte man auch hier von Prozessen der Auflösung traditioneller Einbindungen und der Freisetzung sprechen.<sup>19</sup> Damit verbunden ist die Heraus-

---

19 Neben den Kennzeichnungen für das globale gesellschaftliche Geschehen – wie „Risikogesellschaft“ (vgl. Beck 1986) oder „reflexive Modernisierung“ (vgl. Beck/Giddens/Lash 1996) – nimmt in diesem Theoriehorizont der Begriff der Individualisierung als „Komplementärbegriff auf der Ebene des Subjekts“ (vgl. Rauschenbach 1992, S. 40) einen zentralen Stellenwert ein. Diese Individualisierung besitzt ein Doppelgesicht: Einerseits sind damit Prozesse angesprochen, die die „ehemals wegweisenden und kollektiv abgesicherten Geländer der Lebensführung“ (vgl. Rauschenbach 1994, S. 89) auflösen sowie die Einzelnen einem permanenten Zwang zur risikohaften Entscheidung und Auswahl ausset-



bildung neuer Muster von Wiedereinbindungen“ (Manderscheid 2003, S. 81f.; vgl. dazu die detaillierte Beschreibung der neuen Muster der Wiedereinbindung in Kap. 4.4.2).

Diese Prozesse der Partialisierung und der Wiedereinbindung in neuer Form können als Mechanismen bzw. Leistungen der Anpassung, als Reaktionen auf einen äußeren Druck interpretiert werden, der sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene generiert wird (vgl. u.a. Flösser/Schmidt 1999). „Der Status der Freien Wohlfahrtspflege befindet sich im Zangengriff von nationalen Entwicklungen zur Marktformigkeit und europäischen Bestrebungen zur Öffnung natio-

---

zen. So beschreibt etwa Nassehi (1997, S. 260) diesen Prozess folgendermaßen: „Biographische Verläufe, verstanden als eine Kette von Entscheidungen, werden per se zu einer selbsttragenden, riskanten Struktur, deren kognitiver Horizont sich vor allem durch eines auszeichnet: eine unbekannt bleibende, zwischen Gelingen und Scheitern oszillierende Zukunft.“ Andererseits eröffnen sich durch die Auflösung vormals vorhandener wegweisender Strukturen neuartige Freiheiten, nach eigenen Vorstellungen zu leben. Als Konsequenzen dieser doppelbödigen Freiheit sind etwa die Pluralisierung der Lebenswelten oder die Schaffung neuer Subkulturen bzw. Gemeinschaftsformen anzusehen. Vor dem Hintergrund dieses Verständnisses – so wird vielfach behauptet – lässt sich die These von der Individualisierung nicht mit einem generellen Abbau von Solidarbeziehungen in unserer Gesellschaft gleichsetzen (vgl. u.a. Beck/Sopp 1997). Aber die neuen, auf der persönlichen Entscheidung beruhenden Gemeinschaftsformen unterscheiden sich in einigen Aspekten von den traditionellen. Der individualisierte Mensch ist kaum mehr „naturwüchsig“ in einer traditionsbeladenen Organisation Mitglied, sondern er ist ausgebettet aus Selbstverständlichkeiten und vorgegebenen Plausibilitätsstrukturen. Er bzw. sie ist gezwungen, auf der Suche nach Gemeinschaft und Selbstverwirklichung irgendwo selbstbestimmt Mitglied zu werden. Etwas verkürzt formuliert: Die Individuen können heute nicht mehr vorgegebenen, gesetzten Interessen folgen, sondern sie müssen diese weitgehend selbst erzeugen. Bereits längere Zeit werden dieser Individualisierungsprozess und die daran gekoppelten allgemeinen gesellschaftlichen Veränderungen auch in direkter Weise mit Modernisierungsnotwendigkeiten hinsichtlich der Organisationen des Sozial- und Gesundheitswesens verbunden (vgl. u.a. Rauschenbach/Gängler 1992; Schaarschuch 1999, S. 545ff.).

naler Grenzen und Märkte – auch der ‚Sozialmärkte‘.<sup>20</sup> Erstens lässt dies die Anwendbarkeit bestehender europäischer Regelungen im Bundesgebiet und zweitens mehr Konkurrenz im sozialen Sektor über nationale Grenzen hinweg immer wahrscheinlicher werden“ (Lange 2001a, S. 11). Diesen Zangengriff versuchen die Wohlfahrtsverbände u.a. auch dadurch zu entschärfen, dass sie über die ihnen zur Verfügung stehenden Kanäle auf der europäischen Ebene ihre Funktion als Interessenvertreter verstärken (vgl. Kap. 2.5.2). Hierbei wird allerdings weniger auf die Interessen der Kunden, Klienten, Bewohner etc. rekurriert als vielmehr auf die eigenen Organisationsbelange. Vor diesem eben skizzierten Hintergrund bezeichnet die Rede von der Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens mit Blick auf die deutschen Wohlfahrtsverbände eine mehrdimensionale Entwicklung, deren Elemente – neben den bereits genannten – vor allem mit den folgenden eher abstrakt formulierten Punkten beschrieben werden können:

- Die Einzelorganisationen durchlaufen gewissermaßen einen „Individualisierungsprozess“ in dem Sinn, dass die auf sich selbst gerichteten Wahrnehmungsprozesse und Handlungsoptionen an Wertigkeit gewinnen.
- Dadurch erlangen diejenigen Einheiten in den Verbandsstrukturen an Bedeutung, deren Grenzen sich an dem Kriterium der (wirtschaftlichen) Ergebnisverantwortung konturieren.
- Dies führt zu einer Manifestation von bislang latenten Strukturwidersprüchlichkeiten – hinsichtlich der gesellschaftlichen Funktionen auf der Grundlage unterschiedlicher Rationalitäten –, die mit einer Verstärkung der zentrifugalen Tendenzen innerhalb der traditionellen wohlfahrtsverbandlichen Netzwerke verbunden sind.
- Es erscheint wahrscheinlich, dass diese Tendenzen unter einem gewissen – gemessen an tradierten Maßstäben weniger rigiden – Einheit stiftenden wohlfahrtsverbandlichen Dach zu einer Art von – funktionaler und organisatorischer – Spezialisierung von Teilein-

---

20 Die marktähnliche Ausgestaltung des Sozial- und Gesundheitswesens in Deutschland birgt die Gefahr, „die Wohlfahrtsverbände unbeabsichtigt, aber sozusagen freiwillig, immer stärker dem Einfluss und den Kompetenzen der EG auszusetzen“ (Lange 2001b, S. 367; vgl. Kap. 4.3.3).

heiten führen werden, die in sich wiederum eine große Heterogenität hinsichtlich der Art und Weise der Personaleinbindung aufwiesen.

- In Analogie zu der Beck'schen Individualisierungsthese bilden sich im Raum der Wohlfahrtsverbände – als funktionale Äquivalente für die tradierten Strukturen – neuartige Einheit stiftende Verflechtungsbeziehungen, Netzwerke oder Zusammenschlüsse, die nun eher nach funktionalen statt formalen Gesichtspunkten organisiert sind.

Mit den eben beschriebenen Entwicklungen der Partialisierung werden allerdings wichtige Voraussetzungen für ein funktionierendes Beziehungsgeflecht nach korporatistischem Muster zumindest in Frage gestellt. Dies betrifft einerseits die von vornherein beschränkte Verpflichtungsfähigkeit bzw. -kompetenz der Verbandsspitzen mit Blick auf die Untergliederungen und Mitglieder bzw. Mitgliedseinrichtungen (vgl. Kap. 2.6), die als entscheidende Komponente dieser Beziehungsgeflechte identifiziert wurde (vgl. Weßels 2000), und andererseits die Rolle der interverbandlichen Zusammenschlüsse bzw. Kooperationsgremien. Mit diesen zu konstatierenden Veränderungen schwindet die notwendige „interne Solidarität“ auf Seiten der wohlfahrtsverbandlichen Einheiten, die letztlich einem internen Vertrauensverlust gleichkommt (vgl. Offe 1984) und die Stellung dieser Einheiten in Verhandlungszusammenhängen modifiziert.

- Aufgrund der beschriebenen Auflösungs- bzw. Partialisierungstendenzen hinsichtlich der tradierten Mechanismen des verbandlichen Zusammenhalts und der offensichtlichen Tendenzen der Abstandsvergrößerung von Einrichtungen und Verbandsstrukturen („GmbH-isierung“; Ausgliederungsprozesse)<sup>21</sup> verliert der innere

---

21 „Die ‚GmbH-isierung‘ bestimmter Dienstleistungsbereiche bedeutet für die Binnenstruktur der Verbände hauptsächlich, dass die hauptamtlichen MitarbeiterInnen (insbesondere GeschäftsführerInnen und hauptamtliches Leitungspersonal) versuchen, sich vom Führungsanspruch ehrenamtlicher Vorstände zu emanzipieren. Organisationssoziologisch betrachtet sind solche Ausgründungen die logische Weiterführung der Professionalisierung ... in der Verbändewohlfahrt in Form von flexibleren und eigenständigeren Organisationsstrukturen“ (Steinbacher 2000, S. 150).

Zusammenhalt der Einzelverbände an Konstanz. Ob und inwieweit die neu eingeführten Ersatz-Mechanismen (Prozesse der Leitbildentwicklung, Qualitätsoffensiven) die Funktionen der alten Routinen ersetzen können, bleibt abzuwarten. Wenn die neuen Strategien der Wiedereinbindung diese Funktion hinsichtlich der Verpflichtungsfähigkeit nicht erfüllen können, wird die Stellung der Spitzenverbände als Verhandlungspartner staatlicher Agenturen prinzipiell aufgeweicht. Auf jeden Fall wird davon auszugehen sein, dass die strukturellen Differenzen zwischen den verhandelnden, kooperierenden Organisationsbestandteilen und den gewissermaßen „ausführenden Organen“ der Gesamtverbände zunehmen werden.<sup>22</sup> Damit könnte eine gewisse Unberechenbarkeit von Seiten der Wohlfahrtsverbände in die korporatistischen Beziehungsgeflechte einfließen.

- Die Herstellung eines Anbieterwettbewerbs im Sozial- und Gesundheitswesen lässt die Einzelverbände – trotz vielfältiger gleichgelagerter Interessen, Überzeugungen und Problemlagen – zu Konkurrenten werden. Dies erschwert eine gemeinsame überzeugende Vertretung des Blocks der Freien Wohlfahrtspflege auf den unterschiedlichen Ebenen der Kooperation (Europa, Bund, Länder, Kreise etc.). Grundsätzlich könnte die Verhandlungsmacht der gemeinsamen wohlfahrtsverbandlichen Gremien abnehmen. In abgeschwächerter Form ist diese sich andeutende Tendenz auch innerhalb der Einzelverbände zu erwarten bzw. zu beobachten.

In abstrakter Weise lässt sich diese Entwicklung folgendermaßen analysieren: Die verstärkte Ausrichtung an egoistisch-rationalen Kalkülen lässt den „Bodensatz der Gemeinwohlorientierung“ auf Seiten der frei-gemeinnützigen Träger in den Verhandlungssystemen verschwinden. Sobald das Überleben der eigenen Organisation durch eigene Anstrengungen hergestellt werden muss und das Ziel der Be-

---

22 Die in Kap. 4 beschriebenen neuartigen Funktionen der spitzenverbandlichen Ebenen können hier als Symbol für diese Entwicklungen angeführt werden: Die Ordnungsleistungen der Spitzenverbände hinsichtlich der Arbeitsverhältnisse im Raum des entsprechenden Verbands nehmen prinzipiell ab, was mit einer weiteren Pluralisierung der geltenden Arbeitsrechtsregelungen korrespondiert.

standssicherung als Element eines strategischen Controllings zur Normalität wird, müssen Gemeinwohlinteressen, die den betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten widersprechen, ins Abseits geraten. Zu vermuten ist, dass sich die Orientierung am Gemeinwohl dementsprechend vermehrt in anderen Arrangements außerhalb von konkreten Verhandlungen äußert. Die wohlfahrtsverbandliche Funktion der anwaltschaftlichen Interessenvertretung wird – mehr als bislang – in öffentliche Nischen und Diskurse verlagert, mit denen keine betriebswirtschaftlichen Belange der Wohlfahrtsverbände in direkter Weise verbunden sind; wo sie aber eventuell in schärferer Form als in der Vergangenheit artikuliert werden können.<sup>23</sup> Damit wird in der Tendenz eine Instrumentalisierung der Verbände zur Verfolgung von Gemeinwohlzielen durch den staatlichen Pol schwieriger, da mit dem Dominantwerden ökonomisch-betriebswirtschaftlicher Kalküle die bislang vorfindbare Handlungsmaxime, nach der es im höchsten eigenen Interesse liegt, den eigenen Interessen nicht den höchsten Rang einzuräumen, an Wertigkeit verliert (vgl. Offe 1984, S. 241).

Weiterhin bedeutet etwa die Abkehr von einigen BAT-immanenten Prinzipien, wie insbesondere die Orientierung der Vergütungshöhe an Familienstandsfragen, faktisch eine Abkopplung des auf das Personal bezogenen Organisationshandelns von bestimmten sozial-ausgleichenden Grundsätzen, deren Anwendung nach wie vor – seit einiger Zeit mit verfassungsgerichtlicher Unterstützung – gefordert ist (vgl. u.a. Borchert 2003) und auch von den Wohlfahrtsverbänden in grundsätzlicher Weise programmatisch angemahnt wird. Damit schwindet ein bestimmter Ausdruck der prinzipiellen Gleichgerichtetheit der Wohlfahrtsverbände und staatlicher Instanzen hinsichtlich bestimmter sozialpolitischer Grundinteressen. Pointiert und in allgemeiner Weise formuliert bedeutet dies: Auf der einen Seite wird die Korporatismusbe-

---

23 Als Beispiel können hier etwa die Einmischungen bzw. die Initiativen einiger Wohlfahrtsverbände in den Armuts- bzw. Reichtumsdiskurs angeführt werden. Vgl. zu den Aktivitäten des Paritätischen u.a. Pabst (1996, S. 62ff.). Damit ist ein grundsätzlicher Trend hinsichtlich der verbandlichen Kommunikationen (nach außen) angesprochen: Diese sind in verstärktem Maße auf gesamtgesellschaftliche „Gewissensfragen“ zugeschnitten und nicht mehr alleine milieuorientiert (vgl. u.a. Bode 2002, S. 596f.).

reitschaft der Wohlfahrtsverbände durch eine Steigerung der Abhängigkeit von politischen Entscheidungen, die letztlich einen Wandel der Verbände zu bloßen Versorgungsbetrieben produzieren könnte (vgl. Merchel 1996; Wohlfahrt 1999b), verstärkt; auf der anderen Seite treten immer deutlicher bestimmte Interessendivergenzen auf, die die Beziehungsstrukturen zwischen Freier Wohlfahrtspflege und wohlfahrtsstaatlichen Instanzen verändern (werden). Gerade in dem letzten Punkt spiegelt sich auch auf Seiten der Verbände eine interne Konfliktlinie, die zwischen den im betriebswirtschaftlichen Sinne ergebnisverantwortlichen Einheiten bzw. Träger und den verbandlichen Gremien und Strukturen im engeren Sinn verläuft. Während die eine Seite sich vermehrt an marktlichen Rationalitäten orientiert, bleiben die Handlungen der anderen Seite an einem eher korporatistischen Modell orientiert.

Diese Entwicklungen sind – wie oben beschrieben – vor dem Hintergrund einer „unvollständigen Vermarktlichung des Sozial- und Gesundheitswesens“ zu beurteilen. Diese Situation mit Blick auf bestimmte wohlfahrtsstaatliche Segmente korrespondiert mit z.T. ausführlich beschriebenen Wandlungsprozessen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege. Beide Entwicklungen können keineswegs getrennt voneinander und ohne Berücksichtigung der historisch gewachsenen Ausgangssituationen begriffen werden. Für die Analyse der Wohlfahrtsverbände bedeuten diese Überlegungen unter anderem, dass insbesondere die Rolle der solidarisch ausgerichteten Handlungszusammenhänge und die damit durchaus verbundenen ideologischen Fundamente – über die Bestimmung als Basis für die Umgehung von Zweck- und Normrationalität hinaus (vgl. Kap. 3.2) – Berücksichtigung finden müssen. Dies führt dazu, dass parallel zu der „unvollständigen Vermarktlichung des Sozial- und Gesundheitswesens“ von einer „halben Modernisierung“ auf Seiten der Wohlfahrtsverbände ausgegangen werden kann.

Wohlfahrt spricht von einer „halben Modernisierung“ der Freien Wohlfahrtspflege, die als eine einseitige Modernisierung charakterisiert wird, von der so gut wie ausschließlich die „ökonomischen Funktionen der Träger und Einrichtungen“ betroffen sind (vgl. Dahme/Wohlfahrt/Kühnlein 2003, S. 23f.). Währenddessen verbleiben die verbands- und trägerpolitisch ausgerichteten Säulen der Verbände in

den traditionellen Handlungsmustern und favorisieren das „korporatistisch geprägte Sozialstaatsmodell“. Mit anderen Worten: „Modernisierung im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege findet z.Z. hauptsächlich auf der Mittelebene und weniger auf der Zweckebene statt“ (ebd., S. 24). Dies führt – nach der Ansicht von Wohlfahrt – zu einer Situation, in der die Chancen, die sich durch die interne Ökonomisierung auf der „Mittelebene“ eröffnen, nicht für die überfällige Diskussion um Ziel und Zweck der Freien Wohlfahrtspflege bzw. der einzelnen Verbände genutzt werden.<sup>24</sup> Erst auf der Grundlage eines solchen abgeschlossenen Diskussionsprozesses könnte auf gesamtverbandlicher Ebene eine Zukunftsstrategie hinsichtlich der Organisationsentwicklung entstehen und wäre ein geplanter, an Konzepten und Modellen orientierter verbandlicher Umbau möglich – etwa im Sinne der vorgestellten Optionen (vgl. Kap. 3.3.2). Dieser könnte die aktuellen – aus einer analytischen Metaperspektive eher als chaotisch zu bezeichnenden – Veränderungen (Outsourcing; „wilde arbeitsrechtliche Deregulierungen“; Vervielfachung von Tarifwerken etc.) ersetzen.

Die Detailanalysen zu den Verfahren und Rahmenbedingungen zu Fragen der Arbeitsrechtsetzung – vornehmlich im Bereich von Caritas und Diakonie – sowie zu den in diesem Rahmen relevanten Leitvorstellungen, Entscheidungskriterien und Orientierungsgrundsätzen haben deutlich gemacht, wie groß die Einflüsse der Kirchen bzw. der strukturellen Verbindungskanäle zwischen Verband und Kirche sind.<sup>25</sup>

---

24 „Gegenwärtig wird versucht, die Modernisierung der Betriebsmittel und Betriebsressourcen mit aller Macht voran zu treiben, aber gleichzeitig wird der Versuch unternommen, am bisherigen Status der Freien Wohlfahrtspflege festzuhalten, ohne jedoch die damit verbundenen Konsequenzen einer sozialpolitischen Entwertung der Verbände und ihrer neuen Funktionszuschreibung als instrumentelle Dienstleistungserbringer strategisch zu bewerten. Insofern handelt es sich hier sozusagen um eine ‚halbe Modernisierung‘, bei der wesentliche Modernisierungsaspekte und Modernisierungsdimensionen außer Acht gelassen werden“ (Wohlfahrt 2003, S. 24).

25 Die Verwobenheit zwischen den Kirchen und ihren „Ablegern“, den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden, lässt sich neben dem Hinweis auf die institutionellen Hierarchien und Entscheidungswege auch nochmals mittels eines Größenvergleichs verdeutlichen: So gilt beispielsweise für die Seite der Katholischen Kirche: „In der Bundesrepublik Deutschland ar-

Obwohl aus der Außenperspektive – etwa der Finanziere oder insbesondere der Wissenschaft – die Institutionen Wohlfahrtsverband und Kirche zumeist separat wahrgenommen werden, sind aus der verbandlichen und kirchlichen Binnenperspektive die gegenseitigen Verzahnungen allgegenwärtig. Die vielfältigen Regelungen der Arbeitsbeziehungen waren und sind zentrale Punkte hinsichtlich des kirchlichen und verbandlichen Selbstverständnisses und sind programmatisch mit dem christlichen Sendungsauftrag der Kirchen verbunden.

Einerseits können die Wohlfahrtsverbände als das „kirchliche Tor zur Welt“ oder als „letzter öffentlicher Aktionsraum in einem säkularisierten Gemeinwesen“ verstanden werden (vgl. Bommarius 2002, S. 20ff.), andererseits bieten die Kirchen nicht nur ein Sinnreservoir für wohlfahrtsverbandliches Handeln und fungieren „als maßgeblicher Katalysator der zivilgesellschaftlichen Einbettung“ (vgl. Bode 2002, S. 588), sondern sie fundieren und legitimieren auch einen grundgesetzlich geschützten Rahmen für die organisatorischen Spielräume der Verbände. Caritas und Diakonie haben mit einer durchaus spannungsgeladenen „Doppelloyaltät“ (vgl. Degen 1994)<sup>26</sup> umzugehen, die ei-

---

beiten mehr als 80% der kirchlichen Mitarbeiter im caritativen Dienst“ (Feldhoff 2003, S. 4). Auch der „Zahlenspiegel“ der Evangelischen Kirche im Rheinland bestätigt den großen Anteil der in diakonischen Einrichtungen tätigen MitarbeiterInnen an den Beschäftigten in kirchlichen Strukturen: Im Jahr 2002 waren im entsprechenden Kirchengebiet insgesamt fast 80.000 Personen beschäftigt (inklusive ca. 2.600 Personen im Pfarrdienst bzw. im Vikariat). Davon arbeiteten annähernd 72% in diakonischen Einrichtungen (vgl. Evangelische Kirche im Rheinland 2004).

- 26 Die eine Seite der Doppelbindung, die auf das Verhältnis von Kirche und Wohlfahrtsverband zielt, scheint grundsätzlich nicht ohne manifeste und latente Problemfelder auszukommen, deren Bedeutungen sich im Zuge der Ökonomisierung im Sozial- und Gesundheitswesen erhöhen. So wird beispielsweise auf evangelischer Seite dieses enge Beziehungsgeflecht zwischen Kirche und Verband zwar immer wieder hervorgehoben – wie etwa im Leitbild der Diakonie, wo kategorisch festgestellt wird „Wir sind Kirche“ –, allerdings auch aus historischer Perspektive als „schwieriges Verhältnis“ (vgl. Kaiser 1999) und aktuell als durchaus ambivalente Beziehung charakterisiert (vgl. Pankoke 1999). So kann – für die Diakonie – beispielsweise resümierend konstatiert werden: „Die Herausbildung einer einheitlichen Struktur für die Diakonie im Bereich der evangelischen



nerseits – mit Staat, quasi-staatlichen Institutionen und öffentlicher Verwaltung sowie vermehrt den „Kunden“ als Bezugspunkte – die Bestandserhaltung der verbandlichen Einrichtungen und Dienste sichert und andererseits – mit der verfassten Kirche, den „vermischten“ Gremien, den christlich motivierten Ehrenamtlichen und Funktionsträgern als Bezugspunkte – insbesondere die Freiheitsgrade hinsichtlich der Organisation garantiert. Insbesondere die in Kap. 4 geschilderten Auseinandersetzungen, die um den Themenkomplex Arbeitsrecht kreisen, verweisen auf diese Eigentümlichkeiten und Verbindungskanäle der kirchlichen Wohlfahrtsverbände. Als privatrechtliche Gebilde, die immer schon eine bestimmte Eigenständigkeit gegenüber den verfassten Kirchen einforderten, standen sie seit ihrer Entstehung für eine „weltoffene“ Seite kirchlichen Engagements, die nur um den Preis einer gewissen Anpassung an weltliche Strukturen bestehen und wachsen konnte. Mit der Ökonomisierung des Sozial- und Gesundheitswesens sind nun sowohl Technologie- als auch Kulturtransfers in den gewichtigen sozialdiakonischen, karitativen Segmenten der kirchlichen Strukturen zu beobachten, die scheinbar erheblich weiter von den christlichen Grundsätzen entfernt sind als die Annäherungen an den bürokratischen Pol bzw. an die staatlich-bürokratische Logik. Daraus lässt sich folgern, dass eine wissenschaftliche Beschäftigung mit den beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbänden, die diese als handelnde kollektive Akteure begreift, der Zweitstruktur der Verbände unbedingt Beachtung schenken muss. Viele der in dieser Arbeit identifizierten und einer Analyse zugänglich gemachten aktuellen wohlfahrtsverbandlichen Spannungsfelder und Zukunftsfragen sind nur auf der Basis dieser besonderen Zweitstruktur zu verstehen. Eine zukünftige wissenschaftliche Beschäftigung mit den Wohlfahrtsverbänden wird – wahrscheinlich in stärkerem Maße als die der Vergangenheit – diese Verbindungslinien in ihre Analysen einbeziehen und dementsprechend auch einen interdisziplinären Forschungsansatz wählen müssen.

---

Kirche war ... von erheblichen theologisch und historisch begründeten Spannungen begleitet. Auch heute sind sie noch nicht vollständig ausgeräumt, sondern leben in vielfältigen unterschiedlichen Überzeugungen, verknüpft mit neuen theologischen und sozialen Auffassungen, fort“ (Falterbaum 2000, S. 56).

## Literatur

- Adamek, B.: Die Neubildung der Arbeitsrechtlichen Kommission. In: Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Rechenschaftsbericht 1997. Diakonie Korrespondenz, Heft 7, 1997, Stuttgart 1997, S. 8-9.
- Adamek, B.: Zukunft des Arbeitsrechts in der Diakonie. Problemstellungen aus der Sicht des Diakonischen Werkes der EKD. Unveröffentlichtes Manuskript des Vortrags vor der Geschäftsführerkonferenz des Diakonischen Werkes der Evangelisch.-Luth. Kirche in Bayern am 1.2.1999 (a).
- Adamek, B.: Diakonie ist Kirche – Der 3. Weg. In: Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Diakonie ist Kirche. Zur Konfessionalität eines Wohlfahrtsverbandes. Diakonie Dokumentation, Heft 3, 1999. Stuttgart 1999, S. 79-81 (b).
- Adamek, B.: Dritter Weg oder verkappter Erster Weg? Verhandlungsgleichgewicht in paritätisch besetzten Kommissionen? In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 13-14.
- Adamek, B.: Herausforderungen für das diakonische Arbeitsrecht aus der Sicht von Frauen. In: Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Personal- und Organisationsentwicklung und diakonisches Arbeitsrecht aus der Sicht von Frauen. Diakonie Dokumentation 01/02. Stuttgart 2002, S. 23-26.
- Adler, R.: Der Sozialkonzern – Antwort der Kirchen auf die Öffnung des Sozialmarktes? In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 24-26.
- Alber, J.: Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt? In: Mayer, K.U. (Hrsg.): Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a.M., New York 2001, S. 59-111.
- Alber, J./Behrendt, C.: Wohlfahrtsstaat/Sozialstaat. In: Nohlen, D. (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. München 2001, S. 580-588.
- Alemann, U.v.: Korporatismus. In: Mickel, W. (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft. Bonn 1986, S. 265-267.
- Alemann, U.v.: Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 26-27/2000. Quelle: [www.bpb.de/publikationen/...](http://www.bpb.de/publikationen/)

- Alemann, U.v./Heinze, R.G.: Kooperativer Staat und Korporatismus: Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion. In: Alemann, U.v. (Hrsg.): Neo-korporatismus. Frankfurt a.M. 1981, S. 43-61.
- Alim, E.: BAT-verwandte Regelungen. Besonderheiten des DRK-TV. In: Bremicker, D./Kock, K. (Hrsg.): BAT-Lexikon. Das BAT-Arbeitsverhältnis. Freiburg 2000 (Stand: 9.8.2000).
- Altenbernd, W.: Es ist fünf vor zwölf – Führt die tarifpolitische Unvernunft die AWO in die Sackgasse? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 2, 2000, S. 42.
- Andersen, U.: Marktwirtschaft. In: Nohlen, D. (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. München 1993, S. 355-357.
- Angerhausen, S.: Ende der Schonzeit. Die „neue“ Legitimationsempfindlichkeit von Wohlfahrtsverbänden. In: Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hrsg.): Nonprofit-Organisationen im Wandel. Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten ohne Ende? Frankfurt a.M. 1998, S. 21-45.
- Angerhausen, S. u. a.: Überholen ohne einzuholen. Freie Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland. Opladen 1998.
- Angerhausen, S./Backhaus-Maul, H./Schiebel, M.: Nachwirkende Traditionen und besondere Herausforderungen. Strukturentwicklung und Leistungsverständnis von Wohlfahrtsverbänden in den neuen Bundesländern. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 377-403.
- Anheier, H.K.: Zur internationalen Forschung über den Nonprofit Sektor: Themen und Ansätze. In: Journal für Sozialforschung, Heft 2, 1990, S. 163-180.
- Anheier, H.K.: Dritter Sektor, Ehrenamt und Zivilgesellschaft in Deutschland. In: Kistler, E./Noll, H.-H./Priller, E. (Hrsg.): Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts. Empirische Befunde, Praxiserfahrungen, Messkonzepte. Berlin 1999, S. 145-170.
- Anheier, H.K.: Caritas muss neue Wege gehen. In: neue caritas, Heft 1, 2000, S. 8-14.
- Anheier, H.K.: Der Dritte Sektor in Europa: Wachstum und Strukturwandel. In: Priller, E./Zimmer, A. (Hrsg.): Der Dritte Sektor international: mehr Markt – weniger Staat?. Berlin 2001, S. 57-76.
- Anheier, H.K./Priller, E.: Hoffnungsträger Dritter Sektor? In: WBZ-Mitteilungen, Heft 6, 1998, S. 34-37.
- Anheier, H.K./Salamon, L.M.: Genese und Schwerpunkte internationaler Forschung zum Nonprofit-Sektor. In: Forschungsjournal NSB, Heft 4, 1992, S. 40-48.
- Anheier, H.K./Priller, E./Zimmer, A.: Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors. In: Meyer, T./Weil, R. (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft.

- Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation. Bonn 2002, S. 116-138.
- Anheier, H.K./Priller, E./Seibel, W./Zimmer, A.: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin 1998.
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.): Europäische Sozialpolitik – Eine Standortbestimmung der Arbeiterwohlfahrt. Bonn 2002.
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.): Solidardienste und Wettbewerb in Europa. Bonn 2003.
- Arbeitsgemeinschaft diakonischer Dienstgeberverbände in Deutschland/Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland: Vorschläge zur Gestaltung einer zukünftigen Arbeitsrechtsregelung in der Diakonie. Hofgeismar, München 1999.
- Arnold, U.: Ökonomische Grundlagen der Produktion sozialer Dienstleistungen im Non-Profit-Bereich. In: Wilken, U. (Hrsg.): Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie. Freiburg, 2000, S. 53-75.
- Aron, R.: Hauptströmungen des modernen soziologischen Denkens. Reinbek 1979.
- Aymans, W.: § 19. Die Träger kirchlicher Dienste. In: Listl, J./Schmitz, H. (Hrsg.): Handbuch des katholischen Kirchenrechts. Regensburg 1999, S. 242- 252.
- Backhaus-Maul, H.: Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 26-27, 2000, Quelle: [www.bpb.de/publikationen/...](http://www.bpb.de/publikationen/...) (a).
- Backhaus-Maul, H.: Die Subsidiaritätsidee in den Zeiten der Kostenrechnung. Vertragsverhandlungen zwischen Sozialverwaltungen und Wohlfahrtsverbänden. In: Zentralblatt für Jugendrecht. Kindheit, Jugend, Familie, Heft 5, 2000, S. 161-200 (b).
- Backhaus-Maul, H./Olk, T.: Von Subsidiarität zu „outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Streeck, W. (Hrsg.): Staat und Verbände. Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen 1994, S. 100-135 (a).
- Backhaus-Maul, H./Olk, T.: Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors. In: Clausen, L. (Hrsg.): Gesellschaften im Umbruch. Frankfurt a.M. 1996, S. 580-594 (b).
- Backhaus-Maul, H./Olk, T.: Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 3, 1997, S. 25-32.
- Bäcker, G.: Der Sozialstaat hat eine Zukunft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 48-49. 1997, S. 12-20.

- Badelt, C. (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management, Stuttgart 1997.
- Baecker, D.: Steuerung im Markt: Zur These paradoxer Systemkonstitution am Beispiel einer Analyse der Wirtschaft. In: Glagow, M./Willke, H. (Hrsg.): Dezentrale Gesellschaftsteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft. Pfaffenweiler 1987, S. 136-154.
- Baecker, D.: Rationalität oder Risiko? In: Glagow, M. u.a. (Hrsg.): Gesellschaftliche Steuerungsrationalität und partikulare Handlungsstrategien. Pfaffenweiler 1989, S. 31-54.
- Baecker, D.: Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. In: Zeitschrift für Soziologie, Heft 2, 1994, S. 93-110.
- Baecker, D.: Organisation als System. Frankfurt a.M. 1999.
- Bäcker, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Naegele, G.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz. Wiesbaden 2000 (a).
- Bäcker, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Naegele, G.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste. Wiesbaden 2000 (b).
- Baethge, M.: Der unendlich langsame Abschied vom Industrialismus und die Zukunft der Dienstleistungsbeschäftigung. In: WSI-Mitteilungen, Heft 3, 2000, S. 149-156.
- Bail, C.: Konkretisierungen des Subsidiaritätsprinzips. In: Europainstitut der Universität Basel (Hrsg.): Subsidiarität. Schlagwort oder Kurskorrektur? Tagungsband. Basel 1994, S. 40-47.
- Baltz, J.: Leistungsentgelte in der Jugendhilfe. Die Neuordnung der Rechtsgrundlagen für die Finanzierung von Jugendhilfeleistungen durch Art. 2 – Änderung des SGB VIII – des 2. SGB XI-ÄndG – Teil 2. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 1, 1999, S. 24-28.
- Banner, G.: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001, S. 279-303.
- Batkiewicz, R./Roth, N.: Klagen hilft nicht – Innovation ist gefragt. In: neue caritas, Heft 13, 2003, S. 18-20 und S. 41.
- Bauer, R.: Intermediarität und Modernisierung. Am Beispiel intermediärer Hilfe- und Dienstleistungsorganisationen. In: Bauer, R. (Hrsg.): Intermediarität und Modernisierung. Zur Soziologie von Wohlfahrtsorganisationen. Bremen 1991, S. 13-16 (a).
- Bauer, R. (Hrsg.): Intermediarität und Modernisierung. Zur Soziologie von Wohlfahrtsorganisationen. Bremen 1991 (b).

## LITERATUR

---

- Bauer, R.: Lokale Politikforschung und Korporatismus-Ansatz – Kritik und Plädoyer für das Konzept der Intermediarität. In: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Basel 1991, S. 207-220 (c).
- Bauer, R.: Wohlfahrtsverbände. In: Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim, Basel 1996, S. 647-652.
- Bauer, R.: Chancen Ökonomischer Selbstorganisation? Économie Sociale in der europäischen Diskussion. In: Elsen, S./Lange, D./Wallimann, I. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Ökonomie. Neuwied, Kriftel, 2000, S. 158-178.
- Bauer, R.: Freie Träger. In: Thole, W. (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit. Opladen 2002, S. 449-464.
- Bauer, R.: Ist der „Dritte Sektor“ theoriefähig? Vortrag im Workshop 3 auf dem Kongress „Demokratie und Sozialkapital“. Abzurufen über die Internetseite des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung ([www.wz-berlin.de](http://www.wz-berlin.de)). 2003 (a).
- Bauer, R.: Höher, weiter, schneller! Olympiade der Freien Träger? In: Sozialextra, Heft 7, 2003, S. 13-18.
- Bauer, R./Grenzdörffer, K.: Jenseits der egoistischen Ökonomie und des methodologischen Individualismus: Die Potentiale des intermediären Bereichs. In: Leviathan, Heft 3, 1997, S. 338-361.
- Baumbach, R.: Zur Frage der Wirtschaftlichkeit von Einrichtungen im Hinblick auf die Finanzierbarkeit der Personalkosten. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 8-9 (a).
- Baumbach, R.: Optimierung des Unternehmensergebnisses durch Erweiterung der Mitarbeiterbeteiligung. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 21-23 (b).
- Baumgarten, R.: Sterben ist ein schlechtes Geschäft. Fallpauschalen – Ökonomische Überregulierung im Krankenhaus rückt die Versorgung der Patienten ins Abseits. In: Freitag, Nr. 17, 2004, S. 4.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung (Hrsg.): Rolle und Stellenwert Freier Wohlfahrtspflege. Dokumentation der Tagung vom 29. und 30. Okt. an der Akademie für Politische Bildung in Tutzing/OB. München 1991.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung (Hrsg.): EG-93 – Freier Markt. Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege. München 1992.
- Bayertz, K.: Begriff und Problem der Solidarität. In: Bayertz, K. (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt a.M. 1998, S. 11-53 (a).

- Bayertz, K. (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt a.M. 1998 (b).
- Beck, U.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M. 1986.
- Beck, U.: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit. Frankfurt a.M. 1988.
- Beck, U.: Die Erfindung des Politischen. Frankfurt a. M. 1993.
- Beck, U./Sopp, P. (Hrsg.): Individualisierung und Integration. Neue Konfliktlinien und neuer Integrationsmodus? Opladen 1997.
- Beck, U./Giddens, A./Lash, S.: Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a.M. 1996.
- Becker, T.: Zentralrat legt sich auf Verbandsmodell fest. In: neue caritas, Heft 4, 2003, S. 22-23.
- Becker-Freyseng, W.: Chancen und Risiken von Öffnungsklauseln. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 6-9.
- Becker-Freyseng, W.: Wohin entwickelt sich der „Dritte Weg“? In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Zeitschrift für die Praxis der Mitarbeitervertretung in den Einrichtungen der katholischen und evangelischen Kirche, Heft 2, 1999, S. 62-65.
- Becker-Freyseng, W.: Mitarbeiterbeteiligung und Arbeitsrechtliche Kommission. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Beteiligung und Mitarbeiterverantwortung in wirtschaftlichen Angelegenheiten (Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. Februar 2000 in Eichstätt) 2000, S. 44-46.
- Beckert, J.: Die Kritik am Marktliberalismus als einer Konzeption „guter Gesellschaft“. In: Mayer, K.U. (Hrsg.): Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a.M., New York 2001, S. 35-58.
- Beez, A.: Tarifvertragsqualität der AVR? In: Infodienst Krankenhäuser, Heft 15, 2002, S. 28.
- Behr, K./Liebig, R.: Soziale Arbeit als Ehrenamt. In: Thole, W. (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit, Opladen 2002, S. 745-754.
- Behr, K./Liebig, R./Rauschenbach, Th.: Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozess. Weinheim, München 2000.
- Behr, K./Liebig, R./Rauschenbach, Th.: Zivildienst – ein bedrohtes Erfolgsmodell? Ergebnisse einer Studie zur arbeitsmarktpolitischen Relevanz des Zivildienstes. In: neue praxis, Heft 2, 2003, S. 234-242.
- Behr, K./Cloos, P./Galuske, M./Liebig, R./Rauschenbach, Th.: Zivildienst und Arbeitsmarkt. Sekundäranalysen und Fallstudien zu den arbeitsmarktpolitischen Effekten des Zivildienstes. Hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 222. Stuttgart 2002.

- Bellmann, L./Dathe, D./Kistler, E.: Der „Dritte Sektor“. Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat. IAB Kurzbericht, Ausgabe 18, 2002.
- Bendel, K.: Selbstreferenz, Koordination und gesellschaftliche Steuerung. Zur Theorie der Autopoiesis sozialer Systeme bei Niclas Luhmann. Pfaffenweiler 1993.
- Bender, C./Graßl, H./Motzkau, H./Schumacher, J.: Machen Frauen Kirche? Erwerbsarbeit in der organisierten Religion. Mainz 1996.
- Berger, J.: Der diskrete Charme des Markts. In: Mayer, K.U. (Hrsg.): Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a.M., New York 2001, S. 13-34.
- Berger, R.: Der Umbau des Sozialstaates. Ansichten von Parteien und Wohlfahrtsverbänden zur Modernisierung des Staates. Opladen, Wiesbaden 1999.
- Berger, P.L.: Auf den Spuren der Engel. Die moderne Gesellschaft und die Wiederentdeckung der Transzendenz. Frankfurt a.M. 1970.
- Berger, P.L.: Der Zwang zur Häresie. Religion in der pluralisierten Gesellschaft. Freiburg i.B. 1992.
- Betzelt, S./Bauer, R.: Non-Profit-Organisationen als Arbeitgeber. Opladen 2000.
- Beyer, H./Nutzinger, H.G.: Erwerbsarbeit und Dienstgemeinschaft. Arbeitsbeziehungen in kirchlichen Einrichtungen. Bochum 1991.
- Beyer, H./Nutzinger, H.G.: Dienstgemeinschaft – Besonderheiten und Probleme kirchlicher Arbeitsbeziehungen. In: Sachße, C. (Hrsg.): Wohlfahrtsverbände im Wohlfahrtsstaat. Kassel 1994, S. 155-178.
- Beyer, N.: Die Gestaltung der Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes. In: caritas, Heft 7, 1997, S. 325-330.
- Beyer, N.: Zweite Runde zur neuen MAVO. In: neue caritas, Heft 3, 2002, S. 25-26 (a).
- Beyer, N.: Ein halbes Jahrhundert Arbeitsrechtliche Kommission. In: neue caritas Jahrbuch 2002, S. 152-156 (b).
- Beyer, N.: MAVO-Novellierung: Streitpunkt Wirtschaftsfragen. In: neue caritas, Heft 1, 2003, S. 18-19 (a).
- Beyer, N.: Neue MAVO: mehr Transparenz. In: neue caritas, Heft 17, 2003, S. 35-40 (b).
- Beyfuß, J./Fröhlich, H.-P./Fuest, W. u.a.: Soziale Marktwirtschaft. Hrsg. durch die Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1997.
- Beyme v., K.: Ein Paradigmenwechsel aus dem Geist der Naturwissenschaften: Die Theorien der Selbststeuerung von Systemen (Autopoiesis). In: Journal für Sozialforschung, Heft 1, 1991, S. 3-24.
- Beyme v., K.: Steuerung und Selbstregulierung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen. In: Journal für Sozialforschung, Heft 3/4, 1995, S. 197-217.



- Biermann, B.: Soziale Arbeit als Beruf: Institutionalisierung und Professionalisierung sozialer Arbeit. In: Biermann, B. u.a.: Soziologie. Gesellschaftliche Probleme und sozialberufliches Handeln. Neuwied 1992, S. 231-279.
- Birkhölzer, K./Kramer, L.: Grundstrukturen und Erfolgsbedingungen Sozialer Unternehmungen in Deutschland. Abschlussbericht des Teilprojekts: „Grundstrukturen und Erfolgsbedingungen innovativer Arbeits- und Unternehmensformen in Sozialen Unternehmungen“. Berlin 2002.
- Bispinck, R.: Tarifpolitischer Jahresbericht 2002: Harte Verteilungskonflikte. In: WSI Mitteilungen, Heft 2, 2003, S. 75-85.
- Bispinck, R./Schulten, T.: Verbetrieblichung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten. In: WSI Mitteilungen, Heft 3, 2003, S. 157-166.
- Bissinger, S. u.a.: Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. Strukturanalysen zu fachlichen Eckwerten, Organisation, Finanzen und Personal. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme. Verlag DJJ, München 2002, S. 9-104.
- Blankart, C.B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München 2001, S. 55-84.
- Blanke, B./Kania, H.: Die Ökonomisierung der Gesundheitspolitik. Von der Globalsteuerung zum Wettbewerbskonzept im Gesundheitswesen. In: Leviathan, Heft 4, 1996, S. 512-538.
- Bleistein, F.: Grundpositionen für eine „kirchliche“ Verfahrensordnung. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S.47-48.
- Bleses, P./Seeleib-Kaiser, M.: Sozialpolitik: In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Neuwied, Kriftel 2001, S. 1763-1773.
- Blessing, K.: Die Zukunft des Sozialstaats. Grundlagen und Vorschläge für eine lokale Sozialpolitik. Opladen 1987.
- Bode, I.: Von bewegt bis flexibel. Zur Entwicklung von Arbeitsverhältnissen im Dritten Sektor. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11/12, 1999, S. 920-940.
- Bode, I.: Die Organisation katholischer Wohlfahrt im Zeitalter der Vermarktlichung. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 5, 2002, S. 586-600.
- Bode, I.: Multireferenzialität und Marktorientierung? Krankenkassen als hybride Organisationen im Wandel. In: Zeitschrift für Soziologie, Heft 5, 2003, S. 435-453.
- Bode, I./Graf, A.: Arbeiten für gute Zwecke. Organisation und Beschäftigung im Dritten Sektor. Duisburger Beiträge zur soziologischen Forschung Nr. 4. Duisburg 1999.

---

LITERATUR

---

- Bode, I./Brose, H.-G.: Die neuen Grenzen organisierter Solidarität. In: Berliner Journal für Soziologie., Heft 2, 1999, S. 179-196.
- Bode, I./Zenker, C.: Solidarität im Angebot. Über moralisierte Märkte. In: Leviathan, Heft 4, 2001, S. 484-506.
- Boeßenecker, K.-H.: Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD: eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder. Münster 1995.
- Boeßenecker, K.-H.: Wohlfahrtspflege als Marktgeschehen. In: rundbrief gilde soziale arbeit, Heft 2, 1998, S. 13-20.
- Boeßenecker, K.-H.: Privatisierung und Ausgliederung im Sozialsektor: Ein Balanceakt zwischen Neuer Steuerung und Subsidiarität. In: Boeßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster 2000, S. 80-94.
- Boeßenecker, K.H.: Chancen und Risiken der Verwaltungsreform – eine zusammenfassende Kommentierung mit 15 Thesen zur weiteren Diskussion. In: Boeßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N.: Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. Münster 2001, S. 328-348.
- Boeßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster 2000.
- Boeßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N.: Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven. Münster 2001.
- Bommarius, C.: Kirche ohne Schatten. Macht und Frömmigkeit in der Bundesrepublik. In: Kursbuch Nr. 149: Gott ist tot und lebt. Berlin 2002, S. 17-25.
- Bommes, M./Scherr, A.: Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung. Zur gesellschaftstheoretischen Bestimmung Sozialer Arbeit. In: neue praxis, Heft 2, 1996, S. 107-123.
- Bonß, W.: Was wird aus der Erwerbsgesellschaft? In: Beck, U. (Hrsg.): Die Zukunft von Arbeit und Demokratie. Frankfurt a.M. 2000, S. 327-415.
- Borchert, J.: Megathema „Familienpolitik“. Verantwortung statt Almosen. In: Forum Jugendhilfe, Heft 4 (Sonderbeilage), 2003, S. 1-5.
- Borrmann, A./Holthus, M.: Grundprinzipien und Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. In: Fasbender, K./Holthus, M./Thiel, E. (Hrsg.): Elemente der Sozialen Marktwirtschaft. Hamburg 1991, S. 11-36.
- Brakelmann, G.: Plädoyer für einen „Vierten Weg“. Nachwort. In: Beyer, H./Nutzinger, H.G.: Erwerbsarbeit und Dienstgemeinschaft. Arbeitsbeziehungen in kirchlichen Einrichtungen. Bochum 1991, S. 327-334.

## LITERATUR

---

- Brauns, H.-J.: Leistungsverträge statt Zuwendungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 3, 1995, S. 56-61.
- Brauns, H.-J.: Wohlfahrtsverbände: Gemeinnützige Oligopole oder Wettbewerber am Markt? In: Soziale Arbeit, Heft 2, 2000, S. 42-47.
- Bretschneider, M./Hegner, F./Kleibs, R.: Abschied vom BAT – Was dann? Grundzüge eines zukunftsgerichteten Entgeltsystems. Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand (VII). In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 7, 1999, S. 243-250.
- Breunung, L./Nocke, J.: Zur Autonomie der Sozialarbeit in der funktional differenzierten Gesellschaft. In: Luthé, E.-W. (Hrsg.): Autonomie des Helfens. Baden-Baden 1997, S. 10-36.
- Brinckmann, H.: Effektivierung öffentlicher Dienstleistungen. Politische Bedingungen der Staatsmodernisierung. In: Gruppendynamik, Heft 3, 1995, S. 301-318.
- Brockhoff, R./Schwendele T.: BAT – Anker oder Ballast für die AVR? In: neue caritas, Heft 1, 1999, S. 30-31.
- Broockmann, H.: Das Verhältnis ÖTV – Kirchen. Geschichte, Chronologie von Gesprächen und Verträgen. In: Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt. Evangelische Zeitschrift für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Sonderausgabe), Heft 1, 1996, S. 27-32.
- Brückers, R.: Erosion der Verbandsstrukturen durch Ausgliederung Sozialer Betriebe? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 12, 1999, S. 443-449.
- Brückers, R.: Ausgliederung: Eine Antwort auf veränderte sozialpolitische Rahmenbedingungen? Verbandliche Perspektiven aus der Sicht der Arbeiterwohlfahrt. In: Boeßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Privatisierung im Sozialsektor. Münster 2000, S. 170-190.
- Brückers, R.: Haben wir das „richtige“ Personal? Probleme und neue Wege der Personalrekrutierung, Personaleinsatzstrategien, Personalentwicklungsinstrumente. In: Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund (Hrsg.): Freie Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess: organisations- und personalpolitische Herausforderungen und Konsequenzen. Dortmund 2003, S. 59-68.
- Brühl, T./Debiel, T./Hamm, B./Hummel, H./Martens, J. (Hrsg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn 2001.
- Brünner, F.: Wenn das Geld den Menschen folgt. In: neue caritas, Heft 10, 2003, S. 10-17.
- Bühler, H.H.: Altersaufbau, Nachwuchs und Tätigkeitsfelder der katholischen caritativen Schwesterngemeinschaften. In: Deutscher Caritas Verband (Hrsg.): Caritas 1995, Jahrbuch des DCV. Freiburg 1994, S. 435-443.

- Bühler, S.: Wohlfahrtsverbände auf der Tarif-Flucht. Die tarifpolitische Entwicklung bei den Wohlfahrtsverbänden. In: Sozialmagazin, Heft 5, 1999, S. 28-33.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.): Die freie Wohlfahrtspflege. Eine Arbeitshilfe. Bonn 1983.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.): Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege – Aufgaben und Finanzierung. Freiburg i.B. 1985.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.): Die Freie Wohlfahrtspflege – Profil und Leistungen. Freiburg i.B. 2002.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.): Gesamtstatistik der Einrichtungen (und Dienste) der Freien Wohlfahrtspflege. Bonn bzw. Berlin, verschiedene Jahrgänge.
- Bundesarbeitsgericht: Beschäftigung durch Absenkung der Vergütung. Pressemitteilung Nr. 72/2001 zum Urteil vom 15. November 2001 – 6 AZR 88/01.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1994.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin 2002.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.): Tarifautonomie auf dem Prüfstand. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA-Dokumentation Nr. 531). o.O. 2004.
- Burgsmüller, A./Weth, R. (Hrsg.): Die Barmer Theologische Erklärung. Einführung und Dokumentation. Neunkirchen-Vluyn 1983.
- Burmeister, J.: Fundraising – Entwicklung und Tendenzen bei der Mittelbeschaffung sozialer Organisationen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 1, 1998, S. 22-31.
- Busch, G.: Kirchengemäße Tarifverträge. 36 Jahre Tarifbeziehungen in der Nordelbischen Kirche. In: Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt. Evangelische Zeitschrift für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Sonderausgabe), Heft 1, 1996, S. 12-13.
- Busch, G.: Flächenregelung, Regionalisierung und Öffnungsklauseln aus gewerkschaftlicher Sicht. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 10-14.
- Busch, G.: Caritative Beschäftigung in unsozialen Verhältnissen? Arbeitsbeziehungen in der Kirche: Zweiter oder Dritter Weg? In: Industrielle Beziehungen, Heft 3, 2000, S. 301-307 (a).

- Busch, G.: Evangelische Kirchen und Diakonie. Duale Interessenvertretung und kirchliche Arbeitsrechtssetzung. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung, Heft 5, 2000, S. 205-207 (b).
- Busch, G.: Über einige Besonderheiten des Arbeitgebers Kirche. In: Sozial Extra, Heft 11/12, 2000, S. 10-13 (c).
- Christa, H.: Ökonomie für die soziale Arbeit. Neue Instrumente im Management für soziale Organisationen. In: Liedke, U./Wagner, H. (Hrsg.): Ins Wort fallen ...: Impulse zur Weiterführung und Verwirklichung des Sozialwortes der Kirchen. Leipzig 1999, S. 86-100.
- Cless, G./Erdmenger, K./Gohde, J.: Diakonie im europäischen Wettbewerb. Über strukturelle Auswirkungen unseres Marktverhaltens in Deutschland und Europa. (Diakonie Korrespondenz, Heft 6/00). Stuttgart 2000.
- Crüwell, H.: Aktuelle Entwicklungen im kollektiven Arbeitsrecht der katholischen Kirche in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung, Heft 31, Frankfurt 2001.
- Czytrich, G.: Handlungsstrukturen im Verhältnis freier und behördlicher Wohlfahrtspflege. Thesen aus der Sicht der Verbandsökonomie. In: Bauer, R./Dießenbacher, H. (Hrsg.): Organisierte Nächstenliebe: Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaates. Opladen 1986, S. 3-8.
- Czada, R.: Korporatismus/Neokorporatismus. In: Nohlen, D. (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. München, Zürich 1993, S. 322-326.
- Däggelmann, G.: Dritter Weg oder verkappter Erster Weg? Verhandlungsgleichgewicht in paritätisch besetzten Kommissionen? In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 15-17 (a).
- Däggelmann, G.: Wenn die ..., dann auch wir. In: neue caritas, Heft 7, 2000, S. 16-17 (b).
- Dahme, H.-J.: Kooperation und Vernetzung im sozialen Dienstleistungssektor. In: Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitswesen. Berlin 2000, S. 47-67.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitswesen. Berlin 2000 (a).
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N.: Einleitung: Zur politischen Inszenierung von Wettbewerb und Vernetzung im Sozial- und Gesundheitssektor – auf dem Weg zu einem neuen Ordnungsmix. In: Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitswesen. Berlin 2000, S. 9-27 (b).

- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N./Kühnlein, G.: Zwischen Wettbewerb und subsidiärer Leistungserbringung: die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess – Zwischenergebnisse eines Forschungsprojekts. In: Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund (Hrsg.): Freie Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess: organisations- und personalpolitische Herausforderungen und Konsequenzen. Dortmund 2003, S. 8-37.
- Damkowski, W./Precht, C.: Public Management. Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart 1995.
- Dathe, D./Kistler, E.: Arbeit(en) in Betrieben des Dritten Sektors. Ergebnisse einer Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels 2000. Stadtbergen 2002.
- Degen, J.: Verfasste Kirche und Diakonie im Vorhof. Beobachtungen und Thesen zum Verhältnis von Kirche und Diakonie. Diakonie Korrespondenz, Heft 2, 1994.
- Derwein, U.: Die Annäherung hat eine neue Qualität. Evangelische Kirche in Deutschland und Gewerkschaft ÖTV. In: Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt. Evangelische Zeitschrift für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Sonderausgabe), Heft 1, 1996, S. 8-11.
- Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Projekt „Branchenuntersuchung Sozialstationen“. Abschlussbericht und Dokumentation. Freiburg i.B. 2003.
- Dreyer, K.-H.: Neue Steuerung in der Jugendhilfe: Entwicklungen, Umsetzung, Bewertung. In: Brandel, R./Stöbe-Blossey, S./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Modernisierung der Jugendhilfe – welche Rolle spielt die Politik? Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 98-8. Gelsenkirchen 1998, S. 41-46.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Satzung und andere Rechtsgrundlagen. Stuttgart 1989<sup>4</sup>.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Zur Zukunft des Arbeitsrechtes in der Diakonie. Diakonie Korrespondenz, Heft 6, Stuttgart 1996.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Zur Ökonomisierung des Sozialen. Stellungnahme des Diakonischen Werkes der EKD zur Reform des Gesundheitswesens unter Berücksichtigung neoliberaler Systemkritik. Stuttgart 1998.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Diakonie ist Kirche – zur Konfessionalität eines Wohlfahrtsverbands. Dokumentation der Fachtagung vom 3.-5. März 1999 in Berlin. Diakonie Dokumentation, Heft 3, Stuttgart 1999.
- Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Diakonie im europäischen Wettbewerb. Diakonie Korrespondenz, Heft 6, Stuttgart 2000.
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland (Hrsg.): Zahlen, Daten, Fakten. 1963-1993, Düsseldorf 1994.
- Die Gruppe von Lissabon: Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit. Bonn 1997.

- Dingeldey, I./Gottschall, K.: Alte Leitbilder und neue Herausforderungen: Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 21*, 2001, S. 31-38.
- Döbler, J.: Zwischen Moral und Ökonomie – Skizzen zu einer Phänomenologie sozialer Hilfe. In: Luthe, E.-W. (Hrsg.): *Autonomie des Helfens*. Baden-Baden 1997, S. 109-137.
- Döhler, M.: Gesundheitspolitik in der Verhandlungsdemokratie. In: Gellner, W./Schön, M. (Hrsg.): *Paradigmenwechsel in der Gesundheitspolitik?* Baden-Baden 2002, S. 25-40.
- Dörrwächter, J.C.: *Tendenzschutz im Tariffrecht*. Berlin 1998.
- Domscheit, S./Kaufmann, F.-X./Kühn, M.: Innovative Politik im Einflussbereich verbandlicher Wohlfahrtspflege – am Beispiel der Kindergartenreform in NRW. In: Mayntz, R. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*. Hanstein 1980. S. 176-199.
- Düchting, F.: Vom Deutschen Verein zum „Dritten Sektor“. In: *Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, Heft 1, 2000, S. 39-56.
- Dütz, W.: Die „Tarif“-Wirkung von kirchlichen Arbeitsrechtsregelungen. In: Schlachter, M. (Hrsg.): *Tarifaufonomie für ein neues Jahrhundert: Festschrift für Günter Schaub zum 65. Geburtstag*. München 1998, S. 157-172.
- Ebertz, M.N.: Kirche auf dem Markt. Eine Struktur des religiösen Feldes. In: Thome, M. (Hrsg.): *Theorie Kirchenmanagement. Potentiale des Wandels*. Bonn 1998, S. 68 – 84.
- Ebertz, M.N./Schmid, J.: Zum Stand der Wohlfahrtsverbände-Forschung. Sozialwissenschaftliche Fragestellungen, Erkenntnisfortschritte und Defizite. In: *Caritas*, Heft 4, 1987, S. 289-304.
- Eder, J.: Überlegungen zur Zukunft des Dritten Weges in Thesen. In: *ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt)* 1998, S. 40-41 (a).
- Eder, J.: Defizite der derzeitigen Schlichtungsverfahrenordnungen und Anforderungen an eine Neuordnung. In: *ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt)* 1998, S. 49-51 (b).
- Eder, J.: Inkompatibilität von Organisationen des Tariffrechts im Kodasystem? In: *Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes (ZTR)*, Heft 11, 2000, S. 496-499.
- Eder, K.: Europäische Säkularisierung – ein Sonderweg in die postsäkulare Gesellschaft? Eine theoretische Anmerkung. In: *Berliner Journal für Soziologie*, Heft 3, 2002, S. 331-343.

- Effinger, H.: Soziale Dienste zwischen Gemeinschaft, Markt und Staat. In: Effinger, H./Luthe, D. (Hrsg.): Sozialmärkte und Management. Herausforderungen bei der Produktion Sozialer Dienstleistungen im Intermediären Bereich. Bremen 1993, S. 13-39 (a).
- Effinger, H.: Von der politischen zur professionellen Identität. Professionalisierung personenbezogener Dienstleistungen in Kooperativen des Intermediären Sektors als biographisch gesteuerter Prozess. In: Journal für Sozialforschung, Heft 1, 1993, S. 31-48 (b).
- Eibensteiner, C.: Die Kirche und ihre Einrichtungen als Tendenzbetriebe unter besonderer Berücksichtigung der Katholischen Kirche (Linzer Kanonistische Beiträge, Band 2). Linz 1994.
- Eichhorn, P./Greiling, D.: Das Krankenhaus als Unternehmen. In: Arnold, M./Klauber, J./Schellschmidt, H. (Hrsg.): Krankenhausreport 2002. Schwerpunkt: Krankenhaus im Wettbewerb. Stuttgart, New York 2003, S. 31-41.
- Eiffert, C.: Frauenpolitik und Wohlfahrtspflege: Zur Geschichte der sozialdemokratischen „Arbeiterwohlfahrt“ (Reihe Geschichte und Geschlechter; Bd. 5), Frankfurt a.M., New York 1993.
- Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“: Schlussbericht. Drucksache des Deutschen Bundestags 14/8800. Berlin 2002.
- Esping-Andersen, G.: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessnich, S./Ostner, I. (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus: der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt a.M., New York 1998, S. 19-56.
- Ettwig, S.: Subsidiarität und Demokratisierung der Europäischen Union. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als sozialpolitische Akteure vor den Herausforderungen einer europäischen Sozialpolitik. Frankfurt a.M. 2000.
- Evangelische Kirche im Rheinland (Hrsg.): Zahlenspiegel Nr. 2. Düsseldorf 2004.
- Evangelischer Erziehungsverband (EREV): Positionspapier zur zukünftigen Arbeitsregelung in der Diakonie. Hannover 1998.
- Evers, A.: Im intermediären Bereich – Soziale Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. In: Journal für Sozialforschung, Heft 2, 1990, S. 189-210.
- Evers, A.: Pluralismus, Fragmentierung und Vermittlungsfähigkeit. Zur Aktualität intermediärer Aufgaben und Instanzen im Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik. In: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Basel 1991, S. 221-240 (a).
- Evers, A.: Sektor oder Spannungsfeld? Zur Konzeptionierung des intermediären Bereiches und seiner Organisationsdynamik. In: Bauer, R. (Hrsg.): In-



- termediarität und Modernisierung. Zur Soziologie von Wohlfahrtsorganisationen. Universität Bremen 1991, 8-11 (b).
- Evers, A.: Soziale Bewegungen und soziale Ordnung im Konzept des Wohlfahrtsmix. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Heft 4, 1992, S. 49-58.
- Evers, A.: Freie Wohlfahrtspflege und „Dritter Sektor“ im geeinten Europa. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 11, 1997, S. 4-11.
- Evers, A.: Soziale Unternehmen – die Zukunft öffentlicher sozialer Dienstleistungen anders denken! In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 1, 2003.
- Evers, A./Olk, T.: Wohlfahrtspluralismus. Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffes. In: Evers, A./Olk, T. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen 1996, S. 9-60.
- Evers, A./Rauch, U./Stitz, U.: Ist Engagement erwünscht? – Sein Stellenwert im Kontext eines Umbaus öffentlicher Dienste und Einrichtungen. In: Heinze, R.G./Olk, T. (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven. Opladen 2001, S. 209-230.
- Evers, A./Rauch, U./Stitz, U.: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen. Berlin 2002.
- Färber, G.: Staatliche Steuerung aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive – Eine Kritik an staatlichen Allokationsentscheidungen. In: König, K./Dose, N. (Hrsg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln 1993, S. 237-248.
- Falterbaum, J.: Caritas und Diakonie. Struktur- und Rechtsfragen. Neuwied, Krieffel, Berlin 2000.
- Feldhoff, N.: Der Dritte Weg ist keine Sackgasse. In: neue caritas, Heft 18, 2000, S. 37-42.
- Feldhoff, N.: Augenmaß ist gefragt. Caritas und Diakonie tun gut daran, am „dritten Weg“ festzuhalten. Leserbrief im Rheinischen Merkur, Ausgabe 24 vom 15.6.2001. [www.rheinischer-merkur.de/aktuell/...](http://www.rheinischer-merkur.de/aktuell/...) vom 20.6.2001 (a).
- Feldhoff, N.: Wirtschaftsunternehmen Kirche? – Chancen und Risiken. Hrsg. vom Presseamt des Erzbistums Köln. Vortragsmanuskript. Köln 2001 (b).
- Feldhoff, N.: Wer die AVR verlässt, ist abgehängt. In: neue caritas, Heft 1, 2002, S. 49-52.
- Feldhoff, N.: Caritas in Kirche und Gesellschaft. Brauchen wir eine stärker diakonisch geprägte Kirche? Hrsg. vom Presseamt des Erzbistums Köln. Vortragsmanuskript. Köln 2003.
- Fey, D.: Aktuelle Tendenzen im Arbeitsrecht der Evangelischen Kirche und ihrer Diakonie. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das

- kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 21-23.
- Fey, D.: Caritas/Diakonie und europäisches Arbeitsrecht. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Die Europäische Union – ihre Auswirkungen auf kirchliche Einrichtungen und ihre Arbeitsplätze (Dokumentation der Fachtagung am 5. und 6. März 2000 in Eichstätt) 2001, S. 34-37.
- Finis Siegler, B.: Ökonomik Sozialer Arbeit, Freiburg i.Br. 1997.
- Finis Siegler, B.: NPOs ökonomisch betrachtet. Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor – Nr. 15. Münster 2001.
- Fischer, H.: Der „Dritte Weg“: Reformstau im Arbeitsrecht der Diakonie? In: EREV (Hrsg.): Die lernende Organisation. Anregungen zur Personalentwicklung. Schriftenreihe, Heft 1/98. Hannover 1998, S. 39-44.
- Flierl, H.: Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege. München 1992.
- Flösser, G.: Kontraktmanagement als neues Steuerungsmodell. In: Socialmanagement, Heft 3, 1994, S. 20-25.
- Flösser, G.: Kontraktmanagement – Das neue Steuerungsmodell für die Jugendhilfe. In: Flösser, G./Otto, H.-U. (Hrsg.): Neue Steuerungsmodelle für die Jugendhilfe. Neuwied, Kriftel, Berlin 1996, S. 55-74 (a).
- Flösser, G.: Von der Neuorganisation der sozialen Dienste der 70er Jahre zum Kontraktmanagement in den 90er Jahren – Lehren aus vergangenen Verwaltungsreformen. In: Merchel, J./Schrapper, Ch. (Hrsg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Münster 1996, S. 18-31 (b).
- Flösser, G.: Vom Ende des Korporatismus zum Wettbewerb ohne Ende? In: Otto, H.-U. (Hrsg.): Privatisierung und Wettbewerb in der Jugendhilfe: Marktorientierte Modernisierungsstrategien in internationaler Perspektive. Neuwied, Kriftel 2000, S. 291-300.
- Flösser, G.: Zum Verhältnis öffentlicher und freier Träger in der Jugendhilfe. In: Fülbier, P./Münchmeier, R. (Hrsg.): Handbuch Jugendsozialarbeit. Band 2. Münster 2001, S. 1089-1094.
- Flösser, G./Otto, H.-U.: Sozialmanagement oder Management des Sozialen? In: Flösser, G./Otto, H.-U. (Hrsg.): Sozialmanagement oder Management des Sozialen? Bielefeld 1992, S. 7-18.
- Flösser, G./Otto, H.-U.: Dienstleistung für die Dienstleister: Kontextsteuerung für professionelles Handeln in den sozialen Diensten. In: Olk, T./Otto, H.-U. (Hrsg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München 2003, S. 45-66.
- Flösser, G./Schmidt, M.: Konzepte der Modernisierung sozialer Dienste. In: Fatke, R. u.a. (Hrsg.): Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung, Theoriebildung und Praxis. 39. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik. Weinheim, Basel 1999, S. 245-258.

## LITERATUR

---

- Fogt, H.: Die Reform in den Rathäusern kommt voran. In: der städtetag, Heft 3, 2001, S. 6-10.
- Forrester, V.: Der Terror der Ökonomie. Wien 1997.
- Forster, J.: „Wer BAT zahlt, hat eben Pech“. Über die Mühen eines tarifvertragstreuen Arbeitgebers, in Bonn Problembewusstsein zu wecken. In: Forum Sozialstation, Heft 74, 1995, S. 10-11.
- Frank, W.: Zum Stand der Arbeiten an einer Kirchlichen Arbeitsgerichtsordnung für die Bistümer in der BRD – Ein Werkstattbericht. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 52-60.
- Frank, G./Reis, C./Wolf, M.: „Wenn man die Ideologie weglässt, machen wir alle das gleiche“. Eine Untersuchung zum Praxisverständnis leitender Fachkräfte unter Bedingungen des Wandels der freien Wohlfahrtspflege, Frankfurt a. M. 1994.
- Franken, A.: PIA will leistungsorientierte und flexible AVR. In: neue caritas, Heft 14, 2003, S. 28-29.
- Freier, D.: Bestimmung sozialer Dienstleistungen über den Markt. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 8, 2000, S. 301-307.
- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München 1993.
- Fürstenberg, F.: Was heißt „Modernisierung von Organisationen“? In: Hill, H.: Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie? Frankfurt, New York 2001, S. 45-55.
- Gabriel, K./Helth, A./Strohmeier, K.P.: Solidarität unter den Bedingungen entfalteter Modernität. In: Gabriel, K./Helth, A./Strohmeier, K.P. (Hrsg.): Modernität und Solidarität. Konsequenzen gesellschaftlicher Modernisierung. Freiburg i.B. 1997, S. 13-27.
- Gaitanides, S.: Soziale Arbeit – im Spagat zwischen Ökonomisierung und Menschenrechtsprofession. In: Elsen, S./Lange, D./Wallimann, I. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Ökonomie. Neuwied, Kriftel 2000, S. 125-135.
- Galuske, M.: Dienstleistungsorientierung – ein neues Leitkonzept sozialer Arbeit? In: neue praxis, Heft 3, 2002, S. 241-258.
- Gehring, H.: Das Verwaltungsgericht für mitarbeitervertretungsrechtliche Streitigkeiten der EKD – seine Zuständigkeit und sein Verfahren. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 43-46.
- Gerlinger, T.: Gemeinwohlorientierung und politische Steuerung im Wandel – das Beispiel der Gesundheitspolitik. In: Schuppert, G.F./Neidhardt, F. (Hrsg.): Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz. Berlin 2002, S. 421-444 (a).

- Gerlinger, T.: Vom korporatistischen zum wettbewerblichen Ordnungsmodell? Über Kontinuität und Wandel politischer Steuerung im Gesundheitswesen. In: Gellner, W./Schön, M. (Hrsg.): Paradigmenwechsel in der Gesundheitspolitik? Baden-Baden 2002, S. 123-151 (b).
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Bayern: Interessenvertretung im Betrieb. Ein GEW-Ratgeber für KollegInnen in sozialpädagogischen Einrichtungen. München o.J.
- Gewerkschaft für Kirche und Diakonie: Grundsatzprogramm (verabschiedet am 25.5.1993 in Hannover).
- Glötz, P.: Die soziale Selbstgerechtigkeit. Ohne eine neue Theorie des Wohlfahrtsstaats ist die SPD nicht mehr regierungsfähig. In: Die Zeit, Nr. 20, 2003, S. 6.
- Göbel, A./Pankoke, E.: Grenzen der Solidarität. Solidaritätsformeln und Solidaritätsformen im Wandel. In: Bayertz, K. (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt a.M. 1998, S. 463-494.
- Goetz, M.: Das Besserstellungsverbot wurde neu geregelt. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 1/2, 2000, S. 30-32.
- Gohde, J.: Quo vadis Diakonie? In: Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.): Diakonie ist Kirche – zur Konfessionalität eines Wohlfahrtsverbandes. Diakonie Dokumentation 03/99. Stuttgart 1999, S. 61-66.
- Goll, E.: Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen. Baden-Baden 1991.
- Gotsch, W.: Neokorporatismus in steuerungstheoretischer Perspektive. In: Glagow, M. (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld 1984, S. 54-87.
- Gotsch, W.: „Soziale Steuerung“ – zum fehlenden Konzept einer Debatte. In: Glagow, M./Willke, H. (Hrsg.): Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft. Pfaffenweiler 1987, S. 27-44.
- Grimm, D.: Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat. In: Koslowski, P./Kreuzer, P./Löw, R. (Hrsg.): Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Tübingen 1983, S. 41-64.
- Gripp, H.: „Jürgen Habermas“. Und es gibt sie doch – Zur kommunikationstheoretischen Begründung von Vernunft bei Jürgen Habermas. Paderborn u.a. 1984.
- Grömig, E.: Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: der städtetag, Heft 3, 2001, S. 11-18.
- Gronemeyer, R./Rompel, M.: Erfolg ist keiner der Namen Gottes. Zur gesellschaftlichen Funktion von Kirche. In: Thome, M. (Hrsg.): Theorie Kirchenmanagement. Potentiale des Wandels. Bonn 1998, S. 101 – 106.

## LITERATUR

---

- Gross, P.: Transformationen des Helfens unter den Bedingungen moderner Sozialstaatlichkeit. In: Mühlfeld u.a. (Hrsg.): Sozialpolitik und Zukunft sozialer Arbeit. Brennpunkte Sozialer Arbeit. Frankfurt a.M. 1984, S. 31-45.
- Gründiger, F.: Das Ökonomische als Tabuzone für die Sozialarbeit? Eine essayistische Aufforderung, das wirtschaftliche Denken als Hilfsmittel der sozialen Praxis zu entdecken. In: Gernert, W. (Hrsg.): Sozialarbeit auf dem Prüfstand. Fachlicher Anspruch – Verwaltungskontrolle. Freiburg i.B. 1998, S. 34-49.
- Grunow, D.: Zwischen Solidarität und Bürokratie: Organisationsprobleme von Wohlfahrtsverbänden. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 253-279.
- Grunow, D.: Netzwerkanalyse: theoretische und empirische Implikationen. In: Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitswesen. Berlin 2000, S. 303-336.
- Grunwald, K.: Management des organisationalen Wandels in der freien Wohlfahrtspflege. In: neue praxis, Heft 5, 2001, S. 459-480 (a).
- Grunwald, K.: Sozialwirtschaft. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Neuwied, Kriftel, 2001, S. 1794-1805 (b).
- Grunwald, K.: Neugestaltung der freien Wohlfahrtspflege. Management organisatorischen Wandels und die Ziele der Sozialen Arbeit. Weinheim, München 2001 (c).
- Güttner-Mayer, G.: Christliche Nächstenliebe? Die Arbeitsvertragsrichtlinien des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche Deutschlands. In: Dr. med. Mabuse, Heft 11/12, 2000, S. 34-38.
- Habermas, J.: Was heißt heute Krise? Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. In: Habermas, J.: Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus. Frankfurt a.M. 1982<sup>3</sup>, S. 304-328.
- Habermas, J.: Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt a.M. 1985<sup>3</sup> (a).
- Habermas, J.: Die Neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. In: Merkur, 1985, Heft 1, S. 1-14 (b).
- Häußermann, H./Siebel, W.: Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt a.M. 1995.
- Halfar, B.: Wettbewerbsstrategien im Sozialbereich: Marketing ohne Marken? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 1, 1998, S. 7-21.

#### LITERATUR

---

- Halfmann, J.: Paradigma. In: Kerber, H./Schmieder, A. (Hrsg.): Handbuch Soziologie. Zur Theorie und Praxis sozialer Beziehungen. Reinbek 1984, S. 423-428.
- Hallmann, T./Zimmer, A.: Identität und Image von Dritte-Sektor-Organisationen im Spiegel der Ergebnisse der Organisationsbefragung „Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel“. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 5, 2001, S. 506-525.
- Hamburger, F.: Wohlfahrtsverbände in der Diskussion. In: Sozialwissenschaftliche Literatur Rundschau, Heft 16, 1988, S. 35-51.
- Hammer, U.: Kirchliches Arbeitsrecht in Bewegung? In: Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt. Evangelische Zeitschrift für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Sonderausgabe), Heft 1, 1996, S. 14-17.
- Hammer, U.: Die Bewährungsprobe des kirchlichen Arbeitsrechts – Teil 1. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Zeitschrift für die Praxis der Mitarbeitervertretung in den Einrichtungen der katholischen und evangelischen Kirche, Heft 6, 1998, S. 266-270.
- Hammer, U.: Die Bewährungsprobe des kirchlichen Arbeitsrechts – Teil 2. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Zeitschrift für die Praxis der Mitarbeitervertretung in den Einrichtungen der katholischen und evangelischen Kirche, Heft 1, 1999, S. 19-22 (a).
- Hammer, U.: Kirchliches Arbeitsrecht zwischen Staat und Markt. Zugleich ein rechtswissenschaftlicher Beitrag zur Sozialen Arbeit als Praxiswissenschaft im Rahmen der Ökonomisierung des Sozialen. Unveröffentlichtes Manuskript 1999 (b).
- Hammer, U.: Organisationsformen der Mitarbeiterseite zur Sicherstellung der Parität. Zehn Thesen mit Anmerkungen. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 33-41 (a).
- Hammer, U.: Was Beschäftigte vom Arbeitgeber Kirche wissen sollten. In: Sozial Extra, Heft 11/12, 2000, S. 14-18 (b).
- Hammer, U.: Handbuch Kirchliches Arbeitsrecht. Frankfurt a.M. 2002.
- Hammerschmidt, P./Tennstedt, F.: Von der Armenpflege bis zur Konstituierung des Wohlfahrtsstaates in der Weimarer Republik. In: Thole, W. (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit, Opladen 2002, S. 63-76.
- Hammerschmidt, R.: Die arbeitsrechtliche Situation im Deutschen Roten Kreuz. Mainz 1985.
- Hanau, P.: Zum Verhältnis von Kirche und Arbeitsrecht. In: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 1980, S. 61ff.
- Hanau, P./Thüsing, G.: Änderung der Arbeitsbedingungen in Kirche und Diakonie. Unveröffentlichtes Gutachten. Köln 1999.

## LITERATUR

---

- Hanau, P./Thüsing, G.: Arbeitsrechtliche Konsequenzen beim Betriebsübergang kirchlicher Einrichtungen. In: Kirche und Recht 2000, S. 165-178 (a).
- Hanau, P./Thüsing, G.: Der Einfluß der europäischen Rechtsentwicklung auf das kirchliche Arbeitsrecht. Unveröffentlichtes Gutachten. Köln 2000 (b).
- Hauck, G.: Geschichte der soziologischen Theorie. Eine ideologiekritische Einführung. Reinbek 1984.
- Hauser, A.: Erst kommt der Wettbewerb, dann die Moral? In: caritas, Heft 7, 1997, S. 320-324.
- Hauser, A.: Dienstgeber: Spartentarife innerhalb der AVR. In: neue caritas, Heft 13, 2003, S. 17.
- Heckel, M.: Zur Entwicklung des Deutschen Staatskirchenrechts von der Reformation bis zur Schwelle der Weimarer Verfassung. In: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, Heft 12, 1967, S. 1-42.
- Hegner, F.: Organisations-, Domänen“ der Wohlfahrtsverbände. Veränderungen und unscharfe Konturen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 3, 1992, S. 165-190.
- Heimerl, P.: Wohlfahrtsverbände im Dritten Sektor. Entwicklung und Struktur der Arbeiterwohlfahrt Baden. Konstanz 1995.
- Heimerl, P.: Steuerung von Wohlfahrtsverbänden: eine kritische Bestandsaufnahme. Konstanz 1996.
- Heinrich, M.: Ist die Arbeitsrechtssetzung der Zukunft mit dem Dritten Weg leistbar? In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 31-32 (a).
- Heinrich, M.: Kein Weg zurück zum ersten Weg. In: Sozial Extra, Heft 11/12, 2000, S. 19-20 (b).
- Heinze, R.G.: Neokorporatistische Strategien in Politikarenen und die Herausforderung durch neue Konfliktpotentiale. In: Alemann, U.v. (Hrsg.): Neokorporatismus. Frankfurt a.M. 1981, S. 137-157.
- Heinze, R.G.: Inszenierter Korporatismus im sozialen Sektor. Politische Steuerung durch Vernetzung. In: Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin 2000, S. 31-46.
- Heinze, R.G./Olk, T.: Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbände-Wohlfahrt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 5, 1981, S. 93-114.
- Heinze, R.G./Olk, T.: Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus. In: Glasgow, M. (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld 1984, S. 162-194.

- Heinze, R.G./Strünck, C.: Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix“? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände. In: Evers, A./Olk, T. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996, S. 294-322.
- Heinze, R.G./Strünck, C.: Der Bonner Sozialstaat in der Berliner Republik. In: Müller, S. u.a. (Hrsg.): Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven. Neuwied, Krefeld 2000, S. 47-60.
- Heinze, R.G./Strünck, C.: Der steinige Weg in die Dienstleistungsgesellschaft – Strategien für neue Beschäftigungsfelder. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 4, 2003, S. 10-17.
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, C.: Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 2, 1997, S. 242-271.
- Heinze, R.G./Schmid, J./Strünck, C.: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen 1999.
- Heitzmann, K.: Dimensionen, Strukturen und Bedeutung des Nonprofit Sektors. Eine theoretisch-konzeptionelle und empirische Analyse für Österreich. Wien 2001.
- Henke, K.-D./Rachold, U.: Solidarität und Wettbewerb im Gesundheitswesen. In: Igl, G./Naegele, G. (Hrsg.): Perspektiven einer sozialstaatlichen Umverteilung im Gesundheitswesen. München 1999, S. 11-26.
- Hempel, P.: Gesellschaftsrechtliche Modelle der Privatisierung und des Outsourcings. Eine vergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Partizipationsfrage. In: Boßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster 2000, S. 262-287.
- Hennig, W.: Kopplung der Arbeitsentgelte an den Unternehmenserfolg. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Beteiligung und Mitarbeiterverantwortung in wirtschaftlichen Angelegenheiten (Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. Februar 2000 in Eichstätt) 2000, S. 42-43.
- Henrich, A.: Es gibt nur eine Caritas. In: neue caritas, Heft 7, 2000, S. 14-15.
- Herder-Dorneich, P.: Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundfragen der sozialen Steuerung, Stuttgart u.a. 1982.
- Herder-Dorneich, P.: Dienstleistungen. In: Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens. Band I. Frankfurt a.M. 1992, S. 441-445.
- Hermesen, T.: Wohlfahrtsverbände und Sozialmanagement. Differenzierung und Verselbständigung in der sozialen Hilfe. Frankfurt a.M. 2000.



---

LITERATUR

---

- Heuser, U.J./Randow von, G.: Der Unsozialstaat. In: Die Zeit, Nr. 21, 1999, S. 1.
- Hierold, A. E.: § 97 Grundfragen karitativer Diakonie. In: Listl, J./Schmitz, H. (Hrsg.): Handbuch des katholischen Kirchenrechts. Regensburg 1999, S. 1028-1038.
- Hill, H.: Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie? Frankfurt, New York 2001.
- Himmelsbach, M.: Ist die Arbeitsrechtssetzung der Zukunft mit dem Dritten Weg leistbar? In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 27-30.
- Hocke, N./Eibeck, B.: Gewerkschaften und soziale Berufe. Neue Konzepte für eine Zukunftsbranche gefragt. In: Sozial Extra, Heft 11/12, 2000, S. 21-24.
- Hocke, N./Jonas, P.: Sicht der Gewerkschaften: Auch im kirchlichen Bereich muß es zu Tarifverträgen kommen! In: EREV (Hrsg.): Die lernende Organisation. Anregungen zur Personalentwicklung (Schriftenreihe, Heft 1). Hannover 1998, S. 32-38.
- Holz, H.: Ohne die Mitarbeiter läuft nichts. Prof. Dr. Hammer kritisiert das neue Entgeltsystem des VdDD. In: kontrovers. Beilage der Zeitschrift „Der Weg“, Heft 36, 1999, S. 3.
- Hondrich, K.O./Koch-Arzberger, C.: Solidarität in der modernen Gesellschaft. Frankfurt a.M. 1992.
- Horch, H.-D.: Selbsterstörungsprozesse freiwilliger Vereinigungen: Ambivalenzen von Wachstum, Professionalisierung und Bürokratisierung. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 280-296.
- Horch, H.-D.: Was For-Profit-Organisationen von Non-Profit-Organisationen lernen können. In: Scher, R./Anheier, H.K./Blümle, E.-B. (Hrsg.): Der Nonprofit Sektor im Aufwind – zur wachsenden Bedeutung von Nonprofit-Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene. Linz 1997, S. 213-232.
- Hradil, S.: Wohlstand, Wohlfahrt, Lebensweise. Zum Wandel der Paradigmen und Theorien wohlfahrtsstaatlicher Politik. In: Hradil, S. (Hrsg.): Der betreute Mensch? Beiträge zur soziologischen Diskussion aktueller Maßnahmen des Wohlfahrtsstaates. München 1989, S. VII-XXVII.
- Hüdepohl, A.: Organisationen der Wohlfahrtspflege. Eine ökonomische Analyse ausgewählter nationaler und internationaler Institutionen. Berlin 1996.
- Hummel, H.: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen. In: Brühl, T. u.a. (Hrsg.): Die Privatisierung der Weltpolitik.

- Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess. Bonn 2001, S. 22-56.
- Igl, G./Schiemann, D./Gertse, B./Klose, J.: Qualität in der Pflege. Betreuung und Versorgung von pflegebedürftigen alten Menschen in der stationären und ambulanten Altenhilfe. Stuttgart 2002.
- Institut für Sozialplanung, Management und Verwaltung: Neues Entgeltsystem für Diakonische Betriebe. Kurzfassung des Fachgutachtens im Auftrag des Verbands diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD). In: [www.V3D.de/projekte/index.htm](http://www.V3D.de/projekte/index.htm) von 7.9.1999.
- Isensee, J.: Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Staatskirchenrechts. Gegenwärtige Legitimationsprobleme. In: Isensee, J./Rees, W./Rüfner, W. (Hrsg.): Dem Staate, was des Staates – der Kirche, was der Kirche ist. Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag. Berlin 1999, S. 67-90.
- Jäger, B.: Wie viel ist die Arbeit kirchlich/diakonischer MitarbeiterInnen wert? Oder: Wie viel darf es denn kosten? [www.transparentonline.de/Nr63/...](http://www.transparentonline.de/Nr63/...) vom 7.2.2002.
- Jähnichen, T.: Vermögensbildung und Mitbestimmung in kirchlichen Einrichtungen. Reformperspektiven aus der Tradition christlicher Sozialethik. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Beteiligung und Mitarbeiterverantwortung in wirtschaftlichen Angelegenheiten (Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. Februar 2000 in Eichstätt) 2000, S. 4-9.
- Jakob, G.: Wie kommen freiwillige MitarbeiterInnen dazu, sich zu engagieren? Zur Bedeutung ehrenamtlichen Engagements in der Lebensgeschichte. Vortrag im Rahmen der von der Bremer Senatorin für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz organisierten Veranstaltungsreihe (Manuskript), 1999.
- Jann, W.: Neues Steuerungsmodell. In: Bandemer, S.v. u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 70-80.
- Janßen, J.: Jenseits des BAT. In: Socialmanagement, Heft 3, 1998, S. 26-30.
- Jessen, M.: Kirchliches Leben – mit weniger Geld. Fragen, Grundsätze und Argumente in der aktuellen Spar-/Strukturdebatte. In: Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt. Evangelische Zeitschrift für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Sonderausgabe), Heft 1, 1996, S. 20-22.
- Jünger, H.-D.: Die kulturelle Krise. München 1998.
- Jurina, J.: Die Subsidiarität arbeitsrechtlicher Gesetze gegenüber kircheneigenen Regelungen. In: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht (NZA-Beilage), Heft 1, 1986, S. 15-18.
- Kähler, H.D.: Berufliche Beziehungen in der sozialen Arbeit. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, 1999, S. 151-168.
- Kaiser, J.-C.: Von der Liebestätigkeit zur freien Wohlfahrtspflege: Genese und Organisation konfessionellen Sozialengagements in der Weimarer Republik. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wert-

- gemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 150-174.
- Kaiser, J.-C.: Ist Diakonie Kirche? Überlegungen zu einem schwierigen Verhältnis in historischer Perspektive. In: Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.): Diakonie ist Kirche – zur Konfessionalität eines Wohlfahrtsverbandes. Diakonie Dokumentation 03/99. Stuttgart 1999, S. 25-32.
- Kalb, H.: § 20 Kirchliches Dienst- und Arbeitsrecht in Deutschland und Österreich. In: Listl, J./Schmitz, H. (Hrsg.): Handbuch des katholischen Kirchenrechts. Regensburg 1999, S. 253- 264.
- Kammer der Evangelischen Kirche in Deutschland für soziale Ordnung: Soziale Dienste als Chance (EKD-Texte 75). Hannover 2002.
- Kapp, K.W.: Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft. Tübingen 1958.
- Kaufmann, F.-X.: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. In: Matthes, J. (Hrsg.): Krise der Arbeitsgesellschaft? Frankfurt a.M. 1983, S. 474-490.
- Kaufmann, F.-X.: Solidarität als Steuerungsform – Erklärungsansätze bei Adam Smith. In: Kaufmann, F.-X./Krüsselberg, H.-G. (Hrsg.): Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith. Frankfurt 1984, S. 158-184.
- Kaufmann, F.-X.: Zur Einführung: Ein sozialpolitisches Schwerpunktprogramm der DFG – und was daraus wurde. In: Kaufmann, F.X. (Hrsg.): Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Intervention. München 1987, S. 9-40.
- Kaufmann, F.-X.: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. In: Grimm, D./Maihofer, W. (Hrsg.): Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik (Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie – Bd. XIII). Opladen 1988, S. 65-108.
- Kaufmann, F.-X.: Staat und Wohlfahrtsproduktion. In: Derlien, H.-U./Gerhardt, U./Scharpf, F.W. (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Baden-Baden 1994, S. 357-380.
- Kaufmann, F.-X.: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a.M. 1997 (a).
- Kaufmann, F.X.: Normative Konflikte in Deutschland: Basiskonsens, Wertewandel und soziale Bewegungen. In: Berger, P.L. (Hrsg.): Die Grenzen der Gemeinschaft. Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften. Gütersloh 1997, S. 155-197 (b).
- Kaufmann, F.X.: Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates? In: Berliner Journal für Soziologie, Heft 1, 1997, S. 5-19 (c).
- Keim, H./Steffens, H. (Hrsg.): Wirtschaft Deutschland 2000.
- Kenis, P./Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. 1996.

- Kessl, F.: Ökonomisierung. In: Schroer, W./Struck, N./Wolff, M. (Hrsg.): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim, München 2002, S. 1113-1128.
- Kessl, F./Otto, H.-U.: Entstaatlicht. Die neue Privatisierung personenbezogener sozialer Dienstleistungen. In: neue praxis, Heft 2, 2002, S. 122-139.
- Kirchenamt der EKD/Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Worte des Rats der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Bonn o.J.
- KiBler, L.: Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien und Grenzen aus sozialwissenschaftlicher Sicht. In: Gusy, C. (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen. (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 8). Baden-Baden 1998, S. 57-71.
- Klages, H.: Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. In: Verwaltung und Management, Heft 3, 1997, S. 132-139.
- Klar, W.: Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht und die kündigungsrechtliche Relevanz kirchenspezifischer Loyalitätsobliegenheiten im Rahmen von kirchlichen Arbeitsverhältnissen. Dissertation Universität Augsburg. Augsburg 1993.
- Klein, A.: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. In: Meyer, T./Weil, R. (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation. Bonn 2002, S. 37-64.
- Kleinfeld, R./Löbler, F.: Verbände in Nordrhein-Westfalen. Eine Vorstudie zu Theorie und Empirie von Verbänden in der Landespolitik (polis Sonderheft 1993). Hagen 1993.
- Kleve, H.: Soziale Arbeit zwischen Inklusion und Exklusion. In: neue praxis, Heft 5, 1997, S. 412-431.
- Kleve, H.: Systemtheorie und Ökonomisierung. Zur Ambivalenz eines sozialarbeiterischen Trends. In: neue praxis, Heft 1, 2001, S. 29-40.
- Klös, H.-P.: Bedeutung und Strukturen der Beschäftigung im Nonprofit-Sektor. In: IW-Trends. Heft 2, 1998, S. 32-56.
- Kloos, B.: Zwischen Geld und Güte – Die AVR auf dem Prüfstand. In: caritas, Heft 7, 1997, S. 318-319.
- Kloos, B.: Einbeziehung der Mitarbeiterseite in die wirtschaftliche Verantwortung caritativer Einrichtungen: Unternehmerisches Selbstverständnis kirchlicher Einrichtungen. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Beteiligung und Mitarbeiterverantwortung in wirtschaftlichen Angelegenheiten (Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. Februar 2000 in Eichstätt) 2000, S. 21-24 (a).
- Kloos, B.: Große Träger machen mobil. In: neue caritas, Heft 7, 2000, S. 8-11 (b).

- Klug, W.: Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe. Freiburg i.Br. 1997 (a).
- Klug, W.: Die Zukunft der Freien Wohlfahrt: Marktwirtschaft und Bewahrung der Identität. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 10, 1997, S. 26-33 (b).
- Knorr, F.: Leistungsbezogenes Entgeltsystem als Alternative zum BAT – ein gelungenes Praxisbeispiel. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 4, 2003, S. 18-25.
- Knorr, F./Scheppach, M.: Leistungsbezogene Entgeltsysteme. Für Wohlfahrtsverbände und Non-Profit-Organisationen. Regensburg/Bonn 1998.
- Knuth, M./Erlinghagen, M./Kalina, T./Mühge, G.: Nachhaltige Arbeitsgestaltung zwischen Prekarität und Beständigkeit der Beschäftigungsverhältnisse. In: Brödner, P./Knuth, M. (Hrsg.): Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen. Band 3, München, Mering 2002, S. 303- 377.
- Koch, C./von Holt, T.: Verein oder GmbH? Zur Ansiedlung wirtschaftlicher Aktivitäten bei Verbänden. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 9, 2003, S. 315-325.
- König, K.: Institutionelle Aspekte der Modernisierung – die Sphäre der öffentlichen Verwaltung. In: Hill, H.: Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie? Frankfurt, New York 2001, S. 263- 290.
- König, K./Dose, N.: Klassifikationsansätze zum staatlichen Handeln. In: König, K./Dose, N. (Hrsg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln 1993, S. 3-150.
- Kohaut, S./Schnabel, C.: Tarifverträge – nein danke!? Einflussfaktoren der Tarifbindung west- und ostdeutscher Betriebe. Diskussionspapier No. 8 der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Erlangen 2001.
- Kohaut, S./Schnabel, C.: Tarifverträge – nein danke? In: IAB Materialien, Nr. 1, 2002, S. 4-5.
- Kocka, J.: Thesen zur Geschichte und Zukunft der Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 21, 2001, S. 8-13.
- Koritzki, M.: Die Entwicklung des Arbeitsrechtsregelungsverfahrens in der Diakonie. In: Schober, T. (Hrsg.): Das Recht im Dienst einer diakonischen Kirche. Stuttgart 1980, S. 168-171.
- Krämer, J.: Die Entwicklungsdynamik der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung: Der Aufstieg der Pseudo-Marktversorgung und das allmähliche Siechtum der traditionellen sozialstaatlichen Versorgung. In: Clausen, L. (Hrsg.): Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle a.d.S. 1995. Frankfurt a.M. 1996, S. 947-962.

#### LITERATUR

---

- Kraemer, K.: Marktgesellschaft. In: Kneer, G./Nassehi, A./Schroer, M. (Hrsg.): Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen. München 1997, S. 280-304.
- Krätke, M.R.: Globalisierung und Standortkonkurrenz. In: Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Heft 2, 1997, S. 202-232.
- Kreutzkam, J.: „Kirche als Wertorientierungs-Unternehmen?“ Herausforderungen an das Kirchenmanagement angesichts der Notwendigkeit einer kulturellen Kurskorrektur. In: Thome, M. (Hrsg.): Theorie Kirchenmanagement. Potentiale des Wandels. Bonn 1998, S. 85 - 100.
- Krokauer, R.: Herausforderung Dienstgemeinschaft. In: caritas, Heft 5, 1999, S. 200-207.
- Krölls, A.: Die Ökonomisierung der Sozialarbeit im Zeichen des neuen Sozialstaates. In: Krölls, A. (Hrsg.): Neue Steuerungsmodelle. Der Einzug der Betriebswirtschaftslehre in die Sozialarbeit/Diakonie. Hamburg 1996, S. 10-26.
- Krölls, A.: Die Ökonomisierung der Sozialarbeit. Die Reform des Sozialstaates und der Zeitgeist der Standortpflege in Wissenschaft und Berufspraxis. In: Lindenberg, M. (Hrsg.): Von der Sorge zur Härte. Kritische Beiträge zur Ökonomisierung Sozialer Arbeit. Bielefeld 2000, S. 55-87.
- Krüger, H.: Kirchenautonomie und gesetzlicher Kündigungsschutz. In: ZTR, Heft 1, 1991, S. 11-16.
- Kubosch, J.: Die Europäische Union: Rechtsgrundlagen, Organe, Befugnisse und Kompetenzen. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Die Europäische Union – ihre Auswirkungen auf kirchliche Einrichtungen und ihre Arbeitsplätze (Dokumentation der Fachtagung am 5. und 6. März 2000 in Eichstätt) 2001, S. 6-12.
- Kühling, J.: Arbeitskampf in der Diakonie. Hrsg. vom Bundesvorstand ver.di. Stuttgart o.J.
- Kugel, B.: Aus Fehlern gelernt. CTT wurde nach dem Skandal entflochten und umstrukturiert. In: neue caritas, Heft 7, 2000, S. 18.
- Kulbach, R.: Ökonomisierung sozialer Arbeit. Folgen für die Freie Wohlfahrtspflege. In: Soziale Arbeit, Heft 1, 2000, 16-21.
- Kulbach, R./Wohlfahrt, N.: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege, Freiburg i.Br. 1996.
- Kunkel, P.-C.: Erosion des Subsidiaritätsprinzips? In: Sozial Extra, Heft 1, 2002, S. 16-20.
- Lamping, W. u.a.: Der aktivierende Staat: Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2002.
- Lange, C.: Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration. Zwischen Marktangleichung und sozialer Verantwortung. Frankfurt a.M. 2001 (a).

#### LITERATUR

---

- Lange, C.: „Europa“ und die Freie Wohlfahrtspflege – ein ambivalentes Verhältnis. In: *neue praxis*, Heft 4, 2001, S. 358-368 (b).
- Lange, C.: Soziale Ausgrenzung und neue soziale Risiken in einer sich wandelnden Gesellschaft – Die Zukunft der sozialen Dienste in Europa. Arbeitspapier Nr. 7 des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa. Frankfurt a.M. 2001 (c).
- Lange, D.: Solidarität und Selbsthilfe: kommunale Sozialpolitik und Gewerkschaften. Marburg 1988.
- Lange, D.: Wirtschaftlichkeit und Soziale Arbeit. In: Elsen, S./Lange, D./Walimann, I. (Hrsg.): *Soziale Arbeit und Ökonomie*. Neuwied, Krieffel 2000, S. 74-91.
- Langnickel, H.: Interessenvertretung der bei kirchlichen „freien“ Trägern Beschäftigten. Konfliktanalyse am Beispiel des Mitarbeitervertretungsrechts der Evangelischen Kirche im Rheinland. In: Bauer, R./Dießenbacher, H. (Hrsg.): *Organisierte Nächstenliebe. Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaats*. Opladen 1986, S. 90-114.
- Lehmann, K.: Der Markt löst die Probleme nicht. Kritische Anmerkungen zur Privatisierungsdebatte. In: *Caritas*, Heft 7 und 8, 1994, S. 300-311.
- Lehmann, K.: Der Markt löst die Probleme nicht. Markt und Sozialstaat. In: Gohde, J. (Hrsg.): *Diakonie-Jahrbuch '95*. Stuttgart 1995, S. 93-99.
- Lehmbruch, G.: Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 4, 1996, S. 735-751 (a).
- Lehmbruch, G.: Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozess: Eine neo-institutionalistische Perspektive. In: Kollmorgen, R./Reißig, R./Weiß, J. (Hrsg.): *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland. Empirische Befunde und theoretische Ansätze*. Opladen 1996, S. 117-146 (b).
- Leibfried, S.: Nationaler Wohlfahrtsstaat, Europäische Union und „Globalisierung“- Erste Annäherungen. In: Hurrelmann, K./Allmendinger, J./Ludwig-Mayerhofer, W. (Hrsg.): *Soziologie des Sozialstaats – Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*. Weinheim und München 2000, S. 79-108.
- Leisering, L.: Wirklich die beste aller Welten? Die soziologische Kritik am Wohlfahrtsstaat. In: Mayer, K.U. (Hrsg.): *Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt a.M., New York 2001, S. 113-133.
- Lemke, T./Krasmann, S./Bröckling, U.: Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. In: Bröckling, U./Krasmann, S./Lemke, T. (Hrsg.): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt a.M. 2000, S. 7-40.

- Lenk, H./Maring, M.: Korporative Verantwortung im Zuge von Modernisierungen. In: Hill, H.: Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie? Frankfurt, New York 2001, S. 239- 260.
- Lenz, C.O.: Auswirkungen der Europäischen Einigung auf Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Die Europäische Union – ihre Auswirkungen auf kirchliche Einrichtungen und ihre Arbeitsplätze (Dokumentation der Fachtagung am 5. und 6. März 2000 in Eichstätt) 2001, S. 13-20.
- Leser, P.: Anpassung der AVR-Diakonie an wirtschaftliche Notlagen. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 24-25.
- Liebig, R.: Strukturveränderungen der Jugendämter – Strategien, Positionen und Problemfelder. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 7, 2000, S. 241-250 (a).
- Liebig, R.: Soziales, ehrenamtliches und Bürgerengagement. Zum Selbstverständnis freiwillig Tätiger. In: Rundbrief des Verbands für sozial-kulturelle Arbeit e.V. – Dokumentation der Fachtagung Bürgergesellschaft und Sozialstaat vom 14.-16.11.1999, Heft 1, 2000, S. 54-59 + S. 99 (b).
- Liebig, R.: Strukturveränderungen des Jugendamts. Kriterien für eine „gute“ Organisation der öffentlichen Jugendhilfe. Weinheim, München 2001.
- Liebig, R./Karla, E.: Entwicklungsfaktoren und -dynamiken des Dritten Sektors als Arbeitsmarkt. Projektbericht. Dortmund 2003 (abzurufen auf der Internetseite [www.equal-thueringen.de](http://www.equal-thueringen.de)).
- Lieser, J.: Sind die AVR noch zu retten? Eine durchaus prosaische Liebeserklärung an ein gelbes Paragraphenwerk. In: caritas, Heft 7, 1997, S. 331-339.
- Lindenberg, M.: Funktionale Dilettanten, funktionale Professionelle oder Teilhabemacht? In: Widersprüche, Heft 75, 2000, S. 23-38.
- Linkenheil, H.: Wie christlich kann das Arbeitsrecht sein? In: neue caritas 3/2002, S. 20-23.
- Lipp, W.: Bürokratien und Kader, Parteien und Beteiligung – Grenzformen sozialer Steuerung. In: Remer, A. (Hrsg.): Verwaltungsführung: Beiträge zu Organisation, Kooperationsstil und Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung. Berlin, New York 1982, S. 231-268.
- Listl, J./Hollerbach, A.: § 118. Das Verhältnis von Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland. In: Listl, J./Schmitz, H. (Hrsg.): Handbuch des katholischen Kirchenrechts. Regensburg 1999, S. 1268- 1293.
- Löblein, F.: Personalwesen. In: Diakonisches Werk Der EKD (Hrsg.): Leitfaden zur wirtschaftlichen Führung diakonischer Einrichtungen und Werke. Stuttgart 1993, S. 607-676.



## LITERATUR

---

- Löns, J.: Selbsthilfeinitiativen aus der Sicht der Evangelischen Verbände-  
wohlfahrt. In: Boll, F./Olk, T. (Hrsg.): Selbsthilfe und Wohlfahrtsverbände.  
Freiburg i.Br. 1987, S. 84-89.
- Loges, F.: Entwicklungstendenzen Freier Wohlfahrtspflege im Hinblick auf  
die Vollendung des europäischen Binnenmarktes. Freiburg 1994.
- Loges, F.: Basel II – Finanzpolitische Auswirkungen auf die freie Wohlfahrtspflege. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 2, 2003, S.54- 60.
- Loo van der, H./Reijen van, W.: Modernisierung. Projekt und Paradox. München 1997.
- Ludemann, G./Negwer, W.: Rechtsformen kirchlich-caritativer Einrichtungen. Verein – Stiftung – GmbH. Freiburg 2000.
- Luhmann, N.: Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen. In: Otto, H.-U./Schneider, S. (Hrsg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Berlin 1973, S. 21-43.
- Luhmann, N.: Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität. In: Koslowski, P./Kreuzer, P./Löw, R. (Hrsg.): Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Tübingen 1983, S. 26-40.
- Luhmann, N.: Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt 1988.
- Luhmann, N.: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 1, 1989, S. 4-9.
- Luhmann, N.: Die Gesellschaft der Gesellschaft (Band 1 und 2). Frankfurt a.M. 1998.
- Luhmann, N.: Organisation und Entscheidung. Opladen, Wiesbaden 2000.
- Luhmann, N./Schorr, K.E.: Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik. In: Luhmann, N./Schorr, K.E. (Hrsg.): Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik. Frankfurt a.M. 1982, S. 11-40.
- Maier, K.: Notwendigkeit und Grenzen der Ökonomisierung Sozialer Arbeit. In: sozialmagazin, Heft 6, 1995, S. 45-49.
- Manderscheid, H.: Freie Wohlfahrtspflege vor Ort. Vom Wertepluralismus zur fachlichen Differenzierung. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Frankfurt a.M. 1995, S. 228-252.
- Manderscheid, H.: Was bedeutet Werteorientierung für die modernisierte Freie Wohlfahrtspflege? In: Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund (Hrsg.): Freie Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess: organisations- und personalpolitische Herausforderungen und Konsequenzen. Dortmund 2003, S. 76-88.
- Mareck, G.: Die Erweiterung der Rechtsstellung des Arbeitgebers bei Maßnahmen gegenüber Tendenzträgern. (Inauguraldissertation der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster), Münster 1993.

- Mayer, K.U. (Hrsg.): Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a.M., New York 2001.
- Mayntz, R.: Interessenverbände und Gemeinwohl – Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl. Gütersloh 1992, S. 11-35.
- Mayntz, R.: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Frankfurt a.M. 1997.
- Mayntz, R./Scharf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M. 1995 (a).
- Mayntz, R./Scharf, F. W.: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, R./Scharf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M. 1995, S. 9-38 (b).
- Merchel, J.: „Alte“ und „neue“ Subsidiarität. Anmerkungen zur erneuten Aktualität des Subsidiaritätsbegriffs in der sozialpolitischen Diskussion. In: neue praxis, Heft 4, 1984, S. 301-312.
- Merchel, J.: Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband. Seine Funktion im korporatistisch gefügten System sozialer Arbeit. Weinheim 1989.
- Merchel, J.: Wohlfahrtsverbände in der sozialwissenschaftlichen Forschung. In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen. Heft 15, 1991, S. 1-24.
- Merchel, J.: Sozialmanagement als Innovationsstrategie? In: Flösser, G./Otto, H.-U. (Hrsg.): Sozialmanagement oder Management des Sozialen? Bielefeld 1992, S. 73-87.
- Merchel, J.: Die freien Träger, der „Dritte Sektor“ und der Dilettantismus. In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste, Heft 22, 1993, S. 42-55.
- Merchel, J.: Sozialmanagement. Problembewältigung mit Placebo-Effekt oder Strategie zur Reorganisation der Wohlfahrtsverbände? In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 297-320.
- Merchel, J.: Wohlfahrtsverbände auf dem Weg zum Versorgungsbetrieb? – Auswirkungen der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen auf Funktionen und Kooperationsformen der Wohlfahrtsverbände. In: Merchel, J./Schraper, C. (Hrsg.): Neue Steuerung: Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Münster 1996, S. 296-311.
- Merchel, J.: Wohin steuert die Jugendhilfe? Innovationsfähigkeit der Jugendhilfe zwischen neuen Steuerungsmodellen und Debatten um Jugendamtsstrukturen. In: Jugendhilfe, Heft 3, 1999, S. 138-149.
- Merchel, J.: Kooperation und Vernetzung in der Jugendhilfe. In: Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitswesen. Berlin 2000, S. 91-118.

## LITERATUR

---

- Merchel, J.: Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim, München 2003.
- Merchel, J./Schraper, C.: Einleitung: „Neue Steuerung“ in der Sozialverwaltung – Hoffnungen, Skepsis und Fragen gegenüber einem neuen Modernisierungskonzept. In: Merchel, J./Schraper, C. (Hrsg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung. Münster 1996, S. 7-15.
- Metz, K.H.: Solidarität und Geschichte. Institution und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert. In: Bayertz, K. (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt a.M. 1998, S. 172-194.
- Meyer, D.: Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin 1999.
- Möller, F.: AWO bleibt unnachgiebig. Osten soll abgekoppelt werden. In: Infodienst Krankenhäuser, Heft 11, 2001, S. 17 (a).
- Möller, F.: AWO-Bundestarifvertrag verteidigen und reformieren. In: Infodienst Krankenhäuser, Heft 14, 2001, S. 20-21 (b).
- Monopolkommission (Hrsg.): Marktöffnung umfassend verwirklichen. Zwölftes Hauptgutachten, Baden-Baden 1998.
- Mückenberger, U.: Solidarität. In: Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim 1996, S. 495-498.
- Müller-Jentsch, W.: Theorie des kommunikativen Handelns. In: Endruweit, G./Trommsdorff, G. (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart 2002, S. 615-622.
- Münch, R.: Die neue Arbeitsgesellschaft. In: Leggewie, C./Münch, R. (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 2001, S. 51-76.
- Münder, J.: Subsidiarität. In: Eyferth, H./Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch zur Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied, Darmstadt 1987, S. 1147-1160.
- Münder, J.: Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt? In: neue praxis, Heft 1, 1998, S. 3-12.
- Münder, J.: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. München 2001.
- Münder, J.: Finanzierungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme. München 2002, S. 105-162.
- Mußnug, F.: Der Dritte Weg mit einer neu gefassten Ordnung für die Arbeitsrechtliche Kommission. In: Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Rechenschaftsbericht 2002. Diakonie Korrespondenz 04/02. Stuttgart 2002, S. 37-38.

- Mußnug, F.: Die Reform der Arbeitsvertragsrichtlinien. In: Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Rechenschaftsbericht 2003. Diakonie Korrespondenz 03/03. Stuttgart 2003, S. 100-101.
- Naegele, G.: Gefordert ist ein sozial ausgewogener Finanzierungsmix. In: Sozialextra, Heft 6, 2003, S. 31-32 (a).
- Naegele, G.: Soziale Dienste im demographischen, politischen und sozialen Wandel. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 4, 2003, S. 26-34 (b).
- Naegele, G.: Theorie und Praxis Sozialer Dienste. Unveröffentlichtes Vorlesungsskript. Dortmund 2003 (c).
- Nährlich, S.: Innerbetriebliche Reformen in Nonprofit-Organisationen. Das Deutsche Rote Kreuz im Modernisierungsprozess. Wiesbaden 1998.
- Naschold, F.: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin 1993.
- Naschold, F./Bogumil, J.: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen 1998.
- Nassehi, A.: Risikogesellschaft. In: Kneer, G./Nassehi, A./Schroer, M. (Hrsg.): Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen. München 1997, S. 252-280.
- Nell-Breuning, O.v.: Christliche Soziallehre. In: Mickel, W. (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft. München 1986, S. 67-71.
- Nell-Breuning, O.v.: Das Subsidiaritätsprinzip. In: Münder, J./Kreft, D. (Hrsg.): Subsidiarität heute. Münster 1990, S. 173-184.
- Neumann, V.: Der Verband der freien Wohlfahrtspflege als Rechtsbegriff. In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, Heft 4, 1989, S. 1-30.
- Neumann, V.: Rechtsstellung der Träger der freien Jugendhilfe aus verfassungsrechtlicher und jugendhilferechtlicher Sicht. In: Jugendwohl. Zeitschrift für Kinder- und Jugendhilfe, Heft 3, 1993, S. 141-147.
- Neumann, V./Brockmann, I.: Freie Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern. In: Wienand, M./Neumann, V./Brockmann, I. (Hrsg.): Fürsorge. Opladen 1997, S. 61-133.
- Niedrig, H.: Prognosen zur Zukunft der freien Wohlfahrtspflege – von Prognos bis Miegel. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nordrhein-Westfalen, Heft 6, 2000, S. 209-214.
- Niedrig, H.: Die Arbeiterwohlfahrt in der Zeit von 1933-1945. Marburg 2003.
- Niemeyer, C.: Verstehen oder Kolonialisieren?. Anmerkungen zur Karriere eines aktuellen Themas in der Sozialpädagogik. In: neue praxis, Heft 4, 1987, S. 336-346.
- Nikles, B.W.: ...und sie bewegt sich doch. In: neue caritas, Heft 1, 2000, S. 15-18.

- Nikles, B.W.: Spielfeld oder Spielwiese. In: neue caritas, Heft 17, 2001, S. 9-12.
- Nokielski, H.: Management des Wandels der Orientierungsmuster sozialer Arbeit. In: Öhlschläger, R./Brüll, H.-M. Hrsg.): Unternehmen Barmherzigkeit. Identität und Wandel sozialer Dienstleistung. Baden-Baden 1996, S. 63-79.
- Nokielski, H./Pankoke, E.: Post-korporative Partikularität. Zur Rolle der Wohlfahrtsverbände im Welfare-Mix. In: Evers, A./Olk, T. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996, S. 142-165.
- Nowotny, E.: Dritter Sektor, öffentliche Hand und Gemeinwirtschaft. In: Schauer, R./Anheier, H.K./Blümle, E.-B. (Hrsg.): Der Nonprofit Sektor im Aufwind – zur wachsenden Bedeutung von Nonprofit-Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene. Eine Dokumentation. Linz 1997, S. 99-133.
- Nullmeier, F.: Wettbewerb und Konkurrenz. In: Bandemer, S. von u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998, S 80-93.
- Nullmeier, F.: Politische Theorie des Sozialstaats. Frankfurt, New York 2000.
- Obst, L.: Wir sind nicht Sklaven des BAT. In: neue caritas, Heft 4, 2003, S. 18-21.
- Oelschlägel, D.: Das Subsidiaritätsprinzip. In: Sozialextra 1990, S. 2.
- Offe, C.: Korporatismus als System nichtmarktlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte. In: Geschichte und Gesellschaft, Heft 10, 1984, S. 234-256.
- Offe, C.: Staat, Markt und Gemeinschaft. Gestaltungsoptionen im Spannungsfeld dreier politischer Ordnungsprinzipien. In: Meyer, T./Weil, R. (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation. Bonn 2002, S. 65-84.
- Oldiges, K.: Rechtsqualität kirchlicher Arbeitsrechtsregelungen und deren Bedeutung im Hinblick auf gerichtliche Überprüfung und Tariföffnungsklauseln. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 26-32.
- Oliva, H./Oppl, H./Schmid, R.: Rolle und Stellenwert freier Wohlfahrtspflege. München 1991.
- Olk, T.: Zwischen Korporatismus und Pluralismus: Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 98-122.

- Olk, T.: Wohlfahrtsverbände im Transformationsprozess Ostdeutschlands. In: Kollmorgen, R./Reißig, R./Weiß, J. (Hrsg.): Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland. Opladen 1996, S. 179-216.
- Olk, T.: Gegenwart gestalten, um Zukunft zu gewinnen – Verbandspolitische Strategien für die Freie Wohlfahrtspflege. (Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand V). In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 4, 1999, S. 123-130 (a).
- Olk, T.: Verbände auf dem Prüfstand, weiterer Handlungsbedarf – aus sozialwissenschaftlicher Sicht. In: Worch, L.E. (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer pluralistischen Gesellschaft – Aktuelle Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat, Markt und Wohlfahrtsverbänden. Berlin 1999, S. 20-29 (b).
- Olk, T.: Der „aktivierende Staat“. Perspektiven einer lebenslagenbezogenen Sozialpolitik für Kinder, Jugendliche, Frauen und ältere Menschen. In: Müller, S. u.a. (Hrsg.): Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven. Neuwied, Krefeld 2000, S. 99-118.
- Olk, T.: Träger der Sozialen Arbeit: In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Neuwied, Krefeld 2001, S. 1910-1926.
- Olk, T./Otto, H.-U./Backhaus-Maul, H.: Soziale Arbeit als Dienstleistung – Zur analytischen und empirischen Leistungsfähigkeit eines theoretischen Konzepts. In: Olk, T./Otto, H.-U. (Hrsg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München 2003, S. XIII-LXXII.
- Olk, T./Rauschenbach, Th./Sachße, C.: Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Oder: über die Schwierigkeit, Solidarität zu organisieren. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 11-33.
- Oppl, H.: Mehr Markt als Plan. In: Socialmanagement, Heft 5, 2002, S. 12-17.
- Oppl, H./Schmid, R.: Rolle und Stellenwert der Freien Wohlfahrtspflege. In: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung (Hrsg.): Rolle und Stellenwert Freier Wohlfahrtspflege, München 1991, S. 17-31.
- Oppolzer, A./Zachert, U.: Zur Zukunft des Tarifvertrages. Eine empirische Untersuchung. In: WSI-Mitteilungen, Heft 7, 1998, S. 493-501.
- Otnad, A.: Die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Sozialer Fortschritt, Heft 11/12, 2000, S. 270-278.
- Otnad, A.: Wachstum und Markt. In: Socialmanagement, Heft 5, 2003, S. 13-15.
- Otnad, A./Wahl, S./Miegel, M.: Zwischen Markt und Mildtätigkeit. Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung. München 2000.

- Otto, H.: Arbeitsrecht und Kirche – Probleme und Meinungsstand. In: Nem-  
bach, U. (Hrsg.): Diakonie im Sozialen Rechtsstaat. Schriftenreihe der Dia-  
konie – Recht Nr. 3. Stuttgart 1990, S. 102-115.
- Otto, H.-U./Schnurr, S.: „Playing He Market Game?“ Zur Kritik markt- und  
wettbewerbsorientierter Strategien einer Modernisierung der Jugendhilfe in  
internationaler Perspektive. In: Otto, H.-U. (Hrsg.): Privatisierung und  
Wettbewerb in der Jugendhilfe: Marktorientierte Modernisierungsstrategien  
in internationaler Perspektive. Neuwied, Krefeld 2000, S. 3-20.
- ÖTV-Hauptverwaltung: Rundbrief Nr. 40 (Kirche, Diakonie und Caritas).  
2001.
- Pabst, S.: Sozialanwälte. Wohlfahrtsverbände zwischen Interessen und Ideen.  
Augsburg 1996.
- Pabst, S.: Interessenvermittlung im Wandel. Wohlfahrtsverbände und Staat im  
Postkorporatismus. In: Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen: Nonprofit-  
Organisationen im Wandel. Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten  
ohne Ende? Stuttgart, Berlin, Köln 1998, S. 177-197.
- Pabst, S.: Rahmenbedingungen und Trends in der Bundesrepublik Deutsch-  
land: Die Veränderungen gesetzlicher Grundlagen für die Erbringung so-  
zialer Dienstleistungen. In: Boeßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N.  
(Hrsg.): Privatisierung im Sozialsektor. Münster 2000, S. 64-79.
- Pahlke, A.: Kirche und Koalitionsrecht. Zur Problematik des kirchlichen Ar-  
beitsrechtsregelungsverfahrens, insbesondere des sog. Dritten Weges der  
Kirchen. Tübingen 1983.
- Pankoke, E.: „Ehre“, „Dienst“ und „Amt“. Zur Programmgeschichte ehren-  
amtlichen Engagements. In: Müller, S./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Das so-  
ziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif. Weinheim u.a. 1988, S.  
207-222.
- Pankoke, E.: Subsidiäre Solidarität und freies Engagement: Zur „anderen“  
Modernität der Wohlfahrtsverbände. In: Rauschenbach, Th./Sachße,  
C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunter-  
nehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M.  
1995, S. 54-83 (a).
- Pankoke, E.: Solidaritäten im Wandel: System-Grenzen und Solidar-Netze. In:  
Kreyher, V.J./Böhret, C. (Hrsg.): Gesellschaften im Übergang: Proble-  
maufrisse und Antizipationen. Baden-Baden 1995, S. 119-131 (b).
- Pankoke, E.: Freies Engagement – Steuerung und Selbststeuerung selbstakti-  
ver Felder. In: Strachwitz, R. Graf (Hrsg.): Dritter Sektor – Dritte Kraft.  
Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf 1998, S. 251-270.
- Pankoke, E.: „Den Menschen nahe sein“: Diakonisches Engagement zwischen  
Macht, Geld und Sinn. In: Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in  
Deutschland (Hrsg.): Diakonie ist Kirche – zur Konfessionalität eines

## LITERATUR

---

- Wohlfahrtsverbandes. Diakonie Dokumentation 03/99. Stuttgart 1999, S. 47-59.
- Pankoke, E.: Wertedynamik und Sozialmanagement. Qualitätskontrollen, Motivationskulturen, Evaluationsprozesse im Dritten Sektor. In: Hill, H.: Modernisierung – Prozess oder Entwicklungsstrategie? Frankfurt, New York 2001, S. 195- 222.
- Papenheim, H.-G./Baltes, J.: Verwaltungsrecht für die soziale Praxis. Frechen<sup>12</sup>1995.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.): Arbeitsbedingungen zeitgemäß gestalten. Vergütung – Arbeitszeit – Rechtsgrundlagen. Frankfurt a.M. 2000.
- Patak, M.: Die besseren Manager. In: Socialmanagement, Heft 2, 1997, S. 13-15.
- Penski, U.: Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktmäßige Modernisierung. In: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 3, 1999, S. 85-96.
- Petzoldt, M.: Exemplarische Existenz der Kirche? Der sog. Dritte Weg der Kirche, kritisch beleuchtet. In: Liedke, U./Wagner, H. (Hrsg.): Ins Wort fallen ...: Impulse zur Weiterführung und Verwirklichung des Sozialwortes der Kirchen. Leipzig 1999, S. 179-187.
- Pieper, W.: Thesen zum Flächentarifvertrag und zur weiteren Tarifpolitik im Gesundheits- und Sozialwesen. Unveröffentlichter Vortrag auf dem 1. Norddeutschen Krankenhauskongress im Oktober 1999.
- Plaschke, J.: Subsidiarität und „Neue Subsidiarität“. Wandel der Aktionsformen gesellschaftlicher Problembewältigung. In: Bauer, R./Dießenbacher, H. (Hrsg.): Organisierte Nächstenliebe. Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaats. Opladen 1986, S. 134-147.
- Pracht, A.: Betriebswirtschaftslehre für das Sozialwesen. Eine Einführung in betriebswirtschaftliches Denken im Sozial- und Gesundheitsbereich. Weinheim, München 2002.
- Pree, H.: Mehr Freiheit bei den Orden. In: neue caritas, Heft 2, 2004, S. 15-18.
- Pries, L.: „Arbeitsmarkt“ oder „Erwerbsstrukturierende Institutionen“? Theoretische Überlegungen zu einer Erwerbssoziologie. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 1, 1998, S. 159-175.
- Priller, E./Zimmer, A.: Arbeitsmarkt und Dritter Sektor in Deutschland – Zu den Ergebnissen des internationalen Vergleichs und einer bundesweiten Organisationsbefragung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Heft 13, 2000, S. 304-321.
- Priller, E./Zimmer, A.: Wohin geht der Dritte Sektor? Eine Einführung. In: Priller, E./Zimmer, A. (Hrsg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat? Berlin 2001, S. 9-26 (a).



- Priller, E./Zimmer, A.: Wachstum und Wandel des Dritten Sektors in Deutschland. In: Priller, E./Zimmer, A. (Hrsg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat? Berlin 2001, S. 199-228 (b).
- Priller, E./Zimmer, A./Anheier, H.K.: Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 9, 1999, S. 12-21.
- Prisching, M.: Solidarität in der Moderne – zu den Varianten eines gesellschaftlichen Koordinationsmechanismus. In: Journal für Sozialforschung, Heft 3-4, 1992, S. 267-281.
- Poldrack, H.: Soziales Engagement im Umbruch. Zur Situation in den neuen Bundesländern (ISAB-Schriftenreihe, Nr. 18). Köln, Leipzig 1993.
- Powell, W.W.: Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. Kenis, P./Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. 1996, S. 213-271.
- Puschmann, H.: Ja zur AVR – Ja zur Weiterentwicklung. In: caritas, Heft 7, 1997, S. 312.
- Purtschert, R.: Die Aufgabe von Management-Modellen für Führungskräfte in NPO. In: Schauer, R./Purtschert, R./Witt, D. (Hrsg.): Nonprofit-Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie. Eine Dokumentation. Linz 2002, S. 63-92.
- Rauschenbach, Th.: Inszenierte Solidarität: Soziale Arbeit in der Risikogesellschaft. In: Beck, U./Beck-Gernsheim, E. (Hrsg.): Riskante Freiheiten. Frankfurt a.M. 1984, S. 89-111.
- Rauschenbach, Th.: Soziale Arbeit und soziales Risiko. In: Rauschenbach, Th./Gängler, H. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Erziehung in der Risikogesellschaft. Neuwied 1992, S. 25-60.
- Rauschenbach, Th.: Aufstieg im Schatten des Wohlfahrtsstaates. In: Proksch, R. (Hrsg.): Entwicklungen in der sozialen Arbeit. Regensburg. 1995, S. 88-107.
- Rauschenbach, Th.: Soziale Berufe. In: Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim, Basel 1996, S. 522-525.
- Rauschenbach, Th.: Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analyse zur Entwicklung sozialer Arbeit in der Moderne. Weinheim, München 1999 (a).
- Rauschenbach, Th.: „Dienste am Menschen“ – Motor oder Sand im Getriebe des Arbeitsmarktes? Die Rolle der Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufe in einer sich wandelnden Arbeitsgesellschaft. In: neue praxis, Heft 2, 1999, S. 130-146 (b).
- Rauschenbach, Th.: Grenzen der Lebensweltorientierung – Sozialpädagogik auf dem Weg zu „systemischer Effizienz“. In: Fatke, R. u.a. (Hrsg.): Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung,

- Theoriebildung und Praxis. 39. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik. Weinheim, Basel 1999, S. 223-244 (c).
- Rauschenbach, Th.: Ehrenamt. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Neuwied, Kriftel 2001, S. 344-360.
- Rauschenbach, Th./Gängler, H.: Soziale Arbeit und Erziehung in der Risikogesellschaft. Neuwied, Kriftel, Berlin 1992.
- Rauschenbach, Th./Gängler, H.: Hilfe als Kolonialisierung? Analysen zur Sozialen Arbeit in der Moderne. In: Rauschenbach, Th.: Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analyse zur Entwicklung sozialer Arbeit in der Moderne. Weinheim, München 1999, S. 123-156.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Die Dienstleistenden: Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 321-355.
- Rauschenbach, Th./Schilling, M.: Soziale Dienste. In: Böttcher, W./Klemm, K./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Bildung und Soziales in Zahlen. Weinheim, München, 2001, S. 207-270.
- Rauschenbach, Th./Treptow, R.: Soziale Arbeit zwischen System und Lebenswelt. Zur gesellschaftstheoretischen Verortung sozialpädagogischen Handelns. In: Rauschenbach, Th.: Das sozialpädagogische Jahrhundert. Analyse zur Entwicklung sozialer Arbeit in der Moderne. Weinheim, München 1999, S. 75-122.
- Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995.
- Rauscher, A.: Die Anforderungen der Kirche an die Mitarbeiter im caritativen Dienst. In: Nordhues, P./Becker, J./Bormann, P. (Hrsg.): Handbuch der Caritasarbeit. Freiburg 1986, S. 457-461.
- Reese, J. (Hrsg.): Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat. Tagungsband. Kassel 1987.
- Reese-Schäfer, W.: Am Ausgang des korporatistischen Zeitalters? Ist die Theorie des Neokorporatismus inzwischen überholt? In: Gegenwartskunde. Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung, Heft 3, 1996, S. 323-336.
- Referat Arbeitsrecht im DCV (Hrsg.): Richtlinien für Arbeitsverträge in den Einrichtungen des Deutschen Caritasverbandes (AVR), Stand: Oktober 1998, Freiburg o.J.
- Reichard, C.: Der „Dritte Sektor“ – Ansätze zur Strukturierung eines Forschungsbereichs. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 11, 1988, S. 75- 81 (a).

- Reichard, C.: Der Dritte Sektor – Entstehung, Funktion und Problematik von „Nonprofit“-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 9, 1988, S. 363-370 (b).
- Reichard, C.: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin 1994.
- Reichard, C.: Bilanz der ersten Modernisierungs-Dekade – Kein Rückfall ins „alte Steuerungsmodell“. In: Der Städtetag, Heft 3, 2001, S. 20-22.
- Reichard, C./Röber, M.: Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen 2001, S. 371-392.
- Reichold, H.: Europäisches Rahmenrecht für die kirchliche Mitbestimmung? In: ZTR, Heft 2, 2000, S. 57-63.
- Reichold, H.: Bedroht das Europäische Recht die Sonderstellung des kirchlichen Arbeitsrechts? In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Die Europäische Union – ihre Auswirkungen auf kirchliche Einrichtungen und ihre Arbeitsplätze (Dokumentation der Fachtagung am 5. und 6. März 2000 in Eichstätt) 2001, S. 21-28.
- Reijen van, W.: Philosophie als Kritik. Einführung in die Kritische Theorie. Königstein 1986.
- Reiss, H.-C.: Controlling und soziale Arbeit. Neuwied 1993.
- Reiss, H.-C.: Kirchliche Einrichtungen im europäischen sozialwirtschaftlichen Wettbewerb. Die Entwicklung von der ehrenamtlich geführten Kleineinrichtung zum Sozialkonzern. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Kirchliche Einrichtungen zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung für die Mitarbeiter (Dokumentation der Fachtagung am 1. und 2. März 1999 in Eichstätt) 2000, S. 3-7.
- Restorff, M.: Die politische Theorie von Jürgen Habermas. Marburg 1997.
- Reutter, W.: Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 26-27/2000. Quelle: [www.bpb.de/publikationen/...](http://www.bpb.de/publikationen/)
- Richardi, R.: Ursprung und Ziel des Dritten Weges – Ein Weg ohne Alternative. In: caritas, Heft 7, 1997, S. 313-317.
- Richardi, R.: Arbeitsrecht in der Kirche. Staatliches Arbeitsrecht und kirchliches Dienstrecht. (3. Aufl.), München 2000 (a).
- Richardi, R.: Gefahren beim Verlassen des „Dritten Weges“. In: neue caritas, Heft 4, 2000, S. 33-37 (b).
- Richter, G.: Privatisierung und Funktionswandel der Freien Wohlfahrtspflege. Strategien in nationalen und europäischen Sozialmärkten. Baden-Baden 2002.
- Richter, R./Furubotn, E.G.: Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen 1999.

- Robra, B.-P./Swart, E./Felder, S. (2002): Perspektiven des Wettbewerbs im Krankenhaussektor. In: Arnold, M./Klauber, J./Schellschmidt, H. (Hrsg.): Krankenhausreport 2002. Schwerpunkt: Krankenhaus im Wettbewerb. Stuttgart, New York, S.43-54.
- Ronge, V.: Zentrale Begriffe zur Analyse von Organisationen im Dritten Sektor. In: Reese, J. (Hrsg.): Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat. (Tagungsband). Kassel 1987, S. 33-53.
- Ronge, V.: Theorie und Empirie des „Dritten Sektors“. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden 1988, S. 113-148.
- Ronge, V./Schmiege, G.: Einleitung. In: Ronge, V./Schmiege, G. (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis. München 1971, S. 7-25.
- Rosenblatt, B. v. (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Gesamtbericht. Stuttgart 2000.
- Rothgang, H.: Vom Bedarfs- zum Budgetprinzip? Die Einführung der Pflegeversicherung und ihre Rückwirkung auf die Gesetzliche Krankenversicherung. In: Clausen, L. (Hrsg.): Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle a.d.S. 1995. Frankfurt 1996, S. 930-946.
- Rothgang, H.: Wettbewerb in der Pflegeversicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 3, 2000, S. 423-448.
- Rückert, M.: Diakonie und Ökonomie. Gütersloh 1990.
- Rückert, M.: Reformüberlegungen zu den kirchlichen Arbeitsvertragsordnungen. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 4-5.
- Rückert, M.: Mutige Vorwärtsstrategien gefragt. In: VdDD aktuell, Heft 1, 2002, S. 2.
- Rückert-John, J.: Arbeitszeitflexibilisierung in Nonprofit-Organisationen. In: Zimmer, A./Priller, E. (Hrsg.): Der deutsche Nonprofit-Sektor im gesellschaftlichen Wandel. Zu ausgewählten Ergebnissen der deutschen Teilstudie des international vergleichenden Johns Hopkins Projekts. Arbeitspapier der Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft. Münster 2000, S. 31-52.
- Rüfner, W.: Weltliches Arbeitsrecht gilt auch für die Kirche. In: neue caritas, Heft 2, 2004, S. 19-22.
- Ryan, A.: Die Philosophie der Sozialwissenschaften. München 1973.
- Sachße, C.: Verrechtlichung und Sozialisation. Über Grenzen des Wohlfahrtsstaates. In: Leviathan, Heft 4, 1986, S. 528-545.
- Sachße, C.: Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffes. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 11, 1994, S. 717-738 (a).

- Sachße, C.: Die freie Wohlfahrtspflege im System kommunaler Sozialpolitik. Aktuelle Probleme aus historischer Perspektive. In: Sachße, C. (Hrsg.): Wohlfahrtsverbände im Wohlfahrtsstaat. Kassel 1994, S. 12-34 (b).
- Sachße, C.: Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der dualen Wohlfahrtspflege. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen – Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 123-149.
- Sachße, C.: Subsidiarität. In: Kreft, D./Mielenz, I. (Hrsg.): Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim, Basel 1996, S. 592-595.
- Sachße, C.: Entwicklung und Perspektiven des Subsidiaritätsprinzips. In: Graf Strachwitz, R. (Hrsg.): Dritter Sektor – Dritte Kraft: Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf 1998, S. 369-382.
- Salamon, L.M./Anheier, H.K.: Der Nonprofit-Sektor: Ein theoretischer Versuch. In: Anheier, H.K./Priller, E./Seibel, W./Zimmer, A.: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Berlin 1998, S. 212-248.
- Salamon, L.M./Anheier, H.K. u.a.: Der Dritte Sektor. Aktuelle internationale Trends. Gütersloh 1999.
- Sander, U.: Solidarität in anonymen Gesellschaften. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 1, 1999, S. 4-14.
- Sans, R.: Kirchliche Aufsicht oder: Wie glaubwürdig sind Caritas und Kirche? In: neue caritas, Heft 2, 2004, S. 3-14.
- Santen, E.v./Seckinger, M.: Neue Trägervielfalt in Ostdeutschland und ihre Folgen für das (neo)korporatistische System. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 1, 2001, S. 55-74.
- Schaarschuch, A.: Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung. Ein analytischer Zugang zur Neuorientierung Sozialer Arbeit. In: neue praxis, Heft 6, 1999, S. 543-560.
- Schaarschuch, A./Flösser, G./Otto, H.-U.: Dienstleistung. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Neuwied, Kriftel 2001, S. 266-274.
- Schaeffer, E.: Stand der arbeitsrechtlichen Diskussion in Kirche und Diakonie. Flexibilisierung, Öffnungsklauseln und Outsourcing. In: Diakonie im Rheinland, Heft 1, 1998, S. 16-17.
- Scharpf, F.W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Kenis, P./Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. 1996, S. 497-534.
- Scharpf, F.W.: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen 2000.
- Schaub, G.: Arbeitsrechts-Handbuch: systematische Darstellung und Nachschlagewerk für die Praxis. München<sup>8</sup>1996.

- Schaub, G.: Arbeitsrecht von A-Z. München 1997.
- Schauer, R./Anheier, H. K./Blümle, E.-B.: Der Nonprofit Sektor im Aufwind – zur wachsenden Bedeutung von Nonprofit-Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene. Eine Dokumentation. Linz 1997.
- Schiering, W.: Neue Formen der Interessenvertretung als Herausforderung an die Kirchen. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Beteiligung und Mitarbeiterverantwortung in wirtschaftlichen Angelegenheiten (Dokumentation der Fachtagung am 28. und 29. Februar 2000 in Eichstätt) 2000, S. 30-32.
- Schilling, M.: Die Träger der Sozialen Arbeit in der Statistik. In: Thole, W. (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit. Opladen 2002, S. 415-430.
- Schilling, M.: Es ist kein einheitlicher Abwärtstrend zu erkennen. Die Auswirkungen des zukünftigen demographischen Wandels in Deutschland auf die Kinder- und Jugendhilfe. In: Sozialextra, Heft 6, 2003, S. 26-30.
- Schimank, U.: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktionen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 4, 1988, S. 619-639.
- Schimank, U./Glagow, M.: Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus. In: Glagow, M. (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld 1984, S. 4-28.
- Schimank, U.: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen 1996.
- Schleitzer, E.: Kirchliches Arbeitsrecht und Tarifvertrag. In: Der Personalrat, Heft 3, 1998, S. 101-108.
- Schleitzer, E.: Lohndumping in der Diakonie. In: ÖTV Hessen Aktuell, Heft 3, 2000, S. 4-5.
- Schliemann, H.: Caritative Beschäftigung in unsozialen Verhältnissen? Arbeitsbeziehungen in Non-Profit-Unternehmen. In: Industrielle Beziehungen, Heft 3, 2000, S. 281-293.
- Schmelter, J.: Solidarität: Die Entwicklungsgeschichte eines sozialetischen Schlüsselbegriffs. Dissertation an der katholisch-theologischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München. München 1991.
- Schmid, J.: Politik mit dem „Dritten Sektor“: Zur Effizienz verbandlicher Wohlfahrtspflege. In: Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1: Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Opladen 1987, S. 287-312 (a).
- Schmid, J.: Wohlfahrtsverbände und Neokorporatismus – kritische Anmerkungen zur Übertragung einer Theorie. In: Medizin Mensch Gesellschaft, Heft 12, 1987, S. 119-123 (b).
- Schmid, J.: Der Welfare-Mix in der vergleichenden Politikforschung: Der Weg vom Etatismus über den Korporatismus zum Pluralismus – und einige methodische Stolpersteine. In: Evers, A./Olk, T. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996, S. 186-207.

- Schmid, J.: NPO's in Westeuropa: Wenig Profit und viel Macht? – das Beispiel Wohlfahrtsverbände aus der Sicht der vergleichenden Politikforschung. In: Schauer, R./Anheier, H. K./Blümle, E.-B.: Der Nonprofit Sektor im Aufwind – zur wachsenden Bedeutung von Nonprofit-Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene. Eine Dokumentation. Linz 1997, S. 157-182.
- Schmidt-Grünert, M.: Die „BWL-isierung“ als Hoffnungsträger der sozialen Arbeit. Eine unangemessene und unrealistische Einschätzung des „gesellschaftlichen Ansehens“ der sozialen Arbeit. In: Sozialmagazin, Heft 4, 1996, S. 30-44.
- Schmitt, W.: Statistik der Mitarbeiter/innen im diakonischen Dienst. In: Gohde, J. (Hrsg.): Jubiläumsjahrbuch Diakonie 1998. Konfession Profession Institution. Stuttgart 1998, S. 247-289.
- Schmitter, P.C.: Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis. In: Alemann, U.v. (Hrsg.): Neokorporatismus. Frankfurt a.M. 1981, S. 62-79.
- Schmitter, P.C.: Sektoren im modernen Kapitalismus. Steuerungsformen und ihre Performanzunterschiede. In: Kenis, P./Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. 1996, S. 313-355.
- Schneider, V.: Zwischen Wirklichkeit und Idealisierung. Politisches Engagement in der Sozialen Arbeit. In: Sozial Extra, Heft 11/12, 2000, S. 25-28.
- Schneider, V./Kenis, P.: Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: Kenis, P./Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. 1996, S. 9-43.
- Schöppe, L.: Die Rechtslage der Diakonie aufgrund des Deutschen Verfassungsrechts. In: Schober, T. (Hrsg.): Das Recht im Dienst einer diakonischen Kirche. Stuttgart 1980, S. 90-99.
- Schubert, H. (Hrsg.): Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. Opladen 2001.
- Schubert, K./Nordhause-Janzen, J.: Olsons politisch-ökonomische Theorie der Interessenvermittlung. In: Luthardt, W./Waschkuhn, A. (Hrsg.): Politik und Repräsentation. Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen. Marburg 1988, S. 65-78.
- Schüller, A./Strasmann, J.: Ansätze zur Erforschung von Nonprofit Organisationen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 12, 1989, S. 201-215.
- Schulte, B.: „Europäische Sozialpolitik – Auf dem Weg zur Sozialunion?“ Die „soziale Dimension“ der Gemeinschaft: Europäischer Sozialstaat oder Koordination nationaler sozialpolitischer Systeme. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 3, 1997, S. 165-186.

- Schulte, B.: Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit sozialer Dienste und Einrichtungen in kommunaler und freigemeinnütziger Trägerschaft. Arbeitspapier Nr. 6 des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa. Frankfurt a.M. 2001.
- Schulte, E.: Abschied vom BAT (II) – Lösungsansätze für eine zukunftsfähige Tarifpolitik. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. Heft 7, 2001, S. 264-267.
- Schulte, G./Sengling, D.: Neue Steuerung und Freie Wohlfahrtspflege – Markterfolg durch fachliche Qualität, betriebswirtschaftliche Kompetenz und ethische Bindung. In: Olk, T./Otto, H.-U. (Hrsg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München 2003, S. 284-301.
- Schuppert, G.F.: Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden 1989, S. 47-87.
- Schwarzer, U.: Freie Wohlfahrtsverbände – Ihre Rolle im Vereinigungsprozess. In: Neukamm, H.K. (Hrsg.): Diakonie-Jahrbuch 1991, Stuttgart 1991, S. 36-43.
- Schwarzer, U.: Strategisches Management als Antwort auf die organisations- und qualitätspolitischen Herausforderungen für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege. In: Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund (Hrsg.): Freie Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess: organisations- und personalpolitische Herausforderungen und Konsequenzen. Dortmund 2003, S. 38-51.
- Seibel, W.: Der Staatsstil für Krisenzeiten: Selbststeuerung öffentlicher Aufgabenträger und das Problem der Kontrolle. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 2, 1987, S. 197-219 (a).
- Seibel, W.: Selbststeuerungsversagen. In: Reese, J. (Hrsg.): Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat. Tagungsband. Kassel 1987, S. 251-268 (b).
- Seibel, W.: Gibt es einen dritten Sektor? Ein Forschungsüberblick. In: Journal für Sozialforschung, Heft 2, 1990, S. 181-188.
- Seibel, W.: Besondere Managementrisiken bei Wohlfahrtsverbänden. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 1, 1992, S. 10-19.
- Seibel, W.: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat. Baden-Baden 1994 (a).
- Seibel, W.: Freie Wohlfahrtspflege zwischen Verein und Unternehmen. In: Arbeiterwohlfahrt (Hrsg.): Fachkonferenz Leitbild der AWO 17./18. Juni 1994. Bonn 1994, S. 17-27 (b).
- Seibel, W.: Der Nonprofit Sektor in Deutschland. In: Badelt, C. (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management. Stuttgart 1997, S. 19-34.



- Seibel, W.: Das Spannungsfeld zwischen „Mission“ und „Ökonomie“ im Nonprofit-Sektor – Eine organisationstheoretische Einordnung. In: Schauer, R./Purtschert, R./Witt, D. (Hrsg.): Nonprofit-Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie. Linz 2002, S. 15-37.
- Seifert, A.: Tarifpolitik: Hilfe oder Behinderung für die Personalentwicklung? In: EREV (Hrsg.): Die lernende Organisation. Anregungen zur Personalentwicklung (Schriftenreihe, Heft 1). Hannover 1998, S. 29-31.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Erklärung der deutschen Bischöfe zum kirchlichen Dienst. Grundordnung des kirchlichen Dienstes im Rahmen kirchlicher Arbeitsverhältnisse. Bonn 1993.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Das Soziale neu denken. Für eine langfristig angelegte Reformpolitik. Bonn 2003.
- Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Soziale Einrichtungen in katholischer Trägerschaft und wirtschaftliche Aufsicht. Bonn 2004.
- Simmel, G.: Das Geld in der modernen Kultur. In: Simmel, G.: Schriften zur Soziologie. Eine Auswahl. Frankfurt 1983, S.78-94.
- Simsa, R.: NPOs im Lichte gesellschaftlicher Spannungsfelder: Aktuelle Herausforderungen an das strategische Management. In: Schauer, R./Purtschert, R./Witt, D. (Hrsg.): Non-profit-Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie. Eine Dokumentation. Linz 2002, S. 39-61.
- Sohn, W.: Welcher Weg zu welchem Ziel? Überlegungen zur Auseinandersetzung um den Zweiten oder Dritten Weg in der Kirche. In: Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt. Evangelische Zeitschrift für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Sonderausgabe), Heft 1, 1996, S. 6-7.
- Sommerfeld, P./Haller, D.: Professionelles Handeln und Management oder: Ist der Ritt auf dem Tiger möglich? In: neue praxis 2003, Heft 1, S. 61-89.
- Sontheimer, K.: Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschland. München 1993.
- Spiegelhalter, F.: Der dritte Sozialpartner: die freie Wohlfahrtspflege. Ihr finanzieller und ideeller Beitrag zum Sozialstaat. Freiburg i.Br. 1990.
- Spiegelhalter, F.: Leistungswert und Mehrwert der Caritas. In: Caritas, 1999, H. 2, S. 52-60.
- Spiegelhalter, F.: Die sozialwirtschaftliche Bilanz der Freien Wohlfahrtspflege. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 1, 2000, S. 47-67.
- Stähr, A.: Die Leistungsvereinbarung als neues Instrument in der Jugendhilfe (§§ 78a bis 78g SGB VIII). In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Heft 2, 2000, S. 159-180.

- Steinbacher, E.: Wohlfahrtsverbände und bürgerschaftliches Engagement – eine Allianz für die Gesellschaft? In: neue praxis, Heft 2, 2000, S. 135-154.
- Steinbächer, S.: Arbeitsrechtsetzung in der Diakonie. Analyse aktueller Diskussionen, Entwicklungen und Vorschläge. Hrsg. vom Verband von Dienstgebern im Diakonischen Werk der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern (V.D.D.W.), Nürnberg 1999.
- Storn, A.: Totes Kapital. Die Neue Institutionenökonomie verändert das Denken von Wissenschaftlern und Politikern. In: Die Zeit, Nr. 40, 2003, S. 30-31.
- Strachwitz, R. Graf: Dritter Sektor – Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung. Düsseldorf 1998.
- Strachwitz, R. Graf: Die Rahmenbedingungen des Dritten Sektors und ihre Reform. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9, 1999, S. 22-30.
- Strasser, J.: Leben oder Überleben. Wider die Zurichtung des Menschen zu einem Element des Marktes. Zürich 2001.
- Streeck, W.: Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 2, 1987, S. 471-495.
- Streeck, W.: Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? In: Streeck, W. (Hrsg.): Staat und Verbände. Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahreszeitschrift. Opladen 1994, S. 7-34.
- Streeck, W.: Korporatismus in Deutschland: zwischen Nationalismus und Europäischer Union. Frankfurt a. M., New York 1999.
- Streeck, W.: Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar. In: Mayer, K.U. (Hrsg.): Die Beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Frankfurt a.M. New York 2001, S 135-167.
- Streeck, W./Schmitter, P.C.: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung. In: Kenis, P./Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M. 1996, S. 123-164.
- Struck, N.: Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb? Zur Zukunft der Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Jugendhilfe. In: Zentralblatt für Jugendrecht 2/2000, S. 57-60.
- Strünck, C.: Wandel der Wohlfahrtsverbände durch Kontraktmanagement. Das Beispiel des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. In: neue praxis, Heft 4, 1995, S. 349-359.
- Strunk, A.: Die Sozialarbeit und ihre Ökonomie. In: Socialmanagement, Heft 6, 1995, S. 12-15.
- Sturzenhecker, B.: Grenzen von Planung in der Offenen Jugendarbeit. In: Spiegel, H.v. (Hrsg.): Jugendarbeit mit Erfolg. Arbeitshilfen und Erfah-

---

LITERATUR

---

- rungsberichte zur Qualitätsentwicklung und Selbstevaluation. Münster 2000, S. 159-174.
- Tegethoff, H. G.: Schlankeitskur für die Jugendhilfe. In: neue praxis, Heft 2, 1995, S. 132-150.
- Teichert, V.: Das informelle Wirtschaftssystem. Analyse und Perspektiven von Erwerbs- und Eigenarbeit. Opladen 1993.
- Tennstedt, F.: Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik. In: Murswieck, A. (Hrsg.): Staatliche Politik im Sozialsektor. München 1976, S. 139-165.
- Tennstedt, F.: Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im dualen Wohlfahrtsstaat. In: Soziale Arbeit, Heft 10-11, 1992, S. 342-356.
- Tennstedt, F.: Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? Der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871-1881. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, 1997, S. 88-101.
- Thamm, D.: Geld statt guter Worte. Zur Finanzierung Freier Wohlfahrtspflege. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 356-376.
- Thiel, A.: Öffnungsklauseln für Dienstvereinbarungen durch Arbeitsvertragsordnungen. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 15-20 (a).
- Thiel, A.: Zur Frage der Reichweite der KODA-Ordnungen und der Beschlüsse der Kommissionen für diözesanes Arbeitsvertragsrecht. In: ZMV – Die Mitarbeitervertretung. Sonderheft: Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt) 1998, S. 33-39 (b).
- Thiemer, E.: Solidarität begreifen (Europäische Hochschulschriften Bd. 306). Frankfurt a.M. u.a. 1996.
- Thiersch, H.: Das sozialpädagogische Jahrhundert. In: Rauschenbach, Th./Gängler, H. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Erziehung in der Risikogesellschaft. Neuwied 1992, S. 9-23.
- Thome, H.: Soziologie und Solidarität. Theoretische Perspektiven für die empirische Forschung. In: Bayertz, K. (Hrsg.): Solidarität. Begriff und Problem. Frankfurt a.M. 1998, S. 217-262.
- Thome, M. (Hrsg.): Theorie Kirchenmanagement. Potentiale des Wandels. Bonn 1998.
- Thomsen, H.: Fünf Sozialkonzerne spielen die erste Geige. In: Sozial extra, Heft 10, 1990, S. 3-5.
- Thränhardt, D.: „Abenteuer im Heiligen Geiste“: Universalistische Wohlfahrtskampagnen der Kirchen und der Aufbau sozial-moralischer Einstellungen. In: Rauschenbach, Th./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.): Von der Wert-

## LITERATUR

---

- gemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt a.M. 1995, S. 456-473.
- Thränhardt, D.: Wohlfahrtsverbände. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik. Neuwied, Krieffel 2001, S. 1987-1990.
- Thürna, F.: Was bisher war, zählt nicht! Wiederaufbau der AWO in den östlichen Bundesländern. In: Organisationsentwicklung Spezial 2: Veränderungsstrategien in Non-Profit-Organisationen. Zürich 1993, S. 85-91.
- Trube, A.: Organisation der örtlichen Sozialverwaltung und Neue Steuerung. Frankfurt a.M. 2001.
- Trube, A./Wohlfahrt, N.: Zur theoretischen Einordnung: Von der Bürokratie zur Merkatokratie? System- und Steuerungsprobleme eines ökonomisierten Sozialsektors. In: Boeßenecker, K.-H./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster 2000, S. 18-38.
- Uhl, H.D./Wieneke, W.: Einzelsteuergesetze. In: Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Leitfaden zur wirtschaftlichen Führung diakonischer Einrichtungen und Werke. Stuttgart 1993, S. 351-382.
- Ulrich, G.: Politische Steuerung. Staatliche Interventionen aus systemtheoretischer Sicht. Opladen 1994.
- Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD) (Hrsg.): Neues Entgeltssystem für Diakonische Betriebe. Fachgutachten. [www.V3D.de/projekte/index.htm](http://www.V3D.de/projekte/index.htm) vom 7.9.1999.
- Vobruba, G.: Wie funktioniert der Wohlfahrtsstaat? Eine Darstellung seiner grundlegenden Mechanismen. In: Olk, T./Otto, H.U. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat in der Wende. Weinheim 1985, S. 16-27.
- Voelzkow, H.: Neokorporatismus. In: Andersen, U./Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der BRD. Opladen 1995.
- Voigt, R.: Staatliche Steuerung aus interdisziplinärer Perspektive. In: König, K./Dose, N. (Hrsg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln 1993, S. 289-322.
- Volz, F.R.: Professionelle Standards in der Sozialen Arbeit zwischen Ökonomisierung und Moralisierung. Ethische Aspekte. In: rundbrief gilde soziale arbeit, Heft 1, 1996, S. 24-34.
- Wahsner, R.: Zum Streikrecht der Beschäftigten des kirchlichen Dienstes. In: Bauer, R./Dießenbacher, H. (Hrsg.): Organisierte Nächstenliebe. Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaats. Opladen 1986, S. 209-219.
- Weber, M.: Soziologie, Universalgeschichtliche Analysen, Politik. Stuttgart 1973.
- Wehrich, M./Dunkel, W.: Abstimmungsprobleme in Dienstleistungsbeziehungen. Ein handlungstheoretischer Zugang. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 4, 2003, S. 758-781.

## LITERATUR

---

- Weiß, A.: Die kirchliche Dienstgemeinschaft. Beobachtungen zu ihrer Entwicklung im Individualarbeitsrecht der Katholischen Kirche Deutschlands. In: *De processibus matrimonialibus*. Teilband 1, Frankfurt a.M., Berlin, Bern 2001, S. 523-545.
- Weisser, G.: Beiträge zur Gesellschaftspolitik. Göttingen 1978.
- Wendt, W.R.: Bewirtschaftung des Sozialen in Humandiensten. In: Elsen, S./Lange, D./Wallimann, I. (Hrsg.): *Soziale Arbeit und Ökonomie*. Neuwied, Kriftel 2000, S. 59-72.
- Wendt, W.R.: Perspektiven und Differenzen. In: *Socialmanagement*, Heft 4, 1999, S. 11-15.
- Weßels, B.: Die Entwicklung des deutschen Korporatismus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 26-27/2000*. Quelle: [www.bpb.de/publikationen/...](http://www.bpb.de/publikationen/)
- Weuthen, J.: *Systemdynamik der freien Wohlfahrtsverbände in Deutschland*. Köln 1990.
- Wex, T.: Die Modernisierung der Nonprofit-Organisationen und die Frage der Auflösung ihrer Spezifika. Eine soziologische Betrachtung. In: *Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen* (Hrsg.): *Nonprofit-Organisationen im Wandel. Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten ohne Ende?* Frankfurt a.M. 1998, S. 251-277.
- Wiesenthal, H.: Markt, Organisation und Gemeinschaft als „zweitbeste“ Verfahren sozialer Koordination. In: Werle, R./Schimank, U. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt, New York 2000, S. 44-73.
- Wiesner, R.: Der Kostendruck frisst die Qualität auf. In: *neue caritas*, Heft 19, 2003, S. 10-15.
- Wilken, U.: Faszination und Elend der Ökonomisierung des Sozialen. Aspekte eines zeitdiagnostischen Panoramas der Ökonomisierungstendenzen in der Behindertenhilfe. In: Wilken, U. (Hrsg.): *Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie*. Freiburg 2000, S. 11-30.
- Willke, H.: Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft. In: Glasgow, M./Willke, H. (Hrsg.): *Dezentrale Gesellschaftsteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*. Pfaffenweiler 1987, S. 3-26 (a).
- Willke, H.: Kontextsteuerung und Re-Integration der Ökonomie – zum Einbau gesellschaftlicher Kriterien in ökonomische Rationalität. In: Glasgow, M./Willke, H. (Hrsg.): *Dezentrale Gesellschaftsteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*. Pfaffenweiler 1987, S. 155- 172 (b).
- Willke, H.: Prinzipien politischer Supervision. In: Bußhoff, H. (Hrsg.): *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion*. Baden-Baden 1992, S. 51-80.
- Willke, H.: *Systemtheorie III. Steuerungstheorie*. Stuttgart 1995.

## LITERATUR

---

- Winkler, M./Zander, M.: Demographischer Wandel – das verdrängte Problem. In: *Sozialextra*, Heft 6, 2003, S. 6-11.
- Windhoff-Héritier, A.: Institutionelle Interessenvermittlung im Sozialsektor. Strukturmuster verbandlicher Beteiligung und deren Folgen. In: *Leviathan*, Heft 1, 1989, S. 108-126 (a).
- Windhoff-Héritier, A.: Wirksamkeitsbedingungen politischer Instrumente. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden 1989, S. 89-118 (b).
- Witt, D.: Schlusswort: Mögliche zukünftige Schwerpunkte der NPO-Forschung. In: Schauer, R./Purtschert, R./Witt, D. (Hrsg.): *Nonprofit-Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie*. Linz 2002, S. 465-470.
- Witt, D./Seufert, G./Emberger, H.: Typologisierung und Eigenarten von Verbänden. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Heft 4, 1996, S. 414-427.
- Wittenius, U.: Arbeitsfeld Sozialmanagement: Systemwechsel in der sozialen Arbeit. In: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, Heft 9, 1998, S. 335-339.
- Wohlfahrt, N.: Die Ökonomisierung sozialer Arbeit und die Zukunft Freier Wohlfahrtspflege. In: *Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.* (Hrsg.): *Solidarität erneuern – Die Zukunft des Sozialen!* Bonn 1997, S. 58-64 (a).
- Wohlfahrt, N.: Mehr Wettbewerb – Folgen für Freie Träger und ihre sozialen Dienste. In: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, Heft 8, 1997, S. 5-13 (b).
- Wohlfahrt, N.: Zwischen Ökonomisierung und verbandlicher Erneuerung. Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in einen veränderten Wohlfahrtsmix. In: *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit*, Heft 1, 1999, S. 3-8 (a).
- Wohlfahrt, N.: Veränderte Rahmenbedingungen und die Auswirkungen auf die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege. In: Worch, L.E. (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer pluralistischen Gesellschaft – Aktuelle Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat, Markt und Wohlfahrtsverbänden*. Berlin 1999, S. 6-9 (b).
- Zetl, H.P.: Die Zukunft des Dritten Weges und das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes. In: *ZMV – Die Mitarbeitervertretung*. Sonderheft: *Das kirchliche Arbeitsrecht vor der Bewährungsprobe (Dokumentation der Fachtagung am 3. und 4. März 1998 in Eichstätt)* 1998, S. 42.
- Zielke, A.: Der neue Doppelgänger. Die Wandlung des Arbeitnehmers zum Unternehmer. Eine zeitgemäße Physiognomie. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 167, 1996, S. 32.
- Zimmer, A.: *Vereine – Basiselemente der Demokratie*. Opladen 1996.
- Zimmer, A.: Stand und Perspektiven der Nonprofit-Forschung. In: Schauer, R./Anheier, H.K./Blümle, E.-B. (Hrsg.): *Der Nonprofit Sektor im Aufwind*

#### LITERATUR

---

- zur wachsenden Bedeutung von Nonprofit-Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene. Eine Dokumentation. Linz 1997, S. 63-88.
- Zimmer, A./Hallmann, T.: Identität und Image von Dritte-Sektor-Organisationen im Spiegel der Ergebnisse der Organisationsbefragung „Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel“. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 5, 2001, S. 506-525.
- Zimmer, A./Nährlich, S.: Krise des Wohlfahrtsstaates und New Public Management. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 9, 1997, S. 661-684.
- Zimmer, A./Priller, E.: Mehr als Markt oder Staat – zur Aktualität des Dritten Sektors. In: Barlösius, E./Müller, H.-P./Sigmund, S. (Hrsg.): Gesellschaftsbilder im Umbruch. Soziologische Perspektiven in Deutschland. Opladen, 2001, S. 269-288 (a).
- Zimmer, A./Priller, E.: Der Dritte Sektor: Wachstum und Wandel. Aktuelle deutsche Trends. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II. Gütersloh 2001 (b).
- Zimmermann, G.: Auf dem Weg zu einer verbandspolitischen Standortbestimmung. In: Verbandsdienst der Lebenshilfe, Heft 3, 1998, S. 14-16.
- Zürcher, M.D.: Solidaritätszerfall, Gemeinschaftsverlust, Solidaritätsressourcen. Über soziale Grundlagen moderner Demokratien. Hrsg. vom Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik. Frankfurt 1998.
- Zürn, M.: Regieren im Zeitalter der Denationalisierung. In: Leggewie, C./Münch, R. (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 2001, S. 423-442.
- Zukunftsperspektiven des Deutschen Caritasverbandes. Unveröffentlichtes Strategiepapier. o.O., o.J.

## Tabellen und Abbildungen

Nr.	Tabellenbeschriftung	S.
1	Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im Bereich d. Freien Wohlfahrtspflege (nach Arbeitsfeldern; 1970-2000) ....	43
2	Anteile der Arbeitsgebiete der Freien Wohlfahrtspflege (1993 und 2000) .....	44
3	Die Funktionen des Wettbewerbs/des Marktes .....	96
4	Muster der organisatorischen sozialpol. Partizipation .....	141
5	Organisationstypen im Dritten Sektor .....	258
6	(Ideal)Typen von (AWO-)Geschäftsführern .....	283
7	Pflegesätze der vollstationären Pflege in den alten und neuen Bundesländern (nach Pflegestufe; Stand 1999) .....	388
8	Vergütungsdifferenzen nach Einführung der „W-Gruppen“ im AVR des Diak. Werks (Beispiele: Stand 1998) ...	391

Nr.	Abbildungsbeschriftung	S.
1	Die Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände .....	32
2	Beschäftigungsvolumen der Freien Wohlfahrtspflege (in Vollzeitfällen) .....	41
3	Typen u. Charakterisierungen v. Gütern bzw. Leistungen .	107
4	Das organisatorische Spektrum zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben .....	235
5	Regimetypen/Entwicklungsmodelle des Dritten Sektors ...	265
6	Personalgruppen im Sozial- und Gesundheitswesen .....	268
7	Vergleich der Beschäftigtenzahlen unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren (1995; in %) .....	275
8	Formen der Steuerung u. Kontrolle im „Dritten Sektor“ ...	280
9	Der „intermediäre Bereich“ .....	293
10	Arbeitsrechtliche Regelungsoptionen kirchl. Wohlfahrtsverbände (am Beispiel des Diakonischen Werks) .....	376
11	Fragekomplex zur Neuregelung des Arbeitsrechts .....	407