

Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors

Backhaus-Maul, Holger; Olk, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Backhaus-Maul, H., & Olk, T. (1996). Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors. In L. Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* (S. 580-594). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-190607>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Vom Korporatismus zum Pluralismus?

Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen
am Beispiel des Sozialsektors

Holger Backhaus-Maul und Thomas Olk

1. Das korporatistische Arrangement zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsverbänden

In den 70er Jahren hat der Korporatismus-Ansatz die bis dahin vorherrschenden Theorien des klassischen Pluralismus und des Neo-Pluralismus abgelöst (vgl. Schmitter 1974). Die pluralistische Vorstellung von vielfältigen punktuellen Einflußbeziehungen verliert mit der Entdeckung von geregelten und dauerhaften Verflechtungen zwischen Staat und Verbänden in der Korporatismusforschung an Bedeutung. Als eine neue und in den folgenden Jahren äußerst fruchtbare Forschungsperspektive markiert der Korporatismus inzwischen so etwas wie einen Paradigmenwechsel in der Verbändeforschung (vgl. Czada 1994).

Ursprünglich hatte sich das Interesse der Korporatismusforschung vornehmlich auf gesamtgesellschaftliche Konflikte konzentriert. Im Mittelpunkt stand dabei der Interessenkonflikt zwischen Kapital und Arbeit bzw. die makroökonomische Regulierung dieses Konflikts in tripartistischen Verhandlungssystemen zwischen Staat und Tarifparteien (vgl. von Beyme 1991). Erst in der weiteren Entwicklung dieses Forschungskonzeptes kristallisierte sich eine explizite policy-Orientierung heraus – mit der Folge, daß mittlerweile zwischen Formen eines Makro-Korporatismus einerseits und eines Meso-Korporatismus andererseits unterschieden wird (vgl. Cawson 1982). Unter Meso-Korporatismus werden Strukturen der Verflechtung zwischen Staat und Verbänden in einzelnen Sektoren, regionalen Kontexten und policy-Feldern, wie etwa Gesundheits-, Agrar- oder Sozialpolitik verstanden. Die Ausdifferenzierung dieses Konzeptes macht es nun möglich, die jeweils typischen Regulierungsprobleme voneinander abzugrenzen: Während es im Makro-Korporatismus, der historisch jüngeren Datums und instabiler ist, um Probleme der interessenorganisatorischen Bewältigung *gesamtgesellschaftlicher* Konflikte geht, steht bei der Untersuchung der tradi-

tionsreichen und stabilen meso-korporatistischer Phänomene die »Beleihung« organisierter Privatinteressen mit öffentlichen Regulierungsaufgaben und Verantwortlichkeiten zum Zwecke der Staatsentlastung im Vordergrund.

Als Beispiel für einen derartigen Mesokorporatismus soll im folgenden die enge und historisch weit zurückreichende Verflechtung zwischen Staat und einer begrenzten Anzahl von privilegierten Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege in der Sozialpolitik diskutiert werden (vgl. Heinze/Olk 1981, Thränhardt u.a. 1986). Der deutsche Sozialstaat ist durch eine charakteristische duale Struktur (vgl. Sachße 1994) gekennzeichnet: Gemäß der in den einschlägigen Sozialgesetzen geregelten Subsidiarität genießen die freien Träger der Wohlfahrtspflege gegenüber öffentlichen Trägern als Produzenten sozialer Leistungen einen »bedingten Vorrang« (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994). Vor diesem Hintergrund haben sich in Deutschland – im Gegensatz zu nahezu allen übrigen europäischen Ländern (vgl. Schmid 1994) – Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege gebildet, die vertikal strukturiert und korporativ mit dem Sozialstaat verflochten sind und von Verbandsvertretern als »*dritter Sozialpartner*« (Spiegelhalter 1990) bezeichnet werden.

Um die Strategien und die Entwicklungsdynamik im Verhältnis von Staat und Verbänden zu diskutieren, ist es sinnvoll, den hier interessierenden Gegenstandsbereich in organisationssoziologischer Hinsicht zu spezifizieren. In der neueren Verbändeforschung werden Wohlfahrtsverbände als komplexe intermediäre Organisationen gekennzeichnet, die unterschiedliche Funktionen gleichzeitig erfüllen (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1992, weiterführend die Beiträge in Rauschenbach/Sachße/Olk 1995):

- 1) Sie verstehen sich als politische Organisationen, die ihrem Selbstverständnis zufolge sozialanwaltschaftlich die Interessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen vertreten.
- 2) Als lokale Vereine bieten sie Möglichkeiten der Geselligkeit, der Kommunikation und des selbstbestimmten Handelns.
- 3) Sie sind »Weltanschauungsverbände« bzw. Organisationen mit einer »Mission«, die bestimmten normativen Vorstellungen und Traditionen und insofern bestimmten partikularistischen Sozialmilieus verpflichtet sind.
- 4) Als Dienstleistungsbetriebe sind sie mit ihren inzwischen stark angewachsenen Angeboten, insbesondere in der Kranken-, Behinderten-, Alten- und Jugendhilfe, in Teilbereichen marktführende Dienstleistungsanbieter. So beschäftigen sie mittlerweile rund 950.000 hauptberufliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und verfügen über knapp 3 Mio. Betten bzw. Plätze in ihren Einrichtungen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 1994, Goll 1991).

Als intermediäre Organisationen müssen Wohlfahrtsverbände – in vertikaler Perspektive betrachtet – stets zwischen zwei Ebenen vermitteln: Nach unten müssen sie Akzeptanz, Legitimität und Loyalitätsbindungen gegenüber ihrer potentiellen Mitgliedschaftsbasis, d.h. korporativen und persönlichen Mitgliedern, organisieren, sich also auf die Anliegen und Forderungen ihrer jeweiligen Mitgliedsorganisationen sowie die Lebenswelt ihrer freiwilligen Mitglieder, Adressaten und potentiellen Anhängerschaft beziehen. Nach oben hin orientieren sie sich an den Imperativen einer institutionellen Umwelt, in der sie formale Organisationen neben anderen formalen Organisationen sind, mit denen sie sich wiederum abstimmen und verständigen müssen, um den Zugang zu bestimmten Ressourcen und Einflußchancen zu sichern. Für Probleme des Managements der Interaktion intermediärer Organisationen mit ihrer sozialen Basis ist der Begriff der »*Mitgliedschaftslogik*« geprägt worden, während das Verhältnis zwischen intermediären Organisationen und dem politischen Institutionensystem auf Probleme der »*Einflußlogik*« verweist (vgl. Streeck 1987). Intermediäre Organisationen stehen vor der organisationsstrategischen Anforderung, sowohl ihre soziale Basis zu »pflegen«, d.h. die Anliegen ihrer korporativen und persönlichen Mitglieder zu berücksichtigen, als auch ihre Organisationsziele in politischen Tauschverhältnissen zu verwirklichen. Der Korporatismus-Ansatz verweist darauf, daß die beiden genannten Handlungsimperative in einem spannungsreichen Verhältnis zueinander stehen. So müssen Wohlfahrtsverbände sowohl die partikularistischen Vorstellung ihrer Mitgliederbasis von einem differenzierten, qualitativ hochwertigen Leistungsangebot berücksichtigen, als auch dem universalistischen sozialstaatlichen Gütekriterium einer flächendeckten, standardisierten und preiswerten Grundversorgung Rechnung tragen. Die Strategien intermediärer Organisationen sind folglich immer darauf ausgelegt, Mitgliedschafts- und Handlungslogik miteinander in Einklang zu bringen.

Die Vereinbarung von »*Mitgliedschaftslogik*- und *Einflußlogik*« war in der historischen Entwicklung der verbandlichen Wohlfahrtspflege lange Zeit relativ unproblematisch. Dieses änderte sich – bezogen auf die persönlichen Mitgliedschaftsverhältnisse – mit der zunehmenden Inkorporierung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in den bundesdeutschen Sozialstaat seit Beginn der 70er Jahre. Gesetzliche Regulierungen und finanzielle Abhängigkeiten der freien Wohlfahrtspflege nahmen in dem Maße zu, in dem ihre quantitative Bedeutung als Leistungsträger wuchs. Der sozialpolitische Bedeutungszuwachs war selbst Ursache eines tiefgreifenden Strukturwandels von Formen und Inhalten verbandlicher Wohlfahrtspflege. Die Bedeutung professioneller Dienstleistungen gegenüber ehrenamtlichem Engagement nahm zu und damit auch der Stellenwert fachlicher Standards gegenüber traditionellen Wertbindungen. Diese nivellieren-

den Elemente gewannen angesichts der Tatsache verstärkt an Gewicht, daß die traditionellen verbandlichen Sozialmilieus spätestens seit den 60er Jahren zunehmend an Bindekraft verloren haben. Somit haben persönliche Mitgliedschaftsverhältnisse, insbesondere ehrenamtlich tätige Mitglieder und das jeweilige soziokulturelle Umfeld, für Wohlfahrtsverbände gegenüber politisch-administrativen Einflüssen erheblich an Bedeutung verloren.

Diese Entwicklungen vollzogen sich in der alten Bundesrepublik allerdings nicht in Form eines radikalen Strukturbruchs, sondern unter Bedingungen eines kontinuierlichen sozialen Wandels, so daß die Verbände genügend Spielraum hatten, um sich auf solche Umweltänderungen strategisch einzustellen. Dieses stellt sich im Prozeß der deutschen Einigung und der hierdurch ausgelösten gesellschaftlichen Transformationsprozesse auf dem Gebiet der ehemaligen DDR grundsätzlich anders dar. Es handelt sich hier um einen radikalen Strukturbruch. Im folgenden geht es deshalb um die Frage, ob der Transfer der Institution der freien Wohlfahrtspflege nach Ostdeutschland einen Katalysator für institutionelle Veränderungen und Innovationen darstellt, oder ob die Institution der freien Wohlfahrtspflege weitgehend unverändert in den neuen Bundesländern implementiert wird.

2. Die Transformation der freien Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern

Der Prozeß der deutschen Vereinigung ist in besonderer Art und Weise geeignet, Prozesse der Institutionenbildung zu untersuchen (vgl. Lehbruch 1993, Offe 1994, Reißig 1994, sowie die Beiträge in Seibel/Benz/Mäding 1993). Die Entscheidung der DDR für einen Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland entsprechend Artikel 23 des Grundgesetzes implizierte die Übernahme des westdeutschen Institutionensystems. Verglichen mit den Transformationsprozessen in anderen ehemals realsozialistischen Ländern erfolgte der Systemwechsel in Ostdeutschland – unter Federführung westdeutscher Akteure – im sicheren Trokendorck des westdeutschen Institutionensystems und damit unter Bedingungen relativer Ziel- und Verfahrenssicherheit und nicht auf »offener See« (Offe 1994: 240). Dennoch ist aber auch hier hervorzuheben, daß die deutsch-deutsche Vereinigung völlig neuartige Anforderungen an die beteiligten kollektiven Akteure stellte. Für die »Durchführung eines geordneten Systemwechsels« konnte weder auf Vorbilder noch auf erprobte Konzepte zurückgegriffen werden. Die bundespolitischen Akteure waren daher von Beginn an gezwungen, unter hohem Zeit-

druck und unvorbereitet weitreichende Prozesse des Systemwandels zu steuern (vgl. Lehmsbruch 1993). Unter diesen Bedingungen bestand bei den entscheidungsrelevanten Vertretern der politischen Elite eine hohe Neigung zu »Problemvereinfachungen« und nach einer anfänglichen Blockierung in den bestehenden Politiknetzwerken auch ein starkes Bestreben, durch den Einbezug nicht-staatlicher Akteure eine partielle Entlastung vom Entscheidungs- und Problemdruck zu erreichen (vgl. Wiesenthal 1994, sowie die Beiträge in Wiesenthal 1995). Ganz in diesem Sinne wurde die besondere Bedeutung der Verbände der freien Wohlfahrtspflege für die Bewältigung des ostdeutschen Transformationsprozesses von seiten der Bundesregierung und des zuständigen Bundesministeriums für Familie und Senioren bereits in den Verhandlungen über den Einigungsvertrag anerkannt. So heißt es dort in Art. 32: »Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und die Träger der freien Jugendhilfe leisten mit ihren Einrichtungen und Diensten einen unverzichtbaren Beitrag zur Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes. Der Auf- und Ausbau einer Freien Wohlfahrtspflege und einer Freien Jugendhilfe (...) wird im Rahmen der grundgesetzlichen Zuständigkeiten gefördert« (BGBl II, 1990: 889).

Zwischen den bundespolitischen Akteuren, d.h. in diesem Fall der Bundesregierung und dem Bundesministerium für Familie und Senioren einerseits und den Bundesverbänden andererseits, bestand bezüglich der Förderung des Aufbaus der freien Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern eine weitgehende Interessenskongruenz: Die Institution der freien Wohlfahrtspflege sollte in Form einer begrenzten Anzahl von Spitzenverbänden mit weitgehender Selbstregelungskompetenz und einer geregelten Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und freigemeinnützigen Trägern in die neuen Bundesländer transferiert werden (ausführlich dargestellt in Backhaus-Maul/Olk 1995). Aus der Perspektive der Bundesregierung und des zuständigen Fachministeriums ging es dabei um die Einbeziehung erfahrener und leistungsfähiger korporativer Akteure in den durchaus schwierigen Prozeß des Um- und Neuaufbaus sozialer Dienste und Einrichtungen in Ostdeutschland. Das besondere Interesse des Bundes richtete sich dabei auf die Nutzung der fachlichen, organisatorischen, personellen und finanziellen Ressourcen der Wohlfahrtsverbände. Den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege ging es ihrerseits um die Sicherung und Ausweitung ihres Einfluß- und Machtbereichs angesichts einer wachsenden Konkurrenz um »Marktanteile« im Sozialsektor (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994).

Als grundlegendes Ergebnis dieses Transformationsprozesses läßt sich feststellen, daß es gelungen ist, sozusagen das »Gehäuse« der *Institution der freien Wohlfahrtspflege* – trotz fehlender Traditionen in der DDR-Gesellschaft – in die neuen Bundesländer zu übertragen. Denn die fünf großen Spitzenverbände der

freien Wohlfahrtspflege mit ihren spezifischen Untergliederungen sind inzwischen in den neuen Bundesländern flächendeckend präsent. Auch hat sich der Anteil der sozialen Dienste und Einrichtungen in frei-gemeinnütziger Trägerschaft mittlerweile auf bis zu 30% in einzelnen Aufgabenbereichen erhöht, womit der Anteil frei-gemeinnütziger Träger in Ostdeutschland aber noch erheblich unter den entsprechenden Anteilen in den Altbundesländern liegt, die je nach Aufgabenbereich zwischen 40%-70% variieren.

Dennoch kann keineswegs von einer bruchlosen Übertragung der Institution der freien Wohlfahrtspflege durch westdeutsche Akteure gesprochen werden: Denn betrachtet man die qualitative Dimension dieses Institutionentransfers, dann wird deutlich, daß sich *dieses Institutionensystem im Verlauf seiner Übertragung nach Ostdeutschland unterderhand transformiert*. Mit der Übertragung der Institution der freien Wohlfahrtspflege auf die spezifischen Verhältnisse in Ostdeutschland wird die Vereinbarkeit von Mitgliedschafts- und Einflußlogik zum Problem: Da auf dem Gebiet der ehemaligen DDR ein Anknüpfen etwa an ein konfessionelles oder sozialdemokratisches Milieu kaum möglich ist, gibt es nur die Wahl, sich entweder in der kleinen Nische einer Glaubens- oder Überzeugungsgemeinschaft einzurichten oder auf eine normative Integration der Mitgliedschaftsbasis zu verzichten. In jedem Fall aber ist es schwierig, Personen zu gewinnen, die im Verband ehrenamtlich tätig werden wollen. Auch die zweite Möglichkeit zur Erweiterung der Mitgliedschaftsbasis, d.h. die Gewinnung korporativer Mitglieder, erweist sich in der Aufbauphase in den neuen Bundesländern als äußerst schwierig, da Wohlfahrtsverbände von potentiellen Mitgliedsorganisationen anfangs nicht als kompetente Interessenvertreter oder als organisationspolitisch nützliche Dachverbände wahrgenommen wurden. Dementsprechend setzen Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern verstärkt auf die Einflußlogik: Die Mehrzahl der Verbandsvertreter in den neuen Bundesländern sieht ihre Organisation in erster Linie als staatlich und kommunal zu fördernde Organisation, die im öffentlichen Auftrag handelt und nur diejenigen Leistungen erbringt, die mit öffentlichen Mitteln voll finanziert werden. Ihnen geht es darum, einen öffentlichen Versorgungsauftrag mittels einer flächendeckenden standardisierten Grundversorgung möglichst kostengünstig zu erfüllen; sozialpolitischen, fachlichen und assoziativen Aufgaben wird dagegen keine oder nur eine marginale Bedeutung beigemessen. Bei der Entwicklung der Organisationsstrukturen orientiert sich die Mehrzahl der Verbandsvertreter weniger an einem Vereinsmodell mit einer Mitgliederversammlung und einem ehrenamtlichen Vorstand, sondern eher an betrieblichen Organisationsformen mit einer Geschäftsführung, die mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist, und einem als Aufsichtsrat agierenden Vorstand. Als wichtige Maßnahme,

um die Effizienz von Wohlfahrtsverbänden zu steigern, wird von einigen Geschäftsführern die organisatorische Trennung von Verein und Betrieb genannt. Diese Auslagerung von Einrichtungen und Diensten aus Vereinsstrukturen bietet ihres Erachtens die Möglichkeit, daß sich die verbandlichen Einrichtungen und Dienste wie privatgewerbliche Betriebe organisieren können (ausführlich in Angerhausen/Backhaus-Maul/Schiebel 1995).

Somit könnte das »Experiment Vereinigung« eine Modernisierung der tradierten Verbändewohlfahrt einleiten. Die für Wohlfahrtsverbände fremdartigen Umweltbedingungen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR setzen die Verbändewohlfahrt von restriktiven sozialen, politischen und verbandlichen Traditionen frei. Unter diesen Bedingungen orientiert sich die freie Wohlfahrtspflege – im »sicheren Fahrwasser« öffentlicher Aufgaben – an betriebswirtschaftlichen und effizienzorientierten Organisationsvorstellungen, die nicht nur in den neuen Bundesländern eine bemerkenswerte Konjunktur haben. Von dieser Entwicklung sind aber nicht alle Wohlfahrtsverbände gleichermaßen erfaßt. So sind in diesem Modernisierungsprozeß die konfessionellen Verbände, insbesondere die Caritas, eher Nachzügler, während die in Ostdeutschland neuen Verbände, wie die Arbeiterwohlfahrt, oder die ehemalige Massenorganisation Deutsches Rotes Kreuz der DDR eine Vorreiterrolle übernehmen.

3. Vom Korporatismus zum Pluralismus

Die Entwicklung von Wohlfahrtsverbänden zu betriebswirtschaftlich orientierten Dienstleistungsanbietern in Ostdeutschland stellt einen Trend dar, der sich auch in Westdeutschland spätestens seit den frühen 70er Jahren andeutet. Durch den Aufbauprozeß in Ostdeutschland wird der Prozeß der *Verbetrieblichung der freien Wohlfahrtspflege* in Westdeutschland beschleunigt und verstärkt. Als weitere, diesen Modernisierungsprozeß forcierende Faktoren sind die europäische Integration und die aktuellen politischen Bestrebungen um eine Reform der öffentlichen Verwaltungen hervorzuheben.

Die *Politik der europäischen Integration* zielt vornehmlich auf die Herstellung eines europäischen Wirtschaftsraumes ab. Insofern kann nicht überraschen, daß auch für das Gebiet der Wohlfahrtspflege, die im europäischen Kontext einer »*économie sociale*« zugeordnet wird, die Kriterien wirtschaftlichen Handelns im Sinne von Wettbewerb, Freizügigkeit, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gelten sollen. Damit gerät die sozialrechtliche Sonderstellung der deutschen Wohlfahrtsverbände und deren öffentliche Förderung unter dem

Aspekt der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrung unter Legitimationsdruck. Das Kartell der bundesdeutschen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege hat somit aus dem Prozeß der europäischen Integration eine Gefährdung seines gemeinnützigen Status zu erwarten (vgl. Loges 1994).

Der Blick auf den Prozeß der europäischen Integration zeigt, daß ökonomisches Denken im Bereich der Sozialpolitik ein stärkeres Gewicht erhält. Diese »Vorherrschaft der Ökonomie über das Soziale« wird durch die Diskussion und die *Einführung neuer Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung* verstärkt (vgl. Hill/Klages 1993, Reichard 1994). Betriebswirtschaftliches Denken soll nach diesen Reformmodellen nicht vor den Grenzen des öffentlichen Dienstes halt machen. Vielmehr wird vorgeschlagen, auch öffentliche Sozialverwaltungen in Dienstleistungsbetriebe umzuwandeln, die vor allem Kosten senken, Dienstleistungen qualitativ verbessern, sowie die Präferenzen und Wünsche der Nachfrager im Sinne einer Kundenorientierung stärker berücksichtigen sollen. Unter dem Stichwort »new public management« werden in vielen Kommunen Sozialverwaltungen reformiert, betriebswirtschaftliche Effektivitäts- und Effizienzkriterien eingeführt, der Bestand an öffentlichen Aufgaben überprüft (»Aufgabenkritik«), sowie öffentliche Aufgaben auf nichtstaatliche Träger delegiert. Die Umgestaltung der öffentlichen Sozialverwaltung wird durch grundlegende Änderungen im Sozialrecht flankiert. In der neuen Sozialgesetzgebung wird unter der Maxime »Staatsentlastung« eine stärkere Trennung zwischen staatlicher Gewährleistungsverantwortung und konkreter Leistungserbringung durch nichtstaatliche Träger vorgenommen. So wird etwa im Kinder- und Jugendhilfegesetz und insbesondere im Pflegeversicherungsgesetz den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege kein privilegierter Status im Sinne des tradierten Subsidiaritätsprinzips mehr eingeräumt, sondern der Kreis der inkorporierten Akteure wird um privatgewerbliche Anbieter und verbandsunabhängige Vereine und Initiativen erweitert. Die Aufgabendelegation geht mit dem Bestreben um eine Kostensenkung bzw. Kostenneutralität von »sozialpolitischen Reformen« einher. So wird die Leistungserbringung im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes und der Neuregelungen des Bundessozialhilfegesetzes primär anhand von Wirtschaftlichkeitskriterien gesteuert und bewertet (vgl. Backhaus-Maul/Olk 1994).

Im Zuge dieser sozialrechtlichen Neuerungen sollen auch die Beziehungen zwischen öffentlichen Sozialverwaltungen und frei-gemeinnützigen Organisationen als Vertragsbeziehungen (»outcontracting«) gestaltet werden. Damit sollen privaten Trägern öffentliche Aufgaben als klar umrissene Leistungspakete überantwortet und entsprechende finanzielle Festbeträge gezahlt werden. Zum Vertragsabschluß kommt es jeweils mit demjenigen Träger, der bei vorgegebenen

Qualitätsstandards das kostengünstigste Angebot macht – sei es nun ein etablierter Wohlfahrtsverband oder ein privatgewerblicher Anbieter. Damit treten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Qualitätsstandards an die Stelle der historisch begründeten Sonderrechte der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege.

4. Entwicklungsoptionen der freien Wohlfahrtspflege

Damit stellt sich die Frage, ob diese Entwicklungen zusammengenommen zu einer Transformation der Wohlfahrtsverbände zu gewerblichen Dienstleistungsunternehmen sowie zu einem Niedergang korporatistischer Verflechtungsbeziehungen im Sozialsektor führen werden. Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten, da die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege als multifunktionale intermediäre Organisationen über ein beachtliches strategisches Handlungspotential verfügen, um sich neuen Umweltbedingungen vergleichsweise rasch und flexibel anpassen zu können. Dabei ist davon auszugehen, daß sich die Auswahl der strategischen Optionen entweder stärker an den Anforderungen der Mitgliedschafts- oder an denen der Einflußlogik ausrichtet. So kann sich das Interesse bei der Strategiewahl entweder stärker auf Fragen der normativen und sozialen Integration richten oder darauf abzielen, den politischen Einfluß des Verbandes und seine Konkurrenzfähigkeit auf Dienstleistungsmärkten zu sichern. Im folgenden sollen unter den Stichworten Verbetrieblichung, Interessenvertretung und Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements wesentliche Entwicklungsoptionen von Wohlfahrtsverbänden dargestellt werden.

a) Verbetrieblichung der freien Wohlfahrtspflege

Im Hinblick auf ihre Funktion als Dienstleistungsanbieter eröffnet sich den Wohlfahrtsverbänden die Option, alles zu tun, um ihre Position im Preis- und Qualitätswettbewerb auf den sozialen Dienstleistungsmärkten zu stabilisieren bzw. sogar zu verbessern. Dieses tun sie, indem sie moderne Strategien und Konzepte des Managements einführen, ihre Einrichtungen und Dienste nach betriebswirtschaftlichen Kriterien umgestalten und bestimmte Dienstleistungsbereiche in privatgewerblicher Form ausgründen. Für die Binnenstruktur der Verbände bedeutet dieses vor allem, daß die hauptamtlichen Mitarbeiter, d.h. die Geschäftsführer und auch das hauptamtliche Leitungspersonal, versuchen, den Führungsanspruch ehrenamtlicher Vorstände zurückzudrängen.

Diese Strategie, die voll und ganz im Sinne der Einflußlogik auf organisatorische Effizienzsteigerung setzt, kommt auf Dauer mit den Imperativen der Mitgliedschaftslogik in Konflikt. Das Selbstverständnis der freien Wohlfahrtspflege, in einer pluralistischen Gesellschaft mit unterschiedlichen wertgebundenen Angeboten und Dienstleistungen zu konkurrieren, weicht einer Domänenstrategie, in der es nur noch um finanzielle Ressourcen und die Sicherung von Marktanteilen geht. Hinzu kommt, daß die Bereitschaft, sich in modernisierten Dienstleistungsunternehmen ehrenamtlich zu engagieren, entmutigt und das Image als gemeinnützige Organisationen untergraben wird. Damit wird aber die Unterstützungsbereitschaft einer diffusen Öffentlichkeit, die sich sowohl in einer Akzeptanz als auch in Spendenbereitschaft niederschlägt, auf eine harte Probe gestellt. Konsequenterweise wird in diesem Zusammenhang längst die kritische Frage nach dem unverwechselbaren Beitrag bzw. Proprium der Verbändewohlfahrt zur Produktion und Gewährleistung sozialer Dienste und Hilfeleistungen gestellt. Nicht selten wird dabei die Meinung vertreten, Wohlfahrtsverbände könnten im Falle ihrer Wandlung zu Dienstleistungsanbietern durch andere Organisationen, insbesondere privatgewerbliche Anbieter, ersetzt werden.

b) Wohlfahrtsverbände als Sozialanwälte

Eine weitere strategische Option besteht in einem – im Vergleich zur bisherigen Praxis – aktiveren Gebrauch der sozialanwaltschaftlichen Interessenvertretungsfunktion der Verbändewohlfahrt. Wegen ihrer hohen Abhängigkeit von staatlichen bzw. öffentlichen Mitteln, aber auch nicht zuletzt wegen der engen politischen Verbindungen zwischen der christlich-liberalen Bundesregierung und Spitzenvertretern der freien Wohlfahrtspflege waren die Wohlfahrtsverbände bislang wenig geneigt, aktiv und konflikthaft die Interessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen öffentlich zu artikulieren. Zaghafte Versuche der Skandalisierung sozialer Probleme waren daher bislang unter dem Eindruck beschwichtigender Strategien der Verbandsspitzen politisch relativ bedeutungslos. Dieses scheint sich in der jüngsten Vergangenheit zumindest graduell geändert zu haben. Sowohl der Paritätische Wohlfahrtsverband als auch die Caritas haben das Thema »Armut« aufgegriffen und sozialpolitisch skandalisiert (vgl. Pabst 1994). Die besondere Bedeutung der Revitalisierung dieser Strategie der Interessenvertretung liegt daran, daß sie den konkurrierenden Anbietern auf den sozialen Dienstleistungsmärkten nicht in gleicher Weise zur Verfügung steht. So sind selbstorganisierte Initiativen und Projekte allenfalls auf lokaler oder regionaler Ebene in der Lage, soziale Probleme und Bedürfnislagen zu artikulieren; privat-

gewerbliche Anbieter dagegen dürften in dieser Hinsicht kaum über Handlungsspielräume verfügen.

c) Förderung bürgerschaftlichen Engagements

Als intermediäre Organisationen bietet sich Wohlfahrtsverbänden die Chance, an aktuelle Forderungen nach einer Revitalisierung von Gemeinsinn und Bürgertugenden anzuknüpfen, wie sie unter anderem von US-amerikanischen Kommunitaristen erhoben werden (vgl. die Beiträge in Honneth 1993). Die besondere Bedeutung des Kommunitarismus erklärt sich aus dem residualen US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat und der liberal-pragmatischen Wohlfahrtskultur. Doch bei allen Verkürzungen und Defiziten der normativ-ethischen Idee des Kommunitarismus bleibt die berechtigte Anfrage an freiwillige Vereinigungen und intermediäre Verbände bestehen, inwiefern sie zumindest komplementär zum Sozialstaat in der Lage seien, gesellschaftliche Solidarität, Gemeinsinn und soziale Anteilnahme zu revitalisieren. Genau in diesem Bereich liegt auch die zivilgesellschaftliche Hoffnung eines Michael Walzer (vgl. 1992), der dem intermediären Sektor eine entscheidende Bedeutung für die soziale Integration moderner Gesellschaften beimißt.

Aus dieser kommunitaristischen Perspektive stellt sich die Frage an die deutschen Wohlfahrtsverbände, ob sie intermediäre Instanzen zwischen der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger einerseits und dem Sozialstaat andererseits darstellen, die freiwilliges Engagement anregen und stabilisieren sowie freiwillige Sozialleistungen anregen. In dieser Hinsicht scheint festzustehen, daß zumindest die großen Wohlfahrtsverbände immer weniger in der Lage sind, direkt freiwilliges Engagement und gesellschaftliche Solidarität in ihren Einrichtungen, Diensten und Vereinsgliederungen anzuregen, – dazu ist ihre Inkorporierung in den Sozialstaat mittlerweile zu weit vorangeschritten. Dieses schließt allerdings keinesfalls aus, daß sie als Dachorganisationen die Infrastruktur für selbsttätiges Bürgerengagement zur Verfügung stellen. Eine solche Erwartung artikulieren viele selbstorganisierte Initiativen und Vereine, die zwar einerseits auf ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit bedacht sind, sich aber andererseits als kooperative Mitglieder dem System der freien Wohlfahrtspflege anschließen, um die hiermit verbundenen Leistungen in Form von öffentlichen Mitteln, Fachberatung und Unterstützung in Anspruch nehmen zu können.

5. Innere und äußere Pluralisierung

Festzuhalten bleibt, daß es bisher weder in den alten noch in den neuen Bundesländern zu einer vollständigen Transformation der Wohlfahrtsverbände in privatgewerbliche Dienstleistungsunternehmen und zu einer Auflösung korporatistischer Strukturen im Sozialsektor gekommen ist. Was allerdings erkennbar ist, sind *äußere und innere Pluralisierungstendenzen der Anbieterstrukturen und politischen Verflechtungsbeziehungen im Sozialsektor*. Die neueren Entwicklungen in der Sozialgesetzgebung laufen auf eine Deprivilegierung der sozialrechtlichen Position der Wohlfahrtsverbände und eine Aufwertung von privatgewerblichen Diensten auf sozialen Dienstleistungsmärkten hinaus. Allerdings ist diese Tendenz keineswegs mit einer Durchsetzung von Marktbeziehungen zu verwechseln. Der Grund hierfür liegt darin, daß wir es beim sozialen Dienstleistungsmarkt keineswegs mit einem »echten«, sondern vielmehr mit einem politisch regulierten Markt zu tun haben. Angesichts der Letztverantwortung bzw. Gewährleistungspflicht öffentlicher Träger sind Staat, Länder und Kommunen keineswegs an einer Atomisierung der Marktbeziehungen auf den politisch administrierten Dienstleistungsmärkten interessiert. Vielmehr geht es ihnen um eine partielle Öffnung der Kooperationsstrukturen für neue ressourcenstarke Träger, ohne daß sie aber mit einer unüberschaubaren Vielzahl von Anbietern verhandeln müßten. Im Zuge dieser Entwicklung werden die bislang bipolar strukturierten exklusiven Politiknetzwerke im Sozialsektor graduell erweitert, ohne daß es aber zu einer vollständigen und gleichmäßigen Öffnung für alle potentiellen Anbieter kommt.

Begleitet wird die äußere Pluralisierung durch eine innere Pluralisierung: Unter dem Dach des föderalistisch gegliederten Systems der freien Wohlfahrtspflege entwickeln sich drei unterschiedliche, funktional spezifizierte Säulen, die sich immer stärker verselbständigen und voneinander abgrenzen. Gemeint ist hiermit (1) eine Säule betriebswirtschaftlich gesteuerter »Konzernstrukturen«, um auf Dienstleistungsmärkten bestehen zu können, (2) eine Säule lokaler Vereinigungen und assoziativer Strukturen, in denen Bedürfnisse nach Geselligkeit, Kommunikation und sozialer Integration befriedigt werden, sowie (3) eine Säule, in der sich die Wohlfahrtsverbände als überlokal operierende korporative Akteure repräsentieren, die die Anliegen und Interessen selbstgewählter, zumeist sozial benachteiligter Klientengruppen in das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland einspeisen.

Insgesamt betrachtet weisen die genannten Entwicklungen und skizzierten Handlungsoptionen auf das Ende des bisher exklusiven korporatistischen Arrangements zwischen einer begrenzten Zahl an Spitzenverbänden der freien

Wohlfahrtspflege einerseits und den zuständigen politisch-administrativen Akteuren auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene andererseits hin. Die traditionellen exklusiven Politiknetzwerke werden sich unter den veränderten Bedingungen erweitern und für neue Akteure öffnen, wobei aber das System der verbandlichen Wohlfahrtspflege über genügend strategische Handlungspotentiale verfügt, um sich neuen Umweltbedingungen vergleichsweise rasch und flexibel anzupassen. Die ost- und westdeutschen Transformationsprozesse, in deren Mittelpunkt eine Verbetrieblichung der freien Wohlfahrtspflege steht, geben Aufschluß über das zugrundeliegende organisatorische Adaptationspotential. Gerade diese Flexibilität und Anpassungsfähigkeit macht die Verbändewohlfahrt für den deutschen Sozialstaat auch zukünftig besonders interessant.

Literatur

- Angerhausen, Susanne/Backhaus-Maul, Holger/Schiebel, Martina (1995), Zwischen neuen Herausforderungen und nachwirkenden Traditionen. Aufgaben- und Leistungsverständnis von Wohlfahrtsverbänden in den neuen Bundesländern. In: Thomas Rauschenbach/Christoph Sachße/Thomas Olk (Hg.), *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Wohlfahrts- und Jugendverbände im Umbruch*. Frankfurt a. M.: 377-403.
- Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas (1992), Intermediäre Organisationen als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung. Theoretische Überlegungen und erste empirische Befunde am Beispiel des Aufbaus von intermediären Organisationen in den neuen Bundesländern. In: Winfried Schmähl (Hg.), *Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung*. Frankfurt a. M./New York: 91-133.
- Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas (1994), Von Subsidiarität zu »outcontracting«: Zum Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. In: Wolfgang Streeck (Hg.), *Verbände und Staat*. Opladen: 100-135.
- Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas (1995), Institutionentransfer im föderalen Bundesstaat. Kooperation zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Heft 2: 103-131.
- von Beyme, Klaus (1991), *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*. Frankfurt a. M.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hg.) (1994), *Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege*. Bonn.
- Cawson, Alan (1982), *Corporatism and Welfare*. London.
- Czada, Roland (1994), Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. In: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände*. Opladen: 37-64.

- Goll, Eberhard (1991), Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftsfaktor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen. Baden-Baden.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (1981), Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbändewohlfahrt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie: 94-114.
- Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hg.) (1993), Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Aktuelle Tendenzen und Entwürfe. Berlin.
- Honneth, Axel (Hg.) (1993), Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften. Frankfurt a. M./New York.
- Lehmbruch, Gerhard (1993), Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Wolfgang Seibel/Arthur Benz/Heinrich Mäding (Hg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden: 41-66.
- Lehmbruch, Gerhard (1994), Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang Streeck (Hg.), Staat und Verbände. Opladen: 370-392.
- Loges, Frank (1994), Entwicklungstendenzen Freier Wohlfahrtspflege im Hinblick auf die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Freiburg i. Br.
- Offe, Claus (1994), Ein Sonderweg der Transformation? Das deutsche »Beitrittsgebiet« im Vergleich zu seinen osteuropäischen Nachbarn. In: ders., Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten. Frankfurt a. M.: 230-276.
- Pabst, Stefan (1994), Wohlfahrtsverbände zwischen Interesse und Kultur. Die Armuts- politik der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, Diplomarbeit, Universität Bremen.
- Rauschenbach, Thomas/Sachße, Christoph/Olk, Thomas (Hg.) (1995), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Wohlfahrts- und Jugendverbände im Umbruch, Frankfurt a. M.
- Reichard, Christoph (1994), Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.
- Reißig, Rolf (1994), Transformation – Theoretisch-konzeptionelle Ansätze und Erklärungsversuche. In: Berliner Journal für Soziologie: 323-344.
- Sachße, Christoph (1994), Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffs. In: Zeitschrift für Sozialreform: 717-738.
- Schmid, Josef (1994), Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Entwicklung und Vergleich nationaler Konfigurationen in Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und in Schweden, Habilitationsschrift, Ruhr-Universität Bochum.
- Schmitter, Philippe C. (1974), Still the Century of Corporatism? In: Review of Politics: 85-131.
- Seibel, Wolfgang/Benz, Arthur/Mäding, Heinrich (Hg.) (1993), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden.
- Spiegelhalter, Franz (1990), Der dritte Sozialpartner. Die Freie Wohlfahrtspflege – ihr finanzieller und ideeller Beitrag zum Sozialstaat. Freiburg i. Br.

- Streeck, Wolfgang (1987), Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie: 452-470.
- Thranhardt, Dietrich/Gernert, Wolfgang/Heinze, Rolf G./Koch, Franz/Olk, Thomas (1986), Wohlfahrtsverbände und Sozialwissenschaften. In: dies. (Hg.), Wohlfahrtsverbände zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat. Freiburg i. Br.: 9-36.
- Walzer, Michael (1992), Zivile Gesellschaft und amerikanische Kultur. Berlin.
- Wiesenthal, Helmut (1994), Interessenrepräsentation im Transformationsprozeß. Probleme und Irritationen. In: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.), Die real-existierende postsozialistische Gesellschaft. Potsdam: 186-199.
- Wiesenthal, Helmut (Hg.) (1995), Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschland, Frankfurt a. M./New York.