

Heinze | Lange | Sesselmeier [Hrsg.]

Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege

Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen
und sozialwirtschaftlicher Realität



Nomos

Die Reihe Wirtschafts- und Sozialpolitik
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Josef Schmid, Universität Tübingen

Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Universität Koblenz-Landau

Band 19

Rolf G. Heinze | Joachim Lange
Werner Sesselmeier [Hrsg.]

Neue Governancessstrukturen in der Wohlfahrtspflege

Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen
und sozialwirtschaftlicher Realität



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4931-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-9143-7 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Rolf G. Heinze, Joachim Lange, Werner Sesselmeier

Nirgendwo hat sich so ausgeprägt wie in Deutschland eine verbandliche Wohlfahrtspflege entwickelt (mit über 105.000 eigenen Einrichtungen und Diensten und rund 1.7 Mio. Mitarbeitern). Wohlfahrtsverbände sind aber auch Themenanwälte für soziale Problemlagen und Gruppen und nehmen als Organisationen der Interessenvermittlung in sozial-, jugend- und gesundheitspolitischen Fragen eine zentrale Rolle im gesamten Politikformulierungs- und Implementationsprozess ein. Der Ausgleich zwischen diesen verschiedenen Rollen ist ein Balanceakt, der immer wieder neu ausgehandelt werden muss. In der Wohlfahrtsverbändeforschung wird deshalb von einem organisationsstrategischen Dilemma-Dreieck gesprochen (Mitgliedschafts-, Dienstleistungs- und Einflusslogik), das die Organisationen prägt. Generell sind Wohlfahrtsverbände multifunktionale Organisationen, die einen starken Netzwerkcharakter aufweisen. Besonders eng vernetzt sind sie mit staatlichen Institutionen, insbesondere auf kommunaler Ebene („Wohlfahrtskorporatismus“). Das wechselseitige Zusammenwirken öffentlicher und verbandlicher Akteure wird sozialrechtlich durch das Subsidiaritätsprinzip abgesichert. Konkret bedeutet es für die Wohlfahrtsverbände eine Vorrangstellung und damit Privilegien gegenüber Mitbewerbern im Sozialsektor.

Aber auch wenn sich relativ festgefügte Kooperationsstrukturen etabliert haben, so sind die Rahmenbedingungen der freien Wohlfahrtspflege und ihrer Verbände seit gut zwei Jahrzehnten einem intensiven Wandel ausgesetzt. Ein wesentlicher Aspekt stellt dabei die Einführung neuer, vermeintlich „marktförmiger“ Steuerungsmechanismen in vielen Handlungsfeldern der Sozialpolitik dar: War die freie Wohlfahrtspflege früher häufig stark in die qualitative und quantitative Planung des Angebots mit einbezogen und erfolgte die Vergütung für die Leistung im Rahmen von Kostenerstattungen durch die Kostenträger, so finden sich heute mehr und mehr Kostenpauschalen, Ausschreibungs- und Gutscheilverfahren, erfolgsabhängiger Vergütungen etc. Insgesamt wird der soziale Dienstleistungssektor – wie auch andere, bislang nicht an privatwirtschaftlichen Effizienzsteigerungskriterien orientierte Sphären wie die Wissenschaft oder

das Gesundheitswesen – stärker aus ökonomischer Perspektive wahrgenommen. Dieser Wandel hat zwar einerseits – zumindest teilweise – zu Kostensenkungen für die Kostenträger geführt, doch andererseits erheblichen Druck auf die Beschäftigten und ihre Arbeitsbedingungen aufgebaut. Kritiker beklagen, dass der Kostendruck auch zu erheblichen Qualitätseinbußen für die Leistungsberechtigten geführt habe. Kostendruck, verschlechterte Arbeitsbeziehungen, Qualitätsprobleme und die zunehmende Tendenz der öffentlichen Hand, die freie Wohlfahrtspflege primär als Leistungserbringer – und zwar als ein Typ von Leistungsbringer unter vielen – zu sehen, haben das Selbstverständnis vieler Verbände und Einrichtungen in Frage gestellt, die sich gemäß der im deutschen Sozialstaat verankerten Prinzip der Subsidiarität, als inhaltlich gestaltende Organisation und Anwälte ihrer Zielgruppen sehen.

In manchen Feldern wurde durch die betriebswirtschaftlichen Modernisierungsprozesse der Unterschied zwischen marktlichen und verbandlichen Trägern sozialer Dienste eingeebnet, was wiederum gerade in den konfessionellen Verbänden zu Konflikten führte. Insbesondere hier prallen unterschiedliche Organisationskulturen aufeinander (Mitgliedschafts- versus Dienstleistungslogik), eine Spannungslinie, die aber mehr oder weniger alle Wohlfahrtsverbände durchzieht. Wenn diese Güterabwägung bspw. zwischen einer theologischen Programmatik und den betriebswirtschaftlichen Ansprüchen einer konfessionellen Einrichtung zuungunsten der Einrichtung ausgeht, ist auch an ein Ausscheiden aus diesem Handlungsfeld zu denken, um den normativen Ansprüchen zu genügen. Solche Exit-Optionen sind im Bereich der kirchlichen Wohlfahrtspflege vereinzelt auch schon umgesetzt worden. Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis werden allgemein bei den Wohlfahrtsverbänden schon seit einiger Zeit konstatiert und kritisiert. Die Arbeitsbeziehungen im „Dritten Sektor“ sind zudem fragmentiert und unübersichtlich. Die großen Wohlfahrtsverbände wie die Politik stehen hier in der Verantwortung, auf Basis eines gemeinsamen Dialogs im Sozialsektor für „geordnete“ Arbeitsverhältnisse zu sorgen – auch, um den drohenden Fachkräfteengpässen zu begegnen.

Parallel hat der gesellschaftliche Wandel dazu geführt, dass das haupt- und ehrenamtliche Engagement vieler Menschen innerhalb der Verbände sich geändert hat. Dabei verstärken sich die Effekte des sozialpolitischen Governancewandels und des gesellschaftlichen Wandels zum Teil gegenseitig: Beispielsweise erschweren erhöhte Effizienzanforderungen an Betriebsabläufe, Dokumentationsanforderungen und technologischer Wandel die Einbeziehung Ehrenamtlicher in die Tätigkeiten.

Allen Unkenrufen – auch der wissenschaftlichen Literatur – zum Trotz, ist die freie Wohlfahrtspflege aber, zumindest was den quantitativen Umfang ihrer Leistungen und Beschäftigten angeht, weiterhin ein zentraler Pfeiler der Erbringung sozialer Leistungen im deutschen Wohlfahrtsstaat. Im Gegenteil: Sie konnte diesen Umfang in den letzten Jahren sogar weiter ausbauen. Und in der Phase der Flüchtlingsmigration mit ihrem Höhepunkt im Jahre 2015 konnte die freie Wohlfahrtspflege in eindrucksvoller Weise zeigen, dass sie durchaus in der Lage ist, zur Mobilisierung und Unterstützung ehrenamtlichen Engagements in nicht geahntem Umfang beizutragen.

Diese vielfältigen und divergenten Befunde waren der Anlass für die Evangelische Akademie Loccum, die Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V. und den Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft der Ruhr-Universität Bochum im Januar 2017 gemeinsam einen Workshop zu veranstalten, der anlässlich der „Bewährungsprobe“, die die Flüchtlingsmigration für die freie Wohlfahrtspflege darstellt, der Frage nach den Auswirkungen der oben skizzierten Governancestrukturen und deren Veränderungen auf die freie Wohlfahrtspflege und ihre Verbände nachzugehen. Aus den Vorträgen und Diskussionen dieses Workshops sind die Beiträge dieses Sammelbandes hervorgegangen. Allen, die an Workshop und Sammelband mitgewirkt haben, gebührt Dank. Besonderer Dank gebührt der Corvinus-Stiftung, deren Förderung die Durchführung des Workshops ermöglicht hat.

Ausgangspunkt des Bandes ist eine Übersicht über den Stand der Wohlfahrtsverbandsforschung von Holger Backhaus-Maul. Darin wird – wie auch in den Diskussionen des Workshops – deutlich, dass das Verhältnis zwischen Wohlfahrtverbandsforschung und Wohlfahrtsverbänden durchaus verbesserungsfähig ist. So ist es auch eine Absicht von Workshop und Band, den Dialog zwischen beiden Verbänden und Wissenschaft anzustoßen. Der Beitrag von Josef Schmid entfaltet das Spannungsverhältnis der quantitativen Behauptung der freien Wohlfahrtspflege bei gleichzeitiger Infragestellung ihrer Rolle und ihres Selbstverständnisses.

In den auf diesen Einleitungsblock folgenden Beiträgen wird der Wandel des Wohlfahrtskorporatismus eingehender betrachtet und gefragt, wie die Wohlfahrtsverbände mit dem Spagat zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität umgehen. Einen skeptischen Blick auf diesen – aus seiner Sicht destruktiven – Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege wirft Matthias Möhring-Hesse. Stephan Grohs untersucht inwiefern die föderalen Strukturen der freien Wohlfahrtspflege es dieser zu-

gleich erschweren und ermöglichen auf den sozialpolitischen Governance-wandel zu reagieren. Mauricio Reichenbachs betrachtet diese Veränderungsprozesse näher und kommt zu dem Schluss, dass es zwar einen nennenswerten Governancewandel gegeben habe, dass es aber durchaus übereilt sei, den Tod des deutschen Wohlfahrtskorporatismus auszurufen. Der Beitrag von Christoph Strüncck geht der Frage nach, inwiefern es der freien Wohlfahrtspflege gelingt, auch in Zeiten des Wandels die Position als zivilgesellschaftlicher Akteur zu behaupten und geht dabei auch auf ihre Rolle in der Flüchtlingshilfe ein, die in den Beiträgen von Karin Weiß und Dietrich Thränhardt intensiver betrachtet wird.

Die veränderten Arbeitsbeziehungen in Care-Arbeit sind Gegenstand der Beiträge von Michaela Evans und Traugott Jähnichen. Darin werden auch die politischen Erfordernisse thematisiert, die erforderlich sind, um die Krise im Sektor zu überwinden. Der Blick auf die Arbeitsbeziehungen wird ergänzt durch einen Ausblick auf die potentiellen künftigen Bedingungen für Leistungserbringung und Arbeit im Sektor, den Josef Hilbert, Denise Becka und Sebastian Merkel wagen.

Der folgende Abschnitt beleuchtet die Rolle der freien Wohlfahrtspflege während der Flüchtlingsmigration. Dabei fokussiert der Beitrag von Karin Weiß auf die Situation in Deutschland und benennt die Aufgaben, die jenseits der ersten Maßnahmen der Nothilfe auch in den kommenden Jahren auf die freie Wohlfahrtspflege zukommen werden. Dietrich Thränhardt stellt einen innovativen Ansatz zur stärkeren Einbindung der freien Wohlfahrtspflege in den staatlichen Umgang mit Flüchtlingen in der Schweiz vor und fragt nach möglichen Lehren für Deutschland.

Der Band schließt mit einem Ausblick auf die möglichen Weiterentwicklungen des Sozialstaates und der Wohlfahrtsverbände. Joß Steinke und Thomas Bibisidis benennen dabei die Themen die aus der Innenperspektive der Wohlfahrtspflege zu berücksichtigen sind, während Rolf G. Heinze einen Ausblick auf die weiteren Transformationsprozesse des Wohlfahrtsmixes wagt.

Die Wohlfahrtsverbände stehen derzeit vor der Herausforderung, einerseits die Qualität der Arbeit zu sichern und Vertrauensverluste abzufangen, andererseits Gestaltungskompetenz zu demonstrieren. Dies erfordert ein strategisches Organisationsmanagement – und das in unsicheren Zeiten und vielen Organisationsblockaden. Das „Interesse an sich selbst“ führt aber auch in den Verbänden zu strategischen Debatten über die Zukunftsfähigkeit und zeigt eine wachsende Lernbereitschaft. Wenn auch der Status der Wohlfahrtsverbände nicht mehr unumstritten ist, heißt dies nicht,

von einem Ende des dualen Beziehungsgeflechts zwischen Staat und Verbänden zu sprechen. Die Debatte um grundlegende Ordnungsleistungen und die Frage der Effizienz einzelner Akteure wird aber intensiver werden.

Inhalt

<i>Status Quo der Wohlfahrtspflege und der Wohlfahrtsverbandsforschung</i>	15
Unergründete Tiefen. Zum Stand der immer noch jungen Wohlfahrtsverbände-forschung <i>Holger Backhaus-Maul</i>	17
Schwankende Riesen? Riesige Schwankungen? Die unklare Stellung der Wohlfahrtsverbände im deutschen Modell <i>Josef Schmid</i>	39
<i>Wohlfahrtskorporatismus im Wandel: Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität</i>	55
Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege <i>Matthias Möhring-Hesse</i>	57
Wohlfahrtsverbände als föderale Organisationen. Die Rolle der Mitgliedschaftslogik im Governancewandel? <i>Stephan Grohs</i>	79
Der Korporatismus ist tot, lang lebe der Korporatismus! Über die Klassifizierung von Staat-Verbändebeziehungen und wieso sich Deutschland in der Ära des regulierten Wohlfahrtskorporatismus befindet <i>Mauricio Reichenbachs</i>	103
Wohlfahrtsverbände als zivilgesellschaftliche Akteure <i>Christoph Strünck</i>	129

Inhalt

<i>Arbeitsbeziehungen der Care-Arbeit im Wandel. Neue Arrangements und Perspektiven der Digitalisierung</i>	153
Der „Faktor Arbeit“ macht den Unterschied: Die Governance sozialer Dienstleistungsarbeit und die Institutionalisierung von Arbeitgeberverbänden im deutschen Pflegemarkt <i>Michaela Evans</i>	155
Arbeitsbeziehungen der Care-Arbeit im Wandel. Impulse der EKD-Denkschrift „Solidarität und Selbstbestimmung“ <i>Traugott Jähnichen</i>	195
(R)Evolution der Sozialwirtschaft? Die Baustellen der Digitalisierung <i>Josef Hilbert, Denise Becka & Sebastian Merkel</i>	205
<i>Bewährungsprobe Flüchtlingsmigration</i>	229
Migration von Geflüchteten. Bewährungsprobe für die Freie Wohlfahrt in Deutschland <i>Karin Weiss</i>	231
Bessere Asylverfahren durch wohlfahrtsverbandliche Beteiligung. Ein neues korporatistisches Modell in der Schweiz <i>Dietrich Thränhardt</i>	251
<i>Wohlfahrtsverbände im Wandel</i>	263
Die Sicherung und Weiterentwicklung des Sozialstaates ist nichts für Sprinter. Oder: Worum es bei Debatten um die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege gehen sollte <i>Joß Steinke & Thomas Bibisidis</i>	265

Wohlfahrtsverbände im Transformationsprozess. Vom stillen Wandel zum hybriden Wohlfahrtsmix <i>Rolf G. Heinze</i>	281
---	-----

**Status Quo der Wohlfahrtspflege und der
Wohlfahrtsverbandsforschung**

Unergründete Tiefen. Zum Stand der immer noch jungen Wohlfahrtsverbände-forschung

Holger Backhaus-Maul

1. Bekannt und unergründet

Auf dem ersten Blick erscheint die Freie Wohlfahrtspflege als ein geradezu alltäglicher und profaner Gegenstandsbereich. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, ihre Mitgliedsorganisationen, Dienste und Einrichtungen, sind allseits bekannt, – zumindest kleine Facetten davon.

Faktisch ist die Freie Wohlfahrtspflege eine der wichtigsten und traditionsreichsten Institutionen der deutschen Gesellschaft im Allgemeinen (Sachße 1995) und der Produktion öffentlicher sozialer Dienstleistungen im Besonderen (Evers/Heinze/Olk 2011). Mit ihren rund 1.673.861 hauptamtlich Mitarbeitenden und ihren – eigenen Schätzungen zufolge – rund 2,5 bis 3 Millionen ehrenamtlich Engagierten ist die Freie Wohlfahrtspflege eine der wirtschaftlich bedeutsamsten Branchen in Deutschland (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2012, Schmid/Mansour 2007) und eine der weltweit größten Non-Profit-Institutionen (Priller/Zimmer 2001, Schmid 1996; Zimmer/Priller 1997).

Der hohe Bekanntheitsgrad, die große wirtschaftliche Bedeutung und die bis ins 19. Jahrhundert zurückreichende Tradition der Freien Wohlfahrtspflege lassen eine grundlegende und langjährige wissenschaftliche Erforschung dieses Gegenstandsbereichs erwarten, die zugleich tiefe Einblicke in gesellschaftliche Wandlungsprozesse und die Entwicklung von Sozialstaat und sozialer Sicherung in Deutschland eröffnen dürfte.

Aber die Freie Wohlfahrtspflege ist ein hoch komplexer und auch sperriger Untersuchungsgegenstand: Als Institution besteht die Freie Wohlfahrtspflege aus sechs Spitzenverbänden, die wiederum jeder für sich ein Zusammenschluss von föderalen Mitgliedsorganisationen mit Gliederungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sind. Diese Organisationen verfügen über stationäre Einrichtungen und ambulante Dienste unterschiedlicher Art und Größe, deren Tätigkeiten sich über alle Bereiche personenbezogener sozialer Dienstleistungen, von der Alten- und Kranken-

pflege, über die Arbeit mit Menschen mit Behinderungen bis hin zur Kinder- und Jugendhilfe erstrecken. Allein schon diese Komplexität der Institution der Freien Wohlfahrtspflege und ihrer Organisationen ist geeignet, Öffentlichkeit „zu ermüden“ und Wissenschaft auf Distanz zu halten.

Wissenschaft aber gilt als ausdauernd, tiefgründig und spezialisiert. So überrascht es nicht, dass sich Wissenschaft – fein ausdifferenziert nach Disziplinen – immer noch mit der Freien Wohlfahrtspflege befasst. Von Vertretern und Vertreterinnen der beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen wird das jeweils spezifisch Interessante mit unterschiedlichen theoretisch-konzeptionellen Ansätzen, begrifflichen Instrumenten und empirischen Methoden untersucht, so dass Vergleiche und allgemeine Aussagen über die Freie Wohlfahrtspflege kaum oder gar nicht möglich sind.

Zugleich zeigt sich die Freie Wohlfahrtspflege ihrerseits als ein Untersuchungsgegenstand, der sich nicht gerne und vor allem nicht von Außenstehenden beziehungsweise unabhängigen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen untersuchen lässt (Kubisch 2008, Meyer 1998 a). So erscheint die Freie Wohlfahrtspflege bisweilen wie eine eigene, zur sozialen Schließung neigende Welt, in der verbandliche Führungskräfte mit großer Gewissheit primär auf eigene Expertise und Erfahrungen rekurrieren. Aufgrund dessen liegt es nahe, dass sich die Freie Wohlfahrtspflege lange Zeit mit der wissenschaftlichen Erforschung durch Dritte schwer tat und Wissenschaftler/innen schlicht und folgenreich als „Verbändekritiker“ zurückgewiesen hat. So überrascht es auch nicht, dass letztlich nur einzelne wissenschaftliche Fachvertreter/innen Lust und Neigung verspürt haben, kostbare Lebenszeit in die Untersuchung des komplexen und sperrigen Gegenstandsbereichs Freie Wohlfahrtspflege zu investieren, so dass wir es nach wie vor mit einem rudimentären wissenschaftlichen Erkenntnisstand über diese gesellschaftlich wichtige Institution und ihre Organisationen sowie „gepflegte“ Missverständnisse und Fremdheitsrituale gegenüber Wissenschaft zu tun haben.

In der folgenden – vereinfachenden – Systematisierung der Wohlfahrtsverbände-forschung werden die wissenschaftlichen Annäherungsversuche an den Untersuchungsgegenstand (Kapitel 2), ausgewählte wissenschaftliche Erkenntnisse und Leerstellen (Kapitel 3) sowie der manifeste Forschungsbedarf (Kapitel 4) in der gebotenen Kürze dargestellt und diskutiert.

2. Wissenschaftliche Annäherungsversuche

2.1 Deskriptive Darstellungen

In „der“ Wissenschaft sind unterschiedliche Ansätze zur Erforschung der Freien Wohlfahrtspflege identifizierbar (Ebertz/Schmid 1987, Thränhardt u.a. 1986). Allen voran sind deskriptive Beschreibungen zu nennen, die darauf abzielen, die verbandliche Wohlfahrtspflege vor dem Hintergrund einer sich in den 1970er Jahren in Deutschland entwickelnden Verbände-forschung bekannter zu machen und systematisch darzustellen. Eine erste umfassende Beschreibung von Wohlfahrtsverbänden legte Rudolph Bauer bereits 1978 vor. Im „kritischen“ Geist der Zeit setzt er sich mit der pluralistischen Ideologie der Freien Wohlfahrtspflege auseinander und bescheinigt ihr – quasi reflexartig und wiederum nicht ganz ideologiefrei – Teil des staatlichen Herrschaftsapparates zu sein. Seit 1995 wird die systematische Beschreibung von Organisationsstrukturen und Handlungsfeldern der Freien Wohlfahrtspflege als Einführung für Studierende zunächst von Karl-Heinz Boeßenecker und seit 2013 gemeinsam mit Michael Vilain in „ideologisch entschlackter“ Art und Weise fortgeführt. Innerhalb der Verbände-forschung finden Wohlfahrtsverbände als Interessenorganisationen aber erst relativ spät systematische Berücksichtigung in der Arbeit von Ulrich von Alemann (1987). Diese Tradition innerhalb der Verbände-forschung wird theoretisch-konzeptionell, historisch und empirisch fundiert in der grundlegenden Einführung von Martin Sebald und Alexander Straßner (2004) fortgeführt.

2.2 Expertisen

Neben diesen deskriptiven Darstellungen lässt sich ein für die Freie Wohlfahrtspflege spezifischer und zugleich wichtiger Forschungsansatz identifizieren, der – mit der typischen „Theorie-Praxis“-Ambivalenz – zwischen Expertenwissen von Führungskräften einerseits und wissenschaftlichen Standards akademischer Qualifizierungsprozesse andererseits changiert. Bei den Autoren handelt es sich zumeist um namhafte Führungskräfte der Freien Wohlfahrtspflege, die sich in ihren Führungspositionen akademisch weiterqualifizieren und dabei aktuelle Aufgaben und Probleme der Freien Wohlfahrtspflege thematisieren und mit „Bordmitteln“ untersuchen. Hervorzuheben ist etwa die frühe Arbeit von Joachim Merchel (1989), der un-

ter Verweis auf die entstehende Wohlfahrtsverbändeforschung und die sozialwissenschaftliche Korporatismusdiskussion die politische Inkorporierung „seines“ Wohlfahrtsverbandes untersucht. Vor dem Hintergrund europäischer Wettbewerbspolitik geht Frank Loges (1993) der Frage nach, ob und inwiefern der „deutsche Sonderweg“ einer Freien Wohlfahrtspflege unter den wettbewerbsrechtlichen Bedingungen der Europäischen Union fortbestehen wird und kann. Die ordnungspolitischen Veränderungen im deutschen Sozialstaat nimmt einige Jahre später Wolfgang Klug (1997) zum Anlass, um zu fragen, wie sich die Freie Wohlfahrtspflege im Spannungsverhältnis zwischen den divergierenden Anforderungen von Markt, Staat und Privathaushalten optional entwickeln wird. Die aktuelle Antwort darauf von Markus Jüster (2015) fällt erhellend kritisch aus: Der ökonomische Wettbewerb hätte nicht zu einer betriebswirtschaftlichen Modernisierung der Freien Wohlfahrtspflege geführt, sondern allenfalls die machtpolitische Konkurrenz zwischen einzelnen Verbänden und die Herausbildung von wettbewerbsfeindlichen Oligopolen forciert.

Alle diese Arbeiten leisten aufgrund ihrer Nähe zum Gegenstand einerseits wertvolle Beiträge zur erfahrungsgesättigten Selbstbeobachtung über die Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege, andererseits ist der Wert ihrer theoretisch-konzeptionellen und empirischen Aussagen nicht zuletzt auch aufgrund der fehlenden wissenschaftlichen Distanz zum Gegenstand begrenzt.

2.3 Zeitdiagnosen

Eine derartige Distanz versprechen zeitdiagnostische Studien über die Freie Wohlfahrtspflege, die in der Regel von nicht-universitären Forschungsinstituten als Auftragsarbeiten durchgeführt wurden. So haben Adrian Otnad, Stefanie Wahl und Meinhard Miegel vom Institut für Wirtschaft und Gesellschaft (Bonn) in einer vielbeachteten Studie aus dem Jahr 2000 die Strukturen und Leistungen sowie die Ressourcenausstattung der Freien Wohlfahrtspflege untersucht und deren Entwicklungsdilemmata zwischen den Polen „privatwirtschaftliche Unternehmen“ und „gemeinnützige Organisationen“ verortet. Im Ergebnis legt die Studie der Freien Wohlfahrtspflege eine Rückbesinnung auf ihre Rolle als Non-Profit-Organisationen nahe, die sich auf die Erbringung nicht marktfähiger Leistungen beziehungsweise auf soziale Dienstleistungen für bedürftige Personengruppen ohne hinreichende Kaufkraft besinnen sollten. In eine ähnli-

che Richtung argumentiert Dominik Enste (2004) vom Institut der deutschen Wirtschaft, wenn er der Freien Wohlfahrtspflege aus ordnungs- und wettbewerbpolitischen Gründen einen Rückzug aus dem Markt der Sozial- und Gesundheitsleistungen empfiehlt.

2.4 Theoretisch-konzeptionelle Verortungen

Während in den genannten Expertisen und Zeitdiagnosen das Thema Freie Wohlfahrtspflege sondiert und ihm politische Bedeutung zugewiesen wird, bemühen sich Sozialwissenschaftler und Sozialwissenschaftlerinnen eher zögerlich in den 1980er und 1990 Jahren darum, das Thema Freie Wohlfahrtspflege unter Bezug auf aktuelle sozialwissenschaftliche Diskussionen durch eigene Studien zu erschließen und durch theoretisch-konzeptionelle Verknüpfungen sozialwissenschaftliche Anschlussfähigkeit herzustellen. Hervorzuheben sind hierbei die frühen und richtungsweisenden Arbeiten von Rolf G. Heinze und Thomas Olk (1981, 1984) über die Inkorporierung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in den sozialstaatlichen Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozess sowie die Arbeit von Rolf G. Heinze, Josef Schmid und Christoph Strünck (1997) über die – wohlgerneht – politisch intendierte und gesteuerte „Ökonomisierung“ der Freien Wohlfahrtspflege in den 1990er Jahren. In diesem steuerungstheoretischen Kontext sind auch die Arbeiten von Christoph Sachße und Florian Tennstedt (1988, 1992, 2012) über die duale Genese von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege in Deutschland (Sachße 1995), Dietrich Thränhardt (1981, 1984) und Stefan Grohs (2010) sowie aktuell Tim Eyßell (2015) über die Bedeutung der lokalen Ebene des Wohlfahrtskorporatismus, Holger Backhaus-Maul und Thomas Olk (1994) über die ordnungspolitische und sozialrechtliche (De-) Privilegierung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, Ingo Bode (2004, 2005) über Strukturen und ambivalente Folgen neuer Governancestrukturen in der Produktion öffentlicher Sozialleistungen und Daniel M. Reichenbachs (2017) über den Fortbestand des Korporatismus in stärker regulierter Form, zu verorten.

Innerhalb der Wohlfahrtsverbändeforschung ist die Rezeption der politikwissenschaftlichen Governanceforschung (Benz u.a. 2007) über die Steuerung und Koordination von Organisationen der bisher mit Abstand ertragreichste theoretisch-konzeptionelle Ansatz. Die richtungsweisende Arbeit von Wolfgang Streeck (1986) über die nachlassende Bindungswir-

kung und den Mitgliederschwund in traditionsreichen Verbänden wurde auch in der Wohlfahrtsverbändeforschung rezipiert. So wurden einerseits die Lockerung der sozialkulturellen Verankerung und die schwindende Milieubindung der Freien Wohlfahrtspflege (Rauschenbach/Sachße/Olk 1995) und andererseits deren forcierte Inkorporierung in die staatliche Sozialpolitik und die Erbringung öffentlicher Aufgaben über Jahre zur vorherrschenden Untersuchungsperspektive (Neumann 1992, Olk 1995).

Erst mit der „Ökonomisierung“ der Freien Wohlfahrtspflege richtete sich die Perspektive der Wohlfahrtsverbändeforschung stärker auf das Wirtschaftssystem. Dabei wurden die deutlichen Hinweise der politikwissenschaftlichen Wohlfahrtsverbändeforschung übersehen, dass es sich hierbei um politische Interventionsversuche mittels (betriebs-) wirtschaftlicher Kriterien und Verfahren beziehungsweise eine politische Ökonomisierung der Freien Wohlfahrtspflege handeln würde (Heinze/Schmid/Strünc 1997). Demzufolge hat sich – so Daniel Reichenbachs in seiner aktuellen empirischen Studie – das korporatistische Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden nicht unter einem diffusen Ökonomisierungsdruck aufgelöst, sondern es wird seit den 1990 Jahren vielmehr staatlicherseits versucht, die Freie Wohlfahrtspflege durch die Einführung (betriebs-) wirtschaftlicher Vorgaben stärker politisch zu steuern. Der Korporatismus zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden besteht in veränderter Form fort, aber die Machtbalance zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden hat sich deutlich zu Gunsten des Staates verschoben. Ob und inwiefern unter diesen Bedingungen noch von einer Autonomie der Freien Wohlfahrtspflege gesprochen werden kann, ist eine theoretisch-konzeptionell und vor allem empirisch zu untersuchende Frage.

2.5 Empirische Untersuchungen

Angesichts dieser theoretisch-konzeptionellen Arbeiten überrascht es, dass es bisher kaum quantitative und qualitative empirische Studien über die Freie Wohlfahrtspflege gibt. Allenfalls liegen bisher einzelne empirische Studien über ausgewählte Verbände und einzelne verbandliche Handlungsfelder vor (Angerhausen 2003, Backhaus-Maul u.a. 2015, Ceylan/Kiefer 2017, Dahme u.a. 2005, Hammerschmidt 1999, Merchel 1989, Nährlich 1998, Schroeder 2017). Darüber hinaus findet die Freie Wohlfahrtspflege in quantitativen Querschnittuntersuchungen über Non-Profit-Organisationen in Deutschland Berücksichtigung (Krimmer/Priemer 2013,

Priemer u.a. 2017, Priller u.a. 2012), wobei das spezifische Selbstverständnis, die Aufgaben, Organisationsformen und Finanzierungsarten sowie nicht zuletzt die Größe der Freien Wohlfahrtspflege in derartigen Untersuchungen entweder verloren gehen oder zu einer erheblichen Verzerrung der Gesamtdarstellung beitragen.

2.6 Disziplinäre Verortungen

Die Komplexität des Gegenstandes Freie Wohlfahrtspflege und der skizzierte Stand der Forschung legen es nahe, sich die an der Wohlfahrtsverbändeforschung beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen genauer anzusehen. Für die Genese der Freien Wohlfahrtspflege als wissenschaftlichem Untersuchungsgegenstand waren in den 1950er bis 1960er Jahren zunächst die Rechts-, Staats- und Verwaltungswissenschaft maßgeblich (Fraenkel 1964, Herzog 1963, 1966, Matthes 1964, Rinken 1971, 1975, Zacher 1964). So wurden in staatsrechtlichen Arbeiten Fragen der Herrschaft, der Legitimation und des Status von Verbänden erörtert. Mit den sozialrechtlichen Reformen des Bundessozialhilfegesetzes und des Jugendwohlfahrtsgesetzes (1961) sowie des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (1990) und des Pflegeversicherungsgesetzes (1994/1995) wurde der Status der Freien Wohlfahrtspflege in der Rechtswissenschaft intensiv diskutiert (Bernzen 1993, Grimm 1984, Igl 1988, Münder 1983, 1996, Münder/Kreft 1990, Neumann 1989, 1992, 2004, Wiesner 2011).

Die Politikwissenschaft und die Soziologie sind erst in den 1980er Jahren in die wissenschaftliche Diskussion über die Freie Wohlfahrtspflege eingetreten und haben sie zugleich mit der kritischen Analyse des Korporatismus von Staat und Verbänden (Heinze/Olk 1981, 1984) und auch mit organisationssoziologischen Untersuchungen in der Tradition des Neo-Institutionalismus (Seibel 1992) bereichert.

Seit Ende der 1990er Jahre beeinflusst auch die Wirtschaftswissenschaft, insbesondere die Betriebswirtschaftslehre, die Forschung über die Freie Wohlfahrtspflege sowie ihre Dienste und Einrichtungen unter den Leitbegriffen Sozialwirtschaft und Sozialmanagement (Arnold/Grunwald/Maelicke 2014, Goll 1991, Grunwald/Langer 2018, Wendt 2002, Wöhrle u.a. 2017).

In Kenntnis der heterogenen und bisweilen fragmentierten Wohlfahrtsverbändeforschung stellt sich nach rund drei Jahrzehnten die bilanzierende Frage, „was weiß man, wenn man das weiß?“.

3. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Leerstellen

In Forschungen über die Freie Wohlfahrtspflege ist – ohne den programmatischen Begriff der Interdisziplinarität überstrapazieren zu wollen – eine Disziplingrenzen überschreitende und an gemeinsamen Themen ausgerichtete Arbeitsweise bisher stilbildend gewesen. Diese für komplexe Themen angemessene und zugleich richtungsweisende Vorgehensweise war bisher ein Qualitätsmerkmal der Wohlfahrtsverbände-forschung. Als exemplarisch für diese interdisziplinäre Ausrichtung ist der von Thomas Rauschenbach, Christoph Sachße und Thomas Olk 1995 herausgegebene Band zum Stand und zur Entwicklung der Wohlfahrts- und Jugendverbandsforschung in Deutschland zu nennen. Über Disziplingrenzen hinaus lassen sich in den Forschungen über die Freie Wohlfahrtspflege Thematisierungswellen und Themenschwerpunkte identifizieren, die die Wohlfahrtsverbände-forschung prägen. Dabei handelt es sich nicht um eindeutig identifizier- und abgrenzbare Entwicklungen in einer festgelegten zeitlichen Reihenfolge, sondern in der Regel überlagern und überschneiden sich diese Entwicklungen, existieren „friedlich“ nebeneinander oder begründen Konflikte.

In den 1950 und 1960er Jahre ging es auf Grundlage der vorherrschenden politikwissenschaftlichen Pluralismustheorie zunächst um eine systematische Einordnung von Wohlfahrtsverbänden in das Spektrum der Interessenverbände. In den 1970er und 1980er Jahren verdrängte der Korporatismus die Pluralismustheorie: Die Inkorporierung freier Verbände in die staatliche Sozialpolitik und der ihnen als Leistungserbringern zugebilligte „öffentlichen Status“ (Offe 1981) bestimmten die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Wohlfahrtsverbänden in dieser Zeit.

Seit Mitte der 1980er Jahre findet das „Binnenleben“ der Freien Wohlfahrtspflege, das heißt die Steuerung und Koordination beziehungsweise Governance ihrer Verbände, Einrichtungen und Dienste, zunehmend wissenschaftliche Aufmerksamkeit (Nullmeier 2011). Allen voran hat der Beitrag von Wolfgang Streeck (1986) über die Fragilität von Mitgliedschaften in Verbänden und deren erodierende sozialkulturelle Verankerung die Governance von Mitgliederverbänden zum Thema gemacht. Treffend haben Thomas Rauschenbach, Christoph Sachße und Thomas Olk (1995) dieses Thema im Titel ihres mittlerweile in die Jahre gekommenen Standardwerks der Wohlfahrtsverbände-forschung aufgegriffen: „Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen“. Vor diesem Hintergrund untersuchen Susanne Angerhausen, Holger Backhaus-Maul, Claus Offe,

Thomas Olk und Martina Schiebel (1998) den institutionellen Transfer- und Strukturbildungsprozess der Freien Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern (Lehmbruch 1994), der darauf abzielte, die Institution der Freien Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern ohne die entsprechenden soziokulturellen Grundlagen zu implementieren. Dabei wird die Frage aufgeworfen, ob die Freie Wohlfahrtspflege als Artefakt überlebensfähig ist oder ob sie in der Lage ist, ihre soziokulturellen Grundlagen selbst zu erzeugen.

Die für die Freie Wohlfahrtspflege seit den 1990 Jahren wichtiger werdende Frage der Governance wird innerhalb der Dritte Sektor-Forschung und den daran anschließenden Untersuchungen über Non-Profit-Organisationen erörtert (Anheier u.a. 2002). Im Hinblick auf die organisationssoziologischen Besonderheiten von Wohlfahrtsverbänden wird dabei vor allem über deren Spezifika als multifunktionale intermediäre Organisationen diskutiert. Wohlfahrtsverbände – so der zentrale Befund – zeichnen sich als Non-Profit-Organisationen durch „eine eigene Handlungslogik, spezifische Funktionen und spezielle organisatorische Strukturen aus“ (Zimmer/Priller 2004, 16). Gemeinsam ist ihnen eine besondere Governancestruktur, die sie von Staat und Markt unterscheidet: Weder Hierarchie noch preisvermittelter Markttausch, sondern vielmehr solidarisch-reziproke Handlungsformen steuern und koordinieren Non-Profit-Organisationen.

In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls herausgearbeitet, dass sozialmoralische Vorstellungen konstitutiv für Non-Profit-Organisationen sind (Zimmer/Priller 2004, 17); erfahrungs- und vertrauensbasierte Erwartungen auf Gegenseitigkeit bilden die soziokulturellen Grundlagen von Non-Profit-Organisationen. Dementsprechend wird Non-Profit-Organisationen – etwa im Unterschied zu staatlichen Organisationen und privatwirtschaftlichen Unternehmen – zugeschrieben, dass sie damit in der Lage sein sollen, die soziokulturellen Grundlagen moderner Gesellschaften, von denen insbesondere Staat und Wirtschaft „zehren“, fortlaufend neu zu erzeugen.

Wohlfahrtsverbände sind zudem multifunktionale Organisationen, die – mit unterschiedlichen Akzent- und Schwerpunktsetzungen und je nach Aufgabenfeld und Organisationsform – zumeist eine assoziative, eine interessenverbandliche und eine betriebliche Funktion haben (Angerhausen u.a. 1998, Olk 1995):

- In den Vereinen und Gruppen der Freien Wohlfahrtspflege schließen sich Bürger/innen freiwillig – assoziativ – zusammen (Assoziation),

- die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege vertreten die Interessen ihrer persönlichen Mitglieder und korporativen Mitgliedsorganisationen (Interessenverband) und
- in den Betrieben, das heißt in den stationären Einrichtungen und ambulanten Diensten der Freien Wohlfahrtspflege, werden soziale Dienstleistungen produziert (Betrieb).

Im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Unternehmen, deren Zielsetzung auf Gewinnmaximierung und private Gewinnentnahme gerichtet ist, verfolgen Wohlfahrtsverbände als multifunktionale Organisationen mehrere und zugleich divergierende Zielsetzungen, die in komplexen innerverbandlichen Aushandlungsprozessen und in der alltäglichen Handlungspraxis immer wieder zu aktualisieren und in Einklang zu bringen sind (Priller u.a. 2012).

Seit den 1990er Jahren prägt die globale Debatte über die „Ökonomisierung der Gesellschaft“ (Schimank/Volkman 2008) zusehends auch die Diskussion über die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland (Liebig 2005). Rolf G. Heinze, Josef Schmid und Christoph Strüncik weisen in diesem Zusammenhang mit dem Begriff der „politischen Ökonomie“ darauf hin, dass es sich um Formen eines staatlich initiierten und strukturierten Wettbewerbs und Quasi-Marktes handelt (Zacher 2005), wobei die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente und Verfahren in der Freien Wohlfahrtspflege verbändepolitisch eigensinnig interpretiert und implementiert wird, so dass die vielzitierte Ökonomisierung der Freien Wohlfahrtspflege einer massiven staatlichen Einflussnahme gleichkommt, die zwar verbändestrategisch unterschiedlich rezipiert, letztlich aber „befolgt“ wird.

Seit den 1990er Jahren wird die Handlungsautonomie der Freien Wohlfahrtspflege unter den spannungsgenerierenden Handlungsbedingungen von Staat, Markt und Privathaushalten in organisationssoziologischen Arbeiten thematisiert. In seiner bahnbrechenden Arbeit stellt Wolfgang Seibel (1992) aus neoinstitutionalistischer Sicht die Handlungsspielräume von Non-Profit-Organisationen als „erfolgreich scheiternde Organisationen“ im Spannungsfeld zwischen politischen und wirtschaftlichen Anforderungen heraus. Autoren wie u.a. Adalbert Evers und Thomas Olk (1996) arbeiten anhand von Begriffen wie intermediäre und hybride Organisation diese vermeintliche Schwäche von Non-Profit-Organisationen als Stärke gemischt gesteuerter Organisationen in modernen Gesellschaften heraus (Boeßenecker 2008). So wird argumentiert, dass ein gemischt gesteuerter Wohlfahrtsverband über ein Repertoire an hierarchischen, marktlichen und

reziproken Steuerungsinstrumenten und -verfahren verfügt, die er situativ flexibel einsetzen kann, was seine Handlungsoptionen etwa gegenüber staatlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen deutlich erweitert.

3.1 Wissenschaftliche Diskursstränge

Bilanzierend lassen sich in der Wohlfahrtsverbändeforschung unabhängig von zeitlichen Phasen und disziplinären Schwerpunktsetzung folgende wissenschaftliche Diskursstränge herausarbeiten:

- Die sozialkulturellen Grundlagen der Freien Wohlfahrtspflege sind unter Bedingungen sozialen Wandels ein bedeutsames und immer wiederkehrendes Thema, insbesondere in der ordnungspolitischen Subsidiaritätsdiskussion und in Fragen von Ehrenamt beziehungsweise Engagement in der Freien Wohlfahrtspflege.
- Die Professionalisierung der Freien Wohlfahrtspflege geht einher mit einer – im wissenschaftlichen Sinne zu verstehenden – Bürokratisierung und Verrechtlichung von Organisationsstrukturen und –verfahren, die es begünstigen und erfordern, dass Laienengagement in professionelle soziale Arbeit transformiert wird.
- Der ordnungs- und gesellschaftspolitische Diskurs über die Freie Wohlfahrtspflege rückt das Verhältnis von Staat und Verbänden in den Mittelpunkt, wobei die Inkorporierung von Wohlfahrtsverbänden in den Sozialstaat im Vordergrund steht, während die Autonomie der rechtlich freien Verbände unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip allenfalls gefordert wird.

3.2 Wissenschaftlich thematisierte Entwicklungsphasen

In den vergangenen Jahrzehnten lassen sich zwei wissenschaftlich thematisierte und voneinander unterscheidbare Entwicklungsphasen der Freien Wohlfahrtspflege herausarbeiten: (1) Expansion und partielle Öffnung sowie (2) politisch-ökonomische Steuerung.

(1) Expansion und partielle Öffnung

In den 1960er und 1970er Jahren erfuhr die Freie Wohlfahrtspflege eine erhebliche Expansion. Zunächst kam es im Zuge der Sozialgesetzgebung mit dem „Subsidiaritätsurteil“ des Bundesverfassungsgerichtes (1967) zu einer ordnungspolitischen Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Kommunen einerseits und Wohlfahrtsverbänden andererseits. Der in der Weimarer Republik sozialrechtlich geregelte Vorrang freigemeinnütziger gegenüber öffentlichen Leistungsanbietern wurde im Sinne einer arbeitsteiligen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Gewährleistungsträgern und freigemeinnützigen Leistungsanbietern an Bedingungen geknüpft und reformuliert (Backhaus-Maul/Olk 1994, Sachße 1994, 2003): Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf freigemeinnützige Wohlfahrtsverbände sollte nur dann erfolgen, wenn sie gewillt, fachlich geeignet und – ohne nennenswerte Mehrkosten – organisatorisch in der Lage dazu seien, diese Aufgaben fachgerecht und wirtschaftlich unter Beachtung der jeweiligen Vorgaben kommunaler Sozialplanung zu erbringen. An Stelle des bisher praktizierten Konkurrenzverhältnisses zwischen öffentlichen (Kommunen) und freigemeinnützigen Leistungsanbietern (Wohlfahrtsverbänden) setzte das Bundesverfassungsgericht auf eine funktionale Arbeitsteilung zwischen Kommunen als sozialpolitisch verantwortlichen Gewährleistungsträgern und Wohlfahrtsverbänden als Leistungsanbietern (Backhaus-Maul/Olk 1994). Die Freie Wohlfahrtspflege erwies sich unter diesen Bedingungen eines korporatistischen Arrangements und vor allem ihrer satzungsgemäß kodifizierten Autonomie als stabil. Mit dem Amtsantritt der sozialliberalen Koalition (1969) erfuhr die Freie Wohlfahrtspflege ein erhebliches Bedeutungs- und Aufgabenwachstum, das – mit Modifikationen – bis heute anhält und der Freien Wohlfahrtspflege seit Jahrzehnten ein zunächst großes und im Fortgang kontinuierliches Wachstum sicherte.

(2) Politisch-ökonomische Steuerung

Seit Mitte der 1980er Jahre wird seitens Politik und Verwaltung – vor dem Hintergrund internationaler Diskussionen – im Sinne einer betriebswirtschaftlich inspirierten politischen Steuerung Einfluss auf die Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege, ihrer Verbände, Einrichtungen und Dienste, genommen. Im Mittelpunkt stehen dabei betriebswirtschaftliche Instrumente und Verfahren, wie etwa Leistungs- und Produktbeschreibungen,

Budgets, Kontrakte und Controlling, die als politisch-administrative Vorgaben auf alle freien Erbringer öffentlicher Leistungen angewandt werden (Backhaus-Maul/Olk 1998, Kuhlbach/Wohlfahrt 1996, Merchel 2003, Meyer 1998 b, Olk/Otto 2003, Strünck 1996, Wohlfahrt 1999). Ob dieser staatliche Interventionsversuch erfolgreich ist und inwiefern die Freie Wohlfahrtspflege diese politischen Vorgaben in ihren Einrichtungen und Diensten praktiziert oder ob sie nur auf der „Schauseite“ der Freien Wohlfahrtspflege ihren Niederschlag gefunden haben, ist eine offene, empirisch zu klärende Frage.

Im Ergebnis verzeichnet die Freie Wohlfahrtspflege seit den 1960er Jahren ein beachtliches Wachstum, das sich seit den 1990er Jahren unter veränderten politisch-ökonomischen Prämissen fortsetzt. Hinzu kommt, dass es nunmehr auch vermehrt privatwirtschaftliche Anbieter personenbezogener Dienstleistungen gibt, die an den Zuwächsen öffentlicher Sozialleistungen teilhaben. Seitdem gibt es außerhalb der Freien Wohlfahrtspflege erstmals eine nennenswerte Anzahl privatgewerblicher Leistungsanbieter, die aber weder das Wachstum noch den Bestand der Freien Wohlfahrtspflege insgesamt in Frage stellen.

4. Forschungsbedarf am Ende des Anfangs

4.1 „Im Windschatten großer Debatten mitsegeln“

Es ist gelungen, die Wohlfahrtsverbändeforschung mit relevanten wissenschaftlichen Debatten – wie etwa Korporatismus, Neoinstitutionalismus und Governance – zu verknüpfen. Gelegentlich wurden aber auch gesellschaftliche Trends, wie etwa Privatisierung und Ökonomisierung, in der Wohlfahrtsverbändeforschung einfach reflexhaft zu Gewissheiten stilisiert. Die Komplexität des Gegenstandes, das Wissen über das Beharrungsvermögen etablierter Institutionen und die noch ausstehende grundlegende empirische Erforschung der Freien Wohlfahrtspflege hätten hier manchmal Zurückhaltung geboten erscheinen lassen.

4.2 Die Wohlfahrtsverbändeforschung „sortiert sich noch“

Die Wohlfahrtsverbändeforschung ist geprägt von unterschiedlichen Begrifflichkeiten, Konzepten und Untersuchungsmethoden, was die Aussa-

gekräft der jeweiligen Befunde begrenzt und deren Vergleichbarkeit erschwert. Diese Gemengelage ist aber angesichts der Komplexität und Unübersichtlichkeit des Gegenstandsbereichs nicht überraschend. Positiv hervorzuheben ist aber, dass es in der immer noch jungen Wohlfahrtsverbändeforschung gelungen ist, eine Entwicklung von normativen Überlegungen hin zu theoretisch-konzeptionellen Arbeiten einzuleiten, wobei – wie gesagt – nach wie vor erhebliche Lücken sowohl in der quantitativen als auch in der quantitativen empirischen Erforschung der Freien Wohlfahrtspflege festzustellen sind. So ist es bemerkenswert und irritierend zugleich, dass es über die Freie Wohlfahrtspflege als einem bedeutsamen gesellschaftlichen Handlungsbereich und einer wirtschaftlich wichtigen Branche in Deutschland weder quantitative noch qualitative Querschnitt- und Längsschnittuntersuchungen gibt.

Mit der Fokussierung auf die Interdependenzen zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsverbänden sowie die Auswirkungen der „Ökonomisierung von Gesellschaft“ stand die Außenwelt der Freien Wohlfahrtspflege in den vergangenen Jahrzehnten im Mittelpunkt der Wohlfahrtsverbändeforschung, während die Binnenwelt, Entscheidungs- und Handlungsspielräume sowie Autonomie der verbandlichen Wohlfahrtspflege seit Jahrzehnten eher „abgedunkelt“ werden. Für die weitere Erforschung der Freien Wohlfahrtspflege empfiehlt sich folglich eine in institutioneller und organisationaler Hinsicht differenzierte Herangehensweise:

Einerseits wäre zu analysieren, wie es der Freien Wohlfahrtspflege als traditionsreicher und komplexer Institution gelingt, unter dynamischen Umweltbedingungen zugleich Stabilität und Veränderung zu generieren. Andererseits wäre organisational im Hinblick auf Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume in Wohlfahrtsverbänden zu untersuchen, wie sich verbandliche Eigendynamiken und Interdependenzen entwickeln und sich die Produktion personenbezogener Dienstleistung in sozialen Einrichtungen und Diensten gestaltet.

Für die Weiterentwicklung der Wohlfahrtsverbändeforschung wird es folglich vor allem darauf ankommen, die quantitative und qualitative Erforschung der Freien Wohlfahrtspflege zu forcieren. So wäre es sinnvoll und zweckmäßig 1) Mehrebenenuntersuchungen der relevanten Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege, d.h. ihrer Verbände, Einrichtungen und Dienste, sowie 2) Längsschnittuntersuchung der Entwicklungsverläufe und -dynamiken der Freien Wohlfahrtspflege und ihrer Organisationen durchzuführen.