

Carsta Langner

FORMIERTE ZIVILGESELLSCHAFT

*Zum Korporatismus in Deutschland
1945 und 1989*

FORSCHUNG

campus

Formierte Zivilgesellschaft

Campus Forschung
Band 972

Carsta Langner, Dr. phil., ist wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut im Bereich »Politische Sozialisation und Demokratieförderung«.

Carsta Langner

Formierte Zivilgesellschaft

Zum Korporatismus in Deutschland 1945 und 1989

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Förderfonds Wissenschaft der VG Wort.

ISBN 978-3-593-50884-9 Print

ISBN 978-3-593-43857-3 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2018 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Printed in Germany

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Einleitung.....	9
Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland.....	10
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.....	13
Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband im System der Freien Wohlfahrtspflege.....	16
Strukturmerkmale der Wohlfahrtspflege.....	18
Methodisches	24
Forschungsstand.....	31
Datenmaterial	37
Aufbau der Studie.....	40
Begrifflichkeiten	41
1. Die historische Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege und des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes	45
1.1 Entstehung und Entwicklung der Wohlfahrtsverbände vom 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg.....	46
1.2 Zentralisierung freier Wohlfahrtspflege im Ersten Weltkrieg	54
1.3 Inkorporierung freier Wohlfahrtspflege in der Weimarer Republik.....	57
1.4 Die Gründung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes	67
Zusammenfassung	72

2. Die Durchsetzung eines alten Konzepts in einem neuen Gesellschaftsmodell: Die Freie Wohlfahrtspflege nach 1945.....	77
2.1 Die Freie Wohlfahrtspflege im Nationalsozialismus.....	78
2.2 Unbestimmtes: Die Wohlfahrtspflege 1945 bis 1947.....	82
2.2.1 Rahmenbedingungen.....	82
2.2.2 Die Wohlfahrtsverbände	86
Organisationale Verknüpfungen und Einfluss einzelner Persönlichkeiten	89
Exkurs: Entwicklungen in der SBZ.....	96
Reorganisation – Kriegsgefangene – Finanzierung: Inhaltliche Auseinandersetzungen.....	102
2.2.3 Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband.....	106
Reorganisation.....	107
Inhaltliche Auseinandersetzungen.....	109
Zusammenfassung.....	111
2.3 Verstetigung: Die Wohlfahrtspflege 1948 bis 1953.....	112
2.3.1 Rahmenbedingungen.....	112
2.3.2 Die Wohlfahrtsverbände	114
Anerkennung als Spitzenverband und Verteilung staatlicher Gelder: Formierung der Freien Wohlfahrtspflege	119
Fragen der Finanzierung.....	124
Themen der Freien Wohlfahrtspflege: Das Beispiel Flucht und Vertreibung.....	129
2.3.3 Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband.....	131
Strukturbildungen des DPWV in Nordrhein-Westfalen.....	132
Exkurs: Antikommunismus – Paritätischer Wohlfahrtsverband und Gemeinschaftshilfe.....	136
Entschädigung – Flüchtlinge – Organisationales Selbstverständnis: Inhaltliche Auseinandersetzungen.....	142
Zusammenfassung.....	160
Fazit.....	162

3. Normalisierung trotz Krise: Die Freie Wohlfahrtspflege nach 1989....	169
3.1 Die freie Wohlfahrtspflege in der DDR.....	171
3.2 Getriebene: Die Wohlfahrtspflege 1989 bis 1990.....	174
3.2.1 Rahmenbedingungen.....	174
3.2.2 Die Wohlfahrtsverbände	176
Exkurs: Die Wiedervereinigung als Teil der europäischen Integration	180
3.2.3 Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband.....	186
Zusammenfassung.....	191
3.3 Krisenförmige Normalisierung: Die Wohlfahrtspflege ab März 1990.....	193
3.3.1 Rahmenbedingungen.....	193
3.3.2 Die Freie Wohlfahrtspflege	195
3.3.3 Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband.....	207
Exkurs: Der Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Brandenburg	215
3.3.4 Sozialpolitische Interventionen	223
3.3.5 Sonderfall Volkssolidarität.....	232
Neuorientierung: November 1989 bis Mai 1990.....	233
Neuausrichtung: Entwicklung ab Mai 1990	236
Die Integration der Volkssolidarität in das System der Freien Wohlfahrtspflege – Zwischenfazit	244
Zusammenfassung.....	245
Fazit.....	248
4. Vergleich der Freien Wohlfahrtspflege und des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes in den Systemumbrüchen 1945 und 1989	255
4.1 Dynamiken des Systemwechsels.....	257
4.1.1 Institutionelle Offenheit.....	257
4.1.2 Institutionentransfer.....	262
4.1.3 Divergierende Handlungsgeschwindigkeiten	267
4.1.4 Aufgelöste Sozialmilieus und Ehrenamt	270
4.1.5 Korporatistisches Staat-Verbände-Verhältnis	273

4.1.6 Antipluralismus und Wettbewerb.....	275
4.1.7 Fordismus und Korporatismus	282
4.2 Thematische Bezüge	287
4.2.1 Organisationaler Selbsterhalt.....	288
4.2.2 Gestaltung Sozialer Arbeit.....	290
4.2.3 Migration	292
4.2.4 Innovation	295
4.3 Europa und die Freie Wohlfahrtspflege	297
Die Formierung der Zivilgesellschaft – Fazit.....	302
Resümee	309
Abkürzungen.....	323
Quellen und Literatur	325
Archivalische Quellen.....	325
Gedruckte Literatur	325
Danksagung.....	347

Einleitung

»In diesem Sinne ist Korporatismus eine Ideologie, ein »Glaube« an eine »natürliche Hierarchie« der sozialen Gruppen, die angestammte Rechte und Verantwortlichkeiten besitzen.« (Reutter 1991: 67)

Verbände, die in allen modernen Staaten existieren, ermöglichen zum einen eine spezifische Antwort auf Konkurrenzverhältnisse, die zwischen verschiedenen Marktteilnehmern bestehen (vgl. Hoffmann 2006: 25).¹ Sie aggregieren zum anderen Interessen und versuchen dadurch, Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess zu nehmen. Die konkrete Ausgestaltung des Verbandswesens und des Verhältnisses zwischen Staat und Verbänden gestaltet sich dabei in den jeweiligen Staaten jedoch sehr unterschiedlich. Während sie in angelsächsischen Staaten die Form von sogenannten pressure groups einnehmen, sind Verbände in der Bundesrepublik Deutschland mehr als nur Interessengruppen, die auf das politische System Einfluss nehmen; sie sind in das politische System inkorporiert:

»Einen inkorporierten Status haben solche Verbände inne, die vom Staat und von den übrigen Verbänden als unverzichtbare Verhandlungspartner anerkannt sind und die dauerhaft und häufig in fest institutionalisierten Organen und Gremien mit staatlichen Instanzen zusammenarbeiten.« (Winter 2000: 538)

Korporatismus bezeichnet somit die verstetigte Einbeziehung der Verbände in den politischen Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozess (vgl. Jochem/Siegel 2003: 13). Aufgrund ihrer Fähigkeit, insbesondere in Krisenzeiten die Bereitschaft ihrer Mitglieder, politischen Entscheidungen zu folgen, mobilisieren zu können, stellen sie ein wichtiges staatliches Steuerungsinstrument dar (vgl. Lehmruch 1996: 126). Die institutionalisierte Einbindung in politische Entscheidungsprozesse erfolgt sowohl durch verstetigte Kontakte zwischen Interessenorganisationen und politisch-administrativen Bereich als auch über personelle Querverbindungen

¹ Die historische Rekonstruktion der Entstehung von Verbänden zeigt – wie später ausgeführt wird –, dass die Gründung der ersten Verbände eng mit der Zollfrage und damit einhergehend mit dem »Streben nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz bzw. nach billigen ausländischen Gütern« (Steinberg 1985: 3) verbunden war.

zwischen den Verbänden und Parteien. Dabei hat jedoch kein Staat »eine so alte, kontinuierliche und einflußreiche korporatistische Tradition wie Deutschland« (Nocken 1981: 23f.).² Wie lässt sich das erklären? Ist der deutsche Korporatismus dabei tatsächlich auf eine spezifische Kultur – wie es das Eingangszitat von Reutter behauptet – zurückzuführen?

Neoinstitutionalistischen Theorien zufolge müssen Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung von Staaten, zu denen korporatistische Arrangements gezählt werden können, auch auf kulturelle Aspekte zurückgeführt werden (vgl. Hattam 1992: 157; vgl. Lepsius 2013: 14).³ Die Frage nach der Stabilität von korporatistischen Systemen, die einen Teil der langfristigen strukturellen Entwicklung des deutschen Staatswesens (vgl. Feldmann/Steinisch 1985: 11) darstellt, muss daher auch staats- und gesellschaftspolitische Vorstellungen innerhalb der inkorporierten Organisationen einbeziehen.⁴ Es soll in dieser Arbeit geprüft werden, ob und, wenn ja, auf welche normativen Grundlagen die Existenz und Persistenz korporatistischer Strukturen zurückgeführt werden können. An konkreten Akteuren muss, so der Anspruch dieser Studie, der »Glaube« und die Ideologie, von der Reutter spricht, belegt werden können, um den Korporatismus auf diese zurückführen zu können.

Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland

Während Zentralisierungstendenzen in Form von Monopolen oder Kartellen im Bereich der klassischen korporatistischen Akteure wie Gewerk-

2 Mit vier Spitzenverbänden stellt Deutschland bspw. im Bereich der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände eine Besonderheit innerhalb der OECD-Staaten dar (vgl. Speth 2010: 260).

3 Auch andere Vertreter und Vorläufer des Historischen Institutionalismus machen darauf aufmerksam. So macht Douglass North in »Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung« an verschiedenen Stellen explizit die Bedeutung von Ideologie deutlich (vgl. North 1992: 28, 42, 118).

4 Eine historische Längsschnittuntersuchung des Korporatismus in Deutschland legte 2011 Andrea Rehling vor. Sie analysierte – und damit hat ihre Arbeit Überschneidungen mit der vorliegenden –, »welche Erwartungen die beteiligten Akteure an die korporativen Arrangements hatten, wie sie die Gremien und ihre Arbeit deuteten und welche Handlungen sie aus den Deutungen ableiteten« (Rehling 2011: 29). In ihrer Studie konzentrierte sich Rehling allerdings auf das Verhältnis zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat.

schaften und Industrie- und Arbeitgeberverbände aufgrund ihrer Nähe zu ökonomischen Problemen – wie Lohnhöhe oder steuerrechtlichen Regelungen – durch Rückgriff auf ökonomistische Erklärungsansätze veranschaulicht werden können, stoßen diese in anderen, als marktfremd geltenden Bereichen auf Grenzen. Zu diesen Bereichen wird die Freie Wohlfahrtspflege gezählt. Als »gemeinwohlorientierte« und »freie«, also nichtstaatliche, Assoziationen ist ihre kartellförmige Schließung und ihre Inkorporierung in staatliche Strukturen mitsamt der Übernahme öffentlicher Aufgaben erklärungsbedürftig.

Obwohl es in einschlägigen Werken zur Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland nur selten explizit thematisiert wird⁵: den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege⁶ kommt im deutschen Sozialstaat eine hohe und mehrfache Bedeutung zu. Sie sind nicht nur einer der größten privaten Arbeitgeber⁷ und Anbieter sozialer Dienstleistungen, sie sind auch an der politischen Willensbildung beteiligt⁸.

5 Im sehr umfangreichen Band 3 des »Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland« finden die Wohlfahrtsverbände nur an drei Stellen Erwähnung. Dabei wird nur erwähnt, dass sie soziale Dienstleister im System der dualen Fürsorge sind; ihre sozialpolitische Gestaltungsfunktion als Spitzenverbände wird nicht erläutert. Bei Boeckh/Huster/Benz (2006) werden nur an zwei Stellen die Wohlfahrtsverbände genannt und ihre Bedeutung und Funktion näher erläutert.

6 Die Bezeichnungen »Wohlfahrtsverbände« und »Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege« werden zwar häufig synonym verwendet, bezeichnen jedoch unterschiedliche Gegenstände. So verweist der Begriff »Wohlfahrtsverband« vor allem auf den Zusammenschluss der praktisch tätigen Einrichtungen und Dienste als Basisstrukturen und deren organisatorischen, den föderalistischen Gliederungen entsprechenden Überbauten (vgl. Hammenschmidt 2006: 3). Dagegen bezieht sich der Begriff »Spitzenverband« auf die Organisationseinheit auf zentralstaatlicher Ebene, die jedoch kein Verfügungsrecht über die Einrichtungen hat, die im Verband tätig sind (vgl. ebd.). Damit sind die Spitzenverbände »keine »Zentralen«, die nach dem Muster etwa von Konzernen den jeweiligen Wohlfahrtsverband kontrollieren oder steuern, sie bilden lediglich ein gemeinsames Dach für den Zusammenschluss politisch, weltanschaulich oder konfessionell gleich orientierter Verbände und einzelner Träger sozialer Einrichtungen und Dienste mit meist (zumindest formal) hoher Autonomie« (ebd.).

7 Die *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege* (BAGFW) selbst gibt an, dass mehr als eineinhalb Millionen Menschen als Arbeitnehmer in den Einrichtungen und Diensten der Wohlfahrtsverbände tätig sind (vgl. www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Broschuere_Gesamtstatistik_2012_Webversion.pdf).

8 Abseits von den in dieser Arbeit darzustellenden Formen der politischen Willensbildung kann exemplarisch auch die »Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen« genannt werden (vgl. Wiesenthal 1981). In diese wurden auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege involviert.

Deutschland gilt dabei noch immer als Beispiel eines konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaates (vgl. Esping-Andersen 1996).⁹ In diesem nimmt die Freie Wohlfahrtspflege, verstanden als Zusammenschluss der sechs Spitzenverbände *Arbeiterwohlfahrt* (AWO), *Deutscher Caritasverband* (DCV), *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband* (DPWV), *Deutsches Rotes Kreuz* (DRK), *Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche* (DW) und der *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland* (ZWST), eine spezifische Funktion im System sozialer Sicherung ein.¹⁰ Während Geldleistungen durch die Sozialversicherungen – bspw. Arbeitslosen-, Kinder- und Wohngeld – einen Teil der rechtlich gesetzten Leistungsansprüche darstellen, sind Sachleistungen ein weiterer. Zu diesen gehören auch Dienstleistungen im Bereich Sozialer Arbeit und des Gesundheitswesens. Neben den Kommunen sind in Deutschland die Wohlfahrtsverbände die mit Abstand bedeutendsten Träger Sozialer Arbeit (vgl. Hammerschmidt 2005b: 145). Damit organisiert sich in ihnen der größte Teil jener Vereine, Verbände und gGmbHs, die im System der sozialen Sicherung *personengebundene soziale Dienstleistungen* erbringen. Der Begriff *personengebundene Dienstleistungen* beschreibt dabei zum einen »eine basale gesellschaftliche Form von Hilfeleistungen von ›Mensch zu Mensch‹, die sich auf akute Notlagen und Konflikte sowie auf die Maßstäbe und Mittel für eine zufriedenstellende Lebensführung beziehen« (Grunow/Olk 2007: 979). Zum anderen werden diese Hilfeleistungen als *sozial* bezeichnet, »wenn der (Sozial-)Staat an ihrer verlässlichen Erbringung ein öffentliches Interesse entwickelt und in Folge dessen Vorkehrungen trifft, damit diese Dienste als ein öffentliches bzw.

⁹ In seiner häufig rezipierten Studie unterscheidet Esping-Andersen idealtypisch drei Modelle von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Im ersten sind soziale Rechte »not so much attached to work performance as to the demonstrable need« (Esping-Andersen 1996: 22). Dagegen ist die Höhe monetärer sozialer Leistungen im konservativ-korporatistischen System stark von den Beiträgen abhängig, die im Verlauf sozialversicherungs-pflichtiger Erwerbsarbeit eingezahlt wurden, womit sich Statusunterschiede in Zeiten von Lohnausfall fortsetzen. Als typischen Vertreter dieses Modells nennt Esping-Andersen Deutschland (vgl. ebd.). Das dritte Modell – als sozialdemokratisches bezeichnet – ist Esping-Andersen zufolge »a more solidaristic system«, da Sozialleistungen unabhängig von den zuvor eingezahlten Beiträgen geleistet werden (vgl. ebd.: 23).

¹⁰ Aufzählung der Verbände alphabetisch geordnet. Eigentlich sind es aktuell sieben Spitzenverbände. Es werden jedoch sowohl von der BAGFW als auch in historischen und soziologischen Untersuchungen nur die sechs hier genannten beschrieben. Auf ihrer Internetpräsenz beschreibt die BAGFW die hier genannten sechs Verbände als Mitglieder. In der Satzung dagegen werden sieben stimmberechtigte Verbände aufgezählt. Dabei ist der siebte Verband – Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. – auch als Brot für die Welt e.V. bekannt.

meritorisches Gut erbracht werden können« (Evers/Heinze/Olk 2011: 11). Konkret handelt es sich dabei um Angebote aus den Arbeitsbereichen für Kinder und Jugendliche; Hilfen für Mütter; Ehe und Familie; Dienste für geistig, körperlich oder seelisch behinderte Menschen; Pflege von Kranken und Maßnahmen zur Linderung von Arbeitslosigkeit.¹¹

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind analog zu den föderalistischen Strukturen der Bundesrepublik aufgebaut und arbeiten auf kommunaler, Landes- und Bundesebene in Arbeitsgemeinschaften zusammen.¹² Auf Bundesebene ist dies die *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.* (BAGFW), auf Landesebene werden diese je nach historischer Tradition *Liga* oder *Landesarbeitsgemeinschaft* genannt. Das gemeinsame Auftreten der Spitzenverbände, das in den Treffen im Rahmen der BAGFW abgestimmt wird, soll dabei zur »Erreichung politischer Ziele, sei es im Sinne der Verbesserung von Rahmenbedingungen der Leistungserbringung (oder zumindest der Verhinderung ihrer Verschlechterung), sei es im anwaltlichen Sinne« (Timm 2014: 173), dienen. Neben der Geschäftsstelle der BAGFW in Berlin findet eine Vernetzung zwischen den Spitzenverbänden und der öffentlichen Sozialarbeit in Arbeitskreisen und dem – für das Verständnis der Genese und Funktion der Freien Wohlfahrtspflege unabdingbaren – *Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge* (DV)¹³ statt.

Der Konsensfindung für gemeinsame Rahmenbedingungen im Bereich der Sozialen Arbeit entgegen steht ein Entscheidungsfindungsprozess, der innerhalb der Verbände von der Arbeits- und Fachebene ausgeht (vgl.

11 Siehe unter: www.freiewohlfahrtspflege.de (aufgerufen am 21.10.2015).

12 Der Spitzenverband stellt innerhalb des Verbandes eine sehr kleine Organisationseinheit dar, die die Repräsentationsfunktion wahrnimmt (vgl. Hammerschmidt 2005a). Zu dieser gehört auch die lobbyistisch-advokatorische Vertretung. Diese Organisationseinheit ist der im DPWV der »Gesamtverband«. Parallel dazu existieren auf Landesebene Gremien, die die Zusammenarbeit zwischen den Spitzenverbänden koordinieren.

13 Zur Geschichte des Deutschen Vereins ausführlicher Kapitel 1.2. Der Verein selbst bezeichnet sich als »Forum für alle Akteure in der sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts in Deutschland« (www.deutscher-verein.de [aufgerufen am 10.01.2016]). Er erarbeitet Empfehlungen, Stellungnahmen und Gutachten und führt Fachveranstaltungen durch. Zu den 2.000 Mitgliedern gehören u.a. Kommunen, Wissenschaftler und die Wohlfahrtsverbände.

ebd.). Diese Ebene definiert dabei Standards, die nicht selten in Abgrenzung zu anderen Fachbereichen erfolgt (vgl. ebd.). Das entspricht zum einen der Logik von Organisationen, die auch auf andere Bereiche übertragbar ist und damit erklärt werden kann, dass bestimmte Einheiten innerhalb der jeweiligen Organisation spezifische Eigeninteressen besitzen, die sie in Wettbewerb zu anderen setzen. Zwar besteht in der BAGFW generell die Tendenz zur Konsensbildung.¹⁴ Wie am konkreten, historisch bedingten Gegenstand im Verlauf der Arbeit zur zeigen sein wird, führt diese aufgrund der unterschiedlichen Ansprüche, aus Sicht der einzelnen Verbände, nicht immer zum gewünschten Erfolg. Daher handeln in bestimmten Situationen einzelne Verbände anders als in der BAGFW beschlossen. Dadurch werden Machtungleichgewichte zwischen den Verbänden deutlich, was es aus analytischer Sicht schwierig macht, verallgemeinerbare Aussagen unter dem Begriff »Freie Wohlfahrtspflege« zu formulieren.

Unterschiede zwischen den Verbänden der BAGFW sind bedingt durch die verschiedenen historischen Entwicklungen der Wohlfahrtsverbände, ihre aktuelle Funktion im Bereich der Sozialpolitik und ihre interne Strukturierung. Zwischen den Einrichtungen und Diensten und dem jeweiligen Spitzenverband existieren dadurch unterschiedlich starke Verbindungen, die bei den konfessionellen Verbänden aufgrund geteilter Religionszugehörigkeit besonders ausgeprägt sind. Stärker als alle anderen Spitzenverbände ist der DPWV – wie später ausführlich dargestellt wird – ein Dachverband für rechtlich selbstständige Organisationen. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten in den verschiedenen Spitzenverbänden. Allen gemeinsam ist zunächst ihr föderativer Aufbau, der sich nach Orts- und Kreisvereinen und Landes- und Bundesverband unterteilt.¹⁵ Für das Jahr 2012 gab die BAGFW an, dass ca.

14 So wird laut Satzung der BAGFW bspw. über die Aufnahme weiterer Mitglieder durch die Mitgliederversammlung einstimmig entschieden.

15 Der DCV bspw. untergliedert sich in 543 Orts- und Kreisverbände, 27 Diözesan-*Caritasverbände* und den Bundesverband mit der Zentrale in Freiburg. Zudem in 18 caritative Fachverbände, 262 caritative Ordensverbände und sechs caritative Vereinigungen (vgl. Bundearbeitsgemeinschaft 2002: 166). Dem DW gehören als Mitglieder die *Diakonischen Werke* der 24 Landeskirchen der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), neun Freikirchen mit den jeweiligen diakonischen Einrichtungen sowie 90 Fachverbände an (vgl. ebd.: 181). Die AWO als nicht-konfessioneller Verband unterscheidet 3.900 Ortsvereine, 375 Kreisverbände, 29 Landes- und Bezirksverbände und den Bundesverband. 600.000 Einzelmitglieder organisieren sich fast ausschließlich in den Ortsvereinen (vgl. ebd.: 160).

100.000 Einrichtungen und Dienste durch die sechs Spitzenverbände angeboten werden; dabei seien mehr als anderthalb Millionen Menschen hauptamtlich in der Freien Wohlfahrtspflege tätig (vgl. BAGFW 2012). Die Jugendhilfe stellt mit mehr als zwei Millionen Betten und Plätzen den größten Arbeitsbereich der Freien Wohlfahrtspflege dar (vgl. ebd.).¹⁶ Der soziale Dienstleistungssektor ist in Deutschland damit eines der bedeutendsten Beschäftigungsfelder und die Wohlfahrtsverbände bilden »einen umfassenden und sozialpolitisch mächtigen Block innerhalb der Trägerlandschaft für soziale Dienste« (Merchel 2011: 245).¹⁷ Sowohl in der Anzahl der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitarbeiter unterscheiden sich die Verbände aber ebenso wie durch die Einbindung in internationale Strukturen. Vergleichende Daten existieren jedoch kaum bzw. basieren auf unterschiedlichen Erhebungen. Die BAGFW selbst hat aufgrund ihrer Funktion als gemeinsame Dachorganisation kein Interesse, die Verbände in ein vergleichbares Verhältnis, das immer auch einen verstärkten Wettbewerb nach sich ziehen würde, zu setzen. Trotz dessen geben Statistiken über Zahl der versicherten Haupt- und Ehrenamtlichen sowie Selbstdarstellungen Aufschluss über Unterschiede der Verbände. Die beiden christlich-konfessionellen Verbände, DW und DCV sind mit jeweils fast 800.000 hauptamtlichen Mitarbeitern die größten Arbeitgeber innerhalb der BAGFW.¹⁸ Dahinter folgt mit geringem Abstand zunächst der DPWV und anschließend AWO und DRK. Vor allem DCV, DW und DRK sind darüber hinaus in internationale Strukturen eingebettet, die ihren Einfluss auch auf die nationalen Organisationen geltend machen. So ist der DCV Mitglied der *Caritas Internationalis* mit Sitz in Rom, der 156 nationale Caritasverbände angehören (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft 2002: 166), und das DW arbeitet im europäischen Verband *Eurodiaconia*. Aufgrund dieser Unterschiede existieren in der BAGFW schwächere und stärkere Akteure, die gegenseitige Handlungsdynamiken auslösen.

16 Unter Betten und Plätzen werden die in den stationären und teilstationären Einrichtungen verfügbaren Kapazitäten gemessen.

17 Bis in 1980er Jahre war sogar die Pflege im ambulanten-häuslichen Bereich fast vollständig durch Dienste der Freien Wohlfahrtspflege erfüllt (vgl. Meyer 1996: 182).

18 Die Zahlen liegen der Statistik der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (Stand 2011) zugrunde.

Der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband* im System der Freien Wohlfahrtspflege

Der Gesamtverband des DPWV – also die genuin spitzenverbandliche Organisationseinheit – ist der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.* mit Sitz in Berlin, dessen Vorstand in einem Zyklus von vier Jahren gewählt wird. Mitglieder des Gesamtverbandes sind zum einen die 15 Landesverbände des DPWV¹⁹, zum anderen überregional tätige Wohlfahrtsorganisationen. Zu diesen gehören u.a. der *Arbeiter-Samariter-Bund* (ASB), die *Volkssolidarität* (VS), das *Deutsche Jugendbergswerk*, der *Sozialverband VdK Deutschland* (VdK), der *Deutsche Kinderschutzbund*, *Pro Familia*, der *Bundesverband Deutsche Tafeln*, der *SOS Kinderdorf e.V.* und die *Deutsche AIDS-Hilfe*.²⁰ Der DPWV definiert sich selbst vorrangig als Dachverband seiner mehr als 10.000 rechtlich selbstständigen Mitgliedsorganisationen, für die alle zwei Jahre eine Mitgliederversammlung des Gesamtverbandes stattfindet.²¹

Regional bzw. lokal agierende Organisationen wie Arbeitsloseninitiativen, Frauenhäuser oder Selbsthilfegruppen können Mitglied in einem der Landesverbände werden und vermittelt über diese an verbandsinternen Aushandlungsprozessen auf Bundesebene teilhaben.²² In einigen Bundesländern, wie bspw. in Nordrhein-Westfalen, existieren zudem örtliche Kreisgruppen. Mitglied des Verbandes kann nur eine Organisation werden, die keinem anderen Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege angehört. Der DPWV vertritt seine Mitgliedsorganisationen in jenen Gremien, die vom Gesetz vorgesehen sind, wie bspw. dem Jugendwohlfahrtsausschuss, und freiwilligen Zusammenschlüssen, wie den Arbeitsgemeinschaften von Trägern der Sozialhilfe.

Obwohl sich der DPWV vorrangig als Dachverband seiner Mitgliedsorganisationen versteht, wurde parallel zum Anwachsen der Mitgliedsorganisationen in den 1970er Jahren im Verband auch das Tätigwerden als Anbieter eigener sozialer Dienstleistungen thematisiert. Seither wird er

19 Rheinland-Pfalz und Saarland bilden einen gemeinsamen Landesverband.

20 Vgl. www.der-paritaetische.de [aufgerufen am 10.12.2015].

21 Vgl. Ebenda.

22 Den Umfang auf Ebene des Landesverbandes vermittelt exemplarisch der *Paritätische Wohlfahrtsverband* in Nordrhein-Westfalen. Diesem gehören laut Eigenaussagen rund 3.100 Mitgliedsorganisationen mit rund 5.800 Einrichtungen und Diensten in NRW an. (vgl. www.paritaet-nrw.org/content/angebote_fuer_buerger_innen/index_ger_html [aufgerufen am 15.01.2016]).

teilweise auch selbst als Träger sozialer Dienstleistungen aktiv, wodurch mitunter Konkurrenzsituationen zu den eigenen Mitgliedsorganisationen erzeugt werden. Das Angebot an eigenen sozialen Dienstleistungen ist dabei vor allem abhängig vom jeweiligen Landesverband und unterscheidet sich stark. Somit leitet sich das Verbandshandeln auf spitzenorganisationaler Ebene nicht nur aus der Interessenbündelung und -artikulation ab, sondern auch aus seinem spezifischen Aufgabenbereich, der als »personen-gebundener Dienstleistungsbereich« bezeichnet werden kann.

Neben der politischen Interessenvertretung ist der DPWV auch Dienstleister für seine Mitgliedsorganisationen. Zu den Serviceangeboten gehören wirtschaftliche und rechtliche Beratungsangebote, Weiterbildungen im sozialen Bereich und Möglichkeiten zum fachlichen Austausch in entsprechenden Arbeitsgemeinschaften innerhalb des Verbandes. Ein gewisser Teil der Mitgliedsorganisationen nutzt die Strukturen des Verbandes dabei ausschließlich für diese Dienstleistungen. Das heißt, ihre Mitgliedsbeiträge kalkulieren diese Organisationen mit Aussicht auf Nutzung von spezifischen Serviceangeboten ein. Ihre sozialpolitische Interessenvertretung und den fachlichen Austausch²³ suchen sie dabei zum Teil in anderen – meist themenspezifischeren – Fachverbänden.

Ein wichtiges Merkmal des *Paritätischen Wohlfahrtsverbandes* ist seine sogenannte weltanschauliche Neutralität. Weltanschaulichkeit besagt in diesem Zusammenhang, »daß sich die Wohlfahrtsverbände als Organisationszusammenschlüsse auf jeweils bestimmte weltanschauliche Grundüberzeugungen berufen und an weltanschaulichen Werten orientieren, welche Handlungsmotive, ihre Wahrnehmung und ihre Deutung der Notlagen und Probleme ihrer Klienten begründen, deren Ursachen erklären und ferner die soziale Praxis des methodisch-planmäßigen Handelns entscheidend prägen sollen« (Bauer 1987: 15).

Aufgrund seines Anspruchs an weltanschauliche Neutralität ist er als Dachverband für alle Vereine und Verbände offen, die sich in keinen anderen Verband einordnen können. Die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Forderungen seiner Mitglieder erzeugen im Verband dabei ein

23 Eine Kritik am fehlenden fachlichen Austausch formulierte dabei der Landesverband Nordrhein-Westfalen bereits in den 1970er Jahren (vgl. Hüppe/Schrapper 1989b: 248). Demnach war die Förderung der Mitgliedsorganisationen in ihren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Belangen weniger problematisch. Dagegen könnten »fachliche Interessen und Positionen zu wichtigen gesellschafts- und sozialpolitischen Zeitfragen kaum durch die Arbeitsprinzipien der Beratung, Vermittlung und Vertretung entwickelt und durchgesetzt werden« (ebd.).

Handlungsdilemma, das sich von jenem anderer Spitzenverbände unterscheidet: Während andere Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege dem föderalistischen Aufbau der BRD entsprechend strukturiert sind und die divergierenden Interessenlagen vorrangig dieser internen Strukturierung geschuldet sind, muss der DPWV darüber hinaus auch einen Modus zur Interessenartikulation für ideologisch viel stärker kollidierende Organisationen schaffen.²⁴

Strukturmerkmale der Wohlfahrtspflege

Die Erbringung personengebundener sozialer Dienstleistungen ist als Teil sozialer Rechte vor allem in den Sozialgesetzbüchern (SGB) verankert und lässt sich mittels verschiedener Strukturmerkmale charakterisieren (vgl. Boeßenecker/Vilain 2013: 12).²⁵ Das wichtigste stellt dabei das als dual bezeichnete Verhältnis zwischen freier und öffentlicher Wohlfahrtspflege dar. Demnach existiert die freie Wohlfahrtspflege dual zu einer öffentlichen, genießt dieser gegenüber jedoch eine Vorrangstellung. Das heißt, bei der Erbringung öffentlich finanzierter bzw. subventionierter sozialer Dienstleistungen werden bzw. wurden die freien, nicht-kommerziellen Anbieter bis in die 1990er Jahre sozialpolitisch privilegiert.²⁶ Die Vorrangstellung dieser sogenannten freien Anbieter vor den öffentlichen wird dabei gefasst unter den Begriff der Subsidiarität²⁷ welche »angelegt [ist, C.L.] als Pflicht zur Selbsthilfe einerseits sowie als Vorrang der freien gegenüber der öffentlichen Wohlfahrtspflege andererseits« (Grunow/Olk 2007: 980). Exemplarisch kann dies anhand der Jugendhilfe veranschaulicht werden. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) regelt in diesem Bereich das Zu-

24 Beispielhaft verdeutlicht das Ute Gerhard an den Autonomen Frauenhäusern (vgl. Gerhard 1986).

25 Seit Mitte der 1990er Jahre ist dieses System einer starken Veränderung unterworfen, auf die später eingegangen wird.

26 Zur Kritik an der Rede von Privilegierung siehe Rock 2010.

27 Zur Geschichte des Begriffs und der Praxis der Subsidiarität: vgl. Sachße 2003. Der Staat trägt auf seinen unterschiedlichen föderalen Ebenen (Gemeinde, Kreis, Stadt) die Verantwortung für die Bereitstellung sozialer – materielle als auch persönliche – Hilfen. Die öffentlichen Träger werden jedoch im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen nur dann aktiv, wenn freie Träger in diesem Bereich nicht tätig sind. Die geistesgeschichtlichen Wurzeln des Subsidiaritätsprinzips liegen in der liberalen Gesellschaftstheorie des 18. und 19. Jahrhunderts und in der katholischen Soziallehre des 19. und 20. Jahrhunderts.

sammenwirken von Politik, Verwaltung und Verbänden. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe – meist die Kommunen – haben dabei die Planungshoheit inne, während sie von der Erbringung eigener Leistungen jedoch absehen, wenn diese von freien Trägern erbracht werden können (vgl. Stöbe-Blossey 2001: 163).

Neben der Vorrangstellung der freien vor der öffentlichen Wohlfahrt sind die Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege durch die Spitzenverbände in das politisch-administrative System inkorporiert. Damit existiert neben einer vertikalen Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern auch eine horizontale:

»Sind die kommunalen »Basisorganisationen« vorrangig mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen befaßt, so besteht die Hauptaufgabe der übergeordneten Instanzen in der Koordination der Aktivitäten der Untergliederungen, in der Beschaffung von finanziellen und legitimatorischen Ressourcen sowie der Erbringung von Serviceleistungen für die untergeordneten Organe (etwa Rechtsberatung, fachliche Supervision, Informationsverarbeitung etc.).« (Heinze/Olk 1981: 107)

Diese übergeordneten Ebenen sind Teil der Gesamtverbände, stellen aber meist eigene Organisationseinheiten – die meist auch als eigenständig eingetragene Vereine konstituiert sind – dar.

Nicht nur die Spitzenverbände selbst bezeichnen sich als *anerkannt*, sondern auch in wissenschaftlichen Untersuchungen wird ihnen dieser Status zugewiesen.²⁸ Dabei existiert – wie später ausführlicher dargestellt wird – keine rechtliche Grundlage für diese Anerkennung; sie ist vielmehr eine historisch gewachsene Handlungsroutine zwischen staatlichen Akteuren und den Spitzenverbänden; jedoch mit einer ebenso hohen Wirkmächtigkeit wie gesetzliche Regelungen.²⁹ Die korporatistische Staat-Verbände-

28 So nennt sich der *Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband* in seiner aktuell gültigen Satzung vom 22.04.2010 als »anerkannter Spitzenverband« (Quelle: www.der-paritaetische.de/verband/wir-ueber-uns/die-satzung [aufgerufen am 21.02.2016]) In den aktuellen Selbstdarstellungen benennen sich die Spitzenverbände kaum noch als »staatlich anerkannt«. In den hier untersuchten Quellen bezeichnen sich die Verbände jedoch als solche. Das entspricht auch anderen wissenschaftlichen Untersuchungen zu diesem Thema (vgl. Hammerschmidt 2006). Es ist zu vermuten, dass ihnen diese Fehl-Etikettierung durch die bisherige wissenschaftliche Aufarbeitung selbst bewusst wurde.

29 Eine faktische Anerkennung erhalten die Spitzenverbände lediglich durch die Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (vgl. Rock 2010: 17). In dieser sind in § 23 jedoch auch weitere Verbände genannt. Neben den sechs Spitzenverbänden der BAGFW werden aufgezählt: Der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband e.V., Bund der Kriegsblinden in Deutschland e.V., Verband deutscher Wohltätigkeitsstiftungen e.V.,

Beziehung ist neben dem institutionalisierten, das heißt auf Dauer angelegten Einbezug der verbandlichen Organisationen in das politisch-administrative System auch durch personelle Querverbindung zwischen den Wohlfahrtsverbänden und anderen Organisationen charakterisiert.³⁰ So werden die verbandlichen Interessen in vielen Städten, Gemeinden und Kreisen über die Parteien in den politischen Entscheidungsprozess oder – wie im Fall des Jugendwohlfahrtsausschusses³¹ – direkt über die Verbände integriert (vgl. Thränhardt 1986: 48). Darüber hinaus besteht die Vertretungsfunktion in gesetzlich vorgegebenen Gremien bzw. unter Beteiligung von staatlichen Stellen, z. B. Bundes- und Landespflegeausschuss, Arbeitsgemeinschaft nach dem Sozialhilfegesetz oder dem Kinder- und Jugendhilfegesetz.

Die spezifische Einbindung der Verbände in das politisch-administrative System lässt eine Trennung beider Sphären nur aus einer organisationssoziologischen Sicht zu. Das heißt, die Bereiche sind nur aufgrund spezifischer Organisationen, die durch abgrenzbare Organisationsstrukturen mit auf Dauer angelegten Satzungen gekennzeichnet werden können, voneinander zu unterscheiden. Handlungsziele und Personen sind dagegen nicht immer nur einer Sphäre zuordenbar. Eine angemessene politikwissenschaftliche Erfassung der Funktion der Wohlfahrtsverbände wurde daher durch »die lange Zeit vorherrschende ›pressure-group-Orientierung der liberal-pluralistischen Verbändetheorien [...] verhindert« (Heinze/Olk 1981: 95).

Neben unterschiedlichen Trägern sozialer Dienste, die verschiedene Organisationsformen³² annehmen, existieren auch unterschiedliche Formen der Finanzierung. Diese basiert bei Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege auf öffentlichen Zuwendungen, Erstattungen durch die Sozialleistungsträger sowie auf Spenden und Mitgliederbeiträgen (vgl. Schmid

Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e.V., Sozialverband VdK Deutschland e.V.

30 So besteht bspw. eine historisch gewachsene Nähe zwischen den konfessionellen Verbänden und den jeweiligen Religionsgemeinschaften sowie zwischen der *Arbeiterwohlfahrt* (AWO) und der Sozialdemokratie.

31 Zum Jugendwohlfahrtsausschuss ausführlicher: Münder 1987. Der JWA ist neben der Verwaltung Teil des zweigleidrigen Jugendamtes. Im JWA wird auf lokaler Ebene über die Bereitstellung von Einrichtungen, Angeboten, Hilfen und Förderungen für Minderjährige entschieden (vgl. Münder 1987: 91).

32 Die Träger sozialer Dienste können öffentlich, verbandlich oder privat sein und dabei jeweils verschiedene Organisationsformen, wie ein eingetragener Verein, ein Amt oder eine gGmbH sein (vgl. Grunow 2011: 239).

1997: 86).³³ In den letzten zehn Jahren ist im Bereich der Kommunen ein Einnahmerückgang bei gleichzeitigem Anstieg der Ausgaben zu beobachten, wobei zu den kostenintensiven Aufgaben vor allem soziale Leistungen wie jene im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gehören (vgl. Dahme 2011: 119). Die Kostenträger sind daher bemüht, die Ausgaben durch die Leistungsträger – in diesem Fall die Wohlfahrtsverbände und ihnen angeschlossene Dienste und Einrichtungen – zu verringern. Die Wohlfahrtsverbände verweisen einhergehend mit diesen Entwicklungen verstärkt auf ihre wirtschaftliche Performanz und das Maß der sozialen Dienstleistungen, die durch sie erbracht werden. Sie sind nicht nur einer der größten privaten Arbeitgeber, sondern auch »Großanbieter von sozialen Dienstleistungseinrichtungen« (Bauer/Dießenbacher 1986: XII), weshalb sie auch als Teil der sogenannten »Sozialwirtschaft« definiert werden (vgl. Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005). Organisationen der Sozialwirtschaft wie die Freie Wohlfahrtspflege unterliegen, im Gegensatz zu gewerblichen, dem steuerrechtlichen Prinzip der Gemeinnützigkeit. Dadurch sind sie zum einen zwar von spezifischen Steuern befreit, müssen ihre Gewinne andererseits aber größtenteils refinanzieren.³⁴ Sie sind damit in weitaus geringerem Maß auf Kapitalakkumulation angelegt als gewerbliche Träger und werden daher aus ökonomischer Perspektive dem sogenannten Non-Profit-Sektor zugeordnet, was sie für ehrenamtliches Engagement besonders interessant macht.³⁵

Trotz ihrer Unterschiede³⁶, die sich vor allem auf ihre Geschichte und ihre zusammenhängende sozial-kulturelle Verortung zurückführen lassen,

33 Die Finanzierung der Verbände kann noch spezifischer aufgeschlüsselt werden in: 1. Globalzuschüsse, 2. Projektförderung (zweckgebundene Zuschüsse für einzelne Vorhaben, Rechtsgrundlage in den allgemeinen Bundesgesetzen), 3. Revolving-Fonds der Bank für Sozialwirtschaft GmbH, 4. Leistungsentgelte/Kostenerstattung, 5. Private Zuwendungen.

34 Zur komplexen Materie und Genese des Gemeinnützigkeitsrechts ausführlicher Rock 2010. Demnach führe das Gemeinnützigkeitsrecht »grundsätzlich nicht zu einer Verbesserung der Wettbewerbsposition der entsprechenden Anbieter« (Rock 2010: 80).

35 Innerhalb der Organisationen der freien Wohlfahrtspflege sind die steuerrechtlichen Regelungen jedoch komplexer. Zwar haben die Dachverbände meist den Vereinsstatus und können damit als NPOs bezeichnet werden, aber innerhalb dieser existieren sowohl gemeinnützige GmbHs als auch GmbHs ohne Gemeinnützigkeitsstatus (vgl. Heinze/Schneiders 2013).

36 Da die Geschichte, die Struktur und das jeweilige Selbstverständnis der einzelnen Spitzenverbände in anderen Untersuchungen bereits ausführlich dargestellt wurden und diese für die vorliegende Arbeit nicht zwingend notwendig sind, wird an dieser Stelle darauf verzichtet, die Verbände gesondert zu beschreiben.

sind sich die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in einigen Merkmalen gleich: Sie sind überregional im gesamten Gebiet der Bundesrepublik aktiv, decken in ihrem Angebot an sozialen Dienstleistungen das komplette Spektrum ab, sind in den Gesetzgebungsprozessen auf allen föderalistischen Ebenen eingebunden und integrieren als korporatistische Akteure auf unterschiedliche Weise Interessen ihrer Organisationen und Klienten.

Aufgrund ihrer Struktur vertreten die Verbände somit zwei unterschiedliche Interessengruppen, die jedoch zum Teil auch identisch sind: die Klienten auf der einen und die Einrichtungen auf der anderen Seite (vgl. Heinze/Schneiders 2013: 8). Die Verbände versuchen zum einen, die von ihnen wahrgenommenen und die in ihnen artikulierten Interessen – vor allem in den Selbsthilfeorganisationen – gesellschaftlich benachteiligter Gruppen in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, weshalb sie sich selbst auch als Sozialanwälte verstehen. In einigen Bereichen – bspw. der Pflege – gibt es dabei keine politisch relevanten Interessenorganisationen, die direkt von Betroffenen oder Angehörigen gebildet werden (vgl. Meyer 1996: 180). Das heißt, hier übernehmen fast ausschließlich die Wohlfahrtsverbände bzw. die ihnen angeschlossenen Organisationen die Interessenartikulation. Diese Funktion wird häufig unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten stark gemacht. Zum anderen artikulieren und verteidigen sie aber auch die Interessen ihrer Einrichtungen bzw. im Fall des *Paritätischen Wohlfahrtsverbandes* jene ihrer Mitgliedsorganisationen. Die Interessen von Organisationen und die von diesen artikulierten politischen Forderungen sind dabei nur zum Teil mit jenen der Betroffenen kongruent. So wird bspw. von einem »radikalere[n] Teil der Selbsthilfebewegung den als »Wohlfahrtskonzernen« titulierten großen Wohlfahrtsverbänden abgesprochen, sich als Advokat der Betroffenen zu empfehlen« (vgl. ebd.: 181).

Aufgrund der dargestellten Strukturmerkmale befinden sich die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in spezifischen Handlungskonflikten, die sie von anderen Organisationen unterscheiden und den Aushandlungs- und Entscheidungsprozess prägen. Stärker als andere korporatistisch integrierte Interessengruppen stehen die Wohlfahrtsverbände aufgrund der beschriebenen unterschiedlichen Funktionen in einem Spannungsverhältnis von drei zum Teil widersprüchlichen Handlungslogiken: Sie müssen die Wertbindung der Mitglieder und freiwilligen Helfer generieren, sich gleichzeitig jedoch an Effizienz und Professionalität orientieren und darüber hinaus nach politischem Einfluss streben (vgl. Schmid/Mansour 2007: 256).

Es ergeben sich somit Spannungen zwischen Mitglieder- und Einflusslogik (vgl. Voelzkow 2000: 190). Die Wohlfahrtsverbände vertreten Partialinteressen, werden aber als Teil des korporatistischen Staat-Verbände-Verhältnisses staatlich finanziert, was ein genuines Handlungsdilemma darstellt:

»Während es aus Gründen der Verbesserung der individuellen Lebensqualität bzw. Teilhabechancen geboten scheint, weitreichende Unterstützungsleistungen zu fordern und zu garantieren (Sozialanwalt), ist es wegen der erforderlichen Refinanzierung aus Steuermitteln gesellschaftlich wünschenswert, öffentlich finanzierte soziale Dienstleistungen zu beschränken bzw. zumindest eine höchstmögliche Effizienz des Mitteleinsatzes sicherzustellen.« (Heinze/Schneiders 2013: 8)

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel, Mitgliederinteressen zu befriedigen und zugleich an staatliche Vorgaben gebunden zu sein, hat sich durch die gestärkte Position gewerblicher Anbieter in den letzten 20 Jahren noch verschärft (vgl. Schmid/Mansour 2007: 260). Die Wohlfahrtsverbände befinden sich dadurch in einer erhöhten Konkurrenzsituation, die Ökonomisierungstendenzen vorantreibt. Aufgrund der verschiedenen Anforderungen, die sich aus ihrer Rolle als korporatistischer Akteur und ihrer historisch geprägten Gemeinwohlorientierung ergeben, die sie von anderen Interessenvertretungen unterscheidet, unterliegen Wohlfahrtsverbände nicht nur einem Ökonomisierungsdruck, sondern sogar einem Ökonomisierungsdilemma (vgl. Liebig 2005: 11).

Bei der Ausübung ihrer Funktionen sind die Verbände geprägt durch »ein hohes Maß an Kooperation, das die Beziehungen der Wohlfahrtsverbände untereinander und zum Staat prägt« (Schmid 2010: 360). Sie werden daher auch als »dritte Sozialpartner« (Heinze/Schmid 1994: 191) bezeichnet. Mittels des in den 1960er Jahren gesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzips konnten sie ihre privilegierte Stellung bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen fest etablieren.³⁷ Freie Träger, vor allem gemeinnützige, die in der Freien Wohlfahrtspflege organisiert sind, wurden auf dieser Grundlage vor anderen Akteuren bevorzugt und vor einem freien Wettbewerb weitgehend geschützt. Die historisch gewachsene und politisch verteidigte enge Verflechtung zwischen Staat und einer begrenzten Anzahl von privilegierten Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege in der bundesdeutschen Sozialpolitik kann daher als hervorragendes Beispiel für einen Meso-Korporatismus³⁸ betrachtet werden (vgl. Olk 1995: 104).

37 Auf das Subsidiaritätsprinzip wird in Kapitel 1 ausführlicher eingegangen.

38 Im Gegensatz zum Makro-Korporatismus, der die Aushandlungsprozesse zwischen Kapital und Arbeit – also zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden – um-

Methodisches

Diesem Meso-Korporatismus zwischen Staat und Verbänden liegt im Bereich der Wohlfahrtspflege ein Organisationsgeflecht zwischen den Spitzenverbänden zugrunde, dem in der Wissenschaft oft ein kartellartiger Charakter zugesprochen wird (vgl. Hammerschmidt 2005a; vgl. Thränhardt 1986, vgl. Winter 2000). Die sechs Spitzenverbände sind neben einem hohen Maß an Kooperation, durch organisationale und personelle Vernetzung gekennzeichnet und prägen damit den intermediären Bereich:

»Es scheint, daß neben ihnen [den Spitzenverbänden, C.L.] oder gar gegen sie Wohlfahrtspflege als freie nicht möglich ist, wenn darunter staatsunabhängige Aktivitäten [...] verstanden werden.« (Bauer 1984: 9)

In bisherigen Untersuchungen über die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und deren Inkorporierung in den deutschen Staat, wird die Existenz eines solchen geschlossenen Systems kaum in Frage gestellt (vgl. Hammerschmidt 2005a: 146). Meist wird dieses Gefüge, das im europäischen Vergleich einen Sonderfall³⁹ – auch »deutscher Weg« (Hockerts

faßt, ist in der Bundesrepublik Deutschland der politikfeldspezifische Meso-Korporatismus ein fester Bestandteil der Verhandlungsdemokratie (vgl. Jochem/Siegel 2003: 11). Das heißt, Interessenvermittlungssysteme treten meist nicht gesellschaftsübergreifend auf, sondern variieren »strukturell, räumlich, temporär und sektoral erheblich, so dass eine stärkere Differenzierung notwendig ist« (Ebert 2010: 37). Eine solche Differenzierung wird in der vorliegenden Arbeit mit der Analyse des meso-korporatistischen Systems der Freien Wohlfahrtspflege vorgenommen.

- 39 Josef Schmid untersuchte für seine Studie *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten* »die typischen Strukturen und Relationen von Wohlfahrtsverbänden und Wohlfahrtsstaat in Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Schweden« (Schmid 1996: 37). Zusammenfassend zum internationalen Vergleich der Wohlfahrtsverbände auch Schmid 1997. Im Gegensatz zu Deutschland sind die Wohlfahrtsverbände in den Niederlanden zwar auch eng in die staatliche Politikformulierung und -implementation eingebunden, aber es gibt eine große Anzahl verschiedener Verbände und Einrichtungen. Eine Fusionierung von Einrichtungen und deren Inkorporierung in staatliche Strukturen war, so Schmid, »ein zentrales Anliegen des Staates, welchem aber kaum Erfolge beschieden waren« (ebd.: 127). Auch in Schweden, das als ausgeprägter Wohlfahrtsstaat gelten kann, existieren keine Wohlfahrtsverbände, die den deutschen entsprechen. Die Aufgaben der deutschen Wohlfahrtsverbände werden dort größtenteils durch Staat und Kommunen übernommen. In Schweden spielt der Makro-Korporatismus und somit die Einbindung von Kapital und Arbeit in staatliche Entscheidungsprozesse eine größere Rolle. In Großbritannien existieren privat-gemeinnützige Einrichtungen und Verbände unter der Rechtsform »Charity«, die ihnen steuerliche Privilegien ermöglichen. Im Gegensatz zu den deutschen Pendanten sind die verschiedenen Funktionen (Dienstleistungs-

1998: 7) oder »deutsches Sozialmodell« (Evers/Heinze/Olk 2011: 18) genannt – darstellt, mit Verweis auf seine Entstehungsgeschichte erklärt. Die Reproduktion dieser Strukturen, selbst über politische Umbrüche hinweg, ist jedoch nicht selbstverständlich.

Die hier aufgeworfene Forschungsfrage schließt daher an die Forderung von Peter Hammerschmidt, der die bisher umfangreichsten Monographien zum vorliegenden Thema veröffentlichte, an:

»Das scheinbar Selbstverständliche, die Existenz von handlungsfähigen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege, mit Einfluss auf Gesetzgebung, Verwaltungshandeln und finanzielle Transfers, ist somit erklärungsbedürftig, die Erforschung der Herausbildung Funktionsweise dieses Geflechts ein Desiderat der Verbändeforschung.« (Hammerschmidt 2005a: 146)

Hammerschmidt selbst hat diese Lücke mit einer Studie über »Wohlfahrtsverbände in der Nachkriegszeit« teilweise geschlossen. Gegenstand seiner Untersuchung waren die Reorganisation und Finanzierung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege 1945 bis 1961.⁴⁰ Seine Analysen werden in der vorliegenden Arbeit aufgenommen und erweitert, um an einem konkreten Beispiel korporatistische Verhältnisse zu beschreiben und zu erklären und damit einen Beitrag zur Beantwortung der Frage zu leisten, weshalb korporatistische Arrangements stabil bleiben.

Diese Frage soll mit Blick auf den *Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband* empirisch untersucht werden.⁴¹ Die Wahl des DPWV als Untersuchungsgegenstand erfolgte aufgrund seiner spezifischen Funktion im korporatistischen Staat-Verbände-Verhältnis. Im Gegensatz zu den anderen fünf Spitzenverbänden, die einem spezifisch sozial-kulturellen oder politischen Milieu⁴² entsprangen und diesem noch immer mehr oder weniger

funktion, Interessenvertretungsfunktion) jedoch kaum unter einem Dach integriert und die Einbindung in das politische System kaum ausgeprägt (vgl. ebd.: 131 f.). Am ähnlichsten ist die verbandlich-strukturierte Organisation der Wohlfahrtspflege in Deutschland jener in Österreich (vgl. Badelt 1987).

40 So auch der Untertitel der genannten Monographie.

41 Der offizielle Name des Gesamtverbandes, der einen eigenständigen eingetragenen Verein bildet, lautet: *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V.* (vgl. www.der-paritaetische.de/impressum; zugegriffen: 21.10.2015). Als Selbstbezeichnung trägt der Verband aktuell den Namen »Der Paritätische«. In dieser Studie wird der Verbandsname DPWV abgekürzt.

42 Unter Milieu werden hier im Sinne M. Rainer Lepsius' »soziale Einheiten [verstanden, C.L.], die durch eine Koinzidenz mehrerer Strukturdimensionen wie Religion, regionale Tradition, wirtschaftliche Lage, kulturelle Orientierung, schichtspezifische Zusammensetzung der intermediären Gruppen gebildet werden. Das Milieu ist ein sozio-kulturelles

verbunden sind, lässt sich der DPWV keiner klaren weltanschaulichen Ausrichtung zuordnen. Das ist vor allem auf seine Gründungsphase in der Weimarer Republik, die im ersten Kapitel dargestellt wird, zu erklären.

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist mit dem *Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband* eine Organisation und somit ein kollektiver Akteur. Für das theoretische Verständnis von Organisationen bilden neoinstitutionalistische Theorien die Grundlage. Eine Organisation stellt ein »von Personen gegründetes, zur Verwirklichung spezifischer Zwecke bewusst geschaffenes, von Werten getragenes, mit Ressourcen ausgestattetes, dauerhaftes Kollektiv, welches sich verbindlich und maßgeblich an die durch die Erfüllung des Zweckes vorgegebenen Regeln hält« (Senge 2011: 98) dar. Ausgehend vom Begriff der Institution machen Vertreter des Neoinstitutionalismus die gesellschaftlichen Rahmen- und Kontextbedingungen stark, in denen Entscheidungen innerhalb von Organisationen stattfinden (vgl. Drepper 2010: 131; vgl. Klatetzki 2010: 20). Organisationen seien »socially constructed as constitutively devious by institutions designed to govern them« (Streeck 2010: 15). Institutionen bilden somit die Regeln für Handlungen und können daher als Arena verstanden werden, die den Rahmen für zukünftige Entscheidungen vorgibt und die Möglichkeit zur Durchsetzung von Handlungsalternativen einschränkt (vgl. Mayntz/Scharpf 1995; vgl. Senge 2011: 98). Diese Regeln können entweder in Form von Gesetzen – und somit durch die Androhung von Sanktionen – direkten Einfluss auf Organisationen ausüben oder durch normativen Druck zu einem Legitimationsverlust bzw. -gewinn der Organisation und der damit verbundenen ideellen und materiellen Ressourcen führen (vgl. DiMaggio/Powell 1991: 67 ff.). Dem Bereich normativer Anpassungsleistungen kann auch die Übernahme von Praktiken anderer Organisationen, die als sogenannte Best-practice-Modelle gelten, zugeordnet werden. DiMaggio und Powell bezeichnen dies als mimetischen Prozess. So sind zwischen den Verbänden – ähnlich anderer organisationaler Felder – Anpassungsprozesse zu vermuten, die unter anderem auf Nachahmung ähnlicher Praxen zurückgeführt werden können (vgl. ebd.; vgl. Ortmann 2004: 234). Organisationen

Gebilde, das durch eine spezifische Zuordnung solcher Dimensionen auf einen bestimmten Bevölkerungsteil bestimmt wird.« (Lepsius 1973: 68)

orientieren sich dabei nicht nur an jenen, die im gleichen Feld tätig sind, sondern auch an denen anderer organisationaler Felder.

Es soll in der Studie daher auch geprüft werden, auf welche Rahmenbedingungen die Existenz korporatistischer Strukturen zurückgeführt werden können und ob sich die neoinstitutionalistische Annahme bestätigen lässt, dass Praktiken anderer Organisationen nachgeahmt werden:

»Insofern ist es eine grundlegende Anforderung an empirische Untersuchungen, dass das rekursive Verhältnis zwischen Institutionen oder institutionellen Arrangements auf der einen Seite und dem Handeln von Organisationen und Organisationsmitgliedern auf der anderen Seite zunächst konzeptionalisiert und operationalisiert und anschließend durch entsprechende Analysen belegt werden muss.« (Walgenbach/Meyer 2008: 178)

Das bedeutet für die hier vorliegenden Quellen, dass insbesondere »weiche« Institutionen – wie Normen und Werte –, an denen sich das Verbandshandeln orientiert, im Gegensatz zu »harten« Institutionen wie Gesetzen nicht explizit als solche genannt werden müssen. Da es sich bei den hier untersuchten Organisationen um soziale personengebundene Dienstleistungsorganisationen handelt, »die Individuen bilden, sozialisieren, therapieren, rehabilitieren, pflegen und/oder ihnen einen bestimmten sozialen Status zuweisen« (Klatetzki 2010: 10), sind die hier betrachteten Organisationen in einem Bereich tätig, der zwar ökonomischen Gesetzmäßigkeiten unterliegt, aber dessen genuiner Inhalt immer einen Aushandlungsprozess zwischen bestimmten Moralvorstellungen darstellt. Die Grundlage der Arbeit in den jeweiligen Diensten und Einrichtungen entspricht zum einem dem historisch bedingten Wissen über das, was als »Menschenführung« bezeichnet wird (vgl. Klatetzki 2010); zum anderen aber auch unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Ansprüchen, welchen Zweck die Einflussnahme auf einzelne Individuen erfüllen soll. Für die vorliegende Arbeit ist dieser Aspekt insofern von Bedeutung, als die hier untersuchten Quellen zum Teil das Ergebnis eines jeweiligen verbandsinternen Prozesses sind, in dem ebenfalls unterschiedliche Vorstellungen von Sozialer Arbeit zu einem Standpunkt des jeweiligen Spitzenverbandes geführt haben und der in dieser Arbeit lediglich exemplarisch am Beispiel des *Paritätischen Wohlfahrtsverbandes* nachgezeichnet wird. Dieser interne Prozess gestaltet sich dabei in jedem Verband aufgrund eigener Vorstellungen und Strukturen unterschiedlich.

Um die Beharrungskraft des institutionellen korporatistischen Arrangements zwischen Wohlfahrtsverbänden und dem politisch-administrati-

ven System zu verstehen, ist die Handlungslogik dieser speziellen Form von Organisationen immer mit einzubeziehen. Die internen Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse sind dabei ebenso zu untersuchen wie das Wechselverhältnis zwischen den Spitzenverbänden innerhalb der BAGFW.

Entgegen klassischen Rational-choice-Annahmen, in denen die Interessen einer Organisation vor allem ökonomisch bestimmt werden, machen Vertreter des Neoinstitutionalismus die kulturelle Dimension für die Bestimmung der Interessen stark. Es ist davon auszugehen, dass Organisationen eine Materialisierung konzeptioneller Ideen darstellen (vgl. Löffler 2002: 19). Gesellschaftliche Gruppen versuchen demnach in Auseinandersetzung mit anderen, ihren Interessen durch Institutionalisierung von Strukturen, z. B. in Form von Organisationen, Stabilität zu verleihen. Die Interessen ähnlicher gesellschaftlicher Gruppen, wie die von Unternehmern auf der einen und Arbeitern auf der anderen Seite, sind in den verschiedenen Staaten nicht identisch, nur weil sie auf einer Metaebene die gleichen ökonomischen Ziele verfolgen. Ihre konkreten Interessen sind vielmehr durch unterschiedliche Vorstellungen, kulturelle Traditionen und Ausgangslagen geprägt. Deshalb sind empirische Untersuchungen notwendig, um bestimmen zu können, welche die konkreten Interessen von Organisationen zu bestimmten historischen Zeiten sind:

»We need historically based analyses to tell us what they are trying to maximize and why they emphasize certain goals over others.« (Steinmo/Thelen 1992: 9)

Diesen Vorannahmen folgend, wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung von Organisationen auf die drei Begründungsmomente *Institutionen*, *Interessen* und *Ideen* zurückzuführen ist (vgl. Lepsius 2009). Die vorliegenden Quellen sollten bei ihrer Auswertung darauf untersucht werden,

1. welche Institutionen das Handeln des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und der BAGFW beeinflussten,
2. welche Interessen die Verbände artikulierten und
3. welche Ideen diesen Interessen zugrunde lagen.

Ideen werden hier in einem weiteren Sinn als kulturelle Leitvorstellungen und weniger als Konzepte, durch die konkrete Interessen innerhalb von bestimmten Institutionen umgesetzt werden sollen, verstanden. Daher wird der Begriff »Idee« auch synonym zu dem der Vorstellungswelt, der Norm, der Leitidee, des Denkmusters, aber auch der Ideologie verwendet. Ideologien können »weder als »falsches Bewusstsein« noch als systemati-

sches Gedankengebäude verstanden werden, sondern als Zwischenglied zwischen Theorie und Mentalität und als mehr oder weniger spürbarer Hintergrund von politischer Programmatik« (Lenk 2003: 627). Als Ideologie wird somit ein viel stärker einverleibtes Denken angesehen. Dieses unterscheidet nicht rational und kalkulierend zwischen verschiedenen Optionen, sondern stellt die unhinterfragbare Folie vor der ein Denken mehrheitlich stattfindet, dar. Aus diesem werden Konzepte, die jeweils mit einem konkreten Ziel verbunden sind, als Ausdruck von Interessen abgeleitet. Interessen können zwar ebenso materielle wie ideelle sein, sind somit aber eher im Konkreten als in allgemeinen Staats- und Gesellschaftsvorstellungen zu sehen.

Da es nicht möglich ist, alle Quellen des DPWV und der BAGFW auszuwerten, die seit der jeweiligen Gründung entstanden sind, soll sich auf spezifische Zeiträume konzentriert werden, um die Frage nach der Stabilität institutioneller Arrangements beantworten zu können.⁴³ Die Studie fokussiert daher auf politische Systemwechsel. Zum einen stellen Systemumbrüche »aus Sicht ihrer theoretischen Verarbeitung durch die Wissenschaft veritable Paradigmenwechsel dar, die das Institutionengefüge ebenso wie persönliche Erfahrungswerte und Verhaltenssicherheiten umpflügen« (Holtmann 2009: 21). Zum anderen lagen die Systemwechsel, die hier untersucht werden, zeitlich mehr als vierzig Jahre voneinander entfernt. Es handelt sich daher um Vergleichseinheiten, bei denen zunächst von einer relativ geringen gegenseitigen Beeinflussung ausgegangen werden kann. Es soll daher auf dieser Grundlage geprüft werden, ob es möglich ist, abseits des konkret historischen Zusammenhangs, verallgemeinerbare Aussagen über die Stabilität korporatistischer Strukturen in der Freien Wohlfahrtspflege zu treffen. Darüber hinaus stellen politische Systemwechsel im Gegensatz zum sozialen Wandel, der viel allgemeiner zu verstehen ist, »einen zeitlich und räumlich enger begrenzten Spezialfall« (Weymann 1998: 15) dar.

Der Untersuchung von Systemwechseln haben sich aus theoretisch-analytischer Sicht bisher vor allem Politikwissenschaftler und Soziologen gewid-

43 Zudem sind vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg viele Dokumente der Verbände zerstört wurden. Ob die Vernichtung der Quellen willentlich oder durch Brände infolge der Bombardierungen geschah, ist an dieser Stelle nicht zu klären.

met.⁴⁴ Holtmann, aber auch die Forschergruppe um Wolfgang Merkel, gliedern empirischen Analysen folgend Systemumbrüche in drei idealtypische Phasen, die in der Realität zwar keine klare Abgrenzung erfahren, in denen jedoch phasenspezifische Handlungsmodi bzw. Handlungsressourcen erkennbar werden (vgl. Merkel 2010: 94).

Die erste Phase, das »Ende des autokratischen Regimes« (ebd.), bei Holtmann Transition genannt, wird als Initialphase beschrieben, in der »Akteure sich öffnende Gelegenheitsfenster nutzen« (Holtmann 2009: 26). Sie ist gekennzeichnet durch »spontanes und auf kurze Sicht angelegtes, improvisierendes sowie auf Widerstände der alten Mächte auch unsicher reagierendes Handeln« (ebd.).

Die zweite Phase, als Transformation (vgl. Holtmann 2009) oder Phase der Demokratisierung und Institutionalisierung (vgl. Merkel 2010) bezeichnet, bringt durch den Umbau zentraler – bspw. staatlicher – Institutionen neue Pfadabhängigkeiten hervor. Durch die Veränderung rahmensetzender Institutionen, wie sie z. B. Gesetze darstellen, werden die darin handelnden Akteure und Organisationen zu einer Anpassungsleistung, die einen unterschiedlichen Grad annehmen kann, gezwungen. Mit fortschreitender Transformation werden den Akteuren (Risiko-)Strukturen vertraut und es entstehen neue Verrechtlichungen (vgl. Holtmann 2009).

Mit der dritten Phase, der Konsolidierung (vgl. Merkel 2010) bzw. Posttransformation (vgl. Holtmann 2009), wird der Eintritt in eine neue Normallage beschrieben. Die Phase der Konsolidierung kann Merkel zufolge von der vorherigen Phase dadurch abgegrenzt werden, dass »die im Regimeübergang ad hoc entstandenen politischen Verhaltensmuster in gesetzlich abgesicherte Normen und Strukturen überführt worden sind [und, C.L.] der Zugang zur politischen Herrschaft und der Ablauf von politischen Entscheidungen nach a priori festgelegten und legitim gesetzten

44 Einige Untersuchungen zeichnen sich daher durch das Bestreben aus, Bedingungen für den Übergang in eine sogenannte konsolidierte Demokratie herauszustellen. Es wird hier bewusst von einer sogenannten konsolidierten Demokratie gesprochen, da gerade in jüngerer Vergangenheit deutlich wurde, dass auch in diesen Staaten antidemokratische Bestrebungen wieder stark werden. Am Beispiel Ungarn, das ehemals als Vorreiter im Demokratisierungsprozess gesehen wurde, kann das veranschaulicht werden. Ein anderer Weg wird durch die Frage nach typischen Dynamiken »des Übergangs von diktatorischen und autoritären Regimen zu demokratischen Staatsformen« (Weymann 1998: 16) gegangen. So fordert Eberhard Sandschneider eine Transformationstheorie, »die nicht nur ex post beschreibend, sondern vielleicht sogar ex ante erklärend eingesetzt werden« (Sandschneider 1994: 26) könnte.

Verfahren auch de facto respektiert werden« (Merkel 2010: 94). In der Posttransformation haben sich damit sogenannte windows of opportunity mehr oder weniger geschlossen; radikaler Wandel ist nunmehr weniger erwartbar. Daher wird auf der Ebene subjektiver Bewältigung diese Phase »charakterisiert durch stärkere Ernüchterung vormals gehegter Illusionen und wachsende Geübtheit« (Holtmann 2009: 30). Diesen Annahmen zunächst folgend, ist die Phase der Posttransformation vor allem dahingehend als negativ zu bestimmen, dass sie durch die Abwesenheit bzw. durch das Ende der Ausnahme charakterisiert wird. Sie kann deshalb im Gegensatz zu den beiden anderen Phasen nicht in ihrem Verlauf beschrieben werden, da sie – von den theoretischen Prämissen ausgehend – kein beschreibbares Ende besitzt.

Der Aufbau der vorliegenden Arbeit entspringt, wie im Unterkapitel »Aufbau der Studie« ausführlicher dargestellt, der Einteilung in diese drei idealtypischen Phasen gesellschaftlicher Systemwechsel.

Forschungsstand⁴⁵

Die leitende Forschungsfrage, wie die Existenz eines geschlossenen Systems von sechs Spitzenverbänden, deren Inkorporierung in den deutschen Staat und die Stabilität dieses Arrangements erklärt werden kann, wurde von Peter Hammerschmidt als »Desiderat der Verbändeforschung« (Hammerschmidt 2005a: 146) bezeichnet. Auch Klenk et al. konstatieren, dass »die Organisation von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu den vernachlässigten Themen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gehören« (Klenk et al. 2012: 7). Trotz dessen kann bei der Beantwortung der forschungsleitenden Frage auf eine Fülle von Forschungsliteratur zurückgegriffen werden, die im Folgenden kurz eingeordnet werden soll.

Mit der Entstehung von Verbänden und ihrem Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse hat sich auch die Erforschung des Staat-Verbände-Verhältnisses entwickelt. Da dieses selbst immer wieder Veränderungen

45 Anmerkung zur Zitierweise: Der Bezug auf Sekundärliteratur wird in der gesamten Arbeit durch die amerikanische Zitierweise deutlich gemacht; der Nachweis über Quellenangaben erfolgt dagegen in den Fußnoten. Eine Ausnahme hiervon wird im »Forschungsstand« gemacht. Dort wird die für die vorliegende Arbeit relevante Literatur in den Fußnoten angeführt. Da die Bestände des *Paritätischen Wohlfahrtsverbandes* nur zum Teil durchgängige Archivnummern enthalten, wurden, soweit vorhanden, diese angegeben; ansonsten wurde der Titel des Dokuments genutzt.

unterworfen war, befindet sich auch die Forschung dazu in einer stetigen Veränderung. Zudem üben Staats- und Gesellschaftstheorien und die in ihnen formulierte Funktion von Verbänden bzw. organisierter Interessen im Allgemeinen wiederum Einfluss auf den empirischen Gegenstand aus.⁴⁶ Empirische Bilanzierungen und normativen Forderungen mischten sich dabei häufig (vgl. Sebaldt 2006: 15).⁴⁷

Die für die vorliegende Arbeit relevanten Zugänge zur Erforschung des Staat-Verbände-Verhältnisses im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege sind zum einen sozialwissenschaftlich-funktionalistisch, zum anderen historisch. Auch wenn sich beide in gewissem Maß bedingen, werden damit verschiedene Schwerpunkte gesetzt. Dabei werden im ersten Fall korporatistische Strukturen aufgrund ihrer Funktion im politischen System erklärt und Entwicklungstendenzen ausgelotet; im zweiten dagegen Entwicklungen des Staat-Verbände-Verhältnisses nachgezeichnet. So wird in den meisten Untersuchungen versucht, die Wohlfahrtsverbände in ihrer Funktion im Bereich der sozialen Sicherung und der Sozialpolitik zu verorten und ihre daraus resultierenden Strukturmerkmale zu erklären. In diesem Zusammenhang stehen auch international vergleichende Studien, die zum Teil das Alleinstellungsmerkmal der Wohlfahrtsverbände in Deutschland herausstellen.⁴⁸

In den 1950er und 1960er Jahren wurden Verbände und ihr politischer Einfluss vor allem ausgehend von demokratietheoretischen Überlegungen untersucht und diskutiert; der Begriff »Korporatismus« als spezifische Form der Interessenvermittlung war in dieser Zeit noch nicht gängig. Dieser fand erst in den 1970er Jahren einen breiten Eingang in die Debatte. Den Pluralismustheorien wurde dabei ein »[...] staatstheoretisches Defizit, da der Staat lediglich als Adressat von gesellschaftlichen Forderungen betrachtet wird, die durch die »Medien« Interessenverbände und Parteien an die staatlichen Akteure herangetragen werden« (Reutter 1991: 61), diagnostiziert. Dabei seien die »steuerungspolitischen Funktionen der Verbände, die über

46 So lassen bspw. Bundesministerien durch wissenschaftliche Beiräte – in denen vor allem universitär angebundene Wissenschaftler vertreten sind – selbst Stellungnahmen zum Thema Korporatismus (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2000) erstellen. Einen einführenden Zugang zu den meistrezipierten Gesellschaftstheorien, die die Rolle der organisierter Interessen formulieren: Sebaldt/Straßner (Sammelband 2006).

47 Zum aktuelleren Zusammenhang von Verbandstheorien und gesellschaftlicher Rezeption: Straßner/Sebaldt 2006.

48 Vgl. Bauer/Thränhardt (Hrsg.) 1987; vgl. Salamon/Anheier 1996; vgl. Schmid 1996, vgl. Schmid 1997.

die bloße Legitimationsbeschaffung hinausgehen und die dann in den 70er Jahren in den unterschiedlichen Theoriedebatten ihren Niederschlag fanden« (ebd.), zunächst vernachlässigt worden. In der Korporatismus-Debatte wurde dabei auch die Frage nach der Unterscheidung zwischen einem staatlich-autoritären und einem gesellschaftlich-freien Korporatismus gestellt; wobei im ersten Fall die Verbände zwangsweise inkorporiert worden seien, im zweiten freiwillig staatliche Aufgaben übernommen hätten. In welcher Weise diese Unterscheidung für den hier betrachteten Bereich und die untersuchten Zeiträume zutrifft, wird im Verlauf der Arbeit zu zeigen sein. Sowohl den theoriegeleiteten als auch den empirischen Untersuchungen zu korporatistischen Arrangements ist gemeinsam, dass der strukturfunktionalistische Aspekt im Vordergrund steht. Das heißt, der Korporatismus wird in diesen Analysen über seine Funktion erklärt. Studien, die auch das ordnungspolitische Denken – und somit die Ebene der Ideen – untersuchen, bilden die Ausnahme.⁴⁹

Nachdem die theoriegeleitete Debatte um das Thema Neo-Korporatismus in den 1970er und 1980er Jahren ihren Höhepunkt erlangte⁵⁰, traten im Feld der empirischen Betrachtungen einzelne Politikfelder und Verbände in den Fokus der Forschung⁵¹. Da makro-korporatistische Arrangements – also die Interessenvermittlung zwischen Kapital und Arbeit – in Deutschland die Ausnahme bildet, fällt die Anzahl empirischer Forschungen zu diesem Thema geringer aus als die der politikfeldspezifischen (vgl. Kaiser 2006).⁵² Ausgehend von der beschriebenen Vorannahme, dass das spezifisch korporatistische Verhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden auch vor dem Hintergrund anderer korporatistischer Arrangements verstanden werden kann, wurde sowohl auf Untersuchungen zu den

49 Als Beispiel kann hier die Längsschnittuntersuchung von Rehling 2011 angeführt werden.

50 Vgl. Schmitter 1974; Alemann/Heinze 1981; Reutter 1991; Streeck 1999.

51 Es existieren sowohl politikfeldspezifische Untersuchungen, die von einem bestimmten Bereich – bspw. Gesundheitspolitik – ausgehend alle relevanten Akteure in den Blick nehmen, als auch Studien, die einen spezifischen Verband und dessen Handeln untersuchen. Politikfeldspezifisch: (vgl. Winter/Willems 2009; vgl. Rehder 2009; vgl. Gerlinger 2009). Im Bereich der akteursspezifischen Untersuchungen existieren historische und funktionalistische Analysen. In den meisten werden beide Aspekte in den Blick genommen (vgl. Schroeder 2010; vgl. Bühner 2010).

52 Zu den makro-korporatistischen Arrangements in der BRD nach dem Zweiten Weltkrieg gehören u.a. die Konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen und das Bündnis für Arbeit.

Wohlfahrtsverbänden als auch zu anderen korporatistischen Feldern zurückgegriffen.

Den Höhepunkt der Wohlfahrtsverbände-forschung bildeten die 1980er Jahre. Bis dahin galten die Wohlfahrtsverbände als »die unbekannten Riesen« (Schmid 1996: 14).⁵³ Nachdem zunächst vor allem Untersuchungen über die Stellung der Wohlfahrtsverbände im politischen System der Bundesrepublik Deutschland veröffentlicht wurden⁵⁴, entwickelte sich anschließend eine historische Wohlfahrtsverbände-forschung. Erst in jüngerer Vergangenheit wird auch die Rolle der Verbände in der Anfangszeit der Bundesrepublik betrachtet.⁵⁵ Zur Rolle der Wohlfahrtsverbände im Verlauf der deutschen Vereinigung und dem Wandel bestimmter Organisationen (wie der *Volkssolidarität*) existieren empirische Studien⁵⁶, jedoch kaum historiographische.⁵⁷ Diese sind eher in den Bereich der sozialwissenschaftlichen Forschung zu Systemumbrüchen einzuordnen und bedienen sich vorrangig der Methode des Experteninterviews.⁵⁸ Zudem sind viele der Anfang der 1990er Jahre erschienenen Beiträge zur Wohlfahrtspflege in der Zeit des Systemumbruchs 1989 aus einer verbandsnahen Perspektive⁵⁹ formuliert worden, wobei dies nicht a priori ein Qualitätsmerkmal – positiv als auch negativ – darstellt.⁶⁰

53 So fand 1982 die erste wissenschaftliche Tagung zum Thema Freie Wohlfahrtspflege mit dem Titel »Zum Stand der Wohlfahrtsverbände-Forschung« an der Universität Bremen statt (vgl. Bauer/Dießenbacher 1986).

54 Vor allem Heinze/Olk 1981 waren hier Vorreiter.

55 Vgl. Hammerschmidt 2005a; Hammerschmidt 2005b.

56 Vgl. Angerhausen et al 1998; Angerhausen 2003

57 Grunow/Olk 2007 gehen der Frage nach den Auswirkungen der Sozialunion auf die Entwicklung der Wohlfahrtsverbände nach. Aber in diesem Beitrag wird sich – abgesehen von Gesetzestexten – nicht auf genuines Quellenmaterial, sondern vorrangig auf Sekundärliteratur bezogen – diese wiederum sind meist von Zeitzeugen verfasst.

58 Diese Studien können, wie von den Autoren selbst eingeräumt, aufgrund einer zeitlichen Nähe und eines anderen methodischen Zugangs (vor allem die Methode des Experteninterviews steht in diesen Untersuchungen im Vordergrund) bestimmte Fragen, die in der vorliegenden Arbeit im Fokus stehen, nicht beantworten. So räumt Susanne Angerhausen in ihrer Untersuchung zur *Volkssolidarität* ein, dass sich nicht rekonstruieren ließe, wie es zu einer Mitgliedschaft im DPWV im Verlauf der staatlichen Vereinigung kam (vgl. Angerhausen 2003: 151).

59 Bspw. Schneider 1992; Gutschick 1992.

60 Als verbandsnah werden in der vorliegenden Arbeit vor allem jene Beiträge beschrieben, bei denen der Autor gleichzeitig in einer der beschriebenen Organisationen tätig ist oder bei denen der Verband gleichzeitig der Herausgeber ist. Darüber hinaus existieren Studien, die durch die Verbände ganz oder zum Teil finanziert werden, was jedoch nach