

# Wohlfahrtsverbände im Wettbewerb.

Eine politische Situations- und Strategieanalyse mit Fallbeispiel.

von Christian Bergmann

Schriftliche Arbeit zur Erlangung des Akademischen Grades „Magister Artium“  
an der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard Karls  
Universität Tübingen

vorgelegt bei:  
Prof. Dr. Josef Schmid (Erstgutachter)  
Dr. Große-Hüttmann (Zweitgutachter)  
Esslingen, den 3. Juni 2008

I.	Einführung.....	4
A.	Problemstellung dieser Arbeit.....	4
B.	Methodische Vorbemerkungen .....	5
C.	Gliederung der Arbeit.....	6
II.	Gegenstandsbestimmung der vorliegenden Arbeit.....	6
A.	Die Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland .....	6
B.	Verbandeforschung und Definition der Wohlfahrtsverbände .....	9
C.	Diskussion der politisch-legitimatorischen Basis: Das Subsidiaritätsprinzip .....	11
D.	Definition der Wohlfahrtsverbände als multifunktionale Gebilde.....	13
III.	Politikwissenschaftliche Theorien zu Wohlfahrtsverbänden und politischer Strategieanalyse.....	15
A.	Auswahl politikwissenschaftlicher Theorien über Wohlfahrtsverbände.....	15
1.	Pluralismus .....	15
2.	Theorie des Korporatismus .....	17
3.	Dritte-Sektor-Forschung.....	19
4.	Netzwerktheorie .....	23
5.	Fazit.....	24
B.	Das Wettbewerbsparadigma in der Sozialwirtschaft.....	25
1.	Funktion und Akteure des Wettbewerbsparadigmas.....	25
a.	Sozialmarkt.....	28
b.	Verwaltungsmodernisierung .....	30
2.	Zwei Anschauungsbeispiele im Wettbewerb .....	31
a.	Wettbewerb in der Jugendhilfe.....	31
b.	Wettbewerb in der Pflegeversicherung .....	33
c.	Fazit.....	34
3.	Wettbewerbsperspektiven der Wohlfahrtsverbände.....	35
a.	Neuordnung der Geschäftsfeldpolitik .....	36
b.	Differenziertes Lobbying .....	37
c.	Fazit und Bewertung .....	38
4.	Strategienübersicht der Wohlfahrtsverbände im Wettbewerb .....	41
C.	Politische Strategieanalyse nach Raschke/Tils.....	44
1.	Grundmodell der Strategieanalyse .....	45
2.	die Strategiedefinition, deren Elemente und das strategische Moment.....	46
3.	Strategischen Kalkulationen.....	48

4.	Orientierungsschema .....	49
5.	Strategy-Making .....	50
a.	Strategiefähigkeit .....	50
b.	Strategiebildung .....	51
c.	Strategische Steuerung .....	52
6.	Konzeptionelle Überlegungen zur Übertragung der politischen Strategieanalyse auf Wohlfahrtsverbände .....	52
IV.	Fallbeispiel: Eine politische Strategieanalyse anhand des Diakonischen Werks Württemberg (DWW) .....	55
A.	Methodische Vorbemerkungen zum Fallbeispiel .....	55
B.	Darstellung des Diakonischen Werks Württemberg .....	56
C.	Analytische Rekonstruktion der Wettbewerbssituation des DWW und seiner Mitglieder .....	58
1.	Wahrnehmung des Wettbewerbs und Reflexion der eigenen Position auf Mitglieds- und Verbandsebene .....	58
2.	Verhältnis von DWW und seinen Mitgliedern .....	62
3.	Strategische Ziele des DWW und deren Erreichung .....	67
D.	Strategische Evaluation .....	69
1.	Evaluation des Strategiebegriffs des DWWs und seiner Mitglieder .....	69
2.	Evaluation der strategischen Ziele .....	71
3.	Evaluation der strategischen Umwelt .....	71
4.	Evaluation des Strategy-Making mit dem Schwerpunkt auf die Strategiefähigkeit .....	74
E.	Fazit .....	75
V.	Schluss .....	76
VI.	Literatur- und Quellenverzeichnis .....	81
VIII.	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis .....	95
X.	Erklärung .....	96
XI.	Anhang .....	97

## I. Einführung

### A. Problemstellung dieser Arbeit

Wohlfahrtsverbände<sup>1</sup> sind bedeutsame Akteure im deutschen Wohlfahrtsstaat und ein europäischer Sonderfall<sup>2</sup>. Sie haben sich als „Dritter Sozialpartner“ neben den Verbänden von Kapital und Arbeit (vgl. Hammerschmidt/Uhlendorff 2003, S. 8) in der deutschen Sozialpolitik etabliert. Auf staatlicher Seite ist in den 1990er Jahren ein Wettbewerb zwischen privaten und wohlfahrtsverbandlichen Anbietern forciert worden, der die bislang starke Position der Wohlfahrtsverbände in Frage stellt. Maßgeblich hierfür stehen die gesetzlichen Änderungen im ehemaligen Bundessozialhilfegesetz (kurz: BSHG, seit 2005 vom Sozialgesetzbuch XII, kurz SGB XII abgelöst), im Kinder- und Jugendhilfegesetz (kurz: KJHG/SGB VIII) und im Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI). Backhaus-Maul stellt hierzu fest: „'Wettbewerb' wird in den neunziger Jahren neben den klassisch hierarchischen Geboten und Verboten sowie korporatistischen Verhandlungen zur neuen Form staatlicher Politiksteuerung.“ (2000, S. 28)

Dies bedeutet für die Wohlfahrtsverbände, sich mit dieser Wettbewerbssituation auseinanderzusetzen und sich wirtschaftlich wie auch politisch neu zu positionieren. Die bisherige Forschung nimmt diese Veränderungen auf dem Markt der sozialen Dienstleistungen in den Blick und analysiert dabei auch Transformationsleistungen der Wohlfahrtsverbände. Kaum untersucht sind bei vorliegenden Untersuchungen die politischen Strategien der Wohlfahrtsverbände in dieser neuen Konstellation (vgl. u.a. Richter 2002, Liebig 2005). Dabei wird die Notwendigkeit von Strategie durchaus betont. Drei Zitate aus unterschiedlichen Zeiträumen verdeutlichen dies:

„Somit wird strategisches Handeln unter den Bedingungen von Ambiguität und Ungewissheit auch für die Wohlfahrtsverbände immer dringlicher und zugleich problematischer. Strategisches Handeln fußt auf Macht und den von ihr geprägten Beziehungen und unterstreicht damit die Funktionsweisen von Politik.“ (Heinze et al. 1997, S. 261)<sup>3</sup>

„Dies bedeutet, dass sich die Wohlfahrtsverbände in ihrem strategischen Handeln nicht länger auf mehr oder weniger virtuoses Reagieren auf sozialstaatlich gesetzte Rahmenbedingungen zurückziehen können. Vielmehr ist strategisches, in die Zukunft gerichtetes Handeln erforderlich.“ (Olk 2004, S. 8)

---

<sup>1</sup> Die Termini „Wohlfahrtsverbände“ und „freie Wohlfahrtspflege“ beziehen sich beide auf die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege (vgl. Kapitel II) und sind im Folgenden synonym zu verstehen.

<sup>2</sup> „Legt man nun diese aus dem deutschen Fall ableitbaren operationalen Merkmale - d.h. vor allem breite und umfangreiche soziale Dienstleistungskapazitäten, stabile rechtlich-sozialpolitische Institutionalisierung, wenige zentrale Großverbände bzw. 'Sozialmultis' - als Maßstab an, wird die Suche nach einem ähnlichen Fall schwierig. Ein solch restriktiv definiertes Phänomen findet sich nur hierzulande.“ (Schmid 1996, S. 195)

<sup>3</sup> In der vorliegenden Arbeit wird die neue deutsche Rechtschreibung in aktuell geltender Fassung verwendet. In den Zitaten wird die alte Rechtschreibung beibehalten und nicht korrigiert.

„Statuten wurden neu formuliert, die Aufsicht über die sozialwirtschaftlichen Einrichtungen neu justiert und Qualitätsmanagement und Markenpolitik etabliert. Blickt man auf die Diskussion innerhalb der Verbände, dann zeigt sich allerdings, dass diese Modernisierung weitgehend als reaktive Anpassung an veränderte sozialpolitische Rahmenbedingungen wahrgenommen wird und die Gefahr einer strategischen Orientierungslosigkeit der Verbandspolitik sichtbar wird. Dies liegt u.a. daran, dass ausformulierte und diskutierte verbandspolitische Strategien zur Bewältigung der neuen Herausforderungen weitgehend fehlen.“ (Wohlfahrt 2007, S. 8)

Strategien werden also als wichtig und notwendig für die Wohlfahrtsverbände beschrieben. An diese Strategiediskussion schließt die vorliegende Arbeit mit dem Konzept der politischen Strategieanalyse nach Raschke/Tils (2007) an<sup>4</sup>.

### ***B. Methodische Vorbemerkungen***

Die im Zentrum dieser Arbeit stehenden Fragen lauten: Wie verhalten sich Wohlfahrtsverbände im Wettbewerb und wie lässt sich deren Wettbewerbsverhalten politikwissenschaftlich und strategietheoretisch erfassen und bestimmen? Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit konzentriert sich auf drei Phänomene: Erstens auf die allgemeine Situation von Wohlfahrtsverbänden im Wettbewerb, zweitens deren politikwissenschaftliche Einordnung und drittens auf die Anwendbarkeit und Anwendung politischer Strategieanalyse nach Raschke/Tils auf Wohlfahrtsverbände.

Während sich die Untersuchung der ersten beiden Phänomene auf das Literaturstudium und bisherige Forschungen beschränken kann, sind für das dritte eigene empirische Erhebungen notwendig. Als empirischer Zugang dient ein diakonischer Wohlfahrtsverband auf Landesebene: das Diakonische Werk Württemberg (DWW). Die Perspektive ist insgesamt auf Deutschland beschränkt, da der nationale Entwicklungspfad seine Bedeutsamkeit weiterhin besitzt.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Interessant in diesem Kontext ist die schon ältere Studie von Frank et al., in der bereits von einem Mangel an Strategien gesprochen wird: „Die These, daß sich diese Veränderungen als verschärfte Konkurrenz zwischen 'Dienstleistungsproduzenten' oder 'Dienstleistungsunternehmen' auf einem 'Markt sozialer Dienstleistungsangebote' auswirkt, läßt sich aus dem Interviewmaterial so allerdings nicht stützen. In den Interviews ist zwar von zunehmender Konkurrenz die Rede, die Konkurrenz ist jedoch von anderer - politischer - Qualität. [...] Auf kommunaler Ebene geht es vielmehr um politische Entscheidungen darüber, welche Maßnahmen und Angebote bei restriktiver Haushaltslage und knappen Ressourcen erhalten, ausgebaut, gefördert oder abgebaut werden sollen. Von der Position der freien Träger in politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen über sozialpolitische Prioritäten ist in den Interviews vorrangig die Rede. Weniger thematisiert werden strategische Überlegungen zur Stabilisierung bzw. zum Ausbau einer 'Marktposition'.“ (1994, S. 131)

<sup>5</sup> Die EU wird den Wettbewerb inhärent als kritisches Korrektiv begleiten, dennoch bleibt die staatliche Definitionsmacht nach wie vor stark (vgl. Dahme et al. 2005, S. 43–49). Besonders die aktuellen rechtlichen Entwicklungen lassen weitere Gerichtsurteile vor dem Europäischen Gerichtshof erwarten, nachdem die vom Europäischen Parlament modifizierte Dienstleistungsrichtlinie 2006 die Chance auf nationale Alleingänge doch ermöglichte (vgl. Boeßenecker/Buckley 2006, S. 21). Zur Diskussion des Gemeinnützigkeitsrechts siehe für die

### *C. Gliederung der Arbeit*

Nach dieser Einleitung folgt das zweite Kapitel mit einer näheren Bestimmung des Gegenstandes, indem auf die Geschichte und Definition der Wohlfahrtsverbände eingegangen wird. Im dritten Kapitel sind erstens einige zentrale Ansätze aus der politikwissenschaftlichen Theoriediskussion, zweitens die Klärung des Wettbewerbsgedankens und seiner Begriffe und drittens das Konzept der politischen Strategieanalyse nach Raschke/Tils dargestellt. Nach dieser theoretischen und praktischen Grundlegung rückt das Fallbeispiel in das Zentrum und bildet das vierte Kapitel. Die bisherigen Gedankengänge werden zusammen geführt, indem anhand der rekonstruierten Wettbewerbssituation des diakonischen Landesverbandes und seiner Mitglieder eine Strategieanalyse durchgeführt wird. Das Schlusskapitel fasst die zentralen Gedanken dieser Arbeit zusammen. Es beantwortet die Frage, inwieweit die politische Strategieanalyse nach Raschke/Tils hilfreich für die Erforschung eines diakonischen Landeswohlfahrtsverbandes und seiner Mitglieder gewesen ist und welche Erkenntnisse und Forschungsperspektiven sich ergeben haben.

## **II. Gegenstandsbestimmung der vorliegenden Arbeit**

### *A. Die Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland*

Die Entstehung von Wohlfahrtsverbänden ist eng mit der staatlichen Armenfürsorge und dem Anfang des Wohlfahrtsstaates<sup>6</sup> verknüpft. Die staatliche Fürsorge wuchs im ausgehenden 19. Jahrhundert stark an. Gleichzeitig aber entwickelten sich neben dieser neuen Sozialstaatlichkeit viele private Initiativen und die Kirchen nahmen in Erziehungs- und Fürsorgefragen von behinderten und gefährdeten Menschen eine wichtige Rolle ein (vgl. Sachße 1994, S. 14).

„In den Städten des Deutschen Reiches bestand [...] neben der öffentlichen Fürsorge eine bunte, unübersichtliche Vielzahl wohlthätiger Vereine, Stiftungen und Einrichtungen für verschiedene Adressatengruppen und Konfessionen, die häufig nach hunderte, in den Metropolen nicht gar nach tausenden zählte.“ (Sachße 1994, S. 13)

Das unkoordinierte Durch- und Nebeneinander privater und staatlicher Fürsorge wurde erst im Laufe des expansiven Ausbaus in den 1880er Jahren problematisch. Die Problematik zeigte sich in der Notwendigkeit, die Tätigkeiten der öffentlichen und privaten Fürsorge

---

Position der Wohlfahrtspflege: Cless et al. 2000, S. 16 und für die privaten Konkurrenten Schipmann 2006, S. 91.

<sup>6</sup> Der Wohlfahrtsstaat besteht in Anlehnung an M.G. Schmidt aus drei Dimensionen: dem Steuerstaat in einer fiskalischen Form, dem Regulationsstaat in der intervenierend-dirigistischen Form und dem Sozialstaat in seiner redistributiven Form (vgl. Schubert 1991, S. 110).

besser abzugrenzen und zu koordinieren. Beim gezielten Versuch, die Fürsorge zentraler und vernünftiger zu organisieren, waren drei Ebenen zu beachten (vgl. ebd., S. 14):

1. Nichtöffentliche Hilfen wurden nach wie vor als unverzichtbar eingeschätzt, da sie flexible und innovative Angebote bereitstellten. Die öffentliche Hilfe hingegen sollte bewährte Hilfen anbieten. Ein exemplarisches Beispiel hierfür stellt das „Frankfurter System“ (ebd.) dar: ein neues Modell verstärkter öffentlicher Steuerung, ohne die privaten Vereinigungen zu schwächen.
2. Ein allgemeiner Effizienzanspruch an die Wohlfahrtspolitik mit Steuerungs- und Koordinationsaufgaben änderte auch das Verhältnis der öffentlichen zur nichtöffentlichen Trägerschaft. Nach dem Vorbild der amerikanischen „Charity Organization Societies“ entstanden lokale Organisationen, die systematisch und beständig die soziale Infrastruktur erfassten, auswerteten und somit eine öffentliche Planung ermöglichten. Ein Beispiel hierfür ist die „Zentrale für private Fürsorge in Frankfurt“.
3. Überregional entwickelten sich reichszentrale Ansätze, um die öffentlichen und privaten Organisationen zu koordinieren. Beispiele sind die Gründung von bürgerlichen Vereinen mit reichsweiter Bedeutung (1873: „Verein für Socialpolitik“, 1873: „Deutscher Verein für öffentliche Gesundheitspflege“, 1919: „Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit“) sowie die Gründung der staatlichen „Zentralstelle für Arbeiter- und Wohlfahrtseinrichtungen“ (gegründet 1891, 1906 reorganisiert). Diese Einrichtungen zielten weniger auf direkte finanzielle oder soziale Dienstleistungen ab. Sie konzentrierten sich auf die Koordinierung und Rationalisierung sozialer Hilfen durch „Information, Publikation und Aufklärung“ (ebd., S. 17).

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts spielten die heutigen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege eine geringe Rolle. Die großen Konfessionen übernahmen jedoch bei der Gründung der Verbände eine Pionierfunktion. Auf protestantischer Seite wurde der „Centralausschuss für die Innere Mission“ 1848 ins Leben gerufen (vgl. ebd., S. 17). Analog hierzu wurde der „Caritasverband für das katholische Deutschland“ 1897 gegründet. Von einer stringenten Durchstrukturierung kann allerdings nicht die Rede sein, da der Unterbau weitestgehend fehlte. Dies änderte sich nach dem 1. Weltkrieg. Aus einer zunehmend stärkeren Bedeutung des Zentralstaates heraus wurde aus der privaten Wohlfahrtspflege die „freie Wohlfahrtspflege“. Die Sozialdemokraten forcierten eine sozialisierte oder kommunalisierte Privatwohltätigkeit, in der die konfessionelle Wohlfahrtspflege eine wegweisende Rolle spielte (vgl. ebd.).

Die gesetzlichen Grundlagen für die Wohlfahrtsverbände wurden gestärkt durch

- das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz 1922 und die Reichsfürsorgepflichtverordnung 1924. Hieraus etablierte sich ein offizielles Kooperationsmuster.
- die 3. Durchführungsverordnung zur Ablösung öffentlicher Anleihen 1926. Innerhalb dieser wurden die Wohlfahrtsverbände explizit genannt. Die duale Struktur und „die gesetzliche Bestands- und Eigenständigkeitsgarantie der freien bei gleichzeitiger Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger“ (Sachße 1994, S. 21) waren somit offiziell etabliert.

In der NS-Zeit wurde das System nicht völlig beseitigt, „sondern deformiert und überlagert“ (ebd., S. 23). Die Sozialpolitik der BRD konnte deshalb relativ einfach an die alten Strukturen anschließen.<sup>7</sup> Das BSHG von 1961 und das JWG (Jugendwohlfahrtsgesetz) bauten die Bestandsgarantien hinsichtlich einer Vorrangstellung aus, was in einem BVG-Urteil 1967 bestätigt wurde. Der öffentliche Träger jedoch behielt viele sozialpolitische Leistungsfelder, weshalb die neue Situation kein Betätigungsverbot für diesen bedeutete. Vielmehr ging es „um eine effektive Arbeitsteilung zwischen freigemeinnützigen Leistungsanbietern und öffentlichen Gewährleistungsträgern“ (vgl. Backhaus 2000, S. 27). Die staatlichen Jugend- und Sozialhilfeanteile stiegen trotzdem ständig an (vgl. Sachße 1994, S. 21). Wichtiger für die vorliegende Arbeit ist aber die damals „zunehmende Einbindung der freien Träger in einen umfassenden Planungsverbund“ (ebd., S. 24). Das KJHG 1990 nahm den Faden der Subsidiarität - im Sinne einer bedingten Vorrangstellung der freien<sup>8</sup> gegenüber dem öffentlichen Träger zwar auf, jedoch mit starker Betonung von Effizienz, Kooperation und bedeutender Steuerungsfunktion des Jugendamtes. Diese Entwicklung der 1990er Jahre wird in der Forschung auch als gestiegenes Abhängigkeitsverhältnis interpretiert (vgl. Sachße 1994, S. 30).

Die insgesamt aber erfolgreiche Entwicklung bis in die heutige Zeit hinein lässt sich gut an einigen wirtschaftlichen Zahlen ablesen: fast 1,3 Millionen Voll- und Teilzeitkräfte sind in der freien Wohlfahrtspflege beschäftigt und sie erwirtschaftet einen Jahresumsatz von ungefähr 55 Milliarden Euro (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft 2004, S. 8). Zusammenfassend lässt

---

<sup>7</sup> Zu den Auseinandersetzungen der Wohlfahrtsverbände mit der Besatzungspolitik und deren Konsolidierung in der Nachkriegszeit beschreibt Hammerschmidt eindrücklich die Entwicklung der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege in der Adenauerära (vgl. Hammerschmidt 2003, S. 39–93).

<sup>8</sup> Freie Träger sind Träger, die sich nicht in der öffentlichen Hand befinden. Wie etwa im Rahmen der Jugendhilfe müssen diese also nicht unbedingt wohlfahrtsverbandliche Organisationen sein, es sind auch andere gemeinnützige Institutionen denkbar (vgl. SGB VIII § 75 Abs. 1 Satz 2, in: BGBl. I S. 3134). In dieser Arbeit ist der Unterschied hauptsächlich zwischen den privat-gewerblichen und den wohlfahrtsverbandlichen Trägern relevant, weshalb sich die Bezeichnung der freien Träger ausschließlich auf die Wohlfahrtsverbände bezieht.

sich also sagen, dass die Wohlfahrtsverbände fest verwurzelte Institutionen im sozialen Wohlfahrtsstaat und „Produkte der industriellen Moderne“ (ebd.) sind.

### ***B. Verbändeforschung und Definition der Wohlfahrtsverbände***

Die politikwissenschaftliche Erforschung von Verbänden betrachtet diese in ihren Beziehungen zum Staat bzw. der Gesellschaft und deren Beziehungen untereinander (vgl. Richter 2002, S. 82). Hierbei werden Verbände als gesellschaftliche Interessenorganisationen verstanden, die auf drei Ebenen untersucht werden (vgl. Schmid 1998, S. 28):

- der Mikroebene (Mitglied)
- der Mesoebene (Organisation)
- und der Makroebene (System)

Auf der Mikroebene sind vor allem die direkten Mitgliederbeziehungen im Zentrum der Betrachtungen. Die Mesoebene meint eine organisatorische Betrachtung der Wohlfahrtsverbände, in der innerverbandliche Entscheidungsprozesse und die Frage nach der demokratischen Struktur des Verbandes im Vordergrund stehen. Innerhalb der neueren Forschung stellen sich auch makrotheoretische Fragen nach der Beeinflussung von Verbänden durch Umweltveränderungen. Diese Perspektive eröffnet dann auch die Frage nach strategischen Positionierungen gegenüber anderen Verbänden und gegenüber dem Staat (vgl. ebd.). In der vorliegenden Arbeit wird ein Mischansatz verfolgt, der versucht Strategien der Wohlfahrtsverbände (Organisationsebene) auf dem Hintergrund der sozialpolitischen Veränderungen (Systemebene) abzubilden.

Doch was genau sind Wohlfahrtsverbände? In der Regel sind heute mit Wohlfahrtsverbänden die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege gemeint, wie sie auch von der Bundesgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege repräsentiert werden.<sup>9</sup> Die Frage also, was eigentlich ein Wohlfahrtsverband ist, erscheint lediglich auf den ersten Blick einfach. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege beantwortet die Frage folgendermaßen:

„Freie Wohlfahrtspflege' ist die Gesamtheit aller sozialen Hilfen, die auf freigemeinnütziger Grundlage und in organisierter Form in der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden. Freie Wohlfahrtspflege unterscheidet sich einerseits von gewerblichen - auf Gewinnerzielung ausgerichteten - Angeboten und andererseits von denen öffentlicher Träger.“ (BAG der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 2008, S. 1)

---

<sup>9</sup> Diese Terminologie wird auch in der vorliegenden Arbeit beibehalten.

Die Freigemeinnützigkeit als Hauptmerkmal ist jedoch nicht ausreichend für eine Definition der Wohlfahrtsverbände. Gemeinnützige GmbHs können außerhalb des Dachs eines Wohlfahrtsverbandes existieren und erfüllen dennoch alle obigen Kriterien. Eine etwas engere Definition findet sich bei Flierl. Er legt folgende Bedingungen für einen Wohlfahrtsverband fest (vgl. 1992, S. 169-180):

- Seine Tätigkeiten beziehen sich auf das gesamte Bundesgebiet, sein Aufgabenspektrum ist umfassend und nicht beschränkt auf einzelne Arbeitsbereiche wie beispielsweise die Altenhilfe oder die Jugendhilfe.
- Er stellt einen organischen Zusammenschluss für Einrichtungen und Organisationen dar, die eine gemeinsame ideelle Basis aufweisen.
- Er bildet ein Forum für fachliche Weiterentwicklung und leistet wichtige Verwaltungsarbeit.

Diese Präzisierung grenzt sich schon deutlicher von den zuvor genannten gemeinnützigen GmbHs ab - besonders der Punkt der Ausbreitung auf das gesamte Bundesgebiet ist ein hoch selektiver Maßstab. Eine gesetzliche Grundlage hierfür findet sich jedoch nicht. Es handelt sich eher um eine Definition, die sich an der faktischen Geltung der Wohlfahrtsverbände orientiert. Die gesetzlichen Bestimmungen für die Definition eines Spitzenverbandes der Wohlfahrtspflege sind nur indirekt zu erschließen.<sup>10</sup> Durch die 3. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 4.12.1926 (RGBl I S. 494ff) sind sieben Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege anerkannt worden:

- Arbeiterwohlfahrt (AWO)
- Deutscher Caritasverband (DCV)
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DER PARITÄTISCHE)
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK)
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW der EKD)
- Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST)

Der siebte Verband, der „Zentralwohlfahrtsausschuß der christlichen Arbeiterschaft“, gründete sich nach 1945 nicht wieder neu. Also gibt es heute sechs anerkannte Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Die Sozialgesetzgebung verwendet den Begriff der Spitzenverbände nicht. Im ehemaligen Bundessozialhilfegesetz wurden die Termini

---

<sup>10</sup> Die juristische Darstellung folgt weitest gehend Flierl 1992, S. 169-180.

„Verbände der freien Wohlfahrtspflege“ und „Träger der freien Wohlfahrtspflege“ benutzt, die implizit die sechs Spitzenverbände umfassten. Implizit deshalb, da diese Spitzenverbände bei der Gesetzgebung maßgeblich beteiligt waren, niemand ihre exklusive Rolle hinterfragte und diese eine organisatorische Sonderstellung einnahmen - so im § 95 Abs. 1 Satz 2 BSHG und in verschiedenen Ausführungsgesetzen der Länder.

Steuerrechtlich betrachtet verhält es sich bei der Gemeinnützigkeit ähnlich. Der entscheidende § 66 der Abgabenordnung AO 77 definiert Spitzenverbände nicht, sondern verweist auf funktionale Aspekte wie das Allgemeinwohl oder den Ausschluss der Erwerbsorientierung für die Anerkennung. Umsatzsteuerrechtlich ist hingegen explizit von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege die Rede (§ 4 Nr. 18 Umsatzsteuergesetz). Definitiv gesehen lässt sich ein Spitzenverband jedoch nicht hierdurch fassen, da noch eine Vielzahl weiterer Organisationen wie beispielsweise der Deutsche Blindenbund auch von der Umsatzsteuer befreit sind.

In der Summe heißt das also, die Wohlfahrtsverbände als die sechs Spitzenverbände sind faktisch in ihrer Rolle als wichtiger wohlfahrtsstaatliche Akteure unbestritten. Ihre juristische Bestimmung hingegen erweist sich als nicht eindeutig (vgl. Flierl 1992, S. 172). Die Bestimmung der Wohlfahrtsverbände beruht vielmehr auf einer politisch-legitimatorischen Basis, die historisch gewachsen ist. Als eine der wichtigsten Legitimationsquellen gilt das Subsidiaritätsprinzip.

### *C. Diskussion der politisch-legitimatorischen Basis: Das Subsidiaritätsprinzip*

Eine ideengeschichtliche Grundlage des Subsidiaritätsprinzips findet sich in der liberalen Staatstheorie des 18./19. Jahrhunderts sowie in der katholischen Soziallehre (vgl. Lange 2001, S. 18-19 und Merchel 2003, S. 16). Der Liberalismus betont die Gewährleistung individueller Freiheit und ein hohes Maß an Selbstverantwortung. Die katholische Soziallehre hingegen „vertritt eine naturrechtliche Vorstellung des Gesellschaftsaufbaus in konzentrischen Kreisen, bei der der je kleineren Einheit die Primärzuständigkeit für die Reproduktion des Individuums zukommt“ (Lange 2001, S. 19). Mit diesem Prinzip soll die kleinere soziale Einheit mit ihrer stärkeren sozialen Nähe vor Übergriffen der größeren Einheit geschützt und bei Überforderung gestützt werden.<sup>11</sup> Die kleinere Einheit (Individuum, Familie) soll ihre

---

<sup>11</sup> „Insbesondere die Personennähe wird häufig als Argument für die Erhaltung des Subsidiaritätsprinzips im Sinne des institutionalisierten Vorrangs der freien Wohlfahrtspflege vor anderen Anbietern sozialer Dienstleistung angeführt“ (Lange 2001, S. 19). Die Begründung hierfür lag in der ehemaligen Verankerung der Wohlfahrtsverbände in Milieus (Konfessionen), ein Verhältnis, welches sich in der säkularisierten BRD

Fähigkeiten und Möglichkeiten voll entfalten können, ohne dass die nächstgrößere Einheit (Nachbarn, Staat) unnötig eingreift. Zugleich aber ist die größere Einheit beim Versagen der kleineren zur Hilfe verpflichtet (vgl. Merchel 2003, S. 16). Besonders die katholische Soziallehre hat in den 60er Jahren eine sehr starke Stellung der freien Wohlfahrtspflege begründet.<sup>12</sup> Im ehemaligen BSHG und Jugendwohlfahrtsgesetz geschaffene Regelungen sorgten für eine staatliche Förderungspflicht der Wohlfahrtsverbände sowie deren Vorrang vor öffentlichen Hilfen (vgl. Sachße 2003, S. 29). Dieser Gesetzgebung folgten harte politische Auseinandersetzungen, deren Hintergrund die politische Grundsatzfrage nach der Form des Wohlfahrtsstaates bildete. Lapidar setzte das Bundesverfassungsgericht 1967 einen vorläufigen Endpunkt der Debatte als es die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen feststellte. Das Subsidiaritätsprinzip als ehemals politische Formel zum Schutz der gemeinschaftlichen Autonomie wurde somit zu einer Verteilungsformel zugunsten der freien Wohlfahrtspflege (vgl. ebd.).

Die Initiierung von Wettbewerb und die Gleichstellung mit privaten Trägern (siehe oben) schwächte die subsidiarisch begründete Vormachtstellung der freien Wohlfahrtspflege aus den 1960er und 1970er Jahren.<sup>13</sup> Hinzu kommt, dass die Wert- und Milieuverbundenheit sowie die ehrenamtliche Basis der Wohlfahrtsverbände zunehmend an Bedeutung verlieren (vgl. ebd., S. 31; Flösser/Vollhase 2006, S. 85; Merchel 2003, S. 141; Liebig 2005, S. 190). Die Wohlfahrtsverbände selbst definieren sich immer noch subsidiarisch, hauptsächlich abgrenzend zu staatlichem Handeln. Sie reihen sich aber nun selbst mit anderen Akteuren in die wohlfahrtsstaatliche Aufgabenerfüllung ein.

„Der Subsidiaritätsgedanke ist konstitutiv für die Stellung der Freien Wohlfahrtspflege in unserem Sozialstaat. Die Freie Wohlfahrtspflege genießt - ebenso wie andere potenziell Leistungsfähige - einen Vorrang vor der Aufgabenerfüllung durch den Staat.“ (BAG der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 2002, S. 34)

---

maßgeblich geändert hat. Jedoch ist dieses spezifische Verständnis von Subsidiarität essentiell, um das Verflechtungssystem Staat-Wohlfahrtsverbände zu verstehen (vgl. Lange 2001, S. 18–19). Mittlerweile wird von einem Kooperationsverhältnis gesprochen - beispielsweise im KJHG, §4, Abs. 1 - das hierarchische Modell der Schichten wird durch diese trägerbezogene Vorstellung von Kooperation ausgetauscht (vgl. Merchel 2003, S. 22).

<sup>12</sup> Dieses Prinzip hatte bereits während der Weimarer Republik seine Geltung in dieser Form besessen (vgl. Sachße 2003, S. 28).

<sup>13</sup> „Auch für die gesetzlichen Regeln ist - ebenso wie für einige aktuell diskutierte Konzepte zur Bestimmung der Rolle staatlicher bzw. kommunaler Akteure - die grundsätzliche Differenz zwischen staatlichen Institutionen und Leistungsangeboten auf der einen Seite und Einrichtungen der gesellschaftlichen Sphäre konstitutiv. Andererseits haben die Merkmale der Gemeinnützigkeit Milieunähe und Wertgebundenheit außerhalb des Systems staatlicher Subventionen ihren Charakter als Entscheidungskriterium für die Vergabe öffentlicher Mittel zu Gunsten von qualitäts- und kostenbezogenen Kriterien verloren, so dass die Übersetzung des traditionellen Subsidiaritätsverständnisses in Vergaberichtlinien nicht mehr funktioniert.“ (Liebig 2005, S. 190)

Entgegen dem subsidiarisch legitimierten Alleinstellungsmerkmal der Wohlfahrtsverbände im Bereich der sozialen Dienstleistungen dient der Subsidiaritätsbegriff nun stärker der Abgrenzung von staatlichem Handeln. Nach Sachße bedeutet diese Veränderung, dass sich Wohlfahrtsverbände stärker auf den zweiten Ursprung des Begriffs Subsidiarität besinnen: den politischen Liberalismus.

Die Argumentationsfigur sieht dabei wie folgt aus (vgl. Sachße 2003, S. 31-34): Der Staat besitzt nicht (mehr) die Kapazitäten, den Wohlfahrtsstaat zentral zu steuern. Begründet wird dies mit der beengten finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte sowie einer Gesellschaftsstruktur, die differenzierter und komplexer geworden ist. Der Begriff der Subsidiarität erfasst diese Veränderungen, indem mit ihm Eigenverantwortung und individuelle Freiheit betont wird. Diese Argumentation bietet Anschluss an moderne Diskurse der Zivilgesellschaft und der Eigenverantwortlichkeit des Bürgers<sup>14</sup>.

Die Wohlfahrtsverbände argumentieren in die gleiche Richtung, wie sich exemplarisch an einem Zitat eines langjährigen Geschäftsführer eines Wohlfahrtsverbandes ablesen lässt:

„Das Subsidiaritätsprinzip hat solange seinen Sinn, als ihm soziales bürgerschaftliches Engagement, freiwillige Leistung in Gestalt ehrenamtlicher Tätigkeit oder von Spenden entsprechen. Auch dort, wo freie Wohlfahrtspflege zur Betreuung, Versorgung, Unterstützung sozial schwacher Bevölkerungsteile experimentell Leistungen entwickelt, aufbaut, anbietet, ist Subsidiarität am Platze. Subsidiarität hat keine Rechtfertigung mehr, wo es sich um ausfinanzierte, gesetzlich abgesicherte Dienste und Leistungen handelt, also dort, wo kaum Differenzen bestehen zu gewerblichen Anbietern.“ (Brauns 1995, S. 22)

Die begriffliche Veränderung ist hier sehr deutlich herauszulesen: Das Subsidiaritätsprinzip wird nicht mehr für die Alleinstellung der freien Wohlfahrtspflege bemüht. Die freie Wohlfahrtspflege nimmt mit dem Subsidiaritätsbegriff nunmehr eine liberale Funktion in Anspruch, die sie sozialanwaltschaftlich auszufüllen sucht. Firmiert wird dieser Subsidiaritätsbegriff auch als „neue Subsidiarität“ (vgl. Heinze et al. 1997, S. 249).

#### ***D. Definition der Wohlfahrtsverbände als multifunktionale Gebilde***

Wohlfahrtsverbände haben eine gemeinsame Geschichte mit dem deutschen Wohlfahrtsstaat. Die bedeutsame Entwicklung der Wohlfahrtsverbände lässt sich dabei als eine institutionelle Erfolgsgeschichte bis in die 1990er Jahre beschreiben, die in eine Legitimationskrise mündet, welche hier wesentlich an der Veränderung des Verständnisses von Subsidiarität nachgezeichnet worden ist. In einer stärker abgrenzungsorientierten Definition werden Wohlfahrtsverbände für die vorliegende Arbeit „in einem politisch regulierten Markt“

---

<sup>14</sup> Vertiefend für diesen Diskurs ist der kontroverse Begriff des „aktivierenden Sozialstaates“ (vgl. Behrens et al. 2005)

(Heinze et al. 1997, S. 244) folgendermaßen beschrieben<sup>15</sup>: Zentrale Unterschiede zu „lokalen caritativen Vereinen, reinen Soziallobbys, Selbsthilfegruppen, staatlichen Sozial- und Fürsorgeeinrichtungen oder kommerziellen Sozialunternehmen“ (ebd.) zeigen sich darin, dass sie

- „national und regional als politische Interessenvertretung auftreten,
- in großem Umfang soziale Dienstleistungen anbieten,
- zwar formal privater Natur sind, aber zugleich eine hohe staatliche Anerkennung und Finanzierung erhalten und
- in hohem Maße an Weltanschauung und Werte gebunden sind“ (ebd.).

Dieser Definition nach sind Wohlfahrtsverbände also multifunktionale Gebilde, wie sie die folgende Abbildung verdeutlicht.

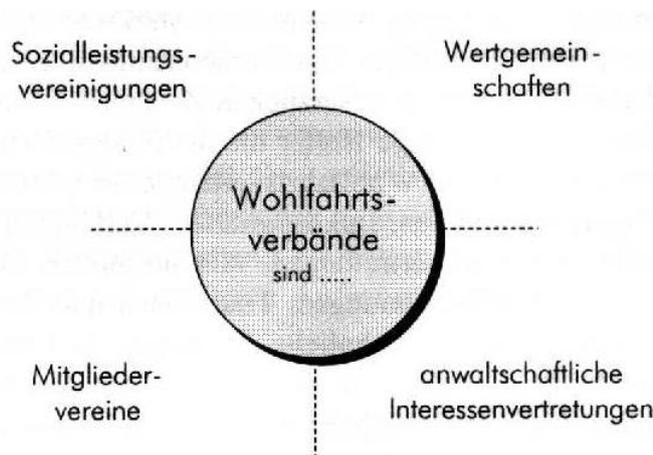


Abbildung 1: Die Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände, aus Liebig (2005, S. 32)

Im Folgenden wird eine Auswahl politikwissenschaftlicher Theorien dargestellt, die sich auch der Untersuchung von Wohlfahrtsverbänden zugewandt haben. Im Zentrum des Kapitels stehen die theoretischen Kernaussagen über Wohlfahrtsverbände, welche für die weitere Strategeanalyse von Nutzen sind.

<sup>15</sup> Im Prinzip gilt hier eine analoge Vorgehensweise zu Weuthen: „Auf eine Definition freier Wohlfahrtsverbände wird verzichtet, da sie bei der hohen Komplexität und Dynamik des Verbandssystems unvollständig bleiben muß. Für diese Arbeit empfiehlt sich daher eine Charakterisierung und ein Aufzeigen von Merkmalen der freien Wohlfahrtsverbände.“ (1990, S. 18)

### III. Politikwissenschaftliche Theorien zu Wohlfahrtsverbänden und politischer Strategieberichte

Wohlfahrtsverbände gelten als schillernde Objekte der Forschung (vgl. Heinze et al. 1997, S. 243). Als theoretische Trends gelten

1. der Übergang vom pluralismustheoretischen zum neokorporatistischen Paradigma mit dem Schwerpunkt auf die sozialpolitische Programmsteuerung.
2. die steigende Relevanz analytisch breiter Ansätze: Ansätze zum Dritten Sektor und Non-Profit-Organisationen, Wohlfahrtspluralismus und Welfare-Mix sowie sozialphilosophische Konzepte wie der Kommunitarismus und der Zivilgesellschaft.
3. die ökonomische Theorie mit einer betriebs- wie volkswirtschaftlichen Betrachtung des sozialen Dienstleistungssektors.

Im Folgenden werden diese Trends exemplarisch dargestellt. Im Mittelpunkt stehen in Teil A korporatistische und pluralistische Untersuchungen, die Dritte-Sektor-Forschung und Netzwerkkonzepte<sup>16</sup>. Nach der Darstellung der politikwissenschaftlichen Theorien zu Erfassung und Erklärung der Wohlfahrtsverbände steht im Teil B die ökonomische Theorie und damit das Wettbewerbsparadigma im Vordergrund. Anschließend wird in Teil C die politische Strategieberichte von Raschke/Tils dargestellt. Zentrales Ziel dieses Abschnittes ist die Bündelung der politikwissenschaftlichen Erkenntnisse über Wohlfahrtsverbände, die Einordnung des neuen Wettbewerbsgedankens und eine erste strategisch-konzeptionelle Annäherung.

#### *A. Auswahl politikwissenschaftlicher Theorien über Wohlfahrtsverbände*

##### **1. Pluralismus**

Die Pluralismustheorie befasst sich mit der demokratischen Interessenvermittlung in einer Gesellschaft. Dabei werden Interessengruppen als ein notwendiger Gegenpol zu staatlichen Alleinvertretungsansprüchen verstanden (vgl. Schmid 1996, S. 33). In ihrer Anfangsgeschichte wurde die Pluralismustheorie stark durch US-amerikanische Einflüsse geprägt - mit einem starken Fokus auf die einseitige Einwirkung freier Verbände auf staatliches Handeln (vgl. Backhaus-Maul 2000, S. 23). Klassisch ist die Bestimmung von Schmitter:

---

<sup>16</sup> Dies stellt nur eine kleine Auswahl an Theorien dar, weitere Theorien in Schmid (1996, S. 44-56).

„Pluralismus kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile in eine nicht näher bestimmte Anzahl verschiedener, freiwilliger, in Wettbewerb zueinander stehender, nicht hierarchischer und autonomer (was die Art und den Umfang des Interesses betrifft) Gruppen organisiert sind. Diese Gruppen besitzen weder eine besondere staatliche Lizenz, Anerkennung oder Unterstützung, noch sind sie auf staatliche Initiative hin gebildet worden oder unterliegen staatlicher Kontrolle hinsichtlich der Rekrutierung von Führungspersonal oder der Interessenartikulation. Außerdem können sie kein Repräsentationsmonopol innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche in Anspruch zu nehmen.“ (1979, S. 94)

In den 1960er und 70er Jahren entstanden hingegen einige Kritikpunkte am Pluralismuskonzept.<sup>17</sup> Der wichtigste Kritikpunkt bezog sich auf die Grundannahme des Pluralismuskonzepts, welche von einer gleichberechtigten Interessenkonkurrenz in der Gesellschaft ausgeht. Vielmehr „besteht ein Interaktionsgeflecht mit dem politisch-administrativen System, in dem sich in direkter Weise Ansprüche und Forderungen von Verbands- und Organisationsinteressen artikulieren“ (Liebig 2005, S. 147).

Auch bei der Übertragung auf die Analyse der Wohlfahrtsverbände tauchen entsprechende Erkenntnisgrenzen auf. Die Wohlfahrtsverbände sind keine klassischen Lobbyistenverbände, welche den Staat zu beeinflussen suchen und untereinander konkurrieren (vgl. Schmid 1996, S. 45-46). Sie sind stark mit der staatlichen Politik verbunden und weniger unabhängig als beispielsweise ein industrieller Arbeitgeberverband. Zudem fügen sich Wohlfahrtsverbände schlecht in das pluralistische Konzept, da sie nicht in das Zweierschema Staat-Gesellschaft einzuordnen sind und eine Definition der Wohlfahrtsverbände als Interessengruppe nicht eindeutig getroffen werden kann. Dieser Zusammenhang stellt aber ein zentrales Kennzeichen der pluralistischen Verbändeforschung dar (vgl. ebd.).

Entsprechend wurde nach alternativen Konzepten gesucht, die jene Spezifika der Wohlfahrtsverbände zu integrieren vermögen. Einer dieser Ansätze ist das Korporatismuskonzept, ein Perspektivenwechsel in den 1970er Jahren. Die Verbände wurden damit nicht mehr aus einer Außenperspektive heraus wahrgenommen, die lediglich versuchen den Staat zu beeinflussen, sondern als in die Politik eingewobene Akteure (vgl. Backhaus-

---

<sup>17</sup> Besonders kritisiert wurde:

- die Machtstarre des Konzepts mit einer verbundenen Änderungsresistenz
- die mangelnden Differenzierungen sozialer Machtverhältnisse, welche unterschiedliche Durchsetzungschancen verschiedener Gruppen beachten
- die geringe Differenzierung des Gemeinwohlbegriffs
- die Vernachlässigung interaktiver und privilegierter Beziehungen zwischen dem Staat und Organisationen
- die mangelnde Analyse der internen demokratischen Strukturen der Verbände
- die Ausblendung machtloser Interessen, die trotzdem für die Öffentlichkeit wichtig sind
- die unzulässige Vereinfachung staatlichen Handelns, die einzelne Instanzen nicht unterscheidet und Freiheitsräume unterschlägt
- das Missverhältnis privater Interessendurchsetzung gegenüber schwächeren öffentlichen Interessen. (vgl. Liebig 2005, S. 146–147)

Maul 2000, S. 23). Korporatistische Theorien verbinden sozioökonomische und sozialpolitische Faktoren, um damit den „Wandel der liberal-demokratischen kapitalistischen Industriegesellschaft“ (Alemann, Heinze 1979, S. 42) zu erklären.<sup>18</sup>

## 2. Theorie des Korporatismus

Politikwissenschaftlich wurde der Begriff des Korporatismus<sup>19</sup> in den 1970er Jahren parallel zur internationalen Debatte als tripartistische Kooperation von Unternehmen, Staat und Gewerkschaften verstanden<sup>20</sup> (vgl. Voelzkow 2000, S. 186-191). Als klassische Definition nach Schmitter (1979) gilt Korporatismus als ein System zur Interessenvermittlung,

„dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander in Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung und Lizenz, wenn sie nicht sogar auf Betreiben des Staates hin gebildet worden sind. Innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche wird ihnen ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür sie als Gegenleistung bestimmte Auflagen bei der Auswahl des Führungspersonals oder Unterstützung zu beachten haben.“ (S. 94)

Wie dies bereits im geschichtlichen Teil deutlich geworden ist, lässt sich für die 1970er Jahre ein Repräsentationsmonopol für die Wohlfahrtsverbände - im Hinblick auf sozialstaatliche Dienstleistungen - feststellen, ebenso ein gemeinsames Interesse von Staat und Wohlfahrtsverbänden an einem funktionierenden Sozialstaat. Die Interpretation der Wohlfahrtsverbände als neokorporatistisches Modell der Konzertierung (vgl. Schmid, Mansour 2007, S. 259) war bis in die 1980er Jahre hinein das dominante Erklärungsschema für Wohlfahrtsverbände.

<sup>18</sup> Zur These, der Korporatismus löse den Pluralismus ab: „Die Korporatismus-Theorie versucht in einem umfassenden Sinn blinde Stellen der traditionellen Analysemuster aufzuhellen. Tendiert die Pluralismustheorie zu einer optimistisch bis naiven oder auch verschleiernenden Übertragung des freien Konkurrenzprinzips auf den politischen Markt, so soll hier die Konsequenz daraus gezogen werden, daß in der Ökonomie längst eine Marktvermachtung stattgefunden hat, die ihr politisches Pendant in hegemonialen Großparteien und im sozioökonomischen Sektor in fest etablierten Großverbänden - besonders von Arbeit und Kapital - findet.“ (Alemann, Heinze 1979, S. 42)

<sup>19</sup> „Im Bemühen um eine begriffliche Abgrenzung des Korporatismus der westlichen Demokratien nach dem Zweiten Weltkrieg zum autoritären Korporatismus der Zwischenkriegsphase prägte Schmitter den Begriff 'Neokorporatismus'“ (Lange 2001 S. 15, Fn). Definitorisch sind Korporatismus und Neokorporatismus synonym verwendbar, wie dies auch in der folgenden Definition deutlich wird: „Der Neokorporatismusbegriff knüpft an den älteren Begriff des ‚Korporativismus‘ an, der sich auf eine nach Ständen gegliederte Gesellschaft bzw. eine ständestaatliche Ordnung der Gesellschaft bezog und die Übertragung öffentlicher Gewalt auf gesellschaftliche Organisationen (‚Korporationen‘) bezeichnete. In der Bundesrepublik wurde der Begriff in den 70er Jahren in Anlehnung an den angelsächsischen Begriff ‚Corporatism‘ als N. [Neokorporatismus, C.B.] bzw. als Korporatismus wieder aufgegriffen.“ (Voelzkow 2000, S. 413)

<sup>20</sup> Bedeutsam ist die Differenzierung des Korporatismus in politische, ökonomische und soziopolitische Dimensionen. Im Folgenden ist vom politischen Korporatismus die Rede, bei dem die Aufgaben des Staates durch die Mitwirkung von Interessengruppen funktional verschränkt wird (vgl. Alemann, Heinze 1979, S. 43–48).

In den 1980/90er Jahren vollzog sich dann auch eine wissenschaftliche Diskussion, die den Korporatismusbegriff erweiterte. Neben Makrobetrachtungen, welche den Schwerpunkt auf die gesamtwirtschaftliche Steuerung setzten, rückten Mesoperspektiven und damit einzelne Politikfelder ins Blickfeld (vgl. Voelzkow 2000, S. 186-191 und Schmid 1998, S. 38). An dieser Stelle setzt die systematische Erforschung der Wohlfahrtsverbände ein, die im Folgenden dargestellt wird.

Initiierend für die Betrachtung der Wohlfahrtsverbände als korporatistische Akteure auf der Mesoebene lässt sich die von Heinze und Olk (1981) angestoßene Diskussion anführen. Sie bewerteten die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege als „neokorporatives Verflechtungssystem“, in welchem die Spitzenverbände die Sozialpolitik zusammen mit dem Staat bestimmen und steuern. Die Einbindung der Wohlfahrtsverbände kann sich auf erleichterte Konsensentscheidungen sowie deren Pufferfunktionen gegenüber sozialstaatlichen Ansprüchen der Bürger und Bürgerinnen beziehen (vgl. Lange 2001, S. 16 - 17). Als Gegenleistungen erhalten sie politischen Einfluss. Sie werden in korporatistische Verhandlungssysteme einbezogen und begeben sich in eine enge institutionelle Verflechtung mit staatlichen Stellen. (ebd.)

„Die Verflechtungen sind über lange Zeiträume gewachsen, haben eine rechtliche und vielfach institutionalisierte Grundlage, sodass ein Rückzug eines Wohlfahrtsverbandes aus diesen Arrangements seinen Bestand nachdrücklich gefährden würde. Wenn somit im Bereich der Sozialen Arbeit von Korporatismus die Rede ist, so ist die skizzierte Form mesokorporatistischer Arrangements gemeint.“ (Merchel 2003, S. 205)

Innerhalb des mesokorporatistischen Arrangements müssen zur Einordnung der Wohlfahrtsverbände jedoch einige Besonderheiten beachtet werden. Sehr markant ist die gegenseitige Abhängigkeit von staatlicher Sozialpolitik und freier Wohlfahrtspflege. Im Gegensatz beispielsweise zu einem Arbeitgeberverband besteht keine wirkliche Ausstiegsmöglichkeit für Wohlfahrtsverbände aus ihrem Bündnis mit dem Staat - jedenfalls nicht ohne ihre Existenz selbst aufs Spiel zu setzen. Das Druckpotenzial einer Verweigerung erweist sich deshalb als schwierig, da sie weniger Interessen- denn Sozialleistungsverbände sind (vgl. Backhaus-Maul, Olk 1994, S. 109).

„Die zentrale Funktion der Wohlfahrtsverbände besteht im Gegensatz zu den üblichen Interessenverbänden nicht darin, die Interessen von sozialökonomischen Gruppierungen bzw. ihrer Mitglieder zu aggregieren, zu selektieren und gegenüber den politischen Entscheidungsgremien zu vertreten, sondern darin, insbesondere durch die ihnen angeschlossenen Dienste und Einrichtungen soziale Dienstleistungen für bestimmte Klientelgruppen bereitzustellen.“ (ebd., S. 110)

In diesem Sinne existiert „keine ‚pressure‘-Beziehung, sondern ein ‚push-and-pull‘-Verhältnis“ (Lange, 2001, S. 17). Wegen dieser eingeschränkten politischen Möglichkeit Druck auf den Staat auszuüben wird dieses Phänomen auch als „sektoraler Korporatismus“

bezeichnet<sup>21</sup>, in welchem die Akteure vielmehr an einer dauerhaften Austauschbeziehung denn an einer Konfliktbeziehung interessiert sind (vgl. Backhaus-Maul, Olk 1994, S. 109). Dieser machtpolitische Unterschied von Wohlfahrtsverbänden zu reinen Interessenverbänden zeigt sich auch in der Mitgliederstruktur der freien Wohlfahrtspflege, deren Mitglieder rechtlich und wirtschaftlich autonom sind (vgl. ebd., S. 110).

Zusammenfassend lässt sich also sagen:

„Das Tauschverhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden [...] ist dadurch geprägt, daß der Sozialstaat die infrastrukturellen, personellen und sozialkulturellen Ressourcen sowie den bereichsspezifischen Sachverstand der Wohlfahrtsverbände für die Realisierung sozialpolitischer Ziele und Programme instrumentalisiert und im Gegenzug die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege einen privilegierten Zugang zu den Verfahren und Prozessen der Formulierung sozialpolitischer Programme und Maßnahmen erhalten sowie an der Umsetzung sozialpolitischer Programme und Maßnahmen bevorzugt beteiligt und durch öffentliche Zuwendungen und Förderprogramme maßgeblich unterstützt werden.“ (Backhaus-Maul, Olk 1994, S. 111)

### 3. Dritte-Sektor-Forschung

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die korporatistische Theorie im Vordergrund stand, rückt jetzt ein anderer Forschungsansatz in den Fokus, die Dritte-Sektor-Forschung. Ursprünglich rückte mit diesem Ansatz das Interesse an gesellschaftlichen Funktionen und Prozessen in den Mittelpunkt, die nicht alleine mit den Kategorien und Theorien des Staates oder des Marktes erklärt werden können (vgl. Liebig 2005, S. 231). In den 1970/80er Jahren wurden gesellschaftliche Phänomene wie Selbsthilfegruppen, Sportvereine, Umweltorganisationen und andere Akteure in ihrem eigenen Charakter wissenschaftlich erfasst. Hierfür wurde der Begriff des Dritten Sektors geprägt, als Sektor, der neben dem Staat und dem Markt existiert.<sup>22</sup> Entsprechende Präzisierungen sind beispielsweise bei Goll zu

<sup>21</sup> In Bezug auf die oligopolistische Kooperation sind die Interessen von Staat (Aufrechterhaltung der sozialen Hilfen) und der Wohlfahrtsverbände (Dienstleistungen) gleichgerichtet und im Sinne des Pluralismus eher als Klientelismus aufzufassen (vgl. Schmid 1987, S. 121). Nach Schmid sind Wohlfahrtsverbände mit dem Korporatismuskonzept unvollständig beschrieben, sie sind in dieses nicht eindeutig einzuordnen. „Wohlfahrtsverbände entsprechen [...] weder dem organisationssoziologischen Modell der rationalen, zweckgerichteten und zentralisierten Organisation noch dem der freiwilligen Vereinigung; eher sind sie „lose gekoppelte Systeme“, die Merkmale von pluralistischen Interessengruppen, inkorporierten Verbandsspitzen, sozialen Dienstleistungsunternehmen und lokalen Vereinen kombinieren und sich damit einer eindimensionalen Kategorisierung entziehen.“ (Hervorhebung im Original, ebd., S. 122) Dennoch hat diese Kritik den Neokorporatismus seiner Zeit nicht obsolet gemacht. Wohlfahrtsverbände können mit dem Neokorporatismus in ihrer Gesamtheit und in ihren Beziehungen zum Staat besser verstanden und erfasst werden (vgl. ebd., S. 123).

<sup>22</sup> Der Dritte Sektor wird dabei auf ein zweifaches Versagen zurückgeführt (vgl. Goll 1991, S. 46):  
Erstens auf ein Versagen des Marktes, da

- externe Effekte auftreten im Sinne von gesamtgesellschaftlichen Nutzen, die den Wirtschaftssubjekten nicht in Rechnung gestellt werden können (Beispiel: die Integration von Behinderten zur Entlastung der Krankenkassen)
- unvollkommene Marktstrukturen bestehen wie Monopole oder mangelnde Angebote
- unzureichende Informationen über den „Markt“ vorhanden sind, da die Hilfsbedürftigkeit der Nachfrager nur unzureichend artikuliert wird und teilweise auch nicht artikuliert werden kann (Stichwort: Hilflosigkeit)

finden. Der Dritte Sektor wird dort unter anderem verstanden als „abnehmende 'Amtlichkeit', ausgehend vom Teilsystem Staat“ (1991, S. 53-58) sowie als „abnehmende 'Marktlichkeit' ausgehend vom Teilsystem Markt“ (ebd., S. 54).<sup>23</sup>

Dieses negative Abgrenzungskriterium bietet einerseits eine multifunktionale Anwendung des Begriffs. So kann der Dritte Sektor als bedeutsamer Wirtschaftsfaktor (Stichwort Non-Profit), als Sammelbecken des Ehrenamts, als schöpferische soziale Hintergrundstruktur oder als zivilgesellschaftlicher Motor verstanden werden.<sup>24</sup> Auf der anderen Seite liegt eine begriffliche Unschärfe vor. Für Goll sind folgende Merkmale für den Dritten Sektor charakteristisch (1991, S. 53-58):

- Die Ziele sind gemeinnützig (nach § 55 AO 1977).
- Die Entstehung beruht auf einem Staats- oder Marktversagen (besonderer Verweis auf Selbsthilfeeinrichtungen).
- Die Freiwilligenarbeit hat eine wichtige Bedeutung in diesen Institutionen.
- Die Mitglieder und Mitarbeiter besitzen hohe Beteiligungsmöglichkeiten.
- Die Einrichtungen weisen eine Abhängigkeit von Mitgliedseiträgen und Spenden auf.

Diese mehr institutionell-ökonomische Abgrenzung bietet eine gewisse Orientierung.<sup>25</sup> Zur Verdeutlichung, was mit dem Dritten Sektor gemeint ist, wird seitens der BAG die Charakterisierung von Non-Profit-Unternehmen aus der John Hopkins Untersuchung angeführt. Non-Profit-Organisationen weisen demnach folgende Merkmale auf:

- „1. Institutioneller Aufbau der Organisationen
2. Institutionelle Trennung vom Staat
3. Eigenkontrolle über die Geschäfte
4. Keine Gewinnausschüttung an leitende Angestellte oder Eigner
5. Keine Zwangsmitgliedschaft, aber freiwilliges Engagement bzw. Spenden“ (BAG der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 2002, S. 91-92).

---

Zweitens auf ein Versagen des Staates, weil

- der Ablauf politischer Entscheidungen von parlamentarischen Prozessen geprägt ist. Diese parlamentarische Willensbildung orientiert sich an den Mehrheitsbedürfnissen, um seine (Wieder-)wahl zu sichern. Die Orientierung ist deshalb weniger stark an Bedürfnissen von Minderheiten wie Obdachlosen oder Straftatverdächtigen ausgerichtet.
- die Adaptionsfähigkeit des Rechts eine geringe Flexibilität zeigt gegenüber den Erfordernissen seitens der Anbieter und der Nachfrager.

<sup>23</sup> Goll zieht hier noch den abnehmenden Selbstversorgungsgrad von Familien hinzu (vgl. Goll 1991, S. 54).

<sup>24</sup> Die problemorientierte Darstellung des Dritten Sektors folgt hier weitestgehend Liebig (2005, S. 231-276).

<sup>25</sup> Doch zeigt sie trotzdem einige Schwächen. Markt- oder Staatsversagen sind freistehende Bedingungen, die selbst erklärungsbedürftig bleiben.

Interessant ist nun die Frage, welchen Bezug und welche Bedeutung der Dritte Sektor nun für die Wohlfahrtsverbände selbst besitzt. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAG) betrachtet die freie Wohlfahrtspflege selbst ebenfalls als Bestandteil des Dritten Sektors: „Die Freie Wohlfahrtspflege ist dem so genannten Dritten Sektor zuzuordnen. Er ist zwischen Staat und Markt positioniert.“ (BAG der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 2002, S. 90)

Die Eigenart der freien Wohlfahrtspflege ist in dieser Argumentation allerdings nicht erkennbar. Diese Selbstcharakterisierung zielt lediglich auf eine funktionale Kompensation von Markt und Staat ab. Um sich der Spezifität von Wohlfahrtsverbänden im Dritten Sektor anzunähern, lohnt es sich deshalb, den Dritten Sektor und seine Systematisierung genauer zu betrachten und eine alternative Bestimmungsform zu suchen.

In der Forschung lassen sich drei verschiedene Bestimmungsversuche für den Dritten Sektor identifizieren (vgl. Liebig 2005, S. 241):

1. eine institutionell-morphologische Bestimmung, die auf formale Merkmale der Organisationen innerhalb des Dritten-Sektors abzielt
2. eine funktionale Herangehensweise mit der Betonung von Outputleistungen des Dritten Sektors und einem Schwerpunkt auf Kompensationsleistungen bei Markt- und Staatsversagen
3. die Betrachtung sektorspezifischer Handlungslogiken und Steuerungsmechanismen, die dem Dritten Sektor eine andere Handlungslogik zuweist als beispielsweise dem Staat oder dem Markt

Die vorangegangenen Definitionen von Goll wie auch von der BAG sind demnach eher der institutionell-morphologischen Perspektive zuzuordnen. Da die institutionell-morphologische Perspektive nur die Merkmale der Organisationen beschreibt, kann sie die besondere Konstellation im Dritten Sektor und dessen Eigenart nicht erklären. Sie bleibt auf einer beschreibenden Ebene stehen.

Die funktionale Perspektive verweist auf äußere Faktoren, die selbst erklärungsbedürftig sind und reduziert den Dritten Sektor auf eine abhängige Variable. Die Handlungslogiken sind empirisch nicht zwischen rationalen Behörden oder Betrieben und altruistisch-solidarisch Organisationen einzuteilen, da in beide Richtungen Vermischungstendenzen festzustellen sind.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> So werden Wirtschaftsbetriebe auf ihre informellen (nicht zweckrationalen) Strukturen untersucht (vgl. Liebig 2005, S. 242). In Wohlfahrtsverbänden beispielsweise ist ein zweckrationales Sozial- und Organisationsmanagement mittlerweile üblich (vgl. Merchel 2005).

Nach Liebig (2005, S. 243) bietet der dritte Ansatz der Handlungslogiken die größte Erklärungskraft an. Insbesondere wenn dem Konzept eines Dritten Sektors neben dem Staat und dem Markt noch weitere „basale Mechanismen sozialer Koordination“ (ebd., S. 244) angefügt werden, wie beispielsweise die Gemeinschaft.<sup>27</sup> Der Dritte Sektor verfügt nämlich in dieser Form über spezifische Lösungsmöglichkeiten, die von den anderen Sektoren nur unzureichend oder gar nicht geboten werden können (vgl. Schmid 1998, S. 51-52).<sup>28</sup> An dieser Stelle wird auch eine Erweiterung der Dritten-Sektor-Forschung nachvollzogen, indem das Konzept der Intermediariät eingeführt wird. Dieses Konzept von Evers (1990) zeichnet sich dadurch aus, dass

„nicht ein Sektor mit klar abgegrenzten Trennungslinien zwischen verschiedenen, weitgehend autonomen Sektoren zu Grunde gelegt wird, sondern ein Modell, in dem die Organisationen im intermediären Bereich als komplexe Vermittlungsformen begriffen werden, in denen sich jeweils institutionelle Merkmale, die Rationalitäten und die Leistungsprofile der anderen drei gesellschaftlichen Sphären wiederfinden“ (Liebig 2005, S. 292).

Dieses Modell macht es unnötig, deskriptive Kategorien für die Institutionen des Dritten Sektors zu benennen. Analytisch können damit gesellschaftliche Vermittlungsprozesse erfasst und erklärt werden. Zudem werden die Handlungslogik, der Regulationsmodus und der Bezugswert des jeweiligen Bereichs beschrieben. Dies lässt sich in einem entsprechenden Modell verbildlichen.

---

<sup>27</sup> Es findet sich in der Forschungsliteratur auch der Terminus der Familie statt dem der Gemeinschaft (vgl. Schmid 1998, S. 51–52). In der vorliegenden Arbeit wird weiterhin der Terminus der Gemeinschaft verwendet.

<sup>28</sup> So führt Schmid als klassisches Beispiel aus: Der Verein ist ein „Prototyp der intermediären Instanz, des organisierten Interesses und noch genauer des kollektiven Akteurs“ (1998, S. 52). Ein Verein stellt eine Plattform für verschiedene Möglichkeiten dar. Durch seine Selbstverwaltung bietet er demokratische Lernmöglichkeiten, seine Mitgliedschaft ist in der Regel offen und niedrighschwellig formalisiert, sein Angebot ist bedürfnisspezifisch auf die Mitglieder abgestimmt. Seine spezifischen Beiträge zum Gemeinwesen sind gemeinnützig und in dieser Form nicht von den anderen Sektoren bereitgestellt (vgl. ebd.).

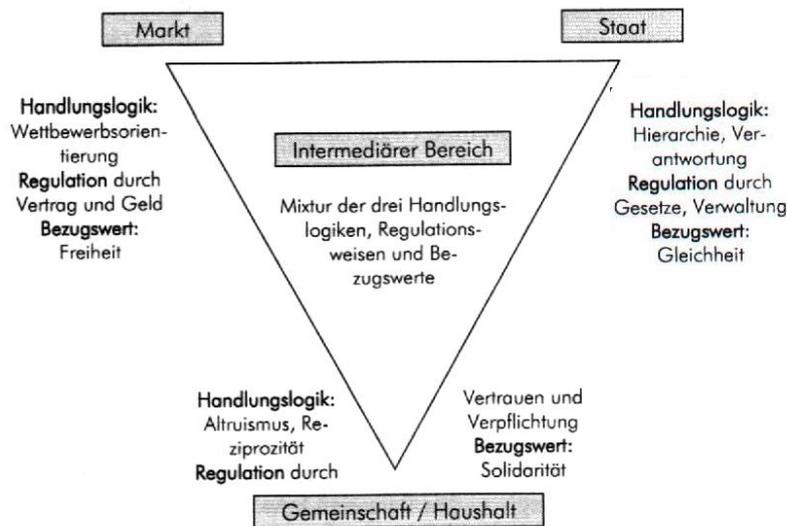


Abbildung 2: „Der intermediäre Bereich“, aus Liebig (2005, S. 293)

Die Frage nach der Handlungslogik der Wohlfahrtsverbände drängt sich hierbei natürlich auf. Aber wenn das Konzept weiter gedacht wird, dann besitzen Wohlfahrtsverbände als Akteure im intermediären Raum keine eigene Handlungslogik und verbinden damit alle drei Handlungslogiken und Steuerungstypen.

„Den Wohlfahrtsverbänden wird keine eigene 'reine' Handlungslogik zugeordnet, sondern das Besondere ist darin zu sehen, dass sie aus den drei 'reinen', idealtypischen Steuerungsformen bzw. Prinzipien der Handlungskoordination eine spezifische Mixtur formen und in der Konsequenz einen mit Konflikten beladenen Formungsprozess durchlaufen.“ (Liebig 2005, S. 298–299)

Ein Vorteil von Wohlfahrtsverbänden wäre demnach, dass sie flexibel verschiedene Funktionen erfüllen könnten und so die Nachteile der einzelnen Bereiche ausgleichen könnten.<sup>29</sup>

#### 4. Netzwerktheorie

Netzwerkkonzepte sehen den Streit von Pluralismus und Korporatismus als beendet an (vgl. Schmid, Mansour 2007, S. 257) und orientieren sich stark an dem zunehmend ausdifferenzierten politischen System. Mit diesem Ansatz rücken flexible Netzwerke in den Vordergrund, in welchem sich die beteiligten Akteure dynamisch und offen austauschen

<sup>29</sup> Kritisch zur intermediären Charakterisierung der Wohlfahrtsverbände bemerkt Klug: „Diese Suggestion mag die Verbände beruhigen, scheint sie ihnen doch unter gegebenen Bedingungen ein gesichertes Überleben zu garantieren. Angesichts der Risiken, die durch zunehmende Marktorientierung, nicht geklärte Abhängigkeiten von einem sich mehr und mehr distanzierenden Staat und einer latenten Gegnerschaft zum Selbsthilfesektor entstehen, müssen Wohlfahrtsverbände aufpassen, dieses Placebo nicht mit Medizin zu verwechseln.“ (1997, S. 257-258)

können. „Politiknetzwerke weisen daher einen eigenen, zwar pfadabhängigen, aber keineswegs institutionell determinierten Lebenszyklus auf.“ (von Winter 2001, S. 1576) Bei der Analyse der Wohlfahrtsverbände betont das Konzept besonders (vgl. Schmid 1998, S. 55-56):

- das Übergewicht organisierter Akteure im Policy-Prozess
- die zunehmend ausdifferenzierte politisch-administrative Landschaft
- die sich verringernde Bedeutung des Staates in Fragen der politischen Steuerung
- zunehmend unklare Scheidegrenzen zwischen privat und öffentlich
- dem Wandel vom Makro- zum Mesokorporatismus
- dem Ende des Streites von Pluralismus und Korporatismus

Aufgrund der Offenheit des Konzepts und seiner nicht hierarchischen Betrachtungsweise entsteht ein „Bild des Public-Private-Mix“ (im Original unterstrichen, Schmid, Mansour 2007, S. 262).

## 5. Fazit

Zur Stellung der Wohlfahrtsverbände gibt der hier nachgezeichnete Forschungsstand kein konsistentes Bild ab.<sup>30</sup>

Die Pluralismustheorie wie die Korporatismustheorie sind nicht ausreichend, um Wohlfahrtsverbände in ihrer Komplexität zu erfassen. Dennoch geben sie wertvolle Hinweise auf die politische Einordnung der Wohlfahrtsverbände, was für die Einordnung strategischen Handelns der Wohlfahrtsverbände nutzbar gemacht werden kann. Die Annahme einer Mischstruktur von Pluralismus und Korporatismus sowie eine pragmatische Sichtweise auf die jeweilige Theorie erscheinen hier angebracht. So Schmid/Mansour:

---

<sup>30</sup> Keines der dargestellten Konzepte fasst Wohlfahrtsverbände vollständig ein. Sie sind deshalb auch im theoretischen Verständnis eher „lose gekoppelte“ (Weick 1976) Einheiten mit heterogenen formellen und informellen Strukturen und divergenten Handlungslogiken, die sich durch 'Vielfalt und Interdependenz' (Streeck 1987), durch systematische Kontinuität und organisationsstrukturellen Wandel bzw. Kontingenz auszeichnen.“ (Schmid 1996, S. 58).

Eine interessante Theoriesynopse findet sich bei Heinze et al. 1997, S. 248–255. Demnach ist der erste Bereich der Theorieentwicklung als ein Wandel vom „Subsidiaritätsprinzip zum Neokorporatismus“ (ebd., S. 248) zu beschreiben. Dreh- und Angelpunkt dieser Entwicklung ist dann auch die Einbindung der Verbände in die Sozialpolitik. Der zweite Bereich dreht sich ihnen zufolge um „freie Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation im Dritten Sektor“ (ebd., S. 250). Als dritten Bereich identifizieren die Autoren den Wohlfahrtspluralismus. „Wohlfahrtspluralismus kann im analytischen Sinne als eine übergreifende Kategorie verstanden werden, innerhalb derer sich außer verschiedenen Trägern auch eine Vielzahl von Steuerungstypen mischen: Korporatismus und Wettbewerb, Selbstorganisation und staatliche Bereitstellung.“ (ebd., S. 253) In diesem Zusammenhang gewinnen die intermediären Instanzen ihre Bedeutung.

„Blickt man auf die soziale Dienstleistungsfunktion, so ist die Kooperation mit den staatlichen Institutionen das dominante Merkmal (eher Korporatismus). Richtet man dagegen den Fokus darauf, wie die Wohlfahrtsverbände in der Sozialpolitik ihre organisationsbezogenen Eigeninteressen vertreten, dann liegt der Akzent auf Vielfalt und Konkurrenz (eher Pluralismus).“ (2007, S. 13)

So kann mit dem Pluralismuskonzept die politische Lobbyfunktion der Wohlfahrtsverbände erfasst und erklärt werden. Das Neokorporatismuskonzept hilft die Verflechtungsmechanismen zwischen den Wohlfahrtsverbänden und dem Staat zu verstehen und zu erklären. Das erweiterte Konzept der Intermediarität bildet eine theoretische Klammer, Wohlfahrtsverbände über ihren eigenen Handlungskontext hinaus zu erfassen und gesamtgesellschaftlich zu verorten. Ein dezidiertes Verständnis des intermediären Raumes und die notwendige Ausbalancierung der verschiedenen Handlungslogiken könnte eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Strategien der Wohlfahrtsverbände sein.

## ***B. Das Wettbewerbsparadigma in der Sozialwirtschaft***

Wie bereits im Kapitel über den Korporatismus angedeutet, bedarf es einer differenzierten Perspektive beim Blick auf das Verhältnis der Wohlfahrtsverbände zum Staat. Der staatlich gesetzte Wettbewerbsimpuls ist bereits genannt worden. Auch die Wohlfahrtsverbände selbst argumentieren auf der Ebene eines extern aufgedrängten Wettbewerbs:

„In den letzten 40 Jahren hat der deutsche Sozialstaat unsere Einrichtungen sehr liebenswürdig und schonend behandelt: Er hat sie dem Wettbewerb entzogen und er hat sie finanziell gut ausgestattet. Und jetzt merkt unser Staat, dass er sich damit übernommen hat.“ (Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland 08.11.2007, S. 2)

Sehr eindrücklich beschreibt hier ein Vertreter der Diakonie eine Schonhaltung des Staates gegenüber den Wohlfahrtsverbänden. Jedoch stellt sich die Frage an dieser Stelle, was genau für ein Wettbewerb gemeint ist. Was verspricht man sich vom Wettbewerb und was sind seine Akteure?

### **1. Funktion und Akteure des Wettbewerbsparadigmas**

Das neue wohlfahrtsstaatliche Wettbewerbsmodell (vgl. Dahme et al. 2005, S. 38-42) meint die Auflösung einer vorgängigen Vormachtstellung (vgl. ehemaliges Bundessozialhilfegesetz, kurz: BSHG, hier: § 9) der Wohlfahrtsverbände hin zu mehr Trägerkonkurrenz. Das BSHG vom 1.1.1999 (§ 93), die Pflegeversicherung<sup>31</sup> und das Kinder- und Jugendhilfegesetz<sup>32</sup> (hier:

---

<sup>31</sup> Vernehmlich wird die neue Wettbewerbspolitik des Gesetzgebers in dem am 26. Mai 1994 im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Pflegeversicherungsgesetz deutlich gemacht:

- „Freigemeinnützige und private Träger haben Vorrang gegenüber öffentlichen Trägern.“ (§ 11 Abs. 2 Satz 3 SGB XI)

- „Bei notwendiger Auswahl zwischen mehreren geeigneten Pflegeeinrichtungen sollen die Versorgungsverträge vorrangig mit freigemeinnützigen und privaten Trägern abgeschlossen werden.“ (§ 72 Abs. 3 Satz 2 SGB XI).

§ 78a-78g) stellen freie und gewerbliche Träger als Leistungserbringer gleich, zudem sind Entgeltordnungen, Qualitätsanforderungen und Leistungskataloge eingeführt worden. Der Paradigmenwechsel kann kurz bezeichnet werden als ein Weg von der Institutionenförderung hin zur Entgeltfinanzierung. Das bedeutet also einen Wechsel hin zu bedarfsorientierten Entgelten für bestimmte Dienstleistungen. In Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen (vgl. auch Dahme, Wohlfahrt 2000, S. 14-15) mit Dienstleistern erfüllt der Staat und die Verwaltung weiterhin seine Pflicht zur Daseinsfürsorge.

„Fasst man die zentralen Zielsetzungen der obig genannten Veränderungen zusammen, so zielen diese darauf, durch Wettbewerb und Ökonomisierung Leistungsreserven bei den Leistungserbringern (Anbietern) freizusetzen und die Kosten der sozialen Dienstleistungserbringung insgesamt zu senken. Durch Leistungs- und Kostenvergleiche soll eine Markttransparenz hergestellt werden und auf die Weise das öffentlich finanzierte bzw. den Klienten zugängliche Angebot gesteuert werden.“ (Dahme et al. 2005, S. 42)

Zusätzlich lässt sich die Wettbewerbsinitiierung auf die Fortentwicklung der Europäischen Union mit der verbundenen Bewertung sozialer Dienstleistungen als umsatzsteuerpflichtige Unternehmungen zurückführen (vgl. Dahme, Wohlfahrt 2000, S. 14-15). Nationalstaatlich bedeutsam sind besonders die Rahmenvorgaben der Monopolkommission aus dem Jahr 1997 (vgl. Wohlfahrt 2007, S. 7).

Die Einführung von Wettbewerbselementen in die Sozialwirtschaft stellt im Wesentlichen einen staatlichen Steuerungsimpuls dar (vgl. ebd.). Diese staatliche Steuerung zielt auf eine Veränderung der bisher privilegierten Verhältnisse der Wohlfahrtsverbände zum Staat. Ein Wettbewerb zwischen den Anbietern sozialer Dienstleistungen soll sich nunmehr marktähnlich regeln. Die mit diesem Wettbewerbsgedanken verbundenen Hoffnungen sind in der folgenden Abbildung zu sehen.

---

<sup>32</sup> In der Literatur wird selten zwischen dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (kurz: KJHG) und dem SGB VIII unterschieden. Es setzt sich aber zunehmend der sozialrechtlich systematische Begriff des SGB VIII durch. (vgl. Münder 2001, S. 1001).

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

Abbildung 3: Die Funktionen des Wettbewerbs/des Marktes, aus Liebig (2005, S. 96)

Diese idealtypische Darstellung des Marktes und seine kritisch hinterfragbaren Annahmen werden hier nicht vertieft. Die Zielrichtung der Argumentation soll allerdings deutlich werden: Sie hebt auf eine Wettbewerbsorientierung ab, welche den Sozialmarkt effizienter, innovativer und gerechter im Hinblick auf die Verteilung sozialer Güter sowie sicherer gegen Monopolbildungen machen will. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem forcierten Wettbewerbskontext den privaten Anbietern zu. Sie zeichnen sich aus durch

„die Bindung an privates Kapital, aufgrund fehlender Gemeinnützigkeit die Möglichkeit, private Gewinne zu erwirtschaften, die ausschließliche Finanzierung über Leistungsentgelte, die den Preis für eine Leistung markieren (ohne Möglichkeit der Finanzierung über Zuwendungen), das personenbezogene wirtschaftliche Risiko [i. O. kursiv gedruckt, C.B.]“ (Merchel 2003, S. 174).

Die Bedeutung privater Träger nimmt insgesamt zu (vgl. Olk et al. 2003, S. XLV) und die Wohlfahrtsverbände müssen sich dieser Entwicklung stellen. Bei der differenzierten Betrachtung der Leistungsfelder jedoch ist die faktisch (noch geringe) Bedeutung der privaten Träger offensichtlich.

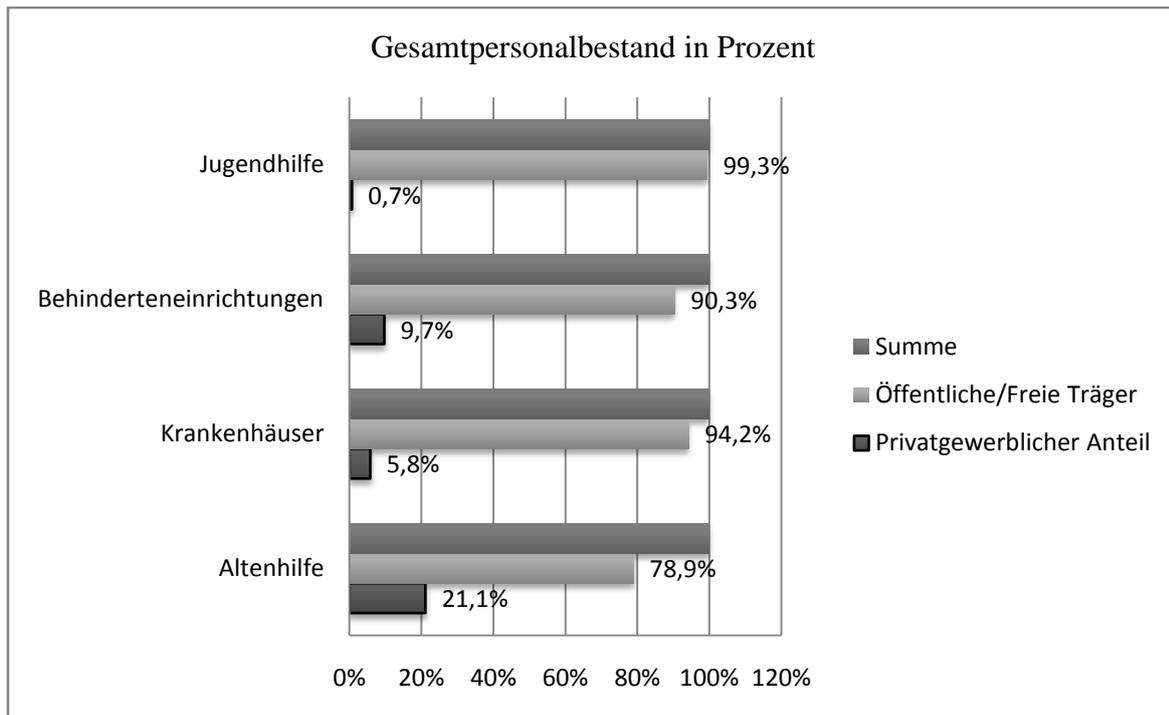


Abbildung 4: Anteil privater Anbieter am Gesamtpersonalbestand in Prozent. Eigene Abbildung, Zahlen nach Olk (2003, S. XLV)

Der Anteil der privaten Träger am Gesamtpersonalbestand ist im Zeitraum von 1974 bis 1998 sogar von 2,4 % auf 1,4 % gesunken (vgl. ebd.). Von einem Sozialmarkt, einem Markt mit wettbewerbsorientierter Wirtschaft, kann also noch keine Rede sein. Dies scheint ein Charakteristikum des Sozialmarktes zu sein, von dem nun genauer die Rede sein wird.

#### a. Sozialmarkt

Bevor der Sozialmarkt erläutert wird, sollte die Sozialwirtschaft im Allgemeinen kurz erklärt werden. Die sozialwirtschaftliche Wohlfahrtsproduktion hat mehrere Dimensionen (vgl. Grunwald 2001, S. 1797). Da wäre einmal das in dieser Produktion wirkende ökonomische Prinzip (auch Rationalprinzip genannt), welches die Allokation eines bestimmten Ergebnisses durch einen minimalen Mitteleinsatz ermöglicht. Dieses Prinzip enthält keine Aussagen über die Motive der beteiligten Akteure, die Zielbestimmung muss gesondert stattfinden. Eine weitere Dimension stellt die Produktion dar, welche in der sozialwirtschaftlichen Perspektive als allgemeine Dienstleistungsarbeit dargestellt wird. Die mit der sozialwirtschaftlichen Wohlfahrtsproduktion verbundene Komplexität und deren Verschränkungen ist die dritte Dimension.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Vertiefend: siehe Emunds (2007).

Der so genannte Sozialmarkt umfasst also lediglich den Bereich der Dienstleistungsarbeit und ist nicht mit der Sozialwirtschaft gleichzusetzen. Diskutiert wird dieser Terminus als politisch-strategischer Begriff, der den Markt der sozialen Dienstleistungen ökonomischen Perspektiven zugänglich macht (vgl. Puch 2003, S. 34).

Empirisch betrachtet stellt Olk fest, dass es zwei verschiedene Sozialmärkte gibt: einen mit echten Kunden und einen politisch regulierten. So zeichnen sich in der Altenhilfe durchaus Marktbedingungen ab, während in der Jugendhilfe vorwiegend politische Regulation vorherrscht (vgl. Olk 2001, S. 1923). Gleichermaßen schätzt dies auch Frau Baehrens, die stellvertretende Vorstandsvorsitzende des Diakonischen Werks Württemberg (DWW), ein: Für einen echten Markt fehlen vielfach richtige Marktbedingungen, zu stark spielen die Elemente Preisfestsetzung, Steuerung durch Politik und Verwaltung, Zutrittsbeschränkungen und Versorgungsverträge sowie „Nachfragemonopole“ eine Rolle (vgl. Baehrens 2007, S. 1-2). Die Existenz eines politisch regulierten Marktes ist dabei kein Mangel an Reformsinn, sondern politisch gewollt. Die im Hintergrund stehende These ist, dass soziale Bedürfnisse durch eine reine Marktorientierung<sup>34</sup> nicht hinreichend befriedigt werden können (vgl. Olk 2001, S. 1924). Eine Vertreterin des DWW deutet ebenfalls an:

„Auf der Basis einer solch positiv formulierten Grundeinstellung gegenüber Markt und Wettbewerb sollten wir uns daran beteiligen, eine dem Sozialsektor gemäße Definition zu beschreiben und zu gestalten. Denn wir können als Diakonie im Sozialmarkt — den es faktisch zumindest in Teilbereichen unserer Arbeit gibt — nur bestehen, wenn wir unsere Rolle als freigemeinnützige Anbieter bewusst wahrnehmen (sic!) und diesen Rahmen mit gestalten.“ (Baehrens 2007, S. 7)

Damit ist herausgestellt, dass der Sozialmarkt ein politisch umkämpfter Begriff ist, der strategisch-legitimatorische Bedeutung besitzt. Seiner Funktion als Türöffner für Wettbewerbsprozesse zwischen den Anbietern sozialer Dienstleistungen wird der Sozialmarkt bisher nicht gerecht. Ein anderer, für die Wettbewerbsdiskussion relevanter Sachverhalt dreht sich um die Verwaltungsmodernisierung.

---

<sup>34</sup> Klassische Argumente gegen die Einführung von Marktprinzipien sind Besonderheiten der sozialen Dienstleistung (vgl. Hensen 2006, S. 33–34):

- Das Uno-actu-Prinzip: Die Produktion fällt mit der Konsumtion sozialer Dienstleistung zusammen.
- Funktionale Bestimmung: Soziale Arbeit hat den Auftrag zu integrieren bzw. zu normalisieren.
- Unbestimmtheit: Die Frage nach der Produktivität ist kaum beantwortbar.
- Persönlicher Bezug: Der Dienstleister als Person spielt eine spezifische Rolle.

Insbesondere wird der Kundenbegriff kritisiert, da die Nachfrage der vermeintlichen Kunden nicht auf freier Wahl beruht, wie beispielsweise bei Notsituationen (Beispiel: Inobhutnahme). Zudem liegt eine asymmetrische Beziehung vor (Wissen, Handlungsmacht, Institution im Hintergrund). Auch läuft die Finanzierung selten über die Kunden und die Einsicht in die Hilfebedürftigkeit (Bsp.: Delinquenz) ist nicht immer gegeben.

## b. Verwaltungsmodernisierung

Unter dem Stichwort des Neuen Steuerungsmodells der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) wird ein Trend der 1990er Jahre in der deutschen Verwaltung bezeichnet. Angelehnt an moderne Managementmethoden sollen „strukturelle Innovationsschwächen“ (Wohlfahrt 2001, S. 1789) in der Verwaltung behoben werden. Outputsteuerung der Verwaltungsleistungen, Zusammenführung der Ressourcen- und Fachverantwortung sowie Steuerung durch organisationsinterne Zielvereinbarungen und dezentrale Steuerungseinheiten bildeten das Herz der Maßnahmen, um diese Innovationsschwächen zu beheben (vgl. ebd.).

Ein wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung ist die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen der Bund und Länder auf die kommunale Ebene (Kommunalisierung). Dieser Prozess ist für die Wohlfahrtsverbände sehr bedeutsam (vgl. Olk et al. 2003, S. XXX-XXXII). Die überregionalen Strukturen der Wohlfahrtsverbände verlieren durch die Verlagerung der Kompetenzen ihre bisherigen ebenfalls überregionalen Ansprechpartner und müssen selbst umstrukturieren (vgl. Backhaus-Maul 2003, S. 220).

Die Verbände sind zur Anpassung gezwungen. „Wenn sich die Verwaltungen modernisieren, müssen dies auch die Verbände tun, um die Kompatibilität ihrer Organisationsstrukturen zu erhalten.“ (Heinze, Strünck 1996, S. 312) In dieser Diskussion werden darüber hinaus aufklärerische Tendenzen beschrieben:

„Die skizzierten sozialrechtlichen Entwicklungen und die Einführung des neuen Steuerungsmodells in öffentlichen Kommunalverwaltungen bedeuteten für freie Leistungsanbieter, daß 'Weltanschaulichkeit' und Subsidiaritätsidee zukünftig keine hinreichenden Legitimationsgrundlagen mehr für eine öffentliche Förderung sein werden.[...] Die Maximen des Neuen Steuerungsmodells können unter den Bedingungen der engen Kooperation zwischen öffentlichen Trägern und freien Leistungsanbietern Licht in die normativ abgedunkelte Welt der freien Wohlfahrtspflege bringen - eine Entwicklung, die auch dazu beitragen könnte, daß freie Wohlfahrtspflege eine höhere Akzeptanz in der Gesellschaft finden würde.“ (Backhaus-Maul 2003, S. 220)

Backhaus-Maul sieht hier also durchaus Chancen für die Wohlfahrtsverbände einen Zwang in eine Tugend zu verwandeln.

Jedoch sind die Erwartungen an die Neue Steuerung durchaus kritisierbar. Besonders der Gedanke eines marktähnlichen Wettbewerbs kann von öffentlicher Seite nicht gewollt sein. Die „Strukturäquivalenz zwischen privatem und öffentlichem Sektor“ (Wohlfahrt 2005, S. 8) ist anzuzweifeln. Der öffentliche Sektor weist einige Besonderheiten auf (vgl. ebd.):

- Es besteht ein politischer Auftrag der Verwaltung mit der notwendigen Verrechtlichung und Normierung des Hilfebedarfs.

- Die Qualitätsziele müssen vor Effizienzzielen stehen, die Marktteilnehmer haben einen qualitativen Leistungsanspruch.
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind bei der Leistungserbringung im Sinne eines Verwaltungsaktes notwendig im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Transaktionen.

Die Wohlfahrtsverbände stehen der Herausforderung gegenüber, dass sie sich einerseits den Verwaltungen anpassen müssen, um ihre sozialen Dienstleistungen weiterhin anbieten zu können, dass sie andererseits Teilnehmer an einem Diskurs sind, der sich mit dem prinzipiellen Zugang und der Gewährleistung sozialer Hilfebedarfe befasst.

Um die Stellung der Wohlfahrtsverbände im Sozialmarkt zu illustrieren, werden nachfolgend zwei Felder exemplarisch dargestellt: der Wettbewerb in der Jugendhilfe sowie der Wettbewerb auf dem Pflegemarkt.

## 2. Zwei Anschauungsbeispiele im Wettbewerb

### a. Wettbewerb in der Jugendhilfe

Die Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf die Jugendhilfe sind besonders abzulesen an der zunehmenden Bedeutung von Budgetierungen. Laut dem Deutschen Institut für Urbanistik (Zahlen von 1998) arbeiten 88% der Kommunen mit diesem Instrument (vgl. Schipmann 2006, S. 97). In der Jugendhilfe kommen häufig die so genannten Sozialraumbudgets<sup>35</sup> vor. Dieses Konzept beruht ebenfalls auf Ideen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.

„Von strategischer Bedeutung für die Jugendhilfe sind die von der KGSt schon 1998 entwickelten Konzepte einer sozialraumorientierten Jugendhilfe und ihre Verknüpfung mit sog. Sozialraumbudgets. Die Attraktivität der neuen Sozialraumkonzepte für Politik und Verwaltung liegt offensichtlich in ihrer Anschlussfähigkeit an den aktuellen Effizienz- und Modernisierungsdiskurs wie auch an die in der Sozialpolitik allen Ortes diskutierten Selbstregulierungserwartungen des aktivierenden Sozialstaates an den Bürger; die Sozialraumdebatte - im Unterschied zum Lebensweltkonzept oder zum Konzept der Integrierten Hilfen - kreist also 'hauptsächlich um Finanzierungs- und Planungsfragen' wie um die sozialpolitisch geforderte stärkere Verkoppelung professionellen und ehrenamtlichen Handelns.“ (Dahme, Wohlfahrt 2006, S. 68)

Die Autoren bestimmen die Einbindung der freien Träger in diesen Sozialraumprozess als ein „Anlegen goldener Zügel“ (ebd.), da sie lediglich als Erfüllungsgehilfen in die Planungen einbezogen werden. Sie stellen fest, dass die Aufgaben der öffentlichen Träger im 11. Kinder-

---

<sup>35</sup> Ein Sozialraumbudget meint, dass „die sozialräumlich organisierten Einrichtungen der freien Jugendhilfe [...] feste Budgets erhalten und mit diesen Mitteln alle in ihrem Zuständigkeitsbereich erforderlichen Leistungen erbringen“. (Schnurr 2006, S. 128)

und Jugendhilfebericht neu definiert wurden: Standards für die Jugendhilfe sollen durch Evaluation Bestandteil überörtlicher Sozialberichterstattung werden (vgl. ebd., S. 68-70).

Die freien Träger bieten ihr Leistungsspektrum selbstständig in einem ihnen zugewiesenen Zuständigkeitsbereich an, der öffentliche Träger übernimmt hierbei die Aufsicht über die Qualität der Leistungen.

Auf der einen Seite lässt sich also eine effizienzorientierte Einbindung der freien Jugendhilfe beobachten, die den freien Trägern neue Positionen im Hilfesystem zuweist. Diese Einbindung hat auf der anderen Seite Konsequenzen für die privaten Anbieter. Ein Vertreter des „Bundesverbandes privater Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe“ spricht von einem nach wie vor vorhandenen Vereinbarungsmonopol der freien Träger mit dem öffentlichen Träger (vgl. Schipmann 2006, S. 97). Als Begründung für diese Behauptung werden die finanziellen Bevorteilungen der Wohlfahrtsverbände angeführt - Steuervergünstigungen durch die Gemeinnützigkeit, Beteiligungen an Lotteriegewinnen (Beispiel: Westdeutsche Lotterie 2002: ca. 30 Mio. Euro) - als Reminiszenz subsidiärer Gewohnheitsrechte der Wohlfahrtsverbände, welche eigentlich einer neuen Begründung bedürfen. Ein Argument im Rahmen des Wettbewerbsdiskurses ist deshalb auch das der Wettbewerbsverzerrung. Weiter wird argumentiert, dass diese Vorteile die Entwicklung eines fairen Wettbewerbs behindern und gefährden, weshalb sie schnellstmöglich korrigiert werden sollten: entweder durch Abschaffung oder durch Gleichstellung<sup>36</sup> der privaten Anbieter (vgl. ebd.). Schnurr weist auf die deutlichen Verwaltungsgerichtsurteile hin, die Budget- und Leistungsverträge von öffentlichen und freien Trägern als unzulässig bewerteten, da sich hierdurch eine Benachteiligung anderer Anbieter ergibt (vgl. Schnurr 2006, S. 130). Die Argumentation der Gerichte bezieht sich auf die eingeschränkte Berufsfreiheit (§12 Abs. 1 GG) und die fragliche Erfüllung von Leistungsansprüchen seitens leistungsberechtigter Individuen durch die Finanzierung freier Träger. „Der freie Träger ist [...] für den anspruchsberechtigten Bürger kein geeigneter Adressat, wenn es um die Einlösung seiner Rechte geht. Die kann nur der

---

<sup>36</sup> So werden dann auch verschiedene Forderungen zur Förderung privater Anbieter gestellt, die auch der Jugendhilfe insgesamt zugute kommen würde (vgl. Schipmann 2006, S. 105):

- Private Träger sind zu fördern, sie sind günstiger, flexibler und leistungsfähiger
- Konsumentensouveränität ist durch Angebote der privaten Anbieter gestärkt
- Die Entwicklung eines Verbraucherschutzes ist notwendig
- Gleiche Wettbewerbsbedingungen sind herzustellen
- Gemeinnützigkeit soll auf die Bereiche beschränkt werden, die nicht mit Rechtsansprüchen der Bürger zusammenhängen
- Eine Erhöhung der Qualitätsmaßstäbe ist notwendig

öffentliche Träger erfüllen, weil er durch Gesetz dazu verpflichtet ist“ (ebd.). Merchel spricht in diesem Zusammenhang ebenfalls von der nach wie vor wirksamen subsidiarischen Bevorteilung der Wohlfahrtsverbände gegenüber den privaten Trägern (vgl. 2003, S. 23). Ganz ähnlich schätzen dies Olk et al. ein:

„Unter den Bedingungen regulativer Politik kommt es - wie am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe gezeigt wurde [gemeint sind Sozialraum- und Budgetvereinbarungen, C.B.] - zu einer neuen Runde bei der Inkorporierung freigemeinnütziger Verbände, Einrichtungen und Dienste in die öffentliche Sozialpolitik: Einerseits erhalten öffentliche Kostenträger einen Zugriff auf interne Betriebsabläufe und andererseits eröffnen sich - sofern von Staat und Kommunen politisch gewollt - für freigemeinnützige Leistungsanbieter neuartige Entscheidungszuständigkeiten über den Einsatz öffentlicher Mittel in der Sozialen Arbeit und Jugendhilfe. Der Korporatismus hätte sich in der Sozialpolitik somit - allen Mutmaßungen zum Trotz - als ein fortwährender Entwicklungspfad erwiesen“ (2003, S. XLVIII).

Wettbewerbsorientierte Maßstäbe gelten in der Jugendhilfe also nur bedingt. Das Wettbewerbsparadigma entwickelt ganze neue Formen der Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden innerhalb der Jugendhilfe. Diese Tatsache ist an und für sich erfreulich für die Wohlfahrtsverbände, da ihr fachliches Know-how als sozialer Dienstleister in Anspruch genommen wird. Die sozialpolitische Gesamtsteuerung des Hilfesystems obliegt aber alleine dem öffentlichen Träger. Es stellt sich die Frage, was dies für die Zukunft der anwaltschaftlichen Funktion der Wohlfahrtsverbände bedeutet.

#### b. Wettbewerb in der Pflegeversicherung

Das Pflegeversicherungsgesetz knüpfte 1994 an die sozialrechtliche Pilotfunktion des BSHG aus dem Jahr 1993 an (vgl. Backhaus-Maul 2000, S. 29).

Entscheidend geworden sind die Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität von Leistungen sowie die zu erstattenden Kosten. Die Wohlfahrtsverbände stehen im Rahmen der Vergütungsverhandlungen zu den Pflegesätzen unter Druck, wie eine Studie von Strünck (vgl. 2000, S. 157-166) zeigt: In manchen Städten in NRW besitzen die privaten Pflegeanbieter einen Marktanteil von 50 Prozent. Die Frage der Vergütungen erweist sich hier als politisches Steuerungsmedium, welches über eine festzulegende Höhe der Punktwerte<sup>37</sup> den Markt regelt. Die Wohlfahrtsverbände in NRW stritten mit den Pflegekassen um einen hinterlegten Punktwert von 11,5 Pfennig, wohingegen die Pflegekassen auf bereits mit privaten Anbietern abgeschlossene Vergütungsverträge mit einem Punktwert von 7,0 Pfennig hinwiesen. Eine mögliche Legitimation höherer Punktwerte für die Wohlfahrtsverbände aufgrund einer

---

<sup>37</sup> Die Leistungen der häuslichen Pflege sind in so genannten Leistungskomplexen zusammengefasst. Jeder Leistungskomplex ist mit einem Punktwert hinterlegt, der multipliziert mit dem hinterlegten Wert den Preis ergibt.

erhöhten Fachlichkeit oder Ehrenamtlichkeit<sup>38</sup> wurde aus Sicht der Pflegekassen während der Verhandlungen nicht von den Verbänden belegt. In diesen Verhandlungen offenbarte sich, dass der Unterschied nicht zwischen den wohlfahrtsverbandlichen und den privatgewerblichen Diensten besteht, sondern in der strukturellen Verortung der wohlfahrtsverbandlichen Anbieter in ihrem Wohlfahrtsverband. Die Dienste vor Ort müssen sich wirtschaftlich durchsetzen und auf regionale Besonderheiten achten. Zentrale Vereinbarungen auf Landesebene durch die Wohlfahrtsverbände sind schwer durchsetzbar, wenn die Verhandlungsmacht insbesondere durch niedrigere Sätze der Pflegekassen mit privaten Trägern unterlaufen wird. Hier „verbirgt sich ein besonderer Konflikt zwischen Dienstleistungs- und Verbandslogik“ (ebd., S. 159). Strünck spricht hier von einer Entwicklung des bisherigen politischen „Status“ hin zu einem „Kontrakt“. Hiermit ist der Wandel von der bisherig starken Verhandlungsposition der Wohlfahrtsverbände in verhandelbare Vertragsverhältnisse gemeint. Diese Entwicklung schafft „innerverbandliche Zentrifugalkräfte“ (ebd.) zwischen den Wohlfahrtsverbänden und deren Mitgliedern. Die Bedeutung dieser Entwicklung ist für die Zukunft noch nicht absehbar.

### c. Fazit

Die exemplarische Darstellung der Jugendhilfe und der Pflegeversicherung weisen eine unterschiedlich gestaltete Wettbewerbsorientierung auf. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Wettbewerb auf einen ökonomischen Wettbewerb zwischen den Anbietern sozialer Dienstleistungen zielt. Die Maßnahmen der öffentlichen Hand weisen dabei sehr unterschiedliche Wirkungen auf, die nicht einfach mit Privatisierung gleichzusetzen sind. Dies gilt insbesondere für die Jugendhilfe. Die Differenzierung von Ökonomisierung und Wettbewerb erweist sich hierbei als hilfreich. Denn es existieren wie gezeigt Hinweise, dass ökonomische Anreizsysteme in der Wohlfahrtspflege nicht zwangsläufig zu mehr Wettbewerb führen. Heinze beispielsweise kritisiert die einfache Terminologie der Deregulierung in der sozialstaatlichen Reformdebatte, die den komplexen Sachverhalt unzureichend abbildet.

---

<sup>38</sup> Die Zahl der Ehrenamtlichen in Wohlfahrtsverbänden befindet sich in einer Abwärtsbewegung. Die Gründe hierfür sind verschieden. Das Ehrenamt hat sich in seinem Selbstverständnis gewandelt und es entstehen neue Organisationsformen (Initiativgruppen, Selbsthilfegruppen, Projekte). Auch die Professionalisierung sozialer Dienstleistung drängt das Ehrenamt strukturell zurück. Eine prekäre Bedeutung nehmen hier die ehrenamtlichen Vorstände ein, die „in der Führung komplexer Organisationen zunehmend dysfunktional“ (ebd.) sind. Diese Schwierigkeiten berühren ursprüngliche Legitimationsgrundlagen der Wohlfahrtsverbände, auf die im Wettbewerb mit privaten Anbietern nicht mehr automatisch verwiesen werden kann (vgl. Merchel 2003, S. 141).

„Der Staat gibt in den neuen Steuerungsmodellen zumeist Steuerungskapazitäten ab, schwächt dadurch seine Position bei der Produktion sozialer Dienstleistungen, nutzt aber gleichzeitig die Steuerungsfähigkeit der Verbände. Die verbandlichen Selbstregulierung nimmt entsprechend zu, trotz schrumpfender finanzieller Spielräume. Die Delegation von staatlichen Aufgaben wird durch Kontrakte also noch stärker betont. Gleichzeitig werden die Kontrollen verfeinert und der Effizienzdruck erhöht, allerdings sind aber auch enge Abstimmungen und Verhandlungen zwischen Verbänden und Verwaltung nötig. Der Typus der 'regulierenden Verflechtung' weicht dem Typus der 'delegierenden Verhandlung'. Eine solche Entwicklung demonstriert, daß die plakative Gegenüberstellung von Deregulierung versus Regulierung oder Privatisierung versus Verstaatlichung subtilere Entwicklungen verdeckt. Sie verdeutlicht aber auch, daß eine Wendemarke in den korporatistischen Strukturen der Wohlfahrtspflege in dieser Verallgemeinerung noch nicht erreicht ist, vielmehr bahnt sich eine Modernisierung des Wohlfahrtskorporatismus zumindest in einigen Bereichen an. Insgesamt sind die Auswirkungen neuer Steuerungsmodelle eher widersprüchlich: Auf der einen Seite erhöht sich der Ökonomisierungsdruck auf die Einzelorganisationen der Wohlfahrtsverbände, ohne jedoch Raum für neue Organisationen und Träger zu schaffen. Auf der anderen Seite führt dies jedoch nicht unbedingt zu einer tatsächlichen marktlichen Regulierung des wohlfahrtsstaatlichen Systems. Ökonomisierung bedeutet also nicht automatisch mehr Wettbewerb, sei es zwischen privat-gewerblichen und freigeinnützigen Anbietern oder großen und kleinen Trägern oder der einzelnen Träger untereinander. Dies verschafft ihnen einerseits einen stärkeren Autonomie- und Entscheidungsspielraum, andererseits impliziert dies neue Fragen bezüglich der Selbststeuerungskapazität und der Legitimation.“ (Heinze 2000, S. 43–44)

Demnach ist nicht so sehr die Frage der zunehmenden Privatisierung im Sozialsektor entscheidend. Es dreht sich bei der wohlfahrtsstaatlichen Frage mehr um ein „Problem der Vermischung“ (ebd., S. 45), welches politisch gelenkt werden sollte. Der Effekt der wettbewerbsorientierten Steuerung kann als neue Form politischer Steuerung betrachtet werden, die nicht zwangsläufig zu mehr Wettbewerb und Konkurrenz der Anbieter von sozialen Dienstleistungen führt.

Im Folgenden werden die Perspektiven und Reaktionen der Wohlfahrtsverbände auf diesen Wettbewerbsdiskurs in den Mittelpunkt gerückt.

### 3. Wettbewerbsperspektiven der Wohlfahrtsverbände

Die rechtlichen und politischen Entwicklungen sind an den Strukturen der Wohlfahrtsverbände nicht spurlos vorübergegangen. Es lassen sich unterschiedliche Veränderungen<sup>39</sup> beobachten, die komprimiert folgendermaßen benannt werden können: eine neugeordnete Geschäftsfeldpolitik, Betriebsvergrößerungen, Ausgliederungen in GmbHs (vgl. Dahme et al. 2005, S. 94-99) und neue Formen des Lobbyings (Manderscheid 2006, S. 121-122).

---

<sup>39</sup> Dabei sind nicht alle Veränderungen in den Wohlfahrtsverbänden nur auf die Wettbewerbsorientierung zurückführbar, sie ist aber ein wesentlicher Faktor (vgl. Wohlfahrt 2007, S. 10).

#### a. Neuordnung der Geschäftsfeldpolitik

Die Einrichtung eines strategischen Managements soll die Schwächen einer ineffektiven Entscheidungsstruktur und die mangelhafte Zielorientierung diverser Leistungsfelder beheben (vgl. ebd.; Dahme et al. 2005, S. 94-99). Hinsichtlich der Verbandsentwicklung werden Vernetzungsstrategien gefordert, die einen Verband als Ganzes im Auge haben. Es wird die Notwendigkeit angeführt, dass sich die Verbände innerorganisatorisch verbinden müssen, dabei können die Einrichtungen durch Beiräte oder Verwaltungsräte verbunden werden (vgl. Becher 2000, S. 279-282). Auf der Ebene der Geschäftsbereiche muss es hierbei keine zentrale Steuerung geben, die alle Fäden in der Hand hält. Im Grunde geht es vielmehr darum die Untergliederungen so leistungsfähig wie möglich zu gestalten und entsprechende Bedingungen hierfür bereitzustellen: „Die Gliederungen geben Unabhängigkeit ab, um in der Unabhängigkeit sich entfalten zu können.“ (ebd., S. 282) Darüber hinaus müssen die Verbände ihre Ziele und den Kontext klären:

„Die Verbände sind gefordert, nach der Klärung ihrer Mission und ihres Leitbildes eine differenzierte Analyse des für sie relevanten Kontexts vorzunehmen und dann kreative Lösungen für Organisation und Vernetzung zu entwickeln und umzusetzen. Dies verlangt von den Verbänden neben der Einsicht in die Anforderungen auch den Willen (sic!) und Fähigkeit, die notwendigen Entwicklungs- und Veränderungsprozesse hin zu neuer interner und externer Vernetzung zu entwerfen und ergebnisorientiert zu steuern.“ (Becher 2000, S. 286)

#### **Gründung effizienterer Betriebe**

Die Neugründungen, die in der Regel eine Vergrößerung bedeuten, können sich auf „Netzwerke, Fusionen und neue Kooperationsformen“ (Dahme et al. 2005, S. 95) beziehen. Der Hintergedanke dabei ist die Kritik an den konventionellen Steuerungsinstrumenten. Diese seien nicht mehr in der Lage, „den notwendigen Ausgleich zwischen den örtlichen und verbandlichen Werken und großen Trägern, die überregional agieren, herzustellen.“ (ebd., S. 98) In der Konsequenz können diese Neugründungen zu geschlossenen und ineffektiven Gesellschaften, aber auch zu gut „sortierten 'Warenhäusern'“, (Nokielski/Pankoke 1996, S. 153) führen.

#### **Schaffung neuer Rechtsformen**

Rechtsformen wie GmbHs sollen insgesamt für größere Flexibilität sorgen. In diesem Zusammenhang werden ehrenamtliche Vorstände (mit der Rechtsform des Vereins) als ineffektiv beschrieben. Vereine sind keine geeigneten Geschäftsmodelle mehr für Organisationen mit Millionenumsatz, weshalb vermehrt zu neuen Betriebsformen übergegangen wird. Infolgedessen greifen freie Träger zunehmend auf die Möglichkeit von

Ausgliederungen zurück und verwandeln Geschäftsbereiche oder Leistungsfelder in GmbHs. Neben der Ineffizienz, die eine Rechtsform des Vereins mit sich bringt, begründen Wohlfahrtsverbände Ausgliederungen auch mit tariflichen Argumenten. Die Arbeitgeber in GmbHs haben mehr Möglichkeiten für flexible Entgeltmodelle. Dahme kommt in diesem Zusammenhang zum Schluss, dass sich die „Organisationsmodernisierung der Träger und Einrichtungen zwischen verbandlicher Regulierung und sozialunternehmerischer Autonomie“ (ebd., S. 102) bewegt.<sup>40</sup>

#### b. Differenziertes Lobbying

Die fachliche Beratung der Mitgliedseinrichtungen innerhalb der Wohlfahrtsverbände ist traditionell einer Erfüllung der Anwaltsfunktion gleichgesetzt worden. Diese Verknüpfung gilt in dieser Form nicht mehr, da die Bewältigung sozialer Notlagen nicht automatisch mit Dienstleistungen zusammenhängt (vgl. Dahme et al. 2005, S. 91-92). Die sozialpolitische Interessenvertretung wird nicht (mehr) hinreichend durch soziale Dienstleistungen erfüllt. Organisatorisch ist dies ein Zwiespalt, denn die Trennung von Lobbyarbeit und Fachvertretung erfordert eine interne Differenzierung. Das Selbstverständnis wandelt sich damit, weil die Verbandsvertreter mehr mit der Führung von Dienstleistungsunternehmen und weniger mit Verbandspolitik befasst sind (vgl. ebd.).

Die Wohlfahrtsverbände sind auch verstärkt mit Kostenträgern konfrontiert, die eine fachliche „Vermarktung“ ihrer sozialen Dienstleistungen erforderlich macht. Sie sind weniger in sozialpolitische Verhandlungen involviert, wie auch das obige Beispiel der Pflegeversicherung zeigt. Die Anforderungen an einen Verband differenzieren sich damit zusehends. „Deshalb erfordert die Interessenvertretung für die Dienstleistungsfunktion der Verbände auf der einen Seite eine hohe Professionalität bei den Preisverhandlungen sowie eine professionelle Kostensteuerung auf der anderen Seite.“ (Manderscheid 2006, S. 121-122) Die Funktionstrennung wird von Manderscheid, einem Funktionsträger im Caritasverband der Diözese Limburg e.V., sogar als unbedingtes Erfordernis dargestellt, nur so könne ein

---

<sup>40</sup> Die erhofften Vorteile von Ausgliederungen können sich auch als trügerisch erweisen. Eine Leitungskraft des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche im Rheinland schildert beispielsweise sehr eindrücklich das Scheitern eines hauswirtschaftlichen Outsourcingprojekts eines diakonischen Altenhilfeträgers. Die Hoffnungen auf Kostensenkung, Qualitätsverbesserung und Lösung der Personalprobleme erwiesen sich als falsch und mussten rückgängig gemacht werden (vgl. Bombosch 2000, S. 193–204).

Wohlfahrtsverband überhaupt sozialpolitische Positionen eindeutig<sup>41</sup> und transparent bereitstellen (vgl. ebd., S. 125).

Diese Behauptung bleibt allerdings nicht unwidersprochen. Merchel verneint die Forderung, wonach Wohlfahrtsverbände zwischen der Lobby- und der Dienstleistungsfunktion zu trennen hätten. Zwar kann die Trennung für einzelne Segmente, wie beispielsweise im Jugendhilfeausschuss realistisch und förderlich sein, jedoch sei die Bedeutung beider Elemente viel zu grundlegend für den Charakter und die Legitimation der Wohlfahrtsverbände (vgl. Merchel 2000, S. 115). In diesem Zusammenhang wird vor einer Reduktion der Wohlfahrtsverbände auf eine reine Dienstleistungsfunktion gewarnt, „die gleichbedeutend mit ihrer sozialpolitischen und zivilgesellschaftlichen Entkernung wäre“ (Wohlfahrt 2005, S. 9).

Die zukünftige Aufstellung der Verbände ist also kontrovers zu beurteilen. Eindeutig ist aber folgendes. Es entsteht eine Spannung zwischen den Einrichtungen und den Verbandsstrukturen: Einerseits versteht sich der Verband als Gemeinwohlagentur und will gleichzeitig ihren betriebswirtschaftlich rechnenden Mitgliedsunternehmen nützlich sein. Korrespondierend nehmen große (pflugesatzfinanzierte) Einrichtungen ihr Lobbying zunehmend selbst als Aufgabe wahr und lösen sich von der Verbandslinie. Die Reaktion in Form von Ausgründungen als GmbHs oder ähnlichem bringt auch ganz praktische Probleme mit sich. Der Verband hat auf die Geschäftsführungsentscheidungen dieser Einrichtungen kaum noch Einfluss<sup>42</sup>.

Dabei stellen sich für die Wohlfahrtsverbände neue Aufgaben, die nicht alleine mit betriebswirtschaftlicher Organisationsentwicklung bewältigt werden können (vgl. Dahme, Wohlfahrt 2000, S. 11).

### c. Fazit und Bewertung

Die organisatorischen Veränderungen der Wohlfahrtsverbände offenbaren einige bedeutsame Reaktionen auf die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen. Betriebswirtschaftliche Managementmethoden und Organisationsentwicklungsprozesse sind in der freien

---

<sup>41</sup> Manderscheid kennzeichnet die Ökonomie als den Kopplungscode zwischen den differenzierten Teilsystemen unserer Gesellschaft. Die Frage nach der Ökonomie in der Sozialarbeit ist ihm zufolge obsolet geworden. Kennziffern seien nun die entscheidenden Parameter für die Politik, die auch die Sozialwirtschaft anbieten muss. „Der binäre Code der Ökonomie - quasi das Esperanto zwischen den Fremdsprachen - löst also den früheren sprachlichen Code der Philosophie oder der Rechtsrhetorik ab.“ (Manderscheid 2006, S. 123)

<sup>42</sup> Dahme et al. verweisen auf die letzte Möglichkeit, der ausgegründeten GmbH das Verbandslogo des Wohlfahrtsverbandes zu entziehen (vgl. 2005, S. 93–103).

Wohlfahrtspflege zunehmend etabliert. Die von den Wohlfahrtsverbänden für ihre Klienten nach wie vor in Anspruch genommene und politisch-legitimatorisch bedeutsame Sozialanwaltschaft befindet sich allerdings in einer Umbruchsphase, deren Entwicklung noch nicht abzusehen ist.

„Die Modernisierung der Verbände hat - bilanzierend gesprochen - bisher zu einer einseitigen 'Modernisierung' der ökonomischen Funktionen der Träger und Einrichtungen geführt, während dagegen verbands- und trägerpolitisch weiterhin das Festhalten an korporatistisch geprägten Strukturen und Zielen überwiegt. Modernisierung im Verband und im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege findet zur Zeit hauptsächlich auf der Mittelebene und weniger auf der Zweckebene statt. [...] Gegenwärtig wird versucht, die Modernisierung der Betriebsmittel und Betriebsressourcen mit aller Macht voran zu treiben, aber gleichzeitig wird der Versuch unternommen, am bisherigen Status des Systems der freien Wohlfahrtspflege festzuhalten, ohne jedoch die damit verbundenen Konsequenzen einer sozialpolitischen Entwertung der Verbände und ihrer neuen Funktionszuschreibung als instrumentelle Dienstleistungserbringer systematisch zu bewerten.“ (Dahme et al. 2005, S. 92)

Die Autoren sprechen deshalb von einer halbierten Modernisierung, da lediglich die Dienstleistungskomponente innerhalb der freien Wohlfahrtspflege offensiv gestaltet wird. Die politischen Konsequenzen dieser Bedeutungsreduktion der Wohlfahrtsverbände bleiben hingegen ausgeblendet. Den Autoren zufolge muss die politische Zieldiskussion auf die Agenda der Verbände. Ansonsten bekommen die Wohlfahrtsverbände ihre Ziele staatlicherseits vorgeschrieben oder werden zu einem Beiwerk ihrer Einrichtungen herabgestuft (vgl. ebd., S. 91).

Der damit bezeichnete Trend, dass Wohlfahrtsverbände nur als Dienstleister wahrgenommen werden, ist eine wichtige Erkenntnis. Jedoch ist der Modernisierungsbegriff nicht glücklich gewählt, da er unpräzise und normativ stark aufgeladen ist. Man denke nur an die Begriffe der Postmoderne (Foucault) oder der 2. Moderne (Beck).

Zum tieferen Verständnis dieses Prozesses, der hier vorläufig als einseitige oder halbierte Modernisierung bezeichnet wird und bei der Suche nach analytisch treffenderen Begriffen helfen die Differenzierungen von Heinze et al (1997, S. 256), in der sie den Wandel der Wohlfahrtsverbände folgendermaßen beschreiben:

„Die Effekte des Wandels der Wohlfahrtsverbände lassen sich u.E. analytisch als Politisierung durch Diversifizierung - weniger als Pluralisierung - interpretieren. Eingebettet in Unsicherheit (als Folge diverser sozialrechtlicher Reformen, sozial-strukturellen Wandels- und Legitimationsdefiziten) zersplittern - so unsere These - die klaren weltanschaulichen Profile der Wohlfahrtsverbände langfristig in ein 'multiples Selbst' (Wiesenthal 1990) aufgrund unterschiedlicher interner Handlungslogiken.“ (Heinze et al. 1997, S. 261)

Die Autoren führen ihre Gedanken weiter aus, indem sie den Wandel vom „Status“ zum „Kontrakt“ - im Wettbewerbskapitel bereits kurz beschrieben (siehe III.B.2.b) - konstatieren (vgl. Heinze et al. 1997, S. 258) und anhand diesen Konzepts die mikro- und makropolitische Dimensionen sowie die Politisierungs- und Ökonomisierungsdimensionen dieses Wandels

herausarbeiten. Beispiele für die Politisierungsdimension sind: Mikropolitisch entstehen aus Dienstgemeinschaften in Wohlfahrtsverbänden neu formalisierte Arbeitnehmerverhältnisse (z.B. GmbHs). Makropolitisch sind kollektive Akteure wie die Wohlfahrtsverbände zu Verhandlungen mit anderen Kollektivakteuren (z. B. Pflegekassen) gezwungen.

Die Ökonomisierungsdimension lässt sich beispielhaft folgendermaßen beschreiben: Auf der Mikroebene lässt sich die betriebswirtschaftliche Outputsteuerung als Beispiel für eine innerverbandliche Veränderung anführen, auf der Makroebene kann beispielsweise bei den Pflegesätzen von einem Wechsel der korporativen Interessengemeinschaft mit dem öffentlichen Träger hin zu einem regulierten Vertragsverhältnis gesprochen werden.

	<b>Ökonomisierung</b>	<b>Politisierung</b>
<b>Mikro</b>	GmbHs und Verkauf von Dienstleistungen; Controlling	Zentrifugalkräfte durch Diversifizierung Normalisierung durch Arbeitnehmer-Status
<b>Makro</b>	Budgets durch Alimentation Wirtschaftlichkeitsprüfungen	Konfliktverlagerung in die Verbände Verhandlung statt Delegation

Tabelle 1: Der Doppelcharakter von Wandlungsprozessen Nachbildung aus Heinze et al. (1997, S. 262)

Mit diesen Ausführungen wird deutlich, dass Politisierung und Ökonomisierung voneinander abhängig sind. Sie weisen eine dialektische Verschränkung auf. Dieser Sachverhalt lässt sich auf der Mikroebene an der Gründung von GmbHs verdeutlichen. Stellen betriebliche Neugründungen auf der einen Seite ökonomische Maßnahmen dar, die beispielsweise neue Tarifmöglichkeiten für den Arbeitgeber eröffnen, so lösen sie gleichzeitig politisch zu regelnde Prozesse aus, wenn beispielsweise die wertgebundenen Dienstgemeinschaften in Angestelltenverhältnisse verwandelt werden. Heinze et al. beschreiben diese Verschränkungen auch als neu entstandene, innerverbandliche „Zentrifugalkräfte“ (1997, S. 261).

Dass die Verhandlung der Wohlfahrtsverbände um Pflegesätze ein ökonomischer Effekt ist, der gleichzeitig interne Verhandlungsmodi in den Verbänden freisetzt, offenbart die dialektische Verschränkung auf der Makroebene (vgl. ebd., S. 263).

Nachdem Heinze et al. im Sozialsektor in Form von „governance-Modellen“ (1997, S. 263) die neuen politischen Mischungsverhältnisse auf der Markt-, der Staats- und auch der Verbändeseite diskutieren, kommen sie zu dem Schluss:

„Dieser Mix ist auch der Grund dafür, warum Trends zur Vermarktlichung und Ökonomisierung der sozialen Dienste nicht gleichzusetzen sind mit einer Auflösung des Korporatismus oder einer Eliminierung des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Strünck 1996a). Vielmehr sortiert sich das 'System der Wohlfahrtsverbände' momentan nach unterschiedlichen Prinzipien, in denen auch korporatistische Arrangements weiterhin ihren Platz haben, aber modifiziert werden.“ (Heinze et al. 1997, S. 263–264)

Politisierung durch Diversifizierung stellt somit eine analytisch tragfähige Begrifflichkeit dar, um den Wandel der Wohlfahrtsverbände angemessen zu erfassen. Innerverbandliche Konflikte, die bereits im Abschnitt: Differenziertes Lobbying (siehe III.B.3.b) erläutert wurden, sind damit erklärbar. Ökonomische und politische Dimensionen müssen im Zusammenhang betrachtet werden.

Der Befund der halbierten Moderne (Dahme et al. 2005, S. 92) hingegen legt eine vereinfachte Interpretation nahe, indem die Wohlfahrtsverbände die ökonomische lediglich durch eine politische Modernisierung vervollständigen könnten. Demnach werden Ökonomisierung und Politisierung als getrennte Phänomene angesehen, die einzeln abgearbeitet werden könnten. Wie die vorige Analyse gezeigt hat, wird diese Schematisierung dem Wandel der Wohlfahrtsverbände analytisch nicht gerecht.

Das nächste Kapitel befasst sich nunmehr mit einem Teilaspekt des Wandels der Wohlfahrtspflege: den Strategien der Wohlfahrtsverbände im Wettbewerb.

#### **4. Strategienübersicht der Wohlfahrtsverbände im Wettbewerb**

Zur Untersuchung der Wettbewerbssituation und der Strategien von Wohlfahrtsverbänden sind viele Überlegungen angestellt worden, allerdings überwiegend im Bereich der ökonomischen Neuaufstellung der Wohlfahrtsverbände. Die Reaktionen der Wohlfahrtsverbände auf die Herausforderungen des Wettbewerbs hat Liebig (vgl. 2005, S. 311-318) systematisiert. Seine Darstellung wird hier kurz wiedergeben:

- a) Die „Wettbewerbsstrategie“ (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft)
- b) „Bestandssicherungs-Modell“ (Klug)
- c) „Modell der inneren Pluralisierung“ (Olk)
- d) Modell eines „sozialen Netzwerks verschiedener Organisationstypen“ (Nikles, Deutscher Caritas Verband)

##### a) Wettbewerbs- vs. Sozialwohlstrategie

Die vom Institut für Wirtschaft und Gesellschaft beschriebene Strategie bewegt sich zwischen zwei möglichen Polen. Demnach orientieren sich die Wohlfahrtsverbände zwischen einer Wettbewerbsstrategie und einer Sozialwohlstrategie. Der erste Pol umfasst eine konkurrenzorientierte und offensive Wettbewerbspolitik gegenüber den

privaten Anbietern. Faktisch würde in diesem Bereich kaum ein Unterschied zu anderen privaten Unternehmen auf dem Sozialmarkt mehr bestehen.<sup>43</sup> Die Sozialwohlstrategie hingegen befasst sich mit dem ökonomisch nicht verwertbaren Bereich, den so genannten nicht markt-fähigen Gütern. Dieser Komplex setzt sich „nach der Ansicht des IWG [Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, C.B.] vor allem aus den Arbeitsfeldern der Behindertenhilfe, der Obdachlosenhilfe, der Betreuung sozialer Rand- und Problemgruppen sowie bestimmte (sic!) Beratungs- und Präventionsmaßnahmen“ (Liebig 2005, S. 312-313) zusammen. Damit sind zwei unterschiedliche Felder für die freie Wohlfahrtspflege definiert. In einem herrscht ein Marktmechanismus, in dem es gilt sich mit Unternehmergeist zu behaupten. Die Sozialwohlstrategie hingegen orientiert sich hauptsächlich an ethischen und sozialanwaltschaftlichen Notwendigkeiten.

b) Bestandssicherungs-Modell

Nach diesem Modell sollen ebenfalls zwei Organisationsbereiche innerhalb der Verbände gebildet werden. Ein Bereich wäre profitorientiert und der andere gemeinschaftlich ausgerichtet, d.h. Selbsthilfe und Ehrenamt fördernd ausgerichtet. Hintergrund dieser Einteilung ist die professionelle wie auch ehrenamtliche Basis der Wohlfahrtsverbände, die mit dieser Bereichseinteilung organisatorisch verankert sein würde. Damit ist die Trennung weniger rigide als bei der Wettbewerbsstrategie. Auch ist im Gegensatz zur Wettbewerbsstrategie ein den Aktionsfeldern Markt, Staat und Selbsthilfe angepasstes Vorgehen angedacht. Bestehende Strukturen sollen einzelfallabhängig transformiert werden, ohne den Bestand der Wohlfahrtsverbände nachhaltig zu gefährden.

c) Inneres Pluralisierungs-Modell

---

<sup>43</sup> Insgesamt ist die Einschätzung noch etwas differenzierter, der Kerngedanke jedoch ist die Einteilung in marktfähige und nicht-marktfähige Güter. Meinhard Miegel beschreibt in einem Gutachten im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtspflege verschiedene Modernisierungsoptionen für die Wohlfahrtsverbände:

- „ihre derzeitigen Strukturen den sich ändernden Rahmenbedingungen anpassen, insbesondere sich dem im marktfähigen und nicht-marktfähigen Bereich schärfer werdenden Wettbewerb um Einnahmen und Ressourcen offensiv stellen,
- die Erbringung marktfähiger sozialer Dienstleistungen einstellen und sich auf die Erbringung nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen beschränken oder umgekehrt
- die Erbringung nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen einstellen und sich auf die Erbringung marktfähiger sozialer Dienstleistungen beschränken“ (Miegel 2000, S. 182, nach Dahme et al. 2005, S. 56) .

In Anlehnung an des Konzept des intermediären Raumes (vgl. Dritte Sektor Theorie) entwirft Olk hier ein Modell der Pluralisierung, dem folgendes Gedankenschema zu Grunde liegt: Ausgangspunkt ist das Konzept des intermediären Raumes zwischen den Polen des Staates, des Marktes und der Gemeinschaft mit den je zugehörigen Handlungslogiken. Die Wohlfahrtsverbände stehen unter einem Anpassungsdruck, der besonders durch den Pol des Marktes verursacht wird (siehe Wettbewerbsparadigma). Mit dem Schlagwort der „Verbetrieblichung“ wird die Gefahr beschrieben, dass die Wohlfahrtsverbände sich der Handlungslogik des Marktes annähern. Aber auch in Richtung der staatlichen oder gemeinschaftlichen Handlungslogik könnte diese Annäherung erfolgen. In allen drei Fällen würden die Wohlfahrtsverbände ihre intermediäre Position zwischen den Handlungslogiken und damit ihre spezifische Funktion im intermediären Raum verlieren. Nach Olk ist dies zu verhindern, indem die Wohlfahrtsverbände aktiv an ihrer Neuinterpretation mitarbeiten. Dies sieht er am besten in einer versäulten Form der wohlfahrtsverbandlichen Hilfe gewährleistet. Die drei Säulen lehnen sich an jeweils einer Handlungslogik an. Das bedeutet: Die Wohlfahrtsverbände wären auf der ersten Säule betriebswirtschaftlich, auf der zweiten lokal-gemeinschaftlich und auf der dritten politisch-strukturell organisiert. Durch diese innere Pluralisierung behielten die Wohlfahrtsverbände ihre besondere Position im intermediären Raum.

- d) Modell eines „sozialen Netzwerks verschiedener Organisationstypen“ (Nikles, Deutscher Caritas Verband)

Ausgehend von der Perspektive der Caritas wird ein Netzwerkmodell mit verschiedenen Organisationstypen entwickelt. Bezogen auf die Herausforderungen für die Caritas im sich verändernden Sozialstaat werden vier idealtypische Unterscheidungen für die Verbandsorganisation getroffen. Eine sozialunternehmerische Sparte mit kunden- und profitorientierter Ausrichtung, eine „Basis-Caritas“ (ebd., S. 318), welche ehrenamtlich getragen und lebensweltorientiert ist, eine sozial- und wertpolitische Sparte der „Caritas-Dienste“ (ebd.), die weniger profit- als bedarfsorientiert ist, sowie eine internationale Sparte, die vorwiegend im Ausland tätig ist.

Die hier vorgestellten Strategien drehen sich sowohl um politische wie ökonomische Zukunft der Wohlfahrtsverbände. Die ökonomische Seite der Diskussion erscheint als wesentlicher Impulsgeber für die strategisch-organisatorischen Überlegungen der Wohlfahrtsverbände.

Die Frage nach politischen Strategien ist bisher nicht explizit formuliert worden. Für ein Verständnis eines politischen Strategiebegriffs wird jetzt das Konzept von Raschke/Tils dargestellt, um es im nächsten Schritt (Kapitel IV) auf das DWW exemplarisch anzuwenden.

### *C. Politische Strategiebergriff nach Raschke/Tils*

Auf der Suche nach einem fundiertem Strategiekonzept für die vorliegende Arbeit standen die Fragen im Vordergrund, welches Konzept für die Untersuchung von Wohlfahrtsverbänden anschlussfähig ist und ob es hinreichend politikwissenschaftlich fundiert ist. Die Autoren Raschke/Tils (2007) bieten in dieser Hinsicht in ihrer Monographie einen vielversprechenden intentionalen Strategiebegriff an (vgl. ebd., S. 149) sowie ein breites Spektrum der politischen Strategiebergriff. Deshalb wird im Folgenden deren Konzeption in der gebotenen Kürze dargestellt.

Raschke/Tils formulieren ausdrücklich einen praxisbezogenen Geltungsbereich ihrer Konzeption für die Innenpolitik von Party-Government-System westeuropäischer Prägung ab den 1960er Jahren (vgl. 2007, S. 27). Die relevanten Kollektivakteure bewegen sich hierbei in den Arenen von

„Regierung, Opposition, Partei, Wahlkampf. Kollektivakteure sind Parteien (mit Selbststeuerung und Wahlkampfleitung befasst), Parlamentsfraktionen (als Träger von Opposition und Regierung), Regierung (aus Regierungsmitgliedern und zentralem Steuerungsapparat).“ (Raschke/Tils 2007, S. 28)

Ihre Konzeption jedoch ist auch auf andere Akteure wie Verbände oder soziale Bewegungen übertragbar. Für diese gelten ebenso:

- das Grundmodell
- die Strategiebergriff, deren Elemente und das strategische Moment
- die strategischen Kalkulationen
- und Teile des Orientierungsschemas

Die Übertragbarkeit auf die Untersuchung von Wohlfahrtsverbänden ist bei der vorliegenden Arbeit eine dringliche Aufgabe. Exemplarisch wird dies in Kapitel IV vollzogen. Im Rahmen eines Strategy-Making bieten Raschke/Tils einen analytischen Rahmen für eine politische Strategiebergriff an, welches aus drei Elementen besteht: der Strategiebergriff, der Strategiebergriff sowie der Strategiebergriff. Im Folgenden wird die Konzeption des Konzeptes der beiden Autoren etwas ausführlicher dargestellt.

## 1. Grundmodell der Strategieanalyse

Entscheidend für das Grundmodell sind die *strategischen Kalkulationen* und das *strategische Orientierungsschema*<sup>44</sup>, die erst in der wechselseitigen Verbindung dem *Strategy-Making* seine spezifische Gestalt geben.

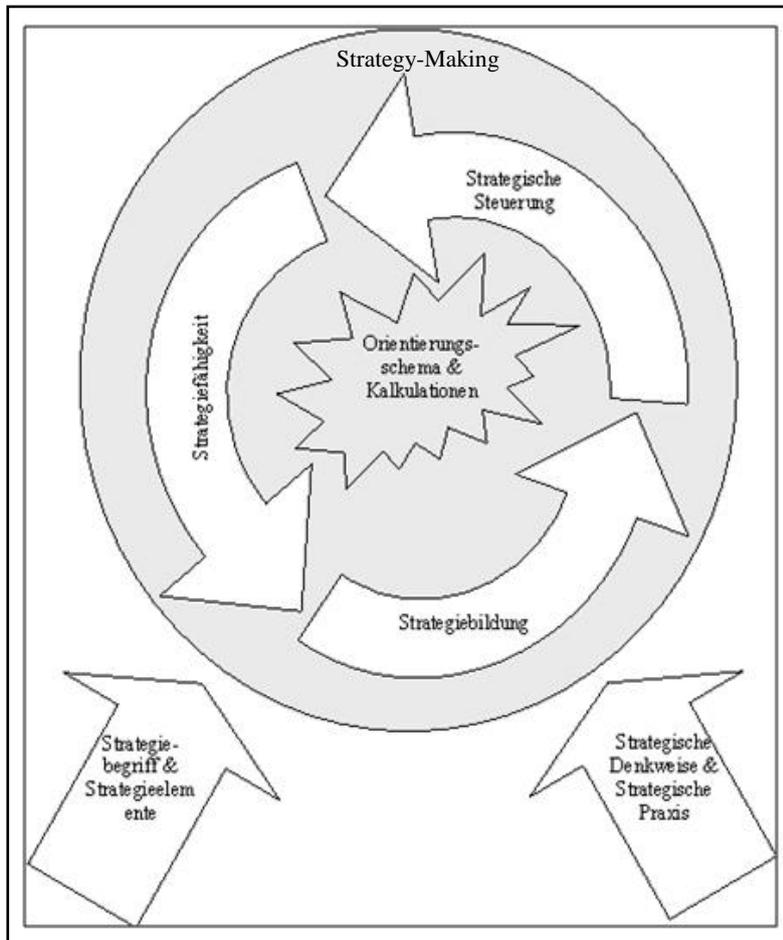


Abbildung 5: Nachbildung des Grundmodells, nach Raschke/Tils (2007, S. 80)

In der Mitte des Grundmodells befinden sich die strategischen Kalkulationen wie auch das Orientierungsschema. Strategische Kalkulationen stellen „berechnende Denkopoperationen“ (Raschke/Tils 2007, S. 80) dar, durch das *Orientierungsschema* werden diese dann strukturiert und charakterisiert. Die Autoren verweisen auf den Zusammenhang von *Orientierungsschema* und den *strategischen Kalkulationen*, die das *Strategy-Making* wesentlich beeinflussen. Das *Strategy-Making* ist als zirkulär-prozessuales „Simultanmodell“

<sup>44</sup> Im Folgenden werden die Begriffe aus dem Grundmodell kursiv gekennzeichnet.

(Raschke/Tils 2007, S. 81, im Original kursiv, C.B.) zu verstehen, welches sich in drei zentralen Handlungsbereichen manifestiert: der Strategiefähigkeit, der Strategiebildung und der strategischen Steuerung. Den Autoren zufolge ist simultanes und interaktives Handeln der strategischen Akteure notwendig. Das Grundmodell soll dabei helfen ein (praktisches) Orientierungs- wie auch (theoretisches) Erklärungswissen zu schaffen sowie eine differenzierte Strategieanalyse für den Beobachter (Erklärung) und den handelnden Akteur (Orientierung) zu entwickeln. Während der Beobachter selbst einen analytischen Bezugsrahmen zum Sortieren benötigt, sortiert der Akteur während des Handelns selbst. Für den Beobachter wird ein solcher Bezugsrahmen entwickelt, indem die Autoren den *Strategiebegriff* und die *Strategieelemente* entfalten - sozusagen als Metaperspektive (linker Pfeil im Grundmodell). Die Akteursperspektive wiederum entwickeln die Autoren aus dem für den Akteur notwendigen *Orientierungsschema* heraus - entgegen der Beobachterperspektive eine Binnensicht.

## **2. die Strategiedefinition, deren Elemente und das strategische Moment**

An dieser Stelle wird der Frage nachgegangen, wie politische Strategien definiert werden können. „Politische Strategien sind erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen.“ (Raschke/Tils 2007, S. 542)

*Konstrukte* sind „praxissteuernde Handlungsanleitungen“ (Raschke/Tils 2007, S. 127, i.O. kursiv, C.B.), die konstruktivistisch verstanden unterschiedliche Realitäten handhabbar machen.<sup>45</sup> Der Bezug auf den *Erfolg* beschreibt die notwendige Bewährung des Konstruktes an der Realität, womit mögliche Fehlkonstruktionen identifiziert werden können. *Situationsübergreifend* bedeutet sozial, zeitlich und sachlich stabile Variationen im Handlungsfeld, die über Momentaufnahmen hinausgehen.<sup>46</sup>

Nach dieser begrifflichen Fassung von Strategie stellen die Autoren die Strategieelemente dar: strategische Akteure, strategische Ziele, strategische Mittel, strategische Umwelt und strategische Handlungen.

---

<sup>45</sup> Die Autoren unterscheiden mit sinkendem Abstraktionsgrad das politische Weltbild, den spezifischen strategischen Orientierungsrahmen und die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten.

<sup>46</sup> Situatives Agieren behalten die Autoren dem Begriff der Taktik vor.

Strategischer Akteur:

Mit dem strategischen Akteur werden nicht nur die Handlungsträger, sondern auch das Aufgabenfeld identifiziert, wobei der kollektive und nicht der individuelle Akteur im Mittelpunkt der Betrachtungen steht. Strategische Akteure besitzen „variable Organisationsstrukturen“ (Raschke/Tils 2007, S. 140), die wesentlich zu ihrer Strategiefähigkeit beitragen. Strategische Akteure sind aber nicht mit den kollektiven Akteuren gleichzusetzen, die Scheidelinie ist die Strategiefähigkeit (vgl. ebd.). „Für das gesamte Strategy-Making ist ein Mikro-Meso-Makro-Paradox wirksam: Strategiefähig muss der Akteur als ganzer werden, wichtige strategische Vorarbeiten und Handlungen führen aber nur Einzelne bzw. Gruppen im Namen des Kollektivs aus.“ (ebd. S. 141) Raschke/Tils untergliedern den strategischen Akteur auch weiter in den strategischen Apparat, die operative Leitung und das strategische Zentrum (vgl. ebd., S.143). Bei der Durchführung einer politischen Strategieanalyse ist dabei nicht nur die eigene Akteurqualität zu beachten, sondern besonders auch, ob dem Strategen die anderen relevanten strategischen Akteure bekannt sind und er diese beachtet (vgl. Tils 2005, S. 104-106).

Strategische Ziele:

Die strategischen Ziele steuern das Strategy-Making (vgl. ebd., S. 145). *Strategische Ziele* „sind Zustände, die Akteure anstreben und mit Hilfe strategischer Operationen zu erreichen suchen.“ (Hervorhebung im Original, Raschke/Tils 2007, S. 129) Der Begriff Zustände verweist auf das operationale Moment bei der Zielformulierung. Nur wenn sie konkret und genau einen gewünschten Zustand in der Zukunft beschreiben, können Kalkulationen durchgeführt werden und auch erfolgreich im Sinne der Erfüllung des Ziels sein. Die hierbei bedeutsamen *Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen* richten das Augenmerk auf ein bestimmtes Ziel, welche durch kalkulierendes Nachdenken effektive Mittel zur Erreichung einsetzen, ohne die relevante Umwelt zu vernachlässigen. Der Faktor Zeit beschränkt dabei nicht per se die Wahl strategischer Möglichkeiten, jedoch die Kalkulationen des Aufwandes und des zu erwartenden Erfolgs. Ziele lassen sich den Autoren zufolge weiter differenzieren in Gestaltungs- und Machtziele. Die Frage nach der inhaltlichen Gestaltung und der Macht ist keine alternative, sondern zumeist eine dialektische Frage, da sich beide gegenseitig bedingen. In der Politik sind für den Erfolg beide Zielarten miteinander zu vereinbaren.

### Strategische Mittel

Als *strategische Mittel*<sup>47</sup> sind Handlungsmöglichkeiten definiert, welche zur Erreichung des strategischen Ziel eingesetzt werden können. Ihre Beschaffenheit ist ganz abhängig von der Intention des Strategen, womit alle Handlungen potentiell strategische Mittel sind. Damit ist die Frage nach den Mitteln nicht auf die Ressourcenausstattung zu begrenzen, diese sind lediglich „Potential der Macht“ (ebd., S. 150).

Die *strategische Umwelt* wird begrifflich deutlich von den Institutionen unterschieden, sie ist der „*relevante Kontextausschnitt*“ (Raschke/Tils 2007, S. 130) aus der Perspektive des Akteurs, der primär mit anderen Akteuren interagiert. Es ist also eine entscheidende Aufgabe des strategischen Akteurs eine Reduktion der Umweltkomplexität anhand seiner strategischen Ziele vorzunehmen. Die hier bedeutsamen strategischen Kalkulationen sind Denkopoperationen, welche die zusammenhängenden Wirkungen der präferierten Ziele, der vorhanden Mittel und der bedeutsamen Umweltausschnitte herstellt. Im Ergebnis resultiert aus den strategischen Kalkulationen das strategische Handeln. Dies differenzieren die Autoren in „*strategisch gemeinte Handlungen* und *strategisch relevante Handlungen*“ (Raschke/Tils 2007, S. 155).<sup>48</sup>

Das *strategische Moment* ist letztlich die *strategische Kognition* für die Strategiegewinnung. Die Autoren sprechen von einem „Dreiklang des Kalkulatorischen, Übergreifenden und auf den springenden Punkt Zielenden.“ (Raschke/Tils 2007, S. 545) Dieses Moment zeichnet sich aus durch eine gelungene Verbindung von zweckrationalem Handeln im Sinne Max Webers und praktischer Phantasie (vgl. ebd., S.156).

### **3. Strategischen Kalkulationen**

*Strategische Kalkulationen* sind in dem gesamten Strategieprozess gefragt, sie haben also eine große Bedeutung beim *Strategie-Making*. Sie ermöglichen erst *Strategiebildung* und *Strategiesteuerung*. Analytisch unterschieden wird die einfache Vorteilsüberlegung von

---

<sup>47</sup> Die Autoren setzen den Begriff ausdrücklich von den strategischen Optionen ab, diese sind Optionen bei der Strategiewahl im Gesamten (vgl. ebd., S.149).

<sup>48</sup> Diese Unterscheidung ist insoweit hilfreich als Strategiehandeln identifiziert werden kann, welches a) zwar nicht strategisch gemeint war, aber strategisch relevant geworden ist und b) strategisch gemeint war, aber keine strategisch relevante Wirkungen zeitigt und c) folgenreich ist als gemeintes Strategiehandeln mit strategisch relevanten Wirkungen (vgl. ebd. S.155).

Kalkülen, welche sie noch in „Maximen, Bezugs- und vor allem Basis-Kalküle“ (Raschke/Tils 2007, S. 249) unterteilen.<sup>49</sup>

#### 4. Orientierungsschema

Das Orientierungsschema entwickelten Raschke/Tils auf empirischer Basis mit Hilfe von Interviews, Hintergrundgesprächen und (Auto-)Biografien von Politikern und systematisierten es in die dargestellte Form weiter.

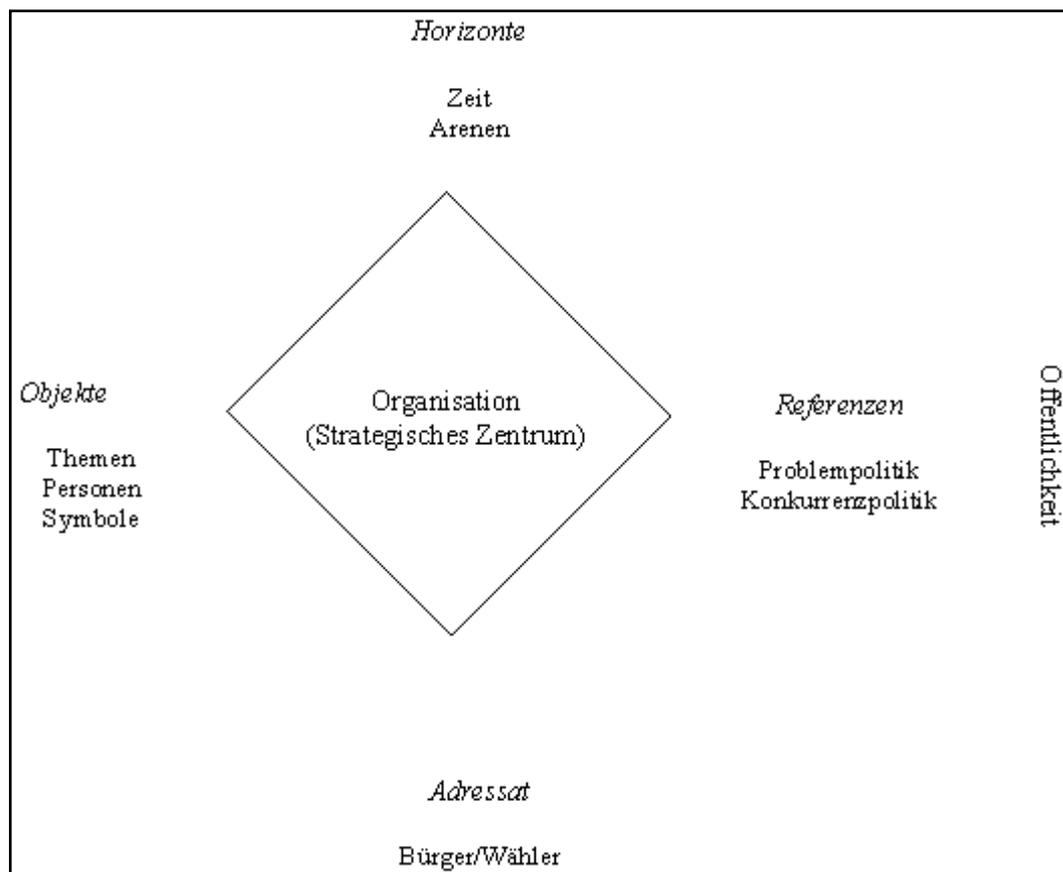


Abbildung 6: Nachbildung des Orientierungsschemas, nach Raschke/Tils (2007, S. 163)

<sup>49</sup> „Strategische Maximen sind aufgrund von Erfahrungen, Reflexionen und Urteilen gewonnenen subjektive Handlungsprinzipien, die die hochgradige Komplexität strategischer Operationen reduzieren und erfolgsorientiert zentrieren. Maximen enthalten bewertende Setzungen mit Orientierungsabsicht.“ (Raschke/Tils 2007, S. 540) „Kalküle sind elaborierte Vorteils- bzw. Erfolgsüberlegungen. Wirkungserwartungen können sich auf strategische Mittel oder auf Strategien beziehen. Die Typisierung von Kalkülen zeigt unterschiedliche Ansatzpunkte: Bezugs-kalküle beziehen sich auf ausgewählte Faktoren in Wirkungszusammenhängen. Basis-kalküle bezeichnen basale, vielseitig anwendbare Vorteils- und Erfolgsüberlegungen.“ (ebd.)

Ausgangspunkt ist der strategische Akteur, der sich in einem demokratischen Prozess orientieren muss. Weniger interessieren deshalb fertige Konzepte, sondern „das Orientierungsschema, das mit einer Reduktion auf das strategisch-operativ Wesentliche arbeitet“ (Raschke/Tils 2007, S. 161) und eine allgemeingültige Geltung für einzelne Strategen bzw. Strategiekollektive hat. Die Strategiedefinition und deren Elemente (vgl. III.C.2) sind in dieses Schema integriert (vgl. Raschke/Tils 2007, S. 164), die Zeithorizonte verweisen auf die situationsübergreifenden Momente und die Arenenhorizonte auf die auf spezifische Umweltaspekte. Die *Objekte* sind als *Mittel* zu verstehen, die von Akteuren zur Politikgestaltung eingesetzt werden. Die *Referenzen* im Orientierungsschema verweisen ebenso auf die Umweltreferenzen der Strategiedefinition. Problempolitik und Konkurrenzpolitik werden hierbei im Medium der Öffentlichkeit ausgetragen. Eine so verstandene Organisation ist also ein Instrument für den Akteur.<sup>50</sup>

## 5. Strategy-Making

### a. Strategiefähigkeit

Strategiefähigkeit ist den Autoren zufolge ein mehrstufiger Prozess „von der Akteursfähigkeit über die Organisationsfähigkeit bis hin zu einfacher und schließlich erweiterter Strategiefähigkeit“ (ebd., S. 275). Ob die Akteursfähigkeit vorhanden ist, hängt davon ab, ob die Repräsentanten ihres Kollektivakteurs als solche wahrgenommen werden, die Existenz gesetzter und verfolgter Ziele in Form einer allgemeinen Orientierung des kollektiven Akteurs sowie die strukturierte Form der Aufgabenerfüllung, Arbeitsteilung und Koordinierung. (vgl. ebd., S.274) Die Organisationsfähigkeit erfüllt einen höheren Grad an Strategiefähigkeit durch ihre stärkere Institutionalisierung eines rationalen Organisationsprinzips. „Im Kern besteht diese Fähigkeit zur Organisierung einer Gruppe bzw. eines kollektiven Akteurs in Kompetenzen der Formalisierung, Stabilisierung, Kontrolle von Zielsetzung, Positions- bzw. Rollenzuweisungen und Rollenzuordnungen“. (ebd.)

Bei der Strategiefähigkeit stellt sich die Frage, ob bestimmte individuelle oder kollektive Kompetenzen vorhanden sind (vgl. Tils 2005, S. 110). Strategiefähigkeit

„meint die Fähigkeit zu strategischer Politik, das heißt einer besonderen Qualität der Zielverfolgung und der spezifischen Fähigkeit kollektiver Akteure zu situationsübergreifendem, erfolgsorientierten

---

<sup>50</sup> Die Faktoren für den Erfolg von Akteuren werden von den Autoren thesenartig abgehandelt. Als begründete Vermutungen weisen sie aber folgende Faktoren aus: Strategiefähigkeit, passende Strategie, gekonnte Steuerung, Problemlösungs-Performanz, Konkurrenzstärke, Leistungen öffentlicher Kommunikation, Führung/Leadership (ebd., vgl. S. 245).

Ziel-Mittel-Umwelt-Verknüpfungen. Strategiefähigkeit wird nicht nur als eine kognitive Kapazität verstanden, sondern als strategische Handlungskapazität eines (organisierten) Kollektivakteurs. Sie verleiht ihm reale Chancen zur Entwicklung und Durchsetzung von Strategien.“ (Raschke/Tils 2007, S. 274)

Ob eine einfache oder erweiterte eine Strategiefähigkeit vorliegt, entscheidet sich anhand der Ausprägung in Bezug auf Richtungs-, Führungs- und Strategiekompetenz (vgl. ebd., S. 275). Die Beantwortung der Frage nach der Strategiefähigkeit<sup>51</sup> ist also zentral für alle weiteren strategischen Analysen. Hilfreich hierbei sind Anleihen aus der strategischen Managementliteratur wie beispielsweise das SWOT<sup>52</sup>-konzept sowie die Ausführungen zur Bedeutung eines organisationsvermittelten, strategischen Zentrums für die Strategiefähigkeit.

„Im Party-Government ist Strategie organisationsvermittelt. Ohne den hinter der Organisation stehenden Kollektivakteur ist aber der Sinn des Organisationshandelns nicht zu erschließen. Organisation ist ein Instrument, das der Kollektivakteur Partei wählt, vor allem zur Einflusssteigerung. Organisation strukturiert, stabilisiert und verstärkt durch Festschreibung und Ressourcenverteilung.“ (Raschke/Tils 2007, S. 168)

In der vorliegenden Arbeit handelt es sich statt einer Partei um einen Kollektivakteur des Wohlfahrtsverbandes. Demnach lassen sich Wohlfahrtsverbände als Instrumente charakterisieren, die zielorientiert, arbeitsteilig und Ressourcen vereinigend sind (vgl. Rasche/Tils, S. 169).

#### b. Strategiebildung

Für die Erstellung einer Strategie muss strategisch ein Ziel definiert, die Lage analysiert, kalkuliert, die Optionen ausgelotet und Entscheidungen getroffen werden. Bei der Formulierung der Ziele steht die Frage nach der Gestaltung oder der Macht im Vordergrund. Je konkreter das Ziel, desto genauer die Strategie. Allerdings sind unspezifische Ziele in der Politik nach Tils (2005, S. 32) üblich. Strategische Ziele sind keine allgemeinen Ziele. „Strategische Ziele [...] sind handlungspraktisch in Wegen und Mitteln operationalisierte Macht- oder Gestaltungsziele.“ (Raschke/Tils 2007, S. 346) Weiter unterscheiden lassen sich die die Typen der Strategiebildung in praktisch-politische oder professionelle Strategiebildung.

---

<sup>51</sup> Die Unterscheidung in einfache und erweiterte Strategiefähigkeit ist für die vorliegende Arbeit nicht relevant. Die Differenzierung bezieht sich im Kern auf eine höhere Komplexität während des Regierungshandelns einer Partei (vgl. ebd., S.275).

<sup>52</sup> Ein Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren). Eine differenzierte Darstellung des Konzepts findet sich bei Tiebel (2006, S. 23–25).

Bestandteile der Strategiebildung sind ferner die strategische Lageanalyse, die strategische Kalkulation, die strategischen Optionen und die strategische Entscheidung. Bei der strategischen Lageanalyse werden die relevanten Umweltfaktoren und die zugehörige Akteurskonstellation analysiert.

„Strategische Lage ist die analytisch informierte Beschreibung der Ausgangsbedingungen für die eine Strategie entwickelt werden soll. Die Lage setzt sich aus retrospektiven, aktuellen und zukünftigen Anteile (sic!) zusammen. Ihre zeitliche Ausdehnung hängt von dem strategischen Ziel und der strategischen Einheit ab.“ (ebd., S. 544)

Die strategischen Kalkulationen bilden die kreative Phase der Strategiebildung, welche sich durch eine geringe Strukturierung auszeichnet. Diese Phase ist jedoch auch die wichtigste bei der Strategiebildung, da hier ausgelotet wird, was überhaupt sinnvoll und möglich ist.

„Strategiebildung bezeichnet als Grundelement das Strategy-Making, bei dem es um die Entwicklung von erfolgsorientierten Konstrukten geht. Konzeptionell-systematische Strategiebildung hat ihren Ausgangspunkt im strategischen Ziel und strukturiert sich über die Einzelschritte von Lageanalyse, Optionenbildung und Entscheidung.“ (Raschke/Tils 2007, S. 542)

Aufbauend auf den vorigen Schritt werden die strategischen Optionen als mögliche strategische Wege in einem Set festgelegt und eine strategische Entscheidung getroffen. „Die strategische Entscheidung beinhaltet eine Bewertung der denkbaren strategischen Varianten unter Erfolgsgesichtspunkten und den Entschluss darüber, welche der strategischen Optionen verfolgt werden soll.“ (Tils 2005, S. 34)

#### c. Strategische Steuerung

Bei diesem Schritt geht es um die Verwirklichung der entwickelten und gewählten und Strategie im politischen Prozess und hängt somit eng mit den ersten zwei Elementen des Strategy-Making zusammen. Dieser Prozess lässt sich als dreidimensionaler, interdependenter Ablauf beschreiben (vgl. Tils 2005, S. 31-34). Die Umsetzung passiert über einen mehr oder weniger strategiefähigen Akteur (vgl. Raschke/Tils, S. 544).

### **6. Konzeptionelle Überlegungen zur Übertragung der politischen Strategieanalyse auf Wohlfahrtsverbände**

Das hier vorliegende Konzept zur Analyse politischer Strategien bietet keine praktische Handlungsanleitung, wie Wohlfahrtsverbände strategisch analysiert werden können.

Deshalb ist es auch Aufgabe der vorliegenden Arbeit, ein an eigenes Bewertungsraster<sup>53</sup> zu entwickeln, welches sich an das Konzept von Raschke/Tils anlehnt.

Zwei Fragen sind besonders zu berücksichtigen. Das Orientierungsschema ist augenscheinlich an einen Parteiakteur orientiert, wie ist das auf einen Wohlfahrtsverband übertragbar? Das strategische Zentrum ist bei einem Wohlfahrtsverband schwieriger festzustellen, da diese eine andere Organisationsstruktur besitzen und multifunktional orientiert sind. Die Konzeptionalisierung von Strategien ist in dieser Arbeit anhand der Wettbewerbsperspektive eng geführt und weniger offen angelegt als von Raschke/Tils (vgl. 2007, S. 164) gedacht.

Für eine strategieorientierte Annäherung an Wohlfahrtsverbände sind die Überlegungen von Wiesenthal hilfreich, der die Bedeutung unterschiedlicher Handlungslogiken für Gewerkschaften, aber auch andere gesellschaftliche Akteure, herausgearbeitet hat.

Mitgliederverbände und damit Wohlfahrtsverbände müssen administrative und repräsentative Rationalität miteinander verbinden. Dies ist notwendig, um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten (vgl. Wiesenthal 1993, S. 6). Die administrative Rationalität bezieht sich dabei wesentlich auf die Verwirklichung, die repräsentative Rationalität auf die Bildung von Organisationszielen. Die zwei Rationalitäten ergänzen sich in Mitgliederverbänden, deren Verhältnis zueinander entscheidet über „die Frage, wo Macht und Autorität der Organisation ihren legitimen Ort haben: an der administrativen Spitze oder in den Gremien der kollektiven Willensbildung“ (ebd.).

Liegt in den Mitgliederverbänden ein einseitiger Schwerpunkt auf der administrativen Ebene, so verlieren diese ihre basisdemokratische Legitimation und werden von der Basis nicht mit Informationen versorgt. Falls die Einseitigkeit hingegen in der repräsentativen Ebene begründet ist, zeigt sich die Organisation gegenüber externen Akteuren politisch kaum positionierungs- und handlungsfähig. An dieser Stelle sind also Kompromisse notwendig, um beiden Ebenen gerecht zu werden.

„Im Allgemeinen stehen Verbände vor der organisationsstrategischen Anforderung, sowohl ihre soziale Unterstützungsbasis verbreitern, also Mitglieder und freiwillige Helfer anwerben (Mitgliedschaftslogik), als auch ihre Organisationsziele in politischen Tauschverhältnissen verwirklichen (Einflusslogik) zu müssen. Die beiden Handlungslogiken stehen in einem Spannungsverhältnis, das immer nur vorläufig aufgelöst werden kann (Streeck 1994). Dies gilt auch für die Wohlfahrtsverbände. In ihrem Fall kommt allerdings noch eine dritte Komponente hinzu, die man als Dienstleistungslogik bezeichnen könnte. Dabei geht es um Wirtschaftlichkeit und Professionalität

---

<sup>53</sup> Einen gewissen Anhaltspunkt für die Anwendung der Strategieanalyse bietet Tils (2005, S. 133-290) bei der Analyse von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Doch unterscheidet sich die vorliegende Arbeit grundlegend darin, dass die Strategien des untersuchten Wohlfahrtsverbandes nicht in der Form eines Strategiepapiers expliziert sind, wie beispielsweise in der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung“.

beim Angebot von sozialen Dienstleistungen.“ (im Original mit Hervorhebungen, Schmid/Mansour 2007, S. 257)

Die repräsentative Rationalität entspricht der Mitgliedschaftslogik, die Einflusslogik bezeichnet die administrative Rationalität des Wohlfahrtsverbandes. Die Wohlfahrtsverbände müssen also die Einfluss-, die Mitgliedschafts- und die Dienstleistungslogik gleichzeitig beachten, um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. Sie können dabei keine der Logiken ganz verwirklichen. Offensichtlich bleibt die Ausbalancierung der verschiedenen Logiken eine dauerhaft prekäre Aufgabe, weshalb sich auch von einem mehrfachen Dilemma sprechen lässt.

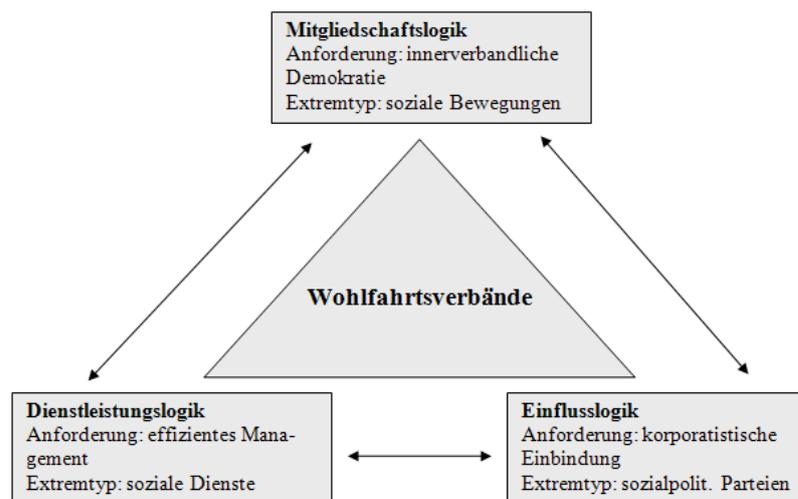


Abbildung 7: Dilemmadreieck der Wohlfahrtsverbände, aus Schmid, Mansour (2007, S. 257)

Das Dilemmadreieck lässt sich als vereinfachtes Orientierungsschema der Wohlfahrtsverbände verstehen. In der Rekonstruktion der Wettbewerbssituation des DWW (siehe IV.C) kommt deshalb den einzelnen Logiken besondere Beachtung zu.

Für das Verständnis von Strategiefähigkeit der Wohlfahrtsverbände instruktiv sind die Ausführungen von Wiesenthal über die Unsicherheit bei der Strategiebildung.<sup>54</sup>

„Anders als es im Rationalmodell der wohlinformierten Handlungswahl postuliert ist, erfolgt die Strategiebildung empirischer Kollektivakteure unter erheblicher Unsicherheit. Die Ursache liegt in den Bedingungen der strategischen Interaktion. Für die Auseinandersetzung mit Akteuren, die unterschiedliche Optionen besitzen und ihre wahre Präferenzordnung nicht bekanntgeben, sind die eigenen resultatbezogenen Ziele nicht hinreichend instruktiv, wenn es um die Wahl von Mitteln und Wegen geht. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor ist die ungenügende Berechenbarkeit der eigenen Handlungsressourcen in Gestalt der Mitglieder und Aktivisten.“ (Wiesenthal 1993, S. 10)

<sup>54</sup> Wiesenthal bespricht zwar Gewerkschaften, doch abgesehen von der Bedeutung der Organisationsaktivisten gelten die gleichen Bedingungen für die Wohlfahrtsverbände.

In der Konsequenz sind zunehmend komplexe Orientierungsschemata von Wohlfahrtsverbänden nicht mit wachsender Orientierungsmöglichkeit verbunden, sondern im Gegenteil mit wachsender Desorientierung. Dieser Sachverhalt ist der Kontextunsicherheit geschuldet. Deshalb dürfte das Interesse der Wohlfahrtsverbände weniger an einem komplexen als einem handlungsrelevanten Orientierungsschema gelegen sein (vgl. ebd., S. 11). Wiesenthal zufolge kann ein solches Orientierungsschema durch den Orientierungswechsel je nach Situation oder durch die „tolerierete Koexistenz pluraler Deutungen“ (im Original mit Hervorhebungen, ebd., S.10) gewährleistet werden. Die Existenz pluraler Deutungen hingegen erweist sich als Möglichkeit für Wohlfahrtsverbände, sich in der Kontextunsicherheit zielorientiert zu bewegen. Wiesenthal spricht hier von einem „multiplen Selbst“. Eine strategische Handlungsfähigkeit bedarf demnach nicht eines integrierten Orientierungsschemas, denn durch plurale Orientierungen sind spezifische, strategische Erfolge möglich.

Nach der kurzen Darstellung und Charakterisierung des DWW und seiner Wettbewerbsperspektive werden die Verbandstrategien des DWW anhand der Konzeption von Raschke/Tils rekonstruiert und anschließend evaluiert.

#### **IV. Fallbeispiel: Eine politische Strategieanalyse anhand des Diakonischen Werks Württemberg (DWW)**

##### ***A. Methodische Vorbemerkungen zum Fallbeispiel***

Die empirische Basis für das Fallbeispiel basiert auf der Dokumentenanalyse der öffentlich zugänglichen Materialien des DWW<sup>55</sup> und auf fünf leitfadengestützten Experteninterviews, die im Zeitraum von September bis Dezember 2007 durchgeführt worden sind. Die Dauer eines Interviews umfasste im Durchschnitt 75 Minuten. Als Experten gelten Menschen, die ein „besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen“ (Gläser/Laudel 2004, S. 10). Die Auswahl der Experten konzentrierte sich auf Leitungspersonen, die mehrjährige Erfahrungen in der Diakonie Württemberg<sup>56</sup> vorweisen können. Dabei ist kritisch zu bemerken, dass nicht

---

<sup>55</sup> Die Jahrgänge 2000 bis 2007 der Zeitschrift „Konsequenzen“ wurden inhaltsanalytisch darauf hin untersucht, ob sie Beiträge zu Strategien und Wettbewerbsperspektiven der Diakonie beinhalten. Diese Zeitschrift erscheint zweimonatlich und wird vom DWW herausgegeben. Der Ertrag dieser Erhebung blieb allerdings gering. Ergiebiger waren die vielen online zugänglichen Materialien des DWW unter: <http://portal.diakonie-wuerttemberg.de>

<sup>56</sup> Die Fokussierung auf die Landes- und Kommunalebene begründet sich auch in der Bedeutung dieser Ebenen sowie der Unterschiedlichkeit der Verbände selbst. „Für die Analyse künftiger Phänomene scheint es angebracht, den Blick von den Spitzenverbänden auf Bundesebene stärker auf die Landes-, Regional- und kommunale Ebene zu wenden, weil dort die Wohlfahrtsverbände ihre 'betrieblichen' Kapazitäten haben. Und nicht zuletzt gibt es

alle gewünschten Experten auch zu einem Interview bereit waren. Die Interviews wurden mit Verbandsvertretern und einigen dienstleistenden Mitgliedern des DWW geführt. Die Mitglieder des DWW bestehen zwar aus diakonischen Trägern, Diakonieverbänden des DWW und Kirchenbezirken. Die Kirchenbezirke blieben jedoch bei den Interviews außen vor, um den Dienstleistungsaspekt deutlich von kirchlichen Fragen abzugrenzen.

Die Experteninterviews sind transkribiert und dabei anonymisiert worden. Bei der Auswertung kamen Softwareprogramme wie MaxQData<sup>®</sup> und Microsoft-Excel<sup>®</sup> zur Anwendung. Die Auswertung der Transkripte orientierte sich grundsätzlich an Mayring: „Qualitative Inhaltsanalyse will Texte systematisch analysieren, indem sie das Material schrittweise mit theoriegeleitet am Material entwickelten Kategoriensystemen bearbeitet“ (2002, S. 114). Die zentralen Interviewaussagen wurden nach folgenden Kategorien sortiert: strategische Ziele, Strategien als Dienstleister, Strategiefähigkeit (Führung, Richtung, Strategiekompetenz), Strategiebildung, strategische Steuerung, Konkurrenz zu den privaten Anbietern, Konkurrenzwahrnehmung, Strategien des DWW, politische Lageeinschätzung, Organisationsfragen, Mitgliedschaftslogik, Zukunftsvision und Kooperationvorstellungen. Anhand dieser Kategorisierungen wurde die Wettbewerbssituation des DWW rekonstruiert und evaluiert (siehe IV.C und D). Zuerst aber soll das DWW selbst genauer dargestellt werden.

### ***B. Darstellung des Diakonischen Werks Württemberg***

In ihrem Selbstverständnis beschreibt sich die Diakonie als anwaltschaftliche, gemeinwohlorientierte Organisation, die sich besonders für benachteiligte Bevölkerungsgruppen im In- und Ausland einsetzt („Wächterfunktion“) (BAG der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 2002, S. 180).

„Dem Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW der EKD) gehören als Mitglieder die Diakonischen Werke der 24 evangelischen unierten, reformierten und lutherischen Landeskirchen der EKD, neun Freikirchen mit ihren diakonischen Einrichtungen sowie rund 90 Fachverbände der verschiedensten Arbeitsfelder an. Diese Mitglieder repräsentieren über 27.000 selbstständige Einrichtungen unterschiedlicher Größe und Rechtsform mit mehr als einer Million Betreuungsplätzen, in denen über 450.000 hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter voll oder teilzeitbeschäftigt sind. Mitgetragen wird die diakonische Arbeit von den rund 18.000 Gemeinden der Landes- und Freikirchen. Mehrere hunderttausend ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in der Diakonie aktiv.“ (BAG der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 2008, o.S.)

Die Organisationsstruktur des Diakonischen Werks ist hierbei unterschiedlich gegliedert. Der Verband

„ist geprägt von zwei Strukturprinzipien: dem Regionalprinzip und dem Fachprinzip. In der regionalen Gliederung gehören dem Bundesverband des Diakonischen Werkes die Diakonischen Werke der jeweiligen Landeskirche an. Daneben haben sich zur fachlichen Kooperation in verschiedenen Arbeitsfeldern Fachverbände entwickelt, die die fachlichen Interessen der im jeweiligen Arbeitsfeld innerhalb des evangelischen Bereichs arbeitenden Einrichtungen bündeln und im Diakonischen Werk zur Geltung bringen sollen. Die Landesverbände sind kaum selbst Träger von sozialen Einrichtungen. Ihre Aufgaben und die Aufgaben der Zentralstelle des Diakonischen Werkes bestehen vornehmlich in der 'Koordination, der fachlichen und finanziellen Förderung, Anregung, Beratung und Begleitung, der Planung und einheitlichen Vertretung nach außen, insbesondere gegenüber den Organen des Staates und anderen Leistungsträgern im System sozialer Sicherung', (BAGFW 1985, S. 47, zit. nach Merchel 2003, S. 106).

Zusätzlich zu unterscheiden sind noch die örtlichen Diakonischen Werke, die selbst häufig Träger sozialer Dienste sind - besonders im Jugendhilfebereich. Für eine Mitgliedschaft für die Diakonie müssen folgende Bedingungen erfüllt sein (vgl. ebd., S. 107):

- Die Arbeit soll als diakonischer Dienst verstanden werden
- Als Mitglied muss man mit dem Verband kooperieren
- Das Arbeitsrecht des Diakonischen Werks kommt zur Anwendung
- Richtlinien in Bezug auf Betriebsführung und Statistik sind anzuwenden

Das Diakonische Werk Württemberg selbst ist der größte Wohlfahrtsverband in Baden-Württemberg. Die insgesamt 295 Mitgliedseinrichtungen<sup>57</sup> setzen sich zusammen aus 232 Diakonischen Trägern, zwölf Diakonieverbänden der Evangelischen Kirchenbezirke und 51 Kirchenbezirken. Derzeit sind 40.000 Menschen hauptamtlich und 30.000 ehrenamtlich in der württembergischen Diakonie beschäftigt. In der Landesgeschäftsstelle des DWW selbst standen 2006 ca. 200 Vollzeitstellen zur Verfügung.

Die Ebenen des DWW können nach eigenen Angaben fünffach unterteilt werden (vgl. ebd.): in die Kirchengemeinde, freie Einrichtungen und Initiativen der Diakonie, Kirchenbezirke, Landesverband und Landesgeschäftsstelle und die Diakonie in Deutschland/Europa. Der Landesverband in Form der Landesgeschäftsstelle erfüllt drei wesentliche Aufgaben:

„Sie bietet Mitgliedern Dienstleistungen an wie Beratung bei fachlichen, konzeptionellen und rechtlichen Fragen, betriebswirtschaftliche Beratung, Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit. Sie vertritt die Diakonie und ihre Arbeitsbereiche auf Landesebene und ist Lobby für Menschen am Rande der Gesellschaft.“ (Diakonisches Werk Württemberg 2007a, S. 5)

---

<sup>57</sup> Die hier genannten Zahlen über das DWW stammen aus dem Jahresbericht 2006/2007 (Diakonisches Werk Württemberg 2007c, S. 60–64).

Zur Frage nach der Stellung des DWW zum Wettbewerb gibt das DWW folgende Aussage ab:

„Der Staat versucht immer mehr Einfluss auf den Gestaltungsspielraum zu nehmen. Er engt zum einen durch Vorschriften die Arbeit ein, zum anderen wird mehr Markt und freier Wettbewerb gefordert. So hat zum Beispiel die Einführung der Pflegeversicherung zur Zunahme der Konkurrenz bei der stationären und ambulanten Altenhilfe geführt. Diese Forderung nach mehr Markt wird von den diakonischen Einrichtungen durchaus begrüßt. Die diakonischen Einrichtungen haben sich schon immer auf die Nachfrage ausgerichtet und arbeiten mit modernen Managementmethoden. Konkurrenz braucht die freie Wohlfahrtspflege deshalb nicht zu fürchten. Marktwirtschaft als alleiniges Orientierungsmuster für die Gestaltung des Sozialen verengt aber den diakonischen Auftrag und kann zu einem Mehrklassensystem führen. Die Diakonie hält deshalb daran fest, dass soziale Hilfen auf den Nutzen des Empfängers ausgerichtet sind und soziale Gerechtigkeit sowie soziale Sicherheit garantieren. Sonst drohen soziale Verarmung und der Verlust der Partnerschaft zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrt.“ (ebd., S. 2)

Offensiv fordert das DWW soziale Gerechtigkeit in der Sozialen Arbeit ein und schreibt sich selbst eine sozialanwaltschaftliche Wächterfunktion zu.

Die obigen Aussagen des DWW zum Wettbewerb machen bereits deutlich, dass Strategie in dieser Falluntersuchung nicht auf ein explizites Strategiekonzept zurückgreifen kann. Das Verständnis von Strategie muss aus Einzelaussagen extrahiert werden. Das Konzept von Raschke/Tils soll dabei helfen, die Untersuchung zu strukturieren sowie erste analytische und praktische Hinweise zur Strategieverbesserung des DWW anzubieten.

In der Analyse der Strategie werden die Landes-, die Kreis- und die Mitgliedsebene der Diakonie Württemberg analysiert. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

1. Aus der Akteursperspektive: Welche Selbst- und Fremdwahrnehmung hat das DWW innerhalb seines Wettbewerbskontexts, wie lauten dessen Strategien und Ziele?
2. Aus der Beobachterperspektive: Wie ist der Strategiebegriff des DWW und seiner Mitglieder zu bewerten und wie verhält sich dieser zu der Konzeptionalisierung von Raschke/Tils (2007)? Wie ist das Strategy-Making zu bewerten?

### *C. Analytische Rekonstruktion der Wettbewerbssituation des DWW und seiner Mitglieder*

#### **1. Wahrnehmung des Wettbewerbs und Reflexion der eigenen Position auf Mitglieds- und Verbandsebene**

##### **These 1:**

Die Mitglieder des DWW sind sich ihrer starken Wettbewerbsposition bewusst und versuchen tradierte Vorteile beizubehalten. Die Konkurrenzwahrnehmung der privaten Träger beschränkt sich auf Finanzierungsfragen und unterscheidet sich erheblich in den

verschiedenen Leistungsfeldern. Das DWW konzentriert seine Verbandstrategie auf eine informationelle und vernetzende Unterstützung der Mitglieder.

### **Begründungszusammenhang der 1. These:**

Die Wettbewerbsfrage ist den Mitgliedern des Diakonischen Werks Württembergs sehr bewusst. Die Ausgangsposition im Wettbewerb mit privaten Trägern wird als stark beschrieben. Sie beruht hauptsächlich auf traditionellen Kooperationsmustern. (Interview 1 und 3). Beispielhaft kommt dies in folgender Aussage zur Geltung.

„Die, die traditionellen Verbände von der Diakonie, zum Roten Kreuz bis zur Caritas, haben noch indirekten Wettbewerbsvorsprung, weil im Regelfall sehr gute Arbeitsbeziehungen bestehen.“ (Interview 1)

Gewachsene Arbeitsbeziehungen werden als Wettbewerbsvorteil interpretiert. Diese informellen Beziehungen bieten bei Vergabeverhandlungen keine geringe Rolle. Bei der Diskussion der Vergabe von öffentlichen Aufträgen wägt ein diakonischer Vertreter die Vor- und Nachteile einer anderen als der freihändigen und damit relativ willkürlichen Vergabepaxis ab. Durch ein mögliches Beharren auf einer transparenten und verfahrensorientierten Auftragsvergabe könnten nämlich Nachteile entstehen.

„Die Konsequenz wäre, möglicherweise, dass die Stadt dann wirklich den sicheren Rechtsweg einhält, sagt o.k., künftig wird nur noch ausgeschrieben und zwar knallhart. Dann sind sie bei der Gestaltung von Ausschreibungen nicht mehr gefragt, weil das dann ja faktisch Wettbewerbsverzerrung ist, wenn die Stadt mit einem potentiellen Anbieter schon mal spricht und fragt, was denkst Du... und dann schreibt sie es aus und dann geht es knallhart. Nach Preis und so weiter... Und im Moment sind wir in diesem freihändigen Vergabesystem, verliert man zwar manchmal, dummerweise jetzt, aber man kriegt auch, wenn man gute Hintergrundgespräche macht, wenn man die Politik, ich sage mal, richtig beeinflusst, kriegt man auch mal was.“ (Interview 4)

Die Strategie könnte hier mit einer abwartenden Passivität bezeichnet werden, die auf mittelbare Vorteile ausgelegt ist. In Kapitel B.1 ist die Bedeutung der freien Träger dargestellt worden. Private Träger bilden bei der Frage nach der Konkurrenz auf dem Sozialmarkt nicht den Schwerpunkt. Die diakonischen Träger sind wettbewerblich dann auch weniger auf die neuen privaten Träger als auf die anderen Wohlfahrtsverbände ausgerichtet (alle Interviews). Besonders häufig genannt wird beim Thema der Konkurrenz die Caritas. Diese sei zentraler organisiert und damit auch durchschlagskräftiger. Die privaten Träger hätten in einzelnen Bereichen nicht die erforderliche Qualität, um wirklich gefährlich zu werden. Im Bereich des SGB II beispielsweise wird von gescheiterten Versuchen privater Träger berichtet, sich im Landkreis zu etablieren. Oder es wird von Arbeitsgemeinschaften (ARGE) berichtet, die verlässliche und stabile Partner wie die Wohlfahrtsverbände sucht (Interview 3 und 4). Diese

verlässliche Kooperation nimmt dann auch Formen an, dass Wettbewerb lediglich formell durchgeführt wird: Diakonische Einrichtungen bewerben sich - in der Regel erfolgreich - auf von ihnen selbst erstellte Konzepte bei der zuständigen Behörde (Interview 3). Die Bedeutungen der gewachsenen Beziehungen und die Wettbewerbsvorteile werden also betont.

Ein Wettbewerbsvorteil der privaten Anbieter wird hingegen in der Tarifffrage gesehen, da diese flexibler reagieren können.

„Freie Wohlfahrt wurde früher mehr oder weniger entlang des öffentlichen Dienstes finanziert und bezahlt. Es war mehr oder weniger allen klar, dass keiner untergeht, also das Thema Konkurs im Prinzip keine Rolle spielt, plötzlich ist alles weg, auf der Managementebene gibt es Fortbildungen, wie mache ich eine Insolvenz, was passiert bei einem Konkurs, plötzlich haben die ein Tarifproblem, ja. Private Anbieter kommen mit völlig anderen Strukturen auf den Markt und bringen uns komplett durcheinander, da hat sich was getan.“ (Interview 4)

Die Sicherheit der starken Wettbewerbsposition erscheint also nicht mehr unantastbar. Früher galt sie als selbstverständlich, jetzt wird sie aufgrund eines Preiswettbewerbs - wie hier im Bereich der Pflege - hinterfragt.

„Es gab interessanterweise eine Umfrage der Diakoniestationen hier in kirchlicher Hand, hier in X, was sie denn bei ihren Kunden, was sie denn, welche Kriterien denn für die Entscheidung für die Anbieter eine Rolle spielt. Da war das kirchliche Kriterium dummerweise eines der letzten. Ne, für die Kunden ist wichtig Wohnortnähe, also habe ich den Anbieter vor mir, der Preis, gut und dann noch was wie die Konzeption oder Freundlichkeit und dann kam die Kirchlichkeit. Das war für uns alle enttäuschend, die Kirche hat doch einen Mehrwert, da sind die Leute noch mal bereit eine Mark mehr zu zahlen, das Gegenteil ist der Fall.“ (Interview 4)

Gegenüber den privaten Anbietern existiert also durch das diakonische Profil kein automatischer Vorteil. Es braucht eine neue Nutzerorientierung, da nicht mehr alleine auf den diakonischen Eigenwert gesetzt werden kann<sup>58</sup>.

Die Mitglieder verstehen sich also in erster Linie als Dienstleister, die auf einem Markt bestehen müssen. Dabei ist unternehmerisches Denken gefragt. Die strategischen Ziele sind

---

<sup>58</sup> Bei der Inhaltsanalyse der Zeitschrift Konsequenzen (eine hauseigene Zeitschrift des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Württemberg e.V.) finden sich kaum kritische Aussagen, vorhandene Spannungen werden eher nivelliert. Exemplarisch sei eine Aussage eines Geschäftsführers eines diakonischen Krankenhauses angeführt: „Da das Diakonie-Krankenhaus Schwäbisch Hall ein Zentralkrankenhaus der Region ist, sieht die Wettbewerbssituation anders aus als in der Stadt. Dennoch nehmen wir wahr, dass die Menschen heute stärker als früher ein Krankenhaus und dessen Angebot gezielt aussuchen. Wir versuchen, unser Leitbild zu leben. Der Patient steht im Mittelpunkt. Durch viele Rückmeldungen erfahren wir, dass dieser so genannte Wettbewerbsvorteil bei den Patienten ankommt. Umso kritischer sind Rückmeldungen, falls die Erfahrungen einmal anders sind. Deshalb üben wir einen ständigen 'Qualitätsverbesserungsprozess'.“ (July 2004, S. 9) Diese Aussagen verstehen sich eher als Werbebotschaften denn als kritische Selbstbewertung.

damit vorwiegend am Dienstleistungsaspekt ausgerichtet. So bringt es ein diakonischer Vertreter folgendermaßen auf den Punkt:

„Die Frage ist, was ist ein strategisches Ziel, also man muss es mittlerweile plump sagen, strategisches Ziel heißt: Überleben, ähm, wenn sie mal in einer Fristigkeit planen, früher hat man mal gesagt strategische Planung zehn Jahre, mittelfristige Planung fünf und kurzfristige ein Jahr. Das kann man mittlerweile vergessen. Ähm, wenn ich Finanzierung angucke, dann gehen die zwei bis vier Jahre. Also ich bin schon zufrieden, wenn wir wissen was in vier Jahren läuft.“ (Interview 4)

Die Finanzierung diakonischer Träger wird also auch als nicht mehr sicher betrachtet, um längerfristig planen zu können.

Entsprechend kommen zunehmend andere Organisationsformen wie beispielsweise GmbHs zum Einsatz. Diese bewerten die interviewten Experten als pragmatische Möglichkeit sich auf dem Markt zu positionieren und einen beschriebenen Wettbewerbsvorteil der privaten Anbieter zu kompensieren (Interview 1, 3, 5).

Den Wettbewerbskontext schätzen die interviewten Experten in den einzelnen Leistungsfeldern, ähnlich dem obigen Befund (B.2), als sehr unterschiedlich ein. Der Wettbewerb einzelner Anbieter stellt sich in der Altenhilfe ganz anders dar als in der Jugendhilfe, wie diese beiden Zitate zum Ausdruck bringen:

„Das ist von Leistungsfeld zu Leistungsfeld unterschiedlich. Extrem ist es in der Wohnungslosenhilfe, da gibt es keine privaten Träger nach meinem Kenntnisstand, zumindest im Bereich der Stadt X. In der Jugendhilfe kommen private Träger immer stärker auf den Markt, sie sind im Vergleich zu den traditionellen äh recht klein, aber dafür zum Teil sehr innovativ und sehr kostengünstig, da sie keine Tarifbindung haben, also ihre Gehaltszahlungen anders strukturieren. Im Bereich der Altenhilfe sind die privaten ganz stark [...] Wie gesagt Konkurrenz ja, aber vorwiegend im Bereich der Altenhilfe und er Krankenhäuser. Im Jugendhilfebereich, den ich auch erwähnt habe, ist es marginal. Aber es wird sich sicherlich auch dort noch auf- und ausbauen.“ (Interview 1)

„Genau, wenn sie auf einem Markt tätig sind wie in der Altenhilfe, ja, da müssen sie, da haben sie das klassische Absatzmarketing, das heißt sie müssen um Kunden werben. [...] Da spielt der Preis eine wichtige Rolle, da spielt die Wohnortnähe eine wichtige Rolle, da spielt die Qualität, das Profil eine Rolle. Da habe ich ein klassisches Absatzmarketing, verstehen Sie. In der Jugendhilfe habe ich kein Absatzmarketing, weil da gibt es nur einen Kunden und dieser Kunde heißt Jugendamt.“ (Interview 4)

Die Wettbewerbsslage der diakonischen Mitglieder erweist sich also als sehr heterogen. Das DWW beobachtet diese Entwicklungen, was sich an dem aktuellen Jahresbericht 2006/2007 ablesen lässt. Hier sind Marktbeobachtungen für Württemberg in verschiedenen Bereichen erfasst. Nachfolgende Tabelle zeigt eine grobe Übersicht über die jeweilige Lageeinschätzung und darauf folgende Strategien.

Die dargestellten Bereiche stellen eine Auswahl dar, weil sie explizit aus einer Wettbewerbsperspektive formuliert worden sind.

Bereich	Lage	Reaktion
<b>Pflege</b>	Verstärkte Präsenz privater Anbieter.	Beobachtungsmanagement für die Mitglieder. Instrumentenentwicklung durch WEFA und der LG. <sup>59</sup>
<b>Kinder- und Jugendhilfe</b>	Rückbau stationärer Angebote durch die öffentliche Hand.	Bildung einer Plattform für diakonische Träger, um vermehrt ausgeschriebene, öffentliche Aufträge zu gewinnen. Grundlegende Revitalisierung des sozialen Dreiecksverhältnisses. Stärkung des Diakonischen Profils in der Jugendhilfe.
<b>SGB XI und XII</b>	Regionale Kostenträger senken die Entgelt- und Vergütungssätze, indem externe Vergleiche mit anderen regionalen Anbietern hergestellt werden.	Lediglich ein Hinweis auf die Notwendigkeit einer Strategie.

Tabelle 2: Wettbewerbseinschätzung des DWW, eigene Zusammenstellung (Quelle: Diakonisches Werk Württemberg 2007d, Jahresbericht 2. Teil, S. 26-29)

Im Leistungsfeld der Pflege werden die Mitglieder seitens des DWW also vorwiegend mit informationellen und technischen Hilfen unterstützt. In der Jugendhilfe betont das DWW eine notwendige Bündelung und diakonische Profilierung der diakonischen Dienste in Baden-Württemberg. Die Bereiche SGB XI und XII sind lediglich genannt worden.

Nach dieser Annäherung der Strategien des DWW und seiner Mitglieder rückt deren Verhältnis zueinander in den Mittelpunkt.

## 2. Verhältnis von DWW und seinen Mitgliedern

### These 2:

Das DWW ist starken Zentrifugalkräften auf der Mitgliedsebene ausgesetzt. Die Tarifffrage wie die Kommunalisierung schwächen den Einfluss des DWWs. Die Mitglieder fordern eine stärkere Unterstützung in ihrer Dienstleistungsfunktion und organisieren selbst lokale Interessenvertretungen. Verbandsstrategisch sind lediglich Ansätze erkennbar, die diese Zentrifugalkräfte zu integrieren versuchen.

### Begründungszusammenhang der 2. These:

Interessant in dem Kontext der Tarif- und Unternehmensstrategie sind politische Neuausrichtungen der Mitglieder im Verhältnis zum DWW, die in folgendem Zitat beschrieben werden:

---

<sup>59</sup> WEFA steht für den „Württembergischen Evangelischen Fachverband für Altenhilfe“ und LG für die Landesgeschäftsstelle des Diakonischen Werks Württemberg.

„Das heißt die Unternehmensdiakonie [dies meint hier die diakonischen Mitgliedseinrichtungen, die hauptsächlich Dienstleistungen anbieten, C.B.] müsste in eine ganz andere Freiheit entlassen werden. Und da gibt es in der Diakonie ja auch schon interessante Reaktionen, die Träger haben sich aus unterschiedlichen Gründen nicht optimal durch die Landesverbände und ihre Bundesverbände vertreten gefühlt und haben den Arbeitgeberverband gegründet auf Arbeitsrecht, aber mittlerweile aber auch auf viel freierer Basis. Das ist der Verein der Diakonischen Dienstgeber, VdDD [Verband der Diakonischen Dienstgeber, C.B.]“ (Interview 1)

In der Dienstleistungslogik der Mitglieder wird hier eine unternehmerische Freiheit vom Dachverband gefordert. Die Auslagerung der Tariffrage auf einen Arbeitgeberverband wie dem VdDD erscheint deshalb als konsequente Entscheidung. Die Einflussmöglichkeiten des Dachverbandes verringern sich somit in der Tariffrage.

Ein anderes Phänomen formt ebenfalls das Verhältnis von Träger und Mitglied um. Unter dem Schlagwort der Kommunalisierung beschreiben diakonische Vertreter ebenfalls Wandlungsprozesse, die einen anderen Zusammenhang von Mitglied und dem Dachverband auf Landesebene begründen.

„Die Kommunalisierung ist jetzt noch mal an die Stadt gefallen, die Gesamtheit des Herkunftsprinzips, die, ähm, Verlagerung der Wohnungsnotfallhilfe von der Landesebene in die kommunale Ebene.“ (Interview 4)

„Also für den Landesverband DW ist es eine richtige Kiste, also sie müssen sich strategisch neu aufstellen. Ja und dann muss man in der gesamten Politik sehen, Sozialpolitik wird mittlerweile auf zwei Ebenen, also wesentlich auf zwei Ebenen, nämlich bei der Kommune und dann beim Bund. Schauen wir mal hin, was das Land als Kompetenz noch hat, das ist nicht mehr viel. [...] Also die Landesebene wird immer unwichtiger, was das anbetrifft. Altenhilfeplanung wurde eingestellt. Das können sie vergessen. Verstehen Sie, die Kindertagesstätten sind mittlerweile nicht mehr beim Sozialministerium, sondern beim Kultusministerium. Also verstehen Sie, dass ist ein echtes Problem. Und in X ist es das Problem der Aufteilung unter den Bürgermeistern, na, die ARGE, ein Teil des Sozialamtes, ist mittlerweile beim Jobcenter, die Kindertagesstätten sollen jetzt in Eigenbetrieb an unsere Schulbürgermeisterin gehen, das Gesundheitsamt ist schon abgebaut und outgesourct in die Eigenbetriebe Klinikum, das Klinikum ist mittlerweile schon beim Hauptamtbürgermeister, also die Sozialbürgermeisterin X hat immer weniger zu sagen.“ (Interview 4)

Aus der Sicht der Mitglieder deutet sich ein spannungsvolles Verhältnis gegenüber dem DWW<sup>60</sup> an, da die politischen Interessen nicht ausreichend durch den Dachverband gedeckt werden. Folglich wird eine Orientierung des Dachverbandes an den Interessen der Mitglieder gefordert, eine neue Art der unternehmerischen Beratung. Entsprechend stehen auch offensive Forderungen im Raum, wie das DWW zukünftig anders gestaltet sein sollte:

---

<sup>60</sup> Besondere Relevanz in diesem Zusammenhang besitzen das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) und das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) von Baden-Württemberg in der Fassung vom 1. Juli 2004. Insbesondere beim VRG ist das Gesetz zur Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände (Artikel 171) für das DWW und seine Mitglieder bedeutsam. Damit gingen viele Kompetenzen an die kommunale Ebene. Auch entstand ein neuer wichtiger Akteur: der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg.

„Im Grunde sollten die großen Träger, gleich mal kurz gefasst, einen Wirtschaftsverband gründen, der mit diesen Diakonischen Werken wenig zu tun hat und die diakonischen Werke, gestützt von Kirche und gestützt vielleicht noch von Bürgerschaft, die sollten Lobbyarbeit machen. Da sollte es die Politik nicht sagen, ach, ihr vertretet ja doch nur die Interessen der Diakonie in X, das könnten die ja auch eigentlich selbst und so. Das ist historisch einfach gewachsen.“ (Interview 1)

„Die Wohlfahrtsverbände müssten sich dreigliedern, das eine ist die anwaltschaftliche Diakonie, Lobbyarbeit, für den Bürger da sein, das andere wäre die - ich sage mal - Träger oder Unternehmensberatung, äh, und das dritte, gut da sind sicherlich Schnittmengen hierzu, jeweils, das ist Öffentlichkeitsarbeit und so weiter, das sind Querschnittsthemen.“ (Interview 1)

Neben diesen Gestaltungswünschen gegenüber dem DWW entwickeln die Mitglieder neue Formen der Interessenvertretungen. Die Mitglieder des DWW gründen in ihrer Dienstleistungslogik lokale, vom DWW unabhängige Organisationsformen und Bündnisse, um ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht zu steigern. Kreisdiakonieverbände beispielsweise werden als Zukunftsmodelle beschrieben, weil die Landkreise durch die Verwaltungsstrukturreform der Partner vor Ort sind:

„Aber langfristig sind diese Kreisdiakonieverbände nur die Zukunftsmodelle, weil die Landkreise durch die [...] Verwaltungsstrukturreform der Partner sind vor Ort. Und es gibt Kreisdiakonieverbände, die haben 15 Mitarbeiter, dann gibt es Verbände die haben 50, die haben sechzig.“ (Interview 3)

Mit den Kreisdiakonieverbänden bildet sich zwischen der Landesebene und dem Dienstleister vor Ort nochmals eine Zwischenebene aus, die Kompetenzen bündelt und politische Repräsentation an den relevanten Stellen sichern soll. Ein diakonischer Vertreter benennt den Zweck solcher regionaler Bündnisse folgendermaßen:

„Dann müssen wir eine breite Brust haben und müssen sagen, Diakonie in X, das sind 4.000 Mitarbeiter, das sind 10.000 Klienten oder 20.000 Klienten, die wir betreuen. Es sind Millionen von Eigenmitteln, die wir einbringen in dieses Gemeinwesen und wir wollen, was die Daseinsfürsorge anbetrifft in X ein gewichtiges Wort mitreden. An uns soll, darf keiner vorbei. Also, das ist eine ganz klare Bündelung, um mächtiger zu sein.“ (Interview 4)

Das DWW selbst versucht diesen Prozess durch die Bildung von Trägerforen<sup>61</sup> mitzugestalten, ist hier aber völlig von einzelnen Mitgliedern abhängig und hat keine

---

<sup>61</sup> Diese Trägerforen bestehen aus den wichtigen diakonischen Trägern vor Ort und haben den Zweck sich (tarif-) politisch zu koordinieren.

Darüber hinaus sind weitere Integrationsversuche erkennbar, wie beispielsweise elaboriertere Konzepte wie dem Corporate Governance Index (CGI). Mit diesem soll einheitliches unternehmerisches Handeln in der Diakonie gewährleistet werden. Der CGI ist allerdings stark betriebswirtschaftlich orientiert. In diesem CGI sind Soll- und Kann-Regeln für eine erfolgreiche Unternehmensführung gefasst. Die Regeln beinhalten vor allen Dingen die Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie beispielsweise Controlling und Risikomanagement sowie die transparente und klare Aufteilung der Aufsichtsgremien (u.a. Aufsichts-, Verwaltungs-, Stiftungsrat oder Beirat)- und dem Leitungsgremium (Vorstand, Geschäftsführung). Außerdem wird die Bedeutung der Mitgliederversammlung und es Berichtswesens hervorgehoben (vgl. Diakonisches Werk Württemberg 2007b). Kritisch bezeichnet Beck (2006) den CGI mehr als Hemmschuh denn als Wettbewerbsvorteil, da sich Wohlfahrtsverbände damit unnötig selbst behindern.

Durchsetzungsmacht. Sie können lediglich an die Vernunft ihrer Mitglieder appellieren, wie dies ein Vertreter des DWW schildert:

„Also, überall, wo das nicht passiert ist [ein einheitlicher Tarifabschluss, C.B.] , bin im Prinzip ich oder irgend ein anderer Mitarbeiter der Liga oder auch von unserem Verband hingefahren und wir haben die Träger dann gebeten, sich doch zusammen zu schließen und auf keinen Fall sich parzellieren zu lassen, weil sobald ein Träger hier den Abschluss macht, dann braucht man mit den Kostenträgern nicht mehr sprechen, ob jetzt ein anderer ein höheres Entgelt braucht oder ob ein anderer sagt, wir wollen diesen Vertrag so nicht.“ (Interview 5)

Die innerverbandlichen Verhandlungen politisieren sich - analog zu dem Befund von Strünc 2000 - also zusehends. Die diakonischen Mitglieder suchen sich neue Interessenvertretungen, entweder in Form von diakonischen Zwischenebenen wie den Kreisdiakonieverbänden oder neuen Bündnissen vor Ort.

Parallel wird auf der Verbandsebene das Verhältnis zu den Mitgliedseinrichtungen diskutiert. Allerdings beschreibt ein Vertreter des DWW eine gewisse Distanz zum reinen Dienstleistungsverständnis des DWW:

„Das Spannungsverhältnis [zwischen der Logik des Verbandes und der Mitglieder, C.B.], das lebt noch, das ist klar. [...] Herr X hat sie auch schon vorgetragen, in äh, Dreijahresklausuren des Vorstandes und Abteilungsleiter, dass wir eher aufgestellt sein sollen wie die IHK, mit einem sehr hohen Dienstleistungs-, äh, ritualisierten Verständnis, sozusagen zwölf Stunden nach Eingang kommt eine verbindliche Rückmeldung etc. Davon sind wir Gott sei Dank noch weit davon entfernt, wir haben unsere eigene Logik als Verband, aber wenn diese Eigenlogik sich zu weit entfernt von der konkreten Interessenlage großer Mitglieder, dann kann der Verband zumachen. Weil dann, letztendlich wird der Ministerpräsident lieber mit der Diakonie X [ein großer diakonischer Träger in einer Kommune] verhandeln als mit dem DWW.“ (Interview 2)

Bei der spannenden Frage hinsichtlich des Verhältnisses der Mitglieder zum Verband trifft das Leitbild des DWW keine spezifischen Aussagen, sondern macht eher eine allgemeine Angabe, dass das Interesse des Gesamtverbandes von den Mitgliedern beachtet werden soll. Das Verhältnis der Mitglieder untereinander soll statt von Konkurrenz von Partnerschaft geprägt sein (vgl. Diakonisches Werk Württemberg 2008). Auf einer Tagung mit dem Titel „Diakonisches Profil und ökonomischer Druck“ referiert der Vorstandsvorsitzende des DWW die integrierende Position - die auch im Leitbild hervorgehoben ist - wieder ganz ähnlich.

„(1) Es muss uns gelingen, die innerdiakonische Konkurrenz, die von den Bedingungen des regulierten Sozialmarktes bestimmt wird, in einem Rahmen zu halten, der den anderen nicht ruiniert. Unternehmensstrategien auf Kosten anderer diakonischer Anbieter widersprechen dem verbandlichen Geist.

(2) Um dazu überhaupt eine realistische Chance zu haben, sollten wir uns weiterhin um ein gemeinsames Arbeitsrecht bemühen. Wenn sich die Landschaft hier weiter zerklüftet, werden die Wettbewerbsbedingungen so unterschiedlich, dass ruinöse Konkurrenz fast unausweichlich ist.

(3) Wir müssen die Kooperation zwischen den Trägern und Bezirken auf Landkreisebene stärken und dabei besonders auch auf Themen des diakonischen Propriums setzen. So sollten wir in unseren

Einrichtungen verstärkt Wert auf Seelsorge legen und unsere Mitarbeitenden dazu qualifizieren. In der stationären Altenhilfe und in der Behindertenhilfe sind dazu bereits bereichernde Prozesse im Gange.

(4) Ausgliederung ist eine kurzfristige Strategie, die auf Dauer das Refinanzierungsniveau der Dienste nach unten schraubt. Diese und ähnliche Strategien unterlaufen das verbandliche Profil. Sie sollten überdacht und revidiert werden.

(5) Schließlich: Was uns zusammenhält und motiviert ist nicht das Arbeitsrecht, sondern der diakonische Auftrag. Diesen verstärkt zur Geltung zu bringen, auch durch eine intensivere Auseinandersetzung in unserer (sic!) Gremien, sollte unser gemeinsames Anliegen sein.“ (Beck 2007b, S. 4–5)

Die Aussagen des DWW stehen zum Teil im Gegensatz zu den Mitgliedern: Die ablehnende Bewertung von Ausgliederungen durch den Oberkirchenrat widerspricht dem pragmatischen Verständnis in den aufgeführten Interviewstatements. Das große gemeinsame Ziel aller Diakonie stellt Beck zufolge der diakonische Auftrag dar.

Eine integrierende Funktion ist hierbei zweifellos erkennbar und das gemeinsame Interesse wird betont. Das Verhältnis der beiden Akteure wandelt sich nach Angaben eines diakonischen Vertreters auch wieder in Richtung einer gemeinsamen Verantwortung:

„Wir können ein Stück weit arbeitsteilig vorgehen, aber ähm, die Schere zwischen euren [... unlauteren Geschäften, C.B.] vor Ort [...] und eurer akzeptierten Abhängigkeit, äh, und äh wir sozusagen als die Verteidiger der wahren Lehre und der guten Botschaft, dass funktioniert nicht. Wir brauchen Arrangements, die beides beinhalten, sowohl auf der örtlichen als auch der überörtlichen Ebene und das ist eigentlich der spannende Prozess, der sich auch gerade in der Diakonie Württemberg abspielt.“ (Interview 2)

Ein diakonischer Dienstleister schätzt die Bedeutung des DWW folgendermaßen ein:

„Und der Verband hat nicht so sehr das Problem der Unternehmenspolitik, sondern der Sozialpolitik. Also er kann auch unabhängig von der Existenzfrage eines Arbeitsplatzes besser agieren, es ist auch sein Job, dass soll er auch machen. Und er muss die Anfragen aus der Politik bemühen, das auch und muss sozusagen die Brücke bauen. Er muss wissen, wie geht es den Politikern, wo haben die ihre Handschellen, muss da Sprachrohr und Hörrohr, ja, sein, um zu wissen wie das geht und muss dann diese Prozesse organisieren, der Erfahrungen bündeln muss, der wissenschaftlich tätig sein, das finde ich auch.“ (Interview 4)

Ebenso findet sich eine funktionale Einschätzung, dass nämlich die Dachverbände

„bei Gesetzesvorhaben, bei gesetzlichen Regelungen und dass die natürlich jenseits der Träger den Gesamtüberblick haben, also auch in den Landkreisen Benchmarking machen können, vergleichen können, X mit Y, Z mit ... und so weiter und so fort. Also, die haben den Gesamtüberblick, sie können Interessen und Erfahrungen bündeln und die dann auch gebündelt vertreten, dass ist schon sehr gut.“ (Interview 4)

Der Bezug in den Interviews auf den diakonischen Auftrag wird hingegen weniger deutlich. Gerade die diakonischen Dienstleister sehen sich verstärkt als Unternehmer, die einen Mehrwert durch Qualität erzeugen müssen.

So meint ein diakonischer Vertreter dazu auch kritisch:

„Also, ein strategisches Ziel des diakonischen Werks ist Stärkung des diakonischen Profils, dagegen ist im Prinzip nichts einzuwenden, die Frage ist, was meint man damit. Und wenn damit gemeint sein könnte, wir müssten die Alleinstellungsmerkmale der Diakonie Württemberg wieder herausarbeiten und wir müssen uns noch besser als Wettbewerber abgrenzen von anderen Wohlfahrtsverbänden und dann noch mal die kirchlichen von den nichtkirchlichen, halte ich das für eine Strategie, die nicht aufgeht.“ (Interview 2)

Verbandsstrategisch sind also viele verschiedene Ausrichtungen gleichzeitig auszumachen. Die starken Zentrifugalkräfte innerhalb des DWW sind offensichtlich, welche auf der strategischen Ebene Widersprüche deutlich werden lässt. Offensichtlich wird dies auch in dem nächsten Abschnitt, in dem die strategischen Ziele des DWWs behandelt werden.

### 3. Strategische Ziele des DWW und deren Erreichung

#### These 3:

Die strategischen Ziele des DWW konzentrieren sich auf das eigene Profil als Diakonie sowie eine allgemeine wohlfahrtspolitische Positionierung.

#### Begründungszusammenhang der 3. These:

Aufschlussreich bei der Analyse der strategischen Ziele ist eine Rede des Oberkirchenrates, der gleichzeitig den Vorstandsvorsitzenden des Diakonischen Werks Württemberg darstellt. In einer Mitgliederversammlung nimmt er explizit Bezug auf die fünf strategischen Ziele von 2005 bis 2010<sup>62</sup> und erläutert die Art der Verwirklichung (vgl. Beck 2007a, S. 2-6). Das erste Ziel bezieht sich auf die gewünschte positive Wahrnehmung der Diakonie und der Kirche:

„1. Der Stellenwert der evangelischen Kirche im verbandlichen Handeln der Diakonie und das spezifisch evangelische Profil der einzelnen diakonischen Handlungsfelder werden bei Kunden, in der Öffentlichkeit, der Politik und den Kostenträgern wahrgenommen. Die Bedeutung der diakonischen Arbeit für das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der Kirche wird in der verfassten Kirche, in den Kirchenbezirken und Gemeinden anerkannt.“ (ebd., S. 2)

In den weiteren Ausführungen finden sich Aufzählungen von Veranstaltungen im Jahre 2006, Hinweise auf durchgeführte Kooperationen mit Stadt und Land sowie die tariflich für die Diakonie bedeutsame Entscheidung der Landessynode (vgl. ebd.). Diese Darlegungen dienen als Indikatoren für eine teilweise Erfüllung des 1. strategischen Ziels.

„2. Das Diakonische Werk Württemberg hat klare Positionen (zu Sozialstaat, Säkularisierung, Globalisierung) erarbeitet und wird auf allen politischen Ebenen (Kommunen, Landkreise, Land) als verlässlicher, kompetenter und glaubwürdiger Interessensvertreter der freien Wohlfahrtspflege

<sup>62</sup> Die strategischen Ziele sind gemäß der Satzung vom Präsidium vorbesprochen und vom Verbandsrat verabschiedet worden. Sie sind also nicht auf den Vorstand zurückzuführen (vgl. Diakonisches Werk Württemberg 2002).

anerkannt. Die Diakonie wird als Partnerin bei sozialpolitischen Entscheidungsprozessen auch in ihrer Parteilichkeit für die Schwachen einbezogen.“ (ebd., S. 3)

Diverse politische Stellungnahmen zu Hartz IV, zu Verwaltungsreform, Schwarzarbeit, Bildung, Reform der Pflegeversicherung und Armut (vgl. ebd.) werden darauffolgend angeführt und dienen als Indikatoren für die Zielerreichung des 2. Ziels.

„3. Die Wettbewerbsfähigkeit der Diakonie ist gestärkt und eine inner-diakonische Wettbewerbskultur ist entwickelt.“ (ebd., S. 4)

Als zentraler Punkt für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wird ein erfolgreicher Tarifabschluss in Aussicht gestellt, der diakonischen Trägern ein Wahlrecht in Tariffragen einräumen soll. Beklagt werden zudem ein Rückgang der erzieherischen Hilfen und eine mangelnde Auslastung diakonischer Träger. Diese untermauert Beck durch rhetorische Fragen an den Verantwortungsträger, wie beispielsweise: „Werden Einrichtungen der Diakonie dafür bestraft, dass sie fachlich überzeugende und fortschrittliche Angebote favorisieren?“ Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit soll zudem durch ein neu gegründetes Europa-Kompetenz-Center erreicht werden. Dieses hat unter anderem das Ziel europapolitische Förderungen für die Mitglieder zu erhalten.

„4. Konzepte für die Zukunft sind entwickelt durch mehr Forschung, Bildung und Entwicklung in der Diakonie in Zusammenarbeit mit den Fachverbänden.“ (ebd., S. 6)

Im Sinne von Beck sind neue Modelle in der Alten- und Behindertenhilfe und neue Medienprojekte zentrale Nachweise für die Erreichung dieses Ziels.

„5. Die Kooperation mit dem Diakonischen Werk Baden ist erweitert, verbindlich gestaltet und basiert auf gegenseitigem Vertrauen und Verlässlichkeit.“ (ebd.)

Ein solcher gemeinsamer Kooperationsvertrag ist geschaffen worden. Damit ist den obigen Ausführungen zufolge eine Umsetzung bereits erfolgt.

Zusammenfassend lässt sich also von einer bewussten Wettbewerbsreflexion der diakonischen Mitglieder sprechen, die sich ihrer vorhandenen Marktvorteile durch traditionelle Beziehungen bewusst sind und diese weiterhin pflegen möchten. Zur Erweiterung der Marktanteile bilden sie lokale Bündnisse, um ihren politischen Einfluss zu erhöhen. Dies begründen sie mit dem Argument, dass sich die Kompetenzen für soziale Dienstleistungen zunehmend kommunalisiert haben. Das Diakonische Profil, wenngleich es eines der strategischen Ziele des DWW bildet, erscheint als einer der weniger wichtigen Referenzgrößen bei der Bildung der Unternehmensstrategien. Das DWW steuert wesentlich

durch eine informationelle und vernetzende Unterstützung der diakonischen Mitglieder. Eine eindeutige politische Strategie zur Integration der Zentrifugalkräfte und Erhöhung des politischen Einflusses - lokal wie auf Landesebene - ist nicht ersichtlich. Die strategischen Ziele des DWW sind hierfür auch zu allgemein formuliert.

Die rekonstruierte Wettbewerbssituation und strategische Ausrichtung des DWW wird im Folgenden bewertet. Dabei kommen Teile des Strategieansatzes von Raschke/Tils 2007 (siehe III.C) zur Anwendung.

#### ***D. Strategische Evaluation***

##### **1. Evaluation des Strategiebegriffs des DWWs und seiner Mitglieder**

An dieser Stelle ist der Strategiebegriff von Raschke/Tils in Erinnerung zu rufen: „Politische Strategien sind erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen.“ (2007, S. 542)

Bei der Untersuchung<sup>63</sup> der relevanten Dokumente und der Analyse der Experteninterviews findet sich kein expliziter Strategiebegriff. Gerade die diakonischen Mitglieder reflektieren ihre Position im Marktgeschehen. Ein korporatistisches Arrangement wird als noch vorteilhaft beschrieben und die strategischen Ziele der diakonischen Träger verstehen sich überwiegend als unternehmerische Ziele. In diesem Sinne ist Strategie also auf einen Vorteil hin orientiert, der sich einer aktiven Politikbeeinflussung sowie marktorientierten Know-hows bedient. Eine Reflexion des politischen Kontexts orientiert sich nah an den praktischen Erfordernissen des „Unternehmensalltags“. Das DWW als Dachverband ist dabei, die politischen Realitäten durchaus kritisch zu betrachten und die eigenen Grenzen auszuloten.

„Ich würde da jetzt nicht sagen, dass wir da... es ist uns zum Beispiel nicht gelungen in Baden-Württemberg, ähm, in das Bündnis für Ausbildung der Landesregierung reinzukommen. Ähm, wir sind in allen diesen Bereichen, sage ich mal, noch nicht in das Zentrum der Akteure und der Entscheidungsträger vorgedrungen.“ (Interview 2)

Hier wird eine strategische Ausrichtung deutlich, die sich an einer aktiven Politikbeeinflussung bzw. einer gewünschten Partizipation an wichtigen Entscheidungsprozessen orientiert.

---

<sup>63</sup> In diesem Abschnitt sind Ziele und Mittel im Zusammenhang beschrieben.

Bei der Frage nach den Ziel-Mittel-Relationen sind keine operationalisierten Strategiebegriffe erkennbar. Dies gilt sowohl für die Verbands- wie auch für die Mitgliedsebene. Die Mittel werden eher als strukturelle Voraussetzungen verstanden, die ein wirtschaftliches und flexibles Handeln auf dem Markt ermöglichen, damit gleichen sie mehr taktischen als strategischen Aktionen. (siehe IV.C.1/3)

Exemplarisch zeigt dies eine Antwort aus einem der Experteninterviews. Die Frage nach den Zielen der Organisation wurde mit dem Hinweis auf die Satzung beantwortet, in welcher folgende Ziele aufgeführt wurden: Menschen in Not helfen, die Bekämpfung der Ursachen der Not und die christliche Verkündigung. Diese Ziele sollen mit „Angeboten in der Kinder- und Jugendhilfe, durch Angebote in der Wohnungslosenhilfe, durch Beratung, Begleitung, durch Verfügungstellung von stationären, teilstationären Plätzen“ (Interview 4) sowie durch Öffentlichkeitsarbeit realisiert werden. Die strategischen Ziele sind sehr abstrakt gehalten und entsprechend sind auch die strategischen Mittel allgemein formuliert. Demnach ist in diesem Fall eine situationsübergreifende Orientierung im Sinne der Strategiedefinition nicht festzustellen.

Um ihre Marktchancen zu erhöhen, setzen die diakonischen Mitglieder gezielt Ausgliederungen in Aussicht sowie neuartige Bündnisse. Die Aussage des Vorstandsvorsitzenden des DWW bewertet Ausgliederungen ausdrücklich als nur kurzfristige Strategien, die wieder rückgängig zu machen sind (vgl. Beck 2007b, S. 4-5). Diese unterschiedliche Bewertung von Ausgliederungen gibt ebenfalls einen Hinweis darauf, dass die Mitglieder sich nicht an einer situationsübergreifenden Strategie orientierten, sondern an ihren eigenen Marktgegebenheiten orientieren. Diese Spannung lässt sich als eine mikropolitische Politisierung der Verbandsebene interpretieren (siehe III.B.c).

Den Strategien des DWW mangelt es insbesondere an einer situationsübergreifenden Perspektive, die eine strategische Richtung erkennen lässt. Zwar könnte dies einem Deutungspluralismus im Sinne Wiesenthals (1993, S. 10) geschuldet sein. Hier wurde die Existenz pluraler Deutungen als Möglichkeit für Wohlfahrtsverbände diskutiert, sich in der trotz Kontextunsicherheit zielorientiert bewegen zu können. Ob eine zielorientierte Bewegungsfähigkeit des DWW besteht, lässt sich anhand der Evaluation der strategischen Ziele näher bestimmen.

## 2. Evaluation der strategischen Ziele

„Erste Voraussetzung tragfähiger strategischer Zielbildung ist die eindeutige Klärung des gewünschten Zustandes. Nur Zielgewissheit ('Wir sind uns unserer Sache sicher') kann den Strategieprozess steuern. Zielunklarheit ('Wir wissen nicht, was wir wollen') führt zu strategischer Unsicherheit ('Wir wissen nicht, was wir tun sollen').“ (Raschke/Tils 2007, S. 145)

Dieses Zitat verdeutlicht die Wichtigkeit und die Bedeutung der strategischen Ziele. Diese bestimmen im Wesentlichen die Richtung der Strategien sowie deren Erfolg.

Bei der obigen Darstellung der strategischen Ziele (IV.C.3) ist keine Operationalisierung der Ziele des DWW deutlich geworden. Die strategischen Ziele des DWW sind untereinander nicht priorisiert.

Eine klare sozialstaatliche Positionierung des DWW und eine Parteilichkeit für soziale Schwache (Ziel 2) kann den Stellenwert des DWW gegenüber der Politik durchaus verschlechtern (entgegen Ziel 1), wenn die Interessen gegensätzlich gelagert sind. Solange die Ziele untereinander nicht priorisiert sind, können sie nicht handlungsleitend sein.

Hilfreich bei der politischen Strategieberatung nach Raschke/Tils ist die Unterscheidung von Macht- (Politicsziele) und Gestaltungszielen (Policyziele). Machtziele beinhalten die Möglichkeiten, Inhalte in politischen Zusammenhängen durchzusetzen. Gestaltungsziele hingegen umfassen die Inhalte bzw. „Lösungen für spezifische Probleme“ (Tils 2005, S. 109). In dem von Raschke/Tils zugrunde gelegten Strategieansatz wird eine gleichrangige und gleichzeitige Erfüllung beider Zielarten favorisiert (vgl. ebd.). Die strategischen Ziele des DWW weisen hierbei keine Differenzierung von Macht- und Gestaltungszielen auf. Betrachtet man beispielsweise den zweiten Teil von Ziel 2 (Parteilichkeit für die Schwachen), so ist kaum eine Reflexion der Machtebene erkennbar. Diese ist jedoch für eine Durchsetzung der Ziele unabdingbar. Die politische Einflussebene wird nicht mit einer Politicsperspektive betrachtet, mit der beispielsweise die Macht der Kommune beim Umgang mit Armut reflektiert wird, sondern lediglich unter einer Policyperspektive.

Eine armutspolitische Strategie des DWW, die auf beiden Zielarten beruhen würde, könnte neue Handlungsperspektiven eröffnen und somit die Bewegungsfähigkeit in unsicheren Kontexten erhöhen.

## 3. Evaluation der strategischen Umwelt

In diesem Abschnitt stehen die Fragen im Vordergrund, welches strategische Verhältnis das DWW zu seiner Umwelt einnimmt sowie die Bedeutung strategischer Bündnisse. Entscheidend ist, ob das DWW und seine Mitglieder die Umweltkomplexität anhand ihrer

strategischen Ziele reduziert und die für ihre Strategien entscheidenden Akteure<sup>64</sup> identifiziert haben (vgl. Raschke/Tils 2007, S. 130).

Bei der Dokumentenanalyse und der Durchsicht der Expertengespräche fällt ein vielfältiges kollektives Akteursfeld auf, an den sich diakonische Träger und das DWW ausrichten. Die Umweltkonstruktion beruht vorwiegend auf Partnern und Konkurrenten (vgl. beispielhaft Beck 2007a, S. 2-6). Als (gewünschte) Partner sind genannt die Kirche, die Kunden, die Politik, die Kostenträger, die Gemeinden, die Kirchenbezirke, die Kommunen, die Landkreise, das Bundesland, die Mitglieder, die zugehörigen Fachverbände und das Diakonische Werk Baden.

Da kein explizites Strategiekonzept DWW vorliegt, ist die Analyse der strategierelevanten Kollektivakteure schwierig. Die Mitglieder des DWWs erscheinen einigermaßen pragmatisch (vgl. IV.B.2.) bei der Auswahl ihrer Partner. Zum DWW ist zu sagen, dass beispielsweise Kollektivakteure (siehe strategische Ziele oben) wie Kunden, Öffentlichkeit, Politik und Kostenträgern genannt werden, nach der Aufzählung allerdings keine spezifischen Qualitäten der Kollektivakteure benannt oder ihre Rolle im Strategiehandeln des DWW erfasst werden.

Bei der Analyse der strategierelevanten Akteure zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den diakonischen Mitgliedern (diakonische Träger) und dem DWW. Diakonische Unternehmer sind stark auf die regionale Ebene wie Landkreise oder Städte bezogen. Dieses Verhältnis zur Politik wird als eines der zunehmenden Abhängigkeit beschrieben.

„Wissen Sie, ich sage Ihnen mal was, [unsere Organisation, C.B.] ist zu 80 Prozent von der Finanzierung durch die Stadt X abhängig. [...] verstehen Sie, der Kämmerer hat heute mehr Macht über uns wie früher. Deswegen ist für unser, ist ein strategisches Ziel diese Abhängigkeit von der Stadt X zu minimieren, dass man in andere Landkreise geht, verstehen Sie?“ (Interview 4)

Diese Abhängigkeit stellt sich für den hier zitierten diakonischen Unternehmer zunehmend problematisch dar, weil er politisch und wirtschaftlich der Stadt weitestgehend ausgeliefert ist.

Die Erschließung neuer Geschäftsfelder ist eine Strategie diese Abhängigkeit zu minimieren, eine andere sein politisches Gewicht durch neue Bündnisse zu erhöhen. Diese Art der Bündnisse lässt sich dabei als strategische Allianzen im Sinne von Tils (vgl. 2005, S. 122) interpretieren. So bestehen bereits vielfache gemeinsame Trägerschaften mit der Caritas und

---

<sup>64</sup> Dabei ist eine Differenzierung von Akteursqualität- und -kompetenz wichtig: „Akteurqualität meint den Status eines kollektiven Akteurs als überindividuelle Zusammenfassung vieler Einzelakteure in einer sozialen Einheit, während die Akteurkompetenz sich auf die strategische Selbststeuerungskompetenz kollektiver Akteure als Fähigkeit zu zielgerichtet-einheitlichem Handeln bezieht.“ (Tils 2005, S. 160)

es entstehen auf Landkreisebene Diakonieverbände, welche die Bezirksebenen der Diakonieverbände nicht ersetzen wollen, aber eine Konzentration von politischer Steuerung und Konzentration von Kompetenzen ermöglichen sollen. So beschreibt ein Geschäftsführer sein Modell folgendermaßen: „Aber langfristig sind diese Kreisdiakonieverbände nur die Zukunftsmodelle, weil die Landkreise durch die [...] Verwaltungsstrukturreform der Partner sind vor Ort.“ (Interview 3)

Eine Strategie der Bündnisse ist also in Ansätzen erkennbar, die eigene Wirksamkeit soll keinesfalls geschwächt oder gar erhöht werden. Auch wurde im DWW eine Abteilung „Landkreis- und Kirchenbezirksdiakonie“ eingerichtet, womit sich das DWW auf „die Regionalisierung der sozialen Arbeit“ (vgl. Beck 2007a, S. 1) einstellt. Des Weiteren berichtet ein Verbandsvertreter auf Landesebene über sein Bemühen, Kompromisse bei den diakonischen Trägern herzustellen, falls keine gemeinsame Linie zu der Frage des Entgelts vorhanden ist oder ungünstige Konkurrenzbedingungen<sup>65</sup> in der Diakonie entstehen.<sup>66</sup>

„Also, dass zum einen Trägerforen auf Landkreisebene gegründet werden, und dass dann auch der Austausch auch zwischen denen und uns passiert. Und ich hab jetzt erst gestern eine Vorlage fertig gemacht, dass bei uns auch Ressourcen für die Kommunikation und Koordination der Themen, die im Landkreis besprochen werden, ähm, dass die dann auch wieder den Weg zu uns finden. Weil sonst könnte man ja sagen, egal, ob es jetzt Rahmenverträge gibt, grundsätzlich wird alles, was sozialpolitisch [...] zu bearbeiten ist, das machen wir im Landkreis, da brauchen wir gar keine Landesebene mehr und das würde halt eine vollkommene Zerfledderung der Standards mit sich bringen, auch der fachlichen Standards und das kann eigentlich nicht in unserem Sinn sein. [...] Und deshalb haben wir gesagt, wir wollen Ressourcen zur Verfügung stellen von Mitarbeitern konkret und von jedem Landkreis einen Mitarbeiter benennen, der zuständig ist von uns aus.“ (Interview 5)

Die Verhältnisse des DWW und seiner Mitglieder zur strategischen Umwelt ist durch eine Vielzahl von Akteuren geprägt. Strategische Bündnisse sind auf der Mitgliedsebene vorhanden, um die politische und wirtschaftliche Verhandlungsposition zu stärken. Das DWW als Dachverband steuert diesen Diversifizierungsprozess durch landkreisbezogene Trägerforen. Eine gezielte Auswahl der strategierelevanten Umweltakteure durch das DWW ist nicht festzustellen. Dies liegt höchstwahrscheinlich an einer fehlenden Priorisierung und Differenzierung der strategischen Ziele des DWW (siehe IV.C.2).

---

<sup>65</sup> „Nein, auch in der Diakonie, weil sich eben gezeigt hat, dass es äußerst kontraproduktiv ist, wenn sich diakonische Einrichtungen auf einem Markt bewegen und sich dann gegenseitig Konkurrenz machen und dann auch diesen Konkurrenzdruck bei unterschiedlichen Anspruchsgruppen, wenn der dann da deutlich wird. Also wenn das Kostenträger oder Politik oder in den Gemeinden die Bürgermeister merken, dann macht das keinen so guten Eindruck. Das ist eigentlich kein Handeln, also zu sagen zuerst der Mensch und dann sozusagen gegenseitig gegeneinander mit aggressiven Mitteln auf dem Markt in Konkurrenz tritt.“ (Interview 5)

<sup>66</sup> Die Evaluation strategischer Handlungen und die Evaluation des strategischen Moments (siehe III.C.2) sind an dieser Stelle nicht sinnvoll, da dass vorliegende empirische Material keine Aussagen hierzu herleiten lässt.

#### 4. Evaluation des Strategy-Making mit dem Schwerpunkt auf die Strategiefähigkeit

„Strategiefähigkeit, dieser Speicher strategischer Handlungsmöglichkeiten, besteht aus drei Grundelementen: Führung, Richtung, Strategiekompetenz, diese Trias muss entwickelt und aufeinander abgestimmt sein.“ (Raschke 2007, S. 27) Entsprechend setzt Strategiekompetenz<sup>67</sup> erst Führung und dann Richtung voraus.

Das Element der Führung äußert sich besonders in der Existenz und Ausgestaltung eines strategischen Zentrums. Existiert eine „Nummer 1“ (vgl. ebd.) oder zumindest eine beschränkte Führungselite, die den Kollektivakteur wesentlich steuert? Ein Vorstandsvorsitzender des Diakonischen Werks Baden-Württemberg hat nicht die Machtfülle und die Ressourcen eines Parteivorsitzenden oder gar eines Bundeskanzlers, auf die Raschke/Tils (2007) in ihren Beispielen häufig rekurren. Das Diakonische Werk Württemberg hat die Rechtsform des eingetragenen Vereins und damit ein hohes Mitspracherecht der Mitglieder. Der Vorstand mitsamt Vorsitzenden wird vom Verbandsrat für acht Jahre gewählt und vom Präsidium kontrolliert (vgl. Diakonisches Werk Württemberg 2002, S. 6-7). Insbesondere das Präsidium als auch der Verbandsrat setzen laut Satzung die mittelfristigen, strategischen Ziele fest, der Vorstand ist für deren Umsetzung verantwortlich (vgl. ebd.). Die operative Basis des DWW ist die Landesgeschäftsführung, welcher der Vorstandsvorsitzende selbst vorsteht. Die Landesgeschäftsführung ist prädestiniert als strategisches Zentrum des Verbandes. Hierzu ein Verbandsvertreter:

„Das Beispiel, das ich eigentlich erzählen wollte ist, [...] wir haben bisher unterhalb des dreiköpfigen Vorstandes, damals waren es noch sieben Vorstände, zwischenzeitlich sind wir bei drei, unterhalb des Dreivorstandes haben wir eigentlich keine Leitungskonferenz, die diesen Namen verdient hätte oder auch keine sozialpolitische Diskursrunde, die diesen Namen verdient hätte. Jetzt haben wir als Kompromiss seit Januar 2007 die so genannte SOKO, nennt sich Sozialpolitische Koordinierungsrunde [...] Und sie hat im Prinzip das Ziel und man sieht da auch schon Effekte, dass man überhaupt als einzelne Fachabteilung die Chance hat, unter sich und auch mit dem Vorstand über sozialpolitische Themen sich gemeinsam auseinanderzusetzen und zu sagen, wo kann es eigentlich an den Politikstrategien des Diakonischen Werks, wo kann die Landesgeschäftsstelle Akzente setzen, welche Querschnittsthemen müssten wir breiter besetzen. Ich kenne andere Verbände, Caritas, auch der DPWV in Baden Württemberg hat mit enormen Aufwand an interner Organisationsentwicklung strukturelle Veränderungen so vorgenommen, dass es Verantwortliche gibt für Querschnittsbereiche, die tatsächlich auch, einen Zugriff haben und nicht wie bei uns eine zahnlosen Koordinierungsfunktion haben, so nach dem Motto, wenn sich jemand dafür interessiert ist gut, wenn nicht, haben wir Pech gehabt und der nächste Schritt wäre natürlich innerverbandlich, ähm, zwischen diesem Säulenmodell und dem Querschnittsmodell [Das Säulenmodell meint die fachpolitische Gliederung des Verbandes nach den Bereichen Jugendhilfe, Altenhilfe..., das Querschnittsmodell die Bündelung von Querschnittsaufgaben, C.B.], eine bessere Balance zu schaffen. Bei uns müsste Balance mehr in Richtung Querschnitt gehen, ohne das Säulenmodell ganz aufzugeben.“ (Interview 3)

<sup>67</sup> Strategiekompetenz beschreiben die Autoren als Wissens- und Managementfertigkeiten, die strategie- und feldspezifisch notwendig sind (vgl. Raschke/Tils, S. 320).

Die Entwicklungen hin zu einem diskursiven Forum sind innerhalb der Landesgeschäftsstelle des DWW sind also erst am Entstehen.

Zum Führungsprinzip im DWW befragt äußert sich ein Experte über ein schwaches Führungsprinzip im DWW, welches durchaus gewollt ist, und führt dies folgendermaßen aus:

„Aber das ist wohl so, gewollter Wille auch, dass man da eben niemand so will. Da gibt es die großen Tanker [...], die dann natürlich sehr schnell in den Widerstand gehen, falls jemand eine Linie, weil jeder seine eigene fährt. Von dem her, ausgehen oder zurück zur Frage: Ich glaube es ist sehr schwierig diesen..., es eigentlich kein Tanker, sondern es sind verschiedene kleine, äh kleine und größere Schiffe die aneinander gebunden sind, ja und die sich oft auch mal lösen und dann mal wieder näher sind und so weiter. Das erlebe ich als sehr schwierig diese Vielfalt zu steuern und das finde ich auch einen Nachteil.“ (Interview 2)

Bei der Frage der Richtung geben zwei Aussagen aus den Interviews Hinweise auf Frage der Richtungskompetenz:

„...dass da auch die Wohlfahrtsverbände wesentlich besser aufgestellt sein müssten, auch die Liga der freien Wohlfahrtspflege, um als Partner nicht nur an Sonntagsreden, sondern als realpolitischer Partner bei diesen Entwicklungen in Baden Württemberg wirklich ernst genommen werden und substantiell ernst genommen zu werden.“ (Interview 3)

„Und wenn wir hier und da komme ich noch mal auf die Frage zurück DWW, wenn wir hier eine zentrale Landesposition hätten, wo das DWW sagt ich bin zuständig für die Zugänge zur Landesverwaltung, zum Ministerpräsident etc., ihr seid auf regionaler Ebene, ja und wenn so klare Abstimmungsprozesse laufen, wäre es gut, aber es geht beispielsweise der Prälat zum Landrat und wir als Akteure wissen nichts davon und erfahren durch Zeitungsberichte davon. So etwas erlebe ich als Katastrophe“. (Interview 2)

Die politische Selbstdarstellung als auch die politische Richtung des DWW ist also selbst umstritten. Bei der Durchführung der Experteninterviews selbst ist aufgefallen, dass die Strategischen Ziele 2005 bis 2010 auf der mittleren Führungsebene des DWWs nicht oder kaum bekannt sind. Die Existenz einer klaren Richtungs- und Führungskompetenz kann aufgrund der hier vorgetragenen Unstimmigkeiten zumindest angezweifelt werden. In der Konsequenz gilt dies auch für die Strategiekompetenz.

### *E. Fazit*

Das anspruchsvolle Konzept von Raschke/Tils (2007) hilft strategisches Handeln von Wohlfahrtsverbänden zu analysieren und zu strukturieren. Der spezifische Zugang über einen Wohlfahrtsverband auf Landesebene - unter Berücksichtigung seiner Wettbewerbsperspektiven - erweist sich als voraussetzungsreich und komplex. Die Anwendung des gesamten begrifflichen und analytischen Apparats, den Raschke/Tils (2007) bereitstellen, konnte aufgrund der geringen Datenbasis nicht durchgängig angewendet werden.

Das differenzierte Verständnis von Strategie, strategischen Zielen, der strategischen Umwelt und dem Prozess des Strategy-Making ermöglicht jedoch einen explorativen und evaluativen Zugang auch zu Wohlfahrtsverbänden. Ein Ergebnis ist, dass die Strategieformulierung des DWW keine operationalisierten Ziel-Mittel-Relationen aufweist. Die Analyse der strategischen Umwelt zeigt neue Perspektiven auf, die für die Strategieformulierung des DWW genutzt werden kann. So wäre insbesondere eine Identifizierung strategischer Bündnispartner notwendig, die ähnliche oder gleiche Ziele wie das DWW verfolgen. Voraussetzung hierfür wäre allerdings eine differenzierte Zielformulierung, die Macht- und Gestaltungsaspekte integriert.

Ein Wohlfahrtsverband unterscheidet sich gegenüber dem von Raschke/Tils (2007) ins Zentrum gerückten Akteur der Partei. Der Deutungspluralismus einer Partei ist von einer grundsätzlichen Programmatik eingebunden, ihre Funktion ist verfassungsrechtlich bestimmt und garantiert. Wohlfahrtsverbände hingegen sind (vermehrt) politischen und juristischen Zentrifugalkräften ausgesetzt, die sie in ihr Funktionssystem integrieren müssen. „Der für die Strategiekompetenz förderliche Deutungspluralismus eines Kollektivakteurs dementiert die Annahme, daß ein integriertes Orientierungssystem zu den selbstverständlichen Voraussetzungen strategischer Handlungsfähigkeit gehört.“ (Wiesenthal 1993, S. 14) Ein Agieren in politischen, wirtschaftlichen, juristischen, sozialen und anderen Kontexten ist für einen Wohlfahrtsverband konstitutiv - weshalb ein integriertes Orientierungssystem auch nicht zu erwarten ist. Dies gilt auch für das DWW. Der damit verbundene Deutungspluralismus ist im Falle des Diakonischen Werks und seiner Mitglieder aber nicht mit einer Strategieunfähigkeit gleichzusetzen. Es sind Ansätze zur Erlangung von Strategiefähigkeit vorhanden, wie in der strategischen Evaluation gezeigt wurde. Der Ausbau der Strategiefähigkeit könnte neue Optionen bilden, die über die Organisationsentwicklung hinaus gehen und politische Zwecke des DWW offensiv zu verwirklichen helfen.

## V. Schluss

Wohlfahrtsverbände sind bedeutsame Akteure im deutschen Wohlfahrtsstaat. Ihre expansive Entwicklung bis in die 90er Jahre hinein speiste sich vorwiegend aus einer subsidiär begründeten Bevorteilung gegenüber öffentlichen Trägern und einer breit angelegten Institutionenförderung. Diese Bevorzugung wurde vom Staat zunehmend abgebaut. Dieser Abbauprozess wurde anhand der Diskussion des Subsidiaritätsprinzips aufgezeigt. Begriffe

wie „Neue Subsidiarität“ zeugen von der brüchig gewordenen Legitimationsquelle, die mittlerweile umkämpft wird.

In politikwissenschaftlicher Perspektive existieren mehrere Theorien zur Erfassung und Erklärung der Wohlfahrtsverbände. Korporatistische Theorien betonen die staatliche Einbindung der Wohlfahrtsverbände in die Erfüllung sozialrechtlicher Leistungsansprüche. Insbesondere der Dienstleistungsaspekt der Wohlfahrtsverbände kann hiermit gut erfasst werden. Pluralistische Theorieansätze hingegen richten die Aufmerksamkeit auf Interessengegensätze, die sozialpolitischer Vermittlung bedürfen. Erfasst sind damit die konkurrierenden Politikvorstellungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden. Die Dritte-Sektor-Forschung, insbesondere die Verortung der Wohlfahrtsverbände in einem intermediären Raum, ermöglicht es die Wohlfahrtsverbände als balancierendes Korrektiv von Markt, Staat und Privatheit zu verstehen.

Bei der Suche nach einem politikwissenschaftlich geeigneten Konzept für die strategietheoretische Analyse wohlfahrtsverbandlichen Agierens im Wettbewerb bieten Raschke/Tils (2007) ein komplexes und anspruchsvolles Konzept an. Die Orientierung an Parteien in parlamentarischen Demokratien erweist als anschlussfähig an den Akteur Wohlfahrtsverband - wenn dessen spezifische Eigenart berücksichtigt wird.

Die Frage nach Strategien der Wohlfahrtsverbände ist mit dem Wettbewerbskontext der freien Wohlfahrtspflege gekoppelt worden. Das Wettbewerbsparadigma umfasst letztlich eine effizienztheoretische Vorstellung, dass soziale Dienstleistungen kostengünstiger bereitgestellt werden, wenn die Leistungsanbieter miteinander konkurrieren müssen. Wohlfahrtsverbände sind in diesem Kontext gezwungen, Anpassungsleistungen vorzunehmen, da vormalis dauerhafte Institutionenförderung in leistungsbezogene Entgelte verwandelt wurde. Doch zeigt sich, dass der Wettbewerb in den Leistungsfeldern sehr unterschiedliche Auswirkungen mit sich bringt. Die Jugendhilfe erweist sich als politisch hoch reguliertes Feld, indem von neuen korporatistischen Formen die Rede ist, in denen Wohlfahrtsverbände ihre „Marktposition“ behauptet, wenn nicht gar ausgebaut haben. Im Pflegesektor hingegen zeigen sich deutliche Verschiebungen hin zu privaten Anbietern. Die Pflegekassen mit ihrer eigenen ökonomischen Logik erzeugen durch ihre Verhandlungsstrategien mit den Wohlfahrtsverbänden innerverbandliche Spannungen. Die Mitglieder der Wohlfahrtsverbände entwickeln in den Verhandlungen mit den Pflegekassen ein Eigeninteresse, welches nicht immer dem Gesamtinteresse des Verbandes dient, sondern oft den eigenen ökonomischen Vorteilen.

Das Fallbeispiel des Diakonischen Werks Württemberg und seiner Mitglieder zeigt die Möglichkeiten des Konzepts von Raschke/Tils auf, modellhaft die Strategie eines Wohlfahrtsverbandes zu rekonstruieren. Wenngleich von „der“ Strategie des DWW und seiner Mitglieder nicht die Rede sein kann und die Rekonstruktion fragmentarischen Charakter besitzt, strukturierte das Konzept von Raschke/Tils die Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand. Die strategische Evaluation der Verbandsstrategie zeigt deutliche innerverbandliche Spannungen mit den diakonischen Mitgliedern auf. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen bereits Strünck 2000 und Boeßenecker 2006. Eine neue Erkenntnis bringt das analytische Verständnis von Strategiefähigkeit. Das DWW und dessen Mitglieder erfüllen die Voraussetzung für Strategiefähigkeit nicht in vollem Maß. Dies hat zwei verschiedene Gründe. 1. Das Mitglieds- und das Verbandsinteresse erscheinen zunehmend weniger deckungsgleich. 2. Die strategischen Ziele des Verbandes sind vage formuliert und bieten kaum Anhaltspunkte für strategieorientierte Handlungen.

Die Zukunft deutet möglicherweise auf ein Ende der Wohlfahrtsverbände in der bekannten Form hin. Dies gilt auch für das DWW. Ein entscheidender Faktor, um bei der Umgestaltung substantiell mitreden zu können, ist die Integration des Dienstleistungsaspekts und damit der Mitgliederinteressen in die Gesamtkonstruktion des DWW.

„Sieht man von den organisationspsychologisch verständlichen Selbsterhaltungsinteressen einmal ab, ist durchaus die Frage zu stellen, warum denn soziale Dienste, wenn sie sich an vergleichbaren Qualitätsmaßstäben zu messen haben, weiterhin in Trägerstrukturen organisiert sein sollten, die sich mit Verweis auf die Vergangenheit weltanschaulich begründen und voneinander abgrenzen. Keineswegs rhetorisch ist zu fragen, warum stattdessen nicht andere Organisationsformen heute angemessener und tauglicher sind. Ein solcher neuer Anbieterverbund könnte sich durchaus in einer Sozial-Holding präsentieren, die sehr unterschiedliche Träger umfasst. Gleich welche organisatorisch innovative Lösung gefunden wird, würde ein solcher Schritt auf jeden Fall zu einer Neuformierung und Umgestaltung der bisherigen Trägerlandschaft führen. Aber gerade darin wird wohl das Problem liegen: Denn wer wird wohl freiwillig bereit sein, im Interesse der Sache, also des vielstrapazierten Gemeinwohls, sich selbst zur Disposition zu stellen.“ (Boeßenecker 2003, S. 33)

Die Wohlfahrtsverbände stehen an einem Scheideweg. Dass der Status-quo nicht erhalten bleibt, ist schon alleine wegen des anhaltenden Spardrucks der öffentlichen Hand gewiss. Die aktive Rolle und die Position der Wohlfahrtsverbände treten bisher nicht deutlich hervor. Politische Strategie und damit auch politische Reflexion der eigenen Lage haben noch nicht die Ausmaße erreicht, um Wohlfahrtsverbände perspektivisch auf einen aussichtsreichen Weg zu bringen.

„Für die Akzeptanz der Verbände in der Öffentlichkeit wie bei ihren Mitgliedern wird es zukünftig nicht nur darauf ankommen, wie effizient und wie gut man arbeitet, sondern vor allem auch darauf, wie

sich das sozialpolitische und sozialanwaltschaftliche Mandat in den Betrieben und sozialen Diensten realisiert lässt.“ (Dahme 2005, S. 8)

Das Auseinanderdriften der Mitglieds- und der Verbandsinteressen zu verhindern ist die vornehmliche Aufgabe des DWW. Diese Aufgabe sollte strategisch angegangen werden. Nur so kann die multifunktionale Option erhalten bleiben und das sozialpolitische Verständnis der Gesamtaufgabe des Verbandes erfüllt werden.

Auf der methodischen Ebene erwies sich der Zugang zum Untersuchungsgegenstand eines Wohlfahrtsverbandes auf Landesebene als schwierig. Die Bereitschaft zur Teilnahme an Interviews war nicht im gewünschten Ausmaß vorhanden. Die politischen Strategien eines Landeswohlfahrtsverbandes anhand von vorliegenden Veröffentlichungen und Stellungnahmen zu untersuchen, die nicht explizit zur strategischen Positionierung gedacht sind, hat sich methodisch als diffizil erwiesen. Aufgrund der geringen Fallzahl von Experteninterviews lassen sich die hier vorgetragenen Erkenntnisse über Strategien des DWW und seiner Mitglieder eher heuristisch verstehen.

Der strategietheoretische Zugang zu einem Wohlfahrtsverband vereinigt zwei politikwissenschaftliche Diskurse, die längst nicht abgeschlossen sind. 1. Der politikwissenschaftliche Theoriebestand zur Erfassung und Erklärung von Wohlfahrtsverbänden ist mehrdeutig und bietet keine feste Plattform für theoretische Schlüsse. Die Vielzahl theoretischer Zugänge kann aber auch ein Vorteil sein. Wenn beispielsweise die Interessenpolitik von Wohlfahrtsverbänden akzentuiert erfasst werden soll, könnte es in Zukunft sehr aufschlussreich sein, klassische Lobbyistenverbände (im Sinne des Pluralismus) mit Wohlfahrtsverbänden zu vergleichen. Insbesondere wenn der Befund von Winter richtig ist, dass die Schwächung der Wohlfahrtsverbände einer „Marginalisierung gesellschaftlicher Interessen insgesamt“ (2001, S. 1602) gleichkommt, besitzen die Wohlfahrtsverbände ein erhebliches Legitimationspotenzial für ein offensives Verständnis ihrer Sozialanwaltschaft.

2. Strategietheorie nach Raschke/Tils füllt gewiss eine theoretische Leerstelle in der Erforschung politischer Strategien, aber die Praxisrelevanz dieses Ansatzes - was auch die Autoren ausdrücklich betonen - muss sich noch beweisen. Das Konzept der Autoren bezieht sich auf Party-Government-Akteure, die behauptete Übertragbarkeit auf andere Akteure wie Verbände oder soziale Bewegungen muss durch weitere Arbeiten noch erhärtet werden. Strategiefähigkeit der Wohlfahrtsverbände müsste eingehender und spezifischer untersucht werden, da keine eindeutige Handlungslogik für Wohlfahrtsverbände existiert oder sogar im

Gegenteil, nicht erwünscht ist. Folgende Aussage von Raschke/Tils mag auch auf Wohlfahrtsverbände zutreffen:

„Strategie wird unberechenbarer, je größere Spielräume eine Institution ermöglicht, je diffuser oder instabiler die Eigenstruktur eines relevanten Akteurs ist, je stärker dort Konkurrenz zwischen Führungspersonen vorherrscht, je komplexer sich Akteurskonstellationen gestalten.“ (2007, S. 153)

Die Entwicklung eines angemessenen Rasters zur Strategieerfassung von Kollektivakteuren in unsicheren Kontexten wird eine vornehmliche Aufgabe bleiben. Für weitere Analysen könnten weitere Untersuchungen des Bundesverbandes sowie der jeweiligen Fachverbände interessant sein. Diese Arbeit versteht sich als einer der vielen notwendigen Bausteine, um Wohlfahrtsverbände aus ihrer eigenen strategischen Perspektive heraus zu erfassen und sowohl Orientierungs- sowie Erklärungswissen bereitzustellen.

## VI. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Alemann, Ulrich von (Hg.) (1979): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus; Analysen Positionen Dokumente. 2. Aufl. Opladen: Westdt. Verl.; Westdeutscher Verlag.
- Alemann, Ulrich von (Hg.) (1995): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verl.
- Alemann, Ulrich von (Hg.) (1997): Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld. Berlin: Ed. Sigma.
- Alemann, Ulrich von (2000): Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. B 26-27, S. 3-6. Online verfügbar unter [http://www.bpb.de/publikationen/G5AS3B,0,0,Vom\\_Korporatismus\\_zum\\_Lobbyismus.html](http://www.bpb.de/publikationen/G5AS3B,0,0,Vom_Korporatismus_zum_Lobbyismus.html), zuletzt geprüft am 04.05.2007.
- Alemann, Ulrich von; Heinze, Rolf G. (1979): Auf dem Weg zum liberalen Ständestaat? Einführung in die Korporatismusdiskussion. In: Alemann, Ulrich von (Hg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus; Analysen Positionen Dokumente. 2. Aufl. Opladen: Westdt. Verl.; Westdeutscher Verlag, S. 38-50.
- Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hg.) (1998): Nonprofit-Organisationen im Wandel. Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten ohne Ende? Stuttgart: Kohlhammer (Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge Allgemeine Schrift, 274).
- Arnold, Ulli; Maelicke, Bernd (1998): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Edition SocialManagement, 9).
- Aufderheide, Detlef; Dabrowski, Martin (Hg.) (2007): Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven für den Pflegesektor. Berlin: Duncker & Humblot (Volkswirtschaftliche Schriften, 551).
- Backhaus-Maul, Holger (1998): Etablierte und Außenseiter. Freie Wohlfahrtspflege im deutschen Sozialversicherungsstaat. In: Forschungsjournal, Jg. 11, H. 1, S. 38-50.
- Backhaus-Maul, Holger (1998): Vom Sozialstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft : Akteure zwischen Pflicht und Engagement. In: Neue Soziale Bewegungen, Jg. 11, H. 2.
- Backhaus-Maul, Holger (2000): Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. B 26-27, S. 22-30. Online verfügbar unter [http://www.bpb.de/publikationen/7DOM4R,0,Wohlfahrtsverb%EA4nde\\_als\\_korporative\\_Akteure.html](http://www.bpb.de/publikationen/7DOM4R,0,Wohlfahrtsverb%EA4nde_als_korporative_Akteure.html), zuletzt geprüft am 04.05.2007.
- Backhaus-Maul, Holger (2003): Die Subsidiaritätsidee in den Zeiten der Kostenrechnung. In: Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe; Olk-Otto (Hg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München: Luchterhand, S. 194-225.
- Backhaus-Maul, Holger; Olk, Thomas (1994): Von Subsidiarität zu „outcontracting“: zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik. Sonderheft 25. Staat und Verbände. In: Politische Vierteljahresschrift, S. 100-135.
- Baehrens, Heike (2007): Wettbewerb im Sozialmarkt als politischer Wille. Gewollte und ungewollte Konsequenzen. Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll. Veranstaltung vom 2007. Ein Beitrag aus der Tagung: Diakonisches Profil und ökonomischer Druck, Ökonomisierung der Diakonie als Anfrage an diakonisches Selbstverständnis, Bad



- Boeßenecker, Karl-Heinz (Hg.) (2000): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum (Sozialpolitik und Sozialmanagement, 1).
- Boeßenecker, Karl-Heinz (2003): Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklung im deutschen Wohlfahrtswesen. Herausforderungen im 21. Jahrhundert. In: Lange, Wilfried; Hunger, Uwe (Hrsg.) (Hg.): Wohlfahrtsverbände im Wandel. Qualitätsmanagement und Professionalisierung. Veröffentlichung anlässlich eines Symposiums zum 70. Geburtstag von Herrn Dr. Kuhr. Münster (Schriftenreihe des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Münster), S. 21-35.
- Boeßenecker, Karl-Heinz; Buckley, Andrea (2006): Organisationsentwicklung in der Sozialwirtschaft. - Projektbericht - eine Zwischenbilanz. Herausgegeben von Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände / Sozialwirtschaft der FH Düsseldorf/FH im Deutschen Roten Kreuz in Göttingen. (Schriftenreihe Arbeitsmaterialien, 23). Online verfügbar unter <http://fhdd.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2007/326/pdf/AM23.pdf>, zuletzt geprüft am 19.03.2008.
- Boeßenecker, Karl-Heinz; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (2000): Wegsehen oder Hinsehen? Mögliche Essentials eines verantwortungsvollen Umgangs mit Auslagerung und Privatisierung im Sozialsektor. In: Boeßenecker, Karl-Heinz (Hg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum (Sozialpolitik und Sozialmanagement), S. 360-367.
- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.) (2005): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 33-70.
- Bolland, Michaela; Ihle, Hermann Josef (1998): Dezentral und koordiniert. Jugendamt und freie Träger auf einem gemeinsamen Weg. Das Stuttgarter Modell regionaler Steuerung. Stuttgart: Wohlfahrtswerk für Baden-Württemberg. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 145, H. 3+4.
- Bombosch, Jürgen (2000): Zu den Perspektiven der Freien Wohlfahrtspflege in Zeiten der Privatisierung sozialer Dienste. Fachliche Anmerkungen aus dem Blickwinkel der Abteilung Sozialwesen des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche im Rheinland. In: Boeßenecker, Karl-Heinz (Hg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum (Sozialpolitik und Sozialmanagement), S. 191-216.
- Brauns, Hans-Joachim (1995): Modernisierungsbedarf im Spannungsfeld von Staat und Freier Wohlfahrtspflege. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Auslauf- oder Zukunftsmodell? ; Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 25. Oktober 1995 in Bonn. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. (Gesprächskreis Arbeit und Soziales), S. 17-29.
- Brückers, Rainer (2000): Ausgliederung: Eine Antwort auf veränderte sozialpolitische Rahmenbedingungen? Verbandliche Perspektiven aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt. In: Boeßenecker, Karl-Heinz (Hg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum (Sozialpolitik und Sozialmanagement), S. 170-180.

Bundesgesetzblatt (BGBl) (26. Juni 1990): Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe, vom in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2006, (BGBl. I S. 3134), geändert durch Artikel 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122).

Bundesgesetzblatt (BGBl) (26. Mai 1994): Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI), vom Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, zuletzt geändert durch Artikel 5a des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024).

Cless, Gottfried; Erdmenger, Katharina Dr.; Gohde, Jürgen (2000): Diakonie im europäischen Wettbewerb. Über strukturelle Auswirkungen unseres Marktverhaltens in Deutschland und Europa, zuletzt geprüft am 04.06.2007.

Cremer, Georg (2005): Wohlfahrtsverbände und Staat - Welche Spielregeln bestimmen die Zukunft der Sozialwirtschaft? In: König, Joachim; Oerthel, Christian; Puch, Hans-Joachim (Hg.): Potenziale des Sozialen. Aufbruch in zukunftsfähige Strukturen, ConSozial 2004. München: Allitra, S. 35-51.

Dahme, Heinz-Jürgen (2005): Ökonomisierung sozialer Hilfen. Freie Wohlfahrtspflege zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Die professionelle Behindertenhilfe im Spannungsfeld zwischen Wohlfahrtspflege und Marktwirtschaft. Fachtagung am 22. November 2005 in Dresden. Herausgegeben von Diakonisches Werk Sachsen. Online verfügbar unter [http://www.diakoniesachsen.de/startseite/behindertentagungen/library/data/051122dahme\\_4.pdf](http://www.diakoniesachsen.de/startseite/behindertentagungen/library/data/051122dahme_4.pdf), zuletzt geprüft am 05.10.2007.

Dahme, Heinz-Jürgen; Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert: Die sozialwirtschaftliche Modernisierung der bundesdeutschen Wohlfahrtspflege - ein weiterer Schritt auf dem „Holzweg in die Dienstleistungsgesellschaft“. Online verfügbar unter <http://www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/neuepraxissozialwirtschaft%C3%BCberarbeitet1.pdf>, zuletzt geprüft am 05.06.2007.

Dahme, Heinz-Jürgen; Kühnlein, Gertrud; Wohlfahrt, Norbert; Burmester, Monika (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 61).

Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2000): Auf dem Weg zu einer neuen Ordnungsstruktur im Sozial- und Gesundheitssektor. Zur politischen Inszenierung von Wettbewerb und Vernetzung. In: Neue Praxis, Jg. 30, H. 4, S. 317-334.

Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2000): Einleitung: Zur politischen Inszenierung von Wettbewerb und Vernetzung im Sozial- und Gesundheitssektor -auf dem Weg zu einem neuen Ordnungsmix? In: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert; Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin: Ed. Sigma, S. 9-30.

Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2004): Freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in die Sozialwirtschaft: Konsequenzen für die verbandliche Interessenpolitik und Anwaltsrolle. In: Sozial Extra, Jg. o.Jg., H. 4, S. 7ff.

Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2006): Strömungen und Risiken der Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe. In: Hensen, Gregor (Hg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Weinheim: Juventa (Soziale Praxis).

Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2007): Aporien staatlicher Aktivierungsstrategien: Engagementpolitik im Kontext von Wettbewerb, Sozialinvestition und instrumenteller Governance. Band 20. In: Neue Soziale Bewegungen: Forschungsjournal, H. 2, S. 27-39.

Dahme, Heinz-Jürgen; Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert, et al. (Hg.) (2000): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin: Ed. Sigma.

Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge (Hg.) (2003): Mission impossible? Strategien im Dritten Sektor. Frankfurt am Main: Eigenverl. des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Sonderdrucke und Sonderveröffentlichungen / [Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge], 37).

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hg.) (Juli 1998): Zur Ökonomisierung des Sozialen. Stuttgart.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hg.) (2000): „Führt Marktorientierung sozialer Dienstleistungen zu mehr sozialer Ausgrenzung? Elemente einer europäischen Strategie zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung“. Gemeinsames Tagungsprojekt im Rahmen der „Vorbereitenden Maßnahmen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung“ der Europäischen Kommission (EU-Haushalt 1999). Tagung vom 26.-28. Juni 2000.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hg.) (2007): „Wo Diakonie draufsteht, wird auch weiterhin Diakonie drin sein!“ Diakonie: Mit dem „Dritten Weg“ christliches Profil bewahren. Gespräch zu den Themen Pflegereform, christliches Profil, Wettbewerb und Tarifrecht am 28. Juni 2007. Gesprächspartner sind Pfarrer Klaus-Dieter Kottnik, Präsident des Diakonischen Werks der EKD, Dr. Wolfgang Teske, Vizepräsident und Vorstand Wirtschaft und Finanzen sowie Prof. Dr. Markus Rückert, Vorstandsvorsitzender des Verbandes diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD). Online verfügbar unter <http://www.diakonie.de/downloads/2007-07-Interview-Vahl-Kottnik-Teske-Rueckert.pdf>, zuletzt aktualisiert am 08.11.2007, zuletzt geprüft am 08.11.2007.

Diakonisches Werk Württemberg (Hg.) (2005): Corporate Governance Kodex für die Diakonie in Württemberg. Verabschiedet von der Mitgliederversammlung des Diakonischen Werks Württemberg e.V. am 18.11.2005. Online verfügbar unter [http://portal.diakonie-wuerttemberg.de/index.php3?cewf=core\\_handle\\_download;&att=0000000693](http://portal.diakonie-wuerttemberg.de/index.php3?cewf=core_handle_download;&att=0000000693), zuletzt geprüft am 13.03.2008.

Diakonisches Werk Württemberg (Hg.) (2007a): Die Diakonie in Württemberg - Grundlagen. Selbstdarstellung des DWW im Internet (Adobe Acrobat 7.0 Dokument). Online verfügbar unter [http://www.portal.diakonie-wuerttemberg.de/index.php3?cewf=core\\_handle\\_download\(\);&att=0000000888](http://www.portal.diakonie-wuerttemberg.de/index.php3?cewf=core_handle_download();&att=0000000888), zuletzt geprüft am 05.09.2007.

Diakonisches Werk Württemberg (Hg.) (2002): Satzung des Diakonischen Werks der evangelischen Kirche in Württemberg e. V. vom 17. Juli 2002. Herausgegeben von Diakonisches Werk Württemberg (Adobe Acrobat 7.0 Dokument). Online verfügbar [http://www.portal.diakonie-wuerttemberg.de/index.php3?cewf=core\\_handle\\_download\(\);&att=0000001075](http://www.portal.diakonie-wuerttemberg.de/index.php3?cewf=core_handle_download();&att=0000001075), zuletzt geprüft am 01.10.2007.

Diakonisches Werk Württemberg (Hg.) (2007b): Corporate Governance Kodex für die Diakonie in Württemberg. Online verfügbar unter <http://www.portal.diakonie->



- Gabriel, Karl (2001): Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände. Perspektiven im Spannungsfeld von Wertbindung, Ökonomie und Politik. Berlin: Duncker & Humblot (Sozialwissenschaftliche Abhandlungen der Görres-Gesellschaft, 25).
- Gabriel, Karl (2005): Die kirchlichen Wohlfahrtsverbände im Umbruch des Europäischen Sozialstaatsmodells. In: Drepper, Thomas; Göbel, Andreas; Nokielski, Hans; Pankoke, Eckart (Hg.): Sozialer Wandel und kulturelle Innovation. Historische und systematische Perspektiven ; Eckart Pankoke zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot (Sozialwissenschaftliche Schriftenbeck), S. 433-447.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 1. Aufl... Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (UTB, 2348).
- Gohde, Jürgen. Ein Interview Claudia Mann von (2001): Nach Auftrag und Profil fragen. Pfarrer Jürgen Gohde, Präsident des Diakonischen Werks der EKD und Präsident des Europäischen Verbandes für Diakonie/Eurodiakonia. In: Konsequenzen, Jg. 35, H. 6, S. 6-8.
- Goll, Eberhard (1991): Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 129).
- Grunwald, Klaus (2001): Neugestaltung der freien Wohlfahrtspflege. Management organisationalen Wandels und die Ziele der sozialen Arbeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Edition soziale Arbeit).
- Grunwald, Klaus (2001): Zum Begriff Sozialwirtschaft. In: Thiersch, Hans; Otto, Hans-Uwe (Hg.): Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2., völlig überarb. Aufl. Neuwied: Luchterhand, S. 1794-1805.
- Hammerschmidt, Peter (2003): Zum Werden und Wirken der „(Bundes-)Arbeitsgemeinschaft-gemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege“ in der Adenauer Ära. In: Hammerschmidt, Peter; Uhlendorff, Uwe (Hg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht. Kassel: Kassel Univ. Press (Veröffentlichungen aus dem Forschungsschwerpunkt Historische Sozialpolitik), S. 39-93.
- Hammerschmidt, Peter; Uhlendorff, Uwe (Hg.) (2003): Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht. Kassel: Kassel Univ. Press (Veröffentlichungen aus dem Forschungsschwerpunkt Historische Sozialpolitik, 5).
- Heidel, Klaus (Hg.) (2006): Armes reiches Deutschland. 3. Aufl. Oberursel (Taunus): Publik-Forum Verl.-Ges. [u.a.] (Jahrbuch Gerechtigkeit, 1).
- Heinze, Rolf G. (2000): Inzenierter Korporatismus im sozialen Sektor. Politische Steuerung durch Vernetzung. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert; Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin: Ed. Sigma, S. 31-46.
- Heinze, Rolf G. (2005): Modernisierung durch oder gegen die organisierten Interessen? Zur Reformfähigkeit des korporatistischen deutschen Sozialmodells. In: Drepper, Thomas; Göbel, Andreas; Nokielski, Hans; Pankoke, Eckart (Hg.): Sozialer Wandel und kulturelle Innovation. Historische und systematische Perspektiven ; Eckart Pankoke zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot (Sozialwissenschaftliche Schriftenbeck), S. 383-410.
- Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (1981): Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen

Verbandewohlfahrt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 33, H. 1, S. 94-114.

Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph (1997): Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 49, H. 2, S. 242-271.

Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.

Heinze, Rolf G.; Strünck, Christoph (1996): Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix“? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände. In: Evers, Adalbert; Olk, Thomas (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdt. Verl. , S. 295-322.

Hensen, Gregor (2006): Markt und Wettbewerb als neue Ordnungsprinzipien. Jugendhilfe zwischen Angebots- und Nachfragesteuerung. In: Hensen, Gregor (Hg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukuntorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Weinheim: Juventa (Soziale Praxis), S. 25-41.

Hensen, Gregor (Hg.) (2006): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukuntorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Weinheim: Juventa (Soziale Praxis).

Hensen, Gregor (2006): Rekonstruktion der Ökonomisierung zwischen subjektbezogenen Strategien und gesellschaftlichen Herausforderungen. In: Hensen, Gregor (Hg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukuntorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Weinheim: Juventa (Soziale Praxis), S. 159-185.

Holtmann, Everhard (Hg.) (2000): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl.

Institut d. deutschen Wirtschaft Köln; [Ed.] (2004): Auf den Schultern der Schwachen. Wohlfahrtsverbände in Deutschland: Deutscher Instituts-Verlag.

Jessen, Dörte (2007): Sozialraumorientierter Umbau der Hilfen zur Erziehung Positive Effekte, Risiken + Nebenwirkungen. Dokumentation der Fachtagung des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. in Kooperation mit dem Jugendamt der Stadt Stuttgart vom 27.-29. November 2006 in Berlin. 1. Aufl. Berlin: Verein f. Kommunalwissenschaften.

Jochem, Sven (Hg.) (2003): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.

July, Frank O. (2004): Krankenhaus im Umbruch. Interview mit Pfarrer Frank O. July, Vorstandsvorsitzender des Evangelischen Diakoniewerks Schwäbisch Hall. In: Konsequenzen, Jg. 38, H. 6, S. 8-9.

Kessl, Fabian; Otto, Hans-Uwe (2002): Entstaatlicht? Die neue Privatisierung personenbezogener Dienstleistungen. In: Neue Praxis, H. 2, S. 122-139.

Kirchhoff, Ulrich; Cox, Helmut (2003): Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel. Zum Spannungsfeld von europäischer Wettbewerbsordnung und Allgemeininteresse ; Festschrift für Helmut Cox. Regensburg: Transfer-Verl.

- Klug, Wolfgang (1995): Wohlfahrtsverbände als „freie“ Unternehmer im Sozialstaat? - Soziale Einrichtungen zwischen marktwirtschaftlichen und sozialstaatlichen Erfordernissen. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Auslauf- oder Zukunftsmodell? ; Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 25. Oktober 1995 in Bonn. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. (Gesprächskreis Arbeit und Soziales), S. 29-50.
- König, Joachim; Oerthel, Christian; Puch, Hans-Joachim (Hg.) (2005): Potenziale des Sozialen. Aufbruch in zukunftsfähige Strukturen, ConSozial 2004. München: Allitra.
- Lange, Chris (2001): Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration. Zwischen Marktangleichung und sozialer Verantwortung. Diss: Kohlhammer.
- Lange, Wilfried; Hunger, Uwe (Hrsg.) (Hg.) (2003): Wohlfahrtsverbände im Wandel. Qualitätsmanagement und Professionalisierung. Veröffentlichung anlässlich eines Symposiums zum 70. Geburtstag von Herrn Dr. Kuhr. Münster (Schriftenreihe des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Münster).
- Liebig, Reinhard (2005): Wohlfahrtsverbände im Ökonomisierungsdilemma. Analysen zu Strukturveränderungen am Beispiel des Produktionsfaktors Arbeit im Licht der Korporatismus- und der Dritte Sektor-Theorie. Freiburg im Breisgau: Lambertus.
- Maelicke, Bernd (2002): Strategische Unternehmensentwicklung in der Sozialwirtschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Edition SocialManagement, 17).
- Manderscheid, Hejo (2006): Die notwendige Professionalisierung der Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände. In: Heidel, Klaus (Hg.): Armes reiches Deutschland. 3. Aufl. Oberursel (Taunus): Publik-Forum Verl.-Ges. [u.a.] (Jahrbuch Gerechtigkeit).
- Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5., überarb. und neu ausgestattete Aufl. Weinheim: Beltz-Verl. (Beltz Studium).
- Merchel, Joachim (1995): Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als „kundenorientiertes Unternehmen“: ein tragfähiges, zukunftsorientiertes Leitbild? In: Neue Praxis, H. 4, S. 325-340.
- Merchel, Joachim (1996): Sozialmanagement. Problembewältigung mit Placebo-Effekt oder Strategie zur Reorganisation der Wohlfahrtsverbände? In: Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft), S. 297-.
- Merchel, Joachim (2000): Kooperation und Vernetzung in der Jugendhilfe. Programm und Realität. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert; Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Netzwerkökonomie im Wohlfahrtsstaat. Wettbewerb und Kooperation im Sozial- und Gesundheitssektor. Berlin: Ed. Sigma , S. 91-118.
- Merchel, Joachim (2002): Der „fachlich regulierte Qualitätswettbewerb“? Kommentierendes Statement bei der Fachtagung der AGJ zum 11. Kinder- und Jugendbericht. In: Sozial Extra, H. 6, S. 19-25.
- Merchel, Joachim (2003): Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim: Juventa-Verl. (Grundlagentexte soziale Berufe).
- Merchel, Joachim (2005): Organisationsgestaltung in der Sozialen Arbeit. Grundlagen und Konzepte zur Reflexion, Gestaltung und Veränderung von Organisationen. Weinheim: Juventa-Verl. (Reihe Votum).

- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2005): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 71-93.
- Meyer, Dirk (1999): Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin: Duncker & Humblot (Volkswirtschaftliche Schriften ; 486).
- Meyer, Dirk (2003): Wettbewerbliche Diskriminierung privat-gewerblicher Pflegeheimbetreiber. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 52, H. 10, S. 261-265.
- Mühlfeld, Claus; Oppl, Hubert; Weber-Falkensammer, Hartmut, et al. (Hg.) (1987): Sozialarbeit und Wohlfahrtsverbände - Hilfe mit beschränkter Haftung? 1. Aufl. Frankfurt am Main: Diesterweg (Brennpunkte sozialer Arbeit).
- Münder, Johannes (2001): Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). In: Thiersch, Hans; Otto, Hans-Uwe (Hg.): Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2., völlig überarb. Aufl. Neuwied: Luchterhand, S. 1001-1019.
- Nährlich, Stefan; Zimmer, Anette (1997): Am Markt bestehen oder untergehen? Strategie und Struktur von Deutschem Roten Kreuz und Diakonie im Vergleich. In: Alemann, Ulrich von (Hg.): Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld. Berlin: Ed. Sigma, S. 253-280.
- Nokielski, Hans; Pankoke, Eckart (1996): Post-korporative Partikularität. Zur Rolle der Wohlfahrtsverbände im Welfare-Mix. In: Evers, Adalbert; Olk, Thomas (Hg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdt. Verl., S. 142-165.
- Olk, Thomas (2001): Träger der Sozialen Arbeit. In: Thiersch, Hans; Otto, Hans-Uwe (Hg.): Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2., völlig überarb. Aufl. Neuwied: Luchterhand, S. 1910-1926.
- Olk, Thomas (2004): Zwischen Sozialmarkt und Bürgergesellschaft. In: Sozial Extra, H. 9, S. 6-10.
- Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe (1987): Helfen im Sozialstaat. Neuwied: Luchterhand (Soziale Dienste im Wandel, 1).
- Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe; Backhaus-Maul, Holger (2003): Soziale Arbeit als Dienstleistung - Zur analytischen und empirischen Leistungsfähigkeit eines theoretischen Konzepts. In: Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe; Olk-Otto (Hg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München: Luchterhand, S. IX-LXXII.
- Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe; Olk-Otto (1985): Der Wohlfahrtsstaat in der Wende. Umriss einer zukünftigen Sozialarbeit. Weinheim: Juventa-Verl. (Edition soziale Arbeit).
- Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe; Olk-Otto (Hg.) (2003): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München: Luchterhand.
- Pankoke, Eckart (1996): Subsidiäre Solidarität und freies Engagement. Zur „anderen“ Modernität der Wohlfahrtsverbände. In: Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft), S. 54-83.

- Puch, Hans-Joachim (27. Oktober 2003): Der Sozialmarkt - eine Wirtschaftsmacht im Schatten? Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Sozialmarkts in Deutschland. Veranstaltung vom 27. Oktober 2003. Volmarstein. Online verfügbar unter <http://efh-nuernberg.de/index.php?binobj=file&cmd=passthru&oid=224>, zuletzt geprüft am 29.12.2007.
- Raschke, Joachim (2007): Immobilismus und Scheinpolitik. Strategiefähigkeit im Fünf-Parteien-System. In: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, H. 4, S. 24-34.
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf (2007): Politische Strategie. Eine Grundlegung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hg.) (1996): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1208).
- Richter, Gregor (2002): Privatisierung und Funktionswandel der freien Wohlfahrtspflege. Strategien in nationalen und europäischen Sozialmärkten. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft, 2).
- Ruf, Peter (2003): Organisation und Struktur der Diakonie. Keine Oben und Unten. (Sonderheft). In: Konsequenzen, S. 5-7.
- Sachße, Christoph (1994): Die freie Wohlfahrtspflege im System kommunaler Sozialpolitik. Aktuelle Probleme aus historischer Perspektive. In: Sachße, Christoph (Hg.): Wohlfahrtsverbände im Wohlfahrtsstaat. Historische und theoretische Beiträge zur Funktion von Verbänden im modernen Wohlfahrtsstaat. Kassel, (Veröffentlichungen aus dem Forschungsschwerpunkt Historische Sozialpolitik), S. 11-31.
- Sachße, Christoph (Hg.) (1994): Wohlfahrtsverbände im Wohlfahrtsstaat. Historische und theoretische Beiträge zur Funktion von Verbänden im modernen Wohlfahrtsstaat. Kassel, (Veröffentlichungen aus dem Forschungsschwerpunkt Historische Sozialpolitik, [1]).
- Sachße, Christoph (2003): Subsidiarität - Leitidee des Sozialen. In: Hammerschmidt, Peter; Uhlendorff, Uwe (Hg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht. Kassel: Kassel Univ. Press (Veröffentlichungen aus dem Forschungsschwerpunkt Historische Sozialpolitik), S. 15-35.
- Schipmann, Werner (2006): Privat-wirtschaftliche Leistungsanbieter als Wegbereiter von sozialer Marktentwicklung in der Jugendhilfe. Zur Notwendigkeit einer Neustrukturierung. In: Hensen, Gregor (Hg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Weinheim: Juventa (Soziale Praxis), S. 89-110.
- Schmid, Josef (1987): Wohlfahrtsverbände und Neokorporatismus - kritische Anmerkungen. In: Medizin und Gesellschaft, Jg. 12, H. 2, S. 119-123.
- Schmid, Josef (1995): Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU? In: Alemann, Ulrich von (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verl. , S. 291-323.
- Schmid, Josef (1996): Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive. Opladen: Leske + Budrich.

- Schmid, Josef (1998): Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisationen; Lehr- und Arbeitsbuch. München, Wien: Oldenbourg.
- Schmid, Josef; Mansour, Julia (2007): Wohlfahrtsverbände. Interesse und Dienstleistung. In: Winter, Thomas von; Willems, Ulrich (Hg.): Interessenverbände in Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Lehrbuch), S. 244-271.
- Schmitter, Philippe C. (1979): Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In: Alemann, Ulrich von (Hg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus; Analysen Positionen Dokumente. 2. Aufl. Opladen: Westdt. Verl.; Westdeutscher Verlag, S. 92-114.
- Schnurr, Johannes (2006): Sozialraumbudgets. Verlust öffentlicher Gewährleistungsverantwortung durch sozialraumorientierte Finanzierungskonzepte? In: Hensen, Gregor (Hg.): Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Ökonomisierung im Kontext von Zukunftsorientierung und fachlicher Notwendigkeit. Weinheim: Juventa (Soziale Praxis), S. 127-136.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich (Grundwissen Politik, 6).
- Schulte, Gerhard; Sengling, Dieter (2003): Neue Steuerung und Freie Wohlfahrtspflege - Markterfolg durch fachliche Qualität, betriebswirtschaftliche Kompetenz und ethische Bindung. In: Olk, Thomas; Otto, Hans-Uwe; Olk-Otto (Hg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe und Modelle. München: Luchterhand, S. 284-301.
- Stauss, Erwin; Niemeyer, Inge (1987): Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband. Partner für freie soziale Arbeit. Wiesbaden: Wirtschaftsverl. (Schriftenreihe Verbände der Bundesrepublik Deutschland, 22).
- Steinhausen, Jörg (2000): Ausgliederung wohin: Freie Träger und Initiativen als Nutznießer oder als Verlierer beim Outsourcing der öffentlichen Hand? Eine Einschätzung aus Paritätischer Perspektive. In: Boëbenecker, Karl-Heinz (Hg.): Privatisierung im Sozialsektor. Rahmenbedingungen, Verlaufsformen und Probleme der Ausgliederung sozialer Dienste. Münster: Votum (Sozialpolitik und Sozialmanagement), S. 180-190.
- Stolterfoht, Barbara (2003): Die Zukunft der Wohlfahrtsverbände. In: Hammerschmidt, Peter; Uhlendorff, Uwe (Hg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht. Kassel: Kassel Univ. Press (Veröffentlichungen aus dem Forschungsschwerpunkt Historische Sozialpolitik), S. 187-210.
- Strünck, Christoph (2000): Pflegeversicherung - Barmherzigkeit mit beschränkter Haftung. Institutioneller Wandel Machtbeziehungen und organisatorische Anpassungsprozesse. Opladen: Leske + Budrich (Forschung Politikwissenschaft).
- Teske, Wolfgang (08.11.2007): Strategische Herausforderungen für die Diakonie. Workshop III: Finanzierung und Unternehmenspolitik Impuls von Herrn Dr. Wolfgang Teske. Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll. Veranstaltung vom 08.11.2007. Ein Beitrag aus der Tagung: Diakonisches Profil und ökonomischer Druck, Ökonomisierung der Diakonie als Anfrage an diakonisches Selbstverständnis, Bad Boll, 18. - 19. Juli 2007, Tagungsnummer: 620607.
- Thiersch, Hans; Otto, Hans-Uwe (Hg.) (2001): Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2., völlig überarb. Aufl. Neuwied: Luchterhand.
- Thränhardt, Dietrich (1986): Im Dickicht der Verbände. Korporatistische Politikformulierung und verbandsgerechte Verwaltung am Beispiel der Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik.

- In: Bauer, Rudolph (Hg.): Organisierte Nächstenliebe. Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaats. 2. Aufl. Opladen: Westdt. Verl. , S. 45-77.
- Thränhardt, Dietrich (1987): Das Korporatismus-Theorem und die Wohlfahrtsverbände. In: Friedrichs, Jürgen (Hg.): Technik und sozialer Wandel. Opladen , S. 689-694.
- Thränhardt, Dietrich (2001): Wohlfahrtsverbände. In: Thiersch, Hans; Otto, Hans-Uwe (Hg.): Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2., völlig überarb. Aufl. Neuwied: Luchterhand , S. 1987-1990.
- Tiebel, Christoph (2006): Management in Non Profit Organisationen. Wie Wohlfahrtsverbände, Sportorganisationen und Kulturbetriebe fit für die Zukunft werden. München: Vahlen.
- Tils, Ralf (2005): Politische Strategeanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Timm, Jens (1995): Leitlinien für die Sozialarbeit der Kirchenbezirke. Herausforderungen durch den Umbruch in Gesellschaft und Diakonie. In: Konsequenzen, Jg. 29, H. 3, S. 8-10.
- Trampusch, Christine (2004): Von Verbänden zu Parteien Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik. MPIfG Discussion Paper 04/3. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. Online verfügbar unter [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp04-3.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp04-3.pdf).
- Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hg.) (1998): Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb? Zur Zukunft des Zusammenwirkens von öffentlicher und freier Jugendhilfe. Dokumentation der Fachtagung am 11. und 12. Dezember 1998 in Berlin. (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe, 18).
- Voelzkow, Helmut (2000): Korporatismus in Deutschland : Chancen, Risiken und Perspektiven. In: Holtmann, Everhard (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl. , S. 185-212.
- Voelzkow, Helmut (2000): Neokorporatismus. In: Holtmann, Everhard (Hg.): Politik-Lexikon. 3., völlig überarb. und erw. Aufl. München: Oldenbourg , S. 413-416.
- Weuthen, Jürgen (1990): Systemdynamik der freien Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Von der altruistischen primären Gruppe zum professionellen sekundären System. Köln: Müller Botermann (Reihe, 2).
- Wiesenthal, Helmut (1993): Akteurkompetenz im Organisationsdilemma. Grundprobleme strategisch ambitionierter Mitgliederverbände und zwei Techniken ihrer Überwindung. In: Berliner Journal für Soziologie, Jg. 3, H. 1, S. 3-19.
- Winter, Thomas von (2001): Vom Korporatismus zum Etatismus : Strukturwandlungen des armutspolitischen Netzwerks. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 11, H. 4.
- Winter, Thomas von; Willems, Ulrich (Hg.) (2007): Interessenverbände in Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Lehrbuch).
- Wohlfahrt, Norbert: Zwischen Wettbewerb und subsidiärer Leistungserbringung: die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege im Modernisierungsprozess. EFH Bochum. Online verfügbar unter <http://www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/wohlfahrtsverbaende.pdf>, zuletzt geprüft am 11.10.2007.

Wohlfahrt, Norbert (2001): Sozialverwaltung. In: Thiersch, Hans; Otto, Hans-Uwe (Hg.): Handbuch Sozialarbeit, Sozialpädagogik. 2., völlig überarb. Aufl. Neuwied: Luchterhand, S. 1787-1793.

Wohlfahrt, Norbert (2005): Von der Subsidiarität zum Wettbewerb? Das ordnungspolitische Dilemma sozialer Dienste in der BRD. Vortrag von Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt, Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe, anlässlich des Vorweihnachtlichen Gespräches der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. Herausgegeben von Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. Online verfügbar unter [http://www.liga-bw.de/neu/liga\\_wohlfahrtspflege/download/051201-Vortrag\\_Prof\\_Dr\\_Norbert\\_Wohlfahrt.pdf](http://www.liga-bw.de/neu/liga_wohlfahrtspflege/download/051201-Vortrag_Prof_Dr_Norbert_Wohlfahrt.pdf), zuletzt geprüft am 05.07.2007.

Wohlfahrt, Norbert (2007): Thesen zur strategischen Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege. Liga Hessen Vortrag. Online verfügbar unter [http://www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/Liga-Hessen\\_Vortrag.pdf](http://www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/Liga-Hessen_Vortrag.pdf), zuletzt geprüft am 05.06.2007.

Wohlfahrt, Norbert; Dahme, Heinz-Jürgen (2002): Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. E&C Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten. Regiestelle der Stiftung SPI. Online verfügbar unter <http://www.eundc.de/pdf/03300.pdf>, zuletzt geprüft am 20.06.2007.

Zinnecker, Sigrid; [Ed.] (Hg.) (2006): Ein lernender Verband. Anspruch - Wirklichkeit - Wagnis: Schwabenverlag.

**VIII. Tabellen- und Abbildungsverzeichnis**

Tabelle 1: Der Doppelcharakter von Wandlungsprozessen Nachbildung aus Heinze et al. (1997, S. 262)..... 40

Tabelle 2: Wettbewerbseinschätzung des DWW, eigene Zusammenstellung (Quelle: Diakonisches Werk Württemberg 2007d, Jahresbericht 2. Teil, S. 26-29)..... 62

Abbildung 1: Die Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände, aus Liebig (2005, S. 32)..... 14

Abbildung 2: „Der intermediäre Bereich“, aus Liebig (2005, S. 293)..... 23

Abbildung 3: Die Funktionen des Wettbewerbs/des Marktes, aus Liebig (2005, S. 96)..... 27

Abbildung 4: Anteil privater Anbieter am Gesamtpersonalbestand in Prozent. Eigene Abbildung, Zahlen nach Olk (2003, S. XLV) ..... 28

Abbildung 5: Nachbildung des Grundmodells, nach Raschke/Tils (2007, S. 80) ..... 45

Abbildung 6: Nachbildung des Orientierungsschemas, nach Raschke/Tils (2007, S. 163)..... 49

Abbildung 7: Dilemmadreiseck der Wohlfahrtsverbände, aus Schmid, Mansour (2007, S. 257) ..... 54

**X. Erklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe und dass ich alle Stellen, die dem Wortlaut oder dem Sinn nach anderen Werken oder dem Internet entnommen sind, durch Angabe der Quellen als Entlehnung kenntlich gemacht habe. Mir ist bewusst, dass Plagiate als Täuschungsversuch gewertet werden und im Wiederholungsfall zum Verlust der Prüfungsberechtigung führen können.

---

Ort, Datum

---

Unterschrift

**XI. Anhang****Leitfaden für die Interviews**Begrüßung und Einstieg ins Thema

1. Vorstellung der eigenen Arbeit (Ziel: Strategien freier Träger im Wettbewerb, Dauer: ca. 1 Stunde, Hinweis über die Verwendung der Ergebnisse)
2. Hinweis auf Anonymität – falls gewünscht
3. Thematische Einführung

Wohlfahrtsverbände und freie Träger im Wettbewerb

## - Problem- und Lageeinschätzung -

1. Was sind für Sie die zentralen Felder in denen Ihr Verband strategische Entscheidungen treffen muss?
2. Wer steht Ihrer Meinung nach mit Ihrer Organisation im Wettbewerb?  
(Optional: Wie bewerten Sie Ihr Verhältnis Ihrer Organisation zu anderen freien Trägern in Stuttgart und landesweit? / Wie bewerten Sie das Verhältnis Ihrer Organisation Verhältnis zu privaten Trägern in Stuttgart und landesweit?)
3. Was sind Handlungsmöglichkeiten Ihres Verbandes sich gegenüber diesen Wettbewerbern zu positionieren?
4. Wie bewerten Sie das Verhältnis Ihrer Organisation zu den öffentlichen Trägern in Stuttgart und landesweit?

## - Zielformulierung -

5. Was sind die zentralen Ziele Ihres Wohlfahrtsverbandes innerhalb dieses Wettbewerbs? (optional für Verbandsmitglieder: Was sind die zentralen Ziele Ihrer Organisation in diesem Wettbewerb und wie verhalten sich diese zu den Verbandszielen?)

## - Mitteleinsatz -

6. Was für Mitspracherechte sehen Sie für Ihren Wohlfahrtsverband bei der Politikgestaltung auf dem Sozialmarkt, um diese Ziele zu verwirklichen? (optional: Mitteleinsatz bei Verbandsmitgliedern)

Strategiefähigkeit

## - Führung und Strategisches Zentrum -

7. Arbeitsteilung: Wie ist die Arbeitsteilung in Ihrem Verband aufgebaut? Wie bewerten Sie die Funktionalität Ihres Verbandes bei der Umsetzung strategischer Ziele?
8. Wie würden Sie das Führungsprinzip in Ihrem Verband bewerten?
9. Koordination: Gibt es Koordinationen oder Kooperationen mit anderen Akteuren auf dem Sozialmarkt?
10. Beteiligung: Wie schätzen Sie die Partizipationsmöglichkeiten für die Mitgliedsorganisationen in der Verbandspolitik ein?
11. Geschlossenheit: Wie wird eine strategische Linie in Ihrem Verband kommuniziert und letztlich durchgesetzt?

- Richtung –
- 1. In welchem Gremium oder Zusammenhang werden die Richtungsentscheidungen getroffen? Welche Position nehmen Sie hierbei ein?
- 2. Welche politischen Gremien sind Ihrer Meinung nach zentral für die Politik Ihres Verbandes?  
Gibt es hier strategische Einflussnahme?
- 3. Welche informellen Kontakte pflegen Sie, die für die Verbandspolitik ebenfalls wichtig sind?

**Anfragen zu einzelnen Statements (je nach Zeit und Verlauf gestellt):**

- 4. Positionsanfrage: Wie würden Sie Ihren Verband positionieren, wenn er mit folgender These konfrontiert wird: Wohlfahrtsverbände besitzen nach wie vor eine privilegierte Position gegenüber privaten Anbietern, die sie so schnell nicht verlieren können.
- 5. Thesenkonfrontation: Wohlfahrtsverbände erhalten durch die Neue Steuerung, insbesondere durch das Kontraktmanagement und die Budgetsteuerung neue Handlungsmöglichkeiten, die sie offensiv nutzen können.  
Positionsanfrage: Sind Sozialraumbudgets für Wohlfahrtsverbände eine Möglichkeit ihre Vorrangstellung auf dem Markt zu erhalten?
- 6. Positionsanfrage: Wie würden Sie Ihren Verband positionieren, wenn er mit folgender These konfrontiert wird: Wohlfahrtsverbände gründen vermehrt privatwirtschaftliche Betriebe wie bspw. GmbHs, um im Marktwettbewerb zu bestehen?
- 7. Thesenkonfrontation: Die Verbändevertreter müssen sich als Lobbyisten stärker profilieren. Deshalb ist eine stärkere Funktionstrennung von politischer Lobbyarbeit der Verbände und die Dienstleistungskomponente der freien Träger notwendig.
- 8. Positionsanfrage: Was ist die Legitimationsbasis Ihres Wohlfahrtsverbandes, wenn das Subsidiaritätsprinzip als Begründung nicht mehr tragfähig ist?

5. Schlusswort

- Ggf. zusammenfassen und rückfragen
- Offene Frage: Haben Sie in dem Interview eine Frage vermisst?
- Bedanken und Verabschieden -