

Josef Schmid

**Wohlfahrtsverbände in modernen
Wohlfahrtsstaaten**

Josef Schmid

Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten

Soziale Dienste in historisch-
vergleichender Perspektive

Leske + Budrich, Opladen 1996

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schmid, Josef:

Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten : soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive / Josef Schmid. – Opladen : Leske und Budrich, 1996

Zugl.: Bochum, Univ., Habil.-Schr., 1995

ISBN 978-3-663-01287-0

ISBN 978-3-663-01286-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-663-01286-3

© 1996 Leske + Budrich, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Vorwort

Wohlfahrtsverbände sind ein schillerndes Phänomen und bislang wohl stärker im bundesdeutschen Alltag durch „Essen auf Rädern“ oder „Aufrufen zur Blutspende“ als in der Politikwissenschaft präsent. Gleichwohl werden mit der folgenden Arbeit weder praktische noch karitative Ambitionen verfolgt. Im Gegenteil, das Anliegen ist primär ein politiktheoretisch-vergleichendes und läßt sich zuspitzen auf die Ausgangsfragen: Warum gibt es in Deutschland Wohlfahrtsverbände und in anderen Ländern nicht? Und welche Folgen hat dies für die Struktur und Funktion des jeweiligen Wohlfahrtsstaates?

Die Beschäftigung mit dem Thema Wohlfahrtsverbände geht zurück bis in die Endphase meines Studiums. Nicht, daß das Feld der Wohlfahrtsverbände nun über zehn Jahre lang intensiv bearbeitet worden wäre; sowohl die äußeren Verhältnisse als auch die eigenen Interessen standen dem entgegen. Was sich in dieser Zeit aber vollzogen hat, war eine Verschiebung der analytischen Perspektiven und Gewichte sowie eine Präzisierung der Fragestellung: von der empirischen Organisations- und Korporatismusforschung über die Analyse der Sozialpolitik und parastaatlichen Verwaltung hin zur Theorie und Methodik einer vergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Verbändeforschung.

In der vorliegende Untersuchung, die im Sommersemester 1995 von der Fakultät für Sozialwissenschaft als Habilitationsschrift angenommen worden ist, soll ein vermeintlich peripheres, aber im Grunde jedoch nur vernachlässigtes Phänomen wie die Wohlfahrtsverbände mit zentralen Themen des Fachs verbunden werden. Sie beansprucht, einen Beitrag zur Forschung sowohl über Verbände als auch über Wohlfahrtsstaaten im Vergleich abzugeben und durch die Kombination beider Perspektiven eine Forschungslücke ein Stück weit zu schließen. Die komparative Orientierung gilt dabei im internationalen, im institutionellen und im historischen Sinne sowie last but not least in methodischer Hinsicht. Das führt jedoch dazu, daß Literatur aus unterschiedlichen Disziplinen verarbeitet und zusammengeführt wird, wobei viele Einzelaspekte und Hinweise zur besseren Lesbarkeit in den Anmerkungssystem verbannt worden sind.

Daß die Arbeit relativ zügig durchgeführt werden konnte, verdanke ich der Duldsamkeit meiner Familie sowie der Diskussionsbereitschaft und Unterstützung vieler Kollegen. Wenn manche Ausführungen immer noch eher Fragen aufwerfen als gesicherte Antworten geben, so ist das allein dem Verfasser anzulasten – ebenso alle weiteren Schwächen und Fehler.

Bochum, im Dezember 1995
Josef Schmid

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	6
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen.....	11

Teil I: Diskussion des Forschungsstandes

1	Einführung in das Thema und die Idee der Untersuchung:	
	„Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten“.....	14
1.1	Die praktische Bedeutung des Forschungsgegenstandes	14
	1.1.1 Eine erste Annäherung an das Untersuchungsobjekt .	14
	1.1.2 Zum Begriff und zur Funktion von Wohlfahrtsverbänden.....	15
	1.1.3 Kurzer Abriß der einzelnen Verbände.....	17
1.2	Die politiktheoretische Behandlung: Ein blinder Fleck	22
	1.2.1 Strukturen politologischer Paradigmen	22
	1.2.2 Neuere Entwicklungstendenzen in der Politikwissenschaft.....	25
1.3	Eine historisch-vergleichende Vorgehensweise	28
	1.3.1 Die klassische Frage der Komparatistik.....	28
	1.3.2 Methodisch-konzeptionelle Vorüberlegungen.....	29
1.4	Zum weiteren Vorgehen	35
	1.4.1 Politikwissenschaftliche Orientierungen und Perspektiven	35
	1.4.2 Der Aufbau der Arbeit	37
2	Forschungsansätze zum Thema: Darstellung und Kritik	39
2.1	Wohlfahrtsverbändeforschung in Deutschland	39
	2.1.1 Organisationspezifika von Wohlfahrtsverbänden	39
	2.1.2 Sozialwissenschaftliche Verbandstheorien	42
	2.1.3 Erkenntnisse aus der Sozialpolitikforschung	47
	2.1.4 Ansätze aus weiteren Forschungsrichtungen	50
	2.1.5 Kirchenrechtlicher und -historischer Exkurs	54
	2.1.6 Fazit und Kritik der deutschen Wohlfahrtsverbändeforschung.....	57
2.2	Wohlfahrtsstaaten im internationalen Vergleich	60
	2.2.1 Der State of the Art.....	60
	2.2.2 Industrialismus versus Sozialdemokratie.....	62
	2.2.3 Auswahl von Indikatoren und die Folgen	64

2.2.4	Typen des modernen Wohlfahrtsstaats	67
2.2.5	Diskussion und Bewertung der Wohlfahrtsstaats-Typen	70
2.2.6	Weitere Erklärungsansätze der Wohlfahrtsstaatsforschung	73
2.2.7	Grundsätzliche Kritik an der traditionellen Perspektive	77
2.3	Dritter Sektor und Nonprofit Organisationen im Vergleich	80
2.3.1	Empirisches Phänomen und analytische Konzeption	80
2.3.2	Theoretische Zugriffe aus einzelnen Disziplinen	84
2.3.3	Internationaler Vergleich von Drittem Sektor und Nonprofit Organisationen	89
2.3.4	Fazit und kritische Bewertung der Ansätze zum Dritten Sektor	95
2.4	Fokussierung einer alternativen Forschungsperspektive	100
2.4.1	Integration und Differenzierung von Konzepten	100
2.4.2	Entwicklung diffizilerer Vergleichskonzepte	101
2.4.3	Re-Politisierung der Wohlfahrtsstaatsforschung	103

Teil II: Beschreibungen und Analysen

3	Wohlfahrtskonfigurationen in Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien und Schweden: Phasen und Formen im Überblick	105
3.1	Die generelle Entwicklungsdynamik: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat	105
3.1.1	Institutionalisierung und Differenzierung: Ausgewählte Analyseperspektiven über den Wandel von Grundstrukturen der Sozialpolitik	105
3.1.2	Zur Geschichte der Sozialpolitik in Westeuropa vor dem 2. Weltkrieg	112
3.2	Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten: Sozialpolitische Kontexte und verbandliche Strukturen 1950-1980	121
3.2.1	Eine Fallskizze zu Deutschland: Stabile Kooperation	121
3.2.2	Eine Fallskizze zu den Niederlanden: Versäulung und Verspätung	125
3.2.3	Eine Fallskizze zu Großbritannien: Separierung von staatlicher und privater Wohlfahrt	129

	3.2.4	Eine Fallskizze zu Schweden: Der umfassende Wohlfahrtsstaat	133
3.3		Sozialpolitische Neuorientierungen: Neokonservatismus, Fiskalkrise, Wertewandel und die Zukunft der Verbändewohlfahrt in den 80er Jahren	140
	3.3.1	Politisch-ökonomische Ausgangspunkte und ein erster Überblick	140
	3.3.2	Großbritannien: Sozialstaatsabbau und Förderung eines Wohlfahrtspluralismus	144
	3.3.3	Niederlande: Organisationswandel und Systemkonstanz	148
	3.3.4	Schweden und Deutschland: Stabilität der Extremfälle	151
4		Wohlfahrtsverbände und Brüche des politischen Kontextes in den 90er Jahren: Neue Herausforderungen und alte Strukturen in Deutschland?	157
	4.1	Europäische Union und Binnenmarkt als Handlungsrahmen	158
	4.1.1	Europäisierung der Politik und der Verbändestrukturen: Allgemeine theoretische Vorüberlegungen	158
	4.1.2	Deutsche Wohlfahrtsverbände und Sozialpolitik in Europa	166
	4.1.3	Europäische Verbändestrukturen und verbandsrelevante Politiken	169
	4.1.4	Fazit: Wohlfahrtsverbände und Europäische Union – jenseits von Pluralismus und Korporatismus	173
	4.2	Deutsche Einheit und Institutionentransfer in die neuen Bundesländer	175
	4.2.1	Entwicklungslinien der Wohlfahrtsverbände nach der Vereinigung	175
	4.2.2	Bedeutung und Folgen des staatlich organisierten Institutionentransfers	177
	4.2.3	Konsequenzen der Entwicklungen für die Wohlfahrtsverbändeforschung	180
	4.2.4	Fazit: Die "Entzauberung der Gesellschaft" in Ostdeutschland	184
	4.3	Schlußfolgerungen: Stabilität und Wandel	187
5		Verbändewohlfahrt im Vergleich: Dimensionen, Ebenen und Determinanten nationaler Systeme	189
	5.1	Grundlegende methodische Probleme der Vergleichbarkeit	189

5.2	Fokus „Struktur“: Spitzenverband mit öffentlichem Status.....	195
5.2.1	Deutsche Wohlfahrtsverbände als westeuropäischer Sonderfall	195
5.2.2	Exkurs: Nonprofit Sektor in internationaler Perspektive.....	198
5.3	Fokus „Umfang an sozialen Leistungen“: Systemkapazität und Stellung der Sozialleistungsverbände in der Sozialpolitik	205
5.3.1	Einschätzungen zur Stellung des Gesamtsystems.....	205
5.3.2	Internationale Vergleiche auf Subsystemebene: Politikfelder und Einzelorganisationen	208
5.4	Fokus „Interaktion“: Pluralismus und Korporatismus bei Sozialleistungsverbänden	217
5.4.1	Typisierungen der Beziehungen zwischen Staat und Drittem Sektor.....	217
5.4.2	Integration von Verbänden in die staatliche Sozialpolitik	220
5.4.3	Nationale Varianten des Wohlfahrtskorporatismus	223

Teil III: Theoretische Synthese und Perspektiven

6	Die Persistenz von Wohlfahrtsverbänden in modernen Wohlfahrtsstaaten: eine historisch-vergleichende Erklärung	229
6.1	Sozialstrukturelle Spannungslinien und politische Institutionen: Konzeptionelle Grundlagen und Bezüge des Erklärungsmodells	229
6.2	Soziale Spannungslinien und Organisationsbildung: Staat-Kirche-Konflikt als Makrovariable	235
6.2.1	Stein Rokkans Familie von Modellen als Ausgangspunkt der Analyse der strukturellen Variation westeuropäischer Länder.....	235
6.2.2	Soziopolitische Spannungslinien und die Genese von Parteien	238
6.2.3	Gesellschaftliche Konfliktstrukturen und die Entstehung von Gewerkschaften.....	242
6.3	Soziopolitische Konfliktlinien und Entwicklung der Wohlfahrtsverbände	244
6.3.1	Organisations- und Struktureffekte des Staat-Kirche-Konflikts in Deutschland	244
6.3.2	Die komplementäre Evolution des Wohlfahrtsstaats in Deutschland.....	247

6.3.3	Wohlfahrtsverbandliche Entwicklungsmuster im Vergleich.....	251
6.4	Ansätze zur Erweiterung des Erklärungsmusters	254
6.4.1	Der Einfluß des Stadt-Land-Konflikts und der geringen sozioökonomischen Entwicklung	254
6.4.2	Perspektiven einer Dynamisierung des Ansatzes	257
6.5	Politisch-institutionelle Erklärungsfaktoren: Staatsstrukturen, Sozialpolitik und Wohlfahrtsverbände	262
6.5.1	Der Staat als zentrale Rahmenbedingung für die Genese und Struktur von Verbänden	262
6.5.2	Historisch-typologischer Abriss der Beziehungen zwischen öffentlichen und verbandlichen Aktivitäten in der Sozialpolitik	265
6.5.3	Aktuelle makrostrukturelle Einflüsse des politischen Systems auf die Struktur von Wohlfahrtsverbänden	272
6.5.4	Strukturierung der Wohlfahrtsverbände durch politisch-soziale Institutionen auf der Mikroebene	275
7	Ein christdemokratisches Gesellschafts- und Politikmodell als mittelbare Folge des Staat-Kirche-Konflikts	280
7.1	Die vergessenen sozialen Strukturen Kirche, Konfession und Religion	280
7.2	Wohlfahrtsverbände als Verbändefamilie und typisches Element im nationalen Verbändesystem	285
7.3	Der christdemokratische Typus des Wohlfahrtsstaats	290
7.3.1	Erste empirische und theoretische Hinweise auf ein besonderes Sozialpolitikmodell	290
7.3.2	Das Konzept des „Social Capitalism“ bei Kees van Kersbergen	293
7.3.3	Ein soziopolitisches Strukturmodell des christdemokratischen Wohlfahrtsstaats	295
8	Fazit und Perspektiven: Wohlfahrtsverbände und Wohlfahrtsstaat in einem breiteren gesellschaftstheoretischen Kontext.....	302
8.1	Modernität, Souveränität und Wohlfahrt.....	302
8.2	Institutionenbildung als differentielle Modernisierung	308
8.3	Staat, Gesellschaft und Neuer Institutionalismus	312
	Literatur	321

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Schaubild 1:	Basisinformationen zu den einzelnen Wohlfahrtsverbänden.....	21
Schaubild 2:	Schwerpunkte und Leerstellen der Forschung über Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik.....	23
Schaubild 3:	Schwerpunkte und Leerstellen der Forschung über organisierte Interessen.....	24
Schaubild 4:	Auswahl der Länder und Fälle.....	31
Schaubild 5:	Konkurrierende Theorien des Wohlfahrtsstaats.....	62
Schaubild 6:	Typen und Dimensionen des Wohlfahrtsstaats	68
Schaubild 7:	Merkmale und Typen von Nonprofit Organisationen	82
Schaubild 8:	Soziale Träger und Organisationen im Spannungsfeld von Haushalt, Staat und Markt	88
Schaubild 9:	Das Modell der Wohlfahrts-Anbieter nach Higgins.....	102
Schaubild 10:	Modernisierung und der Wohlfahrtsstaat: Ein analytisches Sektorenmodell	109
Schaubild 11:	Einführung sozialer Sicherungssysteme in vier Ländern...	117
Schaubild 12:	Die Ausdehnung der Sozialversicherungen in Westeuropa im 20. Jahrhundert.....	119
Schaubild 13:	Gesamtstatistik der freien Wohlfahrtspflege 1993	124
Schaubild 14:	Wachstum des Wohlfahrtsstaats im Länder-Vergleich	125
Schaubild 15:	Einrichtungen der „particulier initiatief“ nach Bereichen und Arbeitsformen.....	128
Schaubild 16:	Registrierte Charities nach Feldern.....	133
Schaubild 17:	Einnahmequellen für soziale Dienste, 1976	135
Schaubild 18:	Umgestaltungstendenzen im Dritten Sektor der Wohlfahrtsproduktion in den vier Ländern	143
Schaubild 19:	Große gemeinnützige Einrichtungen in Großbritannien 1988.....	146
Schaubild 20:	Wachstum der Regierungszuschüsse an Voluntary Organizations in Großbritannien 1982-1988.....	146
Schaubild 21:	Beschäftigte in Einrichtungen der Allgemeinen Sozialarbeit in den Niederlanden 1976 – 1985.....	149
Schaubild 22:	Zahlenmäßige Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland 1980-1990	154
Schaubild 23:	Politikfeldspezifische Ausprägungen von Staat-Verbände- Beziehungsmustern auf europäischer Ebene.....	160
Schaubild 24:	Europäisierung und Verbandsfunktionen.....	165
Schaubild 25:	Wohlfahrtsverbände und Europa – Aktivitäten (Stand Ende 1993).....	171

Schaubild 26: Ausgewählte Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege in den neuen Ländern (Stand 1.3.1992)	177
Schaubild 27: Problemkonstellationen von Dienstleistungsverbänden	186
Schaubild 28: Verschiedene Konzepte und Analyseebenen	197
Schaubild 29: Internationale Klassifikation von Nonprofit Organisationen	199
Schaubild 30: Beschäftigung und Ausgaben des Nonprofit Sektors	201
Schaubild 31: Einnahmequellen im Nonprofit Sektor nach Ländern und nach Handlungsfeldern	202
Schaubild 32: Zusammensetzung des Nonprofit Sektors.....	203
Schaubild 33: Der Nonprofit Sektor in Deutschland und Großbritannien	205
Schaubild 34: Stellung von Sozialleistungsverbänden im System sozialer Dienste mehrerer westlicher Länder, um 1980	208
Schaubild 35: Anteil der Betten nach staatlichen und verbandlichen Krankenhausträgern in Deutschland, Niederlande, Großbritannien, Schweden und Dänemark (1975)	211
Schaubild 36: Größe von Rotkreuzverbänden in 10 westlichen Wohl- fahrtsstaaten (Umsatz in Relation zur Sozialleistungsquote).....	213
Schaubild 37: Größe von Caritasverbänden in 9 westlichen Ländern (Umsatz in Relation zum Katholikenanteil, ohne Deutschland)	216
Schaubild 38: Modelle der Beziehungen zwischen Regierung und Drittem Sektor nach Gidron u.a.	218
Schaubild 39: Beziehungen zwischen Staat und freiwilligen sozialen Dienstleistungsorganisationen nach Kuhnle/Selle	219
Schaubild 40: Ausmaß der Integration von Sozialleistungsverbänden in die staatliche Sozialpolitik.....	223
Schaubild 41: Eine analytische Perspektive jenseits von Neokorporatismus bei der Produktion sozialer Dienstleistungen	228
Schaubild 42: Die konstitutiven Elemente des Modells von Rokkan	237
Schaubild 43: Vier soziopolitische Konfliktlinien	239
Schaubild 44: Erklärungsmuster der Variation der Parteiensysteme	241
Schaubild 45: Christliche Parteien in vier Ländern	242
Schaubild 46: Christliche Gewerkschaften in vier Ländern: Deutschland, Niederlande, Großbritannien, Schweden	243
Schaubild 47: Ein geographisch-institutionelles Modell der Organisation von Wohlfahrt für das Nachkriegs-Europa.....	257
Schaubild 48: Demokratisierung und die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates	258

Schaubild 49: Historische Voraussetzungen politischer Organisationsformen	260
Schaubild 50: Regime- und Konfessionsstrukturen als Ausgangsbedingungen für den modernen Wohlfahrtsstaat	267
Schaubild 51: Fürsorge- und Staatstraditionen und das gewandelte Verhältnis von öffentlichen und privaten Trägern in Deutschland und Großbritannien	269
Schaubild 52: Autonomiegrade von Kommunen in Westeuropa	273
Schaubild 53: Politikstile und -netzwerke zwischen Wohlfahrtsverbänden und Staat in verschiedenen Ländern	275
Schaubild 54: Zweidimensionale Topographie des Verbändesystems: Spannungslinien plus Differenzierung nach Handlungsfeldern	286
Schaubild 55: Dimensionale Analyse von Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Ideale Typen und reale Fälle.....	291
Schaubild 56: Soziopolitisches Strukturmodell des christdemokratischen Sozialstaats.....	297
Schaubild 57: Frauenbeschäftigung im öffentlichen Dienst in westlichen Ländern, 1982	298
Schaubild 58: Ambivalenz staatlicher Intervention im christdemokratischen Wohlfahrtsstaat.....	299
Schaubild 59: Normative Grundlagen von Wohlfahrtsstaatsmodellen	300
Schaubild 60: Kompatibilität und Kontingenz von Wohlfahrtsverbänden: Bestimmungsfaktoren und institutionelle Scheidewege	311
Schaubild 61: Stärke des Staates und gesellschaftliche Homogenität	313