

## "Versorgungsbetriebe für soziale Sicherheit und Gleichheit" - Vorstellungen von ostdeutschen Wohlfahrtsverbandsgeschäftsführern über Stellenwert und Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege

Angerhausen, Susanne; Pabst, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angerhausen, S., & Pabst, S. (1997). "Versorgungsbetriebe für soziale Sicherheit und Gleichheit" - Vorstellungen von ostdeutschen Wohlfahrtsverbandsgeschäftsführern über Stellenwert und Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften ; Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Oktober 1996 in Dresden ; Band 2: Sektionen, Arbeitsgruppen, Foren, Fedor-Stepun-Tagung* (S. 837-841). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-137887>

### Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

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

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

### 3. »Versorgungsbetriebe für soziale Sicherheit und Gleichheit« – Vorstellungen von ostdeutschen Wohlfahrtsverbandsgeschäftsführern über Stellenwert und Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege

Susanne Angerhausen und Stefan Pabst

#### I.

Die Transformation in Ostdeutschland geht im Vergleich zu den Ländern in Mittel- und Osteuropa einen Sonderweg: Nach dem »Beitritt« wurden die zentralen Institutionen der alten Bundesrepublik in die neuen Bundesländer übertragen. Ein in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung häufig konstatiertes Problem dieses Weges besteht darin, daß es für die dauerhafte Funktionsfähigkeit von Institutionen nicht ausreicht, Organisationen, Gesetze und formale Regeln zu übertragen. Institutionen müßten auch – so heißt es – auf »passende« *Wissensbestände*, d.h. kollektiv geteilte Deutungen, eingelebte Handlungs-routinen und Wertorientierungen bei den beteiligten Akteuren treffen (vgl. Offe 1991). Die Problemannahme besteht darin, daß die übertragenen Institutionen in der ostdeutschen Bevölkerung auf Wissensbestände treffen, die möglicherweise anders sind als diejenigen, die ihre historische Entstehung sowie ihre Funktionsfähigkeit und Stabilität in den alten Bundesländern gewährleistet haben, und sich die Institutionen daraufhin – vorsichtig formuliert – verändern.

Im folgenden Beitrag werden mögliche Zusammenhänge zwischen der Ausgestaltung einer Institution und den Wissensbeständen ihrer strategischen Akteure am Beispiel der Institutionalisierung der freien Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland aufgezeigt (vgl. Angerhausen et al. 1995 und 1996). In den ostdeutschen Wohlfahrtsverbänden sind die Geschäftsführer *die zentralen* strategischen Akteure, die bei der Gründung und Konsolidierung der Organisationen unter Zeitdruck und Handlungsunsicherheit Entscheidungen treffen müssen. Dabei wissen die aus den neuen Bundesländern stammenden Geschäftsführer nicht wie selbstverständlich, was Wohlfahrtsverbände sind, welche Aufgaben sie wahrnehmen und wie man sie managt. Sie müssen daher viel Neues lernen, aber auch auf eigene Kenntnisse und Erfahrungen aus ganz anderen Handlungszusammenhängen zurückgreifen, um handlungsfähig zu bleiben.

Im folgenden wird zunächst anhand dreier Leitfragen untersucht, welche Vorstellungen die ostdeutschen Geschäftsführer vom Stellenwert und von den Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege haben: 1. *Wer* soll für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen verantwortlich sein? 2. *Welche* Leistungen sollen von den Wohlfahrtsverbänden erbracht werden? 3. *Wie* bzw. *für wen* sollen die Leistungen produziert werden? Die Darstellung beschränkt sich auf die *gemeinsamen* Deutungen der Akteure und vernachlässigt dabei notwendigerweise die empirisch selbstverständlich vorhandenen Differenzen (vgl. dazu ausführlich Angerhausen et al. 1996 sowie Schiebel in diesem Band).

## II.

1) Die Frage, welcher gesellschaftliche Bereich – Staat, Markt oder Verbände – welche Aufgaben übernehmen soll, war in der Sozialpolitik der Bundesrepublik immer schon umstritten und historischen Veränderungen unterworfen. Heute werden soziale Dienstleistungen in den Altbundesländern durch staatliche, gewerbliche und gemeinnützige Träger erbracht, wobei die Wohlfahrtsverbände eine herausragende Position einnehmen: Sie erbringen mehr soziale Leistungen als die anderen Anbieter zusammen und sind maßgeblich an der Entwicklung und Implementation von sozialpolitischen Programmen beteiligt.

Die ostdeutschen Verbandsgeschäftsführer bevorzugen – überraschenderweise – ein Modell der Aufgabenverteilung zwischen Markt, Staat und Verbänden, das *dem Staat* und nicht den Verbänden die entscheidende Position zuschreibt. Der Staat soll die Aufgabe übernehmen, soziale Probleme zu erkennen, sozialpolitische Entscheidungen zu formulieren und durchzusetzen sowie die Produktion sozialer Dienstleistungen zu finanzieren, zu organisieren und zu kontrollieren. Er sollte allerdings selbst möglichst keine sozialen Dienstleistungen *erbringen*.

Den Wohlfahrtsverbänden wird demgegenüber die Rolle eines *Juniorpartners* zugewiesen, der lediglich staatlich definierte und öffentlich finanzierte Aufgaben übernimmt. Die meisten Geschäftsführer sind der Ansicht, daß sich die Wohlfahrtsverbände in sozialpolitischen Fragen zurückhalten sollten. Sie begründen diese Enthaltensamkeit sowohl mit einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber (Partei-)Politik, die sie mit "Kungelei" verbinden, als auch gegenüber einer Interessenvermittlung durch Verbände, da sie diesen nicht zutrauen, ihre eigenen Interessen zurückzustellen und dem Gemeinwohl zu dienen.

Nahezu durchgängig lehnen die Geschäftsführer gewerbliche Anbieter sozialer Dienste und die Anwendung von marktwirtschaftlichen Kriterien im Sozialbereich ab. Der "Sozialmarkt" führe lediglich dazu, daß der Staat seiner Verantwortung und seiner Kontrollfunktion nicht mehr nachkomme und daß eine Finanzierungs- und Leistungssicherheit sowohl für Klienten als auch für die Träger sozialer Dienste nicht mehr gegeben sei.

2) Hinsichtlich der Frage, welche Aufgaben Wohlfahrtsverbände übernehmen sollen, sind in den Altbundesländern neben der Überlegung, was überhaupt finanzierbar ist, vornehmlich verbands- und fachpolitische Erwägungen ausschlaggebend. Dabei wird die Möglichkeit, über die Übernahme öffentlicher Aufgaben frei entscheiden und eigene inhaltliche Schwerpunkte in der sozialen Arbeit setzen zu können, als wesentlicher Ausdruck verbandlicher Autonomie und als Kerngedanke der freien Wohlfahrtspflege angesehen.

Demgegenüber ist für die Mehrheit der ostdeutschen Verbandsgeschäftsführer die hinreichende öffentliche Finanzierung das einzige Kriterium für die Übernahme oder Neugründung einer Einrichtung. Entsprechend verschieben sich auch die Aufgabenfelder der freien Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern: So wiesen im Vergleich mit den Altbundesländern im Jahr 1993 die verhältnismäßig wenig öffentlich geförderten Einrichtungen der Jugendhilfe im Leistungsspektrum der Wohlfahrtsverbände in Ostdeutschland einen geringeren Stellenwert auf (34 % gegenüber 17 % aller Einrichtungen), während die stark

mit öffentlichen Mitteln finanzierte Altenhilfe an Bedeutung gewinnt (16 % gegenüber 27 %).

3) Wohlfahrtsverbände haben weitreichende Handlungsspielräume bezüglich der Entscheidung, in welcher Form bzw. für wen sie Leistungen erbringen wollen, da die Übernahme öffentlicher Aufgaben grundsätzlich freiwillig geschieht. Sie können außerdem relativ frei darüber beschließen, wo sie ihre sozialpolitischen Schwerpunkte setzen sowie welche normative und fachliche Ausrichtung sie ihren sozialen Dienstleistungen geben. Die westdeutschen Verbände nutzen diese Handlungsspielräume insbesondere dazu, ihre Dienstleistungen weltanschaulich geprägt für spezifische Klientelen bereitzustellen.

Im Gegensatz dazu vertritt die Mehrheit der ostdeutschen Verbandsgeschäftsführer die Ansicht, daß die Wohlfahrtsverbände ausschließlich als Träger einer *flächendeckenden und standardisierten Grundversorgung* in Erscheinung treten sollten. Dabei kommen weder von fachlichen Diskussionen geprägte Auffassungen von Qualität zum Ausdruck noch stehen spezifische Klienteninteressen und -probleme im Mittelpunkt. Demgegenüber wird die Zielvorstellung vertreten, daß durch die wohlfahrtsverbandlichen Leistungen möglichst *alle* versorgt werden; nicht das *Versorgungsniveau*, sondern der *Versorgungsgrad* wird damit zum zentralen Qualitätsmerkmal. Somit hat sich ein von der Idee des *Versorgungsbetriebes* geleitetes Leistungsverständnis herausgebildet. Soziale *Sicherheit* wird zum obersten Ziel wohlfahrtsverbandlichen Handelns, nach Möglichkeit sollte absolut niemand durch das soziale Netz fallen können. Dieses Ziel geht mit einem Gleichheitsgrundsatz einher, nach dem die Leistungen für die gesamte Bevölkerung identisch sein sollten. Es wird mehrheitlich nicht davon ausgegangen, daß die Grundbedürfnisse der Klientel unterschiedlich sind, auf die die Verbändewohlfahrt mit verschiedenartigen, weltanschaulich geprägten Dienstleistungen antworten müsse.

### III.

Welche Zusammenhänge könnten nun zwischen diesen Vorstellungen und den eingangs genannten Wissensbeständen der Akteure bestehen? Zum einen lassen sich – und das ist naheliegend – fortwirkende Orientierungen feststellen, die der Wohlfahrtskultur der DDR entstammen (1). Zum anderen lassen sich aber eine Reihe weiterer Faktoren ermitteln, die bestimmte Orientierungen begünstigen, unterstützen oder überhaupt erst entstehen lassen (2).

(1) Zunächst decken sich viele Vorstellungen der ostdeutschen Verbandsgeschäftsführer mit Strukturprinzipien des DDR-Sozialsystems. So erinnert die Zuweisung der Hauptverantwortung an den Staat an das Strukturprinzip, daß soziale Dienstleistungen in der DDR überwiegend durch den Staat organisiert, bereitgestellt und finanziert wurden; die Vorstellung einer passiven, lediglich ausführenden Funktion von intermediären Organisationen entspricht der Funktionsverteilung in der DDR, in der Massenorganisationen vornehmlich staatlich vorgegebene soziale Versorgungsaufgaben erfüllten; und schließlich deckt sich das an Gleichheit und Sicherheit ausgerichtete Aufgabenverständnis mit der Sozialpolitik der DDR, die in der Regel eine Mindestversorgung auf relativ niedrigem Niveau beinhaltete, ein hohes Maß an Egalität anstrebte und die Wahlmöglichkeiten für

Klienten zwischen verschiedenen Anbietern sozialer Leistungen extrem eingeschränkte. Es ist daher möglich, daß sich die Strukturprinzipien des DDR-Sozialsystems auch in den sozialpolitischen Deutungen der befragten Akteure niedergeschlagen haben und sich bis heute auf deren Vorstellungen von freier Wohlfahrtspflege auswirken.

- (2) Die Vorstellungen der Verbandsgeschäftsführer über die freie Wohlfahrtspflege werden durch zusätzliche Faktoren gestützt bzw. erst geprägt, von denen hier nur die drei einflußreichsten genannt werden können: Die besondere Situation der deutschen Vereinigung, die Verhaltensweisen und Erwartungen anderer Akteure sowie die biographische Verarbeitung des gesellschaftlichen Umbruchs.

Die befragten Akteure haben sowohl als Bürger als auch als Verbandsvertreter in der ersten Phase des Institutionentransfers und im weiteren Verlauf der deutschen Vereinigung die Erfahrung gemacht, daß politische Entscheidungen in erster Linie »oben« – bei der Bundesregierung – und darüber hinaus »außen« – in den Altbundesländern – getroffen werden, und eigenes politisches Engagement wirkungslos bleibt. Ihre politische Abstinenz oder gar "Politikverdrossenheit", die ja auch in Westdeutschland viel diskutiert wird, läßt sich (zumindest auch) damit erklären.

Weiterhin werden die Deutungen und Vorstellungen der Verbandsgeschäftsführer durch Vorstellungen und Erwartungen anderer Akteure beeinflusst. Erstens verfügen die Akteure aus Politik und Verwaltung möglicherweise über ähnliche oder gleichgerichtete Deutungen und Erfahrungen und unterstützen bzw. beeinflussen die Aufgabenschwerpunkte der Wohlfahrtsverbände beispielsweise durch ihre Finanzierungspraktiken. So erwarten sie etwa in erster Linie einen »betriebswirtschaftlich sparsamen« Umgang mit öffentlichen Mitteln, so daß freiwillige Aufgaben als purer Luxus erscheinen und »Wirtschaftlichkeit« – und nicht etwa »Fachlichkeit« oder »Wertgebundenheit« – zum zentralen Bewertungskriterium wird. Zweitens provozierten die Erwartungen westdeutscher Partnerverbände bei den ostdeutschen Verbandsvertretern Gegenreaktionen: So führten beispielsweise bei der Caritas auch die Expansionserwartungen des westdeutschen Bundesverbandes dazu, daß die Geschäftsführer in den neuen Bundesländern ihren Aufgabenschwerpunkt in einer Grundversorgung mit sozialen Beratungsdiensten für katholische Gemeindeglieder sehen.

Schließlich haben die Verbandsgeschäftsführer in dem gesellschaftlichen Umbruch zum einen die Erfahrung gemacht, daß die eigenen Leistungen, Lebenserfahrungen und Qualifikationen abgewertet werden sowie Ideen und Anstrengungen zu einer Reform der DDR durch die Ereignisse überrannt wurden. Zum anderen werden sie »berufsbedingt« tagtäglich mit sozialen Problemlagen konfrontiert, die sie bisher nicht kannten und die sie in ihrer Vorstellung vom »Goldenen Westen« nicht mitbedacht hatten. Diese Erfahrungen führen einerseits möglicherweise dazu, daß Teile der DDR-Gesellschaft nachträglich verklärt und aufgewertet werden. Andererseits provozieren diese Erfahrungen möglicherweise auch, daß sich Personen Eigenschaften und Merkmale, die ihnen von außen zugeschrieben werden, »zu eigen machen«, um der Abwertung der Biographien und der Ausgrenzung als Ostdeutsche entgegenzuwirken und damit eine Wir-Identität herzustellen.

Die charakteristischen Merkmale der freien Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland, so läßt sich resümierend festhalten, werden nicht nur durch strukturelle Faktoren, wie etwa Förderprogramme, gesetzliche Regelungen, den Handlungsdruck der Umbruchphase o.ä. geprägt,

sondern auch durch Deutungen, eingelebte Handlungsrouitinen und Wertorientierungen der strategischen Akteure in den Wohlfahrtsverbänden. Diese Wissensbestände tragen maßgeblich dazu bei, daß sich die Wohlfahrtsverbände in den neuen Bundesländern zu »Versorgungsbetrieben für soziale Sicherheit und Gleichheit« entwickelt haben. Da viele der beschriebenen Orientierungen in der Konstitutionsphase äußerst funktional sind und Kompetenzen darstellen könnten, die die Anpassungs- und Überlebensfähigkeit der Organisation erhöhen, werden dauerhaft Weichen gestellt, die die Gestalt der Institution der freien Wohlfahrtspflege in den neuen Bundesländern nicht nur in einer Anfangsphase sondern längerfristig prägen werden.

### Literatur

- Angerhausen, Susanne; Backhaus-Maul, Holger; Offe, Claus; Olk, Thomas; Schiebel, Martina 1995, Transformation intermediärer Organisationen im Sozialbereich der neuen Bundesländer. Bericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft, Bremen; Halle, unv. Ms.
- Angerhausen, Susanne; Backhaus-Maul, Holger; Offe, Claus; Olk, Thomas; Pabst, Stefan; Schiebel, Martina 1996, Transformation intermediärer Organisationen im Sozialbereich der neuen Bundesländer. Das Personal intermediärer Organisationen in den neuen Bundesländern: sozialpolitische Konzepte, berufliche Orientierungen und organisationsbezogene Handlungsdispositionen. Bericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft, Berlin; Bremen; Halle, unv. Ms.
- Offe, Claus 1991, Die deutsche Vereinigung als »natürliches Experiment«. In: Bernd Giesen; Claus Leggewie (Hg.), Experiment Vereinigung. Ein sozialer Großversuch. Berlin: 77-86.

Susanne Angerhausen/Stefan Pabst, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Parkallee 39, D-28209 Bremen

## 4. Zunehmender Entscheidungsdruck, institutionalisierte Handlungsschwächung und Zerfall der hierarchischen Organisationsstruktur. Aspekte des Zusammenbruchs des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes

*Rainer Weinert*

### 1. These

Die These meines Beitrags ist, daß der dramatische Zusammenbruch des FDGB innerhalb weniger Monate ein Binnenproblem der DDR darstellt; ich analysiere diesen Kontext handlungstheoretisch mit einem sich selbstbeschleunigenden Prozeß von zunehmenden Entscheidungsdruck, fortschreitender institutionalisierter Handlungsschwächung und dem Zerfall der hierarchischen Organisationsstruktur. Die Bedingungen dieser Zusammenbruchssyndromatik resultieren einerseits aus dem Scheitern der versuchten Selbsttransformation der Massenorganisation FDGB in eine authentische Arbeitnehmerinteressenvertretung, andererseits dem frühen Legitimationsentzug betrieblicher FDGB-Instanzen, die vielfach die betriebliche Basis des FDGB zerstörte. Aus dieser Entwicklung folgt drittens, daß die Politik der westdeutschen Gewerkschaften für diesen Zusammenbruch marginal ist,