

Von der Partnerschaft zum Netzwerk.
Ansätze zu einer kritischen Gewährleistungsstaatstheorie

Masterthesis
zur Erlangung des akademischen Grades
„Master of Arts“

an der
Zeppelin Universität Friedrichshafen
Department Public Management and Governance

Eingereicht bei

Prof. Dr. Birger P. Priddat
Präsident der Universität Witten/Herdecke

Prof. Martin Beck
Dozent und Unternehmensberater im Non-Profit Bereich

Vorgelegt von

Silvia Naumann
Matrikelnummer 06100670
Zeppelin University
Master Public Management and Governance

14. April 2008

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	III
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	IV
Prolog	V
A Einleitung	1
1. Themenstellung	1
2. Eingrenzung.....	2
B Theoretische Herleitung der Fragestellung	5
3. Gegenwärtige Diskurse	5
3.1 Hybride, Intermediäre und Public Privat Partnerships	6
3.2 Collaborative Public Management, Public Networks, Governance	9
3.3 Das Gewährleistungsstaatsmodell.....	14
4. Reflexion der Diskurse.....	18
5. Konkrete Fragestellung.....	19
C Empirische Untersuchung	21
6. Methodik	21
6.1 Epistemologische Einordnung	21
6.2 Forschungsstrategie	22
6.3 Forschungsdesign.....	24
7. Die Freie Wohlfahrtspflege	27
7.1 Einleitende Bemerkungen zum Dritten Sektor	27
7.2 Die freie Wohlfahrtspflege in Deutschland.....	29
7.3 Altenpflege in Deutschland	31
8. Ergebnisse der Untersuchung	32

D	Theoretische Reflexion	40
9.	Institutionenanalyse	40
9.1	Governance Struktur	40
9.2	Regulierung und Kontrolle	46
10.	Akteursanalyse	51
11.	Netzwerkanalyse	53
E	Fazit	58
12.	Das Modell in der Praxis	58
13.	Zur Gewährleistungsstaatstheorie	60
	Epilog	VI
	Literaturverzeichnis	VII
	Anlagen	XXI
	Ehrenwörtliche Erklärung	XXII

Abkürzungsverzeichnis

Anm. d. Verf.	Anmerkungen des Verfassers
Art.	Artikel
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAGÜS	Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BW	Baden-Württemberg
DV	Deutscher Verein
ff	fortfolgend
GmbH	Gemeinschaft mit beschränkter Haftung
KVJS	Kommunalverband für Jugend und Soziales
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenkassen
NPO	Non-Profit Organisation
PPP	Public Privat Partnership
SGB	Sozialgesetzbuch
Vgl.	Vergleiche

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Mind Map Themenfokussierung	3
Abbildung 2: Koordinationsformen einer öffentlichen Leistungserstellung	7
Abbildung 3: Vertragstypen	8
Abbildung 4: Theoretische Wurzel von Politiknetzwerken.....	11
Abbildung 5: Staatsmodelle	17
Abbildung 6: Forschungsstrategie	24
Abbildung 7: Anzahl und Dauer der Interviews	26
Abbildung 8: Zivilgesellschaft, Sozialkapital, Dritter Sektor	28
Abbildung 9: Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis	31
Abbildung 10: Finanzierungsquellen	33
Abbildung 11: Verantwortungsträger in der Altenpflege.....	34
Abbildung 12: Akteure/Institutionen mit Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung	35
Abbildung 13: Delegationszusammenhänge	40
Abbildung 14: Sozialrechtliches Vierecksverhältnis	44
Abbildung 15: Delegationszusammenhänge zzgl. informeller Überlappungen	54
Abbildung 16: Netzwerk in der Altenpflege/-hilfe	54
Tabelle 1: Netzwerkbeschreibungen und -forderungen	12
Tabelle 2: Gewährleistungsverantwortung	15
Tabelle 3: Pflegeheime und Plätze differenziert nach Trägern	42
Tabelle 4: Steuerungsinstrumente des Staates	46

Prolog

Warum gibt es einen Staat? Was ist meine Rolle in der Gesellschaft? Wie ist der Zusammenhang zwischen Politik, Gesellschaft und Staat? Welche Bedeutung haben aktuelle Wandelprozesse für mich? Viel zu oft verhindert das Tagesgeschäft eine intensivere Auseinandersetzung mit diesen Fragestellungen. Nach meiner knapp zweijährigen Tätigkeit in den operativen Mühlen des Verwaltungsgeschehens eröffnete mir das Studium an der Zeppelin University die Möglichkeit, Dinge zu hinterfragen, die mir vorher nicht fragwürdig erschienen und Materien zu entdecken, deren Existenz ich nicht ahnte. Es zwang mich zur anstrengenden Auseinandersetzung mit mir selbst und führte mir vor Augen, wie groß das Ausmaß der eigenen Blindheit noch sein könnte. Dabei schienen die Ausgangsfragen unbeantwortet, nahezu unbeachtet zu bleiben – abgelenkt durch unzählige andere Fragewelten. Erst im Laufe dieses Schreibprozesses wurde mir klar, dass ich mich am Ende dieser „Tour“ doch wieder mit den ursprünglichen Rätseln auseinandersetze. Die Ablenkungen waren nötig, um meine Fragen mit Distanz und aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten zu können. Denn um mit den Worten von Rancière zu sprechen:

„Jeder gesellschaftlichen Diskussion, in der es tatsächlich etwas zu diskutieren gibt, ist diese Struktur implizit, diese Struktur, wo der Ort, der Gegenstand und die Subjekte selbst strittig sind und zuerst bewiesen werden müssen.“(Rancière 2006: 66)

In der Folge spiegelt dieser Aufsatz ein Stück weit die Komplexität wieder, mit der ich mich auseinandersetzen konnte und musste. Es ist eine interdisziplinäre Arbeit – mit Ansätzen zwischen Politik- und Wirtschaftswissenschaften, Soziologie, Wissenschaftstheorie und Philosophie. Durch die Beschäftigung mit einer empirischen und undisziplinierten Problemstellung konnte ich die gewonnene Vielsichtigkeit nutzen, um dabei nicht nur mehr, sondern auch tiefer zu sehen. Dieser Anspruch, trotz Vielsichtigkeit nicht oberflächlich zu werden, stellt *die* Herausforderung dieser Arbeit dar. Letztlich, und ich hoffe diese Arbeit zeigt Ansätze dazu auf, kann die Formulierung von immer wieder neuen, präziseren und besseren Fragen handlungsfähiger machen.

Schließlich möchte ich mich an dieser Stelle bei allen bedanken, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit in verschiedenster Art und Weise unterstützt haben. Mein spezieller Dank geht an meine Interviewpartner: Durch die offene Gesprächsatmosphäre und das entgegengebrachte Vertrauen erhielt ich zahlreiche interessante Einblicke, welche den Informationsgehalt dieser Arbeit entscheidend prägen.

A Einleitung

1. Themenstellung

Nach dem Konzept des Gewährleistungsstaates stellt der Staat die Erfüllung politisch gewollter öffentlicher Aufgaben sicher. Er gewährleistet, dass diese Aufgaben erledigt werden. Diese Gewährleistung umfasst nicht unbedingt, dass der Staat die Aufgaben selbst erfüllt. (Reichard et al. 2004: 48)

Es sieht so aus, als wäre die Formel vom Gewährleistungsstaat ein Versuch, den Staat als Mediator neu ins Spiel zu bringen. Er soll dann das Gemeinwohl nicht mehr selbst bestimmen, sondern im Gespräch mit den unterschiedlichen Interessengruppen aushandeln. (Adam 2004)

Diese beiden Zitate beschreiben das Spannungsfeld, in welchem sich diese Arbeit bewegt. Im Folgenden wird das Gewährleistungsstaatsmodell empirisch wie auch theoretisch diskutiert. Dabei wird für einen konkreten Bereich der Frage nachgegangen, was dieses Modell in der Praxis, d.h. in der alltäglichen Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, bedeutet. Es gilt zu klären, ob der Staat in der Praxis die Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestimmt und lediglich die Ausführung delegiert; so wie es das Zitat von Reichard nahe legt. Oder ob er als Verhandlungspartner, als „Mediator“ fungiert; wie es Adams in einer Kolumne der Zeitung WELT beschreibt. Darüber hinaus wird erörtert, wie der Staat von den gesellschaftlichen oder privaten Partnern wahrgenommen wird und wie sich die Art und Weise der Zusammenarbeit auf die Qualität der öffentlichen Leistungen auswirkt.

Die in dieser Studie untersuchte Organisation ist einem Träger der freien Wohlfahrt angehörig und im Bereich der Altenpflege/-hilfe tätig. Non-Profit Organisationen; in Deutschland insbesondere die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege, eignen sich besonders zur Untersuchung des Gewährleistungsstaatsmodells, weil das Modell in diesem Bereich umfassend Anwendung findet (Brüggemeier 2007: 80/81). Als Untersuchungsfeld wird die staatliche Aufgabe der „Daseinsvorsorge“ gewählt, welche sich aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 des Deutschen Grundgesetzes herleitet und zu deren Bereich auch die Betreuung und Pflege älterer Menschen zählt.

Diese Arbeit bewegt sich damit an der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft, indem sie der Frage nachgeht, wie die Verantwortungsteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren konkret praktiziert wird. Es wird versucht aufzuzeigen, wie sich die interorganisatorische Governance Struktur, d.h. die organisatorische Einbettung und Verflechtung einer Non-Profit Organisation darstellt. Durch eine gleichermaßen umfassende und eingehende Untersuchung aus dem Blickwinkel der Non-Profit Organisation wird deren strukturelle Einbettung in dieser „Zusammenarbeitsarena“ dokumentiert, wobei unter anderem folgende Aspekte untersucht werden: Welche Aufgabe und Zuständigkeit hat der jeweilige Akteur? Wer

trägt die Verantwortung? Wer ist rechenschaftspflichtig? Wer zahlt? Die empirischen Befunde werden theoretisch analysiert und reflektiert. Schließlich soll verdeutlicht werden, was das Gewährleistungsstaatsmodell praktisch bedeutet und welche Konsequenzen sich aus dessen Anwendung ergeben können.

Die Arbeit verfolgt damit zwei Erkenntnisinteressen: Zum Ersten die empirische Forschungsfrage, wie sich das Gewährleistungsstaatsmodell in der Praxis gestaltet. Zum Zweiten umfasst das theoretische Erkenntnisinteresse den Versuch mit Hilfe der Analyse einer Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft einen Beitrag zur Theorieentwicklung zu leisten.

Dazu leitet Kapitel B, unter Bezugnahme auf aktuelle Diskurse, die Fragestellung und den Rahmen für die folgende Untersuchung her. Auf diese Weise sollen erste Beobachtungspunkte für die empirische Arbeit aufgezeigt werden. Kapitel C beschreibt die methodologische und methodische Herangehensweise der empirischen Untersuchung und präsentiert – nach einer kurzen Einführung in das Forschungsfeld der freien Wohlfahrtspflege – die Ergebnisse der Untersuchung. Kapitel D stellt den Kernteil der Arbeit dar, in welchem die theoretischen Vorüberlegungen und die empirischen Erkenntnisse zusammenfließen und in einen ersten Ansatz zu einer kritischen Gewährleistungsstaatstheorie münden. Kapitel E setzt die gewonnenen Erkenntnisse in den Zusammenhang mit der Forschungsfrage. Der Epilog wird mit einem subjektiven und eher philosophisch geprägten Ausblick die Themenstellung nochmals öffnen und abrunden.

2. Eingrenzung

Die Betrachtung einer Schnittstelle/einer Zusammenarbeit, ist auf vielfältige Weise möglich. Denkbare Untersuchungsfelder sind in Abbildung 1 in Form einer Mind Map dargestellt, wobei die grauen Hinterlegungen die in dieser Arbeit berücksichtigten Themenfelder kennzeichnen.

Fokus I: Diese Untersuchung beschränkt sich auf Grund von Zeit- und Ressourcenrestriktionen auf die Analyse der ersten Phasen des Politikzyklus. Obwohl es für die Forschungsfrage von hoher Relevanz ist, wie Output, Outcome und ggf. Impact zu beurteilen sind, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht darauf eingegangen werden. Die Evaluierung von Politikergebnissen ist methodisch sehr anspruchsvoll, insbesondere in dem hier gewählten, von hoher organisatorischer Kompliziertheit geprägten Untersuchungsfeld. Die in dieser Studie angewandte Methode von vereinzelt Interviews wäre zur Beurteilung von Ergebnissen und Wirkungen in keinem Fall ausreichend gewesen, da alle Stakeholder in die Betrachtung einbezogen werden müssten.

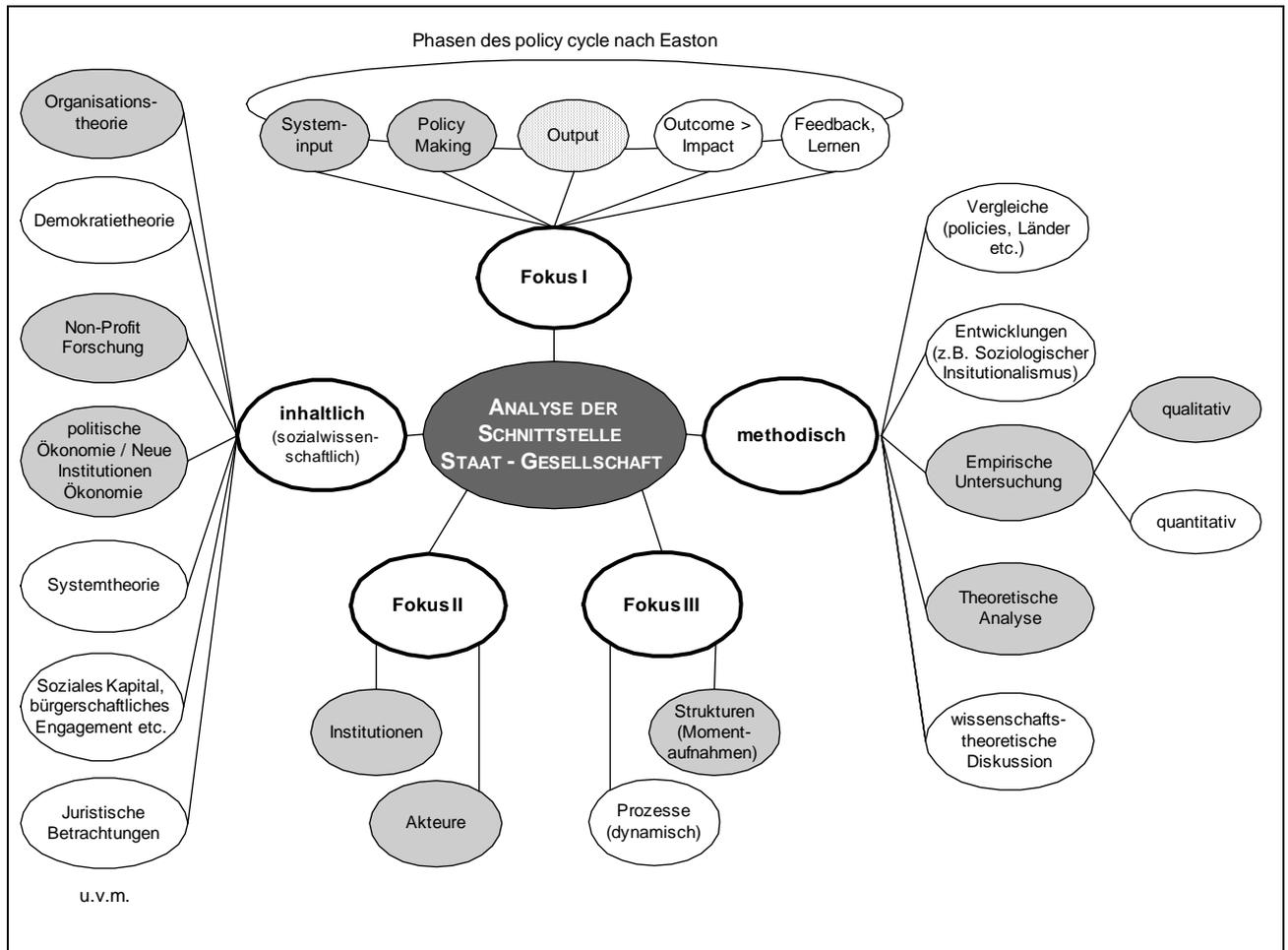


Abbildung 1: Mind Map Themenfokussierung (eigene Darstellung)

Fokus II: Es erfolgt keine einseitige Fokussierung auf Institutionen oder Akteure. Stattdessen werden die Abgrenzungsprobleme dieser beiden Begriffe ernst genommen und es wird davon ausgegangen, dass sowohl institutionelle Settings wie auch das Verhalten von Akteuren handlungsleitend und ergebnisentscheidend sind.

Fokus III: Wiederum aus Zeitgründen kann diese Arbeit nur eine Momentaufnahme abbilden und analysieren, wodurch keine Prozessperspektive erreicht werden kann. Trotz der Annahme, dass bereits die Darstellung der Governance Struktur in einem konkreten Policy Bereich theoretisch interessante Beschreibungen hervorbringt, ist eine prozessuale Untersuchung der Zusammenarbeit gewiss eine Bereicherung und kann demnach Ziel für sich anschließende Forschungsprojekte sein.

Inhaltliche Fokussierung: Obwohl insbesondere systemtheoretische und juristische Potenziale in der Themenstellungen erkannt werden, wird sich aus den Gründen einer gewünschten tiefgehenden Auseinandersetzung und unter Berücksichtigung des Umfangs dieser Arbeit auf organisationstheoretische und institutionsökonomische Theorielagen beschränkt. Des Weiteren zwingt die angestrebte tiefgehende Analyse zur eingehenden Untersuchung eines bestimmten

Politikfeldes, wie beispielsweise der Altenpflege. Ziel ist aber nicht die spezifische Problemanalyse des Politikfeldes, sondern aus den policy- und kontextspezifischen Beschreibungen allgemein gültige Merkmale zu generieren. Dementsprechend spielen die spezifische Entwicklungen und Pfadabhängigkeiten der Sozialversicherungssysteme in dieser Arbeit kaum eine Rolle. Zudem erfolgt lediglich eine grobe Nachzeichnung des deutschen Korporatismus (Vgl. Abschnitt 7).

Die Begründung der gewählten Untersuchungsmethode wird in Abschnitt 6 ausführlich dargestellt.

Trotz des Bewusstseins der stark vereinfachenden und pauschalierenden Wirkung des Sektorenmodells – Markt, Staat und Gesellschaft – wird sich dieser Beschreibung bedient. Mit Hilfe von Unterabschnitt 7.1 wird aufgezeigt, dass es in der gesellschaftlichen Sphäre durchaus spezifische Merkmale und Erwartungen gibt, die eine kommunikative Abgrenzung, ebenso wie im Staats- und Marktsystem, rechtfertigen.

Die verwendete maskuline Sprachform dient der leichteren Lesbarkeit und der Anonymisierung. Dies impliziert keine Benachteiligung der InterviewpartnerInnen, LeserInnen und InteressentInnen.

B Theoretische Herleitung der Fragestellung

Die nachfolgenden drei Abschnitte beschreiben die thematischen Ausgangspunkte der Studie und leiten, unter Bezugnahme auf die aktuelle Literatur, die Forschungsfrage her. Damit erfolgt zunächst eine Öffnung und Erweiterung der Themenstellung, welche am Ende des Abschnitts wieder enggeführt wird und in der Herleitung der konkreten Forschungsfrage mündet.

3. Gegenwärtige Diskurse

Der öffentliche Sektor wird gegenwärtig stärker hinsichtlich seiner Grenzen und Schnittstellen wahrgenommen.

The changing tools, processes and problems of government have increased the interaction among the widely parts of the system. In multiplying the participants – public, private, and nonprofit – the interactions have increased the importance of, and tension at, the boundaries between them. [...] ; the complexities of modern problems and their solutions demand intense organizational interdependence. (Kettl 1994: 193).

Kettl führt weiter aus, dass Grenzmanagement wichtiger ist als „reinventing“ oder „deregulation“. Nicht ohne Grund wird von der Verwaltung als Schnittstellenmanagement gesprochen (Maravic, Priddat 2008).

Die Vorstellung, das politisch-administrative System sei ein überwiegend geschlossenes Gebilde, war allerdings schon immer eine starke Vereinfachung der Lebenswirklichkeit. Sowohl in der Phase der Themenbestimmung (Medien, Lobbygruppen), der Politikformulierung (Lobbyismus, Gutachten) und auch der Politikumsetzung finden „grenzüberschreitende“ Prozesse statt. Bode weist also zu Recht daraufhin, „dass „public privat partnerships“ für das Steuerungssystem westlicher Wohlfahrtsstaaten von jeher konstitutiv und für sich genommen keine Neuigkeit sind.“ (Bode 2005: 222, siehe auch Budäus 2007, Schuppert bereits 1981) Die Vielzahl der mittlerweile nicht mehr überblicksartig darstellbaren Literatur über Public Privat Partnerships¹, hybride und intermediäre Organisationsformen², Governance³ und Schnittstellenmanagement belegt damit

- entweder lediglich eine gesteigerte Wahrnehmung der Schnittstellen,
- tatsächlich eine neue Intensität und Quantität der Grenzüberschreitung

¹ So z.B. ab Januar 2007 Sonderbeilage „PPP Kompakt“ im Behördenspiegel, Gründung eines Bundesverbandes PPP in 2003, Einrichtung einer Task Force PPP im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen u.v.m., für einen Überblick zu PPP siehe Budäus et al. 1997

² Jansen/Priddat 2007, Evers 2002

³ Schuppert 2005; Vereinte Nationen 2005; Priddat 2006, Priddat 2005; Benz 2004, Jann 2005; Schridde 2003, ohne Berücksichtigung der Global Governance und Corporate Governance Diskurse

- oder es handelt sich um den aktuellen Trend, der sich durch wiederholtes Zitieren selbst verstärkt oder gar bestätigt.

Welche dieser drei Möglichkeiten als richtig angesehen werden kann, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Stattdessen soll ein kurzer Literatureinblick zeigen, warum diese Themenstellung stärker wahrgenommen wird, was die Vor- und Nachteile grenzüberschreitender Zusammenarbeit sind und wie die Grenzüberschreitungen in der Literatur beschrieben und bewertet werden. Auf diese Weise soll die Forschungsfrage hergeleitet und kontextualisiert werden, sowie erste Beobachtungspunkte für die empirische Arbeit aufzeigen. Es wird im Folgenden auf fünf Diskurse verwiesen, welche ebenso wie die empirische Untersuchung eine Schnittstelle zwischen staatlichen und privaten/gesellschaftlichen Organisationen thematisieren.

3.1 Hybride, Intermediäre und Public Privat Partnerships

Die Konzepte des New Public Managements (siehe u.a. Ritz 2000, Grüning 2000; Vogel 2006, Schedler 2003) und die des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland forcieren u.a. eine Dezentralisierung von Aufgaben und Verantwortungen:

Konsens besteht darin, dass die Grundvoraussetzung für eine systematische Steuerung der Ressourcen die Schaffung organisatorisch abgrenzbarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren ist. Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien kommen daher besondere Bedeutung zu. Ergebnisorientierte Verfahren (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, outputorientiertes Rechnungswesen, Wirkungsanalysen) sind erst dann sinnvoll anwendbar, wenn Organisationseinheiten institutionalisiert sind, denen Kosten und Leistungen zugeordnet werden können. (Bogumil 1998: 4)

Die verschiedenen Dezentralisierungserscheinungen – sei es durch Dekonzentration, Delegation, Devolution oder verschiedene Formen der Privatisierung (Vgl. Naumann 2008) führten zu einer bewussten Implementierung von Prinzipal-Agenten Konstruktionen, welche für sich genommen bereits einem Schnittstellenmanagement zwischen Organisationen bedürfen.

Bei Dezentralisierungs- und damit einhergehenden Fragmentierungs- und Spezialisierungstendenzen sind zwei unterscheidbare Grenzüberschreitungen denkbar: Zum Einen kann die Grenzüberschreitung in der *Zusammenarbeit von Organisationen aus verschiedenen Sektoren* stattfinden (z.B. Public Privat Partnerships). Zum Anderen kann sie *innerhalb einer Organisation* erfolgen (Hybride).

Institutionenökonomisch betrachtet, äußert sich der Nutzen von *Zusammenarbeit* – und demnach einer geminderten horizontalen (Fertigungsbreite) und/oder vertikalen (Fertigungstiefe) Selbstherstellung – vor allem durch Spezialisierungsvorteile und geringere Investitionsrisiken. Nachteilig sind entstehende Transaktionskosten und Informationsasymmetrien (siehe Prinzipal-Agenten Theorie Jensen/Meckling 1976, Fama 1980). Nach der Transaktions-

kostentheorie (Coase 1937, Williamson 1975) sollte die Balance zwischen den Transaktionskosten und dem Merkmalsbündel „Spezifität, strategische Bedeutung, Unsicherheit und Komplexität“ die Wahl der Koordinationsform bestimmen. Durch die Zerlegung der Wertschöpfungskette in einzelne Phasen ergibt sich eine Reihe möglicher Koordinationsformen:

Koordinationsform \ Aktivität	Planung	Bau	Betrieb	Finanzierung	Kontrolle
Typische öffentliche Organisationsform (z.B. Regelbetriebe)					
Private Finanzierung					
Kooperationsmodell					
Betreibermodell					

privat

staatlich

staatlich-privat („hybrid“)

Abbildung 2: Koordinationsformen einer öffentlichen Leistungserstellung im Vergleich (Kraus 1997: 161)

Derartige Koordinationsformen zeichnen sich durch Transaktionen aus, die zwischen einer fallweisen Abwicklung auf Spot-Märkten (klassische Verträge) und längerfristigen Kooperationsbeziehungen innerhalb eines Unternehmens (relationale Verträge) liegen. Dementsprechend bedarf die sektorübergreifende Aufgabenerfüllung von Organisationen besonderer Vertragstypen (siehe Abb. 3), was wiederum eine nicht unwesentliche Herausforderung für das Verwaltungsrecht darstellt (Schuppert 1997, auch Franzius 2007).

Auch Jansen und Priddat konstatieren, dass „sich eine neue Kooperation zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Staat entwickelt, die hybride Öffentliche Güter generieren, deren Nutzung noch nach Kriterien des Nicht-Ausschlusses von Konsum bemessen sein mögen, deren Profitabilität aber zugleich gesichert sein muss, so dass wir es mit einer Zwischenlösung zu tun haben: zwischen Markt und Staat, mit Preisen, die nicht mehr allein politisch festgelegt werden können.“ (2007: 25). Dabei kennzeichnen Jansen/Priddat hybride Güter vor allem durch die Verschiebung von Gebühren auf Preise und damit von redistributiven zu äquivalenzorientierten Funktionen.

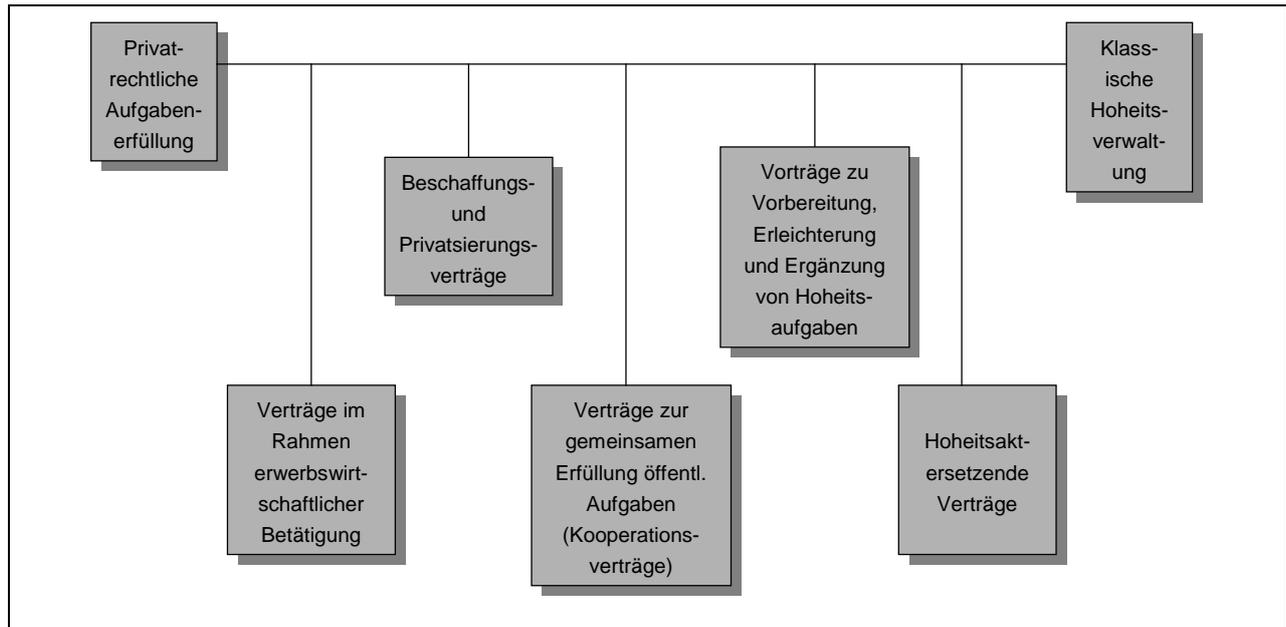


Abbildung 3: Vertragstypen im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung (nach Schuppert 1997: 120)

Die *Grenzüberschreitung innerhalb einer Organisation* beschreibt Evers durch die Überlagerung der moralischen Ökonomie der Solidarität und der wechselseitigen Unterstützung, mit der staatlichen Ökonomie der Redistribution und der Ökonomie des Warenaustausches an Märkten (Evers et al. 2002: 21) und definiert hybride Organisationen wie folgt:

Auf derartige [Anm. d. Verf.: staatliche, marktliche und gesellschaftliche] Verschränkungsmöglichkeiten, die nicht nur die von außen einwirkenden Kräfte im Spannungsfeld von Markt, Staat und Gesellschaft/Gemeinschaft, sondern die *internen Organisationsstrukturen selbst betreffen*, zielt das Konzept von Organisationen als „mixes in the welfare mix“ (Evers 1995a: 170), geprägt durch ein mehr oder minder großes Maß an [...] „*Hybridisierung*“. (Evers et al. 2002: 22, Hervorhebungen im Original)

Typische Beispiele für hybride Organisationen sind u.a. Anstalten des öffentlichen Rechts, Wohlfahrtsverbände, Eigenbetriebe und gemeinnützige GmbH's. Allerdings ist Schuppert zuzustimmen, dass die Beschreibung einer Organisation als staatlich, fast staatlich, quasi staatlich etc. nicht allein von der Organisationsform, sondern von einer tiefergehenden Einzelfallprüfung abhängig ist.⁴

⁴ Nach Schuppert (1981: 188) soll folgender Kriterienkatalog bei der Zuordnung eines Organisationstypus helfen:

1. Art der Aufgabe (Gefahrenabwehr, Kulturpflege)
2. Rechtsform der Organisation (Achtung, oft nicht hilfreich)
3. Organisatorisches Umfeld
4. finanzielle Abhängigkeit von Staat

Ohne auf weitere Szenarien einzugehen, wird zunächst festgehalten, dass

- in der erwähnten Literatur das Sektoren-Modell (Markt, Staat, Gesellschaft) weitgehend Anwendung erfahren hat,
- die Anerkennung kollektiver Akteure (z.B. Unternehmen, Organisationen) vorausgesetzt wird,
- die Entgrenzung bzw. Schnittstelle sich entweder in neuen Kooperationsformen sektorverschiedener Organisationen wiederfindet (Public Privat Partnerships),
- oder sich innerhalb einer Organisation vollzieht (hybride Organisationen),
- womit es auch zu einer doppelte Entgrenzung kommen kann: Zum Beispiel wenn private, öffentlich und hybride (Entgrenzung 1) Organisationen gemeinsam im Rahmen einer PPP (Entgrenzung 2) zusammenarbeiten.

3.2 Collaborative Public Management, Public Networks, Governance

Eine Referenz auf den Diskurs des „Collaborative Public Management“ (CPM) verdeutlicht zunächst, dass es sich bei den Grenzüberschreitungen und Grenzauflösungen des öffentlichen Sektors keineswegs um ein/e deutsche/s oder europäische/s Wahrnehmung/Phänomen handelt (siehe auch Pollitt/Bouckaert 2004, Pollitt/Talbot 2004; Dunleavy et al. 2006). Bingham (2006) beschreibt den Fokus von CPM wie folgt: „Collaborative public management literature looks at substance of what public agencies and managers do in networks of actors. The Collaborative governance literature looks at democracy and public’s role in shared decisions, both process and substance.“ Eine große Herausforderungen sieht sie, wie auch Schuppert und Franzius, in der Ausgestaltung eines “public law framed in terms of individual agency action and process”.⁵

Der CPM-Diskurs stützt sich auf den Netzwerkbegriff, welcher in der Politik- und Verwaltungswissenschaft wiederum meist mit dem „Governance“ Begriff in Beziehung gesetzt wird und mittlerweile in keinem politikwissenschaftlichen Aufsatz über modernes Regieren fehlt (Jann 2005: 21). Eine Definition des Netzwerkbegriffes ist indes kaum möglich, da sich unterschiedliche Disziplinen auf Basis unterschiedlicher Ansätze damit auseinandersetzen. Daher scheinen die nachfolgend beschriebenen *Prinzipien* eher geeignet, Netzwerke zu charakterisieren und eventuell auch zu beobachten:

Ein Netzwerk ist eine Koordinationsform, die sich von Markt und Hierarchie in mehreren Hinsichten unterscheidet und eigenständige Merkmale aufweist. Damit sind Netzwerke eben nicht

5. personelle Verflechtung mit staatlichen Organisationen

6. Gesamtwürdigung, Quelle der Kraft

⁵ Unterlagen der Collaborative Public Management Conference Konferenz 2006: Präsentation Bingham

nur „zwischen diesen beiden Extrempunkten liegende Interaktionszusammenhänge“ (im Gegensatz dazu Schneider/Janning 2006: 161). Netzwerke bestehen aus Knoten und starken und/oder schwachen Verbindungen zwischen den Knoten, sie können sich um ein Thema herum temporär bilden oder langfristig bestehen. Sie sind *eingebettet* in einen bestimmten Kontext, eine bestimmte Umwelt (Granovetter 1985) und zeichnen sich durch *heterarchische* Strukturen, d.h. wechselnde Hierarchien, und *Reziprozität* (Powell 1996) aus. Reziprozität beschreibt die Kalkulation der Wahrscheinlichkeit einer unbestimmten Gegenleistung von einem unbestimmten Gegenüber zu einer unbestimmten Zeit. Alles was bestimmt ist, ist die hohe Wahrscheinlichkeit irgendeiner qualitativ hochwertigen Gegenleistung. Reziprozität bedingt, dass Netzwerke auf einem zweifachen *Kredit* basieren: Ein Überangebot an Wissen/Ressourcen, mit dem Akteure in das Netzwerk hineingehen, und einem Vertrauenskredit. Die Netzwerke bergen ein höheres Informationspotenzial, da über schwache Verbindungen („weak ties“ siehe Granovetter 1985) Informationslücken („structural holes“ siehe Burt 1995) geschlossen werden können. Der Mehrwert dieser *losen Kopplungen* liegt genau darin, dass sich ungleichartige Adressen und damit nicht redundante Informationen koppeln können (Granovetter 1973). Dies führt schließlich zu der Möglichkeit, dass sinnfremde Adressen über Netzwerke zueinander einen Zugang finden. Das in Netzwerken zur Verfügung stehende höhere Informationspotenzial führt zu inhaltlichen Redundanzen und Redundanzen in der Anweisungsmöglichkeit. Die bestehenden wechselseitigen Wissensabhängigkeiten führen zu wechselnden Hierarchien (McCulloch 1989). In der Zuspitzung dieser Aussagen kann formuliert werden, dass es in Netzwerken (theoretisch!) kein dauerhaftes hierarchisches Zentrum und damit keine langfristig gesicherten Machtpositionen gibt. Insgesamt erzeugen Netzwerke Kontingenzen, mehr Auswahlmöglichkeiten und über Akkumulation von Werten (rekursive Prozesse führen zu Eigenwerten, Förster/Schmidt 1993) Entscheidungsprämissen. Tacke liefert auf Basis ihrer Netzwerkbeschreibung über Adressabilität (in Rückgriff auf Peter Fuchs 1997) folgende Erklärung für das gestiegene Informationspotenzial in Netzwerken:

Diese [Anm. d. Verf.: Optionensteigerungen] entstehen im Fall von Netzwerken nicht durch Systemdifferenzierung, sondern auf ihrer Grundlage. Der Steigerungseffekt beruht auf der Nutzung der Polykontextualität von Adressen und besteht in der reflexiven Verknüpfung der heterogenen Möglichkeiten, die diese in der Kommunikation repräsentieren. (Tacke 2000: 317)

Netzwerke haben meist keine klaren Grenzen, womit sie *schwer beobachtbar* sind und dementsprechend auch von Beobachtern konstruiert werden können. Sie regulieren sich selbst über Inklusion- und Exklusionsandrohungen. Netzwerke setzen Desintegration und Spezialisierung voraus⁶. Über die damit entstehende Abhängigkeit (von Wissen oder Ressourcen)

⁶ „Netzwerke sind Parasiten, die sich an funktionaler Differenzierung anlagern.“ (Tacke 2000: 299)

erzeugen sie eine virtuelle Integration. Die *wechselseitige Unsicherheit/Abhängigkeit* und damit Verwundbarkeit ist möglicherweise die Legitimation von Vertrauen in Netzwerken.

Durch diese Prinzipien ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass Akteure in Netzwerken strategisch, also langfristiger kalkulieren. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit von Kaldor-Kooperationen (Definition siehe Willke 1997: 113) und damit den Optionenraum für Kooperationen insgesamt. So wurde spieltheoretisch nachgewiesen, dass Interaktionen mit positivem Start (Vertrauenskredit, Kooperationsbereitschaft) unter bestimmten Rahmenbedingungen wie z.B. langfristigen Spielen („Schatten der Zukunft“) die robustesten und erfolgreichsten Kooperationsstrategien sind (Vgl. Axelrod 2000). Ebenso wie Organisationen/Hierarchien variieren, existieren Netzwerke in unterschiedlichen Ausprägungen: Größe, Zentralität, Dichte, Erreichbarkeit, Gruppierung, Stabilität, Sichtbarkeit und Symmetrie sind u.a. Merkmale zur Beschreibung von Strukturen und Beziehungen in Netzwerken (siehe ausführlicher Littmann/Jansen 2000: 131). Mit dem Netzwerkbegriff kann eine Bandbreite an Strukturen beschrieben werden⁷.

Die Entstehung des (politikwissenschaftlichen) Netzwerkansatzes wird durch eine Verschiebung der Beobachtungspunkte in Bezug auf policy making hin zu einer „Kontextualisierung“ erklärt, was möglicherweise die wissenschaftliche Antwort auf ein empirisch beobachtbares Versagen von hierarchischen Kontroll- und Steuerungsansätzen in Politik und Verwaltung ist (Kickert et al. 1999: 167).

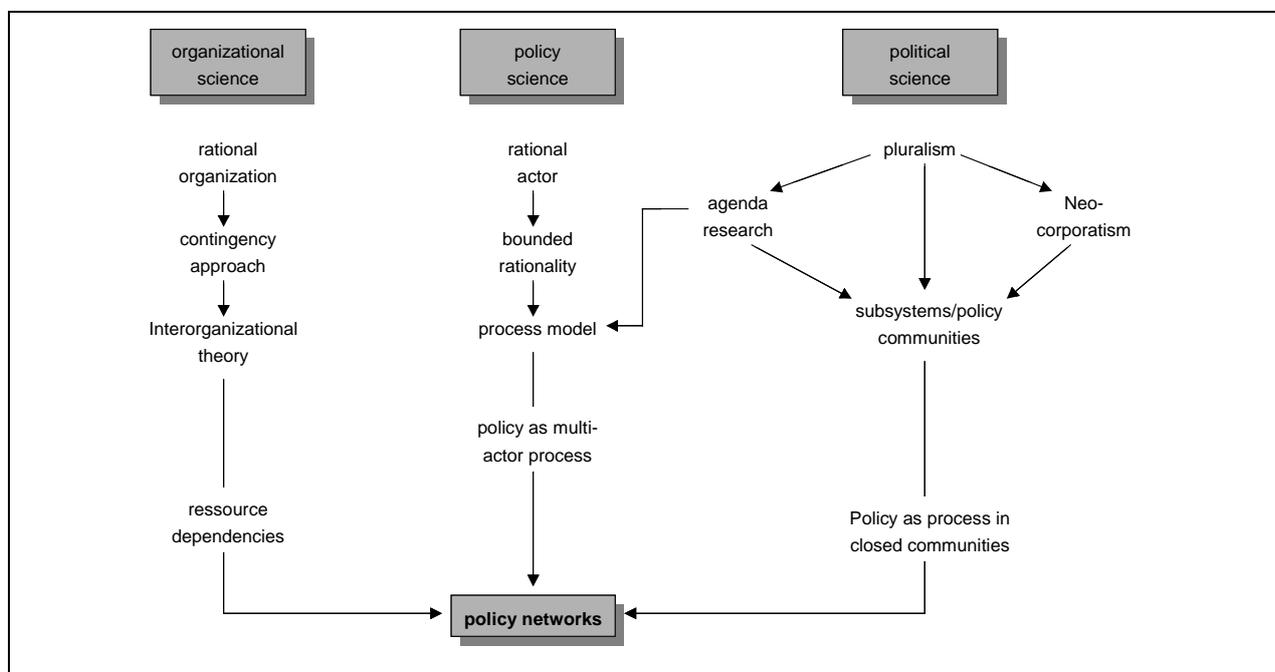


Abbildung 4: Theoretische Wurzel von Politiknetzwerken (nach Kickert et al. 1999: 29)

⁷ Die Engführung auf „Personennetzwerke“ oder „Organisationsnetzwerke“ (Vgl. Teubner 1992) etc. wird hier nicht als zielführend angesehen.

Wie Abbildung 4 verdeutlicht, hat sich die (politikwissenschaftliche) Netzwerktheorie nach Kickert et al. durch die Weiterentwicklung und Verschmelzung bestehender Theorielagen herausgeprägt. Im Ergebnis dieser theoretischen Merger bezeichnet Klijn Politiknetzwerke als „more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes.“ (1999: 30).

Auffallend ist, dass die theoretischen Beschreibungen von Netzwerken allgemein und Politik-Netzwerken konkret⁸ manchmal widersprüchlich zu den normativen Forderungen sind. Nachstehende Tabelle gibt dafür zwei Beispiele:

Theoretische Beschreibung	Normative Forderung
In Netzwerken interagieren mehrere Akteure mit unterschiedlichen Zielen (Kickert et al. 1999: 31)	“Thus, organization- and network-level effectiveness criteria can be mostly satisfied by focusing on community-level goals” (Provan/Milward 2001: 423)
Netzwerke sind schwer beobachtbar (Janzen/Littmann 2006) und damit nicht ohne Weiteres steuerbar.	„Kooperation in Netzwerken bedeutet auch, Netzwerke zu organisieren, d.h. ihnen Struktur und Regeln zu geben.“ (KGSt 2005: 17); „... network management should take shape in such a way that (parliamentary) control remains possible.“ (Kickert et al. 1999: 163); Netzwerken sollten „Wirkungen vorgegeben“ werden (Schedler 2000: 984)

Tabelle 1: Netzwerkbeschreibungen und -forderungen

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Veränderungsprozesse wie z.B. Globalisierung fällt die Gesamtbewertung von Netzwerken in Politik und Verwaltung meist positiv aus bzw. wird als notwendig angesehen⁹ (diese Einschätzung teilt Berry et al. 2004: 550). Als kritisch werden – meistens nur als abschließende Randbemerkung – vor allem die Berücksichtigung von Minderheiten, die Gleichbehandlung in relativ geschlossenen und elitären Netzwerken, Verantwortungszuschreibungen und Rechenschaftspflichten sowie die vielen und t.w. widersprüchlichen Ziele in Netzwerken (Kickert et al. 1999: 154ff) wahrgenommen.

Interessant ist, dass das „Label“ Netzwerk offenbar hilft die Realität besser zu fassen, weil es für den Moment Komplexität reduziert, aber gleichzeitig weitere Grenzüberschreitung provoziert: Schuppert (2006: 231ff) zitiert Möllers „that the network category more or less abolishes four traditional distinctions, namely:

⁸ Berry et al. (2004) unterteilen public networks in *social networks analysis*, *policy networks* und *public administration networks*.

⁹ z.B. Reinicke et al. 2000, Brenner et al. 2004, Held 2004; Finke 2005

- the distinction between cooperation and hierarchy;
- the distinction between sovereign governmental action and private action;
- the distinction between formal and informal steering;
- the distinction between steering and evolution.”

Hinsichtlich des Umganges mit Komplexität ist die Beschreibung Netzwerk trügerisch, weil sie entgegen der Idee ihrer Anwendung einen komplexitätsverstärkenden Effekt hat.¹⁰

Schließlich werden die bisher genannten und als neu empfundenen organisatorischen Arrangements unter dem Sammelbegriff Governance zusammengefasst. Jann (2005) beruft sich auf den Social Science Index und bestätigt, dass die Begriffe Governance, Network und Civil Society hoch signifikante Korrelationen aufweisen. Er versucht den Governance-Begriff wieder trennschärfer zu fassen und unterscheidet zwischen „public governance“ als institutionelle Steuerung von formalen Strukturen und „Public Governance“ als normative Reformstrategie, welche stärker inhaltlich geprägt ist, z.B. durch die Forderungen der Einbindung gesellschaftlicher Akteure.

Ähnlich wie der Netzwerkbegriff wird auch der Governance-Begriff disziplinenübergreifend verwendet. In der Managementtheorie wird er im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten von Unternehmensverfassungen verwendet (Picot et al. 2005: 246-266; 273-279). Williamson setzt sich mit dem Begriff institutionenökonomisch auseinander und konstatiert, dass „the economics of governance treats simple market exchange as a special case and features *ongoing* transactions for which adaptations (of both spontaneous and intentional kinds) are needed.“ (2005: 15, Hervorhebung im Original) Auch im Non-Profit Bereich wird von einer Non-Profit Governance gesprochen, welche sich durch eine hybride Steuerung, weil wert- und kontraktororientiert, auszeichnet (Schuhen 2005).

Letztlich versucht der Governance-Diskurs in den vielfältigen Akteurs- und Institutionskonstellationen die Frage zu klären „who governs?“, d.h. wie die Koordination der Machtverteilung in weniger stabilen und weniger hierarchischen Gefügen erfolgt. Das Augenmerk liegt dabei verstärkt auf informellen Regelungen und indirekter Führung (siehe Priddat „Governance als Kommunikation“ 2005: 63ff) sowie deren Bedeutung für die formellen Prozesse und Strukturen. Laut Korte sind Netzwerkanalysen hilfreich „bei allen Fragen des „governance“ (2004: 34). Diesen Begriff selbst definiert er in seinem politikwissenschaftlichen Lehrbuch wie folgt:

Es [Anm. d. Verf.: Governance] geht dabei im Kern um ein koordiniertes Management verschiedener Akteursgruppen im Mehrebenen Netzwerken: die politischen Entscheidungsprozesse sind mehrfach verschachtelt und verflochten. [...] Statt Hierarchie (Amtsvorgesetzter, Vorsitzen-

¹⁰ In systemtheoretischer Sprache könnte man formulieren, dass Netzwerke helfen, die Außenseite Ihres Systems stärker wahrzunehmen, damit irritationsaffiner werden und in der Folge ihre systemeigene Komplexität erhöhen müssen, um den erhöhten Umweltinput zu verarbeiten.

der etc.) muss die politische Führung zunehmend auf Verhandlung und Moderation setzen, um politische Steuerung zu ermöglichen und zu betreiben. (Korte 2004: 72)

Als Fazit dieses Unterabschnittes wird konstatiert:

- Grenzen thematisierende, netzwerkartige Beschreibungen finden disziplinenübergreifend und auch außerhalb Deutschlands und der europäischen Union vermehrt Anwendung. In der Literatur gibt es zwischen Netzwerken und Governance eine Korrelation.
- Die diskutierten Begriffe Netzwerk und Governance werden im Detail unterschiedlich definiert und verwendet.
- Netzwerkartige Beschreibungen scheinen die Antwort auf eine komplexer werdende Umwelt zu sein, welche dadurch besser beschreibbar wird. Gleichzeitig erhöhen Netzwerke die Komplexität, indem sie grenzüberschreitend wirken.

3.3 Das Gewährleistungsstaatsmodell

Sofern man der Bundesrepublik Deutschland überhaupt ein Staatsbild zuschreiben kann und will, so ist es gegenwärtig wohl am ehesten das Gewährleistungsstaatsmodell, welches oftmals explizit im Zusammenhang mit den in den Unterabschnitten 3.1 und 3.2 genannten Beschreibungen genannt wird.¹¹

Im Zuge der New Public Management Strömung etablierte und stabilisierte sich in der deutschen Verwaltungswissenschaft (Vgl. u.a. Schuppert et al. 2005, Reichard et al. 2004, Brüggemeier 2007) und der Politik (CDU 2005; SPD 2007: u.a. 560) das Staatsbild des Gewährleistungsstaates. Gretschmann beschreibt die durch dieses Modell beabsichtigten Funktionsverschiebungen wie folgt:

1. Entlastung staatlicher Akteure und Institutionen von einem Teil öffentlicher Aufgabenerfüllung durch Übertragung an „Erfüllungsagenten“
2. Fiskalisch billigere Leistungserstellung
3. Partizipation, Führungsvorteile und Präferenzadäquanz der Aufgabenerledigung (Bürgernähe)
4. Nutzung und damit Verbreiterung von Marktmechanismen
5. Effizienz- und Effektivitätssteigerung
6. Durchbrechen des Wagnerschen Gesetzes von den langfristig wachsenden Staatsaufgaben und -ausgaben und
7. Kontrollierte Liberalisierung. (Gretschmann 2005: 194)

¹¹ siehe zum Beispiel Schuppert 2006: 236; Brüggemeier 2007; Reichard 2003: 10; Schmid 2004

Der Kern des Modells ist die Verantwortungsteilung, wonach die Produktion öffentlicher Güter privat geschehen kann, ihre Auswahl und Gewährleistung obliegt weiterhin dem Staat. Tabelle 2 verdeutlicht die Relation zwischen den Aufgabentypen und den Verantwortungskategorien, auf denen das Gewährleistungsstaatsmodell basiert.

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugs- verantwortung	Finanzierungs- verantwortung
Staatliche Kernaufgabe	Verantwortung beim Staat		
Staatliche Gewährleistungs- aufgabe	Verantwortung beim Staat	Verantwortung bei Staat oder bei Privaten	
Private Kernaufgabe	Verantwortung bei Privaten		

Tabelle 2: Gewährleistungsverantwortung (nach Reichard et al. 2004: 49)

Franzius definiert die Gewährleistungsverantwortung als „eine Bereitstellungsverantwortung für die Statuierung von Regeln, für die jedoch der Staat kein Monopol beanspruchen kann. [...] Die Rechtserzeugung ist horizontal pluralisiert und wird zunehmend vertikal entstaatlicht, mag dies auch von staatlicher Seite akzeptiert sein. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber seiner Rechtsetzungsverantwortung nicht allein durch materielle Programmierung nachkommt. Der Gewährleistungsstaat akzentuiert das Verfahrensrecht als Richtigkeitsgaranten der Entscheidung und rückt das Verwaltungsorganisationsrecht als Governance-Ressource in den Vordergrund.“ (Franzius 2007: 7)

Im Bereich der in Tabelle 2 genannten staatlichen Gewährleistungsaufgaben erklärt das Modell eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat und den Privaten für wünschenswert, um das Ziel der effizienten Aufgabenerledigung durch im Wettbewerb stehende oder freiwillig engagierte Akteure mit dem Sozialstaatsziel in Einklang zu bringen. Eine Vielzahl von Public Privat Partnerships, Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen, Outsourcing, formellen Privatisierungen und Dezentralisierungsbestrebungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung sind zugleich Ursache und Folge dieser Bewegung.

Wobei unterschiedliche Ausprägungen des Modells zu verzeichnen sind: Schedler (2000a) sieht den „Gewährleistungsstaat als eine Konzeption für den Staat im New Public Management“. In dieser Variante entscheiden die politischen Instanzen über die Ziele und Aufgabebreite des Staates in den üblichen demokratisch legitimierten Verfahren, womit „auch die Allokation der Mittel auf die verschiedenen Aufgaben“ (2000a: 8) verbunden ist. Schuppert (2005)

dagegen referiert Häberle und beschreibt eine Gemeinwohlerbringung „ex processu“: „Das Gemeinwohl wird nicht mehr staatlicherseits a priori definiert und durchgesetzt, „es wird vielmehr mit Hilfe **im Verfahren** zur Geltung kommender betroffener, pluraler und privater Interessen mitkonstituiert““. (2005: 24, Hervorhebung im Original). Zudem betont Schuppert neben den Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen und den betriebswirtschaftlichen Steuerungsansätzen im Konzept des Gewährleistungsstaates vor allem die zivilgesellschaftliche Komponente dieser Staatsidee: Ziel ist demnach die Nutzung der bürgerschaftlichen Gemeinwohlkompetenz im Sinne einer praktizierten Verantwortungsteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Der Staat behält die Steuerungsverantwortung und stellt die Strukturen für die Leistungserbringung durch gesellschaftliche Kräfte zur Verfügung. Insgesamt werden mit den beiden Repräsentanten Schedler und Schuppert zwei Strömungen des Gewährleistungsstaatsmodells genannt, die in einem wesentlichen Punkt voneinander abweichen: Die Rolle der staatlichen Institutionen im Gewährleistungsstaatsmodell bzw. wer die Interpretationshoheit für das Gemeinwohl innehat.

Die nachfolgenden drei Skizzen in Abbildung 5 versuchen in sehr vereinfachter Form darzustellen, wie sich das Gewährleistungsstaatsmodell – unabhängig von seiner detaillierten Ausprägung – von anderen Staatsvorstellungen unterscheidet. Auffällig ist die „Nicht-Politisierung“ des Modells: Der Bereich „Vollzugs- und evt. Finanzierungsverantwortung“ in der Abbildung 5 stellt auf der einen Seite keinen direkten Verlust von Staatlichkeit und auf der anderen Seite auch keine direkte Stärkung des Marktes dar. Möglicherweise ist dies ein Grund, warum Schuppert die zivilgesellschaftliche Komponente des Gewährleistungsstaatsmodells verstärkt betont und folgerichtig einen hohen Bedeutungszuwachs für den dritten Sektor sieht: „Hence it [Anm. d. Verf.: the ensuring state] is a state in which non state actors not only have their legitimate place but also a state operating in keeping with a functional logic that requires the active collaboration of non-state actors.“ (Schuppert 2006: 238).

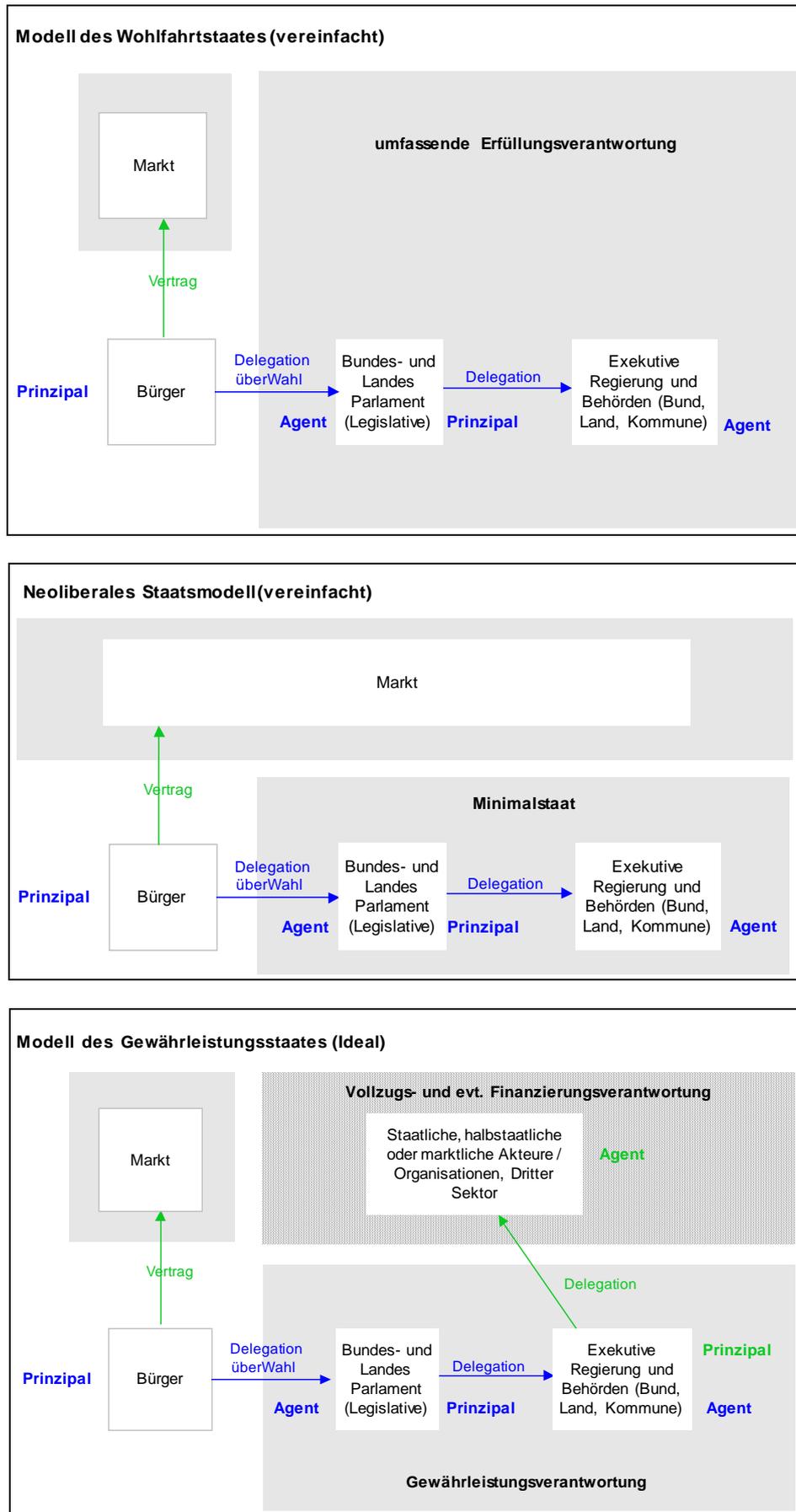


Abbildung 5: Staatsmodelle (eigene Darstellung)

Als Resümee dieses Abschnitts wird damit festgehalten, dass:

- das Gewährleistungsstaatsmodell bisher *das* Rollenangebot für den Staat ist, welches die beschriebenen Grenzüberschreitungen einzufangen versucht und
- das es unterschiedliche Konnotationen des Gewährleistungsstaatsmodells gibt.
- das Modell die im Abschnitt 3.1. genannte doppelte Entgrenzung bewirkt: Zum Einen durch die gewollte Zusammenarbeit zwischen Organisationen verschiedener Sektoren und zum Anderen durch die geforderte Verinnerlichung verschiedener Logiken¹² in einer Organisation.
- Das Gewährleistungsstaatsmodell zeichnet eine Reform von Staatlichkeit ohne die Notwendigkeit politisierender Diskussion um Staatsabbau oder -wachstum.

4. Reflexion der Diskurse

Die Begrifflichkeiten der vorangegangenen Absätze implizieren separierte Sphären, welche nun stärker interagieren und in interdependenten Beziehungen zueinander stehen. Bisher scheint es allerdings nicht klar, welche Schnittstellen überschritten werden: Zwischen Staat und Gesellschaft und/oder Markt? Oder zwischen Öffentlich und Privat? Ein kurzer (!) Exkurs wird die aufgeworfenen Fragen einordnen und zeigen, dass bereits die Formulierung der hier gewählten Schnittstelle (Staat – Gesellschaft, siehe Abbildung 1) nicht unproblematisch und diskutabel ist.

Nach Arendt waren „zum mindesten seit Beginn des antiken Stadt-Staates“ (2002: 38) der private, ökonomische Bereich des Haushaltens der Familien klar abgrenzbar von dem öffentlichen Raum des Politischen, des Handelns und Redens. Im Hinblick auf die geschichtliche Entwicklung konstatiert Arendt, dass das Private Grundlage für das Politische/Öffentliche war, indem im Bereich des Privaten alle Notwendigkeiten des Lebens organisiert worden und erst dann der Bereich des Politischen geschaffen werden konnte, welcher Entfaltungs- und Gestaltungsmöglichkeiten eröffnete. Bis auf diesen Zusammenhang sind beide Sphären jedoch als notwendig unabhängig zu betrachten. Mit dem Einzug des Christentums wurde das Politische immer mehr als Last empfunden¹³, und in einen Staatsapparat zurückgedrängt, welcher „sich in einem noch begrenzteren ganz und gar unpersönlichen Verwaltungsapparat aufzulösen“ scheint. (2002: 76) Zudem „hat doch die Neuzeit mit ihrem modernen Begriff der Gesellschaft diese Dinge noch einmal entscheidend kompliziert.“ (2002: 38) Gesellschaft im Sinne von A-

¹² Zum Beispiel fallen folgende Logiken unter Umständen in einer Organisation zusammen: Die Besonderheit öffentlicher Dienstleistung, welche sich in Rahmengesetzgebung und Regulierung äußert. Zunehmende Kundenorientierung durch eine Steigerung des Wettbewerbes um Kunden, Spenden, politische Aufmerksamkeit.

¹³ So charakterisiert Arendt die christliche Moral mit: „dass man die Bürde des Politischen ausschließlich um der Nächstenliebe willen auf sich nehmen dürfe [...]“ (2002: 75)

rendt ist „ein Familienkollektiv, das sich ökonomisch als eine gigantische Über-Familie versteht und dessen Organisationsform die Nation bildet.“ (2002: 39). Das Gesellschaftliche ist bei Arendt vom Privaten und Öffentlichen getrennt; wobei diese Trennung unschärfer verläuft: Das Dunkle und Verborgene der Privatheit wird an das Licht der Öffentlichkeit geführt. Das Freiheitliche des Öffentlich-Politischen unterliegt immer mehr Konformitätszwängen. Arendt bewertet das Gesellschaftliche durchweg als negativ. Gegenwärtig wird die Frage, in welchen Bereichen die Gesellschaft für sich selbst zuständig ist, im Rahmen der Zivilgesellschaftsdebatte (Jansen/Priddat 2007: 35) diskutiert.

Aus dem Blickwinkel der Theorie der Öffentlichen Güter verweisen Jansen/Priddat (2007) auf die Merkwürdigkeit, dass im Gegensatz zur antiken Agora das Öffentliche nicht mehr im Markt gefunden wird, sondern im Staat. Der Markt, das Aushandeln von privaten Güter- und Leistungstransaktionen wurde Privat. Schließlich stellen Jansen/Priddat fest, dass die „im Laufe des 19. Jahrhunderts erblühende Ökonomie verschob so die Unterscheidung „öffentlich | privat“ in die Unterscheidung „Markt | Staat [...]“ (2007: 16). Im Ergebnis ihrer historischen und ökonomischen Analysen leiten sie her, dass „die bisherigen Vorstellungen der Theorie der öffentlicher Güter als modelltheoretische Fiktionen beschrieben werden“ (2007: 22) müssen:

Es sind nicht etwa inhärente Kriterien, die „natürliche“ oder „geborene“ Öffentliche Güter definieren bzw. die das Marktversagen prognostizieren ließen. Die Unterscheidung zwischen Öffentlichem und Privaten wird demzufolge ausschließlich im Bereich des spezifisch Politisch-Öffentlichen entschieden. (2006: 22/23)

Bereits dieser kurze Exkurs verdeutlicht, dass es sich bei den Abgrenzungen zwischen Markt, Staat, privat, öffentlich oder gesellschaftlich um Fragen handelt, die nur in der politischen Auseinandersetzung selbst beantwortet werden können – also diskutabel sind. Umso mehr ist es faszinierend, dass diese Diskurse nicht im Zentrum der Debatten stehen, sondern wenn überhaupt Nebenschauplätze darstellen. Thematisiert werden Prozesse und Strukturen; diskutiert wird vorrangig die Frage des Wie, nicht des Was.

Um eine Analyse des Gewährleistungsstaatsmodells vorzunehmen, muss sich dieser Herangehensweise vorerst angeschlossen werden. Dementsprechend wird sich der weitere Gang der Untersuchung hauptsächlich den Fragen des „Wie“ widmen. Zumindest sensibilisiert dieser Abschnitt für diese Beschränkung dieser Fragestellung. Am Ende der Arbeit wird diese Thematik wieder aufgegriffen und klären, wie sich die Fokussierung auf die Fragen der *Art und Weise* für das Staatsmodell „Gewährleistungsstaat“ auswirkt.

5. Konkrete Fragestellung

Auf Basis der bisherigen Kapitel wird das Untersuchungsinteresse nachstehend zugespitzt, um die Prägnanz der Fragestellung zu verdeutlichen:

Fraglich ist, ob die vom Gewährleistungsstaatsmodell forcierten Entflechtungs-, Fragmentierungs-, Desintegrationstendenzen, welche insgesamt in einer höheren organisatorischen Heterogenität des öffentlichen Sektors münden, mit dem Wunsch nach einem leistungsfähigen Staat im Sinne des Modells in Einklang stehen. Auf Basis theoretischer Überlegungen kann argumentiert werden, dass durch die gezielte Implementierung von Prinzipal-Agenten Beziehungen, Schnittstellen und Grenzüberschreitungen forciert werden und in einer Struktur münden, indem keine Rechenschaftspflicht mehr definiert werden kann. Die damit verbundene Intransparenz könnte die Wahrscheinlichkeit von rent seeking erhöhen. Die unter Umständen entstehende Netzwerkstruktur könnte Politikern als Entschuldigung für Nichtentscheidungen dienen (Priddat 2007).

Brüggemeiers Einschätzung, dass für ein funktionierendes Gewährleistungsstaatsmodell „die gedankliche und organisatorische Trennung zwischen Auftraggeber und Leistungsersteller eine wichtige Voraussetzung [...] ist, dass das Modell funktioniert [...]“ (Brüggemeier 2007: 80), trifft einen Kern des Untersuchungsinteresses. Denn es steht in Frage, ob die propagierte eindeutige Trennung zwischen Auftraggeber und Leistungsersteller tatsächlich existiert. Vesting argumentiert gegenteilig und konstatiert, dass die für eine Verantwortungszuschreibung notwendigen stabilen Subjekt-Objekt-Relationen in denen über Kausalität laufende Verantwortungsketten aufgebaut werden können, kaum mehr gegeben sind (Vesting 2000: 126). Es gibt mehrere Prinzipale und Agenten und nur selten eindeutige Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten. Brüggemeiers Einschätzung, dass e-Government dieses Steuerungsrisiko in Produktionsnetzwerken „beherrschbar“ (Brüggemeier 2007: 81) macht, basiert möglicherweise auf einer unterkomplexen Netzwerkdefinition. Insbesondere in Schedlers Ausführungen (siehe Tabelle 1) wird deutlich, dass die Korrelation der Steuerungs idee in den oben beschriebenen Strukturen (PPP, Kollaborationen, Governance, public networks etc.) mit dem herkömmlichen Steuerungs begriff¹⁴ untersuchungswürdig ist.

Bei der Auseinandersetzung mit diesen Vermutungen werden die von Gretschmann 2005 aufgeworfenen Fragen bezüglich des Gewährleistungsstaatsmodells teilweise behandelt und es werden erste Ansatzpunkte für deren Beantwortung geliefert:

1. An wen wird nach welchen Kriterien delegiert?
 2. Wer kontrolliert Aufgabenerfüllung?
 3. Wie soll die Prinzipal-Agent Problematik bewältigt werden?
 4. Wie steht es um die Reversibilität der institutionellen Arrangements?
 5. Kann Ergebnisverantwortung ohne Erfüllungsverantwortung funktionieren?
 6. Wie hoch sind die Transaktionskosten, wie hoch die Anreizkosten?
- (Gretschmann 2005: 194)

¹⁴ „Ein Steuerungsobjekt, das Steuerungsabsichten hat, über Steuerungsinstrumente verfügt, mit diesen Instrumenten auf ein Steuerungsobjekt einwirken will, um eine Steuerungswirkung zu erzielen.“ (Mayntz 1987)

C Empirische Untersuchung

Kapitel C beinhaltet den empirischen Teil dieser Arbeit. Im Abschnitt 6 wird die Methodik der empirischen Untersuchung begründet und erläutert. Abschnitt 7 beschreibt das Untersuchungsfeld, in dem einleitend auf die allgemeinen Rahmenbedingungen des Dritten Sektors (7.1), die spezifischen Besonderheiten der Freien Wohlfahrtspflege (7.2) und die Organisation der Altenpflege in Deutschland (7.3) eingegangen wird. Damit dient Abschnitt 7 der Kontextualisierung des Untersuchungsfeldes und weist auf mögliche Pfadabhängigkeiten hin. Abschnitt 8 widmet sich den Ergebnissen der empirischen Untersuchung.

6. Methodik

6.1 Epistemologische Einordnung

Die empirische Forschungsfrage lautet, wie sich das Gewährleistungsstaatsmodell in der Praxis gestaltet. Das Ziel der Studie ist zu verstehen, wie die Zusammenarbeitsarena oder anders formuliert die Schnittstelle zwischen einer Non-Profit Organisation und dem Staat ganz konkret ausgestaltet ist. Die beabsichtigte Entdeckung, Beschreibung und Analyse einer Governance Struktur bedingt u.a. Informationen zu Zuständigkeiten, Haftungsregelungen, Berichts- und Rechenschaftspflichten und Abstimmungsnotwendigkeiten. Auf Grund der unter Umständen komplexen Beschreibungen dieser Merkmale, wird eine *qualitative* Untersuchungsmethode gewählt. Zudem wird mit der Studie nicht bezweckt eine objektive Realität aufzuzeigen. Dies ist nach Auffassung der Autorin nicht oder zumindest nur sehr begrenzt möglich. Die zu ermittelnde Beschreibung von Zusammenarbeitsarenen, von Partnerschaften, von Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnissen etc. ist stark von der Sichtweise der jeweiligen Akteure abhängig. Die sich ergebenden Konstruktionen sind bis zu einem bestimmten Grad in einem sozialen Prozess der involvierten Personen sprachlich-dialogisch entstanden und teilweise von den Personen selbst konstruiert. Dementsprechend basiert die Untersuchung auf einer Kombination hermeneutischer (Vgl. Gadamer 1975, Bernstein 1983) und sozial konstruktivistischer Denkansätze (Vgl. Schwandt 2000; Gergen 1994). Die gewählte Methode lässt sich damit insgesamt in Blaikies Systematik von Forschungsstrategien als eine *abductive strategy* einordnen (Blaikie 2000: 85ff).

Die Untersuchung verfolgt, wie eingangs erwähnt, zwei Erkenntnisinteressen, die zugleich eine Verbindung zwischen Empirie und Theorie ermöglichen sollen: Zum Einen ist die qualitativ-empirische Beschreibung von Interesse. Zum Anderen sollen die gewonnenen Beschreibungen zur Theoriebildung verwendet werden.

Mit diesen Erkenntnisinteressen bewegt sich die Ausarbeitung in der Ambivalenz der Einzigartigkeit einer empirischen Studie und dem Anspruch auf Generalisierbarkeit. Wie bereits erläu-

tert, ist das Ziel der Studie an einem spezifischen und in seinen Kontextbedingungen sicher einzigartigen Fall das generelle Modell zu analysieren. Die Ergebnisse sind statistisch gesehen keineswegs generalisierbar, können aber Einsichten, mögliche Folgerungen und weitere Fragestellung eben durch die *thick description* (u.a. Stake 2000: 444) ermöglichen.

6.2 Forschungsstrategie

Die sich aus der Forschungsfrage ergebende Zielstellung – mittels qualitativer Methoden Theorieentwicklung zu betreiben – führt unmittelbar zur Strategie der Grounded Theory (Vgl. Charmaz 2000; Charmaz/Mitchell 2002; Glaser/Strauss 1967) Diesem Ansatz entsprechend wird versucht, die Erfahrungen der Menschen so detailliert wie möglich zu verstehen und Kategorien und Konzepte auf Basis der Befunde zu identifizieren, um daraus eine *middle-range theory* (Charmaz 2000: 509; Glaser/Strauss 1967: 32) entwickeln zu können. Nach Charmaz und Mitchell beinhaltet der Grounded Theory Ansatz folgende Strategien:

- 1 simultaneous involvement in data collection and analysis;
- 2 analytic codes and categories developed from data,
not from preconceived logically deduced hypotheses;
- 3 theory development during each step of data collection and analysis;
- 4 memo-making, an intermediate bridge between coding data and writing first drafts;
- 5 theoretical sampling aimed toward theory construction not for population representativeness;
- 6 a literature review conducted after developing an independent analysis.

(Charmaz/Mitchell 2002: 162)

Diese und andere Erläuterungen der Grounded Theory widersprechen auf den ersten Blick dem eingangs erwähnten eher konstruktivistischen Ansatz. Im Sinne von Charmaz (2000) verfolgt diese Arbeit jedoch die Linie der **konstruktivistischen Grounded Theory**. Im Rahmen dieser Studie äußert sich dies in dem Versuch ethnografische Sicht- und Herangehensweisen mit denen der Grounded Theory zu verknüpfen (Vgl. Charmaz/Mitchell 2002).

Ziel ist die detaillierte Beschreibung einer Governance Struktur, mit all den kontextspezifischen Begebenheiten. Die dafür zu untersuchende Kriterien (Akteure, Institutionen, Abstimmungsnotwendigkeiten, Berichtspflichten etc.) sind vergleichsweise präzise und enthalten bereits abstrakte Beobachtungsmerkmale für die Auswertung des empirischen Materials. Dies spricht für die stärker analytische und fokussierte Herangehensweise der Grounded Theory. Während der Erhebung und Auswertung der Daten wird trotzdem berücksichtigt, dass die jeweiligen Beschreibungen kontextspezifisch sind und letztendlich auch durch die Interviewsituation selbst beeinflusst werden. Eine ethnografische Herangehensweise mildert die technisierten, teilweise naiven Forderungen der Grounded Theory ab und erzeugt damit eine höhere Sensibilität im Umgang mit dem Untersuchungsfeld/-person. Charmaz und Mitchell beschreiben die gegenseitige Befruchtung von Grounded Theory und Ethnografie wie folgt:

Grounded theory techniques can sharpen the analytic edge and theoretical sophistication of ethnographic research. [...] With ethnography, we can move grounded theory away from technology and turn it toward art. [...] Ethnography encourages writers to locate themselves in their narratives and, therefore, lessens the distanced writing and objectified presentation of data typical of most grounded theory reportage (Charmaz and Mitchell, 1996). Ethnographic study can connect theory with *realities*, not just with research. Thus, it may prompt grounded theorists to go deeper into their studied phenomena to understand experience as their subjects live it, not simply talk about it. (Charmaz/Mitchell 2002: 161)

In Abwendung zur „reinen“ Ethnografie geht es in dieser Studie nicht primär um das Problematisieren und Aufzeigen von unbewussten Handlungen und Gedanken oder um ausschweifende und umfassende erzählerische Beschreibungen einer sozialen Gruppe. Mit der expliziten Suche und Analyse von bestimmten Mustern, welche zur Theoriebildung herangezogen werden sollen, ist die beabsichtigte Feldforschung auch nicht derartig offen und unvoreingenommen, wie es für ethnografische Studien oft kennzeichnend ist. Trotzdem zielt das Forschungsdesign dieser Studie – wiederum in Übereinstimmung mit einer ethnografischen Herangehensweise – sehr wohl auf ein „in-depth understanding of real world social processes“ (Forsythe 1999) ab.

Gerade bei der Zusammenführung von Grounded Theory und Ethnografie ist auf das von Hammersley und Atkinson (1983) thematisierte *foreshadowed problem* einzugehen: Wie unter Kapitel B ausgeführt, wurde die Forscherin auf die Untersuchungsfrage durch theoretische Überlegungen aufmerksam. Eine Forschungsstrategie zwischen Ethnografie und Grounded Theorie bedingt geradezu, dass sich ein Forscher trotz seines theoretischen Hintergrundes während der Untersuchung zurücknehmen muss, um das Untersuchungsobjekt nicht mit vorgeprägten Mustern und Schemen zu beobachten. Darüber hinaus muss er offen für Veränderungen des Forschungsdesigns, letztlich auch der Forschungsfrage, während des Untersuchungsprozesses sein¹⁵. Auch an dieser Stelle sensibilisiert eine ethnografische Herangehensweise die epistemologischen Risiken und Grenzen der gewählten Untersuchungstechnik.

Entsprechend diesen Ausführungen werden sich in dem folgenden operativen Forschungsdesign Elemente von beiden Forschungsstrategien – Grounded Theory und Ethnografie – wiederfinden. Nachfolgende Abbildung stellt den Zusammenhang zwischen Kapitel 6.1, 6.2 und 6.3 grafisch dar:

¹⁵ Das Forschungsdesign wurde im Laufe der Untersuchung tatsächlich geändert (siehe 6.3.1).

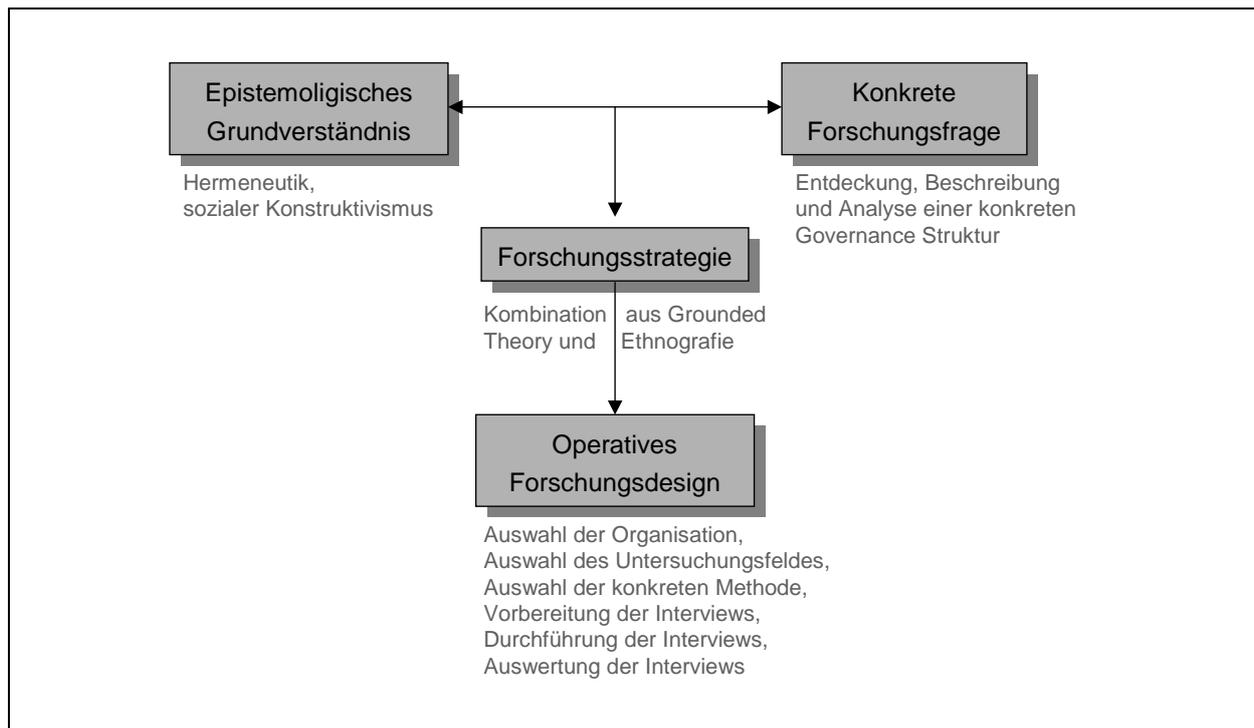


Abbildung 6: Forschungsstrategie (eigene Darstellung)

6.3 Forschungsdesign

6.3.1 Auswahl der konkreten Methode

Zur Untersuchung der Forschungsfrage wurden vor dem Hintergrund der epistemologischen und forschungsstrategischen Überlegungen unstrukturierte Interviews (Fontana/Frey 2000), angelehnt an ethnografische Interviews, gewählt. Die Interviews sollen Einblicke in Zuständigkeiten, Verantwortungsstrukturen, Rechenschafts- und Berichtspflichten, Vernetzungsgrad und Abstimmungsnotwendigkeit, Abhängigkeiten – immer aus der Sicht des NPO-Unternehmens – liefern. Eine Beobachtung dieser Merkmale ist kaum und wenn dann nur mit hohem Ressourceneinsatz durchführbar. Im Rahmen des Zeitfensters dieser Arbeit waren Beobachtungen damit ausgeschlossen. Eine rein textbasierte Untersuchung würde zudem nicht das Erkenntnisinteresse – die wahrgenommene, konstruierte Beschreibung der Governance Struktur und die Auswirkungen dieser im Alltag – hervorbringen, weil Dokumente eher Soll-Strukturen und nicht die wahrgenommenen Strukturen beschreiben. Darüber hinaus ist der Zugang zu internen Dokumenten, welche bei dieser Methode unerlässlich wären, meist sehr beschränkt.

„Ethnografische Interviews produzieren eine kulturelle Beschreibung.“ (Spradley 1979: 25), indem die Informanten (Vgl. sonstige Rollen in Spradley 1979: 25ff) in ihrer eigenen Sprache über ihre Erfahrungen erzählen. Daraus resultiert eine hohe Wertschätzung der zu beobachtenden Entität. Der Forscher versucht die Erkenntnisse aus der Sichtweise des Gegenübers

zu beschreiben und sich mit seinen eigenen Interpretationen vorerst zurück zunehmen. Ziel ist, einen Ausschnitt aus der Lebenswelt des Informanten mit seinen Augen zu sehen und zu verstehen. Diese Zielsetzung kann nur bis zu einem bestimmten Grad erreicht werden, da die Interviewsituation als solches künstlich ist und die soziale Beziehung zwischen dem Informanten und dem Forscher unter Umständen erhebliche Auswirkungen auf die erhobenen Daten hat (das Interview als ein Produkt der Interaktion, Vgl. Cicourel 1974). Beispielsweise wurde den Informanten in dieser Untersuchung vorab ein Exposé des Forschungsprojektes zugesandt. Solche ex ante Kommunikationen prägen die Erwartungshaltung des Informanten, was sich durchaus in seinen Antworten niederschlagen kann. Durch wiederholend eingehende Erläuterungen der Forscherin, dass ausschließlich die alltägliche Wahrnehmung interessiert, sollten mögliche fremde Faktoren zu gering wie möglich gehalten werden.

Die Aussagen der Interviewpartner wurden in umfangreichen, stichpunktartigen Fieldnotes festgehalten, die im Anschluss an die Interviews ausformuliert worden (insgesamt 58 A4-Seiten). Von einer Tonbandaufnahme wurde aus folgenden Gründen abgesehen: 1. Ein wesentliches Interesse der Forschungsfrage sind externe Kontakte der Organisation, wie diese konkret ausgestaltet und funktionieren. Derartige Aussagen können schnell politisiert werden und werden dementsprechend meist nur mit äußerster Vorsicht getätigt. 2. Die Entstehung einer vertrauensvollen Gesprächsatmosphäre sollte durch den Mitschnitt nicht negativ beeinflusst werden. 3. Die Interviewpartner sehen sich untereinander zwar nur sehr selten; trotzdem kennen sie sich und sind derselben Organisation zugehörig. Der Verzicht auf eine Tonbandaufnahme ließe die Angst nicht entstehen, die Aufnahmen könnten gegeneinander verwendet werden. Ein geheimes Mitschneiden der Interviews wurde aus ethischen Gründen abgelehnt.

Im Verlauf der Interviews wurde das ursprüngliche Forschungsdesign verändert. Geplant war, die Beschreibungen aus den Interviews mit einer umfassenden feldspezifischen Dokumentenanalyse (z.B. Satzungen, Zielvereinbarungen, Zuständigkeits- und Haftungsregelungen, Finanzierungsstruktur, Rechenschaftsberichte, Gesetze, Verträge, Qualitätsvereinbarungen etc.) zu vergleichen. In den Interviews wurde hingegen deutlich, dass diese Herangehensweise keinen Mehrwert schafft, weil sich Akteure permanent auf Dokumente bezogen haben und diese – entgegen der ursprünglichen Vermutung – sehr wohl kannten und in ihren Handlungen mitdachten. Dementsprechend wurde das Forschungsdesign geändert: Da die Informanten während der Interviews auf die Dokumente verwiesen und diese t.w. in kopierter Form zur Verfügung stellen – ohne lange danach zu suchen – werden diese Schriftstücke wie Anlagen zu den Interviews behandelt. Sie fließen also direkt in die Auswertung der Fieldnotes mit ein; es erfolgt kein separater Vergleich zwischen den Fieldnotes und den Dokumenten.

6.3.2 Auswahl der Organisation

Da kein Interesse an einer bestimmten Organisation bestand (siehe Forschungsfrage), wurde die Auswahl der Organisation von den Zugangsmöglichkeiten abhängig gemacht. Bedingung war lediglich, dass es sich um eine Organisation der freien Wohlfahrt handelt, die im Bereich der Daseinvorsorge tätig ist. Auf Grund bestehender Kontakte über einen Dritten („Gatekeeper“) war der Zugang zu der untersuchten Organisation vereinfacht, weil bereits eine indirekte Vertrauensbasis bestand.

Bei der auserwählten Organisation handelt es sich um eine Stiftung, welche als Holding agiert. Ihr sind mehrere gemeinnützige GmbH's angehörig, so auch der untersuchte Bereich der Altenpflege/-hilfe.

6.3.3 Auswahl des Untersuchungsfeldes

Nach der Auswahl der Organisation musste entschieden werden, in welchem Bereich die Untersuchungen erfolgen sollten. Bei der ausgewählten Organisation kamen folgende Bereiche in Betracht: Behindertenhilfe, Alten-/Pflegehilfe, Hospizarbeit, Kinder/Jugendlichenbetreuung und Bildungsförderung). Die Entscheidung für das konkrete Untersuchungsgebiet erfolgte gemeinsam mit dem ersten Interviewpartner (Experte). Auf Grund der anstehenden Neuregulierung der Pflegeversicherung und der demografischen Entwicklung wurde der Bereich der Altenhilfe/-pflege als besonders aktuell und brisant eingestuft und daher ausgewählt. Zudem ist die Altenhilfe und -pflege der größte Bereich der untersuchten Organisation.

6.3.4 Datenquelle, Zeitdauer der Befragung

Insgesamt wurden folgende Interviews geführt:

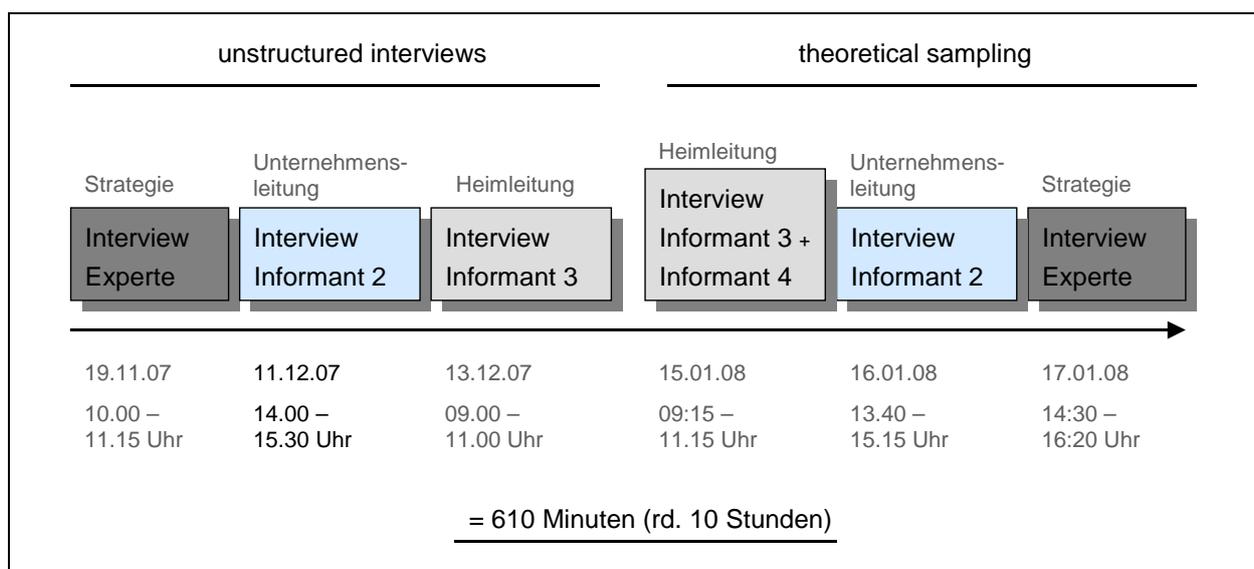


Abbildung 7: Anzahl und Dauer der Interviews

Der vom Gatekeeper vermittelte erste Kontakt wurde zugleich der erste Informant, welcher sich im Laufe des ersten Interviews als Experte herauskristallisierte. Es handelte sich dabei um den Leiter der strategischen Abteilung der Gesamtorganisation (nicht nur des Altenpflege/-hilfebereiches). Die besondere Funktion des Experten machte mindestens ein Interview mit einer weiteren Person, die tatsächlich im Altenhilfe/-Pflegebereich arbeitete, notwendig. Gemeinsam mit dem Experten wurde sowohl der spezifische Bereich (Altenpflege/-hilfe), als auch der nächste Informant – Leiter des gesamten Bereichs Altenpflege (Informant 2) – bestimmt. Schließlich ergab sich die Möglichkeit Interviews mit dem Leiter eines Altenpflegeheimes (Informant 3) zu führen. Zu beachten ist, dass zwar alle drei Informanten der gleichen übergeordneten Non-Profit Organisation (eine Art Holding) angehören, es sich aber jeweils um eigenständige Organisationen handelt.

Ein Interview mit der fehlende Hierarchiestufe des Pflegers – also einem Repräsentant der Personengruppe, welche die operativen Arbeiten ausführen – wurde nicht als notwendig angesehen, weil nicht die intra-, sondern die *interorganisationalen* Verflechtungen von Interesse waren.

(Der weitere Verlauf der Interviews sowie methodische Anmerkungen sind der Anlage_01 zu entnehmen.)

7. Die Freie Wohlfahrtspflege

7.1 Einleitende Bemerkungen zum Dritten Sektor

Im Hinblick auf die vorangegangenen Bemerkungen (Abschnitt 4) bezüglich sektoraler Abgrenzungen erscheint ein kurzer Hinweis auf den Zusammenhang zwischen Zivilgesellschaft und dem Dritten Sektor angebracht. Evers beurteilt diesen wie folgt:

Bei den Versuchen einer Verknüpfung von Konzepten der Zivilgesellschaft mit solchen des „Dritten Sektors“ hat sich dabei jedoch eine bestimmte Art und Weise, das zu tun, weit verbreitet. [...] Hier wird eine zivile Kultur in der Gesellschaft (Zivilgesellschaft in ihrer weiteren Bedeutung) gewissermaßen mit dem Dritten Sektor identifiziert und damit Zivilgesellschaft selbst „sektoralisiert“. [...] Genau diese Operation ist allerdings hoch problematisch. Unterstellt sie doch (1.) eine Definition von Zivilgesellschaft bei der diese in erster Linie als abgegrenzter Bereich und nicht als ein Set von Prinzipien, der gesamt-gesellschaftlich wirkt, verstanden wird, so dass dann (2.) bei weitgehender Identifikation von Zivilgesellschaft und Drittem Sektor die perspektivische Engführung entsteht, dass das, was den Dritten Sektor stärkt, auch die Zivilgesellschaft vitalisiert oder umgekehrt, dass Aktionen im Dritten Sektor den eigentlichen Königsweg zur Stärkung der Zivilgesellschaft darstellen. (Evers 2004: 4)

Auch Zimmer und Freise sehen das Konzept der Zivilgesellschaft eher als einen übergreifenden Ansatz, wie Abbildung 8 darstellt. Wenn im Folgenden vom Dritten Sektor und speziell

vom Non-Profit Bereich gesprochen wird, geschieht dies im Bewusstsein, dass es sich lediglich um *einen* Aspekt der Zivilgesellschaft handelt.

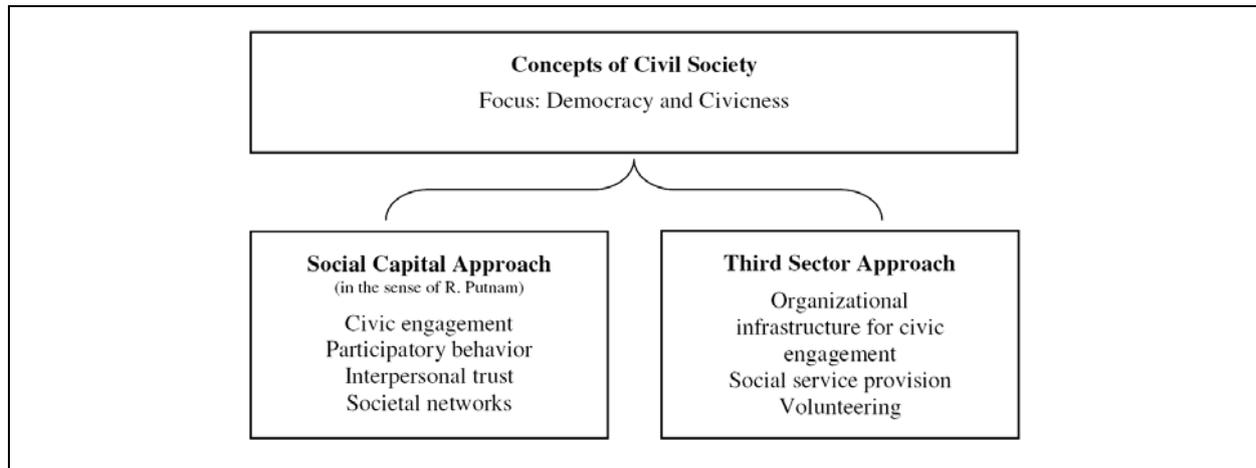


Abbildung 8: Zivilgesellschaft, Sozialkapital, Dritter Sektor (nach Zimmer/Freise 2005: 12)

Non-Profit Organisationen sind Teil des Dritten Sektors und werden so neben bzw. zwischen den beiden idealtypischen Polen Markt und Staat eingeordnet (Schuhen 2005: 21). Zimmer und Freise weisen darauf hin, dass der Non-Profit Sektor in sich sehr heterogen ist und ein weites Spektrum an Organisationsformen umfasst (Vgl. Weisbrod 1997: 541; Baraldi 1998:142). So fallen zum Beispiel Vereine, Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Parafiskalen, Stiftungen, Wohlfahrtsverbände und Genossenschaften unter diese Kategorie. Trotz dieser Heterogenität können dem Dritten Sektor distinkte Merkmale (hier nach Wex 2004: 147ff; Vgl. auch Kriterien nach Weisbrod 1997: 549; Tiebel 2006: 3ff; Helmig et al. 2006: 7ff) zugeordnet werden, welche eine sektorale Abgrenzung rechtfertigen:

- Die Hauptziele der NPO sind in der Regel Sachziele und keine Formalziele wie zum Beispiel Gewinn oder Umsatz.
- Monetär-rechnerische Steuerung spielt in der NPO eine untergeordnete Rolle.
- NPO's sind häufig in anderen Rechtsformen organisiert als privatwirtschaftliche Unternehmen (Verein, Stiftung, gGmbH).
- Sie unterliegen besonderen Finanzierungsstrukturen und steuerlicher Behandlung.
- In der Regel verfügt die NPO über kein Privateigentum.
- Es werden Güter mit besonderen Merkmalen angeboten, wie zum Beispiel öffentliche Güter, Kollektivgüter, Clubgüter.
- Es besteht eine besondere Mitarbeiterstruktur – Freiwilligenarbeit, Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen.
- Die Leistungen richten sich an eine bestimmte Gruppe von Adressaten.

Mit Zimmer und Freise (2003) lässt sich ergänzen, dass sich Non-Profit Organisationen meist durch Multi-Stakeholder Management und durch einen Finanzierungsmix aus Spenden, Steuern, Preisen, Gebühren auszeichnen. Darüber hinaus sind meist freiwillig engagierte Akteure involviert.

In der ökonomischen Theorie¹⁶ gibt es verschiedene Erklärungsansätze für die Entstehung und Notwendigkeit eines Dritten Sektors¹⁷: Nach Weisbrod kann der Staat nicht alle Nachfragen nach öffentlichen Gütern decken, weil die Interessenlagen plural und t.w. widersprüchlich sind. In der Folge entstehen Non-Profit Organisationen vor allem in Bereichen, in denen sowohl der Markt als auch der Staat „versagen“ und decken so die Nachfrage nach ansonsten nicht bereitgestellten, kollektiven Gütern (Weiß 1998: 53-62; Toepler, Anheier 2005: 48ff; Weisbrod 1997: 542ff;). Nach Hansmann (zitiert aus Weiß 1998: 67ff) genießen Non-Profit Organisationen durch den „nondistribution constraint“ einen Vertrauensvorschuss, welcher sich insbesondere bei Gütern mit hohen Informationsasymmetrien als Wettbewerbsvorteil niederschlägt. Dagegen erklären angebotsorientierte Theorien (zitiert aus Weiß 1998: 127ff; Toepler, Anheier 2005: 50ff) die Gründung von Non-Profit Organisationen durch einen opportunen Anreiz des Gründers: Derartige „Moralunternehmer“ wollen bestimmte Werte, z.B. einer Religion, weitergeben, ihr Profitmotiv ist laut James ein nicht-monetäres.

Mit Tiebel (2006) wird darauf verwiesen, dass neben den formalen Argumenten für Non-Profit Organisationen auch wertebezogene Entstehungsgründe angeführt werden. So sieht Tiebel Non-Profit Organisationen als „Wahrung und Leben von Werten und Normen“ (2006: 4f.). Einerseits hat diese Werterhaltung eine gesellschaftliche Funktion, indem NPO's dazu beitragen, für den Zusammenhalt der Gesellschaft gemeinwohlorientierte Werte und Normen zu bewahren. Andererseits auch eine individuelle Komponente, da praktische gemeinnützige Arbeit Selbstbestimmung und die soziale Verantwortung des Einzelnen verbindet (Tiebel 2006: 4ff).

7.2 Die freie Wohlfahrtspflege in Deutschland

In Deutschland gibt es sechs große Wohlfahrtsverbände (Caritas, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden) , welche in dem Dachverband der „Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege e.V.“ (BAGFW) zusammengeschlossen sind.

Die freie Wohlfahrt ist weder der öffentlich-staatlichen Sphäre noch dem Wirtschaftssystem zuzuordnen. Sie entwickelte sich in Deutschland als ein eigenständiges System; unabhängig und komplementär zur staatlichen Daseins- und Fürsorge (Richter 2002: 21ff).

¹⁶ für neoklassische Erklärungsansätze Vgl. Gassler 1998; für gesellschaftswissenschaftliche Theorien Vgl. Zimmer/Hallmann 2005).

¹⁷ Siehe ausführlich in Toepler, Anheier 2005; Weiß 1998

Im 19. Jahrhundert bildeten sich bürgerliche Vereine als Organisationsform der freien Wohlfahrt. Die damaligen Strukturen waren hingegen nicht vergleichbar mit der heutigen Organisation in Verbänden und ausdifferenzierten Mitgliedschaften. Die Haltung gegenüber den Pflegebedürftigen bezeichnet Richter unter Berufung auf Reyer als „autoritäre Fürsorge“, weil die Hilfeleistung nicht aus der Sicht der Bedürftigen erfolgte, sondern von den Anbieter definiert wurde und oftmals mit pädagogischen Programmen („proletarische Sittlichkeit“) angereichert wurde (Richter 2002: 22-23). Die meist regional organisierten, privaten Fürsorgeanstrengungen versuchten Personen aufzufangen, die durch das breitmaschige Netz (hpts. Absicherung der zumeist männlichen Arbeiterschaft) der bismarckschen Sozialgesetzgebung fielen (siehe ausführlicher Richter 2002: 23 ff; Tiebel 1998, Deutscher Bundestag 2002: 237ff). Kennzeichnend war, dass *Social-Politik* von Beginn an gesellschaftlich verwurzelt war und nicht ausschließlich als staatliche Aufgabe verstanden wurde. Die Kooperation zwischen staatlichen und freien Wohlfahrtsorganisationen wuchs während und nach den Kriegsjahren. Sachße spricht bereits von einer „spezifisch dualen Struktur“ (Sachße 1995: 133). Richter beschreibt die wegweisenden Entwicklungen damals wie folgt:

In dieser Phase der Zusammenarbeit von staatlicher und privater Fürsorge deuteten sich zwei für die weitere Entwicklung der Privatwohltätigkeit wichtige Entwicklungen an: Zum Einen der zunehmende Organisationsgrad der Vereine – nicht zuletzt um der Forderung der staatlichen Bürokratie nach verlässlichen (Kooperations-) Strukturen nachzukommen – und zum Anderen die immer stärker werdende Abhängigkeit der Verbände von staatlichen Zuwendungen, [...]. (Richter 2002: 26)

In den 60er Jahren wurde diese korporatistische Struktur beibehalten und durch gesetzliche Bestandsgarantien gefestigt, weswegen noch heute von dem in Deutschland spezifischen „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis“ gesprochen wird (siehe Abb. 9). Das in Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip wird demnach gemeinsam von Staat und Gesellschaft umgesetzt. Folgerichtig lauten die Grundprinzipien der deutschen Sozialpolitik Solidarität, Eigenverantwortlichkeit und Subsidiarität (Boeckh et al. 2006: 158ff, Deutscher Bundestag 2002: 238ff).

Der sich ausweitende Sozialstaat delegierte zunehmend mehr Aufgaben an die Wohlfahrtsverbände, womit sich das Betätigungsfeld der freien Träger erheblich erweiterte. Damit verbunden war auch eine steigende Regulierung der Aufgabenwahrnehmung. Weiterhin weist Trampusch daraufhin, dass „Aufgaben und Funktionen [Anm. d. Verf.: in der Sozialpolitik], die jahrzehntelang an eine relativ autonome sektorale Akteurskonstellation mit dichten Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden delegiert waren, werden nun dem Markt überlassen. Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden strukturieren sich in Zukunft mehr nach situativen Gegebenheiten und punktuell.“ (2006: 317) Trampusch konstatiert mit

dem Ende des Korporatismus eine Liberalisierung und Pluralisierung in der Sozialpolitik und damit eine Öffnung.

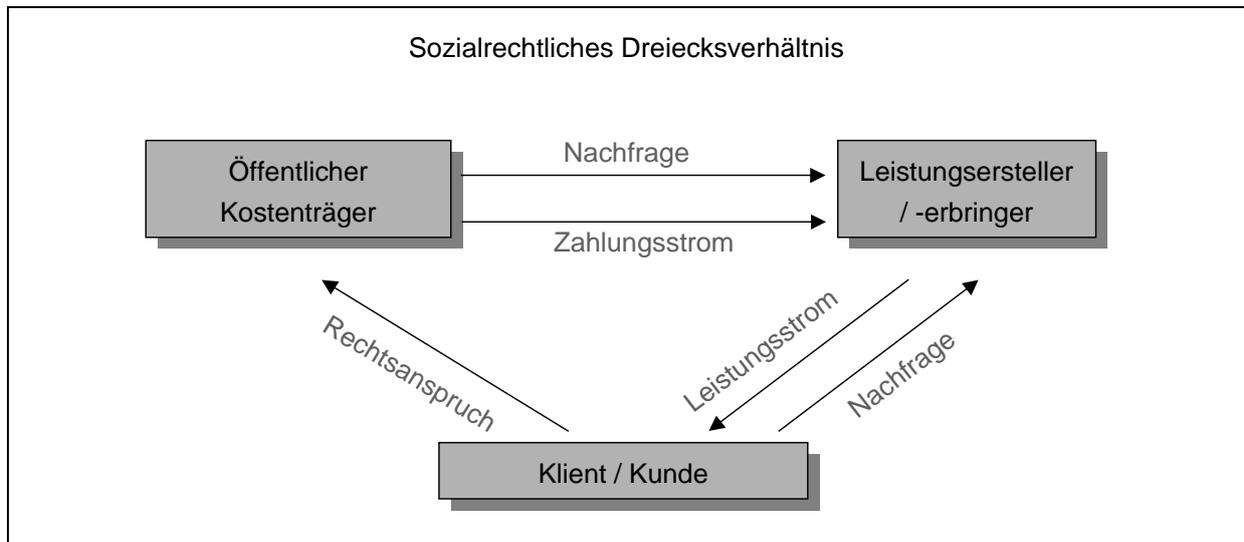


Abbildung 9: Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis (angelehnt an Richter 2002: 79)

Abbildung 9 verdeutlicht das Spannungsfeld, in welchem Organisationen der freien Wohlfahrt agieren: Die Erledigung *öffentlicher* Aufgaben unter *marktwirtschaftlichen* Leistungsgesichtspunkten durch *gesellschaftliches* professionelles und ehrenamtliches Engagement.

Für diese Studie bietet die freie Wohlfahrtspflege ein geeignetes Untersuchungsfeld, weil in diesem Bereich bereits das praktiziert wird, was derzeit vielerorts mittels Beschreibungen wie Gewährleistungsstaat und Public Privat Partnership angestrebt wird: eine gemeinsame Erbringung öffentlicher, politisch gewollter Güter.

7.3 Altenpflege in Deutschland

Um die Governance Struktur des Untersuchungsfeldes nachvollziehen zu können, ist eine – hier sehr kurz gehaltene – Einführung in die Organisation der Alterssicherung notwendig¹⁸.

Die soziale Pflegeversicherung – die wesentliche Finanzierungsgrundlage der Altenpflege – wurde 1995 als fünfte Säule der Sozialversicherung als Pflichtversicherung unter dem Dach der gesetzlichen Krankenversicherung eingeführt. Die Träger der Pflegeversicherung sind die Pflegekassen, die bei jeder Krankenkasse eingerichtet wurden. „D.h.: keine neue Bürokratie, kein eigener Verwaltungsapparat, vielmehr führen die Krankenkassen auch die Geschäfte der Pflegekassen durch. Die Pflegekassen erstatten den Verwaltungsaufwand (§§ 46 ff SGB XI).

¹⁸ ausführliche Darstellung siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2006, Spieß 2004, Priddat 1992). Auf die Besonderheiten der privaten Pflegeversicherung wird im Folgenden nicht eingegangen.

Die Pflegeversicherung wird im Umlageverfahren über Beiträge finanziert (§§ 54 ff SGB XI); die Versicherten und die Arbeitgeber tragen die Beiträge je zur Hälfte (Ausnahme Sachsen).“ (BMAS 2006: 503). Gemäß §§ 65 ff SGB XI wird unter den Pflegekassen vom Bundesversicherungsamt ein risikobezogener (auf die Mitgliederstruktur bezogen, berücksichtigt nicht Misswirtschaft) Finanzausgleich durchgeführt, um einen bundeseinheitlichen Beitragssatz zu ermöglichen. (Details siehe BMAS 2006)

Die Pflegekassen sind wie die übrigen Zweige der deutschen Sozialversicherung keine Untergliederungen des Staates, sondern selbstverwaltete öffentliche Körperschaften, deren Organe in den Sozialwahlen gewählt werden. Die Versicherten bilden damit eine Risikogemeinschaft und organisieren die Umsetzung der Pflegeversicherung quasi selbst. „Die Mitwirkung des Staates durch die Aufsichtsbehörde soll der Mitverantwortung des Staates für die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung, insbesondere der Sorge um die Sicherung der Finanz- und Liquiditätslage der Sozialversicherungsträger sowie dem Grundsatz der wirtschaftlichen Mittelverwendung gerecht werden.“ – so lautet die Darstellung des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2006: 122). Gemäß § 69 SGB XI haben die Pflegekassen den gesetzlichen Sicherstellungsauftrag, im Rahmen ihrer Leistungsverpflichtung eine bedarfsgerechte und gleichmäßige, dem allgemein anerkannten Stand medizinisch-pflegerischer Erkenntnisse entsprechende pflegerische Versorgung der Versicherten zu gewährleisten. Da die Pflegekassen meist keine eigenen Einrichtungen vorhalten, sind sie auf die Zusammenarbeit mit Dritten (Pflegeheimen und ambulanten Pflegediensten) angewiesen.

8. Ergebnisse der Untersuchung

In diesem Abschnitt erfolgt zunächst die Darstellung der Ergebnisse (Analyse und Bewertung folgen im Kapitel D). Die nachfolgenden Erkenntnisse beschreiben die Governance Struktur aus der Sicht der Interviewpartner. Mit Hilfe der nachstehenden Abbildungen, welche auf Basis drei verschiedener Prozesse unterschiedliche Akteurskonstellationen zeigen, werden die Ergebnisse der Interviews überblicksartig zusammengefasst.

Abbildung 10 stellt die von den Interviewpartnern und durch Recherchen bestätigten Finanzierungsquellen für die Altenpflege in Deutschland dar.

Finanzierung								
	Bund	Land	Kommune	Pflegekasse	Pflegeeinrichtung	Bürger	Betroffene	Kirche
	seit 2008 kein Bundeszuschuss für versicherungsfremde Leistungen	Hilfe zur Pflege nach SGB XII (steuerfinanziert, zuständig in BW ist örtlicher Träger der Sozialhilfe, in BW = Landratsamt*.)		Risikostrukturgleich = Finanzausgleich zwischen Kassen	ggf. Defizitfinanzierung über Stiftung o.ä.	Pflegeversicherungsbeitrag Krankenversicherungsbeitrag	Eigenanteil für Zusatz- und Sonderleistungen	
	Projektförderungen	2/3 Investitionskosten nach eigenem Ermessen läuft 2010 aus Projektförderungen	1/3 Investitionskosten nach eigenem Ermessen läuft 2010 aus			Zeit-, Sachspenden (Förderverein) Fördervereine notwendig, da Heimgesetz Vorteilsnahme verbietet		

Abbildung 10: Finanzierungsquellen (dunkelgelb = Hauptfinanzierungsquellen)¹⁹

* Landratsämter sind oftmals Behörden der kommunalen Gebietskörperschaften (Kreise/Landkreise) und zugleich untere Verwaltungsbehörden der Länder (Doppelfunktion).

Danach tragen die Bürger, die Sozialämter und die Betroffenen den Großteil der entstehenden Kosten. Wobei der sich der Anteil der Sozialämter auf die steuerfinanzierte „Hilfe zu Pflege“ beschränkt, aus der nach Angaben der Interviewpartner ca. 20% der Leistungen bezahlt werden.²⁰

Die Pflegekassen sind zwar die zentrale Organisation im Bereich der Altenpflege/-hilfe, übernehmen bei der Finanzierung aber nur eine **Transferfunktion**: Sie verwalten und verteilen die Gelder aus den (Pflicht-) Versicherungsbeiträgen. Die ursprüngliche duale Finanzierungsidee, dass das Land/die Kommune die Infrastrukturen vorhalten und zur Verfügung stellen (Grundstück, Gebäude) und die Pflegekassen den laufenden Betrieb finanzieren, wird mit dem Auslaufen des Investitionskostenzuschusses weitgehend aufgegeben.

Bei der „Hilfe zu Pflege“ wurde von den Befragten in der Zuständigkeit keine Unterscheidung zwischen Land und Kommune vorgenommen. Trotz mehrerer Nachfragen konnte die Rolle der Landesämter nicht eindeutig der Kommune oder dem Land zugeordnet werden. Die Abgrenzung schien den Befragten nicht notwendig.

¹⁹ Je nach organisatorischer Ausgestaltung sind Abweichung von Abb. 12 möglich: Bei kommunalen Altenheimen ist eine Defizitfinanzierung durch Steuerzuschüsse möglich. Sofern ein Altenheim in kirchlicher Trägerschaft liegt, ist diese für eine mögliche Defizitfinanzierung verantwortlich.

²⁰ Die Hilfe zur Pflege ist ein Element der Sozialhilfe und übernimmt ungedeckte Pflegeheimkosten, z.B. wenn keine Pflegeversicherung besteht.

Die Pflegeeinrichtungen selbst haben kaum Einfluss auf Ihre eigene Finanzierungssituation. So äußerte ein Interviewpartner:

Viele sagen, das Wort Pflegesatzverhandlung sei eine Farce. Ich war bisher nur bei Einer dabei, aber die Kassen haben kein Budget und kaum Spielraum. Sie diktieren den Preis, verhandelt wird da nicht viel, maximal Centbeträge. Die Träger haben ein Budget X und fertig. Zudem decken die in den Pflegesatzverhandlungen festgelegten Beträge die Kosten ohnehin nur zu rund 90%. Die qualitativen gesetzliche Forderungen und die gegenüberstehende Finanzierung sind von vornherein nicht passfähig. Die Akquise der fehlenden Beträge wird dann paradoxerweise noch erschwert, indem im Heimgesetz aus Verbraucherschutzgründen die Annahme von Spenden quasi verboten wird.²¹

Wie in der folgenden Abbildung 11 ersichtlich, wird die Verantwortung im Wesentlichen von Akteuren/Institutionen getragen, die keinen oder zumindest einen geringen Einfluss auf die Finanzierungssituation haben. So wurde den öffentlichen Gebietskörperschaften (Bund, Land, Kommune) in Abbildung 11 nur eine „unspezifische Ausfallverantwortung“ zugeschrieben, weil alle drei Interviewpartner dem folgenden Statement angelehnte Aussagen trafen:

[...] Im Gesundheits- und Pflegesystem hat der Bund eigentlich die Finanz- und Ausfallverantwortung. Lediglich der Sicherstellungsauftrag wurde an die Kranken-/Pflegekassen delegiert. Der Bund ist damit aber nicht mehr der wirkliche Ausfallbürge: Die Kassen dürfen nicht bankrott gehen, ihre Stellschraube sind die Krankenkassenbeiträge. Faktisch hat der Bund also keinerlei Verantwortung für die Tragfähigkeit und Finanzierung des Systems mehr.

Verantwortung								
	Bund	Land	Kommune	Pflegekasse	Pflegeeinrichtung	Bürger	Betroffene	Kirche
	unspezifische Ausfallverantwortung			Haftung des Vorstandes für Verschulden § 42 SGB IV	Geschäftsführer: wirtschaftliche und fachliche Gesamtverantwortung			Gewährträgerhaftung für die Zusatzversorgungskasse
				Sicherstellungsauftrag	Delegation der Gesamtverantwortung auf Heimleitung und Fachkraft in begrenztem Maße			

Abbildung 11: Verantwortungsträger in der Altenpflege

²¹ Gemeint ist § 14 des Heimgesetzes des Bundes (die Zuständigkeit des Bundes ist mit der Föderalismusreform auf die Länder übertragen worden, Landesgesetze werden derzeit erarbeitet)

Im Detail gäbe es zu der nachstehenden Abbildung 12 viel zu sagen. Da das Ziel der empirischen Studie die Erarbeitung allgemeiner Merkmale und Problemstellungen ist, werden nachstehend nur Beschreibungen analysiert, die nach Auffassung der Autorin von grundsätzlicher Art sind und Abstraktionen erlauben.

Allein die Wirkung von Abbildung 12 verdeutlicht die Heterogenität und Pluralität der involvierten Akteure/Institutionen bei der Aufgabenwahrnehmung. Wiederholend (siehe Abschnitt 3.3) soll sich die Zielsetzung des Gewährleistungsstaatsmodell noch einmal vor Augen geführt werden: Im Bereich der staatlichen Gewährleistungsaufgaben erklärt das Modell eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat und Privaten für wünschenswert, um das Ziel der effizienten Aufgabenerledigung durch im Wettbewerb stehende oder freiwillig engagierte Akteure mit dem Sozialstaatsziel in Einklang zubringen.

Einfluss auf Strategie und Definition von Qualität und Preis / Kontrolle über Aufgabenwahrnehmung								
Bund	Land	Kommune	Pflegekasse	Pflegeeinrichtung	Bürger	Betroffene	Kirche	
Heimgesetz warbisher Bundesgesetz	Heimgesetz (HG)	informelle Ab- sprachen	Vereinbar- ungen und Kontrollen durch Landes- verbände	Arbeits- gemein- schaft Altenhilfe	Sozialver- sicherungs- wahlen	Kunden (Betroffene und An- gehörige)	Caritas: Einfluss- nahme, Arbeits- vertragliche Richtlinien	
Verord- nungen, Bundes- empfehl- ungen	Heimaufsicht (Landratsamt**)		MDK	Einfluss über Führung, Kultur, Motivation, Marketing		Heimbeirat	Diözese: informelle Einfluss- nahme	
t.w. Bundes- versicher- ungsamt	Gesund- heitsamt	Kommunal- verband für Jugend und Soziales (KVJS)	Ärzte					
	Wirtschafts kontroll- aufsicht							
	Feuerwehr, Bauamt							
zunehmend EU, Gerichte, Medien								

Abbildung 12: Akteure/Institutionen mit Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung

* Überörtliche Träger der Sozialhilfe sind, je nach Landesrecht, entweder die Länder oder höhere Kommunalverbände. In Baden-Württemberg handelt es sich um den Kommunalen Verband für Jugend und Soziales.

** Die Heimaufsicht ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. In Baden-Württemberg sind die Landkreise zuständig.

Nach Einschätzung der Interviewpartner steht die Intention des Staates, Marktöffnung zu betreiben um Wettbewerb zuzulassen, jedoch im Widerspruch zu den tatsächlichen Regulierungsergebnissen des Staates.

Den Zusammenhang zwischen Wohlfahrt und Ökonomie zu untersuchen ist spannend. Denn z.B. wird das Pflegesicherungsgesetz als Marktöffnungsgesetz tituliert. Allerdings werden die Kostenanteile der Akteure – auch die Eigenanteile der Privaten! – im sozialrechtlichen Dreieck ausgehandelt. Es handelt sich also nicht um reine Marktprozesse, sondern um **hybride**, kooperative **Systeme**.

In der zweiten Interviewrunde führte der Interviewpartner weiter aus:

Vorher galt das Pflegeversicherungsgesetz, in welchem das Selbstkostendeckungsprinzip eingeführt wurde, d.h. Marktmechanismen in Spiel gebracht wurde. Das neue Gesetz sieht nun eine Ausrichtung der Entgelt an ortsübliche Tarife vor, was einem Stück weit einem Einheitsentgelt gleich kommt. Bisher musste man zur Preisfestsetzung einen internen (Kosten-Leistungsrechnung) und einen externen Vergleich durchführen. Jetzt erfolgt die Orientierung ausschließlich an dem externen Vergleich – was im Übrigen zu einer Orientierung an Minimalwerten und im Ergebnis zu einem **Einheitspflegesatz** führt. Das ist **keine Wettbewerbssituation**.

Scheinbar führt die Zielstellung – sozialpolitische Redistribution mittels Regulierung bei gleichzeitiger Sicherung wettbewerblicher Effizienzgewinne – zu **paradoxen Konstellationen** und Organisationen. So werden aus Sicht der Interviewpartner sowohl die Rolle des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen (MDK) als auch die der Wohlfahrtsverbände als widersprüchlich eingeschätzt:

Die Rolle der Wohlfahrtsverbände ist ohnehin schizophren: Sie sehen sich als Sprecher der Armen, vertreten die Arbeitnehmer in den Wohlfahrtsorganisationen, aber gegenüber der Politik auch die Arbeitgeber. Darüber hinaus unterhalten sie manchmal eigene Betriebe.

[...] Beispielsweise obliegt dem MDK eine paradoxe Doppelrolle hinsichtlich Kontrolle. So gab es kürzlich große Aufregung, weil der Gesetzesentwurf des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes vorsah, die Kontrollrolle des MDK zu stärken. Dabei setzt der MDK die Preise fest und kontrolliert gleichzeitig die Handhabung und Wirksamkeit. Wenn schon Kontrolle, dann von einem unabhängig Gremium, ähnlich dem TÜV.

Bestimmte Institutionen vertreten nach Ansicht der Interviewpartner demnach mehrere und unter Umständen unvereinbare Interessenlagen.

In Abbildung 12 wurde auch die Kirche – hier in der Form der Caritas – als ein wesentlicher Akteur genannt. Die Einflussnahme der Caritas erfolgt hauptsächlich durch die Arbeitsvertraglichen Richtlinien (AVR, vergleichbar mit Tarifverträgen). Auf die Frage, warum man den Mitglied der Caritas ist und sich damit den Tarifverträgen unterzieht, wurde geantwortet, dass die Mitgliedschaft in einem der sechs großen deutschen Wohlfahrtsverbände für eine einzelne NPO aus mehreren Gründen wichtig ist: Zum Einen um anspruchsberechtigt für bestimmte Förderungen sein. Zum Zweiten „kauft“ man sich mit der Mitgliedschaft Lobbyaktivitäten ein, weil die Wohlfahrtsverbände gesetzliche Anhörungsrechte haben. Darüber hinaus kann eine NPO

durch den Verweis auf die Wertorientierung eines bestimmten Wohlfahrtsverbandes Wettbewerbsvorteile generieren.

Auffallend ist, dass im untersuchten Fall die „operative NPO“, welche die tatsächliche Dienstleistung erbringt, von mindestens zwei weiteren NPO's wesentlich beeinflusst wird: dem Wohlfahrtsverband Caritas und der Pflegeversicherung.

Neben den Arbeitsvertraglichen Richtlinien der Caritas beinhalten folgende **Verträge** wesentliche Rahmenbedingungen für die untersuchte Non-Profit Organisation:

- die trägerunabhängige Rahmenvereinbarung zwischen den Landesverbänden der Pflegekassen und den Vereinigungen der Träger der ambulanten oder stationären Pflegeeinrichtungen (i.d.R. Landesverbände der sechs großen Wohlfahrtsverbände) gemäß § 75 SGB XI: Vertrag u.a. über den Inhalt der Pflegeleistungen, die allgemeinen Bedingungen der Pflege einschließlich der Kostenübernahme, die Abrechnung der Entgelte und der hierzu erforderlichen Bescheinigungen und Berichte, Maßstäbe und Grundsätze für eine wirtschaftliche und leistungsbezogene, am Versorgungsauftrag orientierte personelle Ausstattung der Pflegeeinrichtungen u.v.m.
- die Vereinbarung zwischen der operativen NPO und dem örtlichen Träger der Sozialhilfe gemäß § 75 Abs. 3 SGB XII: Vertrag u.a. über die täglichen Pflegesätze, die Entgelte für stationäre Pflegeleistungen, den Personalschlüssel
- der Versorgungsvertrag zwischen der operativen NPO und den Landesverbänden der Pflegekassen gemäß § 72 SGB XI, welcher Vergütungsvereinbarung nach § 85 SGB XI und Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen nach § 80a SGB XI enthält: Vertrag u.a. über die Personalausstattung in Abhängigkeit der gegebenen Bewohnerstruktur

Offensichtlich erfolgt die Steuerung vorrangig über **Input-Vorgaben**.

Vertragspartner für die einzelne NPO sind in der Regel die Verbände der Pflegekassen und der Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS). Der KVJS ging aus dem Landeswohlfahrtsverband Baden-Württemberg hervor und sieht sich als ein Kompetenz- und Leistungszentrum für die 44 Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs (siehe www.kvjs.de). Der KVJS ist in Baden-Württemberg der überörtliche Träger der Sozialhilfe, Jugendhilfe und der Kriegsofopferfürsorge. Er wird per Verbandsumlage getragen und von den 9 Stadt- und 35 Landkreisen Baden-Württembergs finanziert. Insgesamt verwaltet der KVJS 2008 184 Millionen Euro. In den o.g. Verträgen vertritt er die örtlichen Träger der Sozialhilfe (das sind die Sozialämter des Landratsamtes).

Die Betrachtung der gesamten gesetzlichen Regelungsdichte in Anlage_02 führt zu der Frage nach den Verwaltungskosten. Diesbezüglich und auf der Frage der „unternehmerischen Freiheit“ in einem Non-Profit Altenheim wurde geantwortet:

Alles in allem sind die Regularien so hoch und undurchsichtig, dass sich allein in der Holding zwei Personen Vollzeit damit beschäftigen. Dies führt natürlich zu **Verdrängungseffekten**, weil sich kleine lokale Wohlfahrtsorganisationen diese Kosten nicht leisten können. Hier wird der Markt künstlich bereinigt. Übrig bleiben Kommunalbetriebe, welche das Steuersäckel anzapfen können und große Anbieter, welche diese Kosten verteilen und tragen können. Die Frage ist, ob dies dann immer altengerecht und respektvoll erfolgt. [...] Klar – möglicherweise wäre die zentrale Aufgabenerledigung kostengünstiger, keine Frage, aber Subsidiarität und Pluralität sind ausdrücklich gewünscht und erzeugen meines Erachtens auch höhere Qualität. [...] Wir selbst haben uns auch für mehrere dezentrale Lösungen entschieden und hoffen diese halten zu können. In diesem Bereich ist soziales und ehrenamtliches Engagement auch viel höher, da es dezentral mehr Solidarität gibt, wodurch Projekte einfacher zu stemmen sind.

Die hohen Transaktionskosten können zu Verdrängungseffekten und damit zu Wettbewerbsverzerrung²² führen. Zudem verhindern sie nach Auffassung des Interviewpartners eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung. Dies wiederum **erschwert** die Aktivierung von **bürger-schaftlichem Engagement**.

Auf die anschließende Frage, ob es den Spaß macht, in diesem Bereich zu arbeiten und ob nicht oft eine Diskrepanz zwischen Effizienz und menschlichen Bedürfnissen gesehen wird, wurde folgende Antwort gegeben:

Es macht trotz allem Spaß und eine Diskrepanz muss nicht sein. Die meisten Betriebe unter dem Stiftungsverbund sind selbsttragend und es ist eine Herausforderung für das Management Konzepte zu erstellen, die wirtschaftlich und zugleich menschlich sind. Es ist auch schön zu sehen, wenn dies gelingt. Aber das Umfeld wird schwieriger, vor allem wenn sich der Staat aus seiner Verantwortung zieht.

An dieser Stelle wird die **ambivalente Haltung gegenüber den staatlichen Institutionen** deutlich: Auf der einen Seite sollte sich der Staat mit seinen Regulierungen zurück halten, weil diese oftmals mehr Aufwand verursachen als sie Nutzen bringen. Auf der anderen Seite wird beklagt, dass „der Staat sich aus seiner Verantwortung“ zieht. Verantwortung wird an dieser Stelle mit Finanzverantwortung gleichgesetzt.

Neben der Vielzahl der involvierten Akteure ergab die Untersuchung auch „Nicht-Akteure“: Weder der Deutsche Verein (DV), noch die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrts-pflege (BAGFW) wurden genannt. Auch die lokale Politik tritt – abgesehen von dem „Bemühen um „einen guten Draht zum Bürgermeister und Gemeinderat“ (Zitat Interviewpartner) – nicht in Erscheinung.

Als erstes Resümee können die folgenden Wahrnehmungen der befragten Personen festgehalten werden:

²² ähnliches Ergebnis siehe Dahme et al. 2005: 128ff

- In der wahrgenommenen Governance Struktur arbeiten mehrere NPO's (Wohlfahrtsverbände, Sozialversicherungen, Stiftung, Kirchen, Non-Profit Altenheim) gemeinsam mit kommunalen und staatlichen Behörden an der Aufgabenerfüllung „Altenpflege/-hilfe“. Es wurde eine hohe interorganisationale Komplexität im Alltag der Non-Profit Organisation entdeckt.
- Der untersuchte Bereich eignet sich zur Analyse des Gewährleistungsstaatsmodells, da eine Wahrnehmung öffentlicher (Sozialstaatsprinzip Art. 20 GG) Aufgaben durch staatliche und nicht-staatliche Akteure gegeben ist.
- Finanzierung-, Verantwortungs- und Strategiekompetenzen sind nicht deckungsgleich. Der Staat zieht sich aus seiner Finanzierungskompetenz zurück und erhöht im Gegenzug die Regulierungsdichte.
- Es scheinen mehrere schizophren agierende Organisationen zu existieren.
- Aus der Sicht der Befragten führt die Vielzahl von Regularien zu Verdrängungseffekten.
- Es herrscht kein sich über Nachfrage und Angebot regulierender Wettbewerb.
- Innovationen entstehen weniger durch unternehmerische Freiheit oder Wettbewerb, als vielmehr durch das Finden von Ausweichmöglichkeiten und Lücken im Geflecht der bestehenden Regeln.
- Die allgemeine Entwicklung wird als „ungesund“ wahrgenommen.
- Die Non-Profit Organisationen nehmen die unterschiedlichen Logiken der Sektoren stark wahr und notwendigerweise in sich auf. Insofern kann sehr wohl von einer Hybridisierung gesprochen werden. Allerdings wird dieser Mix nicht als bereichernd, sondern eher als zerreißend empfunden.

Neben diesen fachlichen Erkenntnissen, überraschte die bewusste und analytische Wahrnehmung der interorganisationalen Komplexität durch die Akteure. Die Vermutung der Forscherin, dass den beteiligten Akteuren das Ausmaß der Verflechtungen in ihrer täglichen Arbeit möglicherweise gar nicht bewusst ist, stellte sich als völlig falsch dar. Im Gegenteil, die Informanten wirkten als Experten ihrer alltäglichen Arbeit.

Auffällig ist die Vielzahl der Agenten, deren Bedeutung durch die eingeschränkte Konsumentensouveränität (insbesondere durch Demenz) hoch eingeschätzt werden muss (Vgl. ebenso Sundmacher 2007). Die **mehrfache Überlagerung der Agentenrollen** dürfte – wenn alle Agenten die Präferenzen des Bürgers verfolgen – grundsätzlich kein problematisches Arrangement darstellen. Allerdings sind die Präferenzen der Bürger plural und nicht eindeutig abbildbar, womit den Agenten ein klarer Handlungsrahmen und den Prinzipalen die Kontrollmöglichkeit enorm erschwert wird. Zweitens kann den beteiligten Organisationen ein Eigeninteresse unterstellt werden (siehe hierzu Abschnitt 10). Drittens führen diese Eigeninteressen in Verbindung mit der Überlagerung von Prinzipal- und Agentenrollen zu den von den Interviewpartnern wahrgenommenen „paradoxen Doppelrollen“: Die Kassen sind in erster Linie Agenten des Bürgers, aber auch Agenten des Staates. Wohlfahrtsverbände wie der Deutsche Verein vertreten Städte, Landkreise, Gemeinden und (!) die Organisationen und Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Der hier in Erscheinung tretende Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege, Caritas, erbringt selbst eine Vielzahl sozialer Leistungen, wobei die entstehenden Sach- und Personalkosten zu einem Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden²³. Dementsprechend kann auch der Caritas Verband nicht als „reiner“ Agent der operativen Non-Profit Organisationen betrachtet werden. In der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege (BAGFW) arbeiten ausschließlich die – derzeit sechs – Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege zusammen, wonach die BAGFW als Agent in Frage kommt, allerdings nach Auffassung der Interviewpartner kaum in Erscheinung tritt (deswegen in Abbildung 13 nicht dargestellt).

In einem solchen institutionellen Setting sind (meist informelle) Vertragsverletzungen zwischen einzelnen Prinzipal-Agenten Konstellationen unausweichlich. Die schizophrenen Rollen können zu untransparenten Entscheidungsfindungen und einer hohen Unsicherheit aller Akteure führen. Dabei sind die haftbaren Akteure, welches in erster Linie die operativen Non-Profit Organisationen (eigentliche Leistungsersteller, hier Altenheim) sind, in einem hohen Maße fremdbestimmt: Sie vereinen vier (!) Agentenrollen auf sich.

Ergänzend zu den Überlagerungen der Agentenrollen, ist die Agentenfunktion einiger Akteure an sich fraglich. Als direkte Agenten des Bürgers kommen die Angehörigen, die Pflege- und Krankenversicherung und der Staat in Frage. Von der Agentenrolle Angehöriger kann per se nicht ausgegangen werden, zumal sie schwer beobacht- und kontrollierbar ist (Sundmacher 2007: 183ff). Sundmacher führt weiter aus, dass die Gesetzliche Pflegeversicherung ein finanziell weniger bedeutsames „Anhängsel“ der Gesetzlichen Krankenversicherung darstellt, welche daher keinen Anreiz hat, die spezifischen Ziele der Pflegeversicherung zu verfolgen. Darüber hinaus werden die wesentlichsten Rahmenbedingungen (Beitragssatz) der Pflege-

²³ Die sonstige Finanzierung erfolgt durch Mitgliedsbeiträge und Spenden.

kassen bundeseinheitlich gesetzlich geregelt. Die Pflegekassen stehen folglich in keinem Wettbewerb. Interne Anreize zur Qualitätssteigerung und Interessenvertretung sind gering.

Fraglich bleibt, ob der Gewährleistungsstaat seiner Agentenrolle nachkommt und ob das Ausmaß und die Struktur, in welcher er diese Aufgabe wahrnimmt, institutionenökonomisch empfehlenswert ist. Im Hinblick auf die Anzahl und die Intensität der Regelungen des Staates (siehe Anlage_02) stellt sich zunächst die Frage nach der Legitimität der staatlichen Einflussnahmen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Anzahl der Heime in öffentlicher Trägerschaft absolut wie auch relativ abnimmt (siehe Tabelle 3).

	Private Träger				Freigemeinnützige Träger				Öffentliche Träger			
	Heime		Plätze		Heime		Plätze		Heime		Plätze	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anz.	%	Anzahl	%
1999	3.092	34,9	166.637	25,8	5.017	56,6	406.705	63,0	750	8,5	72.114	11,2
2001	3.286	35,9	188.025	27,9	5.130	56,0	415.725	61,7	749	8,2	70.542	10,5
2003	3.610	37,1	215.901	30,3	5.405	55,5	431.743	60,5	728	7,5	65.551	9,2
<i>Veränderung absolut (%):</i>												
2003/ 1999	+ 16,8		+ 29,6		+ 7,7		+ 6,2		- 2,9		- 9,1	
2003/ 2001	+ 9,9		+ 14,8		+ 5,4		+ 3,9		- 2,8		- 7,1	
2001/ 1999	+ 6,3		+ 12,8		+ 2,3		+ 2,2		- 0,1		- 2,2	

Tabelle 3: Pflegeheime und Plätze differenziert nach Trägern (Quelle: BMFSFJ 2006: Anlagen S. 8)

Ersichtlich wird, dass der Staat die Aufgabenwahrnehmung zunehmend an andere Träger delegiert, womit Tabelle 3 als kleiner empirischer Beweis für das Gewährleistungsstaatsmodell angesehen werden kann. Dennoch kann dem Staat – unabhängig von diesem Delegationsprozess – eine grundsätzliche Legitimation Einfluss zu nehmen, nicht abgesprochen werden: Zum Einen auf Grund der involvierten Steuergelder (Hilfe zur Pflege) und zum Anderen durch den politischen Auftrag (Sozialstaatsprinzip Art. 20 GG) und das politische Mandat.

Eine wesentliche Einflussnahme des Staates ist die Festlegung des Beitragssatzes der Pflegeversicherung per Gesetz. Am 14. März 2008 verabschiedete der Bundestag das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz²⁴, welches u.a. eine Anhebung des Beitragssatzes von 1,7% der beitragspflichtigen Einnahmen (§ 55 SGB XI) um 0,25 Prozentpunkte vorsieht. Die in Abschnitt C getätigte Einschätzung der Interviewpartner, der Bund trage nur eine unspezifische Ausfallverantwortung, wird damit ein Stück weit relativiert. Denn mit diesem Gesetz unternimmt die Bundesregierung einen direkten Eingriff in das System und die Finanzierung der Pflegeversi-

²⁴ Kurzbericht siehe Anlage_03

cherung. Wie bereits angedeutet, bezogen sich die Interviewpartner vornehmlich auf die Minderung der direkten staatlichen Finanzierung. Daran ändert auch das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz nichts, da – abgesehen von der Anschubfinanzierung der Pflegestützpunkte – im Wesentlichen der Versicherungsbeitragssatz erhöht wurde, nicht die steuerlichen Zuschüsse.

Weiß leitet auf Basis seiner ökonomischen Analyse des Dritten Sektors her, dass eine Theorie intermediärer Organisationen ggf. ohne das Merkmal „Vertrauen²⁵ zwischen NPO und Konsument“ auskommen sollte, weil:

Dieser Vertrag²⁶ ist demnach zwischen Staat und intermediärer Organisation entstanden und nicht zwischen Konsumenten und Staat. In Konsequenz erwächst der vertragliche Nutzen in erster Linie zwischen Staat und intermediärer Organisation. (Weiß 1997: 192).

Da, wie Abbildung 13 verdeutlicht, zwischen Staat und der operativen Non Profit Organisation noch eine Ebene zwischen geschaltet ist, kann mit Weiß argumentiert werden, dass der **vertragliche Nutzen in erster Linie bei den Pflegekassen, Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Organisationen** entsteht. In zweiter Linie könnte dieser an die operative NPO weitergegeben und erst in dritter Linie eventuell beim Betroffenen ankommen.

Im Hinblick auf die Delegationsprozesse in parlamentarischen Demokratien²⁷ weist Moe (1997, zitiert aus Priddat 2007) darauf hin, dass die Aufgabenzuweisungen und -übertragungen des Parlaments an die Verwaltung immer ein Stück weit Delegation von Macht sind. Diese Delegation der Politik an die Verwaltung hat den Vorteil der Senkung der Konsenskosten (Priddat 2007), da die mit Expertise ausgestattete neutrale Verwaltung Entscheidungen vorstrukturiert. Allerdings, so konstatiert Moe:

Legislatures, too, need to be more fully explored, but especially with reference to the downside of legislative power: the **transaction costs** and **collective action problems** that make it difficult for legislatures to take strong action on their own behalf and render them vulnerable to exploitation by others (Moe zitiert aus Priddat 2007, Hervorhebung nicht im Original).

Als Fazit seiner Analyse hält Priddat fest, dass die Exekutiven durch Delegation in die Lage versetzt werden, sich zu verselbstständigen, womit es „nahe liegt, dass Parlamente von Regierung und Verwaltung übergangen werden“. Diese Überlegungen lassen sich auf die entwickelte Governance Struktur mit dem Ergebnis übertragen, dass die zweite Ebene in Abbildung 13 sich von den Präferenzen der ersten Ebene loslösen und sich verselbstständigen könnte. Dabei könnte das Detailwissen der Verträge (z.B. Versorgungs- und Qualitätsvereinbarung)

²⁵ auf Grund des Gewinnerzielungsverbot

²⁶ Anm. d. Verf.: Weiß zitiert an dieser Stelle Priddat (1992: 184), welcher argumentiert, dass der Staat das Recht öffentliche Mittel zu beziehen an intermediäre Organisationen verkauft und im Gegenzug eine Erfüllung quasi-staatlicher Aufgaben erhält.

²⁷ Siehe auch Strom/Müller/Bergmann 2003, Bovens 2005

sowie die direkte Kontrolle der Dritten Ebene (z.B. durch den MDK) Wissensvorteile der zweiten Ebene gegenüber der ersten Ebene generieren. Im Ergebnis ist es möglich²⁸, dass die Prinzipal-Agenten Beziehung zwischen erster und zweiter Ebene durch eine Abstimmungs- und **Verhandlungsstruktur** ersetzt wird. D.h. die staatlichen Institutionen verhandeln mit den Verbänden der Pflegekassen und den Wohlfahrtsverbänden über die Bedingungen der dritten Ebene. Diese Analyse erklärt auch, warum zwei der drei Interviewpartner explizit äußerten, einen starken **Zentralismus** wahrzunehmen, welcher nicht unbedingt mit dem Grundsatz der Subsidiarität in Einklang steht: Die Verbände der Kassen und Wohlfahrtsvereinigungen *sind* zentral agierende Organisationen.

Theoretisch könnte sich diese Verhandlungskonstellation zwischen zweiter und dritter Ebene wiederholen. Die empirische Untersuchung offenbart indessen Gegenteiliges: Zum Ersten ist die dritte Ebene (operative Non-Profit Organisation) durch die Determinierung der vorgelagerten Ebenen in ihrem Agieren und Verhalten stark vor- und fremdbestimmt. Zum Zweiten wird ihr spezifisches Wissen für die übergeordneten Ebenen möglicherweise nicht als relevant angesehen.²⁹ Es kommt zum Tragen, dass der Wettbewerb im Pflegesystem laut Angaben der Interviewpartner (in der Literatur bestätigt, Vgl. Sundmacher 2007) hauptsächlich auf der Ebene der operativen NPO's ausgetragen wird, nicht auf der Ebene der Kassen³⁰. Die Kassen haben damit keinen Anreiz, bestmögliche Informationen zu erhalten.

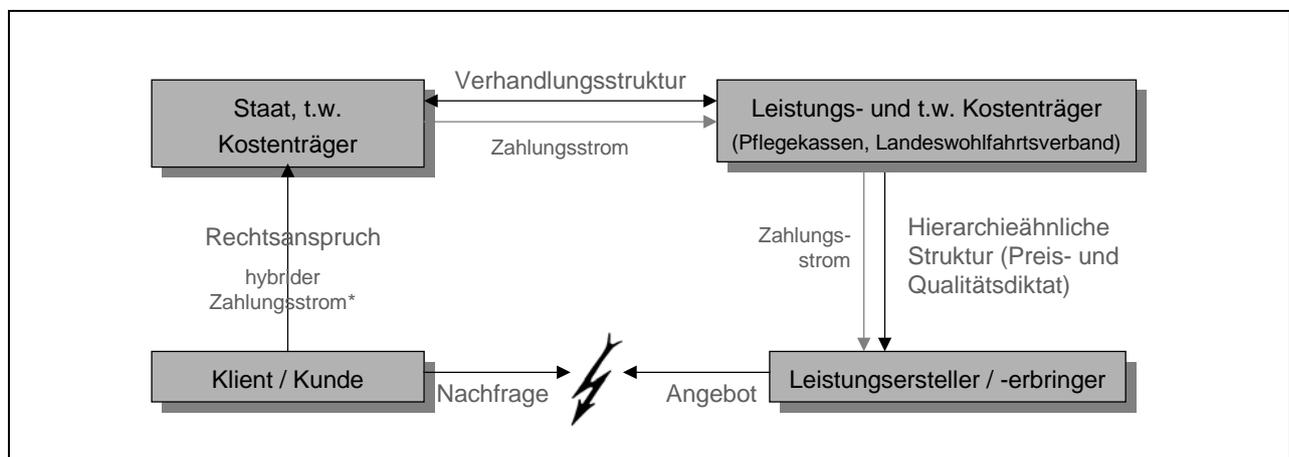


Abbildung 14: Sozialrechtliches Vierecksverhältnis (eigene Darstellung)

* zusammengesetzt aus Steuern und Versicherungsbeiträgen

²⁸ Hier wäre eine Analyse aus sich der Pflegekassen und der KVJS dringend notwendig.

²⁹ Die finanzielle Abhängigkeit sowohl von Pflegekasse als auch von Steuergeldern verstärkt diesen Effekt.

³⁰ „Die Finanzierung [der Pflegeversicherung] erfolgt im so genannten Umlageverfahren, d. h., die benötigten Mittel werden jeweils durch die laufenden Einnahmen aufgebracht. [...] Während die Höhe der Leistungen der Pflegeversicherung im Rahmen der Beitragsentwicklung durch Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates angepasst werden kann (§ 30 SGB XI), kann der Beitragsatz nur durch Gesetz geändert werden.“ (BMAS 2006: 527)

In der Folge kommt es zwischen der zweiten und dritten Ebene nicht zu einer Verhandlungsstruktur. Abbildung 14 stellt das sich ergebende Setting vereinfacht dar und beweist damit die letztlich falsche Simplifizierung des Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses in Abbildung 9.

Folgendes Zitat eines Interviewpartners bestärkt die Vermutung, dass die Wohlfahrtsverbände eher den staatlichen Institutionen zugewandt sind (durch die Verhandlungsposition!), als den operativen Non-Profit Organisationen:

Frage: Wie steht es mit Dachverbänden wie der BAGFW? Werden Sie von dieser Richtung unterstützt?

Antwort: (Zögernd) Mir ist dieser Dachverband kaum ein Begriff. Er tritt selten in Erscheinung. Ähnlich ist das auch mit dem Deutschen Verein. Diese Institutionen besetzen wahrscheinlich eher die Schnittstelle zur Politik. Wir betreiben eigenes Lobbying, was selbstredend ist, denn dies müssten eigentlich die Dachverbände übernehmen. Aber es ist ein schwieriges Umfeld: Hohe Fremdbestimmung und Finanzierung aus gedeckelten Preisen. Wir müssen unsere Interessen möglichst überall kund tun – auch auf EU Ebene.

Die dritte Ebene versucht diese Situation durch eigene Lobbyaktivitäten auf Europäischer Ebene und Netzwerkarbeit (z.B. Anstaltsleiterkonferenz, Arbeitsgemeinschaft Altenhilfe etc.) abzumildern und sich zu positionieren – was wiederum weitere **Transaktionskosten** verursacht, die kleinere NPO's vom Markt verdrängen können.

Im Ergebnis dieser Ausführungen werden die in Abbildung 13 dargestellten **mehrfachen³¹ Delegationen als das problematische Arrangement identifiziert**. Diese Conclusio ist gewissermaßen delikater, weil sie zugleich impliziert, dass Non-Profit Organisationen (Sozialversicherungen und die freien Wohlfahrtsverbände) die Arbeitsweise von Non-Profit Organisationen (operative) erschweren. Allerdings lassen die Analysen von Moe und Priddat vermuten, dass die entdeckte dilemmatische Situation nicht in dem Non-Profit Status der zweiten Ebene begründet liegt. Stattdessen wird die These vertreten, dass mehrfache Delegationsprozesse – egal ob in oder zwischen Sektoren – die ursprünglichen Präferenzen ausdünnen. Verbunden mit unklaren Akteursrollen und einer hohen Fremdbestimmung im Wettbewerb stehender Akteure/Organisationen ergibt sich insgesamt keine „bestmögliche“ Governance Struktur.

Darüber hinaus schärft die Institutionenanalyse den Blick für die grundlegenden Zusammenhänge. Somit ergeben sich vor dem Hintergrund des institutionellen Settings und der Historie der deutschen Sozialversicherungssysteme grundsätzliche Fragen:

³¹ vertikal: Bürger → Staat → Verbände/Kassen → operative NPO (→ = Delegationsprozess)
horizontal: Staat → Pflegekassen (1), Staat → Wohlfahrtsverbände (2)

- Warum mischt sich der Staat in den Gesellschaftsvertrag zwischen Bürger und Sozialversicherung so detailliert ein (Vgl. Anlage_02)?
- Wenn der Staat vom Bürger beauftragt wurde mitzuwirken, wieso delegiert dieser die Aufgabe umständlich wieder an die Bürger zurück – auf eine vergleichsweise untransparente und vermutlich teure Art und Weise?

9.2 Regulierung und Kontrolle

Weiterhin gilt es zu klären, welche Handlungsmöglichkeiten der Gewährleistungsstaat in dem dargestellten institutionellen Setting hat, ob und wie er davon Gebrauch macht.

Braun/Giraud analysieren die verschiedenen Modi des Staates, um politisch gesetzte Ziele zu verwirklichen. Tabelle 4 zeigt die vorgeschlagene Systematisierung der Steuerungsinstrumente des Staates:

Sicherstellung wichtiger öffentl. Güter und Ressourcen		Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns			
		<i>Direkte Steuerung</i>	<i>Indirekte Steuerung</i>		
Hoheitsrechte des Staates	Staat als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen	Regulative Politik	Finanzierung	Strukturierung, prozedurale Steuerung	Überzeugung

Tabelle 4: Steuerungsinstrumente des Staates (nach Braun/Giraud 2003: 150)

Der Übergang vom Interventions- und Wohlfahrtsstaat zum minimalen und kooperativen Staatsmodell führt nach Braun/Giraud (2003: 147ff) auch zu einem Wandel der vorrangig genutzten Steuerungsinstrumente: Die Entstaatlichung vieler Politikbereiche durch verschiedene Dezentralisierungsformen „erzeugte gleichzeitig die Notwendigkeit für den Staat, über externe Steuerungsinstrumente – und das heißt vor allem über die regulative Politik – verstärkt zu kontrollieren und zu regulieren.“ (2003: 163). Dabei ist regulative Politik zwar in ihrer Formulierung und Durchführung kostengünstig, verursacht aber erhebliche Transaktionskosten in der Beobachtung und ggf. Sanktionierung. Auf Grund dessen und in Verbindung mit den zunehmenden Delegationsprozessen, der gestiegenen Komplexität und der abnehmenden staatlichen, direkten Problemlösungskapazität konstatieren Braun/Giraud schließlich „nicht direkte, sondern indirekte Steuerung – und hier insbesondere die Strukturierung – tritt in den Vordergrund.“ (168). Damit wird die **prozedurale Steuerung** in Verhandlungssystemen („Netzwerken“) zum Kern des heutigen staatlichen Handelns. Auch Schuppert (2005: 35-36) konstatiert unter Berufung auf Müller, dass hinsichtlich der Rechtssetzung im Gewährleistungsstaat Selbstregulierung an Bedeutung gewinnen wird. D.h. dass der Gewährleistungsstaat nicht

mehr alles Recht selbst setzt, weiterhin aber die Form und Intensität reguliert. Schließlich fordert auch Willke (1997) auf Grund der veränderten Rahmenbedingungen einen veränderten staatlichen Steuerungsmodus. Demnach soll der Staat neben der Koordination und Gestaltung der Kommunikationsbeziehungen und Interdependenzen nur Aufgaben, die sonst nicht erledigt werden und kollektiv als Staatsaufgaben deklariert wurden, wahrnehmen. Sein Steuerungsbegriff ist Supervision als kontextuelle Steuerung mittels Coaching, Kollegialität, Reflexion, professionelle Moderation, kritische Selbstbefragung und Wissensbasierung (1997: 346). So postuliert er, „Die List der Politik könnte dann darin bestehen [... dass sie] ihre Rolle in erster Linie darin sieht, die Regeln eines Regimes von Konkurrenz und Kooperation zwischen gesellschaftlichen Akteuren zu moderieren.“ (1997: 126-127)

Diese Beschreibungen harmonieren mit den im Eingang (Kapitel B) erwähnten Grenzüberschreitungen des öffentlichen Sektors. Sie schließen sich in der Tendenz eher der Gewährleistungsstaatsidee Schupperts an, wonach der Staat *gemeinsam* mit privaten Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft das Gemeinwohl definiert und durchsetzt. Mit Referenz auf die zitierten Autoren kann geschlussfolgert werden, dass ein funktionierendes **Gewährleistungsstaatsmodell plurale Normenfestsetzungen** erlauben und auf die **Selbstregulierung** der „anderen“ Systeme vertrauen sollte, weil regulative Politik zunehmend schwieriger und teurer wird.

Vergleicht man diese Darstellungen mit der getätigten Untersuchung, ergeben sich durchaus Übereinstimmungen in der Beschreibung: Wie in Abbildung 13 und Tabelle 3 ersichtlich dezentralisieren und delegieren Bund und Länder ihre Aufgaben und begeben sich damit in „Verhandlungssysteme“. So findet auch die von Schuppert angesprochene Selbstregulierung im Altenpflegebereich beispielsweise in den §§ 53, 80 SGB XI (siehe Anlage_02) statt: Danach sollen die beteiligten Akteure multilaterale Vereinbarungen, z.B. zur Qualitätssicherung treffen. Geschieht dies nicht oder nicht in geeigneter Qualität, „droht“ das Gesetz mit einer Verordnung der Bundesregierung.

Auf der anderen Seite werden auch erhebliche Abweichungen offenbar. Der Experte unter den Interviewpartnern äußerte:

Ich bin nicht für eine reine Marktlösung. Gleichwohl ist die derzeitige Regelungsdichte zu hoch. Die vielen Kontrollen und die Unübersichtlichkeit der Regelungen eröffnen auch ein **Potenzial für Willkür**. Vor allem aber sollten die Patienten ernster genommen werden. Keiner fragt, was den wirklich ankommt und was denn wirklich gewünscht ist.

Die Interviewpartner empfinden eine Zunahme der staatlichen Regulierung. Auch mit Bezug auf Anlage_02 bleibt es fraglich, ob sich die Art und Weise der staatlichen Steuerung zu einer kontextuellen/prozeduralen Steuerung verschieben wird. Auf den ersten Blick gewährt die im letzten Abschnitt identifizierte Verhandlungsstruktur (Abb. 14) dafür Anhaltspunkte. Dagegen

spricht³², dass nicht direkt mit den operativen NPO's oder zumindest mit „echten“³³ Agenten dieser Akteursgruppe verhandelt wird, sondern mit der zwischengeschalteten zweiten Ebene. **Aus Sicht der operativen NPO's bleibt es damit bei der zentralen, direkten regulativen Steuerung**, die in der Kontrolle teuer ist und auf Grund von Wissensdifferenzen die Gefahr in sich trägt, falsche Ergebnisse zu wollen oder nicht intendierte Effekte hervorzurufen.³⁴

Des Weiteren wurde auch der bereits bestehende Bereich prozeduraler Steuerung –die multilateralen Vereinbarungen zur Qualitätssicherung zwischen den Dachorganisationen und Verbänden nach z.B. §§ 53, 80 SGB XI – skeptisch beurteilt:

Ich denke schon, dass Prüfungen notwendig sind, aber sie sollten nicht als das Mittel der Qualitätssicherung angesehen werden und schon gar nicht als Qualitätsverbesserung – so wie es bisher der Fall ist. Das Geld wäre meines Erachtens besser in einen dauerhaften Qualitätsmanager oder derartigen Experten angelegt. Denn Lernen funktioniert nicht, wenn man eine Vorgabe macht und sagt „Erfülle diese bitte in zwei Monaten“. So oft hechelt man dann Trends oder Lieblingen des Prüfer hinterher: Letztes Jahr Betreuung, dieses Jahr Hygiene, womit plötzlich an jeder Ecke ein Desinfektionsgerät notwendig wird.

Die Qualität der multilateralen Verhandlungsergebnisse ist nach Einschätzung der Interviewpartner nicht zufriedenstellend. Dies erscheint nicht verwunderlich: Wie im letzten Abschnitt dargestellt, erfolgen die Verhandlungen derart, dass in erster Linie ein Nutzen für die erste und zweite Ebene entsteht, d.h. beispielsweise das Kontrollen für diese Ebenen einfacher werden – mit mangelnder Rücksicht auf die tatsächlichen Erfordernisse der dritten und vor allem der vierten Ebene (des Bürgers). **D.h. prozedurale Steuerung hat wahrscheinlich dann Aussicht auf Erfolg, wenn Rahmenverträge/Richtlinien direkt mit den Betroffenen** (Bürger oder zumindest operativen NPO's) **verhandelt werden**, oder zumindest mit „echten“ Agenten der Betroffenen. Einen echten Vertreter der operativen NPO's stellt nach bisherigen Erkenntnissen nur die BAGFW dar, welche aus Sicht der Interviewpartner aber „selten in Erscheinung tritt“.

Schuppert erkennt auch, dass „das Zusammenspiel von staatlicher Regulierung und selbstregulativer Ausfüllung dieses Rahmens“ entscheidend ist (2005: 37) und fordert daher in Einklang mit Langhart neun Rahmenbedingungen. Dazu zählen u.a. ausreichend Publizität, repräsentative Organisationen, staatlicher Interessenausgleich zwischen beteiligten Parteien,

³² Hier sind gesonderte Studien zur Entstehung der Regularien notwendig, vor allem unter der Fragestellung, ob diese in einer Verhandlungsstruktur zwischen erster und zweiter Ebene festgesetzt wurden.

³³ Das heißt in erster Linie, dass dieser Agent keine weiteren Prinzipale bedienen muss und seine finanzielle Absicherung nicht durch Dritte erfolgt.

³⁴ Posner verweist auf die Lebenszyklus-Theorie in der Regulierung, wonach die Verwaltung in der Zeit nach der Delegation an eine Agency quantitativ und qualitativ viel reguliert, mit der Zeit aber das Interesse verliert. Dieses Phänomen wird als „agency failure“ (1974: 340) bezeichnet. Wie aus Anlage_02 zu entnehmen ist, kann dieser Hypothese hier nicht zugestimmt werden.

klare und kontrollierbare Ziele, die Verhinderung von kartellistischen Absprachen und ausreichend Aufsicht. Der Wunsch nach diesen Begebenheiten mag nachvollziehbar und berechtigt sein. Gleichwohl erscheint es fragwürdig, wie diese Bedingungen bei den gegebenen und gewünschten (!) institutionellen Settings erreicht werden sollen. Die Schwächen eines Modells mit kaum realisierbaren Wünschen scheinbar zu beseitigen, ist gefährlich, weil damit grundsätzliche Problemstellungen des Modells verborgen bleiben.

Bezüglich der **Überwachung vertraglicher und/oder gesetzlicher Vereinbarungen** und der Art und Weise der Supervision, Monitoring und Kontrolle von Akteuren setzt die neue Institutionenökonomie auf Erzwingungsstrukturen (third party enforcement). Priddat analysiert unterschiedliche theoretische Arrangements von third party enforcement (TPE) und hält fest:

Williamson definiert TPEs über besondere institutionelle Arrangements: als Monitoring und Incentives, d.h. Überwachung- und Anreizstrukturen. [...] Im komplexen politischen Prozess aber, zeigt Dixit, funktionieren die Williamsonschen TPEs nicht, da

- Monitoring schwer durchführbar ist: Wer ist Prinzipal, wer Agent? Was sind die exakten Vertragsinhalte?
- Auch Anreizstrukturen funktionieren nicht, da in der Politik kein effizienter Wettbewerb herrscht und die Erträge der Agenten oftmals nicht pekuniär ausweisbar sind.“

(Priddat 2006: 42)

Dixits Einschätzung gilt auch für die Governance Struktur in Abbildung 13: auf die pluralen Prinzipal-Agenten Strukturen und den verzerrten und nur eingeschränkt möglichen Wettbewerb (durch Preis- und Qualitätsregulierung) wurde bereits mehrfach hingewiesen. Wer oder was ist alternativ in der Lage, die über Delegation und Verhandlung laufenden Verträge so zu kontrollieren, dass so wenig wie möglich Transaktionskosten entstehen? Priddat arbeitet heraus, dass in Selbst- und Fremdsteuerung unterschieden werden kann, d.h. in self enforcement über credible commitment (Substitut für Vertrauen) und third party enforcement über Zwänge, sogenannte constraints (2006: 47).

Die derzeitige Governance Struktur arbeitet vorrangig mit dem Letzteren: unangekündigte Kontrollen von der Heimaufsicht und dem MDK, die hohe Regelungsdichte und eine Vielzahl von Checklisten weisen auf eine Steuerung über Zwänge (constraints) hin. Gleichwohl gibt es keinen Akteur, der keine „eigenen Aktien im Spiel hat“. Ein echter third party enforcer dürfte in keine mehrfachen Prinzipal-Agenten Konstruktion eingebunden sein. Das von einem Interviewpartner geforderte „unabhängige Gremium“ (siehe Abschnitt 8) ist auch nicht im MDK zu finden: Mitglieder und Finanzier des MDK sind die gesetzlichen Kranken- und damit auch Pflegekassen. Die durch das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz beschlossene Bedeutungszunahme des MDK für Kontrollen ist demnach fragwürdig.

Als Erzwingungsstrukturen kommen im bisherigen institutionellen Setting damit nur die Bürger und – nach Angaben der Interviewpartner zunehmend – die Medien in Betracht. Ob die Kapa-

zität der Medien und der Bürger gegeben ist, die in Abbildung 13 dargestellte Struktur beobachten und im Anschluss bewerten zu können, ist hingegen höchst fraglich. Darüber hinaus erlaubt die Governance Struktur **Ausredemöglichkeiten**: Die Pflegekasse kann sich auf die staatliche Festsetzung der Höhe der Leistungen der Pflegeversicherung und des Beitragssatzes berufen. Die Wohlfahrtsverbände vertreten unterschiedlichste Interessenlagen, was ebenfalls Ausredepotenziale schafft. Der Staat hat die Aufgaben in einem hohen Maße delegiert und dezentralisiert (Länder), womit auch ihm keine Gesamtverantwortung übertragen werden kann. Demnach kann sich nur der bereits zitierten Argumentation Vestings (2000: 25) – dass die für eine Verantwortungszuschreibung notwendigen stabilen Subjekt-Objekt-Relationen in denen über Kausalität laufende Verantwortungsketten aufgebaut werden können, kaum mehr gegeben sind – angeschlossen werden. Dies wiederum bedingt, den Sinngehalt des Wortes „Verantwortungsteilung“ generell kritisch zu hinterfragen.

In der Summe heißt das: Die gegenwärtige Art und Weise der staatlichen Einflussnahme ist im Falle regulativer Politik sehr teuer und hat im Falle prozeduraler Steuerung bei bestehendem Setting wenig Aussicht auf Erfolg. Hinzukommt das weitgehende Fehlen von effektiven Überwachungs- und Kontrollstrukturen.

Als Ergebnis der Institutionenanalyse wird damit Folgendes festgehalten:

- Das die Erfolgswahrscheinlichkeit des Gewährleistungsstaatsmodells (auch) von der Fähigkeit zu prozeduraler Steuerung des Staates und der Fähigkeit der Selbstregulierung sonstiger Akteure abhängt.
- Prinzipal-Agenten Beziehungen können auf Grund von Wissensinterdependenzen und der Überlagerung mit weiteren Prinzipal-Agenten Beziehungen in Verhandlungsarrangements „umkippen“.
- Mehrfache Delegationen – sowohl vertikal wie auch horizontal – sind problematisch, da sie schizophrene Agentenrollen hervorbringen und die ursprünglichen Präferenzen der Prinzipale ausdünnen.
- Die Erfolgswahrscheinlichkeit prozeduraler Steuerung ist bei der komplizierten Verbindung der beiden vorangegangenen Bedingungen stark eingeschränkt. Möglicherweise ist deshalb aus der Sicht der operativen Non-Profit Organisationen bisher kein Übergang von einer regulativen zu einer prozeduralen Steuerung erfolgt.
- Für die operativen Non-Profit Organisationen wird kein einziger echter Interessenvertreter (Agent) gesehen.
- Die Verknüpfung von Wettbewerb und regulativer Politik ist problematisch (siehe Abbildung 14).

- Es besteht kein echtes “third party enforcement“, wodurch das Gesamtsystem vergleichsweise unbeobachtet und unkontrolliert agieren kann. Auch ein self enforcement wird durch die eingeschränkten Wettbewerbsbedingungen unwahrscheinlich. Unter ökonomischen Gesichtspunkten fehlen Anreize zur optimalen Aufgabenerfüllungen.

10. Akteursanalyse

Denn Lernen funktioniert nicht, wenn man eine Vorgabe macht und sagt „Erfülle diese bitte in zwei Monaten“. So oft hechelt man dann Trends oder Lieblingen des Prüfer hinterher: Letztes Jahr Betreuung, dieses Jahr Hygiene, womit plötzlich an jeder Ecke ein Desinfektionsgerät notwendig wird. Die Kriterien sind zwar halbwegs objektiv, aber die Menschen eben nicht immer – die legen teilweise ihre eigenen Schwerpunkte und sehen nur ihren speziellen Auftrag.

Wissenschaftstheoretisch interessant an dieser Aussage eines Interviewpartners ist, dass die Regelungen (Institutionen) an sich möglicherweise funktionell sind, von den Akteuren aber unsachgemäß angewandt werden. Dies spräche für eine höhere Bedeutung der Wirkungen von Akteuren gegenüber der von Institutionen. Aus diesem Grund soll die in Abbildung 13 dargestellte Governance Struktur in diesem Abschnitt akteurstheoretisch reflektiert werden.

In den 50er Jahren entwickelte sich vorrangig in den USA eine Theorieströmung, welche – ausgehend von empirischen Studien über Besteuerung und öffentliche Ausgaben – ökonomische Prinzipien in Märkten auf kollektive und insbesondere politische Entscheidungsprozesse anwendet. Die sogenannte Public Choice Theorie verweist auf die nutzenmaximierenden Aktivitäten von Wählern und Parteien (Schumpeter 1950, Downs 1957) auf der Nachfrageseite und Politikern und Verwaltungsleitern auf der Angebotsseite (bureau shaping bureaucrats, budget-maximizing, Niskanen 1971). Folgerichtig wird neben der „marktlichen“ Ökonomie von der (Neuen) Politischen Ökonomie gesprochen. Der sich ergebende politische Markt ist jedoch äußerst imperfekt: Die Schwierigkeit individuelle Präferenzen der Wähler zu kollektiven Präferenzen zu aggregieren, strategisches Wahlverhalten, Stimmentausch und staatliche Monopole sind nur einige Beispiele dafür. Die Public Choice Theorie sensibilisiert damit auf die Bedeutung und die Berücksichtigung von Anreizstrukturen und befürwortet die Einführung von wettbewerblichen Elementen in öffentliche Institutionen.

Im Hinblick auf die nutzenmaximierenden Aktivitäten der involvierten Akteure wird argumentiert, dass „generell auch bei diesem Agenten [die Pflegekasse] zu erwarten ist, dass er, sofern er nicht kontrolliert wird, **Eigeninteressen** verfolgt.“ (Sundmacher 2007: 184) Die Ziele der Gesetzlichen Pflegeversicherung sind nach Sundmacher die Maximierung der Versicherungszahlen und damit des politischen Einflusses³⁵, welcher „wiederum bei den Verhandlungen

³⁵ Auf Grund gesetzlicher Restriktionen bestehen keine Gewinnerzielungsmöglichkeiten.

über Ausgestaltungsfragen des Gesundheitssystems bedeutsam sind [ist], um das (komfortable) Überleben der Kassen zu sichern.“ (2007: 184) Wie jedoch in Abschnitt 9.1 bereits dargelegt, können die Pflegekassen ihre spezifischen Ziele durch die organisatorische Verflechtung mit den Krankenkassen nur schwer verfolgen.

Demnach müssten die Wohlfahrtsverbände einspringen, um die Ziele der Pflegeversicherung politisch durchzusetzen. Deren wesentlichstes Eigeninteresse dürfte indes ebenfalls das möglichst „komfortable Überleben“ sein und nicht die Umsetzung der Präferenzen seiner ohnehin multiplen Agenten. Diese Argumentation bestärkt die im letzten Abschnitt aufgeworfene These von Weiß, dass der Nutzen der Kooperation zwischen Wohlfahrtsverbänden und Staat in erster Linie bei diesen Organisationen liegt.

Christensen (2005: 9) weist darauf hin, dass dezentrale Organisationen „begin to set their own standards rather than those formulated by the legislature and the political executive.“ Dezentralisierung bedarf demnach einer bestimmten Incentivierung, d.h. eines bestimmten institutionellen Settings, um zu gewährleisten, dass die Ziele der dezentralen mit den Zielen der übergeordneten Einheit in Einklang stehen. Wie im letzten Abschnitt erläutert, gibt es im Untersuchungsfeld kaum effektive Erzwingungsstrukturen (third party enforcers) und angesichts der hohen Regelungsdichte kann auch nicht von einem institutionellen Setting basierend auf Vertrauen (credible commitment) ausgegangen werden. Im Ergebnis dieser Untersuchung können Pflegekassen und Wohlfahrtsverbände damit vergleichsweise ungestört ihre eigenen Ziele verfolgen, Erstere wahrscheinlich mit geringerem Erfolg.

Eine weitere Komplexitätssteigerung soll zumindest kurz angedeutet werden: Bisher wurden die Ausführungen vereinfacht, indem nicht zwischen Politik und Verwaltung differenziert wurde. Führt man diese Unterscheidung ein, wird das Nicht-Vorhandensein der Politik augenscheinlich: Auf Grund der Interviews wurde die Politik (Bürgermeister, Gemeinderat) als Nicht-Akteur eingestuft. Dahme et al. kamen in ihren Fallstudien zu ähnlichen Ergebnissen:

[...] die (Sozial-) Verwaltung übernimmt dadurch [Anm. d. Verf.: Fehlen politischer Kontrakte zwischen Stadtrat und Verwaltungsspitze] in allen Untersuchungskommunen eine führende, fast autonome Rolle im örtlichen Kontraktmanagement [...] (Dahme et al. 2005: 115)

Mit der Public Choice Theorie können den staatlich-administrativen Akteuren (Heimaufsicht, Sozialamt, Wirtschaftskontrollaufsicht, Bauamt etc.) Eigeninteressen unterstellt werden, zumal kaum politische Kontrolle gegeben ist.

Ferner lässt diese Theorielage generelle Zweifel an der Idee der prozeduralen Steuerung aufkommen, zumindest unter dem gegebenen institutionellen Setting: Prozedurale Steuerung

könnte von der öffentlichen Verwaltung als Machtverlust interpretiert werden³⁶ und käme unter den Gesichtspunkten der Public Choice Theorie einem selbst verordneten Machtentzug gleich, womit diese Art der Steuerung unwahrscheinlich wird. In der Schlussfolgerung ist die Einbeziehung der Politik in den Diskurs höchst notwendig. Denn möglicherweise ist die Idee des **Gewährleistungsstaatsmodells ein taktisches Manöver der administrativen Eliten**: Durch ständige Reformen unter der Flagge des New Public Managements und Good Governance soll Modernisierungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein gezeigt werden. Allerdings führen die tatsächlichen Aktivitäten zu keinem echten Diskurs über Staatsaufgaben und Staatsnotwendigkeiten (Abschnitt 3.3. und 5) und haben zudem den „Vorteil“, Rechenschaftspflichten und Verantwortungszuschreibungen zu erschweren.

Die Akteursanalyse verschärft die Ergebnisse der Institutionenanalyse, indem sie darauf verweist, dass (individuelle oder kollektive) Akteure Eigeninteressen verfolgen und damit vorrangig auf ihr bestmögliches Überleben abzielen. Dies wiederum führt zu der These, dass die Wahrscheinlichkeit einer für die Allgemeinheit/Öffentlichkeit bestmöglichen Aufgabenwahrnehmung mit der zunehmenden Anzahl der involvierten Akteure sinkt³⁷. Damit wird beispielsweise die im Prinzip transaktionskostensenkende und zentralisierende Idee des KVJS, der alle 44 baden-württembergischen Stadt- und Landkreise bündelt, fragwürdig – ebenso wie die im Pflege-Weiterentwicklungsgesetz vereinbarte Einführung von Pflegestützpunkten.

Im Hinblick auf das Gewährleistungsstaatsmodell macht die Public Choice Theorie auf die Unwahrscheinlichkeit einer selbst hervorgerufenen Machtbeschränkung (durch den Wandel zu prozeduralen Steuerung) der administrativen Ebene aufmerksam, womit ein Erfolgsfaktor des Modells in Frage steht.

11. Netzwerkanalyse

Im Abschnitt 3.2 wurde bereits dargestellt, dass sich aus unterschiedlichen Disziplinen heraus eine Art Netzwerktheorie entwickelt hat. Inwiefern deren theoretischen Ansatzpunkte weitere nützliche Beschreibungen liefern, soll im Folgenden mit Hilfe der Abbildungen 15 und 16 getestet werden.

³⁶ Wobei Willke verdeutlicht, dass Supervision und Kontextsteuerung keinen Bedeutungsverlust des Staates mit sich bringt, sondern im Gegenteil die Einflussmöglichkeiten erhöht. (1997: 346 ff)

³⁷ Hier eröffnet sich eine interessante Parallele: Mayntz fordert, dass zwischen Individualnutzen und Systemnutzen zu unterscheiden ist: „Mein Haupteinwand gegen den wohlfahrtsökonomischen Ansatz zur Gemeinwohlbestimmung ist, daß das Wohl des Ganzen als Ganzem - seine Ultrastabilität und seine Fähigkeit zur Werteproduktion für die Systemmitglieder - nicht mit der Erfüllung der je aktuellen Präferenzen der konkreten Systemmitglieder gleichgesetzt werden darf.“ (Vgl. Mayntz 2002: 122)

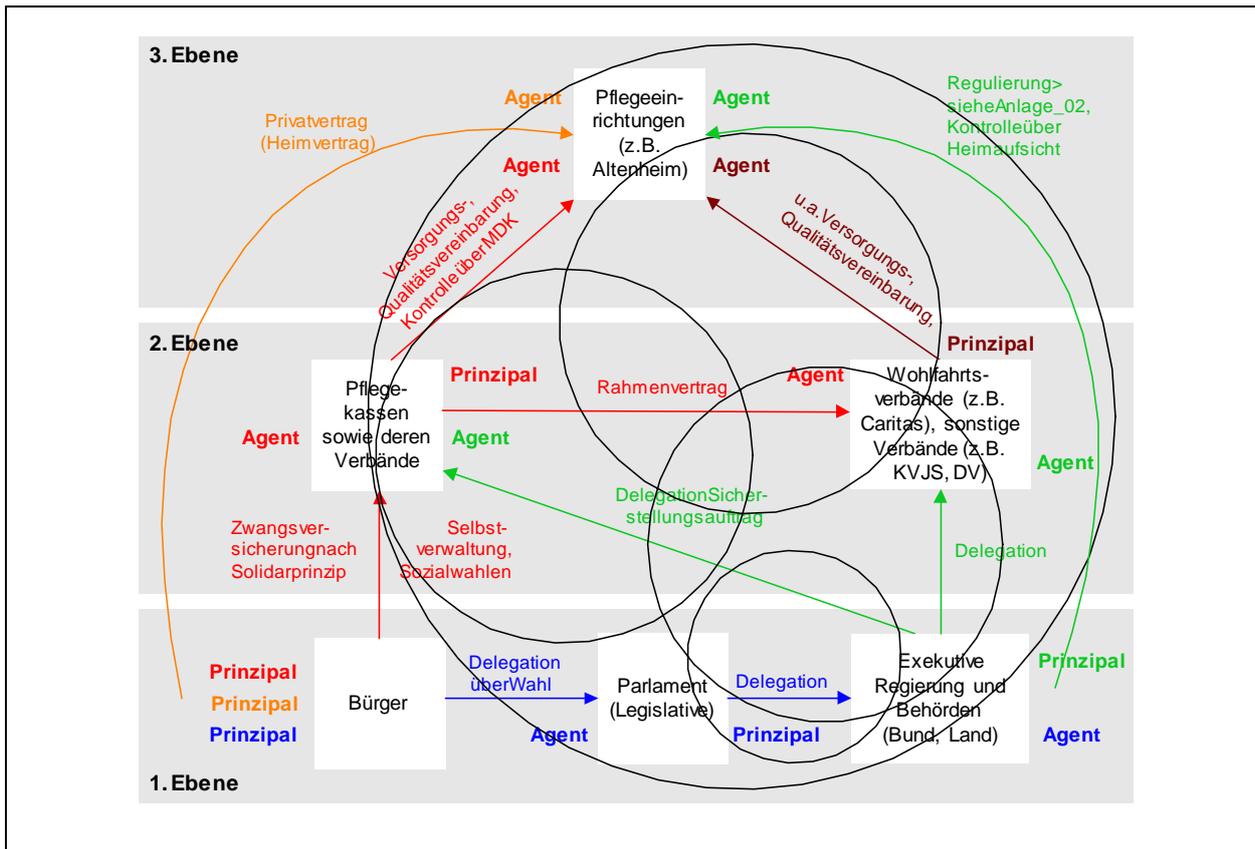


Abbildung 15: Delegationszusammenhänge zzgl. informeller Überlappungen

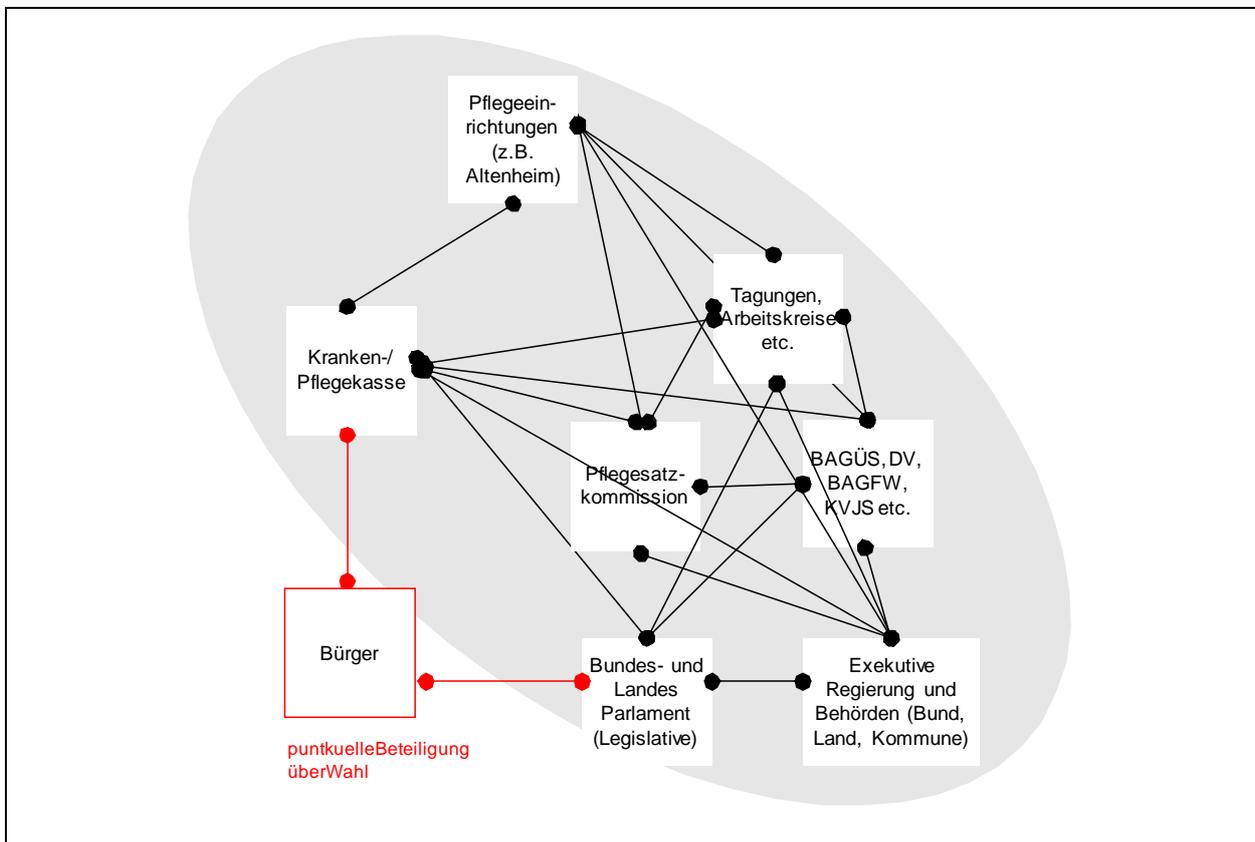


Abbildung 16: Netzwerk in der Altenpflege/-hilfe (vereinfachte und abstrakte Darstellung)

Sabine Kropp (zitiert aus Priddat 2007) weist darauf hin, dass die Prinzipal-Agenten Theorie Delegations- und Kontrollrelationen stark fokussiert; entstehende Wissensdifferenzen und informelle Netzwerke im Gegenzug häufig vernachlässigt. Priddat formuliert dies wie folgt: „Statt jede Relation als organisationale Einheit zu verstehen [...], und auch nicht als Delegationskette [...], ist es angemessener, **alle Akteure als potentiell ko-präsent zu betrachten**, d.h. als netzwerkartig verknüpft. (Priddat 2007, Hervorhebungen im Original).

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgegangen sein sollte, gibt es neben den in Abbildung 13 dargestellten Organisationen zahlreiche Austauschforen und Lobbyaktivitäten. Ergänzt man diese eher informellen und unregelmäßig stattfindenden Beziehungen in die Governance Struktur ergibt sich eine vergleichsweise unübersichtliche Darstellung (Abbildung 15), welche im Ergebnis in einer Netzwerkstruktur³⁸ (Abbildung 16) dargestellt werden kann.

Die Interviewpartner wurden mit den Abbildungen 15 und 16 sowie der Frage konfrontiert, ob die Gesamtstruktur bei ihren spezifischen Aufgaben eher einem schwieriger zu beobachtendem Netzwerk oder einer formalen Organisations- und Kooperationsstruktur mit klareren Abgrenzungen und Zuständigkeiten entspricht. Alle drei Interviewpartner reagierten gleichermaßen skeptisch auf Abbildung 16 und formulierten, dass „es davon abhängt“. Einheitlich wurde geantwortet, dass es sowohl die formale Struktur in Abbildung 13 als auch die informellen Verflechtungen in Abbildung 16 gibt – das würde im Einzelfall von der konkreten Frage-/Problemstellung abhängen.

Aus diesen Aussagen wird herausgefiltert, dass das **Netzwerk immer nur informell** agiert, quasi als „Vorbereitungsraum“. Es gibt keine bewusst informelle Zusammenarbeit im Netzwerk. Damit wird fraglich, ob der wesentliche Vorteil einer Netzwerkkooperation – die Möglichkeit der Spezialisierung bei gleichzeitiger Generierung von Skalen- und Verbundeffekten – tatsächlich Wirkung entfalten kann. Weiterhin trug ein Interviewpartner sehr emotional vor, dass das gegenwärtige System ein Misstrauenssystem ist, welches nach dem Motto „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ funktioniert. Die bestehenden inputorientierten Kontrollsysteme seien seiner Meinung nach ineffizient und teuer und er „wehrt sich gegen die permanente Unterstellung der Schlechtleistung“. Auf Basis dieser Aussagen der Interviewpartner werden folgende Thesen vertreten:

Trotz der Netzwerkstruktur sind wesentliche Netzwerkprinzipien nicht gegeben: 1. Das Wissen der Netzwerkakteure muss von gegenseitigem Interesse sein, erst dann erzeugen die wechselseitigen Abhängigkeiten Vertrauen und Integration im Netzwerk. Da die zweite Ebene wegen dem fehlenden Wettbewerb geringe Anreize zur Qualitätssteigerung hat, liegt ein Inte-

³⁸ Auch diese Darstellung bedarf weitere empirischer Überprüfung aus Sicht der zweiten und ersten Ebene.

resse an dem Wissen der Anderen nicht vor. 2. Ein positiver Start in das Kooperationspiel (Vertrauenskredit) und das Vertrauen auf Reziprozität erzeugen eine Komplexitätsreduktion und damit eine höhere Problemlösungsfähigkeit. Beides wird hier nicht gesehen. 3. Die hohe Formalisierung der Beziehungen durch Gesetze und Verordnungen erlaubt kaum wissensbedingte wechselnde Hierarchien (=Heterarchie). 4. Die Selbstregulierung des Netzwerkes durch Inklusionen und Exklusionen (-androhungen) erfolgt zumindest auf der zweiten Ebene nicht.

Zwar gibt es, um mit den Worten von Tacke (2000) zu sprechen, durch Delegationen Differenzierungen, aber das durch die entstehenden Spezialisierungen gestiegene Informationspotenzial wird nicht adäquat genutzt. Die Logik eines funktionierenden Netzwerkes dürfte nicht „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ sondern „Kontrolle ist teuer, Vertrauen schafft Vertrauen“ lauten. Im Ergebnis gibt es zwar eine Netzwerkstruktur, aber kein Netzwerk im hier definierten Sinne. Was heißt das?

Die Netzwerkstruktur (ohne Netzwerk zu sein!) führt zu Ausredemöglichkeiten, indem sich bilaterale Prinzipal-Agenten Verträge (z.B. zwischen den Verbänden der Kassen und der KVJS) mit anderen Prinzipal-Agenten Verträgen überlagern und Vertragspartner in der Folge entschuldigend auftreten können (Priddat 2007): Beispielsweise ist es vorstellbar, dass eine Pflegekasse gegenüber einer NPO auf die internen Vereinbarungen mit dem Verband verweist. Auch könnte sich die Caritas auf Vereinbarungen mit dem Ministerium beziehen oder der KVJS gegenüber dem Sozialamt auf die Situation der operativen NPO verweisen. Die „Befreiung“ aus den Prinzipal-Agenten Beziehungen durch die Berücksichtigung dritter Ansprüche führt schließlich zu Unsicherheit, höheren Abstimmungsnotwendigen und schließlich zu mehr Regulierung, um diese Unsicherheiten wieder abzubauen. D.h. ganz im Gegensatz zur eigentlichen Intention der Netzwerktheorie mündet die vorgestellte netzwerkartige Governance Struktur in einer **„übertriebenen Organisation.“**

Die teils bewusste, teils unbewusste Fragmentierung öffentlicher Aufgaben durch Dezentralisierungs- und Delegationsprozesse und die damit verbundene Zunahme der organisatorischen Heterogenität erzeugt unter Berücksichtigung ständiger Wandelprozesse und sich überlagernder Fragestellungen eine hohe Komplexität. Theoretisch können Netzwerke auf Grund ihrer hohen Eigenkomplexität die gestiegene Umweltkomplexität³⁹ „einfangen“, weil sie wie bereits angedeutet Integration ermöglichen. Dem Anschein nach gelingt dies in der aufgezeigten Netzwerkstruktur nicht: Der Versuch der Lösung dieser Komplexität durch zentrale, bündelnde Organisationen wie der KVJS oder sonstigen Verbänden und durch eine gestiegene Regulierungen erhöht nicht die Problemlösungsfähigkeit, sondern verkompliziert die Rahmenbedingungen und begrenzt Handlungsmöglichkeiten, statt diese zu erweitern.

³⁹ Ganz im Sinne von Ashbys (1956) „law of requisite variety“, wonach Komplexität nur mit Komplexität begegnet werden kann.

Zudem ist es möglich, dass sich derartige „Überorganisationen“ selbst stabilisieren und eine wünschenswerte Kopplung zur Umwelt verlieren. Die Gefahr besteht, dass eine zweite, nicht notwendigerweise mit der Umwelt deckungsgleiche Welt konstruiert wird: Jede neue Institution (sowohl Organisation als auch Regelung) ruft historische Pfadabhängigkeiten hervor. In der Summe diskutieren und verhandeln Akteure nicht mehr über die tatsächlichen Umwelten (Pflegesituation), sondern über bestehende Regeln, Berichte, Organisationen.

Auch ohne die an dieser Stelle möglichen und sicherlich fruchtbaren Bezüge auf kybernetische, komplexitäts- oder systemtheoretische Erkenntnisse und Beschreibungen wird deutlich, dass

- im untersuchten Feld Organisations- und Netzwerkstruktur gleichzeitig auftreten können. Je nach aktueller Fragestellung wird sich in eine Struktur begeben.
- nach genauerer Betrachtung vermutet wird, dass im untersuchten Feld keine netzwerkartige Zusammenarbeit (im hier definierten Sinn, Abschnitt 3.2) stattfindet.
- die Beschreibungen „Netzwerk“, „public network“ und der damit oft korrelierende Begriff Governance nicht vorschnell angewendet werden sollten.
- Netzwerkstrukturen in vergleichsweise starren und komplizierten interorganisationalen Strukturen münden können.

E Fazit

In diesem Kapitel werden die wesentlichen Erkenntnisse in den Zusammenhang mit den Ausgangsfragestellungen gebracht. Eine Wiederholung der Feststellungen der vorangegangenen Abschnitte erfolgt nicht.

12. Das Modell in der Praxis

Die einleitenden Fragestellungen waren, was das Gewährleistungsstaatsmodell in der Praxis bedeutet und ob der Staat/die Kommune in der Praxis die Art und Weise der Aufgabenerfüllung bestimmt und lediglich die Ausführung delegiert, oder ob er/sie als Verhandlungspartner fungiert.

Aus der Sicht einer operativen Non-Profit Organisation trifft Ersteres zu, d.h. dass der Staat größtenteils die Art und Weise der Aufgabenerfüllung vorgibt. Aus der Sichtweise der staatlichen Organisationen stellt sich der Sachverhalt möglicherweise anders dar, weil diese mit der zweiten Ebene in Verhandlung treten. Die zweite Ebene (KVJS, Spitzenverbände wie Caritas, Lobbyorganisationen) fungiert – so legen die getätigten Untersuchungen nahe – als relativ autonome Zwischenstelle und ist Ursache für eine Reihe von (institutionenökonomischen) Problemen. Auf Grund der sich ergebenden Struktur (siehe Abbildung 13, 14) nehmen die operativen Non-Profit Organisationen eine zentralisierende Entwicklung wahr, obwohl das Gewährleistungsmodell eigentlich einen dezentralen Ansatz verfolgt. Mit der zentralisierenden Tendenz wird eine Abnahme des bürgerschaftlichen Engagements befürchtet.

Eingangs wurden die von Gretschmann (2005: 194) aufgeworfenen Fragen zitiert. Im Hinblick auf die empirische Untersuchung wird geantwortet, dass die Implementierung eines „echten“ *Kontrolleurs* kompliziert ist und bisher nicht gesehen wird. Die entstehenden *Transaktionskosten* – vor allem durch Regel- und Kontraktmanagement und die steigende Notwendigkeit zur informellen Einflussnahme – verteuern⁴⁰ die gesamte Aufgabenwahrnehmung. Der Staat agiert schizophren, indem er sich im Rahmen der Finanzverantwortung zurück zieht, aber sich durch zunehmende Regulierung zu seiner Verantwortung bekennt. An dieser Stelle kommt man zu einer weiteren von Gretschmann (2005: 194) formulierten Frage, ob Ergebnisverantwortung ohne Erfüllungsverantwortung funktionieren kann. In dem untersuchten Setting – Verhandlungsstrukturen kombiniert mit mehrfachen Delegationen und Doppelrollen – sind Verantwortungen und Rechenschaftspflichten kaum definierbar. Zudem wird die Abgrenzung zwischen Erfüllung und Ergebnis nicht eingehalten, weil der Staat hauptsächlich über Input-Faktoren (z.B. Personalschlüssel, Pflegesätze) steuert, anstatt über Outputindikatoren. Die

⁴⁰ Für manche Leistungsanbieter sogar prohibitiv (siehe Verdrängungseffekte Abschnitt 8)

nach dem Modell notwendige Trennung zwischen Ergebnis- und Erfüllungsverantwortung erfolgt nicht.

Zunehmender Wettbewerb auf der einen, steigende Regulierung auf der andere Seite führen zu Spannungen: Besondere Kundenwünsche können nur umständlich berücksichtigt werden. Der Politik fällt es durch die Delegationen schwerer, die mit Gesetzesänderungen und neuen Qualitätsanforderungen eingehenden finanziellen Änderungen adäquat zu berücksichtigen, womit sich die Finanzierungssituation vor Ort relativ unerwartet verändern kann.

Im Ergebnis nehmen die operativen Non-Profit Organisationen die Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft als „ungesund“ wahr. Aus dieser Sicht kann der scheinbar gängigen und akzeptierten Erkenntnis, dass zunehmende „Deregulierung von einer, insbesondere die Qualitätssicherung beachtenden, Re-regulierung begleitet sein muss“ (Meyer 2007: 211, siehe auch Pollitt/Talbot 2004, Christensen 2005) nicht ohne Weiteres zugestimmt werden. Stattdessen wird sich der Auffassung von Vilain angeschlossen:

Either welfare organisations provide public services and are part of governmental employment policies and, therefore, get benefits from them, or they are market enterprises who only produce services which they can sell to government or to an open market. The danger of muddling through is to be stuck in the middle and to be crushed between different rationalities. (Vilain 2002: 16)

Wie der nächste Abschnitt begründen wird, ist es schwierig an dieser Stelle konkrete Alternativen und Lösungsansätze für den untersuchten Bereich aufzuzeigen. Lediglich die nachstehenden Punkte können – weitestgehend unabhängig von einer noch zu fällenden Richtungsentscheidung – empfohlen werden:

- Problematisch sind die Verantwortungszerstreuung und die fehlenden bzw. nicht wirksamen Anreiz- und Erzwingungsstrukturen. Je nach Richtungsentscheidung sind adäquate Anreize, z.B. Wettbewerb oder Zwänge, z.B. Outputkontrollen zu implementieren.
- Empfehlenswert ist, die Pflegekassen von den Krankenkassen zu lösen, wodurch diese sichtbar würden und die Interessen der Pflegeversicherung vertreten könnten.
- Die operativen Non-Profit Organisationen müssten ihre eigenen vertrauensvollen Agenten stärken (z.B. den BAGFW) bzw. neu institutionalisieren.
- Die Rolle der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege wurden im Rahmen dieser Arbeit kritisch bewertet. Nichts desto trotz sind diese Strukturen historisch gewachsen und schultern viele soziale Leistungen in Deutschland. Eine Ansatzmöglichkeit zur Reform des Systems, könnte ein verstärkter, systeminterner Wettbewerb sein: Müssten sich einzelne Non-Profit Organisationen nicht verpflichtet fühlen, den Spitzenverbänden beizutreten, könnte sich unter diesen eine Wettbewerbsorientierung und damit ein Anreiz zu einer echten Interessensvertretung entwickeln.

13. Zur Gewährleistungsstaatstheorie

Das Gewährleistungsstaatsmodell ist bisher *das* Rollenangebot für den Staat, welches die beschriebenen Grenzüberschreitungen einzufangen versucht. Die mit den forcierten Grenzüberschreitungen verbundene zunehmende Steigerung der Komplexität setzt einen Kulturwandel zur prozeduralen Steuerung voraus. Das Selbststeuerungspotenzial der involvierten Systeme ist zu nutzen und möglichst zu erhöhen. Ganz in diesem Sinne fordert Schuppert (2005: 24ff), dass das Gemeinwohl nicht mehr staatlich definiert werden kann und auf gesellschaftliche Selbstregulierung vertraut werden muss. Leistungsnetzwerken können nicht – zumindest nicht ohne Weiteres – Wirkungen vorgegeben werden. Sie basieren nicht auf stabilen Hierarchien, welche in dem traditionellen Steuerungs begriff jedoch implizit mitgedacht werden. Die *wechselseitigen* Wissensabhängigkeiten in Verhandlungssystemen machen eine direkte regulative politische Steuerung zunehmend unmöglich.

Dieser Kulturwandel zur prozeduralen Steuerung wurde hier nicht gesehen und zudem als unwahrscheinlich eingestuft, womit sich Schmid (2004: 18) nur angeschlossen werden kann, welcher dem Gewährleistungsstaatsmodell einen „Steuerungsoptimismus“ vorwirft. Auch hilft es nach Auffassung der Autorin nicht, sich optimale Rahmenbedingungen herbei zu wünschen (Schuppert 2005: 37ff, Vgl. Abschnitt 9.2).

Das Gewährleistungsstaatsmodell ist abhängig von der Anwendbarkeit prozeduraler Steuerung. Diese ist empirisch nicht zwingend gegeben, womit das Modell, aber vor allem seine Anwendung sehr voraussetzungsvoll wird.⁴¹

Darüber hinaus legt die Untersuchung nahe, dass unabhängig von der spezifischen Ausgestaltung der Delegationsverhältnisse mehrfache Delegation grundsätzlich problematisch sind. Die sich ergebenden Strukturen bergen unter anderem die Gefahr der Überorganisation in sich. Die Berücksichtigung des institutionellen Arrangements sollte eine hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden (*institution matters!*).

Schließlich weist insbesondere die Akteursanalyse auf den notwendigen Einbezug der politischen Akteure hin. Das Gewährleistungsstaatsmodell nimmt an, allein durch die organisatorische und rechtliche Umverteilung von Aufgaben und Verantwortungen ausreichend Innovations- und Lösungspotenzial für die Modernisierung des Staates bereit zu stellen. Daran kann sowohl theoretisch wie auch empirisch gezweifelt werden, weil das Modell zum Einen mehrfache Prinzipal-Agenten Beziehungen forciert und die Eigeninteressen der involvierten Akteure vernachlässigt. Zum Anderen ist die Verquickung von Regulierung, Vertrauen und Wettbewerb

⁴¹ Wobei hier darauf hingewiesen werden soll, dass selbst wenn diese Bedingungen vorliegen, das Modell kritisiert werden kann. Ansätze hierzu siehe Münkler 2006, Grand 2005; Fischer 2006, Strom et al. 2006; Benz et al. 2006

sehr voraussetzungsvoll. Die eingangs eingeführte Unterscheidung zwischen der Entgrenzung durch die Zusammenarbeit *zwischen* Sektoren und der Entgrenzung *innerhalb* einer Organisation ist ein Stück weit konstruiert, trägt aber zur präziseren Analyse bei: Eine sektorüberschreitende Zusammenarbeit ist auf Grund der verschiedenen Wirkungsmechanismen der Sektoren (Stabilität, Wettbewerb, Gesetze, Verträge, Hierarchie, Verhandlung, Vertrauen) an sich kompliziert. Kommt es jedoch zu einer kollektiven Entscheidung der Kooperationspartner für eine Zusammenarbeitslogik (siehe z.B. Abbildung 2 und 3) und werden die gegenseitigen Erwartungen abgestimmt, ist eine erfolgreiche Zusammenarbeit durchaus möglich. Generell kritisch – und hier der Fall – ist die sogenannte Hybridisierung. In hybriden Organisationen stoßen verschiedene Rationalitäten entscheidungslos aufeinander und erzeugen gegeneinander wirkende Kräfte.

Genau an diesem Punkt vernachlässigt das Gewährleistungsstaatsmodell den politischen Diskurs. Es ist für jede Zusammenarbeitsarena abzuwägen und *zu entscheiden*, an welcher Stelle welche Rationalitäten wirken sollen. Beispielsweise ist zu bestimmen, ob das Gut staatlicher Sicherheit und Rechtmäßigkeit höher bewertet wird als eine effiziente (weil im Wettbewerb stehende) Aufgabenerledigung. Derartige Balancen gilt es immer wieder neu zu bestimmen und zu hinterfragen.

Die Fokussierung eines Staatsmodells auf die Frage der *Art und Weise* der staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter stellt eine unzureichende Beschränkung dar. Wobei dies keine generelle Absage an das Gewährleistungsstaatsmodell ist (das wäre auf Basis dieser eingeschränkten Untersuchung vermessen), sondern eine Sensibilisierung für mögliche Schwächen und Erfolgsbedingungen.

Epilog

Die Politik, das ist der Tätigkeitsbericht eines Gemeinsamen, das nicht anders als strittig sein kann, das Verhältnis zwischen den Teilen, die nur Parteien und Ansprüche sind, deren Zusammenrechnung immer ungleich dem Ganzen ist. (Rancière 2006: 27)

Letztlich geht es um das originäre Politische: Die Aushandlung der Balance zwischen Freiheit und Gleichheit in einem spezifischen Feld, zu einer bestimmten Zeit. Wird diese Balance gar nicht diskutiert, sondern erfolgen detaillierte sich widersprechende Einzelregelungen leidet im Zweifel beides, Freiheit und Gleichheit.

Der Staat ist zwischen der politischen/administrativen Führung und der Gesellschaft immer wieder neu auszuhandeln (hierzu passend Anlage_04). So ist auch jetzt ein Diskurs über die individuellen und kollektiven Risikozuschreibungen nötig; über die Bedeutung der Worte „öffentlich“ und „staatlich“ und über die in der Einleitung erwähnte praktizierte Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Es ist demokratietheoretisch meiner Meinung nach sehr kritisch, dass sowohl Verwaltung und Politik, aber zu großen Teilen auch die Politik-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaften meinen, eine Neubeschreibung des Staates – eine neue Verantwortungsteilung – ohne den Souverän machen zu können. Vor allem aber führt der Nicht-Diskurs möglicherweise immer wieder zu neuen Spannungen, die Keiner zu lösen im Stande ist – weil die falschen Fragen gestellt werden.

Literaturverzeichnis

- Adam, Konrad (05.05.2004): Lang lebe der Gewährleistungsstaat! Wenn man nur wüsste, was das eigentlich ist. Online verfügbar unter http://www.welt.de/print-welt/article3111388/Lang_lebe_der_Gewaehrleistungsstaat.html, zuletzt geprüft am 30.01.2008.
- Alchian, Armen A.; Demsetz, Harold (1972): Production, information costs, and economic organisation. In: *American Economic Review*, S. 777–795.
- Anheier, Helmut; Priller, Eckhard; Zimmer, Annette (2000): Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors. In: Klingemann, Hans-Dieter; Neidhardt, Friedhelm (Hg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*. Berlin: Ed. Sigma (WZB-Jahrbuch, 2000).
- Arendt, Hannah (2002): *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. Auszug: Der Raum des Öffentlichen und der Bereich des Privaten. München: Piper, Seite 33-97.
- Ashby, William R. (1956): *An introduction to cybernetics*. London: Chapman & Hall.
- Atkinson, Paul (Hg.) (2002): *Handbook of ethnography*. Los Angeles u.a.: Sage Publ.
- Axelrod, Robert (2000): *Die Evolution der Kooperation*. Studienausg., 5. Aufl. München: Oldenbourg (Scientia nova).
- Baldwin, Robert; Cave, Martin (2002): *Understanding regulation. Theory, strategy, and practice*. Reprinted. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Baraldi, Stefano (1998): Management Control Systems in NPOs: An Italian Survey. In: *Financial Accountability & Management*, Jg. 14, H. 2, S. 141–164.
- Beck, Martin (2000): *Handbuch Sozialmanagement. Soziale Unternehmen erfolgreich führen*. 2., überarb. Neuaufl. Düsseldorf: Raabe Fachverl. für Öffentliche Verwaltung.
- Beck, Ulrich (1993): *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. 1. Aufl., Erstaug. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 1780 = N.F., 780).
- Behn, Robert D. (2001): *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C: Brookings Inst. Press.
- Benner, Thorsten; Reinicke, Wolfgang H.; Witte, Jan Martin (2004): Multisectoral networks in global governance: towards a pluralistic system of accountability. In: *Government and Opposition*, H. 39, S. 191–210.
- Benz, Arthur (2004): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Governance, 1).
- Benz, Arthur; Papadopoulos, Yannis (2006): *Governance and democracy. Comparing national, European and international experiences*. London: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 44).

- Bernstein, Richard J. (1983): *Beyond objectivism and relativism. Science, hermeneutics, and praxis.* Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.
- Berry, Frances S.; Brower, Ralph S.; Choi, Sang Ok; Goa, Xinfang Wendy; Jang, HeeSoun; Kwon, Myungjung; Word, Jessica (2004): *Three Traditions of Network Research. What the Public Management Research Agenda can learn from other Research Communities.* In: *Public Administration Review*, Jg. 64, H. 5, S. 539–552.
- Bingham Blomgren, Lisa (2006): *Collaborative Public Management, Collaborative Governance, and the Constraints of Public Law: A Proposal for New Legal Infrastructure.* Collaborative Public Management Conference, Washington. Online verfügbar unter http://www.maxwell.syr.edu/parc/2006_Coll_Pub_Mgmt_Conf.htm, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Blaikie, Norman W. H. (2000): *Designing social research. The logic of anticipation.* Malden, MA: Polity Press.
- Blanke, Bernhard (Hg.) (2005): *Handbuch zur Verwaltungsreform. 3., völlig überarb. und erw. Aufl.* Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Bode, Ingo (2005): *Desorganisation mit System. Die Neuordnung der "governance of welfare" in Westeuropa.* In: *Berliner Journal für Soziologie*, Jg. 15, H. 2, S. 219–240.
- Boeckh, Jürgen; Huster, Ernst-Ulrich; Benz, Benjamin (2006): *Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. 2., aktualisierte Aufl.* Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Lehrbuch).
- Bogumil, Jörg (1997): *Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?* In: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. 1. Aufl.* Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., S. 33–42.
- Bogumil, Jörg (1998): *Kommunale Verwaltungsreform.* Online verfügbar unter <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/nrwbog.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.) (1997): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. 1. Aufl.* Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Bovens, Mark (2004): *The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organisations.* Transf. to digital print. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Theories of institutional design).
- Bovens, Mark (2005): *Public Accountability.* In: Ferlie, Ewan; Pollitt, Christopher; Lynn, E. Laurence (Hg.): *The Oxford handbook of public management.* Paperback ed. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 181–208.

- Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2003): Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 147–174.
- Brüggemeier, Martin (2007): Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government. In: Verwaltung und Management, Jg. 13, H. 2, S. 79–85.
- Budäus, Dietrich; Eichhorn, Peter; Brede, Helmut (Hg.) (1997): Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, 41).
- Budäus, Dietrich; Grüb Birgit (2007): Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 30, H. 3, S. 245–272.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Übersicht über das Sozialrecht. Online verfügbar unter <http://www.bmas.de>, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2006): Erster Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Situation der Heime und die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner. Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de>, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Burt, Ronald S. (1995): Structural holes. Social structure of competition. 2. Aufl. Cambridge: Harvard University Press.
- Castells, Manuel (2004): The network society. A cross-cultural perspective. Cheltenham: Elgar.
- CDU (2005): Rede von Innenminister Dr. Ingo Wolf anlässlich der Delegiertenversammlung der kommunalpolitischen Vereinigung der CDU am 28.10.2005 in Hamm. Online verfügbar unter <http://www.nrw.de>, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Charmaz, K. (2000): Grounded Theory: Objectivist and Constructivist Methods. In: Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Hg.): Strategies of qualitative inquiry. [Nachdr.]. Thousand Oaks: SAGE Publ., S. 509–536.
- Charmaz, K.; Mitchell, R.D. (2002): Grounded Theory in Ethnography. In: Atkinson, Paul (Hg.): Handbook of ethnography. Los Angeles u.a.: Sage Publ., S. 160–174.
- Christensen, Tom; Laegreid, Per (2005): Agencification and Regulatory Reforms. Online verfügbar unter http://www.sog-rc27.org/Paper/Scancor/Agencification_RegulatoryReforms.Final2102.doc, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Cicourel, Aaron Victor (1974): Methode und Messung in der Soziologie. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 99).
- Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica*, Jg. 4, H. 16, S. 386–405.

- 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).
- Demsetz, Harold (1970): The private production of public goods. In: Journal of Law & Economics, H. 13 (2), S. 293–306.
- Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Hg.) (2000): Strategies of qualitative inquiry. [Nachdr.]. Thousand Oaks: SAGE Publ. (Handbook of qualitative research / Norman K. Denzin Yvonna S. Lincoln eds., Vol. 2).
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Drucksache 14/8900.
- Dilulio, John J. (Hg.) (1994): Deregulating the public service. Can government be improved? Washington, DC: Brookings Institution.
- Downs, Anthony (1986 [1957]): An economic theory of democracy. [Repr.]. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon; Tinkler Jane (2006): New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Jg. 6, H. 16, S. 467–494.
- Ellwein, Thomas (Hg.) (1987): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (1).
- Ellwein, Thomas (Hg.) (1989): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (3).
- Emerson, Robert M.; Fretz, Rachel I.; Shaw, Linda L. (2000): Writing ethnographic fieldnotes. 5. print. Chicago: Univ. of Chicago Press (Chicago guides to writing, editing, and publishing).
- Erkkilä, Tero (2007): Governance and Accountability – A Shift in conceptualisation. In: Public Affairs Quarterly, H. Spring, S. 481–518.
- Evers, Adalbert (2004): Sektor und Spannungsfeld. Zur Theorie und Politik des Dritten Sektors. Herausgegeben von Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor. (Nr. 27). Online verfügbar unter <http://www.aktive-buergerschaft.de/vab/resources/diskussionspapiere/wp-band27.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Evers, Adalbert; Laville, Jean-Louis (2005): The third sector in Europe. Reprinted. Cheltenham: Elgar (Globalization and welfare).
- Evers, Adalbert; Rauch, Ulrich; Stitz, Uta (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors - Sonderband, 16).

- Evers, Adalbert (Hg.) (2006): Regieren in der Sozialpolitik. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 52, H. 2.
- Fama, Eugene (1980): Agency Problems and the theory of the firm. In: Journal of Political Economy, H. 88, S. 288–307.
- Ferlie, Ewan; Pollitt, Christopher; Lynn, E. Laurence (Hg.) (2005): The Oxford handbook of public management. Paperback ed. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Finke, Barbara (2005): Legitimation globaler Politik durch NGOs. Frauenrechte, Deliberation und Öffentlichkeit in der UNO. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Forschung Politik).
- Fischer, Hans Rudi (Hg.) (1991): Autopoiesis. Eine Theorie im Brennpunkt der Kritik. 1. Aufl. Heidelberg: C. Auer (Systemische Perspektiven, 2).
- Fischer, Karsten (2006): Die jüngste Versuchung der Demokratie "Postdemokratie" und Politik-Netzwerke. Forschungsjournal NSB. (4). Online verfügbar unter http://www.karsten-fischer.de/Aufsätze_u__R_/Demokratie.pdf, zuletzt geprüft am 23.10.2007.
- Foerster, Heinz von; Schmidt, Siegfried J. (1993): Wissen und Gewissen. Versuch einer Brücke. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 876).
- Fontana, Andrea; Frey, James H. (2000): The Interview: From Structured Questions to Negotiated Text. In: Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Hg.): Strategies of qualitative inquiry. [Nachdr.]. Thousand Oaks: SAGE Publ (Handbook of qualitative research / Norman K. Denzin Yvonna S. Lincoln eds., Vol. 2), Kapitel 24.
- Forsythe, Diana (1999): It's Just a Matter of Common Sense. Ethnography as Invisible Work. Computer Supported Cooperative Work (8), S. 127–145.
- Franzius, Claudio (2000): Die Herausbildung der Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Umweltrecht, 99).
- Franzius, Claudio (2007): Der Gewährleistungsstaat. Vortrag an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Online verfügbar unter <http://www.claudio-franzius.de/FranziusC/texts/gewaehrleistungsstaat.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Fuchs, Peter (1997): Adressabilität als Grundbegriff der soziologischen Systemtheorie. In: Soziale Systeme - Zeitschrift für soziologische Theorie, Jg. 3, H. 1, S. 59–79.
- Fuhse, Jan A. (2005): Persönliche Netzwerke in der Systemtheorie. Stuttgart: Universitätsbibliothek der Universität Stuttgart (Schriftenreihe des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart, 2005,1).
- Furubotn, Eirik Grundtvig; Pejovich, Svetozar (1974): The economics of property rights. Cambridge, Mass.: Ballinger.

- Gadamer, Hans-Georg (1975 [2004]): *Truth and Method*. 2. [Nachdr.]. New York: Continuum.
- Gassler, Robert Scott (1998): *Altruism and the Economics of Non-Profit Organizations*. In: *Financial Accountability & Management*, Jg. 14, H. 3, S. 173–182.
- Gergen, Kenneth J. (1994): *Realities and relationships. soundings in social construction*. Cambridge Mass. u.a.: Harvard Univ. Pr.
- Gerhards, Jürgen (1991): *Funktionale Differenzierung der Gesellschaft und Prozesse der Entdifferenzierung*. In: Fischer, Hans Rudi (Hg.): *Autopoiesis. Eine Theorie im Brennpunkt der Kritik*. 1. Aufl. Heidelberg: C. Auer (Systemische Perspektiven, 2), S. 263–280.
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1967): *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. New York: DeGruyter.
- Göbel, Elisabeth; Gottschalk, Wolf; Lattmann, Jens (Hg.) (2004): *Neue Institutionenökonomik - Public Private Partnership - Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5.6. März 2003 in Berlin*. Berlin: Gesellschaft f. öffentl. Wirtsch.
- Grande, Edgar (2005): *Complex sovereignty. Reconstituting political authority in the twenty-first century*. Toronto: Univ. of Toronto Press.
- Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hg.) (2003): *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Staatslehre und politische Verwaltung, 8).
- Granovetter, Mark S. (1973): *The Strength of Weak Ties*. In: *The American Journal of Sociology*, Jg. 78, H. 6, S. 1360–1380.
- Granovetter, Mark S. (1985): *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. In: *American Journal of Sociology*, H. 3, S. 481–510.
- Gretschmann, Klaus (2005): *Gewährleistungsstaat für Europa oder Europa als Gewährleistungsstaat. Königsweg, Dornenweg oder dritter Weg?* In: Schuppert, Gunnar F. (Hg.): *Der Gewährleistungsstaat - ein Leitbild auf dem Prüfstand*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur Governance-Forschung, 2), S. 189–200.
- Grüning, Gernod (2000): *Grundlagen des New-public-Management. Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New-public-Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA*. Münster: Lit-Verl. (ManagementWissen aktuell, 2).
- Häberle, Peter (1978): *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Öffentlichen Recht, 353).
- Hammersley, Martyn; Atkinson, Paul (1983): *Ethnography. Principles in practice*. 1. Aufl. London, New York: Routledge.

- Held, David (2004): Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective. In: *Government and Opposition*, Jg. 2, H. 39, S. 364.
- Helmig, Bernd (Hg.) (2006): *Nonprofit-Management. Beispiele für Best-Practices im Dritten Sektor*. 2., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001): Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlaß des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem. Berlin: Duncker & Humblot (Die VerwaltungBeiheft, 4).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang; Hoffmann-Riem-Schmidt-Aßmann (Hg.) (2000): *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts, 7).
- Hopt, Klaus J. (Hg.) (2005): *Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft. Theorien - Analysen - Corporate Governance*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jann, Werner (2005a): Governance als Reformstrategie. Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In: Schuppert, Gunnar F. (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriften zur Governance-Forschung, 1), S. 21–43.
- Jansen, Stephan A.; Priddat, Birger P. (2007): Theorien der öffentlichen Güter: Rekonstruktionen sozialer Konstruktionen - politik- und wirtschaftswissenschaftliche Korrekturvorschläge. In: Jansen, Stephan A.; Priddat, Birger P.; Stehr, Nico (Hg.): *Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 11–48.
- Jansen, Stephan A.; Priddat, Birger P.; Stehr, Nico (Hg.) (2007): *Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Jensen, Michael C.; Meckling, William H. (1976): Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and capital structure. In: *Journal of Financial Economic*, Jg. 3, S. 350–360.
- Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hg.) (1996): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 2).
- Kettl, Donald F. (1994): Deregulating at the Boundaries of Government: Would it help? In: Dilulio, John J. (Hg.): *Deregulating the public service. Can government be improved?* Washington, DC: Brookings Institution, S. 175–197.
- KGST (2005): *E-Government und Verwaltungsreform. Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung*. Online verfügbar unter http://www.kommune21.de/web/de/_files/KGSt_E-Gov_Positionspapier.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Kickert, Walter J. M. (Hg.) (1999): *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Reprinted. London: Sage Publ.

- Klingemann, Hans-Dieter; Neidhardt, Friedhelm (Hg.) (2000): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. Berlin: Ed. Sigma (WZB-Jahrbuch, 2000).
- Kneer, Georg; Nassehi, Armin (2000): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung. 4., unveränd. Aufl. München: Fink.
- Korte, Karl-Rudolf; Fröhlich, Manuel (2004): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. Paderborn: Schöningh (Grundkurs Politikwissenschaft, 2436).
- Kotte, Stefan (2004): Politische Transaktionskosten in der Demokratie. Frankfurt am Main: Lang (Kollektive Entscheidungen, Wirtschaftspolitik und öffentliche Finanzen, 13).
- Kraus, Hans S. (1997): Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Perspektiven zur Gestaltung innovativer Organisationsformen. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. [u.a.] (Gabler Edition Wissenschaft/Schriften zur Unternehmensentwicklung).
- Krohn, Wolfgang; Küppers, Günter (Hg.) (1992): Emergenz. Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 984).
- Lange, Wilfried; Hunger, Uwe (Hg.) (2003): Wohlfahrtsverbände im Wandel. Qualitätsmanagement und Professionalisierung. Münster.
- Lenoble, Jacques; Maesschalck, Marc (2003): Toward a theory of governance. The action of norms. The Hague: Kluwer Law Internat.
- Littmann, Peter; Jansen, Stephan A. (2000): Oszillodox. Virtualisierung - die permanente Neuerfindung der Organisation. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Luhmann, Niklas; Baecker, Dirk (2002): Einführung in die Systemtheorie. 1. Aufl. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme-Verl.
- Maravic, Patrick von; Priddat, Birger P. (Hg.) (2008): Öffentlich - Privat. Verwaltung als Schnittstellenmanagement. Marburg: Metropolis-Verl. (Beiträge zur Reorganisation des Staates, 1).
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Ellwein, Thomas (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (1), S. 89–110.
- Mayntz, Renate (2002): Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl. In: Münkler, Herfried; Fischer, Karsten (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Berlin: Akad.-Verl. (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe "Gemeinwohl und Gemeinsinn" der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, 2), S. 111–126.

- McCulloch, Warren Sturgis (1989): *Embodiments of mind*. 2. print. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Meyer, Dirk (2007): Das Personengebundene Budget (PGB) in der Pflege. Eine Governance-Analyse. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 56, H. 2, S. 210–230.
- Münch, Richard (1984): *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften*. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Münkler, Herfried (2006/2007): Netzwerke in der Demokratie. In: *Die Gazette*, H. 12, S. 21–26.
- Münkler, Herfried; Fischer, Karsten (Hg.) (2002): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Berlin: Akad.-Verl. (Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe "Gemeinwohl und Gemeinsinn" der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, 2).
- Naumann, Silvia (2008): Die Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Steuerungsmöglichkeiten des Staates. In: Maravic, Patrick von; Priddat, Birger P. (Hg.): *Öffentlich - Privat. Verwaltung als Schnittstellenmanagement*. Marburg: Metropolis-Verl. (Beiträge zur Reorganisation des Staates, 1), S. 295–330.
- Niskanen, William A. (2007 [1971]): *Bureaucracy & representative government*. New Brunswick NJ: Aldine Transaction [Repr.].
- Picot, Arnold; Dietl, Helmut; Franck, Egon (2005): *Organisation. Eine ökonomische Perspektive*. 4., überarb. und erw. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2004): *Public management reform. A comparative analysis*. 2. ed. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pollitt, Christopher; Talbot, Colin (Hg.) (2004): *Unbundled government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge (Routledge studies in public management).
- Posner, Richard A. (1974): Theories of Economic Regulation. In: *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Jg. 5, H. 2, S. 335–358.
- Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In: Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 2), S. 213–271.
- Pracht, Arnold (2002): *Betriebswirtschaftslehre für das Sozialwesen. Eine Einführung in betriebswirtschaftliches Denken im Sozial- und Gesundheitsbereich*. Weinheim: Juventa-Verl. (Grundlagentexte soziale Berufe).
- Priddat, Birger P. (1992): Para- und Nonfiski: Zur ökonomischen Theorie "interdemiärer Organisationen". In: Tiepelmann, Klaus; Beek, Gregor v.d. (Hg.): *Theorie der Parafiski*. Berlin: de Gruyter, S. 163ff.

- Priddat, Birger P. (2005): Revision des Staates. Governance als Kommunikation. In: Schuppert, Gunnar F. (Hg.): Der Gewährleistungsstaat - ein Leitbild auf dem Prüfstand. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur Governance-Forschung, 2), S. 63–88.
- Priddat, Birger P. (2006): Gemeinwohlmodernisierung. Social capital, Moral, Governance ; 13 Essays. Marburg: Metropolis.
- Priddat, Birger P. (2007): Zur Governancialisierung der Politik: Delegation, Führung, Governance, Netzwerke. Internes Diskussionspapier Zeppelin University. Friedrichshafen.
- Provan, Keith G.; Milward, H. Brinton (2001): Do Networks really work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. In: Public Administration Review, Jg. 61, H. 4, S. 414–423.
- Rancière, Jacques (2002): Das Unvernehmen. Politik und Philosophie. Orig.-Ausg., 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1588).
- Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hg.) (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1208).
- Reichard, Christoph; Göbel, Elisabeth; Gottschalk, Wolf; Lattmann, Jens; Leetz, Wolf; Lenk, Thomas; Weber, Martin (2004): Neue Institutionenökonomik - Public Private Partnership - Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5.6. März 2003 in Berlin. Berlin: Gesellschaft f. öffentl. Wirtsch.
- Reinicke, Wolfgang H.; Deng, Francis; Witte, Jan Martin (2000): Critical choices. The United Nations, networks, and the future of global governance. Ottawa: Internat. Development Research Centre.
- 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).
- Ritz, Adrian; Thom, Norbert (2000): Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements. Vergleichende Analyse von 11 Ländern. Bern: Inst. für Organisation und Personal der Univ. Bern (Arbeitsbericht / Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, 45).
- Sachße, Christoph (1995): Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat. Entstehung und Entwicklung der dualen Wohlfahrtspflege. In: Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1208), S. 123–149.
- Schedler, Kuno (2000a): Gewährleistungsstaat – eine Konzeption für den Staat im New Public Management. Herausgegeben von Thünen Institut. Online verfügbar unter http://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen/Person/S/Kuno_Schedler/13327, zuletzt geprüft am 07.04.08.

- Schedler, Kuno (2000): Modernisierung der finanziellen Führung der öffentlichen Hand. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung als Bestandteil des Wandels. Schweizerische Treuhand- und Revisionskammer. Online verfügbar unter <http://de.scientificcommons.org/5958>, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2003): New Public Management. 2., überarb. Aufl. Bern: Haupt (UTB, 2132).
- Schimank, Uwe (2000): Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich (UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher, 1886).
- Schmid, Günther (2004): Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik. Herausgegeben von Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Online verfügbar unter <http://skylla.wzb.eu/pdf/2004/i04-107.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik ; [Lehrbuch]. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (Grundwissen Politik, 43).
- Schridde, Henning (2003): Networked governance und neue Wohlfahrtsstaatlichkeit. Am Beispiel der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien. In: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Staatslehre und politische Verwaltung, 8), S. 131–154.
- Schröter, Eckhard; Wollmann, Hellmut (2005): New Public Management. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3., völlig überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 59–70.
- Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.) (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft).
- Schubert, Luise von (2007): Wie rechnen Nonprofit-Organisationen? Seminararbeit Zeppelin University. Friedrichshafen.
- Schuhlen, Axel (2005): Nonprofit Governance in der Freien Wohlfahrtspflege. Nachdr. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 181).
- Schumpeter, Joseph Alois (2000 [1950]): Capitalism, socialism and democracy. London: Routledge [Repr.].
- Schuppert, Gunnar F. (Hg.) (2005a): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriften zur Governance-Forschung, 1).
- Schuppert, Gunnar F. (1981): Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Göttingen: Schwartz (Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, 109).

- Schuppert, Gunnar F. (1989): Markt, Staat, Dritter Sektor – oder doch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit. In: Ellwein, Thomas (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (3), S. 47–87.
- Schuppert, Gunnar F. (1997): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. In: Budäus, Dietrich; Eichhorn, Peter; Brede, Helmut (Hg.): Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, 41), S. 93–124.
- Schuppert, Gunnar F. (1999): Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Berliner staatswissenschaftliche Abhandlungen, 8).
- Schuppert, Gunnar F. (Hg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat - ein Leitbild auf dem Prüfstand. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur Governance-Forschung, 2).
- Schuppert, Gunnar F. (2005): Der Gewährleistungsstaat - modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit? In: Schuppert, Gunnar F. (Hg.): Der Gewährleistungsstaat - ein Leitbild auf dem Prüfstand. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriften zur Governance-Forschung, 2), S. 11–52.
- Schuppert, Gunnar F. (Hg.) (2006): Global governance and the role of non-state actors. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriften zur Governance-Forschung, 5).
- Schuppert, Gunnar F. (2006): The Changing Role of the State Reflected in the Growing Importance of Non-State Actors. In: Schuppert, Gunnar F. (Hg.): Global governance and the role of non-state actors. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriften zur Governance-Forschung, 5), S. 203–244.
- Schwandt, T. A. (2000): Three Epistemological Stances for Qualitative Inquiry: Interpretivism, Hermeneutics, and Social Constructionism. In: Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Hg.): Strategies of qualitative inquiry. [Nachdr.]. Thousand Oaks: SAGE Publ (Handbook of qualitative research / Norman K. Denzin Yvonna S. Lincoln eds., Vol. 2), S. 189–214.
- SPD (2007): Anträge zum ordentlichen Bundesparteitag der SPD, Teil II Grundsatzprogramm. Online verfügbar unter http://parteitag.spd.de/servlet/PB/show/1729767/Antragsbuch_Teil_II.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Spieß, Katharina (2004): Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen. Herausgegeben von Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Online verfügbar unter http://www.diw.de/documents/publikationen/73/41304/diw_rn04-03-36.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Spradley, James P. (1979): The ethnographic interview. New York: Holt Rinehart & Winston.

- Stake, Robert E. (2000): Case Studies. In: Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Hg.): Strategies of qualitative inquiry. [Nachdr.]. Thousand Oaks: SAGE Publ (Handbook of qualitative research / Norman K. Denzin Yvonna S. Lincoln eds., Vol. 2), S. Kapitel 16.
- Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn (2006): Delegation and accountability in parliamentary democracies. [Paperback ed.]. Oxford: Oxford Univ. Press (Comparative politics).
- Sundmacher Torsten (2007): Pflege und Gesundheit - zwei ungleiche Schwestern? Marktversagenstatbestände und institutionelle Konsequenzen. In: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Jg. 58, H. 2, S. 180–201.
- Sydow, Jörg (2002): Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. 1. Aufl., 5. Nachdr. Wiesbaden: Gabler (Neue betriebswirtschaftliche Forschung, 100).
- Tacke, Veronika (2000): Netzwerk und Adresse. In: Soziale Systeme - Zeitschrift für soziologische Theorie, Jg. 6, H. 2, S. 291–320.
- Teubner, Gunther (1992): Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung. In: Krohn, Wolfgang; Küppers, Günter (Hg.): Emergenz. Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 984), S. 189–216.
- Teubner, Gunther (2004): Netzwerk als Vertragsverbund. Virtuelle Unternehmen, Franchising, Just-in-time in sozialwissenschaftlicher und juristischer Sicht. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Internationale Studien zur Privatrechtstheorie, 5).
- Tiebel, Christoph (1998): Strategisches Controlling in Non Profit Organisationen. Theoretische Konzeption und praktische Umsetzung am Beispiel Deutsches Rotes Kreuz. München: Vahlen (Controlling).
- Tiebel, Christoph (2006): Management in Non Profit Organisationen. Wie Wohlfahrtsverbände, Sportorganisationen und Kulturbetriebe fit für die Zukunft werden. München: Vahlen.
- Tiepelmann, Klaus; Beek, Gregor v.d. (Hg.) (1992): Theorie der Parafiski. Berlin: de Gruyter.
- Trampusch, Christine (2006): Status quo vadis? Die Pluralisierung und Liberalisierung der "Social-Politik" als Herausforderung für die politikwissenschaftliche und soziologische Sozialpolitikforschung. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 52, H. 3, S. 299–323.
- Vereinte Nationen (2005): Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005. Chapter I. Online verfügbar unter <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.2008.
- Vesting, Thomas (2000): Zwischen Gewährleistungsstaat und Minimalstaat. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Hoffmann-Riem-Schmidt-Aßmann (Hg.): Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. (Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts, 7), S. 101–131.

- Vilain, Michael (2002.): Nonprofit-Management: Current Challenges for Personnel Management in German Welfare Organisations. Zentrum für Nonprofit-Management. Online verfügbar unter http://www.npm-online.de/download/Vilain_Nonprofit-Management%20-%20Current%20Challenges.pdf, zuletzt geprüft am 09.04.08.
- Vogel, Rick (2006): Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplinndynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie. 1. Aufl. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. (Wirtschaftswissenschaft).
- Weisbrod, Burton A. (1997): The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwinning with Private Enterprise and Government. In: Journal of Policy Analysis and Management, Jg. 16, H. 4, S. 541–555.
- Weiß, Marcus (1998): Der "dritte Sektor" zwischen Markt und Staat. Eine Analyse zur Relevanz ökonomischer Theorien amerikanischer Provenienz am Beispiel der USA und der BRD. Frankfurt am Main: Lang (Europäische Hochschulschriften Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, 2288).
- Wex, Thomas (2004): Der Nonprofit-Sektor der Organisationsgesellschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. (Gabler Edition Wissenschaft NPO-Management).
- Williamson, Oliver E. (1975): Markets and hierarchies - analysis and antitrust implications. A study in the economics of internal organization. New York, NY: Free Press.
- Williamson, Oliver E. (2005): The Economics of Governance. Online verfügbar unter http://aeaweb.org/annual_mtg_papers/2005/0107_1645_0101.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2008.
- Willke, Helmut (1997): Supervision des Staates. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zimmer, Annette; Freise Matthias (2003): Personalmanagement in Non-Profit-Organisationen. In: Lange, Wilfried; Hunger, Uwe (Hg.): Wohlfahrtsverbände im Wandel. Qualitätsmanagement und Professionalisierung. Münster, S. 107–136.
- Zimmer, Annette; Freise Matthias (2005): Bringing Society Back in: Civil Society, Social Capital, and Third Sector. Herausgegeben von Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Online verfügbar unter http://www.npm-online.de/download/ZimmerFreise_BringingSocietyBackIn.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.08.
- Zimmer, Annette; Hallmann, Thorsten (2005): Nonprofit-Sektor, Zivilgesellschaft und Sozialkapital. In: Hopt, Klaus J. (Hg.): Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft. Theorien - Analysen - Corporate Governance. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 101–126.

Anlagen

Anlage_01	Durchführung der Interviews	1
Anlage_02	Rechtvorschriften in der Altenpflege/-hilfe in Baden-Württemberg	9
Anlage_03	Kurzbericht Pflege-Weiterentwicklungsgesetz	10
Anlage_04	Gespräch Bürger - Abgeordneter	12

Anlage_01: Durchführung der Interviews

Zugang

Im Wissen um die Kontakte des „Gatekeepers“ erfolgte eine Anfrage seitens des Forschers, ob er Organisationen kennt, die Interesse haben an einer wissenschaftlichen Studie über den Sektor der freien Wohlfahrtspflege mitzuwirken. Der Gatekeeper hatte nur eine vage Vorstellung vom eigentlichen Forschungsinteresse. In einem Telefonat wurde ihm allgemein beschrieben, dass die Governance Struktur einer Non Profit Organisation analysiert werden sollte. Wie er das Forschungsprojekt gegenüber der Organisation vorstellte, ist nicht bekannt. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Gatekeeper keine besondere Beeinflussung auf den Informanten genommen hat, weil er selbst kaum Informationen über das Forschungsprojekt besaß. Darüber hinaus wurden mit drei verschiedenen Personen Interviews geführt, von denen der Gatekeeper nur Einen kannte.

Vorbereitung der ersten Interviewrunde (November/Dezember 2007)

In Bezugnahme auf den theoretischen Hintergrund (Abschnitt B) der Fragestellung wurden sich in Vorbereitung auf die Interviews Merkmale und Kriterien überlegt, die während des Interviews von besonderem Interesse sein könnten. Prinzipiell wurde zwar versucht das gesamte Interview stichpunktartig mitzuschreiben, damit keine vorschnelle Selektion erfolgt. Nicht desto trotz erwies es sich als sehr hilfreich vorab bestimmte Beobachtungspunkte festzulegen, vor allem um gezielte Rückfragen direkt im Interview stellen zu können. Diese Merkmale wurden jedoch explizit als Entwurf und damit als veränderbar angesehen. Von besonderem Interesse waren:

- Akteuren, Organisationen, Institutionen
- Abhängigkeiten, Notwendigkeiten
- Informationsunterschiede
- Bewertungen
- Dokumente aller Art, Berichtspflichten
- Zahlungsperspektive, Nachfragerperspektive, Angebotsperspektive

Folgende Dokumente wurden vor dem Beginn der ersten drei Interviews gelesen:

- Geschäftsbericht der jeweiligen Organisationseinheit, sofern verfügbar
- Internetauftritt
- Grundlagen des Stiftungsrechts und von gGmbH's
- Satzung der Organisation, Stiftungsgesetz des Bundeslandes
- Politische Positionspapiere der Organisation

Zudem wurden vor jedem neuen Interview das Vorhergehende mindestens ansatzweise analysiert.

Vor den Interviews bestand mit allen drei Interviewpartnern per Email Kontakt. Eine freundlich formulierte Anfrage mit einem zweiseitigen Expose im Anhang, sollte Interesse wecken und die Terminfindung erleichtern. Das Expose enthielt die Forschungsfrage, einen Abschnitt zum theoretischen Einordnung, zur theoretischen Herleitung der Forschungsfrage, zum geplanten Vorgehen und zu den Vorteilen für den zu untersuchenden Bereich. Das Expose wurde bewusst so verfasst, dass die Themenstellung spannend wirkt, aber im Grunde genommen unverständlich. Ziel des Exposés war es Interesse zu wecken; es ging explizit nicht um eine Informationen über das Forschungsprojekt. Damit sollte verhindert werden, dass die Informanten mehr als nötig vorgeprägt wurden. Diese Taktik ging nach Einschätzung des Forschers auf: Alle drei Interviewpartner erklärten, dass das Expose Interesse geweckt hat, professionell wirkte, aber nicht richtig verstanden wurde.

Durchführung der ersten Interviewrunde

Die Interviews selbst wurden in Anlehnung an die Methodik eines ethnografischen Interviews nach Spradley (1979: 55ff) durchgeführt:

It is best to think of ethnografic interviews as a series of friendly conversations into which the researcher slowly introduces new elements to assists informants to respond as informants. (Spradley 1979: 59)

Im ersten Teil des Interviews war der Sprechanteil des Forschers größer und nahm sukzessive ab. Den Informanten wurde zu Beginn des Interviews die ethnografische Herangehensweise erläutert, um zum Einen die Sorge vor Unvollständigkeit und Nicht-Wissen zu nehmen und zum Anderen um extra Recherchen der Informanten zu vermeiden. Neben fachlichen Rückfragen wurden auch persönliche Frage gestellt, wie z.B. wie die Arbeit empfunden wird, ob es Spaß macht etc. Diese Zwischenfragen oder ein kurzer ausschweifender persönlicher Dialog sollten dazu führen, dass das Interview nicht als Expertengespräch und damit als künstliche Situation und mit Leistungsdruck empfunden wird. Dem Forscher war wichtig eine natürliche und lockere Gesprächsatmosphäre zu erzeugen.

Die Aussagen der Interviewpartner wurden in umfangreichen stichpunktsartigen Fieldnotes festgehalten, die im Anschluss an die Interviews ausformuliert worden (insgesamt 58 A4-Seiten). Ab dem zweiten Interview wurde für die Mitschriften eine tabellarische Vorlage verwendet, um bereits während des Interviews analyse- und auswertungsfähig zu sein. Allerdings gestaltet sich die Gleichzeitigkeit von aktivem zu Hören, von Verständnis zeigen, den Blickkontakt halten, Mitschreiben, direktes Reflektieren und Nachfragen als eine enorme Herausforderung. Punktuell gelang es dem Forscher nicht, thematisch lückenfreie Mitschriften

anzufertigen. Codes wurden im Interview gar keine vergeben, auch Spalte 3 und 4 (siehe Abbildung A) blieben meistens leer.

	Interview	Praktische Fragen	Theoretische Reflexion	Code
S	Angenommen sie starten ein Projekt, z.B Erhöhung Bettenzahl, welche Akteure müssen Sie einbeziehen, mit wem müssen sie sich abstimmen, bei solchen Reorganisationen?			
I	Da gibt es ein gutes Beispiel: geriatrische Reha (gR): Früher galt der Grundsatz „Reha vor Pflege“, also gab es gR im Heim. Das Land erstellte gR Konzept, sehr detailliert, auch mit vorgegebenem Personal. Die Kostenträger übernahmen aber die dadurch anfallenden Kosten nicht. D.h. gR von vornherein defizitär. Das Defizit wurde von Stiftung ausgeglichen. Nach 6 Jahre wurde gR aber wegen Synergieeffekten (Labor...) ins kommunale Krankenhaus verlagert. Dadurch 4. Etage frei → Start des Projektes Wohngemeinschaft. Für die Umsetzung dieses Projektes musste sich zu aller erst mit Feuerwehr wegen baulicher Veränderungen abgestimmt werden (Wände einsetzen, Herd, Abzugshaube einbauen). Zudem mit der Wirtschaftskontrollaufsicht, der Heimaufsicht, dem Gesundheitsamt und einer speziellen Abteilung des Gesundheitsamtes – dem Veterinäramt.	Wirtschaftskontrollaufsicht?	Regularien BW sehr detailliert (Personalvorgaben) Nicht abgestimmt mit Finanzbudget der Träger Feuerwehr Bauamt Wirtschaftskontrollaufsicht Heimaufsicht Gesundheitsamt Veterinäramt	
S	Dies sind alles Landesämter?			
I	Ja, Landratsamt zugeordnet und Kontrollfunktion. Checken Kriterien ab. Zudem vorab Antrag bei der Pflegekasse (hier AOK), dass jetzt 30 Betten mehr geplant, d.h. man muss den Versorgungsvertrag anpassen. Allerdings nicht die Vergütungsstruktur, da keine besonderen Pflegesätze geplant waren und sind.		Hohe Bedeutung Landratsamt	
S	Der Versorgungsvertrag beschreibt den Aufgabenzweck des Heimes?			
I	Ja, bei der Neugründung eines Heimes wird mit den Trägern ein Versorgungsvertrag gemacht, d.h. welche Aufgaben, wie viel Betten, welche Größe sowie eine Vergütungsvereinbarung. Der Versorgungsvertrag ist wichtig – erst dadurch können wir Sozialhilfeempfänger behandeln.	Vergütungsvereinbarung?	Versorgungsvertrag Vergütungsvereinbarung	
S	Also erst dann können sie staatliche Zuschüsse erhalten?			
I	Ja			
S	Wie gestaltet sich die denn Antragstellung?			
I	Nicht sehr schwierig, formloser Antrag an die AOK mit begründeten Unterlagen, keine Steine in den Weg gelegt.			

Abbildung A: Auszug aus den formulierten Fieldnotes der ersten Interviewrunde

Die ersten Interviews verliefen sehr offen. Der Forscher ging größtenteils auf die Aussagen der Interviewpartner ein und lenkte damit den Gesprächsfluss; vorbereitete Fragen mussten kaum gestellt werden. Abbildung A zeigt einen Auszug aus den ausformulierten Fieldnotes mit Informant 3.

Vorbereitung der zweiten Interviewrunde (Januar 2008)

Die zweiten Interviews wurden als *theoretical sampling* (Charmaz/Mitchell 2002: 168ff) verstanden. Dafür wurden die Fieldnotes der jeweiligen Interviewpartner extensiv analysiert. Im Ergebnis wurden von jedem Interview eine Bilderfolge mit Akteuren/Institutionen erstellt – fünf Bilder pro Interviewpartner. Dem jeweiligen Interviewpartner wurden „seine“ fünf Bilder zur Vorbereitung auf die zweite Interviewrunde vorab per Email zugesandt. Abbildung B zeigt einen Ausschnitt des Vorbereitungspapiers für einen der Interviewpartner.

Ich würde mich freuen, wenn Sie die nächsten 5 Bilder auf Vollständigkeit überprüfen würden. Ziel ist, alle Beteiligten (Akteure, Institutionen etc.) bezüglich des jeweils in der Mitte geschriebenen Prozesses (Finanzierung, Mitbestimmung, Durchführung, Verantwortungsträger, Kontrolle) zu erfassen. Ihre Gedanken zu den Bildern würde ich dann gerne nächste Woche mit Ihnen besprechen. Bitte recherchieren Sie nicht extra, da ich versuchen möchte, Ihr Alltagswissen zu erfahren.

Bisher sind nur Informationen aus unserem Gespräch dargestellt. Ich habe keine Ergänzung vorgenommen, weil ich an IHREM Bild der Dinge interessiert bin.

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!

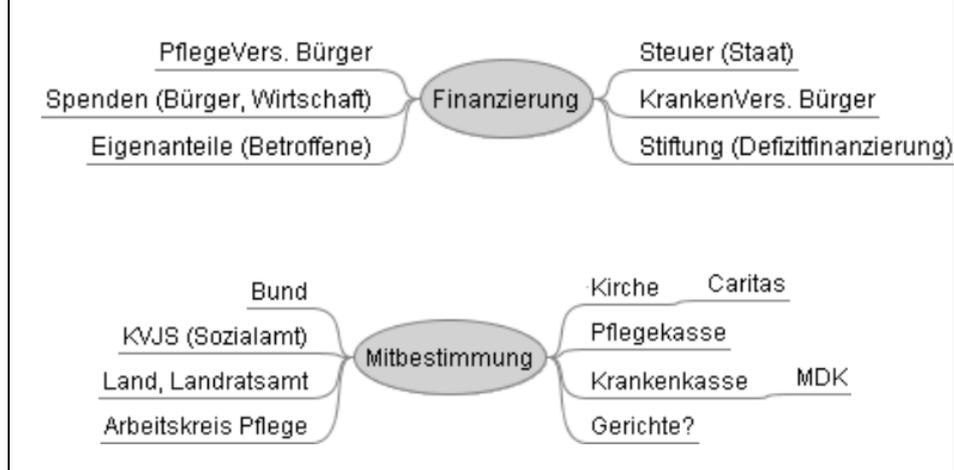


Abbildung B: Auszug aus den Vorbereitung für Informant I für die zweite Interviewrunde

Die vorherige Zusendung sollte zum Einen als Feedback wirken, um eine Brücke zwischen dem ersten und dem zweiten Interview zu schlagen. Zum Anderen ist es eine gute Überprüfung a) ob der Forscher die Interviewpartner im ersten Gespräch richtig verstanden hat und b) auf Vollständigkeit. Die Darstellung in Form von Bildern hat den Vorteil schnell begreifbar zu sein, eine gute Diskussionsgrundlage zu bieten und vor allem kommt es dem Erkenntnisinteresse (interorganisationale Governance Struktur) bereits sehr nahe.

Durchführung der zweiten Interviewrunde

In der zweiten Interviewrunde wurden die Gespräche zum Einen durch das beiderseitige (Interviewpartner und Forscher) Ergänzen der Bilder als auch durch Fieldnotes festgehalten. Die nachstehende Abbildung zeigt die Unterlage des Forschers für das zweite Interview mit Informant 3.

untereinander, als auch mit der Forscherin pflegten, entwickelte sich ein sehr informatives Dreier-Gespräch.

Auswertung der Interviews

Die Fieldnotes der ersten Interviewrunde wurden auf folgende Merkmale untersucht:

- Akteuren, Organisationen, Institutionen
- Abhängigkeiten, Notwendigkeiten
- Informationsunterschiede
- Bewertungen
- Dokumente aller Art, Berichtspflichten
- Zahlungsperspektive, Nachfragerperspektive, Angebotsperspektive

Der Forscher war sich bewusst, dass dieses Vorgehen nicht dem eigentlichen Ansatz der Grounded Theory entspricht (Charmaz, Mitchell 2002: 165). Wie bereits erwähnt, halfen diese Vorüberlegungen in der Interviewsituation, um schneller fähig zu sein, aus der Vielzahl an Informationen die einem als Forscher „entgegenprallen“ schneller konkrete Vertiefungs- und Rückfragen abzuleiten. Zudem galten dies ex ante Merkmale nicht als fest gesetzt sondern wurden bei der Analyse der Fieldnotes kritisch hinterfragt und ggf. abgeändert. Das sorgfältige Durchlesen der Fieldnotes führte zu einer Veränderung der Merkmale hin zu folgenden fünf Kategorien:

1. Kompetenzen:
z.B. „Ausfallverantwortung“, „Finanzverantwortung“, „Gesamterantwortung“, Kontrollfunktion, „finanzieren“, reorganisieren“
2. Akteure:
„Land“, „Gerichte“, „Feuerwehr“, „Wirtschaftskontrollaufsicht“, „Heimaufsicht“, „Ehrenamtliche“, etc.
3. Nicht-Akteure:
z.B. „Kommune“, „Deutscher Verein“, „Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege“
4. Dokumente, Unterlagen, Berichte:
z.B. „Versorgungsvertrag“, „Vergütungsvereinbarungen“, „Pflugesätze“, „Stellenbeschreibungen“, „Zielvereinbarungen“
5. Probleme / Bewertungen:
z.B. „Quasimarkt“, „abhängig“, „leider...“, „paradoxe Doppelrolle“, „Spaß“, „keine Steine in den Weg legen“, „Fremdbestimmung“

Jeder dieser Kategorien wurde eine Farbe zugeteilt. Beim zweiten Durchlesen der ausformulierten Fieldnotes wurden die entsprechenden Wendungen mit den Farben markiert. Aus den Kategorien 1 bis 3 wurden schließlich die in B und C zu sehenden Bilder erstellt. Aus Kategorie 5 wurden einige Nachfragen für die zweite Interviewrunde vorbereitet, z.B. „Warum sind Sie Mitglied im Caritasverband?“, „Was heißt es für Sie, wenn Sie sagen der Staat

entzieht sich seiner Verantwortung? Wie äußert sich das?“ „Wo sehen Sie wesentliche Unterschiede in ihrer Arbeitsweise zu einem kommunalen Altenheim?“ etc.

Als schwierig wurde die Rolle des Experten empfunden: Prinzipiell war der Forscher daran interessiert, die Erfahrungen des Informanten zu entdecken und zu verstehen. Informant 1 (Experte) berichtete jedoch von seinem Wissen *über* die Situation in der Altenpflege/-hilfe und nicht aus von seinen Erfahrungen. In seiner Position hat er fast ausschließlich politische Kontakte zu europäischen Institutionen und zu anderen Altenpflege/-hilfeeinrichtungen. Seine erlebte „Zusammenarbeitsarena“ ist damit eine völlig andere, als seine Beschreibungen vom Altenpflege/-hilfebereich. Aus diesem Grund hat der Forscher diesen Informant als Experten genutzt, sozusagen als reflexive Schleife. Der Forscher verabredete das letzte Interview bewusst mit dem Experten, um einzelne Merkmale und Themenbereiche mit ihm nochmals nach zu schärfen.

In der zweiten Interviewrunde im Januar 2008 wurde verstärkt versucht, die Bedeutung der im ersten Interview gewonnen Erkenntnisse herauszufinden. Es zeigte sich, dass einige Informationen der ersten Interviewrunde geändert werden mussten. Beispielsweise konnten die Interviewpartner mehrheitlich nicht mit den fünf aus dem ersten Interview erarbeitenden Analyseeinheiten (Finanzierung, Mitbestimmung, Durchführung, Verantwortungsträger, Kontrolle) umgehen, bzw. diese voneinander trennen. Des weiteren wurden viele Ergänzungen und Vertiefungen vorgenommen. In der zweiten Interviewrunde wurden von Informant 1 (Experte) und 3 einige Schriftstücken (Verträge, Qualitätsvereinbarungen, Positionspapiere der Strategieabteilung) zur Verfügung gestellt, welche in die Analyse mit einbezogen wurden. Ziel der zweiten Analyse war, die Informationen *in* den Daten stärker herauszuarbeiten. Dabei wird sich der Forscher an den Empfehlungen von Strauss (1987: 81) orientieren.

Abschlussreflexion mit den Informanten

Während der Analyse des empirischen Materials wurden Listen mit Akteuren und Bilder mit den Delegationsprozessen erstellt (siehe Abbildungen 10-12, 14, 15, 16). Diese wurden allen drei Informanten nochmals per Email zugesandt, verbunden mit der Fragestellungen, ob sie sich mit diesen Bildern identifizieren können und ob in den Listen Akteure fehlen, falsch zu geordnet sind oder ob es sonstige Anmerkungen gibt. In Telefonaten wurden die per Email zugesandten Unterlagen besprochen. Es erfolgten vereinzelt detaillierte Anmerkungen, mit dem Gesamtergebnis waren sowohl die Informanten und der Experte einverstanden.

Methodische Anmerkungen

Rückblickend betrachtet würde der Forscher, zumindest bei einem Interview, ein Tonbandgerät verwenden. Die Gefahr, bei der Übertragung der Mitschriften in die ausführlichen Fieldnotes, kleine wichtige Nebensätze, bestimmte Tonlagen etc. zu

vernachlässigen und ungewollt doch eigene Konstruktion und Vokabeln zu verwenden, wird als hoch eingeschätzt. Auch musste sich der Forscher sehr disziplinieren, um den Informanten keine Worte „in den Mund zu legen“. Insbesondere durch die Vergleiche zwischen den Interviewpartner fiel es in der konkreten Interviewsituation teilweise schwer, Wissen zurückzuhalten. Denn das Ziel bestand nicht darin, von jedem Interviewpartner eine möglichst vollständige Governance Struktur zu erhalten, sondern individuelle Bilder über die spezifischen Zusammenarbeitsarenen zu entdecken. Diesem Anspruch ist der Forscher nicht vollständig gerecht geworden. Insbesondere in den letzten beiden Interviews stellte der Forscher zwei bis drei konkrete Nachfragen zu beteiligten Organisationen. Informant 1 und 2 gaben zu erkennen, dass sie die Akteure / Institutionen kennen und erläuterten die Zusammenarbeit mit Ihnen. Diese Vorgehensweise wird im nachhinein als kritisch bewertet, weil nun nicht mehr nachzuvollziehen ist, ob es sich *praktisch* um Akteure oder um Nicht-Akteure handelt.

Die Verbindung zwischen Grounded Theory und Ethnografie wurde zwar als anstrengend, aber sehr befruchtend empfunden. Anstrengend, weil die Kontextualisierung und Relativierung der gewonnenen Daten durch die ethnografische Herangehensweise die Gestaltung des Forschungsdesign als auch die Auswertung der Fieldnotes erschwert. Befruchtend, weil diese Sensibilisierung für die epistemologischen Auswirkungen der Interviewsituation die Qualität der Datenerhebung und -auswertung erhöhen kann.

Insgesamt wurde die empirische Arbeit vom Forscher als erfolgreich empfunden. Alle Interviewpartner freuten sich über das Interesse des Forschers. Sie waren sehr kooperativ, was sich in einer schnellen und unkomplizierten Terminfindung, der Bereitstellung von Kopien und in Literaturempfehlungen äußerte.

Anlage_02: Rechtsvorschriften in der Altenpflege/-hilfe in Baden-Württemberg

Bund	Land
Gesetze	
1 Grundgesetz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 12 und Nr. 11 für private Pflegeversicherung	23 Landesausführungsgesetze zum SGB, z.B. Landespflegegesetz
2 Sozialgesetzbuch XI	24 Verordnung zur Bestimmung der zur Durchführung des Altenpflegegesetzes zuständigen Behörden
3 Pflegeversicherungsgesetz	
4 Pflege-Qualitätssicherungsgesetz	
5 Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz	
6 Altenpflegegesetz	
7 Krankenpflegegesetz	
Verordnungen	
8 Heimmitwirkungsverordnung*	25 Pflegeheimförderungsverordnung
9 Heimindestbauverordnung*	26 Altenpflegeausbildungsausgleichsverordnung
10 Heimpersonalverordnung*	27 Verordnung zur Bestimmung der zur Durchführung des Altenpflegegesetzes zuständigen Behörden
11 Heimsicherungsverordnung*	
12 § 16 SGB XI, Regelungsinhalt a) Abgrenzung der in Merkmale der Pflegebedürftigkeit § 14, b) Abgrenzung der Pflegestufen § 15, c) Anwendung der Härtefallregelungen des § 36 Abs. 4, § 43 Abs. 3 SGB XI	28 diverse Verordnungen zu Aus- und Weiterbildung in verschiedenen sozialen Berufen
13 § 30 SGB XI, Ermächtigung der Bundesregierung, die Höhe der Leistungen sowie die festgelegten Vergütungen im Rahmen des geltenden Beitragssatzes (§ 55 Abs. 1) und der sich daraus ergebenden Einnahmenentwicklung anzupassen.	29 Verordnung des Sozialministeriums über die Erhebung einer Umlage nach dem Landespflegegesetz
14 § 40 Abs. 5 SGB V, Bestimmung der Pflegehilfsmittel und der technischen Hilfen	
15 § 83 SGB XI, sehr weitreichende Ermächtigung der Bundesregierung, u.a.daraus resultierend Pflege-Buchführungsverordnung	
16 § 90 SGB XI, Gebührenordnung	
17 § 109 SGB XI, Statistik, daraus resultierend Pflegestatistik-Verordnung	
Richtlinien	
18 § 17 Abs. 1 SGB XI, Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen unter Beteiligung des Medizinischen Dienstes der Spitzenverbände der Krankenkassen, genehmigungsbedürftig durch BReg	
19 §§ 53, 53a SGB XI, Verpflichtung der Bundesverbände, Zusammenarbeit mit MDK, hilfsweise Ermächtigung der BReg	
20 § 75 SGB XI, Bundesempfehlungen über die pflegerische Versorgung	
Satzungen	
	30 Satzungen der Pflegekassen (hpts. Organisationsrecht), Genehmigung Behörde (§ 34 SGB IV)
Verträge	
21 § 78 Abs. 5 SGB XI, Ermächtigung zum Erlass des Pflegehilfsmittelverzeichnis	§ 45 Abs. 3 SGB XI, Rahmenvereinbarungen über Schulungskurse, ohne zwingende Beteiligung Land
22 § 80 SGB XI, „Multilaterale“ Vereinbarung zur Qualitätssicherung, hilfsweise Ermächtigung der BReg zu diesbezüglichen RVO	31 § 69 SGB XI, Abschluss von Versorgungsverträgen, Leistungs-, Qualitäts- sowie Vergütungsvereinbarungen mit den Trägern von Pflegeeinrichtungen, insbes. § 72 SGB XI Versorgungsvertrag, im Einvernehmen mit Sozialämtern
	§ 75 SGB XI, Rahmenverträge zwischen Landesverband der Pflegekassen und Trägervereinigung der Pflegeeinrichtungen (nicht Land selbst)
	§ 81 SGB XI, Vereinbarungen der Spitzenverbände der Pflegekassen im Hinblick auf die gemeinsame Wahrnehmung der im SGB XI zugewiesenen Aufgaben (§§ 78 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, 80 Abs. 1 SGB XI),
	32 § 86 SGB XI, ggf. Einsetzen einer Pflegesatzkommission zur Festlegung der Pflegesätze unter Beteiligung Sozialämter
(* Ermächtigungsgrundlage Heimgesetz)	

Anlage_03: Kurzbericht Pflege-Weiterentwicklungsgesetz

Weg für Pflegereform ist frei (Ausschuss für Gesundheit)

hib-Meldung 076/2008 Datum: 12.03.2008

Berlin: (hib/MPI) Der Verabschiedung der von der Bundesregierung geplanten Pflegereform am kommenden Freitag steht nichts mehr im Wege. Der Ausschuss für Gesundheit stimmte dem Gesetzentwurf (16/7439) am Mittwoch inklusive mehr als 50 Änderungen mit den Stimmen der Fraktionen von Union und SPD zu. Die Fraktionen von FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen lehnten die Vorlage ab. Das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz soll zum 1. Juli 2008 in Kraft treten. Damit verbunden ist eine Anhebung des Beitragssatzes um 0,25 Punkte auf 1,95 Prozent für Versicherte mit Kindern und auf 2,2 Prozent für kinderlose Versicherte. Das soll zu jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro führen. Verbessert werden sollen mit der Reform die Leistungen für Demenzkranke, psychisch Kranke und geistig behinderte Menschen. Sie erhalten künftig statt 460 bis zu 2.400 Euro jährlich, auch wenn sie körperlich noch fit sind. Erstmals seit Einführung der Versicherung im Jahr 1995 sollen zudem die Pflegesätze schrittweise erhöht werden. Im ambulanten Bereich steigen demnach die Leistungen in Pflegestufe eins bis zum Jahr 2012 schrittweise von monatlich 384 auf 450 Euro, in Pflegestufe zwei von monatlich 921 auf 1.100 Euro und in der Pflegestufe drei von 1.432 auf 1.550 Euro. Bei den stationären Pflegesätzen soll die Stufe drei angehoben werden: von 1.432 auf 1.550 Euro und von 1.688 auf 1.918 Euro in Härtefällen. Für die Dauer von bis zu sechs Monaten soll für die Pflege von Angehörigen ein Anspruch auf unbezahlte, sozialversicherte Freistellung von der Arbeit eingeführt werden. Bei dem in der Koalition lange umstrittenen Punkt der Einführung von Pflegestützpunkten sieht der geänderte Gesetzentwurf nun vor, dass diese auf Initiative eines Landes eingerichtet werden können. In den Stützpunkten sollen Bürger Informationen über Pflegeleistungen, -einrichtungen etc. erhalten. Vorgesehen ist eine Anschubfinanzierung von bis zu 45.000 Euro pro Stützpunkt. Die Förderung kann um bis zu 5.000 Euro erhöht werden, wenn Mitglieder von Selbsthilfegruppen und Ehrenamtliche einbezogen werden. Das Bundesversicherungsamt entnimmt die Fördermittel laut dem geänderten Entwurf aus dem Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung "bis zu einer Gesamthöhe von 60 Millionen Euro". Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen soll Empfehlungen zu Anzahl und Qualifikation der Pflegeberater geben. Verwiesen wird auf internationale Erfahrungen, wonach etwa 100 zu betreuende pflegebedürftige Menschen je Pflegeberater angemessen seien. Nach dem Willen der Koalition soll die Qualitätsprüfung der Pflegeeinrichtungen verschärft werden. Der Medizinische Dienst der Krankenkassen wird demzufolge bis Ende 2010 jede Einrichtung mindestens ein Mal und ab 2011 jährlich in der Regel unangemeldet überprüfen. Stärker berücksichtigt werden sollen dabei der Pflegezustand und die Zufriedenheit der

pflegebedürftigen Person. Zudem sollen die Ergebnisse veröffentlicht werden. An "gut sichtbarer Stelle, etwa im Eingangsbereich der Einrichtung" sollen ferner eine Zusammenfassung der aktuellen Prüfergebnisse sowie eine leicht verständliche Bewertung in Form einer Ampel oder mit Sternen erfolgen. Die Anträge der Oppositionsfractionen erhielten keine Mehrheit. Die FDP-Fraktion plädiert in ihrem Antrag ([16/7491](#)) dafür, die Versicherung auf ein kapitalgedecktes und prämiertenfinanziertes System umzustellen. Dieses müsse mit einem steuerfinanzierten sozialen Ausgleich verbunden werden. Dagegen tritt die Fraktion Die Linke ([16/7472](#)) für die Einführung einer solidarischen Bürgerversicherung ein. Die Trennung zwischen privater und gesetzlicher Pflegeversicherung solle aufgehoben werden. Außerdem müssten die Arbeitgeber wieder insgesamt zur Hälfte an den Beiträgen für die Pflegeversicherung beteiligt werden. Zudem setzen sich die Abgeordneten für einen Qualitätsvergleich (Benchmarking) der Pflegeeinrichtungen nach bundeseinheitlichen Kriterien ein. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen macht sich in ihrem Antrag ([16/7136](#)) dafür stark, die gesetzliche und die private Pflegeversicherung in einer Bürgerversicherung zusammenzufassen. Ferner verlangen die Grünen eine Demografiereserve zur Abfederung steigender finanzieller Belastungen. Zudem sollten alle Versicherten einen Anspruch auf individuelle Pflege- und Wohnberatung, Aufklärung, Unterstützung und Begleitung durch ein neutrales und unabhängiges Fallmanagement erhalten.

Quelle: http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2008/2008_076/01

Anlage_04: Gespräch Bürger - Abgeordneter

29.03.2008: Frage von

Sehr geehrte Frau Kramme,

recht vielen Dank für Ihre Antwort vom 20.2.08.

Zwischen den Vorstellungen zum demokr. Sozialismus einerseits im Godesberger und andererseits im Hamburger Programm besteht m.E. eine tiefe Kluft hinsichtlich des jeweiligen Staatsverständnisses.

Dieses scheint sich überhaupt zu "wandeln", ohne daß das Staatsvolk oder auch die Basis bestimmter Parteien dies recht mitbekommen.

Eine Abstimmung hierüber habe ich jedenfalls noch nicht erlebt, die Prozesse laufen irgendwie intransparent ab.

Der Wandel ginge, so die Bayreuther Juristin Dr.Lenski einleitend in einem Artikel der Zeitschrift für das juristische Studium 1/08 www.zjs-online.com in folgende Richtung:

"An die Stelle des tradierten paternalistischen Staates, der mit Zwang und Anordnung (wie bitte? W.M.) arbeitet, tritt zunehmend der Gewährleistungsstaat, der sich auf die Initiierung, Anleitung und Absicherung öffentlicher Aufgaben durch Private beschränkt."

Ich habe den bundesdeutschen Staat früher gerade nicht so erlebt, daß er "mit Zwang und Anordnung" arbeitete.

Dies geht nach meinem Erleben neuerdings los.

Ich wüßte sehr gern, wer sich diesen doch fundamentalen Wandel ausgedacht hat und warum dieser Wandel offenbar hinter dem Rücken des Volkes vorangetrieben wird und von wem eigentlich.

Die o.g. Juristin fährt fort:

"Notwendige Voraussetzung für die damit intendierte Verantwortungs(ver)teilung zwischen öffentlichem und privaten Sektor ist, dass alle Beteiligten über ausreichende Informationen verfügen – Information gerät immer mehr zum zentralen STEUERUNGSINSTRUMENT des Gewährleistungsstaates."

Fragen:

Habe ich die Veränderung des Staatsverständnisses auch der SPD (und die Veränderung bezüglich der Vorstellung des "DS") seit Bad Godesberg richtig erfaßt?

Wer intendierte bzw. verantwortet denn diese nie offen diskutierte "Staatsverwandlung" hin zu einem "Gewährleistungsstaat" mit zentraler informationeller "Steuerung"?

Mit freundlichen Grüßen

W.

01.04.2008: Antwort von

Anette Kramme*

Sehr geehrter Herr W.,

meine Ansichten bezüglich des Demokratischen Sozialismus habe ich inzwischen mehrfach und ausführlich dargelegt und verweise auf die entsprechenden Beiträge in diesem Forum.

Ihre darüber hinausgehenden Fragen möchte ich wie folgt beantworten:

1. Vermutlich kann man über die von Ihnen diagnostizierte Veränderung des Staatsverständnisses der SPD geteilter Meinung sein. Ich sehe dies nicht wie Sie.
2. Entsprechend bin ich davon überzeugt, dass niemand "diese nie offen diskutierte "Staatsverwandlung" hin zu einem "Gewährleistungsstaat" mit zentraler informationeller "Steuerung" intendiert oder verantwortet.

Mit freundlichen Grüßen

Anette Kramme

* Anette Kramme (SPD): Jahrgang 1967, Berufliche Qualifikation: Rechtsanwältin, Ausgeübter Beruf und Arbeitgeber : Mitglied des Deutschen Bundestages, Rechtsanwältin und Fachanwältin für Arbeitsrecht mit eigener Kanzlei, Wahlkreis WK 238: Bayreuth, Mitgliedschaften in Ausschüssen Arbeit und Soziales Gesundheit (stellv. Mitglied)

Quelle: [http://www.abgeordnetenwatch.de/anette_kramme-650-5984--f104755.html - frage104755](http://www.abgeordnetenwatch.de/anette_kramme-650-5984--f104755.html-frage104755)

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die nach den üblichen Standards wissenschaftlichen Arbeitens zitierten Quellen und Hilfsmittel verwendet habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen.

Ort, Datum:

Unterschrift:

Fredersdorf, 14. April 2008

Dipl.-Verw. (FH) Silvia Naumann