# Inhaltsverzeichnis

<table>
<thead>
<tr>
<th>Abschnitt</th>
<th>Seitenzahl</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inhaltsverzeichnis</td>
<td>I</td>
</tr>
<tr>
<td>Abkürzungsverzeichnis</td>
<td>III</td>
</tr>
<tr>
<td>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</td>
<td>IV</td>
</tr>
<tr>
<td>Prolog</td>
<td>V</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**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

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


„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)


Einleitung

1. Themenstellung


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.


Diese Arbeit bewegt sich damit an der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft, indem sie der Frage nachgeht, wie die Verantwortungsteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren konkret praktiziert wird. Es wird versucht aufzuzeigen, wie sich die interorganisationale 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.


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 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.


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 bestimmtes
Einleitung

Silvia Naumann


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


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).


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

\(^2\) Jansen/Priddat 2007, Evers 2002
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


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:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Aktivität</th>
<th>Planung</th>
<th>Bau</th>
<th>Betrieb</th>
<th>Finanzierung</th>
<th>Kontrolle</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Typische öffentliche Organisationsform (z.B. Regelbetriebe)</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
</tr>
<tr>
<td>Private Finanzierung</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
</tr>
<tr>
<td>Kooperationsmodell</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
</tr>
<tr>
<td>Betreibermodell</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
<td>▶️</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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).

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:


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 Organisationstyps 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 doppelten 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


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


---

6 „Netzerke 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.


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)

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 Kljin 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 Politiknetzwerken konkret manchmal widersprüchlich zu den normativen Forderungen sind. Nachstehende Tabelle gibt dafür zwei Beispiele:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Theoretische Beschreibung</th>
<th>Normative Forderung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>In Netzwerken interagieren mehrere Akteure mit unterschiedlichen Zielen (Kickert et al. 1999: 31)</td>
<td>“Thus, organization- and network-level effectiveness criteria can be mostly satisfied by focusing on community-level goals” (Provan/Milward 2001: 423)</td>
</tr>
<tr>
<td>Netzwerke sind schwer beobachtbar (Jansen/Littmann 2006) und damit nicht ohne Weiteres steuerbar.</td>
<td>„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)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Tabelle 1: Netzwerkbeschreibungen und -forderungen


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:

---

Theoretische Herleitung der Fragestellung

Silvia Naumann

- 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


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 adaptions (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 kontraktorientiert, auszeichnet (Schuhen 2005).


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


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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Staatliche Kernaufgabe</th>
<th>Gewährleistungsverantwortung</th>
<th>Vollzugsverantwortung</th>
<th>Finanzierungsverantwortung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Verantwortung beim Staat</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Staatliche Gewährleistungsauflage</td>
<td>Verantwortung beim Staat</td>
<td>Verantwortung bei Staat oder bei Privaten</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Private Kernaufgabe</td>
<td>Verantwortung bei Privaten</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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


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 evtl. 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).
Theoretische Herleitung der Fragestellung

Silvia Naumann

Bürger

Exekutiv e

Regierung und

Behörden (Bund,

Land, Kommune)

Delegation

über Wahl

Prinzipal

Agent

Bundes- und

Landes

Parlament

(Legislative)

Delegation

Prinzipal

Agent

Exekutive

Regierung und

Behörden (Bund,

Land, Kommune)

umfassende Erfüllungsverantwortung

Vertrag

Modell des Wohlfahrtsstaates (vereinfacht)

Markt

Prinzipal

Agent

Bürger

Delegation

Prinzipal

Delegation

Agent

Bundes- und

Landes

Parlament

(Legislative)

Exekutive

Regierung und

Behörden (Bund,

Land, Kommune)

Vertrag

Markt

Prinzipal

Agent

Bürger

Delegation

Prinzipal

Delegation

Agent

Bundes- und

Landes

Parlament

(Legislative)

Exekutive

Regierung und

Behörden (Bund,

Land, Kommune)

Minimalstaat

Vertrag

Modell des Gewährleistungsstaates (Ideal)

Markt

Prinzipal

Agent

Bürger

Delegation

Prinzipal

Delegation

Agent

Bundes- und

Landes

Parlament

(Legislative)

Exekutive

Regierung und

Behörden (Bund,

Land, Kommune)

Staatliche, halbstaatliche oder marktliche Akteure / Organisationen, Dritter Sektor

Vollzugs- und evt. Finanzierungsverantwortung

Gewährleistungsverantwortung

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 Logiken in einer Organisation.
- Das Gewährleistungsstaatsmodell zeichnet eine Reform von Staatlichkeit ohne die Notwendigkeit politisierender Diskussion um Staatsabbau oder -wachstum.

4. Reflexion der Diskurse


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)


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.


5. Konkrete Fragestellung

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


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:


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

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


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**


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)


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)


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).
**6.3 Forschungsdesign**

6.3.1 Auswahl der konkreten Methode


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


Bei der ausgewählten 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


6.3.4 Datenquelle, Zeitdauer der Befragung

Insgesamt wurden folgende Interviews geführt:

Abbildung 7: Anzahl und Dauer der Interviews
Empirische Untersuchung

Silvia Naumann


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 Wohlfahrtsagentur

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 „sektorialisirt“. [...] 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 Verbindung 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.


- 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.


### 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).

---


\(^{17}\) Siehe ausführlich in Toepler, Anheier 2005; Weiß 1998

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)


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 notwendig


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)


### 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.
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. 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.


---

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 gesetzlichen 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.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Verantwortung</th>
<th>Bund</th>
<th>Land</th>
<th>Kommune</th>
<th>Pflegekasse</th>
<th>Pflegeeinrichtung</th>
<th>Bürger</th>
<th>Betroffene</th>
<th>Kirche</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>unspezifische Ausfallverantwortung</td>
<td>Haftung des Vorstandes für Verschulden § 42 SGB IV</td>
<td>Geschäftsführer-wirtschaftliche und fachliche Gesamtverantwortung</td>
<td>Delegation der Gesamtverantwortung auf Heimleitung und Fachkraft in begrenztem Maße</td>
<td>Gewährträgerhaftung für die Zusatzversorgungskasse</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Sicherstellungsauftrag</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 Gewährleistungsstaatsmodells 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 zu bringen.

Abbildung 12: Akteure/Institutionen mit Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung


** 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, Marköffnung 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, koooperative 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 paradox Doppelrolle hinsichtlich Kontrolle. So gab es kürzlich große Aufregung, weil der Gesetzesentwurf des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes vorschrieb, 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 unabhängigen Gremium, ähnlich dem TÜV.

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

Empirische Untersuchung

Silvia Naumann

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.


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:


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 amivalente 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.


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.
D Theoretische Reflexion


9. Institutionenanalyse

9.1 Governance Struktur

Abbildung 13 stellt die Governance Struktur in dem untersuchten Bereich dar. Diese Abbildung ist Ausgangspunkt der nachfolgenden Analysen.
Auffällig ist die Vielzahl der Agenten, deren Bedeutung durch die eingeschränkte Konsumen-
tensouveränität (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 Arran-
gement darstellen. Allerdings sind die Präferenzen der Bürger plural und nicht eindeutig ab-
bildbar, womit den Agenten ein klarer Handlungsrahmen und den Prinzipalen die Kontrollmög-
lichkeit enorm erschwert wird. Zweitens kann den beteiligten Organisationen ein Eigeninteres-
se unterstellt werden (siehe hierzu Abschnitt 10). Drittens führen diese Eigeninteressen in Ver-
bindung mit der Überlagerung von Prinzipal- und Agentenrollen zu den von den Interview-
partnern wahrgenommenen „paradoxen Doppelrollen“: Die Kassen sind in erster Linie Agent-
en des Bürgers, aber auch Agenten des Staates. Wohlfahrtsverbände wie der Deutsche Ver-
ein vertreten Städte, Landkreise, Gemeinden und (!) die Organisationen und Spitzenverbände
der freien Wohlfahrtspflege. Der hier in Erscheinung tretende Spitzenverband der freien Wohl-
fahrtsberufe, Caritas, erbringt selbst eine Vielzahl sozialer Leistungen, wobei die entstehenden Sach-
- und Personalkosten zu einem Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.23 Dem-
entsprechend 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 Wohl-
fahrtspflege zusammen, wonach die BAGFW als Agent in Frage kommt, allerdings nach Auf-
fassung der Interviewpartner kaum in Erscheinung tritt (deswegen in Abbildung 13 nicht dar-
gestellt).

In einem solchen institutionellen Setting sind (meist informelle) Vertragsverletzungen zwischen
einzelnen Prinzipal-Agenten Konstellationen unausweichlich. Die schizophrenen Rollen kön-
nen 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 fi-
nanziell 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.
Die Pflegekassen sind 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).

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Trägerarten</th>
<th>1999</th>
<th>2001</th>
<th>2003</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Heime</td>
<td>Plätze</td>
<td>Heime</td>
<td>Plätze</td>
</tr>
<tr>
<td>Private Träger</td>
<td>3,092</td>
<td>166,637</td>
<td>3,266</td>
</tr>
<tr>
<td>Freigemeinnützige Träger</td>
<td>5,017</td>
<td>56,6</td>
<td>5,130</td>
</tr>
<tr>
<td>Öffentliche Träger</td>
<td>406,705</td>
<td>63,0</td>
<td>415,725</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anzahl</th>
<th>%</th>
<th>Anzahl</th>
<th>%</th>
<th>Anzahl</th>
<th>%</th>
<th>Anzahl</th>
<th>%</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1999</td>
<td>34,9</td>
<td>25,8</td>
<td>56,6</td>
<td>406,705</td>
<td>63,0</td>
<td>750</td>
<td>8,5</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>35,9</td>
<td>27,9</td>
<td>56,0</td>
<td>415,725</td>
<td>61,7</td>
<td>749</td>
<td>8,2</td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>37,1</td>
<td>30,3</td>
<td>55,5</td>
<td>431,743</td>
<td>60,5</td>
<td>728</td>
<td>7,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Veränderung absolut (%):

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Private Träger</td>
<td>+16,8</td>
<td>+26,7</td>
<td>+6,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Freigemeinnützige Träger</td>
<td>+7,7</td>
<td>+5,4</td>
<td>+2,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Öffentliche Träger</td>
<td>+6,2</td>
<td>+3,9</td>
<td>+2,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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-Weiterentwicklungsgesetz\textsuperscript{24}, 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-\textsuperscript{24} Kurzbericht siehe Anlage_03
cherung. Wie bereits angedeutet, bezogen sich die Interviewpartner vornehmlich auf die Min-
derung der direkten staatlichen Finanzierung. Daran ändert auch das Pflege-
Weiterentwicklungsgesetz nichts, da – abgesehen von der Anschubfinanzierung der Pflege-
stützpunkte – im Wesentlichen der Versicherungsbeitragssatz erhöht wurde, nicht die steuerli-
chen Zuschüsse.

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

Dieser Vertrag ist demnach zwischen Staat und intermediärer Organisation entstanden und
nicht zwischen Konsumenten und Staat. In Konsequenz erwächst der vertragliche Nutzen in

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 ver-
tragliche Nutzen in erster Linie bei den Pflegekassen, Wohlfahrtsverbänden und staatli-
chen Organisationen entsteht. In zweiter Linie könnte dieser an die operative NPO weiterge-
gaben und erst in dritter Linie eventuell beim Betroffenen ankommen.

Im Hinblick auf die Delegationsprozesse in parlamentarischen Demokratien 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 Kon-
senskosten (Priddat 2007), da die mit Expertise ausgestattete neutrale Verwaltung Entschei-
dungen 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 Re-
gierung und Verwaltung übergangen werden“. Diese Überlegungen lassen sich auf die entwi-
ckelte 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 Gewinnerzielungsverbotes
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


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.
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?

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 mehrfachen Delegationen als das problematische Arrangement identifiziert. Diese Conclusio ist gewissermaßen delikat, 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 dilemmatöse 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:

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

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


Diese Beschreibungen harmonieren mit den Eingangs (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.


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 Reglungen 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
spricht, dass nicht direkt mit den operativen NPO’s oder zumindest mit „echten“ 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.

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 der Lieblingen des Prüfers 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.


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."

(Dridat 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).


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

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 prozeduralen 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“.


- Die Erfolgswahrscheinlichkeit prozeduraler Steuerung ist bei der komplizierten Verbindung der beiden vorangegangen Bedingungen stark eingeschränkt. Möglicherweise ist deshalb aus der Sicht der operativen Non-Profit Organisationen bisher kein Übergang von einer regulativen zu einer prozedurale 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


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 Versichertenzahlen und damit des politischen Einflusses, welcher „wiederum bei den Verhandlungen

\[35\] Auf Grund gesetzlicher Restriktionen bestehen keine Gewinnerzielungsmöglichkeiten.


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 könnten 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


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.

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 Ganzen - seine Ultrastabilität und seine Fähigkeit zur Werteerzeugung für die Systemmitglieder - nicht mit der Erfüllung der je aktuellen Präferenzen der konkreten Systemmitglieder gleichgesetzt werden darf.“ (Vgl. Mayntz 2002: 122)
Die theoretische Reflexion Silvia Naumann

Bürger-Pflegekassen sowie deren Verbände

Zwangsversicherung nach Solidarprinzip

Selbstverwaltung, Sozialwahlen

Delegation Sicherstellungsauftrag

Regulierung > siehe Anlage_02, Kontrolle über Heimaufsicht

PrinzipalAgent

Parlament (Legislative)

Exekutive Regierung und Behörden (Bund, Land)

Wohlfahrtsverbände (z.B. Caritas), sonstige Verbände (z.B. KVJS, DV)

Delegation

1. Ebene

Bürgerschaft

2. Ebene

Prinzipal

Agent

3. Ebene

Pflegeeinrichtungen (z.B. Altenheim)

Pflegekassen sowie deren Verbände

Delegation

Agent

Regulierung

Abbildung 15: Delegationszusammenhänge zzgl. informeller Überlappungen

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


**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 fehlnden Wettbewerb geringe Anreize zur Qualitätssteigerung hat, liegt ein Inte-

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

Silvia Naumann


---

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.


\(^{40}\) 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.


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 suck 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. Nichtsdestotrotz 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


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!).


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)


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/article311388/Lang_lebe_der_Gewaehrleistungsstaat.html, zuletzt geprüft am 30.01.2008.


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.


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).


Granovetter, Mark S. (1973): The Strength of Weak Ties. In: The American Journal of Sociology, Jg. 78, H. 6, S. 1360–1380.


Tiepelmann, Klaus; Beek, Gregor v.d. (Hg.) (1992): Theorie der Parafiski. Berlin: de Gruyter.


Anlagen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anlage</th>
<th>Titel</th>
<th>Seite</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Anlage_01</td>
<td>Durchführung der Interviews</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Anlage_02</td>
<td>Rechtvorschriften in der Altenpflege/-hilfe in Baden-Württemberg</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>Anlage_03</td>
<td>Kurzbericht Pflege-Weiterentwicklungsgesetz</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Anlage_04</td>
<td>Gespräch Bürger - Abgeordneter</td>
<td>12</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Anlage_01: Durchführung der Interviews

Zugang


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 Positionsypapiere 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 Exposé im Anhang, sollte Interesse wecken und die Terminfindung erleichtern. Das Exposé 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 Exposé wurde bewusst so verfasst, dass die Themenstellung spannend wirkt, aber im Grunde genommen unverständlich. Ziel des Exposées 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 Exposé 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 ethnographic 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 Gleichzeitigigkeit 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.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Interview</th>
<th>Praktische Fragen</th>
<th>Theoretische Reflexion</th>
<th>Code</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>S</td>
<td>Dies sind alles Landesämter?</td>
<td>Hohe Bedeutung Landratsamt</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>S</td>
<td>Der Versorgungsvertrag beschreibt den Aufgabenbzw. des Heimes?</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>I</td>
<td>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.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>S</td>
<td>Also erst dann können sie staatliche Zuschüsse erhalten?</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>I</td>
<td>Ja</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>S</td>
<td>Wie gestaltet sich die denn Antragstellung?</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>I</td>
<td>Nicht sehr schwierig, formloser Antrag an die AOK mit begründeten Unterlagen, keine Steine in den Weg gelegt.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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)

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


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.
In der internen Unterlage des Forschers wurden pro Prozess alle Bilder der Interviewpartner abgebildet (also insgesamt 3x5=15 Bilder), um einen direkten Vergleich zu ermöglichen. Zusätzlich zu diesen „Skizzen“ erfolgten weitere Mitschriften. Die Fieldnotes der zweiten Interviews, insbesondere bei dem Gespräch mit Informant 3 und 4, waren im Vergleich zur ersten Interviewrunde chaotischer, aber dennoch sehr ergiebig (siehe Abbildung C). Es war enorm wichtig, dass der Forscher direkt nach den Interviews die Fieldnotes ausformulierte.

Informant 3 zog in der zweiten Interview zudem eine vierte Person hinzu. Dieser vierte Informant schloss vor kurzem sein Masterstudiengang im Non Profit Management ab und arbeitet bereits seit längerem in der hier untersuchten Organisation. Vermutlich sah Informant 3 diese Person als Experten an und empfand seine Teilnahme als einen Mehrwert für die Forscherin und den Informanten 4. Da Informant 3 und 4 einen vertrauensvollen Umgang
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“, „Pflegesätze“, „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 zugeordnet. 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

*Anlagen XXI_6*
entzieht sich seiner Verantwortung? Wie äußert sich das?“ „Wo sehen Sie wesentliche Unterschiede in ihrer Arbeitsweise zu einem kommunalen Altenheim?“ etc.


Abschlussreflexion mit den Informanten

Während der Analyse des empirischen Materials wurden Listen mit Akteuren und Bildern 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
Interviewpartnern 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: Rechtvorschriften in der Altenpflege/-hilfe in Baden-Württemberg

<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>Bund</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>23 Landesausführungsgesetze zum SGB, z.B.</td>
<td>1 Grundgesetz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 12 und Nr. 11 für private Pflegeversicherung</td>
</tr>
<tr>
<td>24 Verordnung zur Bestimmung der zur Durchführung des Altenpflegegesetzes zuständigen Behörden</td>
<td>2 Sozialgesetzbuch XI</td>
</tr>
<tr>
<td>25 Pflegeheimförderungsverordnung</td>
<td>3 Pflegeversicherungsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>26 Altenpflegeausbildungsaußergewöhnungsverordnung</td>
<td>4 Pflege-Qualitätssicherungsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>27 Verordnung zur Bestimmung der zur Durchführung des Altenpflegegesetzes zuständigen Behörden</td>
<td>5 Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>28 diverse Verordnungen zu Aus- und Weiterbildung in verschiedenen sozialen Berufen</td>
<td>6 Altenpflegegesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>29 Verordnung des Sozialministeriums über die Erhebung einer Umlage nach dem Landespflegegesetz</td>
<td>7 Krankenpflegegesetz</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>8 Heimmitwirkungsverordnung*</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>9 Heimindestbauerordnung*</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>10 Heimpersonalverordnung*</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>11 Heimkärerraschungsverordnung*</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>12 § 16 SGB XI, Regelungsinhalt a) Abgrenzung der in Merkmale der Pflegebedürftigkeit § 14, b) Abgrenzung der Pflegestufen § 15, c) Anwendung der Härtefall-regelungen des § 36 Abs. 4, § 43 Abs. 3 SGB XI</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>14 § 40 Abs. 5 SGB V, Bestimmung der Pflegehilfsmittel und der technischen Hilfen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>15 § 83 SGB XI, sehr weitreichende Ermächtigung der Bundesregierung, u.a.daraus resultierend Pflege-Buchführungsverordnung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>16 § 90 SGB XI, Gebührenordnung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>17 § 109 SGB XI, Statistik, daraus resultierend Pflegestatistik-Verordnung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>18 § 17 Abs. 1 SGB XI, Richtlinien der Spitzenverbände der Pflegekassen unter Beteiligung des Medizinischen Dienstes der Spitzenverbände der Krankenkassen, genehmigungsbedürftig durch BReg</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>19 §§ 53, 53a SGB XI, Verpflichtung der Bundesverbände, Zusammenarbeit mit MDK, hilfsweise Ermächtigung der BReg</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>20 § 75 SGB XI, Bundesempfehlungen über die pflegerische Versorgung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>21 § 78 Abs. 5 SGB XI, Ermächtigung zum Erlass des Pflegehilfsmittelverzeichnis</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>22 § 80 SGB XI, „Multilatorale“ Vereinbarung zur Qualitätssicherung, hilfsweise Ermächtigung der BReg zu diesbezüglichen RVO</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>23 § 78 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, 80 Abs. 1 SGB XI</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>24 § 75 SGB XI, Rahmenverträge zwischen Landesverband der Pflegekassen und Trägerversammlung der Pflegeeinrichtungen (nicht Land selbst)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>25 § 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)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>26 § 86 SGB XI, ggf. Einsetzen einer Pflegesatzkommission zur Festlegung der Pflegesätze unter Beteiligung der Sozialämter</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(*) Ermächtigungsgrundlage Heimgesetz)

Eigene Zusammenstellung, kein Anspruch auf Vollständigkeit
Anlage_03: Kurzbericht Pflege-Weiterentwicklungsgesetz

Weg für Pflegereform ist frei (Ausschuss für Gesundheit)
hib-Meldung 076/2008 Datum: 12.03.2008


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.


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.


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 STEUERUNGSINTRUMENT 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"?
01.04.2008: Antwort von

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:


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


Quelle: 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