

# Die verfehlte Modernisierung der Freien Wohlfahrtspflege

Eine institutionalistische Analyse der Sozialwirtschaft

von  
Prof. Dr. Markus Jüster

1. Auflage

Nomos Baden-Baden 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:  
[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 8487 1448 3

**FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG  
IN DER SOZIALWIRTSCHAFT**

**Markus Jüster**

# **Die verfehlte Modernisierung der Freien Wohlfahrtspflege**

**Eine institutionalistische Analyse  
der Sozialwirtschaft**



**Nomos**

Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft  
Band 9

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt

# **FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG IN DER SOZIALWIRTSCHAFT**

**Markus Jüster**

---

## **Die verfehlte Modernisierung der Freien Wohlfahrtspflege**

**Eine institutionalistische Analyse  
der Sozialwirtschaft**



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Dresden, Techn. Univ., Habil., 2015

ISBN 978-3-8487-1448-3 (Print)

ISBN 978-3-8452-5494-4 (ePDF)

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Abbildungsverzeichnis  | 11 |
| Tabellenverzeichnis  | 15 |
| Abkürzungsverzeichnis  | 19 |
| Kapitel A: Die verfehlte Modernisierung. Erläuterung von<br>Forschungsgegenstand und Fragestellung                                       | 23 |
| 1. Einführende Erläuterungen zum Forschungsgegenstand  | 23 |
| 2. Hypothesen und Fragestellungen  | 35 |
| 3. Gestaltung der Untersuchung   | 37 |
| 3.1 Gegenstand und Gestalt der Untersuchung  | 39 |
| 3.2 Strukturgenese als historischer Politikprozess (Kapitel B)   | 39 |
| 3.3 Wohlfahrtsverbände im Modernisierungsdilemma<br>(Kapitel C)  | 41 |
| 3.4 Organisationsdynamiken zwischen Fremd- und<br>Selbststeuerung (Kapitel D)  | 42 |
| 3.5 Marktorientierung als Sinnkern einer verfehlten<br>Modernisierung? (Kapitel E)   | 43 |
| 3.6 Methode und Methodologie   | 44 |
| 4. Forschungsstand: Theorien, Beobachtungen, Zugangsweisen   | 46 |
| Kapitel B: Strukturgenese der Organisation Sozialer Arbeit im<br>neuen Jahrtausend: Blick auf Historie, Praxisfeld und<br>Theoriebildung | 49 |
| 1. Historische Rahmenstruktur und sinngebende Parameter der<br>Wohlfahrtspflege in Deutschland   | 49 |
| 1.1 Frühzeit   | 49 |
| 1.2 Korporatistische Strukturen als historischer Wesenszug<br>deutscher Wohlfahrtspflege   | 53 |
| 1.3 Neokorporatismus in der Bundesrepublik   | 74 |

*Inhaltsverzeichnis*

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 1.4       | Kontraktmanagement als neue Logik der 1990er Jahre  | 85  |
| 2         | Der Dritte Sektor in der Theoriebildung: Wohlfahrt zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft | 109 |
| 2.1       | Theorien des Dritten Sektors  | 109 |
| 2.2       | Produktionsbedingungen der Wohlfahrtsproduktion   | 131 |
| 2.3       | Die Sozialwirtschaftliche Raute   | 136 |
| 2.3.1     | Staat   | 137 |
| 2.3.2     | Markt   | 141 |
| 2.3.3     | Gemeinschaft  | 143 |
| 2.3.4     | Gesellschaft  | 145 |
| 2.3.5     | Klient/Nutzer   | 148 |
| 2.4       | Akteure der Wohlfahrtsproduktion  | 149 |
| 2.4.1     | Fürsorge  | 149 |
| 2.4.2     | Social Business   | 150 |
| 2.4.3     | Soziale Innovation  | 151 |
| 2.4.4     | Selbsthilfe   | 162 |
| 2.5       | Position und sektorale Diffusion der Freien Wohlfahrtspflege                              | 164 |
| 3         | Steuerung im Gefüge der Wohlfahrt   | 168 |
| 3.1       | Das Sozialwirtschaftliche Leistungs-Dreieck   | 170 |
| 3.2       | Recht als Steuerungsmedium im Dreieck   | 172 |
| 3.2.1     | SGB V: Die Gesundheitsfürsorge  | 174 |
| 3.2.2     | SGB XI: Die Soziale Pflegeversicherung  | 176 |
| 3.2.3     | SGB XII: Das Rehabilitationsrecht   | 178 |
| 3.2.4     | SGB VIII: Die Jugendhilfe   | 181 |
| Exkurs I: | Steuerung: Interpenetration, Isomorphie, Institutionalisation und Kybernetik              | 187 |
| a.)       | Mediengebundene Steuerung und Interpenetration in strukturfunktionalistischer Betrachtung | 189 |
| b.)       | Isomorphie und Translation aus Sicht des Neo-Institutionalismus                           | 200 |

|  |     |
|--|-----|
| c.) Multilevel-Governance aus kybernetischer Perspektive<br>(Viable-System-Modell)   | 210 |
| d.) Der mehrschrittige Prozess des Wandels   | 228 |
| Exkurs II: Die ökonomische Entwicklung des Sozialbudgets und<br>der Sozialleistungssysteme   | 233 |
| a.) Entwicklung des Haushaltes und staatlicher<br>Transferleistungen   | 233 |
| b.) Die Gliederung des Sozialbudgets   | 240 |
| c.) Historische Entwicklung sozialer Leistungen  | 243 |
| d.) Der Bereich Arbeit und Soziale Sicherung   | 245 |
| e.) Das Arbeitsfeld Familien, Kinder- und Jugendhilfe  | 250 |
| f.) Der Bereich Gesundheit und Pflege  | 253 |
| g.) Die Bereich Alterssicherung  | 256 |
| h.) Der Bereich Behinderung und Rehabilitation   | 256 |
| i.) Zwischenbilanz: Sozialbudget und Aufgabenstruktur der<br>Sozialen Arbeit   | 262 |
| Kapitel C: Zwischen Kontraktmanagement und Subsidiarität:<br>Kultur, Struktur, Eigensinn und Leistungen der Freien<br>Wohlfahrtspflege | 265 |
| 1. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege<br>(BAGFW)  | 269 |
| 1.1 Historische Entwicklung  | 269 |
| 1.2 Die Satzung und Struktur der BAGFW   | 270 |
| 1.3 Aufgabenfelder, Dienste und Einrichtungen der BAGFW  | 276 |
| 1.4 Wettbewerb, Steuerung und kooperatives Zusammenwirken<br>der Dienstleistungserbringung   | 284 |
| 2 Die Arbeiterwohlfahrt (AWO)  | 292 |
| 2.1 Geschichte der AWO   | 293 |
| 2.2 Aufgabenfelder, Dienste und Einrichtungen der AWO  | 299 |
| 2.3 Leitbild und Selbstverständnis   | 302 |
| 2.4 Verbandliche Steuerung und Governance  | 306 |
| 2.5 Veränderungsprozess und Restauration des<br>Selbstverständnisses   | 328 |
| 3 Der Deutsche Caritasverband (DCV)  | 335 |
| 3.1 Geschichte des Deutschen Caritasverbands   | 336 |



*Inhaltsverzeichnis*

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 3.2   | Leitbild und Selbstverständnis des Caritasverbandes  | 366 |
| 3.3   | Die Verbands- und Organisationsstruktur des DCV  | 374 |
| 3.4   | Aufgaben und Trägerstrukturen des DCV  | 383 |
| 3.5   | Verbandliche Steuerung und Governance  | 394 |
| 4   | Das Diakonische Werk (DW) der EKD  | 406 |
| 4.1   | Geschichte des Diakonischen Werkes   | 406 |
| 4.2   | Leitbild und Selbstverständnis des Diakonischen Werkes   | 432 |
| 4.3   | Organisationsstruktur des Diakonischen Werkes  | 448 |
| 4.4   | Aufgaben und Leistungen der Diakonie   | 462 |
| 4.5   | Veränderungsdruck und Neuorientierung: Eine Zwischenbilanz   | 474 |
| Kapitel D: Diskurse zwischen Fremd- und Selbststeuerung: Organisationsdynamiken der Wohlfahrtspflege im neuen Jahrtausend |  | 479 |
| 1.  | Moden oder Modernisierungen: Opportunistische Rationalitätsvorstellungen und dysfunktionale Entscheidungen | 480 |
| 1.1   | Ökonomische und soziokulturelle Veränderungen als Promotoren des Wandels                                   | 481 |
| 1.2   | Politische Entscheidung und Transformation der Leitmedien  | 484 |
| 1.3   | Administrative Umsetzung politischer wie juristischer Rahmenbedingungen                                    | 486 |
| 1.4   | Inkorporation durch Isomorphie   | 488 |
| 1.5   | Prozesse der Translation   | 494 |
| 1.6   | De-Institutionalisierung und Neuorientierung   | 497 |
| 2.  | Positionswechsel: die Resultate des Veränderungsprozesses  | 501 |
| 3.  | Der Prozess einer verfehlten Modernisierung? Die Transformation der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege   | 506 |
| Kapitel E: Normativität und Reflexivität: Chiffren einer zukünftigen Wohlfahrtspflege?                                    |  | 511 |
| Literaturverzeichnis  |  | 519 |