

# Varianten der Wohlfahrtsproduktion

Der deutsche Entwicklungspfad als besonderer Fall mit einigen eigentümlichen Parallelen und Differenzen zu Japan

Josef Schmid

## 1. Einleitung und Fragestellung

Alle modernen Gesellschaften stehen seit einiger Zeit erheblichen sozialen Problemen und Herausforderungen gegenüber, die den Wohlfahrtsstaat herausfordern (Kaufmann 1997). Dazu zählen vor allem der demographische Wandel, der Zerfall der traditionellen Familie und die damit verbundene Individualisierung. Hieraus ergeben sich zusätzliche Bedarfe für Aktivitäten und Leistungen des Wohlfahrtsstaates bzw. der Sozialpolitik. Doch zugleich schrumpft dessen Handlungsspielraum, denn in Zeiten der Globalisierung, neuer Informationstechnologien und des Klimawandels nimmt die Konkurrenz um knappe Ressourcen deutlich zu. Shuichiro Kimura (2018) hat darauf hingewiesen, dass eine Wiederentdeckung der gesellschaftlichen Sphären und Assoziationen als Träger der Wohlfahrtsproduktion von großer Bedeutung sein kann und Deutschland in dieser Hinsicht ein interessantes Modell und Vorbild für Japan abgeben könnte. Diese Idee kann im Grunde zurückgeführt werden auf theoriegeschichtliche Klassiker wie Hegel, von Mohl oder Krause. Hier werden diese Organisationsformen zwischen Staat und Markt als überaus wichtig und erhaltenswert betrachtet. Interessant ist zugleich, dass sich diese Idee in Japan nicht so stark verbreitet hat, obwohl beide Länder viele politische und ökonomische Merkmale teilen und als „non liberal capitalism“ (Streeck/Yamamura 2001) be-

zeichnet werden. Das ist umso bemerkenswerter, als dass sich Japan in seiner Modernisierungsphase zu Beginn der Industrialisierung und Bildung eines modernen Nationalstaates durchaus stark am Fall Deutschland orientiert hat. Gerhard Lehbruch (2001 a und b, s.a. Leibfried 1995) hat dazu die beiden historischen Entwicklungspfade und Wechselwirkungen untersucht und jedoch trotz gewisser Ähnlichkeiten einige wichtige Unterschiede sowie Fehldeutungen festgestellt. Ähnliches gilt über hundert Jahre später für die Einführung der Pflegeversicherung in beiden Ländern und die spezifische Struktur der Wohlfahrtsproduktion.

Vor diesem Hintergrund geht es darum, darzustellen, welche Bedeutung (Wohlfahrts-)Verbände als Träger der Wohlfahrtsproduktion in Deutschland haben, welche Faktoren und Konstellationen diese Entwicklung herbeigeführt haben und was die jüngsten Entwicklungen sind und damit auch, welche Potenziale künftig vorhanden sind. Mit Robert Wuthnow (1991: 3) kann die Frage zum Beitrag dieser Organisationen zur Lösung sozialer Probleme so formuliert werden: „Legacy of the Past, Hope for the Future?“

Dabei besteht allerdings das Problem, ob sich „effiziente“ Organisationsformen der Wohlfahrtsproduktion übertragen lassen bzw. ob und wie man von anderen Ländern lernen kann – oder ob die spezifischen Kontexte und Kontingenzen der Entwicklungen eine zu wichtige Rolle spielen und dies ein „conceptual travelling“ (Sartori) verhindert. Hinter diesem Cavet der vergleichenden Politikwissenschaft steht die allgemeine Beobachtung, wonach spezifische Umweltbedingungen und Institutionalisierungsprozesse zur Entstehung umfassender nationaler Politiknetzwerke und Konfigurationen der Interessenvermittlung führen. Roland Czada (1988: 182) hat z.B. gezeigt, dass eine enge korporatistische Gewerkschaftseinbindung

„gleichsam eingebettet (ist) in ein Strukturmuster aus parteipolitischen, parlamentarischen, verbandlichen, wirtschaftsstrukturellen und administrativen Funktionselementen“. Solche Prozesse der Bildung von Institutionen und interorganisatorischen Netzwerken zwischen Gewerkschaften, aber auch – als analoges Phänomen – Wohlfahrtsverbänden und dem Staat (einschließlich der Parteien), sind an hohe Bedingungen geknüpft und daher kaum politischvoluntaristisch herstellbar sowie nur selten anzutreffen (Schmid 1996).

## **2. Wohlfahrtsverbände im System des deutschen Wohlfahrtsstaates bzw. der Wohlfahrtsproduktion**

### *a) Die Rolle der Sozialen Dienste im Wohlfahrtsstaat*

Mit Wohlfahrtsstaat – im deutschen Kontext auch als Sozialstaat oder als Sozialpolitik bezeichnet – kennzeichnet eine institutionalisierte Form der sozialen Sicherung, in der ein Existenzminimum für jeden Menschen und ein Schutz vor den elementaren Risiken einer modernen Industriegesellschaft (v.a. Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Pflegebedürftigkeit) gewährleistet sowie das Ausmaß an gesellschaftlicher Ungleichheit durch Umverteilung reduziert wird. Dabei kommt es in der konkreten Gestaltung zu erheblichen Unterschieden in der Art der Leistungen bzw. Steuerungsinstrumente (Geld, Recht, Dienstleistungen), der institutionellen Konfiguration (Welten bzw. Typen) und der Organisation, die an der konkreten Produktion von Wohlfahrt beteiligt sind (Schmid 2010, 2022).

Stark geprägt wird die Vorstellung wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten durch die Sozialversicherungen bzw. durch monetäre Transferleistungen. Besonders die historische Entwicklung in Deutschland seit Bismarcks Sozialreformen wird durch diese Perspektive betrachtet

und erforscht. Insofern gelten (Sozial-) Ausgaben zugleich als primärer, gleichwohl (zu) einfacher empirischer Indikator. Diese wiederum beruhen auf rechtlichen Grundlagen, die sich ebenfalls relativ gut erfassen lassen. Wenig beachtet bzw. „vernachlässigt“ (Alber 1995) sind in der (vergleichenden) Wohlfahrtsstaatsforschung jedoch die konkreten Implementations- und Verwaltungsstrukturen sowie – eng damit verbunden – der Bereich der Sozialen Dienste. Diese sind „im Schatten des Wohlfahrtsstaates“ ebenfalls seit den 70er Jahren enorm expandiert (Züchner 2007). Soziale Dienste können dabei als soziale Dienstleistungen v.a. im Gesundheits- und Sozialwesen sowie der Pflege verstanden werden, die auf persönlicher Basis, also als Interaktion zwischen Anbieter und Empfänger, erbracht werden. Sie werden auch als Hilfe oder Fürsorge bezeichnet.

Im Ländervergleich ragen vor allem die skandinavischen Länder mit den meisten Erwerbstätigen in den Sozialen Diensten hervor (Züchner 2007:66; s.a. Evers u.a. 2011). Süd- und osteuropäische

**Öffentliche Sozialausgaben nach Bereichen der Sozialpolitik in % des BIP in ausgewählten OECD-Staaten (2002) (Zürcher 2007: 75, s.a. Bahle/Pfennig 2001)**

	Öffentliche Sozialausgaben	Ausgaben für ...		Verhältnis Ausgaben für Dienste zu Geldleistungen	Ausgaben für ...	
		Dienste	Geldleistungen		alle sozialen Dienste außer Gesundheit in % des BIP	Gesundheits dienste in % des BIP
	in % des BIP	in % des BIP	in % des BIP			
Schweden	28,9	13,2	14,4	0,9:1	5,8	7,4
Dänemark	29,2	12,5	15,2	0,8:1	5,4	7,1
Deutschland	27,4	10,6	15,6	0,7:1	2,6	8,0
Österreich	26,0	6,5	18,9	0,3:1	1,2	5,2
Niederlande	21,8	6,9	13,3	0,5:1	1,2	5,7
Frankreich	28,5	9,2	17,9	0,5:1	2,0	7,2
Spanien	19,6	6,0	12,8	0,5:1	0,6	5,4
Italien	24,4	6,9	17,1	0,4:1	0,6	6,3
UK	14,8	6,7	7,9	0,9:1	0,5	6,2
USA	14,8	6,7	7,9	0,9:1	0,5	6,2
Japan	16,9	7,5	9,1	0,8:1	1,3	6,3a

Staaten liegen massiv niedriger, während die kontinentaleuropäischen dazwischen liegen. Japan bildet eines der Schlußlichter mit starken Ausgaben im Gesundheitswesen. Die Datenlage allerdings ist jedoch defizitär und nicht ohne erbliche Abgrenzungsprobleme.

Diese Unterschiede fügen sich einigermaßen grob in den in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung prominenten Ansatz von Esping-Andersens (1990, s.a. Schmid 2010), wonach „drei Welten“ bzw. typische institutionelle Konfigurationen des Wohlfahrtsstaates existieren. Diese basieren auf historischen Entwicklungspfaden und korrespondierenden mit politischen Ideologien und Machtverteilungen. Ferner korrelieren sie mit Mustern der sozialen Schichtung und Ungleichheit, d.h. der Wohlfahrtsstaat ist „an active force in the ordering of social relations“ (Esping-Andersen 1990: 23).

- Der sozialdemokratische Typus ist in den skandinavischen Ländern realisiert und universalistisch ausgerichtet, d.h. Ansprüche basieren auf sozialen Bürgerrechten, und es wird Gleichheit auf hohem Niveau angestrebt. Die Finanzierung erfolgt weitgehend aus Steuern bzw. dem Staatshaushalt; zugleich werden hier Leistungen überwiegend vom öffentlichen Dienst erbracht, der einen sehr großen Umfang annimmt und somit nicht nur sozialpolitisch, sondern auch arbeitsmarktpolitisch eine wichtige Funktion inne hat.
- Der liberale Wohlfahrtsstaat (Großbritannien, USA, Australien, Neuseeland) akzentuiert die Rolle des freien Marktes und der Familie; soziale Anspruchsrechte sind gering entwickelt und oft mit individuellen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden, was häufig zu Stigmatisierung der Betroffenen führt. Die Finanzierung der relativ geringen Ausgaben erfolgt vorwiegend aus dem Staatshaushalt.

- Der konservative Typ des Wohlfahrtsstaats (Frankreich, Italien, Deutschland, Niederlande) interveniert zwar stärker, allerdings eher temporär und oft aus staatspolitischen Gründen. Er ist ferner lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert mit der Folge, dass soziale Rechte stark an Klasse und Status gebunden sind und die Ansprüche auf Beiträgen basieren.

Natürlich bewegen sich viele reale Fälle zwischen den drei Idealtypen. Auch der Fall Japan ist nicht unproblematisch und wird unterschiedlich eingestuft. Folgt man Esping-Andersen (1997), so handelt es sich um ein System, das sich in einem evolutionären Prozess befindet und noch nicht den Kristallisationspunkt erreicht hat. Gleichwohl gibt es einige Besonderheiten wie die späte Einführung der sozialen Sicherungssysteme (z.B. Rente in den 50ern), das Fehlen von Arbeitslosigkeit als sozialpolitischer Herausforderung und die starke Rolle von Familie und Firmen bei der Wohlfahrtsproduktion. Der japanische Wohlfahrtsstaat ist also ein „rather ad hoc postwar construct“.

„Some pieces (pension insurance and health) were borrowed from the German insurance tradition; others were implemented during the American occupation (social assistance); and still others have evolved namely by default (company welfare). Put in the most radical way possible, the only truly ‘indigenous’ Japanese ingredient in the welfare mix is the strong familialism (which it shares with Southern Europe), and perhaps also the lifelong employment relationship“ (Esping-Andersen 1997: 187; s.a. Shizume 2021).

Neben den typologischen Unterschieden variiert der Umfang Sozialer Dienste; Determinanten sind die Nachfrage, die mit der Alters-

und Familienstruktur einer Gesellschaft zusammenhängt, v. a. der Zahl der Kinder und der alten Menschen. Auf der Angebotsseite hat Jens Alber (1995) auf die Bedeutung der Finanzierungs-, Regulierungs- und Trägerstrukturen hingewiesen.

*b) Wohlfahrtspluralismus, Non Profitorganisationen und freie Träger*

Die Existenz freier Träger verweist auf ein Phänomen, das als Wohlfahrtspluralismus oder Wohlfahrtsmix interpretiert worden ist. Grundlegend ist der folgende Gedanke:

„Was wir als Sozial- oder Wohlfahrtsstaat bezeichnen, bezieht sich also nicht auf den Staat allein, sondern – wie deutsche Sozialwissenschaftler schon um die Mitte des 19. Jahrhunderts präzise formuliert haben, auf die „Vermittlung“ zwischen marktgemeinschaftlicher Privatsphäre und rechtsstaatlicher Öffentlichkeit; diese Aufgabe bezeichneten sie als „soziale Politik“ (Kaufmann 1997: 24 und 2003; s.a. die Arbeiten von S. Kimura zu Ideengeschichte der deutschen Sozialpolitik).

In dem Bereich dieses „Wohlfahrtspluralismus“ (s. dazu Evers/Olk 1996) haben sich – historisch und international – variierende Mischungsverhältnisse zwischen den verschiedenen sozialen Sektoren und Organisationsformen entwickelt. Neben der Familie und kleinen sozialen Netzwerken sind Sozialunternehmen (mit Profitstreben), quasistaatliche Einrichtungen und gemeinnützige Non Profit Organisationen (NPOs) bzw. Verbände (ohne Gewinnorientierung und nicht als öffentliche Einrichtung) an der Produktion von Wohlfahrt beteiligt. Man bezeichnet das Feld auch als Dritten Sektor. Als Verbände sind sie auf Mitgliedschaft angelegt, auf Dauer organisiert und verfügen über einen „Leiter“ und eventuell einen „Verwaltungsstab“ – so die Diktion bei Max Weber. Und sie neutralisieren

und stabilisieren die Unterstützungsleistung, was schon Hegel beobachtet hat. „In der Kooperation (d. h. modern Verband, JS) verliert die Hilfe, welche die Armut empfängt, ihr Zufälliges sowie ihr mit Unrecht Demütigendes ...“ (§ 253).

Schließlich lassen sich im Spektrum der Verbände und der NPOs die Wohlfahrtsverbände – d.h. die Arbeiterwohlfahrt, der Caritasverband, das Diakonische Werk, der Paritätische Wohlfahrtsverband, das Deutsche Rote Kreuz und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland – als besondere Form in Deutschland identifizieren und abgrenzen. Zu den wesensbestimmenden Eigenschaften gehören, dass sie

- soziale Hilfen und Dienste „selber leisten“ und „nicht nur fordern und fördern“. Das verdeutlicht zugleich die Unterschiede dieser „Sozialleistungsverbände“ zu reinen Lobbyverbänden und Selbsthilfegruppen;
- sie sehen sich sozial- und gesellschaftspolitisch als „dritter Sozialpartner“ neben den Verbänden von Kapital und Arbeit und genießen dabei einen „öffentlichen Status“;
- es handelt sich um wenige, große Organisationen, die durch ein sehr hohes Maß an Kooperation geprägt sind, was für die Beziehungen der Wohlfahrtsverbände sowohl untereinander und als auch zum Staat gilt.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Wohlfahrtsverbände in Deutschland einen „mächtigen Block“ (Merchel 2011: 245) innerhalb der pluralen Wohlfahrtsproduktion bzw. des Dritten Sektors bilden und gelegentlich kritisch als „Sozialmultis“ bezeichnet werden. Immerhin beschäftigen sie knapp 2 Mio. Menschen bzw. 4% der Erwerbstätigen. Das ist etwa so viel wie im Baugewerbe und gut



## Varianten der Wohlfahrtsproduktion

### *Gesamtstatistik der Freien Wohlfahrtspflege 1970–2016 (BAGFW 2018)*

<b>Jahr</b>	<b>Einrichtungen</b>	<b>Betten/Plätze</b>	<b>Beschäftigte</b>
1970	52.475	2.151.569	381.888
1990	68.466	2.624.923	751.126
2000	93.566	3.601.219	1.164.329
2012	105.295	3.702.245	1.673.861
2016	118.623	4.166.276	1.912.665
Wachstum	226%	194%	501%

dreimal so viel wie in der Landwirtschaft. Damit unterhalten sie etwa die Hälfte aller Einrichtungen in der Jugendhilfe, ein Drittel aller Krankenhäuser und gut die Hälfte der Pflegeheime (v.a. für Ältere) (BAGFW 2018). Im Längsschnitt zeigt sich für die letzten knapp fünfzig Jahre ein immenses Wachstum, d.h. eine Verdoppelung der Zahl der Einrichtungen bzw. Betten und Plätze sowie eine Steigerung von rund 500% beim Personal. Das widerspricht der o.a. These von Alber, was aber möglicherweise den deutschen Besonderheiten geschuldet ist.

Als Ursachen diese Expansionsdynamik sind drei Faktoren hervorzuheben:

- der generelle Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in einer Phase weitgehender wirtschaftlicher Prosperität (bis in die 70er Jahre)
- der demografische Wandel bzw. der dadurch erhöhte Bedarf an Pflege von Senioren und der Ausbau der Kinderbetreuung (v.a. wegen der erhöhten Frauenerwerbstätigkeit) sowie
- die Auslagerung von Aufgaben aus dem öffentlichen Dienst im Zuge der Umsetzung des Leitbildes des sog. „schlanken“ Staates (seit den 90er Jahren).

Einrichtungen und Mitarbeiter in der Freien Wohlfahrtspflege (nach Schmid/Mansour 2007)

	Deutscher Caritasverband	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband	Die Arbeiterwohlfahrt	Deutsches Rotes Kreuz	Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland
weltanschauliche / religiöse Orientierung	katholisch	evangelisch	weltanschaulich neutral	sozialdemokratisch	weltanschaulich neutral	jüdisch
Anzahl voll- und teilzeitbeschäftigter MitarbeiterInnen	500.000	450.000	160.000	135.000	75.000	50
Einrichtungen	26.000	27.000	12.500	12.500	15.000	2
Unterverbände	27 Diözesanverbände (mit deren jeweiligen Untergliederungen), 262 karitative Ordensgemeinschaften, 19 Fachverbände	die Diakonischen Werke der 24 Landeskirchen der EKD (mit deren jeweiligen Untergliederungen), 9 Freikirchen, 90 Fachverbände	9.300 Trägervereine	29 Landes- und Bezirksverbände (mit deren jeweiligen Untergliederungen in Kreisverbänden und Ortsvereinen)	19 Landesverbände (mit deren jeweiligen Untergliederungen)	12 Landesverbände (mit deren jeweiligen Untergliederungen)
Mitgliederzahl	570.000	es gibt keine persönliche Mitgliedschaft auf der Ebene des Spitzenverbandes, nur auf der Ebene der Basisverbände	2,5 Mio. Mitglieder (der Trägervereine)	640.000 (Mitgliedschaft auf Ebene der Ortsvereine)	4,1 Mio.	100

Normativer Hintergrund bildet das Subsidiaritätsprinzip, wonach bei der Ordnung der Zuständigkeiten die „Vorrangigkeit der kleineren Einheit“ zu beachten ist. Unter politiktheoretisch ist das Phänomen als ein neokorporatistisches Tauschverhältnis zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden analysiert worden. Es ist

„dadurch geprägt, daß der Sozialstaat die infrastrukturellen, personellen und sozialkulturellen Ressourcen sowie den bereichsspezifischen Sachverstand der Wohlfahrtsverbände für die Realisierung sozialpolitischer Ziele und Programme instrumentalisiert und im Gegenzug die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege einen privilegierten Zugang zu den Verfahren und Prozessen der Formulierung sozialpolitischer Programme und Maßnahmen erhalten sowie an der Umsetzung ... bevorzugt beteiligt und durch öffentliche Zuwendungen und Förderprogramme maßgeblich unterstützt werden“ (Backhaus-Maul/Olk 1994: 111, s.a. als Überblick Schmid 2022).

Freilich ist dieses Modell nicht nur durch Stabilität und Wachstum auf der Systemebene gekennzeichnet, wie es sich etwa in den aggregierten Statistiken zeigt. Auf der Ebene der einzelnen Einrichtungen und Individuen werden stärker Wandel und Probleme betont. So hat sich seit den 90er Jahren eine Kumulation von Veränderungen politischer, sozialer und ökonomischer Art ergeben, die durch Stichworte wie deutsche Einheit, Europäisierung, Ende der Ausbau- und Blütephase des Wohlfahrtsstaates, demografischer Wandel, Auflösung traditioneller sozialer Milieus etc. umschrieben werden können. Die gravierenden Kontextveränderungen zwingen die Wohlfahrtsverbände, ihre Organisationsstrukturen und Strategien anzupassen. Sozialmanagement, also Einführung von Kostenrechnung, Controlling oder Outsourcing sowie Ökonomisierung im Sinne

eines verstärkten Wettbewerbs spielen dabei eine wichtige Rolle. Das kann wiederum zu Spannungen mit den normativen Erwartungen der Mitglieder und zu Abweichungen von etablierten Organisationskulturen und Legitimationen führen (Merchel 2011:257f. und neuerdings Heinze u.a. 2018, Telbizova-Sack 2022). Daher fehlt es aus dieser Perspektive nicht an Skepsis: „Es besteht kein Zweifel: die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege befinden sich im 21. Jahrhundert in einem schweren Fahrwasser“ (Boeßenecker/Vilain 2013: 293). Ein weiteres, interessantes Phänomen stellen die aktuellen Bemühungen dar, einen islamischen Wohlfahrtsverband nach dem Vorbild der großen christlichen Kirchen zu etablieren, um die Aktivitäten und Einrichtungen der Muslime in Deutschland zu unterstützen und zu professionalisieren (Ceylan/Kiefer 2016).

### **3. Besonderheiten im internationalen Vergleich: Ein großer Dritter Sektor mit großen Organisationen und großem Wohlfahrtsstaat**

Die Frage nach den Besonderheiten des deutschen Falles liegt in der Kombination: In den entsprechenden theoretischen Ansätzen über NPOs und den Dritten Sektor wird vielfach von einem kompensatorischen Verhältnis zum (Wohlfahrts-) Staat ausgegangen. Demnach wären die Felder 1 und 4 erwartbar – und 2 eher überraschend. In der Typologie von Esping-Andersen sind 1 und 4 die liberalen und

#### *Deutschland – eine besondere Konstellation*

Wohlfahrtsstaat geringe Ausgaben	Wohlfahrtsstaat hohe Ausgaben	NPOs/Dritter Sektor
1	2	groß
3	4	klein

sozialdemokratischen Welten. Zudem wird dabei von einer pluralen Struktur vieler kleiner Verbände ausgegangen. Zu beachten ist, dass neben dem Staat und dem Dritten Sektor natürlich noch die Familie und ggf. Firmen eine große Rolle spielen, was für den japanischen Fall wichtig ist und v.a. die Konstellation in Feld 3 ausmacht.

Zu den wichtigen Rahmenbedingungen von Nonprofit Organisationen und dem Wohlfahrtsstaat gehören der ökonomische Reichtum, Urbanisierung und Industrialisierung sowie sozialstrukturelle Faktoren eine Rolle, was gegenwärtig eher skeptisch und unter Stichworten wie Erosion informeller Gemeinschaften, Krise der Familie, postmaterialistische Werte sowie Individualisierung und Pluralisierung der Gesellschaft diskutiert wird. Allerdings unterliegt der dritte Sektor der Tendenz einer Assimilation oder gar Ablösung durch den modernen Wohlfahrtsstaat. Auf diese Gefahr hat schon Toqueville in seinen Beobachtungen „Über die Demokratie in Amerika“ (1835/1840) aufmerksam gemacht: „Träte die Regierung überall an die Stelle der Vereinigungen, so wäre die sittliche und geistige Kraft eines demokratischen Volkes nicht weniger gefährdet als sein Handel und sein Gewerbe“. Insbesondere Vertreter eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells teilen diese Einschätzung freilich nicht.

Hinzu kommt ein wichtiger Aspekt: Die NPOs sind in unterschiedlichen Feldern wie Kultur, Sport, Bildung und Forschung – sowie ebenfalls z.T. im Bereich Sozialer Dienste und Pflege tätig. Diese funktionale Breite unterscheidet sie damit signifikant von den deutschen Wohlfahrtsverbänden. Methodisch bietet es sich an, die sogenannte „Leiter der Abstraktion“ (Sartori) anzuwenden, mit deren Hilfe unterschiedliche Phänomene nach Variablen und Dimensionen gegliedert werden und somit eine Vergleichbarkeit her-

*Verschiedene Konzepte und Analyseebenen*

	NPOs und den Dritten Sektor	Wohlfahrtsverbände in Deutschland
Weder profitorientiert noch staatlich	+++	+++
Freiwillige Mitgliedschaft und Aktivitäten	+++	+++
Aktiv in Feldern außerhalb der Sozialpolitik	+++	-
Aktiv in der Sozialpolitik als Lobby	+++	+
Aktiv in der Sozialpolitik als Dienstleister	+	+++
Selbsthilfegruppen, kleinelokale Vereine	+++	+
Großorganisationen mit hohen Dienstleistungskapazitäten	-	+++
Kooperative Einbindung in den Wohlfahrtsstaat	+	+++

gestellt wird bzw. typische Unterschiede und Gemeinsamkeiten erfaßt werden (vgl. Schmid 1996).

*a) Theoretische Ansätze und Erklärungsmodelle aus der NPO und Dritten Sektor Forschung*

Die Entstehung und Entwicklung des Dritten Sektors wird v.a. vor dem Hintergrund ökonomischer Theorien damit begründet, dass angesichts der strukturellen Leistungsgrenzen von Markt und Staat dem Dritten Sektor und seinen Organisationen gerade im Bereich Sozialer Dienste und Hilfen erhebliche komparative Vorteile zukommen, und dies eine effiziente Konstellation in der Wohlfahrtsproduktion darstellt. Im einzelnen lassen sich folgende Argumentationsmuster unterscheiden, die alle Variationen dieser kompensatorischen Funktionslogik darstellen:

Lester Salamon postuliert, dass es vor allem dann zu einer effizien-

ten Allokation kommt, wenn die Nonprofit-Organisationen für die Dienstleistungserstellung vor Ort zuständig sind, und der Staat sich auf die Ressourcenbeschaffung konzentriert. D.h.

„neither the replacement of the voluntary sector by government nor the replacement of government by the voluntary sector makes as much sense as the collaboration between the two“ (Salamon 1987: 113).

Als Gründe für die Handlungsschranken bzw. Ineffizienz des Staates gelten der pluralistische politische Entscheidungsprozeß sowie nachteilige Effekte der bürokratischen staatlichen Organisationen wie Unpersönlichkeit, Formalisierung etc. Dem steht die größere Flexibilität und soziale Nähe sowie die (begrenzte) Fähigkeit der Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen (v.a. Spenden und Mitgliederbeiträge) gegenüber.

Da es sich bei vielen sozialen Diensten vielfach um Vertrauensgüter handelt, weist der Marktmechanismus zudem durch Informationsasymmetrien eine eklatante Schwäche auf, denn die Kunden sind im Grunde den Produzenten ausgeliefert, was zu einem „contract failure“ führt. NPOs unterliegen dagegen massiven Beschränkungen der Gewinnausschüttung, was die Anreize zum Betrug und zur Ausbeutung (etwa durch schlechte Qualitäten oder hohe Preise) durch die Anbieterseite verringert. Teilweise verfügen sie darüber hinaus über demokratische Gremien, die ggf. durch externe Mitglieder besetzt sind, was ein weiteres Kontrollinstrument gegenüber einem potenziellen Mißbrauch darstellt.

Nach Henry Hansman und Burton Weisbrod stellen NPOs ebenso wie der Staat öffentliche Güter her. Aufgrund der Logik des politischen Wettbewerbs zielen Politiker jedoch auf die Gewinnung von Mehrheiten und orientieren sich deshalb primär am Median-

wähler. Dies führt dazu, daß Interessen am Rande und Minderheiten auch in Bezug auf ihre Versorgung mit sozialen Diensten vernachlässigt werden. Diese werden daher oft im Dritten Sektor angeboten.

„Nonprofit organisations arise to meet these residual demands by providing public goods in amounts supplemental to those provided by government“ (Hansmann 1987: 28, s.a. Weisbrod 1977).

Ein ähnlicher Gedankengang findet sich bei Estelle James (1987, s.a. Wuthnow 1991). Demnach bewirken individuelle religiöse Einstellungen eine spezifische Nachfrage nach normativ geprägten sozialen Diensten, die sich nicht universell und mit staatlichen Bürokratien befriedigen lassen. Diese „partikularen“ Probleme werden typischerweise durch wertgebundene Sozialleistungsverbände bearbeitet, was dann dazu führt, daß mit zunehmender religiöser Fragmentierung eines Landes ihre Bedeutung wächst. Zudem erzeugen religiöse Einstellungen und Normen eine Abweichung vom Idealmodell des rationalen Verhaltens bei der Verbandsbildung, was die Tücken kollektiven Handelns (free-rider-Problem, Gefangenen-Dilemma etc.) reduziert. Vor allem jedoch wird so das Entstehen des „moralischen Unternehmers“ befördert. Soziale Dienste entstehen nämlich oft als Sekundäreffekt im Zusammenhang mit der Gewinnung religiöser Anhänger. Die Innere Mission in Deutschland (später Diakonisches Werk) – *nomen est omen* – ist hierfür ein gutes historisches Beispiel; parallele Impulse erwachsen ebenfalls aus der modernen „multikulturellen“ Gesellschaft.

„We believe that a key feature of nonprofit-production is ideology. This may stem from religious faith, from a secular vision of a just society, from a belief in a particular theory of education or child development, to name just a few possible



resources“ (James/Rose-Ackermann 1986: 51).

Diese Überlegungen aus der Ökonomie sind im Übrigen kompatibel mit der älteren pluralismustheoretischen Verbändeforschung. Demnach existiert eine Vielzahl autonomer gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen, in denen sich interessierte Individuen engagieren, und versuchen, Einfluss auf den politischen Prozess und auf die staatlichen Aktivitäten auszuüben. Typischerweise sind es kleinere Organisationen und die Funktionen liegen eher im Bereich Lobbyismus und Selbsthilfe, als dass sie umfangreich soziale Dienste u.ä. anbieten (vgl. zum Gesamten auch Schmid 1996).

Ein kurzer Blick auf die Empirie der NPOs zeigt erhebliche Defizite bei den vorhandenen Daten, breite und unscharfe Definitionen – aber auch erhebliche Unterschiede zwischen Ländern und Handlungsfeldern. Vor allem durch das Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, das 1991 initiiert wurde, gibt es einige basale In-

*Der Dritte/NPO Sektor im Vergleich*

Dritte/NPO Sektor	Groß	Mittel	klein
<b>WS-Typ:</b>			
liberal	USA, Großbritannien, Australien		
Konservativ		Deutschland, Frankreich, Österreich*	
Sozialdemokratisch			Finnland, Schweden
Südeuropäisch		Spanien	Italien
Mix	Niederlande, Belgien*		Japan

\* staatliche Finanzierung über 50% der Einnahmen der NPOs

formationen zur Größe und Struktur des Dritten Sektors in verschiedenen Ländern. Die folgende Übersicht versucht, diverse Quellen zusammenzufassen und mit den Welten des Wohlfahrtsstaates zu kombinieren. Dabei sind NPOs in verschiedenen Feldern (Bildung, Kultur, Sport, Soziale Dienste, Interessenverbände etc.) aktiv (vgl. Borgloh/Heinemann 2010, Hummel/Priller 2020, Nährlich 1998, Zimmer/Priller 2001).

*b) soziopolitische Konfliktlinien, Wohlfahrtsverbände und Entwicklung der Wohlfahrtsproduktion*

Für die Entstehung und die Stabilität großverbandlich dominierter Systeme sozialer Dienste durch Wohlfahrtsverbände wie in Deutschland spielen zwei Faktoren eine wichtige Rolle, die an die historisch-institutionelle Politikforschung anschließen.

- Zum einen die spezifische Ausprägung sozio-politischer Konfliktlinien bzw. cleavages und der damit verbundene Perspektivwechsel von Individuen (wie in den ökonomischen Theorien zu NPOs) zu sozialen und politischen Großgruppen
- Zum anderen die Koevolution und funktionale Komplementarität von Verbänden und Wohlfahrtsstaat sowie die Entstehung eines „dualen Systems“ sozialer Dienst.

Von Stein Rokkan stammt das einflussreiche Modell, wonach sich die Typik von Parteiensystemen und die Relevanz von Parteifamilien auf die Wirkung von vier basalen soziopolitischen Konfliktlinien zurückgeführt werden kann, die sich im Laufe der Bildung moderner Staaten entwickelt haben. Sie repräsentieren Interessen- und Wertekonstellationen großer sozialer Gruppen, führen zur Bildung politischer Organisationen, frieren danach ein und überdauern somit die ursprünglichen Konstellationen.

*Soziopolitischen Konfliktlinien nach Rokkan*

Historische Phase	Zentrale politische Streitfrage	Cleavage	Parteifamilie
Reformation & Westfälischer Friede (1648)	Konsolidierung der Territorialstaaten	Peripherie vs. Zentrum	Nationalkonservative
nach-napoleonische Ära (ab 1815)	Kontrolle über Erziehungssystem und Armenpflege	Kirche vs. säkularer Staat	Christdemokratie
industrielle Revolution (ab ca. 1850)	Protektionismus vs. Freihandel Wirtschafts- und Sozialordnung	Land vs. Stadt Kapital vs. Arbeit.	Bauernparteien Sozialdemokratie

Dieser Gedankengang lässt sich gut auf die Genese von Wohlfahrtsverbänden übertragen (vgl. ausführlich Schmid 1996). Diese knüpfen demnach zwar historisch an die lokalen kirchlichen Einrichtungen der Armenfürsorge des Mittelalters an, werden jedoch erst durch die politischen Spannungen zwischen Staat und Kirche im Zuge der Bildung des modernen Nationalstaates massiv ausgeweitet.

„Eine solche Konflikt- und Konkurrenzkonstellation scheint dann gegeben zu sein, wenn das katholische Bevölkerungssegment rein zahlenmäßig eine relevante soziale Größe darstellt, die auf Dauer nicht ignoriert oder assimiliert werden kann und sich mit kirchenkritischen Regulierungsansprüchen eines nichtkatholischen Staates (preußisch-protestantisches Kaiserreich in Deutschland oder laizistisch-liberale Republik in Frankreich), mit massiver, die überkommenen Geltungsansprüche kirchlicher Traditionen bestreitender und breite Bevölkerungsschichten erfassender weltanschaulicher Konkurrenz (atheistische Sozialdemokratie und laizistischer Liberalismus), mit schwerwiegenden, rasant aufbrechenden sozialen Verwerfungen (soziale Frage) sowie schließlich mit einer neuen, den Katholiken

durchaus egalitäre politische Selbstdarstellungs- und Partizipationsmöglichkeiten einräumenden Organisation der politischen Öffentlichkeit (freie Presse, parlamentarische Repräsentation, Parteienvielfalt etc.) konfrontiert sieht“ (Grosse Kracht 2005: 54f.).

In Deutschland ist das Phänomen auch als „Kulturkampf“ bekannt geworden und hat zur Etablierung einer umfassenden katholisch-konfessionelle Parteien- und Verbändelandschaft geführt. Kurz: Zentrumspartei plus Caritas-Verband nebst weiteren politischen und kulturellen Organisationen.

Dieses Muster ist dann in den anderen Milieus und politischen Lagern parallel verlaufen. Eine ähnliche „Versäulung“ findet in den Niederlanden statt.

In der Weimarer Republik wird sodann – nicht zuletzt unter dem politischen Einfluss der Zentrumspartei – die rechtliche und finanzielle Institutionalisierung von Wohlfahrtsverbänden verstärkt, etwa in der Verfassung Art. 138.2, der Fürsorgepflichtverordnung sowie der Anerkennung des Status eines Spitzenverbandes und finanziellen Zuwendungen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips (s. Frie 1997, Tennstedt 1992, Grosse Kracht 2005). Man kann dies als politischen Regulierungsmechanismus interpretieren, der die zugrundeliegenden soziokulturellen Milieus und die darauf basierenden Organisationsformen akzeptiert und stabilisiert – und zugleich als soziales Hilfe- und Dienstleistungssystem fungiert.

Dieses Muster greift auf historische Erfahrungen und Elemente der politischen Kultur zurück, die sich einst im Zuge der Religionskonflikte entwickelt haben, die mit dem Westfälischen Frieden 1648 beendet wurden und in ein „institutionalisiertes korporatistisches Machtgleichgewicht“ mündeten. Für Gerhard Lehbruch (2021: 66)

ist

„das Paritätsmodell (sowie das Subsidiaritätsprinzip; JS) ... dann später zu einer Grundformel auch für die Bearbeitung der „sozialen Frage“ und anderer Konflikte geworden; es wurde sozusagen die deutsche Variante der Konkordanzdemokratie ... Zur Vorstellung einer Parität von weltanschaulich-politischen Lagern wird sich in Japan kaum eine Parallele finden lassen. Natürlich, Bismarck hat sich die Parität der Subkulturen nicht gewünscht, aber er ist ja sowohl mit dem Kulturkampf als auch mit dem Sozialistengesetz schließlich gescheitert. Und die Entstehung der Weimarer Republik hat Franz Leopold Neumann ... sehr treffend als eine Serie von Verträgen zwischen den großen politischen Lagern beschrieben: „The Weimar democracy rested to a decisive extent on the idea of parity – a parity between social groups, between Reich and states, and between the various churches“.

Damit sind wir beim zweiten Erklärungsfaktor, d.h. die Koevolution bzw. Arbeitsteilung zwischen staatlichen und verbandlichen Strukturen in der Wohlfahrtsproduktion. Hier spielt die in der Entstehung des deutschen Sozialstaats angelegte Trennung der „Arbeiter- von der Armenfrage“ (Leibfried/Tennstedt 1985) eine wichtige Rolle, wodurch erhebliche Teile der Bevölkerung nicht zum Ziel der Politik und sich selbst und der gesellschaftlichen Selbsthilfe überlassen wurden. Mit dieser Konzentration des Staates auf die Sozialversicherung sowie die Instrumente Recht und Geld kommt es gegenläufig zu einer Verortung von Sozialen Diensten und pädagogischen Interventionen bei den Wohlfahrtsverbänden und den Kommunen. Diese Arbeitsteilung verringert zugleich Folgeprobleme einer Umsetzung Sozialer Dienste durch die staatliche Bürokratie, das auftaucht, wenn

auf der einen Seite in einer Gesellschaft Milieus und Säulen nach Konfessionen und anderen Weltanschauungen strukturiert und auf kulturelle Autonomie ausgerichtet sind und auf der anderen Seite eine Bürokratie wie bei Max Weber „unpersönlich“ und formalisiert operiert. Zugleich sind viele Maßnahmen und Hilfen nicht routinisierbar, sondern an konkreten Einzelfällen orientiert sind. Der Schulbereich verhält sich ganz ähnlich; man denke an die Rolle von Konfessionsschulen bis in die 50er Jahre. Oder an den Fall der Niederlande, wo bis heute im Bildungswesen NPOs sehr stark vertreten sind. Im internationalen Vergleich variieren diese Funktionsprobleme des Staates durchaus. So sind die skandinavischen und angelsächsischen Länder deutlich weniger als Deutschland vom Weber'schen Bürokratiemodell und dem römischen Recht geprägt. Damit sinkt der Druck auf subsidiäre Lösungen.

Solche symbiotischen Verhältnisse existieren nicht nur am Beginn der Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, sondern haben auch die Wiederaufbauphase der Bundesrepublik und die Reformpolitik der sozialliberalen Koalition in den 70er Jahren massiv beeinflusst. Selbst beim Aufbau einer sozialen Infrastruktur in den neuen Bundesländern ist das Wohlfahrtsverbändesystem dorthin transferiert worden.

Auf Basis dieser Faktoren erklärt sich ein spezifisch deutscher Entwicklungspfad, d.h. einer Ko-Evolution von Wohlfahrtsverbänden und Wohlfahrtsstaat auf der Basis des Staat-Kirche-Konflikts aus der frühen Neuzeit für die Struktur des Dritter Sektors in der Gegenwart. Dessen Endergebnis bildet ein System stark verbandlich geprägter Wohlfahrtsproduktion bzw. duales System Sozialer Dienste, das durch hohe staatliche Transferzahlungen und Leistungsentgelte finanziell stabilisiert wird und – abweichend von der NPO-

Theorie – für große Teile der Bevölkerung angeboten wird. Umgekehrt richtet sich der deutsche Sozialstaat komplementär als „Sozialversicherungsstaat“ und als „konservatives Wohlfahrtsregime“ aus. Dabei hängen nicht nur die Wohlfahrtsverbände vom Staat ab, sondern auch dieser handelt unter den institutionellen Restriktionen und verfügt über keine (schnellen) Exit-Optionen (vgl. ausführlich Schmid 1996, s.a. Gabriel 2013, Hien 2012). Florian Tennstedt (1992: 356) hat daher vom „deutschen Sonderweg“ und einem „dual strukturierten Wohlfahrtsstaat“ gesprochen, der in Europa „einzigartig“ ist, und der charakterisiert wird von einerseits der starken Förderung der öffentlichen Funktionen von sechs „privaten“ Spitzenverbänden durch den Staat und andererseits „einem nahezu partnerschaftlichen Freiraum bei der Gestaltung ihrer sozialen Tätigkeit“ durch die Verbände.

Eine solche historische, soziopolitische und implizit international vergleichende Verortung ist wichtig, weil sich daraus institutionelle Stabilitätsanker ergeben, die aktuelle skeptische Einschätzungen und Prognosen relativieren, aber zugleich auch Grenzen der Übertragbarkeit und des Lernens von anderen Ländern signalisieren.

#### **4. Einige Parallelen und Differenzen zu Japan sowie Möglichkeiten des Lernens von Anderen**

##### *a) Wohlfahrtsstaat und Non Profit-Organisationen in Japan – Konturen eines anderen Entwicklungspfades*

Blickt man nun auf den japanischen Fall, dann hängt viel von der gewählten analytischen Perspektive ab. Bezogen auf NPOs existiert das Phänomen ebenfalls in Japan. Der Umfang ist deutlich geringer als in Deutschland, obwohl der japanische Wohlfahrtsstaat eher schwach entwickelt ist und die Sozialausgaben niedrig sind. „Die

sozialpolitischen Aufgaben wurden lange Zeit von Familien im Sinne des ie und Privatunternehmen übernommen, so dass die Sozialausgaben der japanischen Regierung stets sehr niedrig blieben“ (Shimada/Tagsold 2015: 149, s.a. Shizume 2021).

Das fügt sich in die historisch-vergleichenden Interpretation von Gerhard Lehmsbruch (2001: 68f., s.a. Leibfried 1995):

„Es verhält sich nun ganz augenscheinlich so, daß die frühen japanischen Sozialpolitiker das deutsche Modell der Sozialpolitik in die von den Ideen Hegels und Steins weit entfernte Vorstellungswelt des ie-Familienmodells und auch des Neokonfuzianismus übersetzt haben. Deshalb wurde auch nicht die konkrete deutsche staatliche Sozialpolitik (insbesondere das Modell der auf Selbstverwaltung beruhenden Sozialversicherung) zum Vorbild, sondern die paternalistische Betriebsorganisation von Unternehmern wie Krupp oder Stumm, also ein Sozialpolitikmodell, das gegen Ende des 19. Jh. in Deutschland schon anachronistisch zu werden im Begriffe war.“

Diese sozialpolitischen Vorstellungen werden erst in der Nachkriegsphase aufgebrochen und es kommt zu einer Welle an Reformen. D.h. der japanische Wohlfahrtsstaat ist ein „postwar construct“ (Esping-Andersen 1997: 187). Mit der Einführung der Pflegeversicherung wiederum nach dem Vorbild Deutschland (1995) in Japan im Jahr 2000 ist sodann eine Reform eingeleitet worden, die einen wichtigen Ansatz zur Lösung der mit dem demographischen Wandel verbundenen Probleme liefert (Shimada/Tagsold 2015: 93ff.). Zugleich treten aber zwei wenig beachtete Folgen auf:

- eine Verschiebung der Verantwortlichkeit hin zum Staat, ja im Grunde ein „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (Habermas), was eigentlich eine entsprechende normative Unterfütterung erfordert



sowie

- eine kompatible Infrastruktur an Dienstleistungsanbietern jenseits der Familie. Interessanterweise steht auch bei dieser Sozialreform – ähnlich wie von Lehmbruch für die Bismarck-Ära bemerkt – erneut nicht die konkrete Form bzw. die verwaltungsmäßige Umsetzung unterhalb von Geld und Recht im Fokus der Rezeption.

Quasi komplementär entwickelt sich das Angebot an Pflegedienstleistungen – und es kommt im Übrigen zu einer Entlastung der Krankenhäuser, die z. T. Pflegefälle aufgenommen hatten. Neben kommerziellen Anbietern treten nun verstärkt Non Profit Organisationen auf, was durch das 1998 geschaffene Vereinsrecht unterstützt worden ist. Diese rechtliche Verbesserung hat zwar ein beachtliches Wachstum und eine Diversifizierung im Dritten Sektor hervorgerufen (Foljanty-Jost/Mai 2008). Gleichwohl besteht die

„Tradition des starken Interventionsstaates, der in enger Vernetzung mit den Organisationen der Wirtschaft agiert und die japanische Zivilgesellschaft prägt“ weiter (Foljanty-Jost/ Haufe 2006: 263).

Ähnlich konstatiert Stephan Leibfried (1994: 405), ein staatlich „kanalisiertes Engagement“. Möglicherweise ist das dem Umstand geschuldet, dass die Schaffung einer Rechtsform bei weitem noch nicht der politisch-kulturellen Verankerung und institutionalisierten Kooperation entspricht, wie sie den deutschen Wohlfahrtsverbänden zugrunde liegen bzw. der generell auf Aushandlung und „Paritätät“ (Lehmbruch) angelegten Konfliktregulierung samt entsprechender Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips.

„Im japanischen Fall ist die Ausgangslage anders. Hier ist das Konzept der Nation aufgrund der kulturellen und ethnischen

Homogenität nach wie vor so dominant, dass kaum Zweifel geäußert werden“ (Shimada/Tagsold 2015: 158).

Versucht man diese Unterschiede und die historischen Entwicklungen im Lichte des deutschen Subsidiaritätsprinzips zu interpretieren, so lassen sich drei Dimensionen bzw. Varianten differenzieren:

- Staatsabwehr und Autonomie gesellschaftlicher Milieus und Gruppen
- arbeitsteilige Regelungen und Kooperationsmechanismen zwischen Staat und (Sozialleistungs-) Verbänden.
- Staatsentlastung und Verlagerung von Aufgaben auf die Zivilgesellschaft und den Markt.

Ersteres Verständnis war in der Frühphase der Sozialpolitik und vor dem Hintergrund religionspolitische Spannungen, aber auch Konflikten mit der Arbeiterbewegung die dominante Interpretationsfolie in Deutschland. Das zweite Modell ist prägend für die Entwicklung von der Weimarer Republik bis zur deutschen Einheit. Hierfür gibt es in Japan keine Entsprechung. Die letzte Variante findet in Ansätzen in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland seinen Niederschlag, freilich immer noch in begrenztem Umfang. In Japan hingegen scheint es – vor allem nach der Reform bzw. Einführung der Pflegeversicherung – die dominante staatliche Strategie zum Aufbau entsprechender Dienstleistungskapazitäten zu sein. Allerdings „ist es letztlich doch eher unwahrscheinlich, dass Unternehmen des third sector irgendwann einmal die Rolle von Wohlfahrtsverbänden in Japan übernehmen könnten“ (Shimada/Tagsold 2015: 137f.; s.a. Leibfried 1995: 406).

*b) Was tun? oder wie und was lernen?*

Vor allem im Rahmen des Advocacy-Coalitions-Ansatzes von Paul A. Sabatier (1988) ist die Vorstellung eines Wandels von Politik durch Lernprozesse, also auch durch den Vergleich mit anderen Ländern, systematisch entwickelt worden. Auf diese Weise entstehen neue Werteprioritäten, kausale Annahmen und „kognitive Landkarten“ bzw. sozialpolitische Paradigmen, durch die sich dann auch Veränderungen in der Politikgestaltung ergeben. Neue „windows of opportunity“ öffnen sich etwa dadurch, dass strukturelle Restriktionen und politische Ressourcen in einen neuen Interpretationszusammenhang gestellt werden und zu neuen politikstrategischen Optionen führen. Erfolgreiche andere Länder können dabei als Modell dienen und Reformpolitiken unterstützen und initiieren.

Was bedeutet das nun konkret für die eingangs gestellt Frage von Shuichiro Kimura (2018) nach den Potenzialen der Wohlfahrtsproduktion und des Dritten Sektors in Japan? Neue kognitive Landkarten dienen dazu, grundlegende Probleme zu identifizieren und einen neuen Blick auf Phänomene zu werfen. Dabei sind die Probleme weniger neu, sondern sie werden in einen anderen Kontext gestellt. So werden in Deutschland wie danach in Japan im Bereich der Altenpflege zusehends die Folgen des demographischen Wandels nicht mehr bei der Familie angelagert, sondern als staatliche Aufgabe wahrgenommen. Innerhalb eines solchen neuen Paradigmas können dann entsprechende Ziele formuliert und Systeme wie eine Pflegeversicherung eingerichtet werden. In einem weiteren Schritt kann das Politikfeld genauer modelliert, spezifische Steuerungsinstrumente entwickelt und Organisationen zur Umsetzung gefördert werden. Auf dieser konkreteren Ebene sind die Lernprozesse in Japan geringer bzw. die Anpassungen an nationale Gegebenheiten

größer.

Für den japanischen Fall heißt das, dass prinzipiell NPOs wichtig sind und einen durchaus effizienten Beitrag zur Lösung des demographischen Problems leisten. Hinzu kommen muss jedoch die stärkere generelle Institutionalisierung sowie politisch-normative Akzeptanz und Legitimation der NPOs. Entsprechend kontinuierliche Finanzierungsregime des Staates und langfristige Verträge sollten eingeführt werden, damit das Risiko dynamischer Marktentwicklungen reduziert wird. Insofern geht es nicht kurzfristig um günstige Preise, sondern langfristig um die Sicherung und den Ausbau einer soliden Pflegeinfrastruktur. Auf der Seite der NPOs steht die Aufgaben an, sich untereinander, mit Parteien und der staatlichen Verwaltung stärker zu vernetzen sowie ihren Charakter als Wertegemeinschaft und „moralischen Unternehmer“ (James/Rose-Ackermann 1986) zu entwickeln und eine Kultur der Ehrenamtlichkeit aufzubauen.

„NPOs, however, need to be institutionalized further – a process that includes improving accountability, acquiring greater manpower and know-how, and establishing statutory measures designed to promote and protect NPO activities – to gain the trust and confidence of the public“ (Takao 2001: 308).

Dabei kann es nicht Ziel sein, das deutsche Modell der großen Wohlfahrtsverbände im dualen Wohlfahrtsstaat zu kopieren. Eher zielen die Vorschläge auf die Beachtung unterschiedlicher Strukturen, der Optimierung von interorganisatorischen Netzwerken, der Berücksichtigung politisch-kulturellen Grundlagen und dem Aufbau von adäquaten Legitimationsmustern. Mögliches Vorbild könnten die aktuelle Debatte um die Einrichtung eines muslimischen Wohl-

fahrtsverbandes sein, der als zwar sehr viel kleiner als die anderen Organisationen ist, aber künftig als Dachverband für einen besseren Vernetzung und Einbezug in politische Entscheidungen sowie eine höhere und stabilere staatliche Finanzierung sorgen kann.

Für viele NPOs und manche wissenschaftlichen Beobachter impliziert das einen fundamentalen Strategiewechsel, der zugleich die verbreiteten Erfolgsgeschichten über das Wachstum des Dritten Sektors in Japan relativiert. Aber schon Søren Kierkegaard hat einmal festgestellt: „Das Vergleichen ist das Ende des Glücks und der Anfang der Unzufriedenheit.“ Diese Ernüchterung durch den Blick auf ein anderes Land braucht es jedoch auch in Japan, um strukturelle Veränderungen und Reformen in der Wohlfahrtsproduktion einzuleiten.

## Literatur

- Alber, Jens 1995: Soziale Dienstleistungen. Die vernachlässigte Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaatsforschung, in: Bentele, Karlheinz (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt am Main, 277-293.
- BAG (=Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege) 2018: Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin.
- Bahle, Thomas/Pfenning Astrid 2001: Sozialer Dienste im europäischen Vergleich. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Nr. 34, Mannheim.
- Boeßenecker, Karl-Heinz/Vilain, Michael 2013: Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder sozialwirtschaftlicher Akteure in Deutschland. 2. Aufl. Weinheim/Basel.
- Borgloh, Sarah/Heinemann, Friedrich 2010: Der Non-Profit-Sektor in Europa: wenig erforscht, aber nicht unbedeutend, in: Integration, Vol. 33, No. 3, 240-254.

- Ceylan, Rauf/Kiefer, Michael (Hrsg.) 2016: Ökonomisierung und Säkularisierung. Neue Herausforderungen der konfessionellen Wohlfahrtspflege in Deutschland, Wiesbaden.
- Czada, Roland 1988: Bestimmungsfaktoren und Genese politischer Gewerkschaftseinbindung, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. PVS-Sonderheft 19, Opladen, 178-195.
- Esping-Andersen, Gosta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton.
- Esping-Andersen, Gosta 1997: Hybrid or unique?: The Japanese welfare state between Europe and America, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 7, 179-189.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) 1996: *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*, Opladen.
- Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.) 2011: *Handbuch soziale Dienste*, Wiesbaden.
- Foljanty-Jost, Gesine/Haufe, Karoline 2006: Bürgerliche Gesellschaft versus Zivilgesellschaft – die neuere Debatte in Japan, in: Haak, René (Hrsg.): *Japanstudien. Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*, Bd. 18, 247-269.
- Foljanty-Jost, Gesine/Aoki, Mai 2008: 10 Jahre NPOs in Japan – Diversifizierung des Dritten Sektors durch Recht, in: Wieczorek, Iris (Hrsg.): *Japan 2008 – Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Berlin, 41-68.
- Frie, Ewald 1997: Zwischen Katholizismus und Wohlfahrtsstaat. Skizze einer Verbandsgeschichte der Deutschen Caritas, *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften (JCSW)* 38, 21-42.
- Gabriel, Karl (Hrsg.) 2013: *Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Europa: Konstellationen – Kulturen – Konflikte*, Tübingen.
- Grosse Kracht, Hermann-Josef 2005: Sozialer Katholizismus und demokratischer Wohlfahrtsstaat. Klärungsversuche zur Geschichte und Gegenwart einer ungewollten Wahlverwandtschaft. *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften (JCSW)* 46, 45-97.
- Hansmann, Henry 1987: *Economic Theories of Nonprofit Organization*, in: Powell, Walter W. (ed.), a.a.O., 27-42.
- Hegel, Georg W. F. 1976 (org. 1821): *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Frankfurt am Main.
- Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.) 2018: *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*,

Baden-Baden.

- Hien, Josef 2012: *Competing Ideas. The Religious Foundations of the German and Italian Welfare States*. Thesis European University Institute, Florenz.
- Hummel, Siri/Priller, Eckhard. (Hrsg.) 2020: *Der Dritte Sektor in Finnland, Kosovo, Russland und Schweden (Opuscula, 146)*, Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70395-1>.
- James, Estelle (ed.) 1989: *The Nonprofit Sector in International Perspective*, New York.
- James, Estelle 1987: *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*, in: Powell, Walter W. (ed.), a.a.O., 397-415.
- James, Estelle/Rose-Ackerman, Susan 1986: *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, London.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: *Die Herausforderungen des Sozialstaats*, Frankfurt am Main.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003: *Sozialpolitisches Denken*, Frankfurt am Main.
- Kimura, Shuichiro 1994: *State and Society in German „Sozialstaat“*. A Historical-structural Perspective, in: *Seijo University Economic Papers 126*, Tokio. <https://seijo.repo.nii.ac.jp/>
- Kimura, Shuichiro 2007: *Entstehung einer modernen Erkenntnis der Staatspolitik: Robert von Mohl in der Tradition der deutschen Staatswissenschaften*, in: *Seijo University Economic Papers 174*, Tokio. <http://seijo.repo.nii.ac.jp/>
- Kimura, Shuichiro 2018: *Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung in Deutschland*, in: *Seijo University Economic Papers 221*, Tokio. <https://seijo.repo.nii.ac.jp/>
- Lehmbruch, Gerhard 2001a: *Entwicklungspfade des politisch-administrativen Systems in Japan und Deutschland*, in: Bosse, Friederike/Köllner, Patrick (Hrsg.): *Reformen in Japan. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde*, Hamburg, Nummer 337, 61-70.
- Lehmbruch, Gerhard 2001b: *The institutional embedding of market economies: The German ‘model’ and its impact on Japan*, in: Streeck, Wolfgang/Yamamura, Kozo, a.a.O., 39-93.
- Leibfried, Stephan 1994: *„Sozialstaat“ oder „Wohlfahrtsgesellschaft“?: Thesen zu einem japanisch-deutschen Sozialpolitikvergleich*, in: *Soziale Welt*, 45. Jg., 389-410.
- Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian 1985: *Politik der Armut und Spal-*

- tung des Sozialstaats, Frankfurt am Main.
- Meierhans, Ingo 2013: Die ökonomische Bedeutung des Dritten Sektors in Japan, Hmaburg. <https://www.yumpu.com/de/document/view/21409541/die-ökonomische-bedeutung-des-dritten-sektors-in-japan>
- Merchel, Joachim 2011: Wohlfahrtsverbände, Dritter Sektor und Zivilgesellschaft, in: Evers u.a., 245-64.
- Nährlich, Stefan 1998: Was sind die und was bleibt von den Besonderheiten der Nonprofit-Organisationen?, in: Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (Hrsg.): Nonprofitorganisationen im Wandel, Frankfurt am Main, 225-250.
- Powell, Walter W. (ed.) 1987: The Nonprofit Sector. A Research Handbook, New Haven/London.
- Sabatier, Paul A. 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning, in: Policy Sciences 21, 129-168.
- Salamon, Lester M. 1987: Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations, in: Powell, Walter W. (ed.), a.a. O., 99-117.
- Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K. 1998: Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, in: Voluntas 3/1998, 213-248.
- Schmid, Josef 1996: Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive, Opladen.
- Schmid, Josef 2010: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Schmid, Josef 2020: Freie Wohlfahrtspflege [online]. socialnet Lexikon. Bonn: socialnet, 14.02.2020 [Zugriff am: 04.10.2022]. Verfügbar unter: [www.socialnet.de/lexikon/Freie-Wohlfahrtspflege](http://www.socialnet.de/lexikon/Freie-Wohlfahrtspflege)
- Schmid, Josef 2020: Sozialstaat [online]. socialnet Lexikon. Bonn: socialnet, 10.02.2020 [Zugriff am: 04.10.2022]. Verfügbar unter: [www.socialnet.de/lexikon/Sozialstaat](http://www.socialnet.de/lexikon/Sozialstaat)
- Shimada, Shingo/Tagsold, Christian 2015: Alternde Gesellschaften im Vergleich: Solidarität und Pflege in Deutschland und Japan, Bielefeld.
- Shizume, Masato/Kato, Masatoshi/Matsuda, Ryozo 2021: A corporate centred conservative welfare regime: three-layered protection in Japan, Journal of Asian Public Policy, 14:1, 110-133. DOI: 10.1080/17516234.2020.1829834



## Varianten der Wohlfahrtsproduktion

- Streeck, Wolfgang/Yamamura, Kozo (ed.) 2001: The origins of nonliberal capitalism. Germany and Japan in Comparison, Ithaca/London.
- Takao, Yasuo 2001: The rise of the „third sector“ in Japan, in: Asian Survey, Vol. 41, No. 2, 290-309.
- Telbizova-Sack, Jordanka (Hrsg.) 2022: Kultur- und religionssensible Wohlfahrtspflege. Loccumer Protokolle 92, Loccum.
- Tennstedt, Florian 1992: Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im dualen Wohlfahrtsstaat. Ein historischer Rückblick auf die Entwicklung in Deutschland, in: Soziale Arbeit, Heft 10/11, Berlin, 342-356.
- Weisbrod, Burton A. 1977: The Voluntary Nonprofit Sector. An Economic Analysis, Lexington.
- Wuthnow, Robert 1991: The voluntary sector: Legacy of the past, hope for the future?, in: Powell, Walter W. (ed.), Between states and markets: The voluntary sector in comparative perspective, Princeton, 3-29.
- Zimmer, Annette/Priller, Eckhard 2001: Die zunehmende Bedeutung des Dritten Sektors – Ergebnisse des international vergleichenden Johns Hopkins Projektes, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften (JCSW) 42,11-41.