

Einleitung

Die Rede von einer Krise beherrscht seit nunmehr über 25 Jahren die politische und wissenschaftliche Diskussion über den Wohlfahrtsstaat (vgl. OECD 1981; Huber und Stephens 2001). Doch die Schwanengesänge sowohl der Kritiker als auch der Apologeten des Wohlfahrtsstaates sind längst von einem vielstimmigen Chor abgelöst worden, in dem die Themen des Umbaus und der Reform die Leit motive bilden. Nicht das Ende des Wohlfahrtsstaates, sondern seine Anpassung an neue Herausforderungen steht nun im Mittelpunkt der Aufführung (vgl. Kaufmann 1997). Tatsächlich sind in allen europäischen Ländern große Probleme des Wohlfahrtsstaates offenkundig, aber in keinem einzigen wurde er in seinen Grundfesten erschüttert, nicht einmal in Großbritannien nach fast zwanzig Jahren ununterbrochener konservativer Herrschaft (vgl. Pierson 1994; Kuhnle 1998: S. 54). Der Mythos von einer großen, umwälzenden Krise des Wohlfahrtsstaates ist verblasst (vgl. Castles 2004) und hat einer wirklichkeitsnäheren Betrachtung von Problemen und Anpassungsleistungen Platz gemacht.

Ein zentrales Thema dieser Anpassung ist der teilweise Rückzug des Staates aus den sozialen Sicherungs- und Versorgungssystemen (vgl. Ferrera und Rhodes 2000). Die „Entstaatlichung“ der sozialen Sicherung in den entwickelten westlichen Industrienationen scheint ein allgemeiner, unausweichlicher Trend. In der vielfältigen Literatur zu diesem Thema kann man drei zentrale Dimensionen der Entstaatlichung herausarbeiten (vgl. Pinch 1997). Zum einen wird eine Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcen vom Staat auf private Akteure angenommen (Privatisierung), zum andern eine Verschiebung von Zuständigkeiten innerhalb des öffentlichen Bereichs vom (Zentral-) Staat zu Regionen und Kommunen (Dezentralisierung). Außerdem sei mit diesen Entwicklungen eine Pluralisierung von Leistungen und Angeboten durch neue Akteure verbunden, mit anderen Worten: der Staat ziehe sich auch aus der Standardisierung und Kontrolle sozialer Leistungen zurück und schaffe somit Raum für die Entfaltung pluralistischer Systeme der Wohlfahrtsproduktion (Wohlfahrtspluralismus; vgl. Johnson 1987). Dies wäre in der Tat eine einschneidende Veränderung in der Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, die seit dem Beginn des modernen Wohlfahrtsstaates vor mehr als 120 Jahren durch einen Prozess zunehmender Verrechtlichung und Standardisierung sowie einen Ausbau sozialer Kontrolle geprägt war.

Die in den westeuropäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten Systeme sozialer Dienste stehen seit dem Ende der 1970er Jahre unter großem Veränderungsdruck. Dieser Druck lastet sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite. Auf der Nachfrageseite stehen die demographische Entwicklung und Veränderungen der Familienstrukturen im Mittelpunkt, aber auch der Wandel der Arbeitswelt und der Anstieg des allgemeinen Lebensstandards. Auf der Angebotsseite drücken vor allem die Krise der klassischen freien Wohlfahrtstätigkeit und die Finanzkrise des Staates, aber auch Probleme der politischen und administrativen Steuerung von zunehmend differenzierten und komplexen Systemen (vgl. Alber 2002; Bäcker, Heinze und Nägele 1995; Kaufmann 2001). Mit der Krise des Wohlfahrtsstaates war auch die freie Wohlfahrtspflege in eine Krise geraten. Ein

Großteil der von diesem Sektor erbrachten sozialen Leistungen wird in vielen Ländern öffentlich finanziert oder zumindest subventioniert. Mit der Krise der Staatsfinanzen waren somit auch die Träger der freien Wohlfahrt mit zunehmender Ressourcenknappheit konfrontiert. Die Ansicht, der Wohlfahrtsstaat verfolge heute primär eine Politik der Privatisierung und Dezentralisierung und eröffne somit Spielräume für pluralistische institutionelle Arrangements, ist weit verbreitet, ja in der heutigen politischen Diskussion beherrscht sie das Feld derart, dass entgegengesetzte Ansichten als Überzeugung Ewiggestriger erscheinen. In der Wissenschaft sind die Meinungen zwar differenzierter, aber auch hier scheint die Idee, der Wohlfahrtsstaat ziehe sich zurück, klar zu dominieren. Häufig werden nicht mehr die sozialen Probleme betrachtet, die sich aus der Entwicklung moderner Gesellschaften ergeben, sondern der Wohlfahrtsstaat selbst und seine Institutionen erscheinen als das eigentliche Kernproblem (vgl. dazu kritisch Flora 1979). Betrachtet man hingegen die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in langfristiger Perspektive, erscheint diese Idee durchaus gewagt. Angesichts historischer Erfahrungen müsste man gerade in Krisenzeiten eine Ausdehnung staatlicher Politik erwarten, nicht einen Rückzug des Staates. Doch der Glaube, ohne den Staat würden sich die sozialen Probleme von selbst lösen, ist eine schöne Illusion. Darüber hinaus scheinen Endpunkt und Ziel eines solchen Rückzugs des Wohlfahrtsstaates unbestimmt, ebenso wie alternative institutionelle Arrangements im Vergleich zur klassischen wohlfahrtsstaatlichen Bearbeitung sozialer Probleme. Mit der hier vorliegenden Arbeit möchte ich einen Beitrag zur Erforschung der aktuellen Entwicklungstendenzen im Umbau des Wohlfahrtsstaates leisten. Ziel der Arbeit ist eine kritische Überprüfung der allgemeinen These vom Rückzug des Staates aus der sozialen Sicherung und Wohlfahrt. Dieser These wird eine Alternativhypothese entgegengestellt, die angesichts der anstehenden Probleme einen Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Intervention postuliert (vgl. Alber 2002 für eine kritische Diskussion). Überprüft werden sollen diese Thesen auf dem Gebiet der sozialen Dienste, die dafür in vielfacher Hinsicht geeignet erscheinen, aber auch einen klaren Sonderfall innerhalb des Wohlfahrtsstaates darstellen. Dieser Sonderstellung der sozialen Dienste bin ich mir wohl bewusst; die Ergebnisse dieser Studie lassen sich somit nicht ohne weiteres auf andere wohlfahrtsstaatliche Bereiche übertragen. Doch das ist auch nicht mein Ziel. Vielmehr kommt es mir darauf an, die allgemeinen Thesen über den Umbau des Sozialstaates in einem bestimmten Feld kritisch zu überprüfen. Dennoch glaube ich, dass einige Ergebnisse meiner Studie auch für die Wohlfahrtsstaatsforschung insgesamt von Bedeutung sind.

Soziale Dienste und die Reform des Wohlfahrtsstaates

Beherrscht in den 1960er und 1970er Jahren Aufbau und Expansion wohlfahrtsstaatlicher Institutionen die vergleichende Forschung, geriet seit den 1980er Jahren der Umbau oder gar Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und Einrichtungen ins Blickfeld. Nach einem beispiellosen „Wachstum zu Grenzen“ (vgl. Flora 1986 u. a.) schien der Wohlfahrtsstaat in Westeuropa am Beginn einer neuen Ära, die durch zunehmende Finanzierungs-, Legitimations- und Steuerungsprobleme gekennzeichnet war. Die Reform des Sozialstaats ist seitdem ein Dauerthema der wissenschaftlichen und politischen Debatten. Der Sozialstaat

schien vor der größten Herausforderung seiner Geschichte zu stehen (vgl. Alber 2002; Kuhnle 1998; Munday 1989; Pierson 2001).

Erstaunlicherweise blieben die sozialen Dienste in dieser Debatte lange Zeit unbeachtet. Zwar gehören sie nur in wenigen Ländern zum historischen Kernbestand wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen und haben sich meist auch nicht in umfassende Systeme entwickelt, aber ihre institutionellen Merkmale hätten sie eigentlich für eine Analyse des Umbaus des Wohlfahrtsstaates prädestiniert. Im Gegensatz zu den Kernsystemen der sozialen Sicherung gegen die großen Standardrisiken Unfall, Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit waren soziale Dienste mit Ausnahme des Bildungs- und Gesundheitswesens meist weniger wohlfahrtsstaatlich institutionalisiert. Sie waren weniger zentralisiert, weniger öffentlich organisiert, beruhten mehr auf lokaler und freiwilliger Initiative, waren stärker auf regionale und individuelle Bedürfnisse zugeschnitten und in geringerem Maße reguliert und standardisiert. In gewissem Sinn könnte man sagen, diese institutionellen Strukturmerkmale seien die Vorboten eines neuen Typus von Wohlfahrt, der am Ende der Umbaubemühungen des modernen Wohlfahrtsstaates stehen könnte. Doch im Fall sozialer Dienste waren diese institutionellen Merkmale weniger Anzeichen für ihre potentielle Vorreiterfunktion als Ergebnis ihrer unvollständigen Institutionalisierung im Wohlfahrtsstaat, mit anderen Worten: ihrer Entwicklungsverspätung gegenüber den klassischen Systemen der sozialen Sicherheit.

Tatsächlich wurde die Zeit, in der allgemein von der Krise des Wohlfahrtsstaates und seiner Reform die Rede war, zur entscheidenden Periode, in der sich die sozialen Dienste fast überall in Westeuropa stark ausdehnten und stärker institutionalisiert wurden. Gerade in dieser Zeit schafften die sozialen Dienste in vielen Ländern ihren institutionellen Durchbruch und gehören seitdem zum Kern wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge. Diese Beobachtung ist für die Wohlfahrtsstaatsforschung von großer Bedeutung. Zum einen zeigt sie, dass sich in allen Wohlfahrtsstaaten eine Verschiebung in der Bedeutung unterschiedlicher sozialer Risiken vollzieht, die man als Wandel von der Erwerbszentriertheit zu einer stärkeren Konzentration auf allgemeine Lebensrisiken und lebenslaufbezogene soziale Lagen interpretieren kann. Ob damit bereits die Vorstellung von einem „postindustriellen Wohlfahrtsstaat“ verbunden ist, sei vorerst dahingestellt. Klar ist jedoch, dass eine Neugewichtung sozialer Lagen und Risiken innerhalb des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements festzustellen ist, die seine Grundarchitektur verändert. Hinzu kommt in vielen Ländern eine stärkere Gewichtung der Familie und damit eines weiteren Elements der sozialen Sicherheit, das nicht direkt mit Erwerbstätigkeit verbunden ist. Kein Wunder, dass diese Veränderungen vor allem in den sogenannten konservativen Wohlfahrtsstaaten zu beobachten sind, die bisher enger als andere mit Strukturen der Erwerbsarbeit verflochten waren.

Zum andern wird jedoch aus dieser Entwicklung deutlich, dass von einem alle Bereiche umfassenden Rückzug des Staates aus der sozialen Daseinsvorsorge keine Rede sein kann. Man könnte im Gegenteil geradezu von einer Periode zunehmender wohlfahrtsstaatlicher Institutionalisierung sprechen. Diese These scheint vordergründig den gängigen Vorstellungen von einer Privatisierung und Dezentralisierung sozialer Aufgaben und einem zunehmenden Wohlfahrtsmix im Bereich sozialer Dienste unter dem Stichwort „Wohlfahrtspluralismus“ zu widersprechen. Deshalb soll im Folgenden zunächst versucht werden, den Bedeutungsgehalt dieser Charakterisierungen genauer zu fassen, um sie dann anschließend mit den zentralen Entwicklungen und Reformen im Bereich sozialer Dienste zu konfrontie-

licher Institutionalisierung und Steuerung. Dabei werden in beiden Thesen zwar Unterschiede zwischen verschiedenen Wohlfahrtsstaaten angenommen, beide unterstellen jedoch *grosso modo* eine einheitliche Entwicklungsrichtung. Die Länder sollten sich lediglich in Niveau und Ausmaß dieser Entwicklungen voneinander unterscheiden.

Bevor ich den Aufbau der Arbeit skizziere, möchte ich zunächst die Konzepte erläutern, die meinem Ansatz zugrunde liegen: die institutionelle Analyse und die Untersuchung der Beziehungen zwischen Akteuren im Feld sozialer Dienste. Diese konzeptionellen Klarstellungen sind nötig, damit der Leser mein Vorgehen im späteren Verlauf der Arbeit beurteilen kann.

Im Mittelpunkt meiner Arbeit steht der Wohlfahrtsstaat. Deshalb sei das von mir verwendete Konzept des Wohlfahrtsstaates zuerst erläutert. Ich gehe von der grundlegenden Definition aus, die Girvetz (1968) für den angelsächsischen Sprachraum formuliert hat und die für den größten Teil der Forschung maßgeblich geworden ist. Girvetz definierte den Wohlfahrtsstaat wie folgt: „The welfare state is the institutional outcome of a society’s assumption of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic well-being of all its members.“ (Girvetz 1968: S. 512; zitiert in Kaufmann 2001: S. 26). Vier Elemente in dieser Definition sind hier von Bedeutung. Girvetz spricht von „institutional outcome“; es geht ihm also nicht um Sozialpolitik und *policies*, sondern um *institutionell ausgeformte Arrangements* des Wohlfahrtsstaates. Zweitens hebt er den Aspekt der „formal responsibilities“ hervor, die den genuin wohlfahrtsstaatlichen Ansatz der sozialen Wohlfahrt bilden, der in modernen Wohlfahrtsstaaten in der Verankerung *sozialer Rechte* gipfelt (vgl. Marshall 1964). Drittens nennt er als zentrales Ziel wohlfahrtsstaatlicher Aktivität „individual well-being“, die Steigerung *individueller Wohlfahrt*. Viertens schließlich zielt der Wohlfahrtsstaat auf die soziale Teilhabe und Inklusion *aller Gesellschaftsmitglieder* („of all its members“), sicherlich ein Ansatz, der vor allem in der britischen und skandinavischen Wirklichkeit stärker verankert ist als in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Dieser Ansatz ist gerade für eine Analyse sozialer Dienste fruchtbar, wie sich im weiteren Verlauf meiner Arbeit erweisen sollte.

Doch diese allgemeinen Merkmale des Wohlfahrtsstaates genügen nicht für die spezifische Analyse des Feldes der sozialen Dienste. Deshalb möchte ich mich dabei auch auf einen jüngst ausformulierten Ansatz von Kaufmann (1999; 2001) stützen, der den Begriff des Wohlfahrtsstaates darüber hinaus mit dem Konzept der Wohlfahrtsproduktion (vgl. Zapf 1981;1984) verknüpft. Diese Verbindung ist gerade für eine Untersuchung sozialer Dienste fruchtbar. Ich werde weiter unten begründen, weshalb. Kaufmann stellt in seiner Konzeption des Wohlfahrtsstaates zwei Elemente in den Mittelpunkt: soziale Rechte als genuines Mittel wohlfahrtsstaatlicher Interventionen und die Wohlfahrtsproduktion als zentrales Betätigungsfeld des Wohlfahrtsstaates. In beidem stimmt er mit Girvetz überein. Für meine Zwecke ist an Kaufmanns Ansatz jedoch vor allem die darin zum Ausdruck kommende potentielle Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Arrangements interessant, die sich in der Rolle des Staates im System der Wohlfahrtsproduktion und -verteilung ausprägt. Es ist nämlich nicht primär der Wohlfahrtsstaat, der Wohlfahrt produziert, sondern es sind Familien, Assoziationen und der Markt. Dies gilt vor allem historisch betrachtet. In einer idealtypischen historischen Welt „vor“ dem Wohlfahrtsstaat wurden zum Beispiel soziale

Dienstleistungen fast ausschließlich innerhalb von Familien erbracht, später kamen dann karitative und humanitäre Organisationen hinzu. Von großer Bedeutung waren aber auch Städte und Gemeinden. Der Staat selbst beschränkte sich auf eine allgemeine Kontrolle und intervenierte erst später in diesem Bereich, zumeist nicht vor dem Ende des 19. Jahrhunderts. In dieser Hinsicht liegt der historische Ausgangspunkt der sozialen Dienste in der Familie und – vor allem seit dem 19. Jahrhundert – bei freien Trägern der Wohlfahrt, also dem assoziativen Sektor. Auch hat der Staat das Feld der sozialen Dienste niemals so stark durchdrungen und überformt wie andere wohlfahrtsstaatliche Bereiche. Soziale Dienste waren im Vergleich zu anderen Institutionen des Wohlfahrtsstaates stets durch einen relativ hohen Grad an „Privatheit“ und Dezentralisierung gekennzeichnet. Im Unterschied dazu spielte der Markt im Feld sozialer Dienste in historischer Betrachtung keine wichtige Rolle. Der Markt war vielmehr seit dem Siegeszug der kapitalistischen, auf dem individuellen Lohnarbeitsverhältnis beruhenden Wirtschaftsweise, die zentrale Institution der Einkommensverteilung. Entsprechend wurden die wohlfahrtsstaatlichen Interventionen in diesem Bereich, deren Anfänge sich ebenfalls auf das ausgehende 19. Jahrhundert datieren lassen, zum Ausgangspunkt der modernen sozialen Sicherungssysteme mit den Kerninstitutionen der Sicherung gegen die allgemeinen Risiken des Einkommensausfalls (vgl. Alber 1982). Soziale Dienste und Einkommenssicherung unterlagen somit von Anfang an einer unterschiedlichen institutionellen Entwicklungslogik und bildeten zwei getrennte Bereiche des Wohlfahrtsstaates. Von Anfang an spielten neben dem Wohlfahrtsstaat in beiden Bereichen auch andere Akteure eine Rolle. Man kann deshalb die Institutionalisierung sozialer Dienste nicht ohne eine Analyse der sozialen Beziehungen zwischen den auf diesem Gebiet tätigen Akteuren verstehen. Gerade in historischer Betrachtung ist eine solche Erweiterung der Analyseperspektive nötig, denn der Staat schärfte das Profil seiner Rolle im Feld sozialer Dienste erst unter Berücksichtigung dieser anderen Akteure und der Auseinandersetzung mit ihnen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich der für meine Arbeit zentrale konzeptionelle Ansatzpunkt: die Verbindung von institutioneller Analyse mit einer Untersuchung sozialer Akteure. Zunächst zum ersten Aspekt, der institutionellen Analyse. In der aktuellen Reform des Wohlfahrtsstaates gibt es ohne Zweifel in vielen europäischen Ländern Tendenzen, die man auf den ersten Blick als Teil einer umfassenden Privatisierung und Dezentralisierung deuten kann. Allerdings gibt es auch gegenläufige Indizien, die für einen fortgesetzten Ausbau des Wohlfahrtsstaates sprechen. Entscheidend für ein adäquates Urteil über diese Entwicklungen ist aber in jedem Fall eine differenzierte Analyse, in der die einzelnen Elemente dieser Veränderungen in ihrem institutionellen Zusammenhang betrachtet werden. Erst in einer institutionellen Kontextanalyse können die Elemente sozialer Reformen in ihrem Sinn- und Funktionszusammenhang betrachtet und somit der vorherrschende Entwicklungstrend richtig gedeutet werden. Stellt man zum Beispiel bestimmte Elemente im Umbau des Wohlfahrtsstaates, die marktmäßige Steuerungsformen enthalten, in ihren institutionellen Kontext, können sich daraus ganz andere Befunde ergeben, die zu anderen Erklärungen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung führen. Dies kann nur im Rahmen einer auf einen bestimmten Bereich wohlfahrtsstaatlicher Aktivität fokussierten Analyse geschehen. Allgemeine wohlfahrtsstaatliche Ansätze und Theorien helfen hier nicht weiter, denn sie sind zu unspezifisch und institutionenblind (vgl. Giaimo und Manow 1999). Gerade in der jetzigen Phase, in welcher der Umbau der Wohlfahrtsstaaten noch nicht abgeschlossen

ist, erweisen sich die Instrumente der rein makrosoziologischen Wohlfahrtsstaatsforschung als zu grob, um die Feinheiten der institutionellen Veränderungen zu erfassen. Der typologische Ansatz (vgl. Esping-Andersen 1990; 1999) ist ohne Zweifel wertvoll für eine auf Grundmerkmale konzentrierte, vergleichende Analyse von Wohlfahrtsstaaten, aber völlig ungeeignet für die Erforschung historischer oder aktueller Entwicklungstendenzen. Hier hat der institutionelle Ansatz einen entscheidenden Vorteil. Sein Nachteil liegt allerdings in der begrenzten Reichweite der Ergebnisse, die strenggenommen nur für den jeweils untersuchten Bereich gültig sind.

Die institutionelle Analyse wird nun um eine Betrachtung der Akteure erweitert. Dabei geht es nicht um die *politics* der sozialen Dienste, sondern um die *institutionellen Arrangements* als Ergebnis wohlfahrtsstaatlicher *policies*. Nicht politische Entscheidungsprozesse, sondern die Institutionalisierung sozialer Dienste steht im Mittelpunkt meiner Untersuchung. Nur auf dieser Ebene kann die zentrale Frage nach der Veränderung der Rolle des Wohlfahrtsstaates im Feld sozialer Dienste beantwortet werden. Von Bedeutung sind in dieser Hinsicht vier Dimensionen: die Beziehungen zwischen dem Wohlfahrtsstaat und der Familie, zwischen Staat und Assoziationen (Wohlfahrtsorganisationen), zwischen Staat und lokalen Gemeinschaften (Gemeinden) sowie in jüngerer Zeit auch die Beziehungen zwischen dem Wohlfahrtsstaat und den im Feld sozialer Dienste tätigen kommerziellen Anbietern (vgl. Alber 1995). Die Entwicklung dieser Beziehungen und die Art und Weise ihrer Institutionalisierung hat die Systeme sozialer Dienste in modernen Wohlfahrtsstaaten historisch entscheidend geprägt.

Die Bedeutung von Assoziationen für das Feld sozialer Dienste wird in zwei wissenschaftlichen Diskussionskreisen außerhalb der klassischen Wohlfahrtsstaatsforschung thematisiert: dem Ansatz des Wohlfahrtspluralismus und der Forschung zum Dritten Sektor. Die Produktionsseite von Dienstleistungen steht im Mittelpunkt des Wohlfahrtspluralismus (vgl. Evers und Olk 1996). Die grundlegende Annahme dieses Ansatzes ist, dass die gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion arbeitsteilig in verschiedenen Sektoren erfolgt, die durch eine jeweils spezifische Form gesteuert werden. Unterschieden wird dabei in der Regel zwischen Markt, Staat und Familien (und anderen Primärgruppen). Zwischen diesen drei Polen liegt dann der für den Wohlfahrtspluralismus eigentlich interessante Forschungsgegenstand in Form eines vielgestaltigen assoziativen Sektors, der verschiedene Funktions- und Formelemente kombiniert und somit innerhalb des sozialen Raumes der Wohlfahrtsproduktion unterschiedlich lokalisiert werden kann, je nachdem, ob eine größere Nähe zum staatlichen, marktwirtschaftlichen oder familiären Sektor vorliegt. Während der Wohlfahrtspluralismus somit die Variabilität und Heterogenität des assoziativen Feldes betont, versucht die Forschung über den Dritten Sektor (im Unterschied zu Markt und Staat) die genuin für diesen Bereich zutreffenden Merkmale zu erfassen und einen eigenständigen Sektor der Wohlfahrtsproduktion mit spezifischer Funktionslogik in klarer Abgrenzung zu anderen Sektoren zu definieren (vgl. Salamon und Anheier 1997). Der Wohlfahrtspluralismus interessiert sich vornehmlich für die vielfältige Kombination von Elementen der gesellschaftlichen Wohlfahrtsproduktion, wobei dem assoziativen Feld die Funktion eines Verbindungsraumes zwischen den „polar“ definierten Sektoren Markt, Staat und Familie zukommt. Im Gegensatz dazu zielt die Forschung über den Dritten Sektor auf eine möglichst klare Unterscheidung dieses Bereichs von den anderen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion und auf eine Analyse der Größe und Struktur dieses Sektors im internatio-

nenal Vergleich. Gemeinsam ist beiden Ansätzen jedoch der Fokus auf die Produktionsseite gesellschaftlicher Güter und Dienste. In dieser Perspektive können soziale Dienste in unterschiedlicher Weise arbeitsteilig produziert werden; das Muster dieser Arbeitsteilung und das daraus hervorgehende Mischungsverhältnis wird dann als Wohlfahrtsmix (*welfare mix*) bezeichnet. Tatsächlich haben sich empirische Studien zum Wohlfahrtspluralismus vorrangig mit sozialen Diensten beschäftigt, weil sich gerade in diesem Bereich eine Vielfalt von Akteuren bewegt, die in unterschiedlicher Weise zur Dienstleistungsproduktion beiträgt. Innerhalb der Forschung zum Dritten Sektor spielen die sozialen Dienste ebenfalls eine wichtige Rolle, sind jedoch nur ein Arbeitsfeld der *voluntary organizations* (vgl. Salamon 1995).

In beiden Forschungsansätzen spielen die Beziehungen zwischen dem assoziativen Bereich und dem Staat zwar eine wichtige Rolle, aber die Betrachtung konzentriert sich auf die Strukturen des assoziativen Bereichs selbst. Die Wohlfahrtsstaatsforschung hat sich stattdessen meistens auf die Genese und Struktur von Wohlfahrtsregimen gerichtet und aus diesem Grund stets die Beziehungen zwischen dem Wohlfahrtsstaat und anderen gesellschaftlichen Bereichen im Blick gehabt (vgl. Flora 1986 u.a.; Esping-Andersen 1990; 1999; Kohl 1993). Dieser Unterschied erklärt sich vor allem aus der makrosoziologischen Tradition der Wohlfahrtsstaatsforschung, während sowohl der Wohlfahrtspluralismus als auch die Forschung über den Dritten Sektor ihr Interesse vor allem auf Organisationen und deren Einbindung in die gesellschaftliche Umwelt richten. Der makrosoziologische Blick ist aber gerade in historischen Phasen von Bedeutung, in denen sich die Gewichte zwischen den verschiedenen Bereichen der Wohlfahrtsproduktion verschieben. Eine erste solche historische Phase war der Beginn des Wohlfahrtsstaates und seine Expansion in andere gesellschaftliche Bereiche. In dieser Phase prägten sich unterschiedliche Formen der sozialen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Akteuren der Wohlfahrtsproduktion aus, die sich in vielfältiger Weise institutionell verfestigten. Eine zweite Phase der Verschiebung hat mit dem Umbau und der Reform des Wohlfahrtsstaates seit den 1980er Jahren eingesetzt. Wiederum geht es in diesem Prozess um eine grundlegende Veränderung in der sozialen Arbeitsteilung, diesmal anscheinend mit umgekehrtem Vorzeichen (vgl. Kuhnle 1998: S. 50): nicht Expansion, sondern der Rückzug des Wohlfahrtsstaates, nicht Standardisierung und Zentralisierung, sondern Flexibilisierung und Dezentralisierung, nicht die Ausdehnung sozialer Rechte, sondern die Individualisierung von Risiken, und nicht Verstaatlichung, sondern Privatisierung geben scheinbar neuerdings die Richtung für diese Veränderungen vor.

Gegenstand der Untersuchung

Genau diese Frage soll in der vorliegenden Arbeit für den Bereich sozialer Dienste untersucht werden. Betrachtet werden dabei soziale Dienstleistungen, die sich historisch an der Schnittfläche von Familien, Assoziationen und Gemeinden herausgebildet haben und in die der Wohlfahrtsstaat erst später zu intervenieren begann. Kapitel 1 entwickelt eine Definition und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes. An dieser Stelle genügt deshalb die Feststellung, dass ich im Rahmen dieser Arbeit soziale Dienste untersuche, die nicht den Gesundheitsleistungen oder der Bildung zugerechnet werden können. Das heißt nicht, dass