

RECHTSKULTUR UND SOZIALER WANDEL

Recht, Behinderung und Hilfe im Wohlfahrtsstaat

Nikolaus Dimmel (Salzburg)

0. Vorbemerkung

Das zunehmende Interesse für den Begriff der Rechtskultur wird aus drei Quellen gespeist: zum ersten aus der sich intensivierenden Auseinandersetzung um die supranationale Integration und Vereinheitlichung des Rechts im Sinne der Entwicklung einer europäischen Rechtsordnung (*Häberle* 1994; *Heyen* 2000; *Lamnek* 2000), zum zweiten aus einer wachsenden, migrationsbedingten Multikulturalität der Industriegesellschaften (*Bryde* 1994; *Mohr* 1998; *Budzinski* 1999) und zum dritten aus der Krise des regulativen Rechts (*Voigt* 1983, 1986), die zugleich auch eine Krise des Geschlossenheitsanspruchs moderner Rechtsordnungen indiziert. Letzteres deutet nicht nur auf eine zunehmende Fragmentierung der Rechtsordnung, sichtbar etwa an der Ausdifferenzierung unterschiedlicher Dogmatiken in Zivilrecht und öffentlichem Recht, sondern auch auf eine zunehmende Heterogenität der Kenntnisse, Werthaltungen und Einstellungen zum Recht (*Pichler/Giese* 1993).

Die sich durchsetzende Perspektive auf unterschiedliche "Rechtskulturen" spiegelt überdies, dass Differenzen zwischen den Rechtsordnungen nicht länger als Hierarchie zwischen irgend rückständigen und fortgeschrittenen Rechtsordnungen wahrgenommen werden, sondern als empirisch beschreibbare Unterschiede zwischen kulturell bedingten Ausprägungen von Recht und Rechtsgebrauch (*Rouland* 1994), als rechtliche Widerspiegelung kultureller Praktiken (*Clover* 2000) oder als Instrumentarium hegemonialer Ordnungsbildung (*Coombe* 2000).

Denkt man das Recht als relativ autonome Subkultur innerhalb eines kulturell befestigten Netzwerks sozialen Handelns (*Münch* 1984,380ff), in dem das Recht nicht als unmittelbare Handlungsanleitung, sondern als Habitus und Wertordnung gelesen wird, so kann es als ebenso methodische wie konfliktgeladene Selbstinterpretation gesellschaftlicher Kultur gelesen werden. Recht erscheint dann als Regelungsinstrument, welches seine Entstehung und verfahrensförmige Durchsetzung im Hinblick auf die zu regulierenden sozialen Praktiken systematisch reflektiert.

Nun spiegelt die jüngere Entwicklung des Rechts, darin sind sich so unterschiedliche Autoren wie *Luhmann* (1993,2000), *Habermas* (1982,1992), *Grimm* (1990) oder *De Sousa Santos* (1995) einig, eine zunehmende Kontextualisierung des Rechts und seiner Kultur, eine prozedurale Rückbindung rechtlicher Maßstäbe und Entscheidungen an die Eigendynamik externer, dem Rechtskörper äußerlicher gesellschaftlicher Subsysteme und Handlungsbezüge wider. *Luhmann* etwa thematisiert die funktionale Verschmelzung

von staatlicher Politik und Rechtsordnung, die strukturelle Kopplung von politischem System und Rechtssystem in Staat und Verfassung dergestalt, dass „Gesetzgebung als ein Akt höchster politischer Gewalt begriffen und das Recht in genau diesem Sinne als positives Recht“ (2000,389) verhandelt werden kann. *Habermas* (1992,446f) wiederum macht deutlich, dass die Effektivität und Legitimität des Maßnahmen des politischen Systems nicht nur von der Internalisierung der Grenzen rechtlicher und budgetärer Organisationsmittel, sondern auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren, öffentlicher Meinung und kommunikativer Macht abhängig ist. System- und handlungstheoretische Konzeptualisierungen beleuchten so aus unterschiedlicher Perspektive, dass die Setzungs- und Geltungsbedingungen, aber auch die Geltungschancen des Rechts immer stärker fragmentiert und partikularisiert werden. Dies lässt sich an so unterschiedlichen Rechtsmaterien wie dem Urheberrecht (*Gaines* 1991), dem Recht der Pornographie (*McKinnon* 1997), dem Recht sozialer Kontrolle (*Gulliver* 1979; *Scheerer/Hess* 1998) oder dem Recht der juristischen Professionen (*Karpik* 1990; *Hyde* 1997) zeigen.

Rechtssoziologie und Rechtstheorie haben auf diese wechselseitig induzierte Dynamik im Verhältnis zwischen Recht und Politik als zentralem Movens der Rechtskultur mit der Entwicklung neuartiger Paradigmen wie etwa dem „prozeduralen“ (*Eder* 1986, 1990; *Ladeur* 1990; *Schmidt* 1993), „reflexiven“ (*Teubner* 1982, 1983, 1985; *Reich* 1988; *Rogowski/Schmid* 1997) oder „responsiven“ Recht (*Windhoff-Heritier* 1987; *Görlitz* 1989) reagiert. All diese Überlegungen lassen sich im Grunde genommen als Versuche und Konzepte verstehen, die Systeme „Recht“ und „Politik“ den gesellschaftlichen Anforderungen in einer zunehmend turbulent, unüberschaubar und rekursiv geschlossenen Umwelt kompatibel zu halten.

Der nachstehende Beitrag wendet sich einem schmalen Segment des modernen staatlichen Handelns zu, nämlich dem Wohlfahrtsstaat, und beschreibt hier eine Facette der Rechtskultur anhand des "contracting out" (*Ascher* 1998; *Smith/Lipksy* 1995; *Sainsbury/Kennedy* 1996) im Bereich der öffentlichen Wohlfahrt, nämlich der vertragsförmigen Auslagerung der Erbringung sozialer Dienstleistungen im Bereich der Behindertenhilfe der österreichischen Bundesländer.

An dieser Schnittstelle zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung entwickeln sich nicht nur Phänomene einer mit hoheitlichen Elementen gemischten „Kontraktkultur“ (*Winter* 1998; *Knorr/Scheppach* 1999) der öffentlichen Hand, sondern damit in Zusammenhang auch Dynamiken der befristeten Anlassgesetzgebung sowie des gesetzgeberischen Regelungsverzichts zugunsten von Verordnungsermächtigungen, unbestimmten Rechts- und Ermessensbegriffen. Die genannte „Kontraktkultur“ ist durch die Bundesländer hindurch äußerst unterschiedlich ausgestaltet, lagert auf regional/lokalen Besonderheiten auf und ist zumeist von spezifischen Rahmenbedingungen jeweiliger Personenkonstellationen abhängig. Sie lässt sich, wie zu zeigen sein wird, als eigenständiges Regulationsmilieu beschreiben.

1. Gesellschaftliche Kultur und Kultur des Rechts

Wer sich auf das heikle Thema der Rechtskultur einlässt, muss zuvor klären, was mit Kultur überhaupt gemeint ist. Für unseren Zweck reicht es hin, Kultur als das Gesamt der Lebensformen einer zeitlich, räumlich, ethnisch und sozialökonomisch bestimmten Gesellschaft, als Ensemble jeweils spezifischer Codes, normativer und institutioneller Praktiken, Prinzipien und Mechanismen, Denkweisen und Interaktionsformen (*Hansen 1995*) zu fassen.

Dass die Homogenität und Differenziertheit einer Kultur eng mit der Ausdifferenzierung von sozialen Systemen und Lebensweisen zusammenhängen liegt auf der Hand. Die zunehmende Individualisierung der Lebensführung, die Pluralisierung von Lebensstilen und Heterogenisierung von sozialen Lagen spiegelt sich folglich auch in einer Auffächerung gesellschaftlicher Milieus und damit in einer Auffächerung kultureller Praktiken. Dieser Auffächerung entspricht eine Pluralisierung von Subkulturen: Schichten, Milieus, Gruppen und Verbände bilden (allerdings begrenzte) eigenständige Kulturen aus, innerhalb derer auch milieuspezifische Attitüden im Umgang mit Recht (*Ingleby/Johnstone 1995*) erkennbar sind.

Nun ist aber alle Kultur endemisch kontingent, weil Resultat sozialer Konflikte, Diskurse und Praktiken. Gerade moderne, funktional-differenzierte Gesellschaften sind nicht nur unübersichtlich, sondern auch von vielgestaltigen wechselhaften Interessenlagen, vom „Kampf um Anerkennung“ (*Honneth 1992*) durchzogen. Die Kultur einer Gesellschaft kann von daher nichts Homogenes, Widerspruchsloses und Konfliktfreies darstellen. Ganz im Gegenteil ist es die performative Organisation von Widerspruch und Konflikt, welche die Stabilität und Kohärenz von Kultur überhaupt erst ermöglichen. Gerade stratifizierte, durch Ungleichheit, Herrschaft und Hegemonie gekennzeichnete Industriegesellschaften „funktionieren“ deshalb, weil sie innerhalb eines formalen Rahmens, der durch individuelle Statusverbürgungen, rechtsstaatliche Verfahren uam geprägt ist, Unterschiedlichkeit zulassen.

Dies verunmöglicht es, Kultur sinnvoll an Homogenitätsmaßstäben zu messen (*Mohr 1998,11*). Die Unterschiedlichkeit kultureller Traditionen versperrt sich also einer Hierarchisierung. Was als gesellschaftliche Kultur erscheint, ist in der Tat ein plurales Gefüge von „Subkulturen“ (*Schwendter 1993; Redhead 1997*), weshalb sowohl das Postulat der „Einheit von Kulturen“ wie auch die kathartische Idee der „Reinheit“ von Kulturen substanzlose Projektion bleiben müssen (*Kymlicka 1995; Holmes 2000*).

Damit steht die Pluralität gesellschaftlicher Kultur in einem unauflöselichen Spannungsverhältnis zum Anspruch der Rechtsordnung auf Einheit und Konsistenz (*Baldus 1995*). Alleine schon die Heterogenität von Rechtsbefolgungs-, Rechtsdurchsetzungs- und Rechtsakzeptanzchancen binden das Rechtssystem bzw den

Rechtsstab darauf zurück, sich kontextsensitiv zu verhalten (*Willke* 1997,128ff), soll der soziale Geltungsanspruch des Rechts gewahrt bleiben. Fakt ist, dass die Rechtsnehmer im Umgang mit dem Recht nicht nach der modellierten Ästhetik oder dem methodologischen Geschlossenheitsanspruch des Rechts fragen. Vielmehr verfolgen sie schicht-, milieu-, alters- und geschlechtsspezifisch unterschiedliche „which-works-ist-good-and-true“-Strategien (*Blankenburg* 1995). Ihre Gerechtigkeitseinstellungen basieren nicht auf deduktiven Schlüssen, sondern auf induktiv gewonnenen, lebensweltlichen Erfahrungen (*Schmidt* 2000,56ff).

Wie die gesellschaftlichen Subkulturen, die als Ensemble die kulturelle Totalität einer Gesellschaft repräsentieren, unterliegen folglich auch die sozialen Andockpunkte der Rechtsordnung wie die soziale Akzeptanz des Rechts (*Benda* 1988; *Pichler/Giese* 1993; *Lucke* 1998), das Rechtsbewußtsein (*Merry* 1990; *Dulisch/Schmahl* 1996; *Raiser* 1998) oder der Nutzungsgrad des Rechts in sozialen Austauschbeziehungen einer anhaltenden Änderungsdynamik. Recht bildet sich demnach entlang einer gesellschaftlichen Normkultur aus, die von beweglichen bzw kontingenten Alltagsanschauungen, Macht- und Herrschaftsinteressen, Mentalitäten, ideologischen Weltbildern, religiösen Glaubenssätzen, ökonomischen Zwängen und moralischen Motiven durchsetzt ist. Recht ist demnach ein Teilgebiet sozialer Normen, was *Alexy* (1995,210) mit dem Satz: „es gibt kein autonomes Regiment des Rechtsstoffes“ trefflich festgehalten hat. Deshalb greift jede Konzeptualisierung, die einen eindeutigen Inhalt des Rechtsbegriffes bzw eine taxative Merkmalsausprägung des Rechts als soziales Verhältnis vorgibt ins Leere (*Wesel* 1995,1997). Auch Rechtskenntnis, Rechtsbewusstsein bzw Rechtsakzeptanz, so *Blankenburg* (1998,133), sind ebenso wie die Verteilung von Chancen zur Thematisierung und Mobilisierung von Recht „situativ“ und kontingent zu deuten.

2. Rechtskultur

Innerhalb der diskutierten Eckpunkte kann man „Rechtskultur“ für unsere Zwecke vorerst als Gesamt der gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen, Praktiken, Konzeptionen und Diskurse verstehen, in denen Recht konzipiert, gesetzt und angewendet, rezipiert und kritisiert wird. Dabei kann die Kultur des Rechts nicht ohne die Dynamik der Subkulturen einer funktional ausdifferenzierten Gesellschaft und die widersprüchliche Regulationsweise des postfordistischen (Wohlfahrts)Staates (*Croft/Beresford* 1998; *Cochrane* 1998; *Brütt* 2001) gedacht werden. Ändert sich die performative Logik politischen Entscheidens, dann verschieben sich auch die Koordinaten der Rechtssetzung und Rechtsanwendung (*Ronge* 1993; *Treutner* 1993). Ändern sich Mentalitäten, Habitus und Rechtsakzeptanz in einem Regulierungsfeld, ändern sich auch die Rechtsbefolungs- und Rechtsdurchsetzungschancen, somit auch die Legitimität

rechts- und sozialstaatlicher Intervention. Dabei lassen sich grundsätzlich zwei unterschiedliche Lesarten des Begriffes unterscheiden.

Fasst man den Begriff der „Rechtskultur“ deskriptiv, dann verkörpert er den Inbegriff der in einer Gesellschaft bestehenden, auf das Recht bezogenen Wertvorstellungen, Normen, Institutionen, Verfahrensregeln und Verhaltensweisen (*Raiser* 1995,338). In der Fassung, in der er vor allem von *Lawrence Friedman* (1977,1981,1985,1986) entwickelt wurde, schließt er in modernen Gesellschaften sämtliche Erscheinungen des Rechts in sich mit ein. Er umfasst das Nachdenken über Recht (Theorien des Rechts), die Akzeptanz des Rechts (Gerechtigkeitswahrnehmungen), Erwartungshaltungen gegenüber dem Recht und seiner Regulierungsleistung, die Grundregeln des Rechts (Doktrinen), die Organisation der Setzung von Recht (Gesetzgebung), die Ingebrauchnahme von Recht durch Bürokratie und Private (Mobilisierung von Recht), die Professionalisierung des Rechts (Anwaltschaft), die Regulierungsleistungen des Rechts (Effizienz von Normen), die Verfahrensleistung des Rechts (Konfliktlösungen), die Rechtskenntnisse sowie das tatsächliche Verhalten der Bevölkerung im Verhältnis zu einschlägigen rechtlichen Maßgaben, ja sogar die medialen Bilder vom „moralisch richtigen Recht“ (*Gephart* 1993,52f).

Dabei zeigt sich im Streit zwischen monistischen und pluralistischen Erklärungsansätzen zur Deutung der Entwicklung von Rechtsordnungen (*Sack* 1991; *Weick* 1999) immer wieder, so etwa *Tomasic* (1985,99ff), dass eine Verkürzung derartiger Fragen auf sozialökonomische Dominanzprojektionen zu kurz greift. Die Entwicklung des Rechts ist nicht bloß auf Interessengruppen im Ringen um Machtpositionen zurückzuführen, sondern geht darüber hinaus auch auf ein Zusammenspiel vor allem von politischen und administrativen Eliten (*Demirovic* 1997,133ff; *Papcke* 2001), dominanten sozialen Werten und Narrativen (*Brooks/Gewirtz* 1996; *Dimmel* 2000), medialen Gerechtigkeitsdarstellungen, der bisherigen Gesetzgebung, der Spruchpraxis und korporativen Interessen wie denjenigen des Rechtsstabs zurück. Nicht nur, dass sich das Recht tendenziell selbst schließt und damit den Rahmen künftiger Änderungen selektiert (*Luhmann* 1993,239ff), es produziert und prozessiert auch legale Erwartungshaltungen, die den Konflikt um die Entwicklung/Evolution des Rechts in performativ bestimmte Bahnen lenken (*Christodoulidis* 1998,116ff).

Fasst man den Begriff „Rechtskultur“ demgegenüber funktional, versteht man ihn als Element der gesellschaftlichen Bewältigung von sich unentwegt verändernden Umweltbedingungen, als rekursiv gekoppelte, also auf sich selbst zurückwirkende Steuerungs- und Stabilisierungsleistung, dann lassen sich Tendenzen der fraktalen Verrechtlichung bzw qualitativen Segmentierung einzelner Regulierungsfelder als Element einer adaptiven Modernisierung der Rechtsordnung verstehen. Überlappende Prozesse der Verrechtlichung und Entrechtlichung, der vertikalen Regulierung und horizontalen Deregulierung innerhalb einer Rechtsordnung (*Voigt* 1983; *Teubner* 1987),

die *Sandkühler* (1998) als „radikalen Pluralismus moderner Rechtsordnungen“ beschreibt, indizieren in dieser Sichtweise tendenziell eine „requisite variety“ (*Karl-Heinz Ladeur*) des Rechts. Dies bedeutet im Kern, dass das Recht, seine Setzung und Ingebrauchnahme, nicht bloß Widerspiegelung ökonomischer Grundtatsachen ist, sondern sozioökonomische, politische oder kulturelle Statusdefinitionen zuschreibt (*Denz* 2001), die *Esping-Andersen* (1993) treffend als „soziale Mobilitätsregimes“ konzipiert hat. Das moderne Recht schafft solcherart Institutionen, Netzwerke, Verfahren, Erwartungshaltungen und Normen im Hinblick auf die jeweiligen Erfordernisse der Reproduktion gesellschaftlicher Herrschaftsstrukturen (*Jessop* 2001).

Die Bedeutung dieser „proaktiven“, gesellschaftsgestaltenden Dimension des Rechts wird deutlicher, spaltet man den Begriff der Rechtskultur funktional in drei Segmente auf, nämlich den Bereich der doktrinär-dogmatischen Geschlossenheit des Rechtssystems (worauf sich die Rechtsvergleichung konzentriert), den Bereich der Einbettung des Rechts in die gesellschaftliche Praxis (Ingebrauchnahme von Recht) und schließlich den Bereich des "legal change", also die evolutionäre (Selbst)Anpassung des Rechtssystems an den sozialen Wandel innerhalb der Gesellschaft (*Watson* 1991,1998; *Handler* 1978; *Snyder* 1981).

Gerade die zuletzt erwähnte Kapazität zur Anpassung des Rechts an veränderte gesellschaftliche Strukturen nicht nur in Form der Kodifikation oder Rechtsvereinheitlichung (*Görlitz* 1992), der Rechtsbereinigung (*Schäffer* 1994) oder Angleichung an bestehende internationale Standards (*Zaschke/Tudyka* 1993), sondern auch der Entwicklung problemadäquater Rechtsfiguren und -praktiken verkörpert zweifellos eine zentrale Modernisierungsressource einer Rechtskultur. Im Ergebnis erschöpft sich das Konzept „Rechtskultur“ nicht nur darin, deskriptiv Merkmalsausprägungen abzubilden, sondern ermöglicht auf dem Wege über eine funktionale Erweiterung auch normative Aussagen über die Modernisierungsfähigkeit einer Rechtsordnung.

Näher betrachtet lässt sich der „legal change“ einer Rechtskultur daran bemessen, wie darin mit der Austragung von Konflikten um die Veränderung bestehender Normen und Prinzipien, mit der Setzung von Regeln zur Bereinigung von Normkonflikten, etwa durch Beziehung von Professionisten in Form von "dispute resolutions" (*Anleu* 2000,77ff), aber auch mit Verfahren und Praktiken zur öffentlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung über künftig erforderlichen Normwandel (*Van den Daele* 1993) umgegangen wird. Struktur und Qualität des „legal change“ lassen sich etwa mithilfe der Teilnahme von Betroffenen und Experten in Begutachtungsverfahren (*Bora* 1999), der Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen und informeller Netzwerke an Gesetzgebungsverfahren (*Patterson/Boynton* 1974; *Schröder* 1976), der Rückbindung gesetzgeberischer Entscheidungen an die Rechtsakzeptanz des Publikums (*Sutton* 2001,185ff), der Rückkopplung von Verfahrensergebnissen an vorhandene

Problembestände (*Eidenmüller* 1994; *Kettiger* 2000) oder der Einbindung von Normadressaten in kooperative bzw partizipative Verwaltungsstrukturen (*Brohm* 1992) abschätzen.

Im nun Folgenden werde ich dieses holzschnittartig umrissene Konzept der Funktionsbestimmungen einer Rechtskultur auf den österreichischen Wohlfahrtsstaat und dort wiederum auf das Subsystem der Behindertenhilfe der Bundesländer umlegen. Zielstellung ist es, die Rahmenbedingungen, Akteure und Handlungslogiken zu beleuchten, welche für die Dynamik des "legal change" innerhalb dieses gesellschaftspolitischen Handlungsfeldes bestimmend sind.

3. Recht und Rechtsbeziehungen im österreichischen Wohlfahrtsstaat am Beispiel sozialer Dienste und Einrichtungen der Behindertenhilfe

Unzweifelhaft ist es zweckmäßig, sich hierzu einen groben Überblick über die Rechts- und Entscheidungsgrundlagen der Behindertenhilfe zu verschaffen.

3.1. Rechtslage

Die Rechtslage im Bereich des Behindertenwesens ist uneinheitlich und unübersichtlich (*Niederwimmer* 2000; *Höfle* 2001). Vergleichbar der Konstellation der Sozialhilfe fußt die Behindertenhilfe auf Landesgesetzen mit unterschiedlicher Systematik und Ausprägung. In NÖ und Ktn etwa ist die Behindertenhilfe Bestandteil der Sozialhilfe. Hier gelten explizit dieselben Rahmenbedingungen ('compliance', Anrechnung, Verfahren) wie in der Sozialhilfe. In allen anderen Bundesländern finden sich eigene behindertengesetzliche Materien. Neben diesen Materiengesetzen finden sich in einigen Ländern (Vlbg, NÖ) eigene Rehabilitations-Verordnungen. Diese regeln nicht nur die Anrechenbarkeit der Einkünfte und erhaltenenen Zuwendungen sowie die Berücksichtigung des Vermögens von Behinderten, sondern auch Art und Ausmaß der jeweiligen Hilfen.

Die Behindertenhilfe sieht mehrere Arten (medizinische, berufliche, pädagogische, soziale) und Formen (Geldleistungen, Sachleistungen, Dienstleistungen) der Eingliederungshilfe vor, wobei Sach- und Dienstleistungen überwiegen. Sachleistungen erstrecken sich im wesentlichen auf sozialmedizinische Behelfe und Maßnahmen zur sozialen Integration. Im Vordergrund der Behindertenhilfe stehen soziale Dienstleistungen (Unterbringung, Betreuung, Ausbildung). IdR besteht auf die personenbezogenen Leistungen der Behindertenhilfe ein Rechtsanspruch, eingeschränkt durch ein Auswahlermessen der Behörde. Entscheidungen in Verwaltungsverfahren basieren zumeist auf interdisziplinären Teamberatungen oder fachärztlichen Attesten. Die Erbringung von Dienstleistungen der Eingliederungshilfe wird idR freien Wohlfahrtsträgern bzw Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege übertragen.

Die Behindertenhilfe der Länder ist im wesentlichen mit dem BundesbehindertenG¹ sowie der Gliederung und Zwecksetzung der unterschiedlichen Behindertenfördersysteme von Bund und Sozialversicherungsträgern abgestimmt.² Das BundesbehindertenG umfasst diesbezüglich auch die Grundsätze der Koordination der Rehabilitationsträger sowie die Einrichtung eines umfassenden Bundesbehindertenbeirates.

Die Rechtsgrundlagen der Behindertenhilfe des Bundes (bzw des AMS) finden sich neben dem PflegegeldG im ArbeitsmarktförderungsG (Ausbildungsbeihilfen, Mobilitätshilfen, Förderung behinderungsspezifischer Aufwendungen, Ausbildungsbildungsbeihilfen), in der Vergabeordnung des Nationalfonds (Hilfen für Behinderte in Notlagen), im Familienlastenausgleich (erhöhte Familienbeihilfe, Schulfahrtenbeihilfe [im Untersuchungszeitraum], Familienhärtenausgleich) sowie in der Opferversorgung (Kriegsopferversorgungsg, Heeresversorgungsg, OpferfürsorgeG, VerbrechensopferG, ImpfschadenG).

Die Sozialversicherungsträger wiederum erfassen das Behinderungsrisiko auf Grundlage sozialversicherungsrechtlicher Tatbestände in Form von Geld-, Sach- und Dienstleistungen, Invaliditäts-/Berufsunfähigkeits-pensionen.

Vor diesem komplexen Hintergrund möchte ich mich im Folgenden dem Rechts- und Interessenverhältnis zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern, dem zwischen Leistungsträgern und Klienten, aber auch dem zwischen Klienten und Leistungserbringern im Rahmen der sozialen Dienste der Behindertenhilfe der Länder zuwenden. Diese drei Beziehungsebenen werden im Folgenden als „Wohlfahrtsdreieck“ diskutiert.

3.2. Das Wohlfahrtsdreieck der Behindertenhilfe

Die Erbringung sozialer Dienstleistungen im Rahmen der Behindertenhilfe der Länder erfolgt in einer komplizierten Dreieckskonstellation normativ definierter Austauschbeziehungen. Die Eckpunkte dieses Dreiecks bestehen aus der öffentlichen Hand als Leistungsträger und Financier, den freien Wohlfahrtsträgern als Leistungserbringern und den behinderten bzw beeinträchtigten Personen als Klienten bzw Kunden. Alle Akteurgruppen in diesem Dreieck verfolgen in sich mehrschichtige und oftmals nicht in sich stimmige Interessen an der Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung.

¹ Ein erster Schritt hin zur einer stärkeren Systematisierung der Behindertenhilfe erfolgte auf Bundesebene mit der Verabschiedung des am 1.7.1990 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Beratung, Betreuung und besondere Hilfe für behinderte Menschen ([BBG] BGBl 283/1990), welches im Kompetenzbereich des Bundes erstmalig einschlägige Regelungen zusammenfasste.

² Leistungen der Behindertenhilfe ergehen dabei an jene Personen, denen aus dem Grunde einer Körperbehinderung, welche nicht in anderen Systemen erfaßt ist (ASVG, KOVG), die berufliche und soziale Integration aus eigenen Kräften und Ressourcen nicht möglich ist. Hierzu zählen vor allem auch Körperbehinderungen, die auf angeborene Fehler, Krankheiten und auf jene Unfälle zurückgehen, die nicht als Arbeitsunfälle zu qualifizieren sind.

Vereinfacht dargestellt lässt sich dies wie folgt skizzieren:

A. Die öffentliche Hand

Die Position der öffentlichen Hand ist hier über die allgemeinen Maßgaben der Privatwirtschaftsverwaltung (*Binder* 1980; *Korinek/Holoubeck* 1993; *Auer* 2000) hinaus durch mehrere Festlegungen beschrieben. Sie trägt und finanziert nicht nur die Leistung, sondern sie unterliegt auch einer institutionellen Sicherstellungsverpflichtung. Dh sie muss die Erbringung der jeweiligen Leistungen der Behindertenhilfe gegenüber sämtlichen potentiellen KlientInnen sicherstellen. Sie kann dies entweder selbst tun oder anerkannte Dritte vertraglich dazu beauftragen. Hierbei steht die öffentliche Hand in einem spezifischen Spannungsverhältnis: sie soll nämlich gleichzeitig die Qualität der Leistungen optimieren und die Kosten dieser Leistungen minimieren (*Maier* 1996).

B. Freie Wohlfahrtsträger

Die Position der freien Wohlfahrtsträger ist vergleichbar derjenigen der öffentlichen Hand mehrdimensional (*Bachstein* 2000). Sie erbringen einerseits als Auftragnehmer und Vertragspartner der öffentlichen Hand soziale Dienstleistungen an begünstigte Personen. Zum zweiten verfolgen sie eigenständige Machtinteressen auf den nur teilweise geschützten Märkten sozialer Dienste (*Badelt* 1996). Zum dritten treten sie mitunter als wohlfahrtspolitische Akteure und Lobbies, zB im Vorfeld von Gesetzgebungsprozessen, in Erscheinung. Und zum vierten kommt den freien Wohlfahrtsträgern im Verhältnis zu ihren KundInnen auch eine sozialanwaltliche Aufgabe (*Beck* 1994) gegenüber der Verwaltung zu; man denke hier nur an soziale Dienste, die mit der sozialrechtlichen Beratung und Betreuung von beeinträchtigten Personen betraut sind.

C. Die Klientel

Auch die Interessenlage der Klientel ist mehrschichtig. Sie will bedarfs- und bedürfnisdeckende Leistungen erhalten, dies allerdings möglichst ohne Kostenbeteiligung und ohne Eingriff in ihre private Lebenswelt (*Annen* 1998). Die betroffenen Personen agieren einerseits als Klientel in anomischen, Irrationalität und pathologische Verhaltensformen begünstigenden Lebenswelten (*Wenzel* 1984), andererseits als Kundschaft. Sie unterliegen also gleichzeitig zwei gegensätzlichen Paradigmen (*Müller* 1993).

Die Positionen und Interessen sämtlicher Beteiligter in diesem Dreieck verhalten sich, wie die vorstehende Positionsbeschreibung zeigt, in nicht unerheblichem Ausmaß zueinander widersprüchlich. Diese Widersprüchlichkeit von Leistungsbeziehungen ist allerdings nicht nur interessebedingt, sondern auch in der Funktionsweise des Wohlfahrtsstaates selbst grundgelegt. Ich möchte das wie folgt erläutern:

- zum ersten kann man die Konstellation zwischen öffentlicher Hand und freien Trägern als „nicht-schlüssige Tauschbeziehung“ (*Schwarz* 1995) kennzeichnen, in welcher der Preis der Leistung nicht durch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage, sondern durch politische oder inneradministrative Entscheidung festgesetzt wird (*Badura/Gross*

1976,1977; *Badelt* 1994). Die Verwaltung kann im Innenverhältnis festlegen, welchen Preis sie für eine Leistung bestimmter Qualität zu übernehmen bereit ist. Sie kann diese Entscheidung im Außenverhältnis aber nur in einen Vertrag zwischen ihr und dem freien Wohlfahrtsträger übersetzen (*Beermann* 1989; *Klicpera/Gasteiger-Klicpera* 1996,180ff). Nur das Anerkennungsverfahren über die Marktzulassung von Einrichtungen und die Ausübung der Fachaufsicht der öffentlichen Hand über freie Wohlfahrtsträger erfolgt im Bereich der Hoheitsverwaltung. Das hat bedeutsame Folgen. Kommt nämlich keine Einigung über das Preis-Leistungs-Verhältnis zustande, dann muss der öffentliche Träger der Behindertenhilfe, wenn er die Leistung nicht andernorts zukaufen kann, selbst erbringen;

- zum zweiten muss auch das Verhältnis zwischen Klient und öffentlichem Träger als widersprüchlich beschrieben werden. Einerseits wird der Leistungsempfänger als Klient einer mitunter hoheitlich-autoritären physischen und psychosozialen „Beamtshandlung „ unterzogen (*Münst* 1987). Andererseits bleibt es dem Leistungsempfänger als Kunden überlassen, seine Bedürfnisse zu artikulieren und mögliche Machbarkeits- und Akzeptanzprobleme im Rahmen der Leistungserbringung zu kalkulieren (*Dimmel* 1996);

- zum dritten ist auch das Verhältnis zwischen dem Klienten/Kunden und dem freien Wohlfahrtsträger eigentümlich. Einmal nämlich tritt der Klient hier als Begünstigter eines Vertrages zugunsten Dritter zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer auf (*Adams* 1996,129ff). Aus dem Verhältnis zum öffentlichen Leistungsträger, wo er zumindest denkmöglich durch eine Reihe von verfahrensrechtlichen Instrumenten und Rechtsschutzoptionen geschützt ist (*Heinz-Grimm* 1993), bleibt er hier, im Verhältnis zum Leistungserbringer, auf die zivilrechtliche Durchsetzung allfälliger Ansprüche (zB aus dem Titel des Schadenersatzes) verwiesen (*Pichler* 1995).

Die Beziehungen im Leistungsarrangement der Behindertenhilfe unterliegen ferner einer Reihe von Eigentümlichkeiten, die ich im Folgenden chronologisch, von der Konzeption einer Leistung bis hin zu ihrer tatsächlichen Erbringung, rekonstruieren möchte.

3.3. Das Leistungsarrangement

Funktional gesehen kann man innerhalb des erwähnten Dreiecks die Erbringung klientenbezogener Dienstleistungen in drei Phasen untergliedern, nämlich

- in eine Phase der Leistungsvereinbarung zwischen freien Wohlfahrtsträgern und öffentlichen Leistungsfinanciers,
- eine Phase der behördlichen Leistungsfestsetzung gegenüber den Betroffenen und
- eine Phase der Leistungserbringung zwischen freiem Wohlfahrtsträger und beeinträchtigter Person.

Für die Positionierung freier Wohlfahrtsträger als den Erbringern sozialer Dienstleistungen steht dabei natürlich der Aspekt der Leistungsvereinbarung im Vordergrund.

Im Grunde genommen zeigt sich, dass im Leistungsarrangement zwischen der öffentlichen Hand und den freien Wohlfahrtsträgern drei unterschiedliche Handlungstypen vermengt werden. Diese sind jeweils den Formen der hoheitlichen, der kontraktuellen und der performativen Steuerung mithilfe von externen Anreizen zuzuordnen.

Der erste Handlungstyp findet sich im *hoheitlichen* Anerkennungsverfahren. Im Rahmen dieses Anerkennungsverfahrens beantragen freie Wohlfahrtsträger die behördliche, d.h. bescheidförmige Anerkennung einer Einrichtung der Behindertenhilfe (*Hegenbarth* 1980). Dabei kann die öffentliche Hand die Anerkennung einer Einrichtung von der Erfüllung inhaltlicher Vorgaben über die Qualität und Quantität der Dienstleistung abhängig machen, unterliegt selbst aber dem Rechtscode des Verwaltungsverfahrensrechts.

Der zweite Handlungstyp findet sich in *Leistungsvertragswesen*. Der öffentliche Träger der Behindertenhilfe unterliegt hier im Regelfall einem formellen Zwang zum Abschluss von Verträgen. Denn die öffentliche Hand ist gehalten, dann mit den freien Wohlfahrtsträgern über die Art und Weise der Leistungserbringung Einvernehmen herzustellen, wenn und so weit sie institutionell abgesicherte Leistungen nicht selbst erbringt (*Heinze/Strünck* 1996). Praktisch allerdings verhält es sich umgekehrt: freie Träger unterliegen einem faktischen Zwang zum Vertragsabschluss, um ihren Fortbestand zu sichern, und nehmen dabei prekäre Finanzierungs- und Beschäftigungsbedingungen in Kauf (*Kulbach/Wohlfahrt* 1996,67ff).

Der dritte Handlungstyp findet sich in Formen der direkten und indirekten „*performativen Steuerung*“. Direkte performative Steuerung findet etwa im Rahmen der Ausübung der Fachaufsicht im laufenden Betrieb einer Einrichtung statt. Elemente indirekter performativen Steuerung finden in Anreizsystemen ihren Ausdruck, welche zur Selbständerung und Anpassung von Organisationen beitragen sollen (*Nokielski/Pankoke* 1996).

Das Verhältnis zwischen diesen drei Handlungstypen unterliegt nicht durchgängig bindenden Vorgaben. Ganz im Gegenteil ist eine eigentümliche Flexibilität im Wechsel zwischen den einzelnen Steuerungsformen erkennbar (*Kaufmann* 1988,1991), der Faustregel folgend: was sich bescheidförmig nicht als Auflage friktions- oder risikolos formulieren lässt, findet sich eben im Leistungsvertrag. Diese Beweglichkeit des Verwaltungshandelns geht darauf zurück, dass die einschlägigen Gesetzesmaterien das Anerkennungsverfahren, den Abschluss von Verträgen sowie die Art und Weise der Ausübung der Fachaufsicht nicht final determinieren. Sie überlassen es vielmehr der Verwaltung, diese Instrumente zu applizieren bzw normative Standards zu konkretisieren. Daraus entsteht für freie Wohlfahrtsträger eine strukturelle Unsicherheit,

etwa wenn privatrechtliche Konflikte seitens der öffentlichen Hand auf die behördlich-hoheitliche Ebene ohne nachvollziehbare Begründung verlagert werden (*Ganz-Rathmann 1995; Brilliant 1997*).

Insbesondere sehen wir im Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und freien Wohlfahrtsträgern (nicht nur im Feld der Behindertenhilfe), dass unterschiedliche Vorverständnisse darüber bestehen, worin die interne Funktionslogik einer Non-Profit-Organisation besteht, wie das Verhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialpädagogischer Qualitätssicherung (*Moss-Kanter/Summers 1994*) ausgestaltet sein soll oder welche Handlungsspielräume einer Non-Profit-Organisation eingeräumt werden müssen, damit sie sich den wandelnden Bedürfnissen der Klientel anpassen kann (*Brown/Ringma 1995*).

Die chronologisch zweite Phase (Leistungsfestsetzung) zwischen Klient und Behörde ist dadurch geprägt, dass Maßnahmen/Leistungen der Behindertenhilfe *subsidiär* nur in dem Ausmaß gewährt werden, als nicht nach anderen Rechtsvorschriften gleichartige oder ähnliche Leistungen – ausgenommen Bestimmungen über die Sozialhilfe – geltend gemacht werden können. Dabei kommt es im Sinne des *Konzentrationsgrundsatzes*³ zu einer Verknüpfung jeweiliger Hilfesysteme überwiegend im Rahmen informeller Kooperationsvereinbarungen. Überdies besteht auf Leistungen der Behindertenhilfe (idR davon ausgenommen: persönliche Hilfen und bestimmte soziale Dienste) ein *abstrakter Rechtsanspruch*.⁴ Dies bedeutet, dass kein Rechtsanspruch auf eine bestimmte Art und Form der Hilfe bzw. Maßnahme besteht, sondern die Behörde im *Auswahlermessen* entscheidet. Dies bezieht sich nicht nur auf die sachliche Komponente⁵ sondern auch auf die zeitliche Dimension (Befristung/Beendigung) der Leistungserbringung.⁶

Dieses Auswahlermessen versetzt die Behörde in die Lage, formal gleichwertig zwischen mehreren Formen einer Hilfeleistung zu wählen. Dabei spielen allerdings nicht nur rechtliche⁷, sondern auch soziotechnische und ideologische Erwägungen eine Rolle.

Zum ersten wird dieses Auswahlermessen *soziotechnisch* dadurch kompliziert, daß im Rahmen der Behindertenhilfe zwischen a) geistigen, b) psychischen, c) psychosozialen

³ Vgl. § 4 Abs 1 BBG

⁴ ZB § 14 Abs 1 KtnSHG; § 3 TriRehabilitationsG; § 13 Abs 1 NÖSHG; § 1 StmkBHG; § 1 VlbGBHG; § 4 SbgBHG.

⁵ Nach der Art der Leistung, also etwa Eingliederungshilfe, Hilfe zur geschützten Arbeit, Beschäftigungstherapie oder Hilfe zur Unterbringung.

⁶ Die BehindertenG der Länder sehen eine Reihe von Einstellungsgründen der Eingliederungshilfe vor, wenn im Zeitablauf jeweils auf Basis einer Verlaufsprognose eine Integration im Regelarbeitsmarkt möglich scheint, der Behinderte das Ziel der Hilfestellung nicht erreichen kann oder die abgeforderte Mitwirkungsleistung nicht erbringt. So ist zB die Hilfe zur geschützten Arbeit einzustellen, wenn sich herausstellt, daß der Behinderte den Anforderungen der geschützten Arbeit nicht gewachsen ist oder durch sein beharrliches Verhalten den Zweck der geschützten Arbeit wenn auch (nur) grob-fahrlässig gefährdet (zB § 21 WrBHG; § 25 KtnSHG).

⁷ Zur Problematik des Rechtsschutzdefizites von Ermessensentscheidungen siehe *Hamann (1982), Hill (1985)* oder *Elsner (1993)*.

Behinderungen, c) Sinnesbehinderungen sowie d) Körperbehinderungen unterschieden wird. Dabei muss die Behörde ins Kalkül ziehen, dass a) Behinderungen oftmals kumuliert auftreten, dass sie b) oftmals von Erscheinungsformen chronifizierter Morbidität kaum zu unterscheiden sind und dass c) hierbei biologisch-physiologische sowie soziale Faktoren eng zusammenspielen (*Bach* 1984; *Breitinger* 1998).

Zum zweiten wird auch in der Behindertenhilfe zwischen sozialen Risiken entlang ihrer *Moralisierbarkeit* unterschieden. Vereinfacht dargestellt stehen dann einander moralisch-integrierte Risiken (zB die von Kindern mit Frühförderungsbedarf) und moralisch-desintegrierte Risiken (zB die von latent gewalttätigen Erwachsenen) gegenüber (*Dimmel* 1996a, 2000a). Daraus erwächst eine Unterscheidung zwischen rechtfertigungsfähigen Leistungen an Personen, die gänzlich „unverschuldet“ in die hilfebedürftige Situation gelangt sind, und solchen, die einen individuell-vorwerfbaren Anteil daran haben.⁸

Insofern entsteht der Status der ‚Behinderung‘ immer aus drei Quellen: dem *Recht* (seinen Ansprüchen, Subsumtionstechniken und interpretativen Spielräumen), der *Soziotechnik* (Sozialpädagogik, Sozialarbeit, Sozialmedizin, Sozialplanung) und einem *moralischen Legitimationsdiskurs*. Die Behindertenhilfe ist von daher immer auch ein diskursives Konstrukt. In ihr finden pragmatische Alltagsanschauungen und weltanschauliche Interpretationen der Sachbearbeiter ebenso Platz wie medizinische Befunde oder rechtsdogmatische Begründungen.

Bereits diese oberflächliche Beobachtung zeigt, dass das Funktionieren der sozialen Dienste der Behindertenhilfe an der Schnittstelle zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung nicht auf einer einheitlichen juristischen Festlegung bzw einem rigide geltenden Formenkanon fußt, sondern aus einer Verknüpfung von formellen und informellen, hoheitlichen und privatwirtschaftsverwaltungstechnischen Steuerungselementen resultiert (*Graver* 1990; *Nahamowitz* 1990). Effektivität und Effizienz des Behindertenrechts, seiner Anwendung und Entwicklung sind im weiteren daran zu messen, ob und inwieweit es den partikularen Interessen der Akteure, der diskursiven Offenheit des Sachverhaltes (Behinderung) sowie der Codierung und Logik wohlfahrtsstaatlicher Inklusion angemessen Rechnung trägt.

4. Rechtskultur und sozialer Wandel in der Behindertenhilfe

Die rechtlich-basierte Steuerung der sozialen Dienste im Bereich der Behindertenhilfe der Länder erfolgt wie gezeigt situativ entlang des gesamten Kontinuums zwischen den Polen der Formalität und Informalität. Dabei treten nicht nur tiefgreifende Unterschiede im performativen Design des Kontraktmanagements der Bundesländer (u.a. die Vertragsdauer, Leistungskontrolle, Eingriffe in die „Personalhoheit“ und autonome

⁸ Deshalb spielen das Verhältnis von Rehabilitationsfähigkeit und -willigkeit (§ 3 Trl RehabilitationsG; § 14 Abs 2 Ktn SHG), also die objektive Integrationsfähigkeit sowie die ‚compliance‘, die aktive Mitwirkung an der Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen eine entscheidende Rolle.

wirtschaftliche Gestion freier Träger betreffend) zu Tage. Auch der Einsatz von Recht (u.a. die bescheidförmige Regelung des Marktzutrittes oder die absichtsvolle Nicht-Regelung von Teilen der Austauschbeziehungen zwischen öffentlichen und privaten Trägern) gestaltet sich je nach Bundesland unterschiedlich. Augenfällig neigen die jeweiligen Wohlfahrtsadministrationen dazu, die Informalität von Arrangements auf jeweilige Kontexte (bestimmt durch: den Monopolisierungsgrad des Marktes, das Gewicht allfälliger Personalunionen zwischen Vereinsvorständen und den Spitzen politischer Parteien, die Marktmacht der Nachfrager von Dienstleistungen, die öffentliche Akzeptanz der Professionalisierung sozialer Dienstleistungseinrichtungen, den Kostendruck der öffentlichen Hand uam) hin abzustimmen.

Konzeptualisiert man das Recht der Behindertenhilfe als Instrument wohlfahrtsstaatlicher Regulierung, dann lassen sich bei Erbringung entsprechender Dienstleistungen fünf Interventions- und Interaktionsformen unterscheiden, die sich zueinander nicht nur komplementär, sondern oftmals auch widersprüchlich verhalten:

- zum ersten handelt es sich dabei um ein hoheitliches, *bescheidförmiges* Handeln der Behörde, also um verfahrensgebundene Formen der Antragstellung, der behördlichen Gewährung und Feststellung;
- zum zweiten sehen wir eine Reihe von Formen *informellen* Verwaltungshandelns (Hesse 1990; Brohm 1994), wobei sowohl die Wohlfahrtsverwaltungen als auch die politischen Wohlfahrtsressorts der Länder in Form von eher diffusen Vorverhandlungen, runden Tischen und offenem 'bargaining' die Rahmenbedingungen eines sozialen Dienstes festzulegen versuchen;
- zum dritten nutzen freie Wohlfahrtsträger und Wohlfahrtsverwaltungen die *prozeduralen* Spielräume von *unbestimmten Rechts-* und *Ermessensbegriffen* in den materienrechtlichen Bestimmungen, um jeweils situativ adäquate Lösungen (Salamon 1996) herbeizuführen. Demgegenüber versuchen die Verwaltungsbehörden, derartige Spielräume zu nutzen, um strategische Entscheidungskalküle durchzusetzen;
- zum vierten werden seitens der Behörden rechtliche Interpretationen auch als *Subventionsäquivalente* (Buck-Heilig/Dose/Drexler 1988) angeboten, wobei freie Wohlfahrtsträger die Nichtbeeinspruchung von Entscheidungen bzw die Dethematisierung von unbefriedigten Bedarfslagen oder den Verzicht auf mediale Öffentlichkeit als Gegenleistung erbringen;
- zum fünften werden spezifische Formen der Konfliktaustragung – zB in Form von regelmäßig wiederkehrenden Besprechungen und Teams zwecks Auslegung von Begriffen und zur inhaltlichen Bestimmungen von Programmelementen – vereinbart, vor allem um den praktischen Vollzug begleitend steuern zu können. Wir können dies als Form „*sozialkorporatistischer Konfliktlösung*“ beschreiben (Backhaus-Maul/Olk 1995; Heinze/Strünck 1996; Heinze/Schmid/Strünck 1997).

Formal betrachtet erfolgt die rechtliche Steuerung sozialer Dienste der Behindertenhilfe demnach auf vielschichtige bzw. polyzentrische Weise (Willke 1987, 1989). Sie kombiniert die bescheidförmige Adressierung von Transfers und Entgeltzuschüssen an die Erbringer und Konsumenten sozialer Dienstleistungen, allgemein-statuierte qualitative Kriterien der Leistungserbringung, Selbstbindungen der Verwaltung, inneradministrative Normen (Verwaltungsverordnungen, Erlässe), zivilrechtliche Verträge, indirekte Steuerungen der Angebots- und Nachfragebedingungen sowie Maßnahmen der Preisgestaltung am Markt sozialer Dienste.

Material betrachtet ermöglicht dieses Set von Steuerungsformen zwar die Internalisierung unterschiedlicher Evolutionsmechanismen (Variation, Selektion, Retention) mit Ziel einer Anpassung des administrativ gesteuerten Systems der Behindertenhilfe an den sozialen Wandel. Dabei stehen jedoch augenfällig die Bestandsinteressen des politisch-administrativen Systems im Vordergrund. Dies wird sichtbar etwa an den unsystematisch vorangetriebenen „cut-back“-policies, den akzidentiellen Leistungskürzungen und der Ausdifferenzierung des kameralistischen Kontroll-Paradigmas der öffentlichen Verwaltung im Verlauf der 90er Jahre. In beinahe sämtlichen Bundesländern hat sich das Klima zwischen öffentlichen Geldgebern und privaten Leistungserbringern im Leistungsaustauschverhältnis im Wohlfahrtsdreieck der Behindertenhilfe tatsächlich verschärft: in der Mehrzahl der Länder werden Tagsätze oder andere Formen des Leistungsentgeltes oftmals erst während des laufenden Geschäftsjahres einseitig von der öffentlichen Administration festgesetzt, ohne auf die Bewirtschaftungsbedingungen freier Träger kontextsensitiv einzugehen. Förmliche Verträge zwischen Financiers und Leistungserbringern bestehen nur in wenigen Fällen. In der Mehrzahl bestehen mündliche Vereinbarungen oder nur faktische Austauschbeziehungen.

Dementsprechend spielen fachliche bzw. soziotechnische Diskurse um das performative Design der Behindertenhilfe eine vergleichsweise nachrangige Rolle. Im Vordergrund der Austauschbeziehungen stehen budgetäre Vorgaben, strategische Machterhaltungsinteressen der Verwaltung, ressortpolitische Legitimationsbedürfnisse, aber auch parteipolitische Interessen im engeren Sinne (die größten Träger der Behindertenhilfe lassen sich durchweg im Sinne als „Vorfeldorganisationen“ politischer Parteien charakterisieren).

Unter diesen Prämissen werden informelle Austauschstrukturen zwischen öffentlichen Financiers und privaten Leistungserbringern nur so lange aufrechterhalten, so lange der Nutzen aus der Aufrechterhaltung informeller Strukturen den Handlungs- und Entscheidungsspielraum politisch-administrativer Akteure möglichst offen hält. Demgegenüber gelingt es freien Wohlfahrtsträgern nur ansatzweise, ihr Interesse an formellen, wechselseitig bindenden Vereinbarungen als Grundlage einer mittelfristigen Planbarkeit und Bestandssicherheit der Dienste und Einrichtungen durchzusetzen.

Auf diese Weise blieb/bleibt der 'outcome' des Systems der Behindertenhilfe suboptimal, werden vorhandene Qualitäts- und Innovationsressourcen nicht ausgeschöpft. Unbeachtet bleibt, dass eine friktionsfreie Kombination von formellen und informellen Regelungselementen voraussetzt, dass die wechselseitigen Erwartungshaltungen stabil gehalten werden können, dass die Akteure also wechselseitig berechenbar sind, dass Bestands- und Funktionslogiken von Non-Profit-Organisationen und öffentlichen Verwaltungen wechselseitig als gleichwertig anerkannt werden und auf Seiten der freien Wohlfahrtsträger mittelfristige Planbarkeit gegeben ist.

Im Ergebnis lässt sich die Entwicklung der Behindertenhilfe als „autoritäre Kontraktkultur auf schwacher normativer Basis“ bei gleichzeitig hohem Impact einseitig getroffener Verwaltungsentscheidungen skizzieren. Betrachtet man dies im Lichte funktionaler Anpassungserfordernisse der Rechtskultur („legal change“), so lassen sich zumindest drei Schlüsse auf die Dynamik der Entwicklung der Rechtskultur im wohlfahrtsstaatlichen Leistungsarrangement ziehen:

1. Die Gemengelage der Rechtsgrundlagen für die Anerkennung, Einrichtung und Abwicklung sozialer Dienste ist zwar funktional im Hinblick auf die Bewältigung dezentraler Regelungsbedürfnisse. Zugleich ist sie im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und Standardisierbarkeit sozialer Dienstleistungen problematisch. Dezentrale Kontextlösungen entsprechen zwar dem Bedürfnis nach einer weitestmöglichen Berücksichtigung dezentraler Eigenheiten und Wohlfahrtskulturen. Ohne Partizipation und wechselseitige Anerkennung laufen Klientelen und freie Wohlfahrtsträger aber das Risiko, dass spezifische Verbürgungsleistungen des Rechts ausgehöhlt werden. Dezentrale Kontextlösungen steigern im Ergebnis Risiken der Rechtsverweigerung und gesamtorganisatorischen Irrationalität. Sie stellen die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit administrativer Entscheidungs- und Leistungsgrundlagen nicht sicher.

2. Die öffentlichkeitssensitive Verrechtlichungsdynamik der „Kontraktkultur“ zwischen öffentlichen Financiers und privaten Leistungserbringern führt dazu, dass größere freie Wohlfahrtsträger eher der Logik einer tripartistischen Versäulung von Verwaltung, Parteien und Verbänden entsprechen. Deshalb sind sie auch bei der konfliktorischen Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen erfolgreicher, während kleinere freie Wohlfahrtsträger keine Abtauschressourcen offerieren können. Dies führt dazu, dass der konsensuale Rechtsgebrauch die Bestandsinteressen von sogenannten „Nischenorganisationen“ systematisch benachteiligt.

3. Die Normierung von Standards sozialer Dienstleistungen spiegelt ein spezifisches Macht- und Diskursgefälle. Darin bleibt die Reagibilität der Leistungserbringer bei Marktveränderungen nicht sichergestellt. Enge ökonomische Vorgaben behindern antizipative Projektformationen, verhindern Lernprozesse in Organisationen. Zugleich beeinträchtigt die ökonomistische Reduktion von Standards auf budgetäre Vorgaben (Stundenvolumen einer Betreuung, Anfahrtszeiten, Nachdienstpauschalen, zulässiger

Overhead im Kontakt mit Ämtern und Angehörigen) auch die Zielorientierung einer situativen Aushandlung und Festsetzung von Bedarfen zwischen Leistungserbringer und KlientIn. Sie reduziert unter Hinweis auf die ökonomische Rationalität von Planung und Rationierung die Kalkulierbar- und Erwartbarkeit einer Leistung und hindert die Klientel an der rechtlichen Thematisierung ihrer Bedürfnisse.

Der Spielraum der Akteure im Steuerungstrilemma der Wohlfahrt ist beschränkt. Jegliche Optimierung einer Steuerung der Erbringung von sozialen Diensten kann keines der drei Elemente (Reagibilität der Leistungserbringer; Einbringungsfähigkeit von Bedürfnissen, Rechtssicherheit und Erwartbarkeit von Leistungen; kameralistische Rationalität und ökonomische Bestandssicherheit) privilegieren, ohne in Konflikt mit den jeweils konkurrierenden Anforderungen zu geraten.

Wenn nun im politisch-administrativen System der Behindertenhilfe das Verhältnis zwischen bürokratischen Kalkülen und soziotechnisch-professionellen Kalkülen (Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Sozialplanung) ungleichgewichtig wird, wenn der Kontraktmodus zwischen freien Wohlfahrtsträgern und öffentlichen Financiers von hoheitlichen Interventionen autoritär überlagert wird, wenn politische und administrative Eliten die größten freien Wohlfahrtsträger als Quasi-Vorfeldorganisationen 'vermachtet' haben, so resultiert daraus nicht nur eine unproduktive Engführung zwischen den Modellbildungen großer freier Wohlfahrtsträger und den jeweils verfolgten wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzungen. Darüber hinaus begibt sich das System der Behindertenhilfe auch wesentlicher Modernisierungsressourcen, die aus dem Offenhalten von Möglichkeitsspielräumen und dem tentativen Erproben von Pilotprojekten resultieren. Schließlich beeinträchtigt jede ökonomistische und/oder machtgeleitete Reduktion des Spielraums der Normbildung zwischen freien Trägern und öffentlichen Verwaltungen die Akzeptanz gegenüber der Institution der Behindertenhilfe. Liegt deren Nutzen doch gerade in der Etablierung von marktfernen Kalkülen, von nicht wirtschaftlich nutzenorientierten Handlungsbezügen. Reduziert man im Rahmen des Kontraktmanagements der öffentlichen Verwaltung den Nutzen des Behindertenrechts auf die jederzeitige Kontrollierbarkeit von Ausgaben, etwa indem die Verwaltung im Wege von Verordnungsermächtigungen beliebig Recht schöpfen kann, um die Erbringung sozialer Dienstleistungen zu limitieren, reduziert man das Recht selbst auf eine buchhalterische Funktion, unterwirft das Recht dem Kalkül der Politik. Recht verwandelt sich in ein Instrument der Politik. Das darin eingebaute Paradigma der jederzeitigen Verfügbarkeit des Rechts erodiert jedoch zugleich eine der zentralen Ressourcen des Wohlfahrtsstaates, nämlich seine Legitimität.

Bindet man dieses Ergebnis auf das eingangs diskutierte Konzept der Rechtskultur als Architektur von Institutionen, Netzwerken, Verfahren, Erwartungshaltungen und normativ verbürgten Ansprüchen zurück, so wird deutlich, dass die spezifische Leistung einer Rechtskultur des Wohlfahrtsstaates in der ziel- und akzeptanzorientierten Kombination

ihrer Elemente sowie in der Relationierung unterschiedlicher (!) Nutzenkalküle besteht. Unter der Bedingung eines tiefgreifenden Paradigmenwandels der Behindertenhilfe weg vom hoheitlichen hin zum privatwirtschaftsverwaltungsrechtlichen Modus der Leistungserbringung erscheint die skizzierte autoritäre Subsumtion sozialer Dienste und Einrichtungen unter ein kameralistisches Machtkalkül kontraproduktiv. Die einschlägigen Rechtsnormen verlieren allseitig an Bindungswirkung und Akzeptanz, lösen sich sukzessive gleichsam in den wechselhaften Machbarkeitskalkülen politisch-administrativer Ad-Hoc-Entscheidungen auf.

Literatur:

- Acs, Sieglinde: Landesinvalidenämter. Alte Aufgaben, neue Ziele; in: Michael Neider / Andreas Rett (Hg): Behindertenpolitik ? Politik für Behinderte ?, Wien 1981, S. 105 - 122.
- Adams, Robert: The personal social services. Clients, consumers or citizens?, London 1996
- Aicher-Hechenberger, Bettina: Zur Problematik der Eingliederung behinderter Menschen in das Arbeits- und Erwerbsleben, Dipl.-Arb., Innsbruck 1995
- Alexy, Robert: Ermessenfehler; in: JZ 15/16 (1986), S. 701 - 709.
- Alexy, Robert: Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie, Frankfurt 1995
- Altendorfer, Irene: Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Behindertenwesens, Dipl.-Arb., Innsbruck 1991
- Anlanger, Otto: Behinderten-Integration, Wien 1993
- Anleu, Sharyn: Law and Social Change, London 2000
- Annen, Kurt: Der Arme in der modernen Gesellschaft. Eine verhaltenstheoretische Analyse im Rahmen eines erweiterten "Rational-Choice", Baden-Baden 1998
- Ascher, Kate: The Politics of Privatisation. Contracting out Public Services, Basingstoke 1988
- Auer, Joachim: Die Privatwirtschaftsverwaltung der Gebietskörperschaften, Univ.Dipl.-Arb., Linz 2000
- Bach, Heinz: Geistige Behinderung – Begriff, Personenkreis, theoretische Ansätze, Hagen 1984
- Bacher, Marion: Berufsverläufe und Lebensbedingungen von begünstigten behinderten Frauen und Männern, Forschungsberichte des BMAGS aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Bd. 59, Wien 1997
- Bachstein, Werner: Non Profit Organisationen im Bereich sozialer Dienste. Beschäftigung und sozialpolitische Implikationen, Univ.-Diss., Wien 2000
- Backhaus-Maul, Holger / Thomas Olk: Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors, ZeS-Arbeitspapier 11/95, Bremen 1995
- Badelt, Christoph: Soziale Dienste – eine ökonomische Herausforderung an den Wohlfahrtsstaat; in: Günther Chaloupek / Bruno Roßmann (Hg): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, Wien 1994, S. 75 - 91.
- Badelt, Christoph: Zwischen Marktversagen und Staatsversagen ? Non-Profit-Organisationen aus sozioökonomischer Sicht; in: ders. (Hrsg): Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management, Wien 1996, S. 83 - 102.
- Badelt, Christoph / August Österle: Zur Lebenssituation behinderter Menschen in Österreich, Forschungsberichte des BMAS aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Bd. 49, Wien 1993
- Badura, Bernhard/Peter Gross: Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976
- Badura, Bernhard / Peter Gross: Sozialpolitik und soziale Dienste. Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen; in: Christian von Ferber / Franz-Xaver Kaufmann (Hg): Soziologie und Sozialpolitik. KZfSS SH 19, Opladen 1977, S. 361 - 379.
- Baldus, Manfred : Die Einheit der Rechtsordnung – Bedeutungen einer juristischen Formel in Rechtstheorie, Zivil- und Staatsrechtswissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts, Berlin 1995
- Beck, Iris: Neuorientierung in der Organisation pädagogisch-sozialer Dienstleistungen für behinderte Menschen. Zielperspektiven und Bewertungsfragen, Frankfurt 1994
- Beermann, Magdalene: Ambulante Dienste. Konzepte - Praxis - Perspektiven, Bonn 1989
- Benda, Ernst: Akzeptanz als Bedingung demokratischer Legitimität ? Vortrag, gehalten im Rahmen des Walther-Schücking-Kollegs, Institut für Internationales Recht/Universität Kiel, 30. Oktober 1987, Bonn 1988
- Bengesser, Klaus: Analyse von Theorien über Behinderung unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Dimension. Mögliche Folgen der Konzepte für Diagnose und Intervention, Univ.-Diss., Salzburg 1980
- Bernard, Jeff / Hans Hovorka: Behinderung – ein gesellschaftliches Phänomen, Wien 1992
- Bernard, Jeff: Behinderung – Kultur, Umraum, Gesellschaft, Wien 1995
- Binder, Bruno: Der Staat als Träger von Privatrechten, Wien 1980
- Blankenburg, Erhard: Indikatorenvergleich der Rechtskulturen in der Bundesrepublik und in den Niederlanden; in: ZfRS No 2 (1985), S. 255 - 273.
- Blankenburg, Erhard: Mobilisierung des Rechts, Berlin 1995

- Blankenburg, Erhard: Patterns of Legal Culture. The Netherlands Compared to Neighboring Germany, Amsterdam 1997
- Blumberger, Walter / Christoph Jungwirth: Geschützte Werkstätten GesmbH - Unternehmen mit sozialpolitischem Auftrag. Evaluierung der Geschützten Werkstätten nach § 11 BEinstG, Forschungsberichte des BMAS aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Bd. 57, Wien 1996
- BMAGS.: Das Behindertenkonzept der österreichischen Bundesregierung, Wien 1993
- Bohne, Eberhard: Informalität, Gleichheit und Bürokratie; in: Rüdiger Voigt (Hrsg): Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd.9, Opladen 1983, S. 202 - 210.
- Bora, Alfons: Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften, Baden-Baden 1999
- Brader, Alfred: Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen für die Teilnahme von hörbehinderten Kindern am Unterricht der Regelschule, Univ.-Diss., Wien 1991
- Breitinger, Manfred: Alltag und schwere geistige Behinderung, Würzburg 1998
- Brilliant, Eleanor: Non Profit Organizations, Social Policy and Public Welfare; in: Michael Reisch / Eileen Gambrill (eds): Social Work in the 21st Century, Thousand Oaks 1997, S. 68 - 79.
- Brohm, Werner: Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen. Zur Substitution von Rechtsverordnungen, Satzungen und Gesetzen durch kooperatives Verwaltungshandeln; in: DÖV 1992, S. 1025 - 1041.
- Brohm, Werner: Rechtsstaatliche Vorgaben für informelles Verwaltungshandeln; in: DVBl 1994, S. 133 - 139.
- Brooks, Peter / Paul Gewirtz: Law's Stories. Narrative and Rhetoric of the Law, Yale 1996
- Brown, Christopher / Charles Ringma: New Disability Services. The Critical Role of Staff in a Consumer-Directed Empowerment-Model; in: Jan Walmsley et.al. (eds): Health, Welfare and Practice. Reflecting on Roles and Relationships, London 1995, S. 155 - 160.
- Bryde, Brun-Otto (Hrsg): Das Recht und die Fremden, Baden-Baden 1994
- Brütt, Christian: „Neoliberalismus Plus“. Re-Kommodifizierung im aktivierenden Sozialstaat; in: Mario Candeias / Frank Deppe (Hg): Ein neuer Kapitalismus ?, Hamburg 200, S. 265 - 283.
- Buck-Heilig, Lydia / Nicolai Dose / Alexander Drexler: Recht und Rechtsinterpretation als Subventionsäquivalente; in: Axel Görlitz / Rüdiger Voigt (Hg): Rechtspolitologische Forschungskonzepte, Pfaffenweiler 1988, S.112 - 143.
- Budzinski, Manfred: Die multikulturelle Realität. Mehrheitsherrschaft und Minderheitenrechte, Göttingen 1999
- Christodoulidis, Emilios: Law and Reflexive Politics, Dordrecht 1998
- Clover, Carol: Law and the Order of Popular Culture; in: Austin Sarat / Thomas R. Kearns (eds): Law in the Domains of Culture, Ann Arbor 2001, S. 97 - 120.
- Cochrane, Allan: Globalisation, Fragmentation and Local Welfare Citizenship; in: John Carter (ed): Postmodernity and The Fragmentation of Welfare, London 1998, S. 252 - 277.
- Coombe, Rosemary: Contingent Articulations. A Critical Cultural Studies of Law; in: : Austin Sarat / Thomas R. Kearns (eds): Law in the Domains of Culture, Ann Arbor 2001, S. 21 - 64.
- Croft, Suzie / Peter Beresford: Postmodernity and the Future of Welfare: Whose Critiques, Whose Social Policy; in: John Carter (ed): Postmodernity and The Fragmentation of Welfare, London 1998, S. 103 - 120.
- Daele, Wolfgang van den: Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit. Inhaltliche Mindeststandards und Verfahren bei der Beurteilung neuer Technik, Berlin 1993
- Daurer, Bettina: Die soziale und ökonomische Situation behinderter Kinder und ihrer Familien in Österreich, Dipl.-Arb., Wien 1992
- Denz, Hermann: Staat und Zivilgesellschaft: Widersprüche, Verwerfungen, Bruchlinien; in: ders. et.al. (Hg): Die Konfliktgesellschaft. Wertewandel in Österreich 1990-2000, Wien 2001, S. 169 - 243
- De Sousa Santos, Boaventura: Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition, New York 1995
- Demirovic, Alex: Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie, Münster 1997
- Dimmel, Nikolaus: Armenhilfe im Wohlfahrtsstaat; in: Johann Josef Hagen et.al.: Querela Iuris. FS Eduard Rabovsky, Wien 1996, S. 43 -58.
- Dimmel, Nikolaus: Sicher in Österreich. Innere Sicherheit und soziale Kontrolle, Wien 1996 (a)

- Dimmel, Nikolaus: Social Law's Stories. Moralien im Gebrauch des Sozialhilferechts; in: Arno Pilgram / Heinz Steinert (Hg): Sozialer Ausschluss – Begriffe, Praktiken und Gegenwehr, Baden-Baden 2000, S. 113 - 128.
- Dimmel, Nikolaus: Drohen - Betteln - Verhandeln, Frankfurt 2000 (a)
- Dirschmid, Karl / Georg Ziniel: Behinderung und Teilnahme am Arbeitsprozess; in: Michael Neider / Andreas Rett (Hg): Behindertenpolitik ? Politik für Behinderte ?, Wien 1981, S. 63 ff.
- Dulisch, Frank / Hans-Ludwig Schmah: Wertewandel und Wertevermittlung, Brühl 1996
- Eder, Klaus: Prozedurale Rationalität. Moderne Rechtsentwicklung jenseits formaler Rationalisierung; in: ZfRS 7 (1986), S.1 - 17.
- Eder, Klaus: Prozedurales Recht und die Prozeduralisierung des Rechts; in: Dieter Grimm (Hrsg): Wachsende Staatsaufgaben, sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 155 - 186.
- Eidenmüller, Horst: Effizienz als Rechtsprinzip. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts, Tübingen 1995
- Elsner, Bernt: Rechtsschutzdefizit bei verwaltungsbehördlichen Ermessensentscheidungen, Dipl.-Arb., Wien 1993
- Esping-Andersen, Gøsta: Mobility Regimes and Class Formation; in: ders. (ed): Changing Classes. Stratification and Mobility in Post-Industrial Societies, London 1993, S. 225 - 241.
- Friedman, Lawrence/Stewart Macaulay: Law and the Behavioral Sciences², 1977
- Friedman, Lawrence: Transformation in American Legal Culture 1800-1985; in: ZfRS No 2(1985), S. 191 - 205.
- Friedman, Lawrence: Das Rechtssystem im Blickfeld der Sozialwissenschaften, Berlin 1981
- Friedman, Lawrence: Legal Culture and the Welfare State; in: Gunther Teubner (ed): Dilemmas of Law in Welfare State, Berlin 1985, S. 13 - 27.
- Gaines, Jane M.: Contested Culture. The Image, the Voice, and the Law, Chapel Hill 1991
- Ganz-Rathmann, Birgit: Sozialpolitik und Verwaltungsreform; in: Fritz Behrens et.al. (Hg): Den Staat neu denken. Reformperspektiven in den Landesverwaltungen, Berlin 1995 S. 335 - 348.
- Gephart, Werner: Gesellschaftstheorie und Recht. Das Recht im soziologischen Diskurs der Moderne, Frankfurt 1993
- Görlitz, Axel: Mediales Recht als politisches Steuerungskonzept; in: ders. (Hrsg): Politische Steuerung sozialer Systeme, Pfaffenweiler 1989, S. 13 - 34.
- Görlitz, Axel: Zur Policy-Analyse des Rechtsangleichungsprozesses; in: ders. / Rüdiger Voigt (Hg): Rechtsvereinheitlichung, Pfaffenweiler 1992, S. 25 - 28.
- Graver, Hans-Petter: Administrative Decision-Making and the Concept of Law; in: Rüdiger Voigt (Hrsg): Postinterventionistisches Recht, Pfaffenweiler 1990, S. 177 - 194.
- Grimm, Dieter: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaates; in: ders. (Hrsg): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 291 - 306.
- Gulliver, Philip-Hugh: Disputes and Negotiations. A Cross-cultural Perspective, London 1979
- Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts, Frankfurt 1992
- Häberle, Peter: Europäische Rechtskultur, Baden-Baden 1994
- Haider, Monika: Integration – Eine pädagogische Standortbestimmung. Die Voraussetzungen für die Integration behinderter Kinder im Regelschulsystem, Dipl.-Arb., Wien 1992
- Hamann, Andreas: Rechtsfragen zu ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften; in: VerwArch (73) 1982, S. 28 - 39.
- Handler, Joel: Social Movements and the Legal System. A Theory of Law Reform and Social Change, New York 1978
- Hansen, Klaus: Kultur und Kulturwissenschaft, Tübingen 2000
- Hegenbarth, Rainer: Von der legislatorischen Programmierung zur Selbststeuerung der Verwaltung; in: Erhard Blankenburg / Kurt Lenk (Hg): Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 7, Opladen 1980, S.131 - 147.
- Heinz-Grimm, Renate: Soziale Rechte geistig behinderter Menschen und ihrer Angehörigen, Marburg 1993
- Heinze, Rolf G.: Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus; in: Manfred Glagow (Hrsg): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld 1984, S. 162 - 194.
- Heinze, Rolf G. / Peter Runde: Lebensbedingungen Behinderter im Sozialstaat, Opladen 1982

- Heinze, Rolf / Christoph Strünck: Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrts-mix„. Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände; in: Adalbert Evers / Thomas Olk (Hg): Wohlfahrtspluralismus, Frankfurt 1996, S. 295 - 322.
- Heinze, Rolf G. / Josef Schmid / Christoph Strünck: Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung; in: KZfSS 2 (1997), S. 242 - 256.
- Hesse, Joachim-Jens: Verhandlungslösungen und kooperativer Staat; in: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhart Schmidt-Aßmann (Hg): Konfliktbewältigung durch Verhandeln. Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1990, S. 97 - 111.
- Heyen, Volkmar: Kultur und Identität in der europäischen Verwaltungsrechtsvergleichung - mit Blick auf Frankreich und Schweden, Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 26. Januar 2000, Berlin 2000
- Hill, Hermann.: Verfahrensermessen der Verwaltung; in: NZfV 7 (1985), S. 449 - 458.
- Hill, Hermann.: Rechtsstaatliche Bestimmtheit oder situationsgerechte Flexibilität des Verwaltungshandelns; in: DÖV 20 (1987), S. 885 - 892.
- Hill, Hermann: Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, Baden-Baden 1989
- Hirsch, Werner: Privatizing Government Services. An Economic Analysis of Contracting Out by Local Governments, Los Angeles 1991
- Höfle, Wolfgang: Rechte für behinderte Menschen. Informationen zu medizinischer Hauskrankenpflege, Steuern, Förderungen für Betroffene, Angehörige, Berater und Behörden, Wien 2001
- Holmes, Douglas: Integral Europe – Fast-Capitalism, Multiculturalism, Neofascism, Princeton 2000
- Honneth, Axel: Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte, Frankfurt 1992
- Hovorka, Hans.: Die soziale Lage behinderter Jugendlicher. Qualifikations- und Sozialisationsprobleme und -perspektiven, broschiert, Klagenfurt 1993
- Ingleby, Richard / Richard Johnstone: Invocation and Enforcement of Legal Rules; in: Rosemary Hunter / Richard Ingleby / Richard Johnstone: Thinking About Law. Perspectives on the History, Philosophy and Sociology of Law, St.Leonards 1995, S. 157 - 173.
- Jessop, Bob: Kritischer Realismus, Marxismus und Regulation. Zu den Grundlagen der Regulationstheorie; in: Mario Candeias / Frank Deppe (Hrsg): Ein neuer Kapitalismus ?, Hamburg 2001, S. 16 - 40.
- Karpik, Lucien: Technical and Political Knowledge. The Relationship of Lawyers and Other Legal Professions to the Market and the State; in: Rolf Thorstendahl / Michael Burrage (eds): The Formation of Professions. Knowledge, State and Strategy, London 1990, S. 186 - 197.
- Kaufmann, Albert / Hans Hovorka: Behindertenhilfe in Österreich. Eine Dokumentation der Einrichtungen und sozialen Dienste, Wien 1978
- Kaufmann, Franz-Xaver: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht; in: Dieter Grimm / Werner Maihofer (Hg): Gesetzgebungstheorie und Politik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 13, Opladen 1988, S. 65 - 83.
- Kaufmann, Franz-Xaver: The Blurring of the Distinction 'State versus Society' in the Idea and Practice of the Welfare State; in: ders. (ed): The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning, New York 1991, S. 151 - 163.
- Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern 2000
- Klepeis, Ingrid: Integration behinderter Kinder in Volksschulklassen mit nicht Behinderten. Entstehungsgeschichte in Österreich und theoretischer Hintergrund, Dipl.-Arb., Wien 1992
- Klicpera, Christian / Barbara Gasteiger-Klicpera: Soziale Dienste. Anforderungen, Organisationsformen und Perspektiven³, Wien 1997
- Knorr, Friedhelm / Maria Scheppach: Kontraktmanagement - Finanzierungsformen und Leistungsverträge für freie Wohlfahrtsverbände, soziale Dienstleister und Sozialverwaltungen, Regensburg 1999
- Korinek, Karl / Michael Holoubek: Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung. Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rahmenbedingungen nicht-hoheitlicher Verwaltung, Graz 1993
- Kulbach, Roderich / Norbert Wohlfahrt: Modernisierung der öffentlichen Verwaltung - Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege, Freiburg 1996

- Kymlicka, Will: Multicultural Citizenship, Oxford 1995
- Ladeur, Karl-Heinz: Selbstorganisation sozialer Systeme und Prozeduralisierung des Rechts; in: Dieter Grimm (Hrsg): Wachsende Staatsaufgaben, sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 187 - 216.
- Ladeur, Karl-Heinz: Recht und Verwaltung. Rechtliche Steuerung und Selbstprogrammierung in Beurteilungs- und Ermessensspielräumen; in: Klaus Damman / Dieter Grunow / Klaus Japp (Hg): Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen 1994, S. 99 - 107.
- Lamnek, Siegfried (Hrsg): Zeit und kommunikative Rechtskultur in Europa im Spiegelbild von Deutschen und Polen, Baden-Baden 2000
- Lindmeier, Christian: Behinderung - Phänomen oder Faktum?, Univ.-Diss., Würzburg 1993
- Löschnigg, Günther: Die arbeits- und sozialrechtliche Stellung der Mitarbeiter von Sozialinitiativen; in: ders. / Josef Scheipl (Hg): Sozialinitiativen. Rechtliche Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Aspekte, Wien 1990, S. 15 - 72.
- Lucke, Doris: Normenerosion als Akzeptanzproblem. Der Abschied vom „homo legalis“; in: Johannes W. Pichler (Hrsg): Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, Wien 1998, S. 47 - 72.
- Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt 1993
- Luhmann, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt 2000
- Mahlke, Wolfgang / Norbert Schwarte: Wohnen als Lebenshilfe. Ein Arbeitsbuch zur Wohnfeldgestaltung in der Behindertenhilfe, Weinheim 1992
- Maier, Eva-Katrin: Fragmentation of Social Policy and Utilization of Social Services. The Case of Handicapped Children in Germany; in: Hans-Joachim Schultz/Wolfgang Wirth (eds): Who Cares ? Social Service Organizations and their Users, New York 1996, S. 111 - 129.
- KcKinnon, Catherine: Pornographie, Civil Rights and Speech; in: Lori Gruen / George Panichas (eds): Sex, Morality and the Law, New York 1997, S. 1983 - 195.
- Meister-Steiner, Birgit / Margret Czekelius: Blinder Fleck und rosarote Brille. Behinderung und Integration als Herausforderung für Familie, Kindergarten und Schule, Thaur 1989
- Merry, Sally E.: Getting Justice and Getting Even. Legal Consciousness among Working-class Americans, Chicago 1990
- Mohr, Georg: Zum Begriff der Rechtskultur; in Werner Goldschmidt (Hrsg): Kulturen des Rechts, Hamburg 1998, S. 9 - 31.
- Moss-Kanter, Rosabeth / David V.Summers: Doing Well While Doing Good. Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency Approach; in: David McKeivitt / Alan Lawton (eds): Public Sector Management. Theory, Critique and Practice, London 1994, S. 220 - 236.
- Müller, Marina: Armut als verdrängte Wirklichkeit. Der Wandel einer gesellschaftlichen Austauschbeziehung, Münster 1993
- Münch, Richard: Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften, Frankfurt 1984
- Münst, Cornelia: M. wird behindert. Psychologische und soziale Auswirkungen der Stigmatisierung eines Unterschichtkindes, Univ.-Diss., Innsbruck 1987
- Nahamowitz, Peter.: Interventionistisches Recht als Steuerungskonzept; in: Rüdiger Voigt (Hrsg): Postinterventionistisches Recht, Pfaffenweiler 1990, S. 7 - 36.
- Neubert,Dieter / Günther Cloerkes: Behinderung und Behinderte in verschiedenen Kulturen. Eine vergleichende Analyse ethnologischer Studien, Heidelberg 1987
- Neumann, Johannes: Die gesellschaftliche Konstituierung von Begriff und Realität der Behinderung; in: ders. (Hrsg): Behinderung. Von der Vielfalt eines Begriffs und dem Umgang damit, Tübingen 1995, S. 21 ff.
- Niederwimmer, Alexander: Behindertenrecht aus verfassungsrechtlicher Sicht unter besonderer Berücksichtigung der Grundrechte, Univ.-Diss., Linz 2000
- Nokielski, Hans / Eckart Pankoke: Post-korporative Partikularität. Zur Rolle der Wohlfahrtsverbände im Welfare-Mix; in: Adalbert Evers /Thomas Olk (Hg): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen 1996, S. 142 - 165.

- Österle, August: Alternativen der beruflichen Integration behinderter Menschen. Geschützte Arbeitsplätze als Modell des 'supported employment' Ansatzes und deren sozioökonomische Evaluation mit Hilfe der Kosten-Wirksamkeits-Analyse, Univ.-Diss., Wien 1991
- Papcke, Sven: Gesellschaft der Eliten. Zur Reproduktion und Problematik sozialer Distanz, Münster 2001
- Paredschneider, Charlotte: NÖ-Behindertenhilfe 2000. Bestandsaufnahme, Aufgaben, Ziele, NÖ-Schriften Nr. 28, LAD des Amtes der nÖ LdsReg, Wien 1989
- Patterson, Samuel C. / George R. Boynton: Citizens, Leaders, and Legislators, Beverly Hills 1974
- Pichler, Johannes/ Karim Giese: Rechtsakzeptanz. Eine empirische Untersuchung zur Rechtskultur aus dem Blickwinkel der Ideen, Werte und Gesinnungen – dargestellt am Beispiel einer österreichischen Demoskopie, Wien 1993
- Pichler, Johannes: Klientenrechtsentwicklungen – Die juristische Perspektive; in: Adalbert Evers / Kai Leichsenring / Charlotte Strümpel (Hg): Klientenrechte. Sozialpolitische Steuerung der Qualität von Hilfe und Pflege im Alter, Wien 1995, S. 97 - 110.
- Plass, Jürgen / Manfred Sauter: Familienentlastende Dienste³, Marburg 1990
- Raiser, Thomas: Das lebende Recht, Baden-Baden 1995
- Redhead, Steve: From Subculture to Clubcultures . An Introduction to Popular Cultural Studies, Oxford 1997
- Reich, Norbert: Reflexive Law and Reflexive Legal Theory: Reflections on Postmodernism in Legal Theory, ZERP-DP 3 (1988), Bremen 1988
- Rheinstein, Max / Reimer von Borries: Einführung in die Rechtsvergleichung, München 1987
- Rogowski, Ralf / Günther Schmid: Reflexive Deregulation. International Experiences and Proposals for Labour Market Reform, WZB-Paper FS I 97-206a, Berlin 1997
- Ronge, Volker: Die Verflechtung von Staat und Drittem Sektor auf kommunaler Ebene; in: Rüdiger Voigt (Hrsg): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat ?, Baden-Baden 1993, S. 333 - 350.
- Rosemann, Hermann: Armutsbewältigung, Lüneburg 1994
- Rottleuthner, Hubert: Aspekte der Rechtsentwicklung in Deutschland. Ein soziologischer Vergleich deutscher Rechtskulturen; in: ZfRS No 2(1985), S: 206 - 254.
- Rouland, Norbert: Legal Anthropology, Stanford 1994
- Sack, Peter (Hrsg): Monismus oder Pluralismus der Rechtskulturen? Anthropologische und ethnologische Grundlagen traditioneller und moderner Rechtssysteme, Berlin 1991
- Sagmeister, Barbara: Zur Integration von Behinderten in Österreich – Recht, Fakten und Ausblicke, Univ.-Diss., Wien 1994
- Sainsbury, Ralf / Stephen Kennedy: Contracting Welfare ? Market Testing and Social Security; in: Neil Lunt / Douglas Coyle: Welfare and Policy. Research Agendas and Issues, Bristol 1996, S. 111 - 127.
- Salamon, Lester: Third Party Government. Ein Beitrag zu einer Theorie der Beziehungen zwischen Staat und Nonprofit-Sektor im modernen Wohlfahrtsstaat; in: Adalbert Evers / Thomas Oik (Hg): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen 1996, S. 79 - 102.
- Sandkühler, Hans-Jörg: Die Universalität des Rechts und das Faktum des Pluralismus; in: Domenico Losurdo (Hrsg): Geschichtsphilosophie und Ethik, Frankfurt 1998, S. 387 - 410.
- Schäffer, Heinz: Rechtsbereinigung in Österreich. Entwicklung, Stand und Zukunftsperspektiven, München 1994
- Scheerer, Sebastian / Henner Hess: Social Control. A Defence and Reformulation; in: Roberto Bergalli / Colin Sumner(eds): Social Control and Political Order. European Perspectives at the End of the Century, London 1997, S. 96 - 130.
- Schmid, Günther: Regulierung im Wohlfahrtsstaat. Das Beispiel Behindertenpolitik; in: Rüdiger Voigt (Hrsg): Recht als Instrument der Politik, Opladen 1986, S. 158 - 183.
- Schmidt, Volker: Zum Verhältnis prozeduraler und distributiver Gerechtigkeit; in: ZfRS 1 (1993), S. 80 - 93.
- Schmidt, Volker: Bedingte Gerechtigkeit. Soziologische Analysen und philosophische Theorien, Frankfurt 2000
- Schröder, Heinrich Josef: Gesetzgebung und Verbände. Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung, Berlin 1976
- Scholler, Heinrich/ Silvia Tellenbach: Die Bedeutung der Lehre vom Rechtskreis und der Rechtskultur, Berlin 2001

- Schuppert, Gunnar-Folke: Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht; in: Dieter Grimm (Hrsg): Wachsende Staatsaufgaben, sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 217 - 250.
- Schwarz, Gotthart: Sozialmanagement, Alling 1995
- Schwendter, Rolf: Theorie der Subkultur⁴, Hamburg 1993
- Smith, Steven / Michael Lipsky: Non-Profits for Hire – Welfare State in the Age of Contracting, London 1995
- Starck, Christian (Hrsg): Staat und Individuum im Kultur- und Rechtsvergleich, Baden-Baden 2000
- Sutton, John: Law/Society – Origins, Interactions, and Change, Thousand Oaks 2001
- Teubner, Gunther: After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-Regulatory-Law; in: ders.: Dilemmas of Law in Welfare State, New York-Berlin 1985 (b), S. 299 - 326.
- Teubner, Gunther: Reflexives Recht, Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive; in: ARSP 1982, S. 12 - 22.
- Teubner, Gunther: Substantive and Reflexive Elements in Modern Law; in: LSR 2 (1983), S.239 - 256.
- Treutner: Rückzug des Staates oder subtilere Steuerung im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik; in: Rüdiger Voigt (Hrsg): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat ?, Baden-Baden 1993, S. 351 - 370.
- Vesely, Andrea: Contracting-Out, Univ.Dipl-Arb., Wien 1999
- Voigt, Rüdiger: Gegentendenzen zur Verrechtlichung. Verrechtlichung und Entrechtlichung im Kontext der Diskussion um den Wohlfahrtsstaat; in: ders. (Hrsg): Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. 9, Opladen 1983, S. 17 - 41.
- Voigt, Rüdiger: Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument; in: ders. (Hrsg): Recht als Instrument der Politik, Opladen 1986, S. 14 - 34.
- Volansek, Mary: Judicial Politics in Europe, New York 1986
- Watson, Alan: Legal Origins and Legal Change, London 1991
- Watson, Alan: Sources of Law, Legal Change, and Ambiguity, Philadelphia 1998
- Weick, Günter (Hrsg): Competition or Convergence. The Future of European Legal Culture, Frankfurt 1999
- Wenzel, Angelika: Verstehen und Verständigung in Gesprächen am Sozialamt. Eine empirische Untersuchung, Tübingen 1984
- Wesel, Uwe: Frühformen des Rechts in vorstaatlichen Gesellschaften, Frankfurt 1985
- Wesel, Uwe: Geschichte des Rechts, München 1997
- Wetzl, Gerda: Entstehungs- und Weiterbestandsbedingungen für ambulante Behinderten-Betreuungsvereine am Beispiel des mobilen Hilfsdienstes Salzburg; in: Anneliese Mayer / Jutta Rütter (Hg): Abschied vom Heim. Erfahrungsberichte aus ambulanten Diensten und Zentren für selbstbestimmtes Leben, München 1988, S. 137 - 149.
- Willke, Helmut: Kontextsteuerung durch Recht ? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft; in: Manfred Glagow / Helmut Willke (Hrsg): Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft, Pfaffenweiler 1987, S. 3 - 26.
- Willke, Helmut: Gesellschaftssteuerung oder partikulare Handlungsstrategien ? Der Staat als korporativer Akteur; in: Manfred Glagow / Helmut Willke / Helmut Wiesenthal (Hg): Gesellschaftliche Steuerungsrationality und partikulare Handlungsstrategien, Pfaffenweiler 1989, S. 9 - 30.
- Willke, Helmut: Supervision des Staates, Frankfurt 1997
- Windhoff-Heritier, Adrienne: Responsive Sozialpolitik. Aspekte eines politischen Prozesses; in: Thomas Olk / Hans-Uwe Otto (Hg): Soziale Dienste im Wandel Bd.1. Helfen im Sozialstaat, Neuwied 1987, S. 231 - 250.
- Winter, Christian: Das Kontraktmanagement. Synthese eines neuen Haushaltssystems für Bund und Länder auf Grundlage einer Analyse des bestehenden Haushaltssystems und den Ansätzen zur Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene, Baden-Baden 1998
- Zaschke, Wolfgang / Kurt Tudyka: Internationale Verrechtlichung der Sozialpolitik; in: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg): Internationale Verrechtlichung, Pfaffenweiler 1993, S. 169 - 206.
- Zweigert, Konrad/Hein Kötz: Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, Tübingen 1996

Autor:

A.Univ.Prof. DDr.Nikolaus Dimmel, diplomierter Sozialmanager, lehrt Rechtssoziologie und Politikwissenschaft an der Universität Salzburg, 1991-1995 Leiter des Sozialamtes der Stadt Salzburg, 1995/96 APART-Stipendiat der österreichischen Akademie der Wissenschaften, seit 1998 Leiter des Lehrgangs für Sozialmanagement der Juridischen Fakultät Salzburg, dzt. Geschäftsführer der Behinderteneinrichtung AZ Schloss Oberrain GmbH