

Der diskrete Charme verbandlicher Autonomie

Die Freie Wohlfahrtspflege als Treuhänder öffentlicher Zuwendungen

■ Holger Backhaus-Maul und Thomas Groß

In Berlin schließt seit zehn Jahren das Land mit den dortigen Wohlfahrtsverbänden sogenannte »Treuhandverträge« ab: Die Wohlfahrtsverbände bekommen für eine definierte Aufgabe eine bestimmte Summe Geld, die sie nach festgelegten Kriterien frei an ihre Mitgliedsorganisationen vergeben können. Eine soeben vorgelegte Studie hat diese Praxis untersucht und kommt zu dem Ergebnis, dieses Verfahren sei »grundsätzlich sinnvoll und zweckmäßig«.

Neue Steuerungsmodelle sind in Deutschland trotz ihrer Vielfalt zumeist einseitig und verkürzt als rein betriebswirtschaftliche Instrumente gedeutet worden. Demgegenüber ist das gesellschaftspolitische Potenzial neuer Steuerungsmodelle, insbesondere von Kontrakten zwischen Staat und Verbänden, weitgehend ausgeblendet worden. Und das obwohl gerade Kontrakte Wohlfahrtsverbänden weit reichende gesellschafts- und fachpolitische Gestaltungsspielräume eröffnen können, so die im Folgenden skizzierten ausgewählten Befunde einer aktuellen empirischen Untersuchung (vgl. Backhaus-Maul/Groß 2008). Dabei ist aber in Rechnung zu stellen, dass der Staat aufgrund seines machtpolitischen Eigeninteresses immer wieder versucht ist, verbandliche Autonomiebestrebungen zurückzudrängen.

In der Studie werden die Neukonzentrierungen im Verhältnis von Staat und Verbänden am Beispiel des öffentlichen Gesundheits- und Sozialbereichs in Berlin untersucht. Das Bundesland Berlin schließt – vor dem Hintergrund einer prekären Haushaltslage – seit Mitte der 1990er Jahre bei den zuwendungsfinanzierten gesundheitlichen und sozialen Leistungen sogenannte »Treuhandverträge« mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege ab (vgl. Tabelle Seite 98).

Die Haushaltsordnung des Landes Berlin ermöglicht eine Beleihung von Verbänden, die wiederum als Treuhänder in

den Handlungsformen des öffentlichen Rechts Zuwendungen an nicht-öffentliche Leistungsanbieter ausreichen dürfen. Als Beliehene machen Wohlfahrtsverbände in den zugewiesenen Aufgabengebieten von den ihnen verliehenen Hoheitsbefugnissen gegenüber Privaten Gebrauch und sind insofern in die mittelbare Staatsverwaltung inkorporiert (grundlegend Neumann 1992). Freigemeinnützige Verbände werden somit zu intermediären Beliehenen zwischen Verwaltung und Zuwendungsempfängern. Als solche gehen sie einerseits ein vertragliches Treuhandverhältnis mit der zuwendungsgebenden Verwaltung und andererseits ein Förderverhältnis mit ihren leistungs anbietenden Mitgliedsorganisationen ein (vgl. Menninger 2005).

Dass »private« und freigemeinnützige Verbände selbstständig und mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet staatliche Aufgaben wahrnehmen, stellt eine Ausnahme vom Grundsatz dar, dass nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung befugt sind, hoheitlich zu handeln. Es bedarf daher einer besonderen rechtlichen Legitimation, die durch die Regelungen in § 44 Abs. 2 und 3 der Haushaltsordnung des Landes Berlin geschaffen wurden. An eine Beleihung werden strenge Voraussetzungen geknüpft, insbesondere wird vom beleihenden Hoheitsträger erwartet, dass diesem eine ständige Kontrolle des Beliehenen möglich ist. Die Beleihung selbst bedarf einer öffentlich-rechtlichen Vertragsgrundlage, dem sogenannten »Treuhandvertrag«.

Für die Wohlfahrtsverbände eröffnen derartige Verträge weitreichende Möglichkeiten, um in Förderangelegenheiten fach- und gesellschaftspolitisch mit zu entscheiden. Besondere Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume ergeben sich daraus insbesondere für den Landesverband des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, dem – gemessen an der Zahl der Einrichtungen und Dienste seiner Mit-

Holger Backhaus-Maul leitet das Fachgebiet »Recht, Verwaltung und Organisation« der Philosophischen Fakultät III an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. E-Mail holger.backhaus-maul@paedagogik.uni-halle.de

Thomas Groß ist Mitarbeiter in der Forschungsstelle zur Rehabilitation von Menschen mit kommunikativer Behinderung und im Fachgebiet »Recht, Verwaltung und Organisation« an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. E-Mail gross-thomas@gmx.de

gliedsorganisationen – größten Wohlfahrtsverband in Berlin, der aufseiten der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege bei den Verhandlungen über die Treuhandverträge federführend war.

Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement

Die Treuhandverträge als spezielle Form wohlfahrtsstaatlichen Kontraktmanagements sind zugleich Ergebnis finanzieller Konsolidierungsbemühungen wie auch staatlicher Aufgabenkritik. Der Staat – in diesem Fall das Land Berlin – entscheidet über spezifische öffentliche Aufgaben, erstellt diese jedoch nicht selbst, sondern bestellt stattdessen die entsprechenden Leistungen bei Privaten, die als Dienstleister diese Aufgaben erbringen.

Die Grundzüge und Details dieser Austauschbeziehung zwischen Staat und pri-

vaten Leistungserbringern werden in Kontrakten – hier den Treuhandverträgen – geregelt. Sie sollen sicherstellen, dass die Aufgaben in der staatlicherseits gewünschten Menge, Kostenhöhe und Qualität erbracht werden. Kontrakte basieren auf Zielen, die von den Beteiligten für einen bestimmten Zeitraum vereinbart werden. Das Kontraktmanagement richtet folglich die Aufmerksamkeit auf das Leistungsergebnis. Insofern handelt es sich hier um einen paradigmatischen Wechsel von der klassisch administrativen Input-Steuerung zur neuen wirtschaftlichen Output-Steuerung.

Ausgewählte Ergebnisse der Untersuchung 2006–2007

Nach nunmehr über zehnjähriger Erfahrung mit den Treuhandverträgen bestand aufseiten des Paritätischen Wohl-

fahrtsverbandes Berlin das Interesse und der erklärte Wille, eine Zwischenbilanz erstellen zu lassen, und festzustellen welche Erfahrungen und Einschätzungen die an den Treuhandverträgen beteiligten Akteure haben. Auf der Grundlage von leitfadenbasierten Experteninterviews wurden Interviewpartnerinnen und Interviewpartner ausgewählt, die auf unterschiedlichen Hierarchieebenen in Politik, Verwaltung und Verbänden in den Entscheidungsprozess über die Ein- und Fortführung von Treuhandverträgen involviert waren und sind. Mit der Konzeption und Durchführung dieser Untersuchung wurde das Fachgebiet »Recht, Verwaltung und Organisation« der Philosophischen Fakultät III der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Anfang des Jahres 2006 beauftragt. Die Ende 2007 vorgelegten Befunde machen deutlich, dass die Treuhandverträge von den interviewten Expertinnen und Experten

| Treuhandvertrag | Vertragspartner | Laufzeit | Budget | Projekte |
|--|--|---|---------------------|---|
| LIGA-Vertrag »Soziales« | LIGA; Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (SenGSV) | 5 Jahre 2006–2010 Vorläufer: seit 1994 | 2006: 14,9 Mio. | 142 Projekte der überbezirklichen Sozialversorgung |
| Integrierter Gesundheitsvertrag | DPWV; SenGSV | 5 Jahre 2006–2010 Vorläufer: seit 1994 | 2006: 11,15 Mio. | 114 Projekte der überbezirklichen Gesundheitsversorgung |
| Vertrag »Ambulante Drogenhilfe« (seit 2006: Integrierter Gesundheitsvertrag) | DPWV; AWO; Caritas; SenGSV | 5 Jahre 2001–2005 | 2005: 3,91 Mio. | 19 Projekte von 9 Trägern |
| Vertrag »Stadtteilzentren« | DPWV; SenGSV und Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport | 3 Jahre 2005–2007 Vorläufer: seit 2001 | 2006: 3,44 Mio. | 37 Projekte von 33 Trägern |
| Vertrag »Stadtteilzentren Hellersdorf-Marzahn« | DPWV; AWO Kreisverband; Bezirk Marzahn-Hellersdorf | 1,5 Jahre Mitte 2004–2005 Vorläufer: seit 2002 | 2005: 0,435 Mio. | 8 Stadtteilzentren, 11 Standorte von 10 Trägern |
| Vertrag »Straffälligen- und Opferhilfe« | DPWV; Senatsverwaltung für Justiz | 3 Jahre 2004–2006 Vorläufer: seit 1998 | 2006: 0,5 Mio. | 7 Projekte von 5 Trägern |
| Vertrag »AIDS-Hilfeprojekte« (seit 2006: Integrierter Gesundheitsvertrag) | LaBAS-LV AIDS-Selbsthilfe-Projekte; SenGSV | 5 Jahre 2001–2005 Vorläufer: seit 1994 | 2005: 2,3 Mio. | 13 Projekte von 13 Trägern |

Übersicht der treuhänderischen Finanzierungsverträge im Land Berlin
Quelle: Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin (2006), Seite 18 f.

grundsätzlich positiv und zugleich differenziert bewertet werden.

Eindeutig positiv wird von den Interviewten die Stabilisierung der Zuwendungen durch langjährige Verträge bewertet, da Projekten hierdurch Planungssicherheit und Verbänden Gestaltungsspielräume eröffnet würden. Zudem hätten die Treuhandverträge durch die Entscheidungsdelegation von »der Politik« auf die Freie Wohlfahrtspflege dem klassischen politischen Lobbyismus von Verbänden, Einrichtungen, Diensten und Projekten gegenüber Parlamenten und Verwaltungen die Grundlage entzogen.

Die Leistungserbringer können – angesichts der schwindenden Bedeutung des klassischen Lobbyismus – ihre in diesem Bereich freiwerdenden Ressourcen für originäre Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege einsetzen. Die Schaffung neuer Leistungsstrukturen und Leistungsangebote und damit einhergehende Rationalisierungsmaßnahmen haben fachliche und finanzielle Synergieeffekte induziert. Trotz der im Zuge der Einführung von Kontrakten nicht unerheblichen Mittelkürzungen konnte nach Einschätzung von Experten das Leistungsspektrum im Untersuchungszeitraum aufrecht erhalten und die Qualität der erbrachten Leistungen teilweise verbessert werden.

Diese Entwicklung wurde insbesondere durch die Einführung von Zielvereinbarungen, die Entwicklung von Kriterien

und Verfahren der Erfolgskontrolle sowie eine »kontinuierliche Evaluierung« der erbrachten Leistungen ermöglicht, wobei in einigen Experteninterviews die Güte der Verfahren und die Validität der Ergebnisse in Frage gestellt werden.

Als besonders problematisch wird von der Freien Wohlfahrtspflege der staatliche Kompetenzverlust eingeschätzt. Im Zuge der Aufgabenübertragung auf Wohlfahrtsverbände sei es zum Stellenabbau in

scheidungen von Politik und Verwaltung ausgesetzt zu sein.

Gleichwohl – so Interviewpartnerinnen und Interviewpartner – sei nur der Staat legitimiert, die den Kontrakten zugrunde liegenden gesellschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen zu treffen. Insofern sei er auch dazu verpflichtet, Verbänden und Leistungsträgern grundlegende politische Zielvorgaben zu machen, die für beide Seiten – in Anerkennung der fachlichen

»Kontraktmanagement lenkt die Aufmerksamkeit auf die Leistungsergebnisse«

den betroffenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung gekommen, wodurch es dort mittlerweile an fachkundigem Personal fehlen würde, das in der Lage sei, die Förderentscheidungen und Projekte zu überschauen und fachpolitisch einzuschätzen.

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wiederum haben im Rahmen der Treuhandverträge einen erhöhten Einfluss auf die Sozial- und Gesundheitspolitik des Landes erhalten. Sie sind in die Lage versetzt worden, im Rahmen der politischen Steuerung fach- und ansatzweise auch gesellschaftspolitische Prioritäten zu setzen, anstatt passiv den Ent-

und verbandlichen Gestaltungsspielräume der Freien Wohlfahrtspflege – verpflichtend seien. Das aber sei in den Zeiten der Treuhandverträge nicht geleistet worden. Insofern fordern die interviewten Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertreter einen »gewährleistenden Staat«, der mittels politischer Zielvorgaben und entsprechender Budgets gesellschaftspolitisch steuert und ordnungspolitische Rahmenbedingungen setzt. Stattdessen hätte sich die Berliner Senatsverwaltung in der Einführungsphase der Kontrakte aber auf immer kleinteiligere Festlegungen und intensivere Kontrollen im Bereich der zuwendungsgeforderten Aufgaben versteift. Die Senatsverwaltung hätte dabei – so Interviewpartnerinnen und Interviewpartner – ihre eigentlichen gesellschafts- und sozialpolitischen Ziele und deren Steuerung aus dem Blick verloren.

Diese politische Enthaltensamkeit des Staates eröffnet zugleich aber neue Handlungsspielräume für gesellschaftspolitisch ambitionierte Verbände – unter der Voraussetzung, dass eine staatliche Feinregulierung und Kontrolle derartige Bestrebungen nicht im Keim erstickt. In diesem Zusammenhang berichten interviewte Experten und Expertinnen von einer im Laufe der Jahre zunehmenden Verknappung von Ermessensspielräumen, weitreichenden regressiven Eingriffen und Regulierungen sowie unsachgemäßen Verknappungen finanzieller Zuwendungen aufseiten des Staates.

Mit der Einführung von Kontrakten wurden aber nicht nur ausgewählte öffentliche Aufgaben, sondern gerade auch hoheitliche Entscheidungs- und Macht-

In Stichworten: Vor- und Nachteile der Berliner Treuhandverträge aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege

- | | |
|-------------------|---|
| Vorteile: | <ul style="list-style-type: none"> • Höherer Einfluss auf die Sozial- und Gesundheitspolitik • Stabilisierung der Zuwendungen • Einschränkung des Lobbyismus und Freisetzung der dafür bislang erforderlichen Ressourcen • Schaffung neuer Leistungsstrukturen und Leistungsangebote • Fachliche und finanzielle Synergieeffekte • Teilweise bessere Leistungen trotz Mittelkürzungen |
| Nachteile: | <ul style="list-style-type: none"> • Staatlicher Kompetenzverlust durch fehlende qualifizierte Ansprechpartner in Verwaltung und Politik • Rollenkonflikte für Wohlfahrtsverbände als Hoheitsträger des Staates und Interessenvertreter ihrer Mitgliedsorganisationen • Unsachgemäße Verknappungen finanzieller Zuwendungen durch den Staat • Kleinteilige und intensive Kontrollen als Kompensationshandlung auf Seiten der Verwaltung • Unzureichende Evaluierung der Treuhandverträge, insbesondere aus Nutzerperspektive |

befugnisse auf die Freie Wohlfahrtspflege übertragen. Diese Beleihung kann für Verbände zu Rollenkonflikten führen, da sie auf der einen Seite Interessenvertreter ihrer Mitgliedsorganisationen sind und auf der anderen Seite – unter Maßgabe staatlicher Vorgaben – Zuwendungen an ihre Einrichtungen und Dienste verteilen. Für Dachverbände wie den Paritätischen Wohlfahrtsverband Berlin eröffnen Treuhandverträge in ihrer neuen Funktion als Fördermittelgeber konstruktive Möglichkeiten der »Einwirkung« auf Mitgliedsorganisationen, die über das klassische Repertoire von Lobbying, Beratungsarbeit und Dienstleistungsangeboten hinausgehen. Gleichwohl sind die verbandlichen Einflussmöglichkeiten begrenzt, da selbstverständlich auch Organisationen Zuwendungen im Rahmen der Treuhandverträge erhalten, die kein Mitglied der Freien Wohlfahrtspflege sind.

Als zunehmend schwierig im Rahmen von Treuhandverträgen werden die fortwährenden Mittelkürzungen eingestuft, die mittlerweile dazu führen würden, so Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, dass man sich angesichts ausgeschöpfter Rationalisierungsreserven von Aufgabenbereichen trennen müsse. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die interviewten Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertreter im Kontext der Treuhandverträge zukünftig keine weiteren Mittelkürzungen wie im bisherigen Umfang unterstützen wollen. Eine positive Antwort auf die Frage, ob die bestehenden Treuhandverträge fortgeführt werden und neue hinzukommen, wird folglich maßgeblich davon abhängen, ob die erforderlichen Mittel in ausreichendem Maße bereitgestellt werden und ob der Staat seiner politischen Gewährleistungspflicht im Sozial- und Gesundheitsbereich nachkommt wird.

»Experiment Treuhandverträge«

Die Untersuchung zu den Berliner Treuhandverträgen hat gezeigt, dass mit ihrer Hilfe positive Entwicklungen eingeleitet wurden, die aber auch – nicht intendierte – negative Effekte haben können. Das »Experiment Treuhandverträge« im Land Berlin wird von den beteiligten Akteuren in Abwägung der Vor- und Nach-

teile als grundsätzlich sinnvoll und zweckmäßig eingestuft.

Anfängliche Befürchtungen der Verbände und ihrer Mitgliedsorganisationen, die Verbändeautonomie zugunsten einer stärkeren Einbindung und Unterordnung in sozialstaatlichen Entscheidungsprozessen zu gefährden, haben sich nach bisherigen Erkenntnissen nicht bewahrheitet. Stattdessen ist es den Wohlfahrtsverbänden gelungen, ihren Einfluss in der Sozial- und Gesundheitspolitik des Landes Berlin auszuweiten, während staatliche Entscheider politische Steuerungs- und administrative Vollzugskompetenzen zunehmend an die Verbände verlieren und ihre Rolle als Gewährleistungsträger »aufs Spiel setzen«.

Für die Freie Wohlfahrtspflege stellt sich angesichts der im Rahmen der Untersuchung festgestellten Befunde die Grundsatzfrage, wie sich das verbandliche Selbstverständnis im Spannungsfeld

zwischen Beauftragung und Beleihung mittelfristig entwickeln wird, beziehungsweise welchen Sinn und Zweck die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege mit der neu gewonnenen Autonomie und ihrer wachsenden Bedeutung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis verbinden. In diesem Zusammenhang wäre zu untersuchen, zu welchen Verbesserungen und möglichen Verschlechterungen die Einführung von Treuhandverträgen aufseiten der Klienten – um die es ja eigentlich geht – geführt hat. ♦

Literatur

Arnold, Ulli/Maelicke, Bernd (2008): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos.

Backhaus-Maul, Holger/Groß, Thomas (2008): Treuhandverträge in der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Berlin. Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband/Landesverband Berlin.

Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik (Hg.) (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Dahme, Heinz-Jürgen/Kühnlein, Gertrud/Wohlfahrt, Norbert/Burmester, Monika (2005): Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft. Berlin: edition sigma.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband/Landesverband Berlin (2006): Geschäftsbericht 2005/2006. Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband/Landesverband Berlin.

Menninger, Oswald (2005): Über Treuhandverträge zu mehr Leistungsorientierung. In: Maelicke, Bernd (Hg.) (2006): Finanzierung in der Sozialwirtschaft. Chancen und Risiken des Umbruchs. Baden-Baden: Nomos. S. 162–172.

Neumann, Volker (1992): Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat. Rechtsgrundlagen und Rechtsformen der Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege. Köln: Heymann.

Olk, Thomas/Otto, Hans-Uwe (Hg.) (2003): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegungen, Entwürfe, Modelle. Neuwied: Luchterhand.

Rufin, Regula (2006): Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement. Die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen. Bern: Haupt.

Zauner, Alfred/Meyer, Michael/Praschak, Susanne/Mayrhofer, Wolfgang/Heimerl-Wagner, Peter (2003): Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen zwischen NPOs und dem öffentlichen Sektor und ihre Konsequenzen für NPOs. Wien: Wirtschaftsuniversität Wien.