

Projekt Sisyphos

Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen

■ Stefan Sell

Staat und Gesellschaft setzen die deutschen Wohlfahrtsverbände und ihre Mitgliedsorganisationen unter einen immer kurzfristigeren Leistungsdruck. Viele Dienste und Einrichtungen können immer weniger langfristig planen und müssen dafür immer kurzfristiger kalkulieren. Dazu kommen Verselbstständigungsbestrebungen großer Träger, die sich von ihrem Wohlfahrtsverband nicht mehr vertreten fühlen. Eine große Chance für die Wohlfahrtsverbände ergäbe sich jedoch aus der Übernahme der Meinungsführerschaft hinsichtlich fachlicher Standards und die Einbettung ethischer Werte in soziale Dienstleistungen.

»Der Kampf gegen Gipfel vermag ein Menschenherz auszufüllen. Wir müssen uns Sisyphos als einen glücklichen Menschen vorstellen.«

Albert Camus,
Der Mythos von Sisyphos (1942)

Das Bild aus der griechischen Mythologie ist bekannt: Sisyphos Strafe in der Unterwelt bestand darin, einen Felsblock einen steilen Hang hinaufzurollen. Immer kurz bevor er das Ende des Hangs erreichte, entglitt ihm der Stein und er musste wieder von vorne anfangen. Die durchaus provozierend gemeinte Ausgangsthese für diesen Beitrag lautet: Die Metapher des Sisyphos lässt sich gut transferieren auf das fortwährende Bemühen der Wohlfahrtsverbände um »Erfolg«. Und bei aller Varianz des Erfolgsbegriffs kann man sich nicht des Eindrucks verwehren, dass die Wohlfahrtsverbände zunehmend weniger »erfolgreich« agieren (können). Dies liegt einerseits in der Vielgestaltigkeit der relevanten Erfolgskriterien begründet, zum anderen manifestiert sich hier aber auch eine grundsätzliche Veränderung der Systemumwelt, auf die adäquate Antworten noch gefunden werden müssen.

Die Diagnose

Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland sind eigentümliche, letztendlich nur historisch zu verstehende Gebilde. Sie verkörpern eine über Jahrzehnte gewachsene und überaus komplexe korporatistische Verflechtung der Wohlfahrtsverbände und der sie tragenden Akteure mit dem System der politischen Entscheidungsträger. Diese – übrigens jahrzehntelang funktionierende und das staatliche System enorm entlastende – stabile Netzwerkbeziehung beginnt sich seit einigen Jahren zu lockern, teilweise auch aufzulösen. Parallel dazu wurde die deutsche Sozialstaatlichkeit gerade in den »neoliberalen Modernisierungsjahren« während der rot-grünen Koalition Schritt für Schritt nicht nur quantitativ ab-, sondern auch qualitativ umgebaut.

Entkopplungsprozesse: Im politisch-administrativen System regiert eine neue Management-Orientierung, die die Träger unter einen immer kurzfristigeren Leistungsdruck setzt. Die staatliche Alimentierung erfolgt zunehmend unter Vorbehalt und immer weniger über den Mechanismus der gegenseitigen Abstimmung, die Vergütung wird quasi »verpreislicht« und die Auftragsvergabe erfolgt zumindest in gewichtigen Teilbereichen der freien Wohlfahrtspflege über immer formalisiertere Vergabeverfahren, die zu einer (gewollten) Entkopplung von gewachsenen Verbindungen und erfahrungsgesättigter Vorteilsgewährung seitens der – im Regelfall monopolistischen – Auftraggeber führen.

Vermarktlichungsprozesse: Es wird mittlerweile kurzfristiger kalkuliert und weniger langfristig geplant. Verstärkt werden kurzfristige Outputs und selten oder gar nicht ein langfristiger Outcome zur Grundlage von Mittelzuteilungen oder Mittelverweigerungen. Die Träger arbeiten zunehmend mit individuellem Risiko und in deutlich geringerem Maße auf der Grundlage pauschaler öffentlicher

Prof. Dr. Stefan Sell lehrt Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften an der Fachhochschule Koblenz, Campus Remagen.
Internet <http://www.stefan-sell.de>

Beauftragungen. Eine zunehmende Bedeutung in diesem Kontext bekommen dann Public Relations und Marketingaktivitäten der einzelnen Träger. Der enorme Schub der Vermarktlichungsprozesse – mit all ihren Besonderheiten – wird mittlerweile mit dem Begriff der »Wohlfahrtsmärkte« zu fassen versucht.

Neuer Zuschnitt des Bewegungsspielraums nicht-staatlicher Träger: Die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege sind nicht nur operativ, sondern auch zunehmend existenziell auf sich selbst verwiesen. Externe Unterstützung von politischen und anderen relevanten Akteuren muss immer wieder und in jedem Einzelfall aufs Neue erarbeitet werden – sie kann nicht mehr wie früher aufgrund der Zugehörigkeit zu einer weltanschaulichen Gemeinschaft vorausgesetzt oder mit Bezug auf vorhandene Bindungen eingefordert werden.

Hinzu kommt, dass viele Träger Projekte betreiben, deren Risiken von gesellschaftlichen Konjunkturen abhängen, die zudem eine immer kürzere Halbwertszeit und damit auch ein schnelleres Verfallsdatum aufweisen. Die Träger selbst reagieren vorhersehbar und fokussieren auf umfangreiche organisatorische Umbaumaßnahmen wie der Ausgliederung von Gesellschaften und weiteren betriebswirtschaftlichen Modernisierungsanstrengungen, um die eigenen Handlungsspielräume auszuweiten. Gerade die großen Träger durchbrechen in zweifacher Hinsicht die Beschränkung auf das betriebliche Selbst: Zum einen verselbstständigen sie sich innerhalb der jeweiligen wohlfahrtsverbandlichen Einbettung im Sinne einer zunehmend kritischen bis aktiv abwendenden Haltung gegenüber den (Dach-) Verbänden, zum anderen gibt es eine konkrete Verselbstständigung dergestalt, dass sie neue Programme kreieren, selber sozialpolitische Initiativen ergreifen und versuchen, Einfluss zu gewinnen auf die Definition von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitszielen auf der konkreten Seite des sozialmarktlichen Gegenübers. Zugleich ist es nicht wirklich überraschend, dass ihnen das als singuläre Player, auch wenn es sich um große Wohlfahrtskonzerne handelt, immer weniger oder zunehmend nur in begrenztem Umfang gelingen kann.

Das lässt sich einerseits einordnen in die alte Debatte über Strukturprobleme der Wohlfahrtsverbände, die sich schon

an der Grundproblematik ihrer Multifunktionalität abgearbeitet hat. Da war mit Blick auf die Produkt- bzw. Dienstleistungspalette von problematischen »Gemischtwarenläden« die Rede und das Spannungsfeld zwischen der anwaltschaftlichen, advokatorischen Funktion und der Unternehmens(verbands)funktion wurde thematisiert und reflektiert (vgl. z. B. Pabst 1996 und Schneider in diesem Heft).

Letztendlich bestand das bislang sichtbare Ergebnis dieser älteren Diskussionslinien im Wesentlichen aus einer Expansion moderner Ansätze des Sozialmanagements im Sinne einer sozialbetriebswirtschaftlichen Professionalisierung auf der Trägerebene (und in sehr begrenztem

»Die Bildung strategischer Allianzen mit befreundeten Organisationen scheint sinnvoller als Fusionsbestrebungen«

Maße auf der verbandlichen Ebene, vgl. hierzu Dahme/Kühnlein/Wohlfahrt 2005), ansonsten wurde überwiegend nach dem Prinzip des »muddling through« versucht, das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen Funktionen in einem beständigen Ausbalancierungsprozess in der täglichen Praxis zu glätten, wobei seitens der Spitzenvertreter der Verbände immer wieder eine »selbstverständliche Priorisierung ihres fachlichen Anspruchs gegenüber der Wahrnehmung ihrer unternehmenspolitischen Belange« behauptet wird (Cremer 2007: 5).

Die 3-M-Problematik der Wohlfahrtsverbände

Aktuell gibt es eine durchaus bedenkliche Zuspitzung struktureller Problemlagen der Wohlfahrtsverbände auf mehreren Ebenen, die einen entsprechenden Handlungsbedarf generieren, der weit über partielle Anpassungsreformen hinausgeht.

Probleme auf der Mikroebene: Hier stehen derzeit die Transformationsprozesse der Träger, insbesondere der großen sozialwirtschaftlichen Träger im Mittelpunkt. Beobachtbar ist ein betriebswirt-

schaftlicher »Professionalisierungsprozess« auf der Unternehmensebene, der zu einer nicht selten unbewussten, ungeplanten Ablösung von der bisherigen wohlfahrtsverbandlichen (aber auch fachverbandlichen) Einbettung führt. Es kommt zu einer nachvollziehbaren Fokussierung auf betriebliche Zielgrößen, die sich im Verhältnis zu den übergeordneten verbandlichen Zielen zu verselbstständigen beginnen – das ist kein neuartiges Phänomen, sondern bereits Anfang der 1970er Jahre als Entwicklungsgesetz von Theo Thiemeyer in seiner Theorie gemeinnütziger Unternehmen beschrieben und auch für den Bereich der Genossenschaften von ihm nachgewiesen (Thiemeyer 1970). So ist es nicht überraschend, dass es den Ver-

bänden immer schwerer fällt, die großen Träger in ihren Reihen zu halten, die ihrerseits versuchen, sich eigenständig mit Parallelstrukturen zu formieren. Als Beispiel sei an dieser Stelle der »Brüsseler Kreis« genannt, ein Zusammenschluss großer evangelischer und katholischer Sozialunternehmen in Deutschland (www.bruesseler-kreis.de). Ebenfalls auf der Mikroebene angesiedelt ist eine zunehmende Spannung zwischen den Polen Kooperation und Konkurrenz zwischen den Trägern des gleichen Verbands auf der lokalen und regionalen Ebene. Immer öfter entstehen ausgeprägte Konkurrenzbeziehungen zwischen Trägern des gleichen Verbandes, die sich zu innerverbandlichen Konflikten auswachsen, da seitens der großen Träger dann Marktaufteilungsforderungen an die Verbände herangetragen werden, die aber dafür gar nicht das Instrumentarium haben.

Probleme auf der Mesoebene: Hier geht es um das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen dem sozialanwaltschaftlichen Anspruch und der Unternehmensvertretungsfunktion der Verbände. Dabei ist gerade im internationalen Vergleich auf die Besonderheit der deutschen Wohlfahrtsverbände hinzuweisen, dass beide Funktionen innerhalb der

Verbände inkorporiert werden sollen, während in anderen Ländern eine deutlichere organisatorische Unterscheidung zwischen Wirtschaftsverbands- und Sozialverbandsfunktionen gegeben ist, beispielsweise in Frankreich oder Großbritannien. Die deutschen Wohlfahrtsverbände oszillieren zunehmend hektischer zwischen den beiden Polen und liefern nicht selten Material für die Kritiker der anwaltschaftlichen Forderungen (vgl. z. B. Enste 2004), da den Verbänden generell ein primär wirtschaftliches Eigeninteresse im Sinne der Auslastung der eigenen Angebote unterstellt wird – man denke nur aktuell an die Diskussion über die Qualität der Pflegeheime. Das schmälert natürlich die Schlagkraft der politischen Interventionsversuche. Eine zweite Grundproblematik auf dieser Ebene bezieht sich auf das immer manifest werdende Spannungsverhältnis zwischen den Fachverbänden und den Dachverbandsinteressen. Die Verbände reagieren darauf mit strukturellen Modernisierungsversuchen, wie mit dem Zentrenkonzept bei der Neuorganisation des Diakonischen Werkes, während auf der fachverbandlichen Ebene ein Prozess des Zusammenschlusses der vielen »versäulten« kleinteiligen Fachverbänden zu beobachten ist (vgl. als ein Beispiel aus dem Bereich der Behindertenhilfe der Caritas den Zusammenschluss von drei kleinen Verbänden – BAGSB, VKEDKM und VKELG – zu einem gemeinsamen Verband CBP – Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie). Hinzu kommt als eine weitere Konfliktdimension für einen Teil der Wohlfahrtsverbände – gemeint sind hier die konfessionellen Verbände Diakonie und Caritas – das Spannungsverhältnis zur Evangelischen Kirche in Deutschland und zur Katholischen Kirche mit deren jeweiligen (amts-) kirchlichen Strukturen.

Probleme auf der Makroebene: Hier geht es um fundamentale strategische Dilemmata der Wohlfahrtsverbände. Diese manifestieren sich beispielsweise in einem erkennbaren (macht-) politischen Bedeutungsverlust der Verbände, nicht zuletzt ausgelöst durch personelle Verschiebungen dergestalt, dass viele sozialpolitische Entscheidungsträger nicht mehr wie früher eben auch emotional gebunden sind an das deutsche Konzept der besonderen Rolle der freien Wohlfahrtspflege, da sie nicht mehr in einem der konfessionellen oder weltanschaulichen Verbandsumwel-

ten sozialisiert worden sind, sondern ein primär und nicht selten ausschließlich technokratisches Verhältnis zu den Trägern haben. Für sie geht es dann – korrespondierend mit den faktischen Entwicklungen auf den Sozialmärkten – um Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse. Verstärkt wird das dann durch eine offensichtliche mediale Unterbelichtung der Wohlfahrtsverbände in einer polarisierenden und zugleich extrem personalisierenden Mediengesellschaft mit dem Leitmedium Fernsehen. Hier erweist es sich gerade derzeit angesichts der vielen sozialpolitischen Baustellen als fundamentale Schwäche, dass die Wohlfahrtsverbände zugleich untereinander erheblich fragmentiert sind und es nicht geschafft haben, eine echte spitzenverbandliche Struktur mit einer medienwirksamen personellen Besetzung zu schaffen, die dann die gemeinsamen Grundinteressen der freien Wohlfahrtspflege in unserer Mediengesellschaft vertreten kann. Die verbandsinternen Egoisten haben diesen notwendigen Professionalisierungsschub blockiert, was sich dann bis auf die Ebene vor Ort herunterbricht, wenn man beispielsweise die Arbeit der meisten Ligen der freien Wohlfahrtspflege untersucht. Immer noch gibt es den ausgeprägten Irrglauben, man könne in einer personalisierenden Mediengesellschaft alleine als Verband eine signifikante Einflussstärke erreichen.

Von erfolgreichen Verbänden lernen?

In dieser Situation bietet sich ein Blick auf die neueren Befunde aus der Verbändeforschung über »erfolgreich« positionierte Verbände an. Kann man daraus lernen? Die Deutsche Gesellschaft für Qualität hat 2004 gemeinsam mit der Zeitschrift »Capital« ein umfassendes Verbände-Ranking vorgelegt, nach dem der Allgemeine Deutsche Automobilclub (ADAC) als erfolgreichste Interessen-Organisation bewertet wurde. Die Organisation ist grundsätzlich ein interessanter Referenzpunkt für die Wohlfahrtsverbände, vereinigt er doch ebenfalls »ideelle« und handfeste materielle Interessen:

Der ADAC mit seinen mehr als 15 Millionen Mitgliedern setzt sich zusammen aus einem tragenden Verein (mit Sitz in München) und 18 selbstständigen Re-

gionalclubs. Während das Präsidium wie ein Konzern fachbezogen nach Sparten (Verkehr, Technik, Tourismus, Sport) organisiert ist, können im Verwaltungsrat die Vertreter der Regionalclubs Einfluss nehmen. Die wirtschaftliche Seite wird abgebildet durch die ADAC Beteiligungs- und Wirtschaftsdienst GmbH sowie die ADAC Luftrettung gGmbH. Die wirtschaftliche Betätigungsfelder des ADAC beziehen sich auf ein immer größer werdendes Portfolio rund um das Kernthema Auto: Versicherungen und Rechtsschutz, Autovermietung, Verlagsgeschäft, Autofinanzierung bis hin zu Bankprodukten (als Kreditvermittler mit Provisionsanspruch). Der ADAC vereinigt fast schon lehrbuchhaft die meisten relevanten Erfolgsfaktoren aus der modernen Verbändeforschung: Die Mitgliedschaftslogik beeinflusst zum einen die Organisationsfähigkeit des Verbandes, zum anderen aber auch die Einflusslogik gegenüber dem politischen System. Die hohe Zahl an Mitgliedern des ADAC ist hierfür die Basis, zugleich erreicht der Verband diese Ausprägung nur deshalb, weil die (tatsächlichen oder »gefühlten«) Serviceleistungen des Verbandes für die Mitglieder mit der Möglichkeit des Ausschlusses von »Trittbrettfahrern« (was beispielsweise für Gewerkschaften ein großes Problem ist) eine starke Organisationsfähigkeit herstellen. Darum herum hat der ADAC konsequent sein wirtschaftliches Portfolio gruppiert – mit in der Vergangenheit wachsendem Erfolg, gemessen an Umsatz und Überschuss.

Zugleich zeigt das Beispiel ADAC aber auch die Grenzen des Lernens von »erfolgreichen« Verbänden: Diese zeichnen sich mehrheitlich aus durch eine monothematische Ausrichtung. Der ADAC gruppiert sowohl seine Mitgliedschaftslogik wie auch seine profitablen wirtschaftlichen Betätigungen um das Thema Auto herum und kann sich dadurch weitaus besser profilieren und konturieren als ein multithematischer Verband wie der Paritätische Wohlfahrtsverband oder die Diakonie.

Auch andere neuere Entwicklungen in der Verbandslandschaft verdeutlichen die Differenz zwischen erfolgreichen monothematischen und mit erheblichen Schwierigkeiten kämpfenden multithematischen Verbänden – man denke hier nur an den Erfolg des Marburger Bundes für die Krankenhausärzte und auf der an-

deren Seite die Schwierigkeiten der Mega-Gewerkschaft Ver.di, der es immer weniger gelingt, die sich ausdifferenzierenden Interessen der vielen Berufsgruppen und Branchen unter einen Hut zu bringen.

Was tun?

Die wahrhaft sisyphoshaften Aufgaben für die Wohlfahrtsverbände stimmen vor dem Hintergrund der meisten verbandlichen Strukturen wie auch angesichts der systemischen Begrenzungen aufgrund der vielgestaltigen Interessens- und Funktionswidersprüche mehr als skeptisch. Die Perspektive eines »Leerlaufens« wohlfahrtsverbandlicher Arbeit ist nicht unrealistisch. Die große Aufgabe der Positionierung eines echten Spitzenverbandes der freien Wohlfahrtspflege mit einer entsprechenden personellen Besetzung

und notwendigen Freiheitsgraden der Äußerung in den Medien bleibt weiterhin ganz oben auf der Agenda, scheint aber nicht den Hauch einer echten Chance zu haben aufgrund der – nicht selten personenbezogenen – Widerstände in einzelnen Verbänden.

So bleibt derzeit nur das »Tal der Tränen« innerverbandlicher Profilierung als mühsamer strategischer Entwicklungsprozess. Als ein Beispiel dafür kann man das neue Projekt »Föderalismus und Kommunalisierung: Konsequenzen für die verbandliche Caritas« nennen. Hierbei geht es um eine Neujustierung der Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen verbandlichen Ebenen und Akteuren (vgl. Neher 2007). Im Kontext der – auch noch komplexitätssteigernden – Effekte der Föderalisierung und Kommunalisierung in der Sozialpolitik entsteht vor Ort ein vertikaler Bedarf an wechselseitiger Unterstützung der jeweiligen Funktionen und Aufgaben (vor allem die Bündelung und schnelle Weitergabe von Fachwissen und Information) und zusätzlich ein Bedarf an horizontaler Vernetzung – in einem »weichen« Sinne hinsichtlich Erfahrungsaustausch, Best-Practice-Modellen oder Benchmarking, in einem unausgesprochen »harten« Sinne hinsichtlich einer Marktaufteilung oder Konzentration einzelner Träger auf mit Kernkompetenzen hinterlegte Produkte und Dienstleistungen, gekoppelt mit Fusionsprozessen oder oftmals sinnvoller mit der Bildung strategischer Allianzen, die dann auch auf »befreundete« Träger aus anderen Verbänden ausgeweitet werden könnten.

Hinsichtlich der zunehmenden Bedeutung der »Wohlfahrtsmärkte« (vgl. hierzu Bode 2005) ergeben sich neben allen Problemen auch enorme Chancen für die Wohlfahrtsverbände. Denn diese »Märkte« sind immer auch sozial und normativ eingebettet – und daraus resultieren Handlungs- und Gestaltungsoptionen.

Von besonderer Relevanz auf den subventionierten Vorsorgemärkten wie auch auf den refinanzierten Nachfragermärkten sind ein Vertrauenswettbewerb zwischen den Anbietern mit der Strategie einer offensiven Reputationsführerschaft (also die Setzung und Verfestigung von Seriositätsmaßstäben) sowie ein bedarfs-ethischer Wettbewerb, der den offensichtlichen Anspruch auf oder die Erwartung von bedarfsgerechter Hilfeleistung

und korrekter Leistungserstellung adressiert. Gerade am Beispiel der Remanenz kirchlich und freigemeinnützig gebundener Anbieter im Pflegemarkt kann man die Potenziale erkennen. Dies kann durchaus komplementär gehen mit einer bewussten Politisierung der Handlungsfelder (z. B. Pflegenotstand oder Demenz).

Auf den Quasi-Märkten für soziale Dienste – besonders relevant beispielsweise in der Jugendhilfe oder der Arbeitsmarktförderung – muss es angesichts der unangenehmen Asymmetrie der Marktverhältnisse um die Installierung eines Qualitätswettbewerbs gehen, was auf das Setzen von fachlichen Standards und dem Herausstellen von erfahrungsgesättigter Leistungskompetenz verweist. Weiterhin gibt es hier trotz aller technokratischen Durchdringungsversuche immer noch zahlreiche und starke Traditionseinflüsse, an die man andocken und die man stabilisieren sollte. ♦

Literatur

Georg Cremer: Ordnung der Sozialmärkte: Wettbewerb muss das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfebedürftigen sichern, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, Nr. 3, 2007, S. 4–10.

Peter Neher: Neue Rahmenbedingungen erfordern verbandliche Kooperation, in: *Neue Caritas*, Nr. 18/2007, S. 19–21.

Ingo Bode: Einbettung und Kontingenz. Wohlfahrtsmärkte und ihre Effekte im Spiegel der neueren Wirtschaftssoziologie, in: *Zeitschrift für Soziologie* Heft 4, 2005, S. 250–269.

Theo Thiemeyer: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin: Duncker und Humblot, 1970.

Heinz-Jürgen Dahme, Gertrud Kühnlein, Norbert Wohlfahrt: Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft, Berlin: Edition Sigma, 2005.

Dominik H. Enste: Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda, Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 2004.

Stefan Pabst: Sozialanwälte. Wohlfahrtsverbände zwischen Interessen und Ideen, Augsburg: MaroVerlag, 1996.



Kinder- und Jugendhilferecht Handbuch

Herausgegeben von Prof. Dr. Johannes Münder und Prof. Dr. h.c. Reinhard Wiesner 2007, 676 S., brosch., 69,- €, ISBN 978-3-8329-2218-4

Das umfassende Handbuch wendet sich an alle, die sich mit dem Schutz und der Förderung von Kindern und Jugendlichen beschäftigen.

 **Nomos**