

Wohlfahrtsverbände als föderale Organisationen: Hilfe oder Hemmnis im Governancewandel?

Beitrag zur Tagung

Prof. Dr. Stephan Grohs

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Problemaufriss

- Häufig monolithisches Bild „der“ Wohlfahrtsverbände. Aber: Wohlfahrtsverbände als „Ameisenhaufen“ (Schmid 2016).
 - Soziale Innovation und Skalierung als Herausforderungen: Bedeutung neuer Konkurrenz „von unten“ („Social Entrepreneurs“ etc.) und „von oben“ (Konzernstrukturen im Bereich Gesundheit und Pflege).
 - Föderale Strukturen als Voraussetzung für Verbindung von Innovation und Skalierung?
 - Häufig dominiert das gegenteilige Bild: Das zähe Verharrungsvermögen der lokalen Einrichtungen paart sich mit trägen Verbandsstrukturen, die Entscheidungen schwierig und Kommunikation mühsam machen.
- Parallelen zur staatlichen Föderalismusdiskussion?

Agenda

1. Föderale Organisationen und Föderalismusforschung: Eine neue Perspektive für die Wohlfahrtsverbändeforschung?
2. Aktuelle Herausforderungen föderaler Organisationen der freien Wohlfahrtspflege
3. Auswege aus der Föderalismusfalle: Ein exemplarisches Mapping
4. Zwischen Kooperation und Entflechtung: Die Zukunft föderaler Organisationen

1.1 Föderale Organisationen und Föderalismusforschung: Eine neue Perspektive?

- Gängige Diagnosen des (staatlichen Föderalismus) (z.B. Benz 2002; Benz et al. 2016; Kropp 2010):
 - Föderalismus als Quelle von lokaler Innovation, Effizienz- und Effektivitätsgewinnen durch gelingende Kooperation und Ideentransfer bei Wahrung regionaler Eigenheiten
 - Föderalismus als intransparente Strukturen mit ineffizienten Entscheidungsstrukturen mit Hang zu Entscheidungsblockaden und Einigung auf dem kleinsten Gemeinsamen Nenner (insb. Scharpf 1985).
- Konkrete institutionelle Ausgestaltung des Föderalismus entscheidet mit über seine Performanz, d.h. das Überwiegen gewisser Vor- und Nachteile (vgl. Treisman 2007)
 - Gleiches gilt für föderale Organisationen der Sozialwirtschaft: Wie sie mit den gegenwärtigen Herausforderungen umgehen können kann nur mit Blick auf die Mechanismen verstanden werden, mit denen die föderale Zusammenarbeit organisiert wird.

1.2 Die etablierte Sichtweise auf Wohlfahrtsverbände: Vertikale Arbeitsteilung zwischen Verbandsebenen

	Adressaten	Gegenstände	Interaktionsformen
Bundesebene	Bundesregierung und -ministerien Landesverbände	Gesetzgebung Information	Lobbyismus; institutionalisierte Expertise
Landes- und Regionalebene	Landesarbeits- gemeinschaften, Landesministerien, Kostenträger Kreisverbände/ Lokale Verbände	Rahmenverträge (Jugend und Soziales) Pflegesatzvereinbarungen (Pflege) Information und Dienstleistungen	Lobbyismus, institutionalisierte Expertise, Verhandlung
Kommunale /Lokale Ebene	Kommunal- verwaltungen Andere Kostenträger Einzeleinrichtungen	Konkrete Leistungserbringung und -ausgestaltung Information und Dienstleistungen	Mitentscheidung Verhandlung Auftraggeber- Auftragnehmerverhält niss

1.3 Grundprobleme föderaler Organisationsformen

- Zentralisierung bzw. Dezentralisierung von Kompetenzen, Aufgaben und Ressourcen
- Verflechtung bzw. Trennung von Kompetenzen, Aufgaben und Ressourcen: Unabhängigkeit der Ebenen?
- Exit-Option verstärkt Spannungen
- Fachliche versus regionale Orientierungen

	Entscheidungs-kompetenzen	Ressourcen	Aufgaben-wahrnehmung
Föderale Organisationen	Verteilt	Verteilt	Dezentral
Sozialunternehmen	Zentralisiert	Zentralisiert	Dezentral
„Social Entrepreneurs“ etc.	Dezentral	Dezentral	Dezentral

1.4 Potentielle Stärken und Schwächen föderaler Organisationen I

Wirkungsdimension	Potentiell positive Effekte	Potentielle negative Effekte
Aufgabenwahrnehmung (Effektivität)	<ul style="list-style-type: none"> • Innovationspotential kleiner Einheiten bei gleichzeitigem Diffusionspotential • Verbandsinterne Professionalisierungs- und Anpassungspotentiale 	<ul style="list-style-type: none"> • Uneinheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung • Fehlende Verbundvorteile
Ressourceneinsatz (Effizienz)	<ul style="list-style-type: none"> • Ortsangepasste Angebote und Zielfokussierung • Nutzung dezentraler Ressourcen (Förderung und Engagementgenerierungspotential) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Skaleneffekte bei mangelndem „Pooling“ • Fehlende Möglichkeit der Quersubventionierung bei zu autonomen Einheiten
Entscheidungsprozesse (Legitimität)	<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung vielfältiger Interessen und Informationen (Innovation) • Zwang zu Problemlösungsorientiertem Entscheiden durch föderale Vetopositionen • Parallelität zu staatlichen und kommunalen Entscheidungsebenen erleichtert Zugang 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwerfällige Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse • Verteilungskonflikte • Schwierigkeiten der Bindung der Mitgliedsorganisationen an zentrale Entscheidungen • Informationsverluste über mehrere Ebenen („Stille Post“) • Intransparenz

1.5 Potentielle Stärken und Schwächen föderaler Organisationen II

Wirkungsdimension	Potentiell positive Effekte	Potentielle negative Effekte
Identität	<ul style="list-style-type: none"> • Balancierung von Partikular- und Verbandsinteresse • Identität als „Markenkern“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrifugale Prozesse (normative Integration wird schwieriger) • Gegenseitige Abkopplung der vertikalen Ebenen durch Arbeitsteilung (insb. Politische versus Dienstleistungsfunktion)
Kooperationsfähigkeit mit Externen	<ul style="list-style-type: none"> • Relative Autonomie erleichtert Kooperationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bindung an übergeordnete Leitbilder erschwert Kooperation mit Verbandsexternen (z.B. QM-Strategien und Sozialraumarbeit).

2.1 Aktuelle Herausforderungen föderaler Organisationen der freien Wohlfahrtspflege

- Allgemeine Herausforderungen der Sozialwirtschaft
 - Kostendruck
 - Problemdruck
 - Legitimitätskrise
 - Wertewandel
 - Managerialisierung und Ökonomisierung als gemeinsamer Diskursrahmen
 - Probleme in der Engagementgenerierung

- Folgen für die Wohlfahrtsverbände
 - Ebenenspezifische Ausdifferenzierung der multiplen Rollen der Verbände als Interessenvertretung (Mitgliedschaftslogik), advokatorischer Interessenvertretung (Einflusslogik), normativ gebundener Idealvereine und Dienstleister auf ökonomisierten Wohlfahrtsmärkten → „Multiple Selves“ unter Stress
 - Das Spannungsverhältnis zwischen verbandlicher Einheit und den Autonomiebestrebungen der Einzelorganisationen wird verstärkt. Die durch die Ökonomisierung geförderten Einzelinteressen Jahre hat die Gefahr einer zunehmenden Fragmentierung sicherlich erhöht, zumal die integrativen gesellschaftlichen und normativen Grundlagen der Verbandsidentitäten zu schwinden scheinen.

2.2 Spezifische Folgeprobleme für föderale Verbände

- Verschiebung von Entscheidungskompetenzen und Ressourcenverantwortung an dezentrale Einheiten (Einrichtungen): Widersprüche zwischen sozialpolitischer Programmatik der Dachverbände und Marktorientierung der Einzelträger (z.B. Ein-Euro-Jobs, Inklusionsdebatte, Tarifgestaltung)
- Überlagerung der Wertorientierungen durch Wirtschaftlichkeitserwägungen: Horizontale Aufspaltung in dienstleistungs- und wertorientierte Organisationszweige (z.B. AWO), in professionell gesteuerte und der „Mitgliedschaftslogik“ unterliegenden Governancestrukturen
- Spezialisierung auf Einrichtungsebene: Abspaltung „marktfähiger“ von zu subventionierenden Einheiten;
- Ausgründungen auf Grund von Flexibilität und Haftungsfragen → Fragen der Integration in Gesamtverband
- Fusionsprozesse zur Optimierung der Verhandlungsposition jenseits bisheriger

3.1 Auswege aus der Föderalismusfalle: Koordination und Kooperation als Chance

- Aufgabenwahrnehmung (Effektivität):
 - Nutzung der Netzwerkstrukturen zur Verbreitung von neuen Angeboten (z.B. AWO-Elternservice) und Koordinierung (z.B. „08000365000 – Eine für Alles“)
 - „Intrapreneurship“ (Grohs/Schneiders/Heinze 2014) und Diffusion in andere Gliedorganisationen (z.B. kultursensible Altenhilfe)
 - Verbände als Informationspool: Kommunikation erfolgreicher Modelle: Z.B. Qualitätsgemeinschaften; drk-wohlfahrt.de/best-practice.html; <http://innovative-projekte.awo.org>
 - Gemeinsame Qualitätsstrategien (s.o.) und Markenbildung (z.B. „Blauer Elefant“)
- Ressourceneinsatz (Effizienz)
 - Realisierung von Skaleneffekten (z.B. WIBU im Einkauf; BfS; Stellenbörsen im recruiting; Rahmenverträge etc.).
 - Realisierung von Verbundvorteilen (z.B. Personalrekrutierung, –entwicklung und –management): Z.B. Personalholding
 - Pooling von Kompetenzen (Querschnittsarbeitsgruppen; Geteilte Rechtsberatung etc., „Paritätische Geldberatung“)

3.2 Spannungslinien in Entscheidungsstrukturen und interne Verteilungskonflikte

- Kleine versus große Einrichtungen (z.B. im Einkauf und in Beratungsfragen): Eigene versus geteilte Kompetenz
- Krisen und Skandalmanagement: Schwarze Schafe versus Markenkern
- Haupt- versus Ehrenamtlichkeit: Professionalität versus Wertorientierung
- Öffnung nach Außen in neue Kooperationsstrukturen

Fazit: Föderalismus als prekäres Gleichgewicht mit Chancen

- Föderale Organisationen schwanken häufig zwischen den Polen enger Kooperation und Entflechtung, organisationstheoretisch also zwischen fester und loser Kopplung. Feste Kopplung ist häufig von einer übertriebenen Abgrenzung nach außen – mithin bis zur Abschottung – und Bürokratisierung bedroht, lose Kopplung dagegen von Fragmentierung und Identitätsverlust.
- Lose Kopplung ist notwendig zur Wahrung der gesellschaftlichen Seismographenfunktion der Verbände und der Förderung von Innovationsfähigkeit, die häufig Durchlässigkeit und Offenheit erfordert
- Gleichzeitig sind neue Formen der Koppelung notwendig: Nur mit integrierten Konzepten und einer Intensivierung der Wissensströme zwischen den verschiedenen Akteuren können diese Herausforderungen gemeistert werden. Da sich sowohl soziale Innovationen als auch wirtschaftlich nutzbare Innovationen immer stärker aus der Verknüpfung unterschiedlicher Themenfelder ergeben, müssen demnach interaktive Lernprozesse systemisch vernetzter Akteure angestoßen werden.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

- Kontakt:

Prof. Dr. Stephan Grohs

Lehrstuhl für Politikwissenschaft

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften

Freiherr-vom-Stein-Str. 2

D-67346 Speyer

Telefon: +49 (0) 6232 654-453

Telefax: +49 (0) 6232 654-131

E-Mail: grohs@uni-speyer.de

Web: <http://www.uni-speyer.de/grohs>