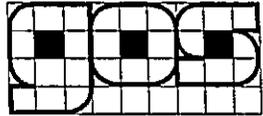


# Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit

**SPEZIAL**

## Freie Wohl- fahrts- pflege

Die Reformdiskussion  
in der TuP  
1998/1999/2000



GESELLSCHAFT FÜR  
ORGANISATIONSENTWICKLUNG  
UND SOZIALPLANUNG MBH

# Handbuch

## Kunden-/Mitarbeiterbefragungen

### Modul A

Kurzbefragungen

### Modul B

Erhebungen zur Organisationsentwicklung

zunächst für:

- Ambulante Pflege**  
(Fragebögen: Patienten, Angehörige, Mitarbeiter, Ärzte)
- Stationäre Altenpflege**  
(Fragebögen: Bewohner, Angehörige, Mitarbeiter, Ärzte)
- Kindertagesstätten**  
(Fragebögen: Eltern, Mitarbeiter)

### Bestellung ab März 2001!

Fax: 0228/6685-270  
e-Mail: gos@awobu.awo.org

Rainer Brückers

Dr. Wolfgang Bodenbender (verantwortlich)  
Monika Bischoff, Jürgen Brockmeyer, Gerhard Imme,  
Guido Stollenwerk, Dr. Nicole Weigel-Stollenwerk

Gabriele Bleeck

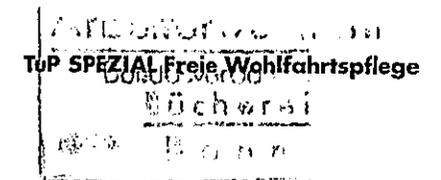
Geschäftsführer  
Redaktion

Sachbearbeitung

# SPEZIAL Freie Wohlfahrtspflege

## Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit

Herausgeber:  
Arbeiterwohlfahrt  
Bundesverband e. V.  
Bonn



### INHALT

- Wilhelm Schmidt  
Förderung des ehrenamtlichen Engagements –  
Schluss mit den Sonntagsreden! TuP 10/99
- AWO  
Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege TuP 11/98
- Dietmar Freier  
Öffentlich, gemeinnützig, gewerblich –  
Über die richtige Trägerschaft TuP 12/98
- Norbert Wohlfahrt  
Zwischen Ökonomisierung und verbandlicher Erneuerung:  
Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in einen ver-  
änderten Wohlfahrtsmix TuP 1/99
- Karl-Heinz Boßenecker  
Marktorientierung in der Sozialen Arbeit ohne  
Alternative? TuP 2/99
- Bernd Schulte  
Freie Wohlfahrtspflege und Europäisches Gemeinschafts-  
recht nach Amsterdam – Eine Zwischenbilanz TuP 12/99
- Hans Langnickel  
Das Modell »Ehrenamtlicher Vorstand« ein Risikofaktor  
für die Freie Wohlfahrtspflege? – Wege aus dem Dilemma  
TuP 3/99
- Thomas Olk  
Gegenwart gestalten, um Zukunft zu gewinnen! –  
Verbandspolitische Strategien für die  
Freie Wohlfahrtspflege TuP 4/99
- Rolf G. Heinze, Christoph Strünck  
Das soziale Ehrenamt in der Krise –  
Wege aus dem Dilemma TuP 5/99
- Heinz Niedrig  
Prognosen zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege –  
Von Prognos bis Miegel TuP 6/2000
- Michael Bretschneider, Friedhart Hegner, Rainer Kleibs  
Abschied vom BAT – Was dann?  
Grundzüge eines zukunftsgerichteten Entgeltsystems TuP 7/99
- Rainer Brückers  
Erosion der Verbandsstrukturen durch Ausgliederung  
sozialer Betriebe? TuP 12/99
- Franz Spiegelhalter  
Zur sozialwirtschaftlichen Bilanz der Freien  
Wohlfahrtspflege TuP 5/2000

Autorenverzeichnis

AWI 809

Liebe Leserin, lieber Leser!

Die TuP-Redaktion hat sich bemüht, im Rahmen der seit ca. zwei Jahren veränderten Lay-out-Struktur durch eine klare Gliederung der Rubriken, durch die Sicherstellung einer breiten Themenvielfalt aus Theorie und Praxis der sozialen Arbeit und durch Gewinnung namhafter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie profilierter Praxisvertreterinnen und Praxisvertreter als Autorinnen und Autoren die TuP noch attraktiver zu machen.

Diese Bemühungen waren – wie die im vorigen Jahr durchgeführte Leserumfrage zeigt – im Grundsatz erfolgreich. Die TuP hat von der Leserschaft insgesamt gute Noten bekommen. Darüber freut sich der AWO-Bundesverband als TuP-Herausgeber sehr.

Neben dem Lob hat es eine Vielzahl von konkreten Anregungen gegeben, die sich auf die inhaltliche und methodische Gestaltung unserer Fachzeitschrift beziehen; sie werden von der TuP-Redaktion – mit Unterstützung des TuP-Beirats – kontinuierlich aufgearbeitet. Ich möchte mich im Namen des AWO-Bundesverbandes sehr herzlich für die Beteiligung der Leserschaft an der weiteren Ausgestaltung der TuP bedanken.

Eine besonders wichtige Anregung aus dem Kreis der Leserschaft, Schwerpunktthemen der sozialen Arbeit unter verschiedenen fachlichen Aspekten beleuchten zu lassen, haben wir bereits mit der ersten TuP Spezial, die dem Schwerpunktthema »Seniorenpolitik« gewidmet war, aufgegriffen: Da wir im Interesse der breiten Leserschaft von TuP keine Schwerpunkt-Hefte gestalten möchten, soll dem Interesse an Schwerpunkt-Themen dadurch Rechnung getragen werden, dass auch künftig Beiträge aus den unterschiedlichsten Rubriken der TuP, die wichtige Aspekte eines aktuellen Schwerpunktthemas beleuchten, in loser zeitlicher Folge zu einem Sonderheft zusammengefasst werden.

Dies ermöglicht sowohl den Leserinnen und Lesern von TuP als auch einem darüber hinausgehenden interessierten Fachpublikum, sich mit einer Fragestellung komprimiert aus unterschiedlichsten Gesichtswinkeln zu befassen. Um die Kosten so gering wie möglich zu halten und um die Leserinnen und Leser auf die Originalquelle hinzuweisen, werden die in TuP Spezial zusammengefassten Beiträge im TuP-Originalsatz abgedruckt.

Vor Ihnen liegt nun die zweite Ausgabe von **TuP Spezial**, die sich Grundsatzfragen der **Freien Wohlfahrtspflege** widmet: Sie fasst alle Beiträge zusammen, die in den Jahren 1998-2000 anlässlich der TuP-Reihe »Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand« veröffentlicht wurden.

Weitere TuP-Schwerpunktheft werden folgen: Das nächste TuP Spezial wird dem Thema »Der Sozialstaat auf dem Prüfstand« gewidmet sein.

Ich hoffe, dass auch das vorliegende zweite TuP Spezial eine breite fach- und verbandspolitische Resonanz findet.



Rainer Brückers  
(AWO-Bundesgeschäftsführer)

Die TuP-Redaktion greift monatlich ein für die Soziale Arbeit herausragendes Thema aus der Sozial- oder Verbandspolitik auf und gibt Repräsentanten des gesellschaftlichen und politischen Lebens Gelegenheit zur Kommentierung.

## FÖRDERUNG DES EHRENAMTLICHEN ENGAGEMENTS – SCHLUSS MIT DEN SONNTAGSREDEN!

WILHELM SCHMIDT

Wenn Reden über Bedeutsamkeit des Ehrenamtes ein Maßstab sind, dann müsste das freiwillige Engagement in unserem Land längst subtropisch erblüht sein. Doch dem ist nicht so. Wir haben einen erheblichen Nachholbedarf an struktureller Erneuerung und Modernisierung der Bedingungen für bürgerschaftliche Beteiligung an unserem Gemeinwesen. Dies gilt für viele unserer traditionellen Vereinigungen, deren Beitrag für eine demokratische Entwicklung der Gesellschaft unverzichtbar ist. Die Bereitschaft der Menschen nimmt nicht ab, sich freiwillig für gemeinschaftsbezogene Aufgaben zur Verfügung zu stellen, aber die traditionellen Leibbilder einer ehrenamtlichen Betätigung decken sich immer weniger mit den Motiven und Erwartungen an ein freiwilliges Engagement. Diese sind mittlerweile eng gekoppelt an eigene Bedürfnisse, Interessen und Zeitvorgaben. An Stelle eines lebenslangen Engagements treten Entscheidungen für ein Engagement nach Bedarf und Gelegenheit. Dennoch wird sich der Erhalt sozialer Bindungskräfte in der Gesellschaft auch in Zukunft nicht von selbst ergeben. Die Politik hat in den zurückliegenden Jahren nicht die Kraft aufgebracht, dieser Erkenntnis Taten folgen zu lassen. Ehrenamtliche Betätigung bedarf zu ihrer Weiterentwicklung auch förderlicher politischer Rahmenbedingungen.

Die SPD-Bundestagsfraktion will hier die Wege einleiten, und hat zur Ehrenamtsförderung erste politische Vorhaben auf den parlamentarischen Weg gebracht.

Bislang verlangen z.B. die Bestimmungen des Gemeinnützigkeitsrechts Einzelnachweise der Ehrenamtlichen über deren Aufwendungen, was erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten kann. Künftig gilt die bisherige »Übungsleiterpauschale« als steuerbefreites Einkom-

men, das zudem von 2400 DM auf 3600 DM steigt. Durch eine pauschalierte Aufwandsentschädigung werden sowohl die Attraktivität einer freiwilligen Tätigkeit gesteigert als auch Kosten auf Seiten der gemeinnützigen Körperschaften gesenkt. Diese Veränderungen bauen bürokratische Hindernisse für freiwilliges Engagement in den Vereinen ab.

Außerdem erweitert sich der Kreis begünstigter Personen um jene Freiwilligen, die Betreuungsaufgaben für Menschen in allen Bereichen gemeinnütziger Betätigung wahrnehmen. Neue Impulse für das Ehrenamt sind auch durch eine Reform des Stiftungsrechts zu erwarten.

Auch mit der Einrichtung einer Enquêtekommision des Parlaments zur zukünftigen Gestaltung des freiwilligen Engagements will die Politik ihrer Verantwortung für die Bedingungen einer aktiven Bürgergesellschaft nachkommen.

Die Ergebnisse der politischen Bemühungen machen Mut. Aus der Mitte der Fraktions-AG »Ehrenamtsförderung« ist eine Initiative für ein »Bündnis für das Ehrenamt« auf den Weg gebracht worden. Zwischen Sportbund und Kulturrat gibt es dazu bereits feste Vereinbarungen und die Verbände der Wohlfahrt werden in Kürze dazustoßen.

Mit dieser Entwicklung sollen Weichen für den notwendigen Dialog zwischen gesellschaftlichen Gruppen und der Politik gestellt werden, um die Bedingungen für Gemeinwesen und Beteiligung der Bürger am Gemeinwesen zum Zug zu verbessern. Hinter eine Erkenntnis kommen wir schon jetzt nicht mehr zurück: Der millionenfache ehrenamtliche Einsatz vieler findet in dieser Gesellschaft an jedem Tag der Woche statt. Schon deshalb reichen Sonntagsreden längst nicht mehr aus.

## DAS BESONDERE DOKUMENT

In dieser Rubrik stellt die TuP-Redaktion herausragende sozialpolitische oder verbandspolitische Dokumente vor, die für die Weiterentwicklung der Sozialen Arbeit in Theorie und Praxis von besonderer Bedeutung sind.

### ZUKUNFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE\*

#### Sozialstaatsprinzip und Freie Wohlfahrtspflege

Der Sozialstaat als grundgesetzlich verankertes konstitutives Element unserer Demokratie basiert auf den Grundpfeilern von Solidarität und Subsidiarität. Auf dieser Grundlage stellt er keinen Notbehelf oder Ersatzbeistand für in Not geratene Bürger dar. Vielmehr ist er Ausdruck einer sozialstaatlichen Grundverpflichtung zur Realisierung grundgesetzlich geschützter Menschenrechte.

Das *Solidaritätsprinzip* ist der Kernpunkt des politischen Handelns in unserem Sozialstaat. Es verpflichtet über Rechtsverpflichtungen hinaus durch praktisches Handeln füreinander einzustehen. Wer in Not gerät, muß sich auf die Hilfe der Gemeinschaft verlassen können. Solidarität ist auch Stärke im Kampf um das Recht. Als Freie und Gleiche können wir nur dann menschlich miteinander leben, wenn wir füreinander einstehen und die Gleichgültigkeit gegenüber dem Schicksal anderer überwinden.

Das *Subsidiaritätsprinzip* ist die Grundlage für die Organisation des solidarischen Handelns. Sie begründet dabei eine verbindliche gesellschaftliche Moral, wonach der Sozialstaat seinen Bürgern, gesellschaftliche Organisationen ihren Gliedern und der Einzelne seinen Angehörigen hilfreichen Beistand schuldet. Die zentrale Pflicht des Staates ist es, die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die Gesellschaft sowohl in ihrer Gesamtheit wie in ihren Gliederungen und Zusammenschlüssen bis hin zum Einzelnen befähigt und in die Lage versetzt wird, einen solchen Beistand zu organisieren und zu leisten: Selbsthilfefähigkeiten stärken – Eigenleistungen ergänzen – soweit erforderlich durch staatliche Leistungen ersetzen. Diese Vorleistungsverpflichtung des Staates (im Sinne des Subsidiaritätsprinzips von Oswald von Nell-Breuning) ist wesentliche Voraussetzung für die Entfaltung von Selbsthilfepotentialen beim Einzelnen wie in der Gesellschaft.

Auf der Grundlage dieser zentralen Baugesetze des Sozialstaates hat die Freie Wohlfahrtspflege nach dem 2. Weltkrieg die Aufgabe übernommen, Beistand und Hilfe nichtstaatlich und weltanschaulich plural sicherzustellen. Dabei haben sich ihre Funktionen als Träger eines umfassenden Netzes von haupt- und ehrenamtlichen sozialen Einrichtungen, Diensten und Projekten, als sozialpolitische Interessenvertretung und Anwalt sowie als Gemeinwohlagentur herausgebildet und konkretisiert. In einem Konsensrahmen zwischen Staat bzw. öffentlicher Verwaltung und Freier Wohlfahrtspflege war dieser eine aktive Gestaltungsrolle zugewiesen.

Die Freie Wohlfahrtspflege unterlag im Rahmen dieses sozialstaatlichen Modells bei der Erfüllung ihres Sicherstellungsauftrages jedoch spezifischen Entwicklungsbedingungen. Die wechselseitige Bezogenheit von öffentlichen und freien Trägern hat über die Finanzierungsabhängigkeit der Freien Wohlfahrtspflege zu einem schleichenden Prozeß der staatlichen Vergesellschaftung sozialer Arbeit geführt. Dieser hat die eigenständigen Gestaltungsspielräume der Freien Träger zu Lasten der jeweiligen weltanschaulichen Profile eingeengt. Die Dynamik des Auf- und Ausbaus von Einrichtungen und Diensten insbesondere in den 70er Jahren hat die Anforderungen an das Management sprunghaft ansteigen lassen. Gleichzeitig hat die Übertragung der Handlungsgrundsätze der öffentlichen Verwaltung auf die Wohlfahrtspflege betriebswirtschaftliche und unternehmensbezogene Entwicklungen gebremst. Die damit verbundenen Erstarrungstendenzen haben dem Ansehen der Freien Wohlfahrtspflege in der Öffentlichkeit geschadet.

#### Liberal-konservativer Umbau des Sozialstaates

In den 80er Jahren wurde ein politischer Paradigmenwechsel eingeleitet, in dessen Folge sich der Staat aus der sozialstaatlichen Verantwortung zunehmend zurückzog. Wesentliche Fol-

gen dabei waren ein massiver Sozialabbau und die Reprivatisierung von zentralen Lebensrisiken mit dem Ziel, sozialstaatliches Handeln auf eine minimale Grundversorgung zu reduzieren und damit verbunden die Zunahme sozialer Risiken in Kauf zu nehmen. Einher gehen dabei Ausgrenzungstendenzen gegenüber Menschen, die durch ihre gesundheitliche, soziale oder materielle Situation oder aufgrund ihrer Bildung Benachteiligungen erfahren. Eine Verlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die kommunale Ebene fand statt. Gleichzeitig wurden die finanziellen Gestaltungsspielräume der Kommunen stark eingeschränkt. Diese sind nicht mehr in der Lage, ihre Gestaltungsaufgabe ausreichend wahrnehmen zu können.

Mit diesem Paradigmenwechsel erfolgte gleichzeitig eine einseitige, den Rückzug des Staates legitimierende und die Privatisierung von sozialen Risiken betreibende Auslegung des Subsidiaritätsprinzips. Sein eigentlicher Kern, das aktivierende sozialpolitische Förderprinzip, wurde dagegen aufgekündigt. Die damit eingeleitete Entwicklung zielte auch auf die Aushöhlung des Gestaltungsrechts und der Gestaltungsaufgabe Freier Wohlfahrtspflege, die Schwächung ihrer sozialpolitischen Rolle und die einseitige Reduzierung auf ihre Funktion als Anbieter von sozialen Dienstleistungen ab. Letzte gesetzgeberische Schritte in diese Richtung wurden mit der Einführung der Pflegeversicherung und der Novellierung des BSHG vollzogen. Die weitgehende Aufgabe des bedingten Vorranges Freier Wohlfahrtspflege und die Gleichstellung mit gewerblichen Anbietern wurde damit bewirkt. Sie dienten als Einstieg in eine marktwirtschaftliche Orientierung sozialer Arbeit. Dieser politisch inszenierte Wettbewerb in der sozialen Arbeit ist auf Auflösung der gewachsenen Strukturen gerichtet und geht zu Lasten erreichter Qualitätsstandards in der sozialen Arbeit.

Auch die Reduzierung der sozialen Sicherung auf Grundversorgungsleistungen bedeutet die Absenkung von sozialen politischen Standards und damit die Entwicklung zu Zusatzversicherungen, Zuzahlungen. Konsequenz ist – sofern das Einkommen es zuläßt – die private Finanzierung von Sicherung und sozialen Dienstleistungen. Während sich die Politik auf globale Ausgabenbegrenzung beschränkt, wird die Rationierung in den Systemen der sozialen Sicherung zunehmend der Aushandlung von Leistungserbringern und Leistungsträgern überlassen. Die Teilhabe bei der Befriedigung grund-

legender Bedürfnisse wie Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen und soziale Sicherheit wird eingeschränkt. Ausgrenzungstendenzen gegenüber chronisch kranken, behinderten und gering qualifizierten Menschen wird durch Sozialabbau in der Krankenversicherung, Rentenversicherung, im Bereich der Rehabilitation und im Bereich des Bundessozialhilfegesetzes immer spürbarer.

#### Ökonomisierung und Ausgrenzung

Die Ökonomisierung sozialer Arbeit ersetzt die Gemeinwohlorientierung, die sich durch eine eigenständige, durch weltanschauliche Werte gebundene soziale Verantwortung auszeichnet, durch das Prinzip des Erwerbszweckes im Sinne der Teilnahme am Wirtschaftsleben. Dem unternehmerischen Erwerbszweck liegt eine Gewinnerzielungsabsicht bzw. eine Gewinnmaximierung zugrunde. Privatgewerbliche Träger arbeiten im Gegensatz zu den Wohlfahrtsverbänden nicht aus eigenständigen, durch bestimmte Werte gebundene soziale Verantwortung, sondern sind darauf ausgerichtet, Gewinne zu erzielen. Solche Rat- und Hilfesuchenden, die einen hohen Aufwand erfordern, drohen als nicht-lukrative Zielgruppe im Wettbewerb ausgegrenzt zu werden. Insbesondere Menschen mit gesundheitlichen oder sozialen Beeinträchtigungen können sich oftmals auf erwerbswirtschaftlich organisierten Märkten nicht behaupten. Die individuelle Bedarfsorientierung in der sozialen Arbeit läßt sich nicht in kommerzialisierte standardisierte Leistungspakete zwingen. Da im Handlungsfeld der sozialen Arbeit kein wirklicher Markt herrschen kann, führt die Anwendung von markt-orientierten Strategien zu einer Einschränkung bedarfsge rechter sozialer Infrastruktur und damit zu einer Gefährdung sozialstaatlicher Ziele.

Zudem läuft Ökonomisierung sozialer Arbeit der Wertgebundenheit von Hilfeleistungen und der pluralen Ausrichtung sozialer Infrastruktur zuwider. Eine Politik, die letzte ordnungsrechtliche Vorschriften und Qualitätsnormen wie die Fachkraftquote des Heimgesetzes außer Kraft setzen will, um der Selbstregulierung freien Lauf zu geben, gefährdet bewußt die Qualitätsorientierung sozialer Arbeit.

Festzustellen bleibt allerdings auch, daß die Wohlfahrtsverbände angesichts der fortschreitenden Ökonomisierung künftig weitaus offensiver als bisher ihre Position entwickeln und be-

haupten müssen. Die Entwicklung von Verbandsstrukturen sowie der Leistungserbringung und Qualitätssicherung hat sich am eigentlichen sozialpolitischen Auftrag und Selbstverständnis der AWO und nicht an den Vorgaben einer Politik der Deregulierung und des Qualitätsabbaus in der sozialen Arbeit zu orientieren.

### Wesenselemente Freier Wohlfahrtspflege

Die soziale Arbeit Freier Wohlfahrtspflege ist wertgebunden und verfügt damit über einen besonderen Zugang zu Betroffenen. Die Förderung der Selbsthilfekräfte in der Beziehung zwischen Helfer und Hilfesuchenden basiert dabei auf ideellen Werten, die im Hilfe-prozess wirksam werden. Die Wertpluralität innerhalb unserer Gesellschaft wird in der sozialen Arbeit im wesentlichen durch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege abgebildet. Im Zentrum steht die individuelle flexible Hilfeleistung. Es gehört zu den Grundsätzen der Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege, daß das Klienteninteresse gegenüber dem organisatorischen Eigeninteresse der Träger dominiert. Die Autonomie- und Individualitätsrechte des Einzelnen und von Gruppen sind Kern ihres Selbstverständnisses sozialer Arbeit. Ihr liegt eine Gemeinwesenorientierung und Bedarfsplanung, in ihrem wirtschaftlichen Handeln eine Nutzenmaximierung der vorhandenen Ressourcen zugrunde. Die Freie Wohlfahrtspflege versteht sich als Gemeinwohlagentur im Sinne einer weitreichenden Vernetzung sozialer Einrichtungen, Dienste und Projekte und im Sinne einer Verknüpfung mit und Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement und Selbsthilfe. Die von ihr aufgebaute soziale Infrastruktur steht unter dem Zeichen von Kontinuität und Verlässlichkeit sowie Leistungsfähigkeit. Aus der Gemeinwesenorientierung und aus der Grundhaltung heraus, daß jeder Mensch, unabhängig von Alter, Geschlecht und Herkunft, Anspruch auf Hilfe hat, ergibt sich die integrative Ausrichtung der Leistungen der Freien Wohlfahrtspflege, die Ausgrenzung nicht akzeptiert. Diese Wesenselemente Freier Wohlfahrtspflege können nur in einem eigenen Sektor zwischen Staat und Markt zum Tragen kommen.

### Standortbestimmung Freie Wohlfahrtspflege

Die inzwischen schon sehr weit vorangeschrittenen Wirkungen der Ökonomisierung sozialer Arbeit müssen eingegrenzt werden. Funktion

und Rolle Freier Wohlfahrtspflege im Sinne des o.g. Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzips müssen wiederbelebt werden, um Selbsthilfekräfte zu fördern, um Angebots- und Trägervielfalt zu sichern, um Werteorientierung in der sozialen Arbeit zu erhalten sowie um sozialarbeiterische Entwicklungen und Innovation weiterhin zu ermöglichen.

Die Transparenz von Leistungen, Qualitäten und Kosten muß weiterentwickelt werden. Die Systematisierung der Planung, Überprüfung und Auswertung sozialer Arbeit ist ebenso dringend erforderlich wie eine angemessene Dokumentation der Hilfeprozesse, der Zielbestimmung und Zielerreichung. Die Steuerung sozialer Programme und sozialer Dienstleistungsbetriebe hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit, das Aushandlungs- und Vertragsmanagement müssen von zurechtweisenden Einengungen befreit werden.

Ein wesentlicher Vorteil der Freien Wohlfahrtsverbände ist ihre föderale Struktur. Sie ermöglicht Bürgernähe, gemeindebezogene Ausrichtung von Hilfen und soziale Bindungs- und Partizipationsmöglichkeiten. Auf diese Stärken gilt es sich zu besinnen. Notwendig dazu ist eine Transparenz der verbandlichen Entscheidungsabläufe und innerverbandlichen Demokratie sowie eine klare sozialpolitische Profilierung, die einen Verband erkennbar macht.

Die AWO fühlt sich ihrer Geschichte als Selbsthilfe-Organisation verpflichtet und präferiert daher Konzepte zur Stärkung der Rolle der Hilfesuchenden. Soziale Integrationsmaßnahmen müssen in ihrem Kern Aneignungs- und Mitwirkungsmaßnahmen sein. Hilfe-strategien sind darauf ausgerichtet, den Hilfe- und Ratsuchenden in der Wahrnehmung der Verantwortung für sich und seine Angehörigen zu fördern und zu fordern. Die Beteiligung und Mitgestaltung des Hilfeempfängers bei Planung, Durchführung und Auswertung von Hilfeprozessen bedarf der Stärkung. Darüber hinaus muß sich die Freie Wohlfahrtspflege insgesamt stärker für neue soziale Bewegungen und Selbsthilfeansätze öffnen und sie stärker in ihre eigene Arbeit einbeziehen.

Angesichts der sozialpolitischen Entwicklung muß die Anwaltsfunktion der Freien Wohlfahrtspflege wieder stärker in den Vordergrund gerückt werden. Es bleibt erklärtes Ziel, daß jedem Menschen ein Leben frei von Armut und Not, unabhängig von der Ursache, möglich ist.

### Strukturreform und Perspektive

Die sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ergebende Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege ist wiederzubeleben. Kommunen und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege haben gemeinsame Interessen. Die Kommunen haben für die Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur letztlich die Gesamtverantwortung. Durch angemessene Verfahren hat die Kommune die Pluralität der freien Träger zu beachten und damit auch die Angebotsvielfalt zu fördern sowie die Selbsthilfepotentiale der Bürger zu stärken und zur Sicherung der Qualität beizutragen.

Ebenso wichtig wie das Zusammenspiel mit den Kommunen ist das Verhältnis der AWO zu Bürgerinnen und Bürgern und zu den Betroffenen. Diesem kommt eine entscheidende Rolle für die Zukunft des Verbandes zu. Die Verankerung in der Bevölkerung, ein eindeutiges sozialpolitisches Profil und Vertrauen bei Betroffenen geben der sozialen Arbeit der Arbeiterwohlfahrt den Rückhalt, um im Wettbewerb die Qualität der sozialen Leistungen erhalten zu können. Aus diesem Grunde sind erweiterte Mitsprachemöglichkeiten für Betroffene, die Schaffung von »Räumen« für engagierte Bürgerinnen und Bürger unter dem Dach der AWO und die Förderung ehrenamtlicher Arbeit notwendig. Sie können auch zur qualitativen und quanti-

tativen Verbesserung des professionellen Angebots sozialer Arbeit führen.

Die notwendigen Weiterentwicklungen in der sozialen Arbeit müssen aus Sicht der AWO an folgenden Grundprinzipien ausgerichtet werden: Angebotsvielfalt, Auswahlprinzip der Betroffenen, Stärkung der Selbsthilfekräfte, Bedarfs- und Ergebnisorientierung sozialer Hilfeleistungen, ergebnisorientierte Überprüfung der Hilfeleistungen, Sicherstellung von fachlichen Standards und nicht zuletzt der Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Hilfeangebote (Kosten-Nutzen-Verhältnis) wie der betriebswirtschaftlichen Überlebensfähigkeit der freien Trägerstruktur.

Die grundsätzliche Diskussion der sozialpolitischen Entwicklung in Richtung Ökonomisierung und Ausgrenzung und ihre Auswirkungen auf die AWO gilt es auf allen Ebenen zu führen. Die Gefahren dieser Entwicklung müssen stärker in die Öffentlichkeit getragen werden. Es bedarf wirksamer Aktionsbündnisse mit anderen Organisationen, um dem Sozialabbau entgegenzuwirken wie auch die Funktion der Wohlfahrtsverbände im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips zu erhalten bzw. wiederherzustellen.

\*Beschuß des Bundesvorstandes der Arbeiterwohlfahrt vom 04. September 1998

### Subsidiaritätsprinzip und Godesberger Programm der SPD\*

»Wenn es im Abschnitt »Staatliche Ordnung« (des Godesberger Programms) heißt: »Der Staat soll Vorbedingungen dafür schaffen, daß der einzelne sich in freier Selbstverantwortung und gesellschaftlicher Verpflichtung entfalten kann«, so stimmt das genau mit dem überein, was das Subsidiaritätsprinzip verlangt. »Vorbedingungen« (»Grundchancen«) können die einzelnen auf sich gestellt nicht schaffen; dazu bedarf es des geordneten Zusammenwirkens aller oder auf jeden Fall einer hinreichend großen Zahl, das meist nur der Staat herbeizuführen und auf die Dauer zu sichern vermag. Ziel ist die persönliche Entfaltung in freier Selbstverantwortung und – als notwendiges Gegenstück dazu, damit die Freiheit nicht in Zügellosigkeit entartet, die den Rechten und der Freiheit anderer zu nahe tritt – gesellschaftliche Verpflichtung. Zu diesem Satz kann das Subsidiaritätsprinzip ohne jeden Vorbehalt nur seinen Segen geben...

Wenigstens einen Satz aus dem Abschnitt »Frau – Familie – Jugend« möchte ich anführen, der in besonders schöner Weise dem Subsidiaritätsprinzip entspricht: »Staat und Gesellschaft haben die Aufgabe, die Erziehungskraft der Familie zu stärken, sie in den Bereichen, die sie nicht ausfüllen kann, zu ergänzen und notfalls zu ersetzen«. Drei Stufen: an erster Stelle »stärken«, auch aus den Bereichen, die die Familie mit ihrer Erziehungskraft nicht ausfüllen kann, sie nicht verdrängen, sich nicht an ihre Stelle setzen, sondern ihr hilfreich beistehen, sie »ergänzen«; schließlich in den beklagenswerten Fällen, in denen die Familie schuldhaft oder ohne eigenes Verschulden versagt oder überhaupt fehlt, sie »ersetzen«. Auch daß nicht vom Staat allein die Rede ist, sondern von Staat und Gesellschaft, daß also sowohl das ergänzende Wirken als auch das notfalls ersatzweise Eingreifen nicht dem Staat allein vorbehalten wird, sondern auch die freien gesellschaftlichen Kräfte daran beteiligt sein sollen, entspricht genau dem Subsidiaritätsprinzip. Zu diesem Satz des Godesberger Programms habe ich einmal geäußert: »Schöner kann kein Papst es sagen.«

\*Oswald von Nell-Breuning in TuP 1/1976 (»Das Subsidiaritätsprinzip«)

➤ Diese Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

# DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM PRÜFSTAND (II) ÖFFENTLICH, GEMEINNÜTZIG, GEWERBLICH – ÜBER DIE RICHTIGE TRÄGERSCHAFT

DIETMAR FREIER

Die Zukunft der »Freien Wohlfahrtspflege« wird auch bestimmt durch die Entwicklung des öffentlichen und des gewerblichen Sektors und wie sich die Wohlfahrtsverbände darauf einstellen. Es muß danach gefragt werden, was öffentliche, gemeinnützige und gewerbliche Träger jeweils für die sozialen Leistungen an Voraussetzungen bieten. Die Frage nach der Zukunft eines der Bereiche muß nicht zuletzt in diesem Zusammenhang gesehen werden.

Über die richtige Trägerschaft ist jahrzehntelang gestritten worden, gab es gar einen Streit vor dem Bundesverfassungsgericht (1967). Damals ging es um kommunale Träger oder Wohlfahrtsverbände. Das ist heute alles vergessen. Inzwischen haben sich die Aufgaben, die gesetzlichen Regelungen, die Strukturen, die Finanzierungen, die Erwartungen der Bürger geändert, und viele andere Dinge mehr. Die Frage nach der richtigen Trägerschaft stellt sich heute neu. Ging es damals vorrangig um weltanschauliche Fragen, geht es heute um Fragen der Fachlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, des Wettbewerbs um den Kunden. Die Entwicklung wird unterstrichen durch neue bzw. novellierte gesetzliche Regelungen. Durch Änderungen des BSHG (§§ 93 ff) und durch das Gesetz über die Soziale Pflegeversicherung (SGB XI) wurden die Leistungen gezielt für den Wettbewerb geöffnet und die Finanzierungen auf andere Grundlagen gestellt. Das hat die Praxis verändert und wird sie weiter verändern, denn diese Entwicklungen entsprechen gesellschaftlichen Trends. Nun stellen sich zwangsläufig wirtschaftliche Überlegungen stärker in den Vordergrund, beschleunigt durch die Knappheit der öffentlichen Mittel. Mit einer Reform der Verwaltung wird u.a. versucht, in der Verwaltung selbst marktähnliche Strukturen zu entwickeln: die Be-

hörde als Unternehmen. Öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen werden ausgegründet, d.h. aus den großen Zusammenhängen gelöst. Die öffentliche Hand zieht sich immer stärker aus der Trägerschaft zurück. Die gewerblichen Anbieter gewinnen immer größere Anteile. Die gemeinnützigen Träger müssen sich offenbar den Strukturen der gewerblichen Anbieter weitgehend anpassen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Der »Markt« scheint der Angelpunkt zu werden. »Privatisierung« ist für die einen zur »Zauberformel«, für die anderen zum Reizwort geworden.

Es bleibt jedoch festzuhalten, daß öffentliche, gemeinnützige, gewerbliche Träger sozialer Leistungen ganz unterschiedliche Grundlagen haben und dementsprechend unterschiedliche Voraussetzungen und Bedingungen bieten. Kann die soziale Arbeit auf diese Vielfalt verzichten? Wann braucht man welchen Rahmen? Welche Form nützt dem Bürger (dem Klienten, Leistungsberechtigten, Nutzer, Kunden)? Wo sind fachliche Hilfe gepaart mit Wirtschaftlichkeit am besten gesichert? Die Entwicklungen haben möglicherweise ihre Risiken und Nebenwirkungen. Wohin werden sich Fachlichkeit, Qualität der Arbeit, soziales Denken in den Einrichtungen entwickeln?

In diesem Beitrag wird zunächst danach gefragt, was öffentliche, gemeinnützige und gewerbliche Träger jeweils für die sozialen Leistungen an Voraussetzungen bieten. Dazu müssen die Eigenheiten jeder Trägergruppe – rechtlicher Rahmen, Struktur, Finanzierung, Arbeitsweise, Tradition, Ursprünge – dargestellt werden. Daraus wird dann abgeleitet werden, welche Trägerart für welchen Bereich der sozialen Arbeit geeignet oder nicht geeignet ist, welche Probleme dabei auftreten können oder

welche Grenzen zu beachten sind oder welche Anpassungen nötig sein können. Diese Aussagen können nur idealtypisch gelten. Die Übergänge sind manchmal fließend – z.B. wenn eine gemeinnützige Einrichtung kommunal beherrscht wird oder eine gemeinnützige Einrichtung wie eine gewerbliche handelt.

### Öffentliche Träger

Die öffentlichen Träger – vor allem die Kommunen – sind durch folgende Eigenheiten gekennzeichnet:

- Sie handeln meist im Rahmen eines gesetzlichen Auftrages (z.B. BSHG oder KJHG).
- Sie sind in ihrem Handeln und in ihrer Struktur weithin an das öffentliche Recht gebunden und sind in die Verwaltungshierarchie eingegliedert.
- Die Entscheidungswege sind oft gesetzlich bzw. verwaltungsrechtlich festgelegt (nach den Prinzipien der Bürokratie i.S. Max Webers).
- Die Gleichbehandlung der Bürger ist ein beherrschender Grundsatz für das öffentliche Handeln.
- Dem Bürger steht ein Nutzungsrecht an den Angeboten der öffentlichen Hand zu, oft auch ein subjektiv-öffentlich-rechtlicher Anspruch auf die Leistung.
- Der Verwaltung stehen notfalls weitreichende rechtliche Mittel zur Verfügung, bis hin zu Eingriffsrechten, zumindest im Zusammenwirken mit Gerichten.
- Das Handeln öffentlicher Träger wird direkt oder indirekt parlamentarisch kontrolliert und verantwortet (besonders deutlich in der kommunalen Selbstverwaltung).
- Jede Entscheidung ist verwaltungsgerichtlich überprüfbar.
- Im Prinzip verfügen die öffentlichen Träger über umfangreiche finanzielle Mittel.
- Sie sind an das öffentliche Haushaltsrecht gebunden.

In der Praxis bedeutet das große Sicherheit für den Bürger und auch für die Mitarbeiter der Verwaltung für das Handeln im Rahmen ihrer Zuständigkeiten. Die Mitarbeiter sind dadurch aber auch in ihren Arbeits- und Entscheidungsmöglichkeiten eingeeengt – in der Praxis oft noch stärker als das im Prinzip erforderlich wäre. Das alles war relativ unproblematisch, solange die öffentlich-rechtliche Tätigkeit weitgehend auf jene gesellschaftlichen Bereiche beschränkt blieb, für die sie ursprüng-

lich gedacht war: auf das hoheitliche Handeln. Als Gesetze und damit öffentliche Verwaltungen aber in immer mehr Lebensbereiche eingriffen, immer mehr reglementierten, lenkten und beeinflussten, erwachsen aus diesem Zuschnitt der Verwaltung Probleme, denn das Leben stellt sich oft (glücklicherweise!) etwas anders dar, als das Gesetze, Vorschriften und Verwaltungsentscheidungen vorgeben. Tatsächlich ist der öffentliche Dienst gerade durch die Eigenheiten, die ihn traditionell auszeichnen und für bestimmte Funktionen gesellschaftlich unentbehrlich machen, für viele andere Aufgaben, die er heute übernommen hat, zu starr und inflexibel. Das läßt nach heutigen Maßstäben die fachliche und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der öffentlichen sozialen Einrichtungen oft nicht zur Entfaltung kommen. Das Hauptproblem sind so gesehen nicht die Eigenheiten der Verwaltung (obwohl auch die angepaßt werden müßten), sondern ist die Ausdehnung der Verwaltung auf immer neue Lebensbereiche, z.B. auf die persönlichen Hilfen in der Sozialarbeit. Dafür war Verwaltung nicht konzipiert! So gesehen begrenzen die Strukturen der Verwaltung natürlich auch die Nutzung der professionellen sozialarbeiterischen Möglichkeiten.

Was viele Probleme sozialer Einrichtungen als Teil der Verwaltung verursacht, sind zunächst die Merkmale der Bürokratie, die ja nicht nur als abstrakte Prinzipien gelten, sondern ganz real und praktisch: die feste Verteilung der Kompetenzen, die Amtshierarchie, die Regelgebundenheit u.a. Systembedingt ist die Verwaltung stark am Kausal-Prinzip orientiert. Diese Merkmale der Bürokratie verhindern beispielsweise, daß eine ganzheitlich ausgerichtete Sozialarbeit ihre Wirksamkeit voll entfalten kann. Auch die Haushaltsgrundsätze blockieren nicht selten ein fachlich und wirtschaftlich effizientes Arbeiten der Einrichtungen: die sachliche und zeitliche Bindung der Mittel, das Bruttoprinzip usw. Die ausgeprägte Input-Orientierung des ganzen Systems läßt Fragen nach der Qualität sozialer Arbeit und die Nachfrageorientierung oft in den Hintergrund treten. Wer im öffentlichen Dienst Sozialarbeit verantwortet, kennt die daraus gewissermaßen tagtäglich erwachsenden Probleme!

Seit einigen Jahren wird versucht, im Rahmen der Verwaltungsreform einige der belastenden Strukturelemente abzubauen, z.B. beim Haus-

haltsrecht, bei der Einbindung in die Hierarchie. Aber sind durchgreifende Änderungen im Sinne der Sozialarbeit möglich, ohne die vielfältigen anderen Funktionen, die die Verwaltung insgesamt in Staat und Gesellschaft erfüllen muß, zu gefährden? Kann man wirklich die Verwaltung als Unternehmen aufbauen? Kann daraus ein guter Rahmen für soziale Dienste und Einrichtungen nach heutigen Maßstäben werden? Ich habe da meine Zweifel. Unter Umständen würden im Zuge solcher Strukturänderungen andere Bindungen gelockert, die auch bei bestimmten sozialen Leistungen partiell benötigt werden. Ich denke dabei an die parlamentarische Verantwortung, an die verwaltungsgerichtliche und auch an die haushaltsrechtliche Kontrolle, an die Verpflichtung auf die Gleichbehandlung der Bürger. Dazu wird Verwaltung weiterhin gebraucht, denn das leisten weder Unternehmen noch gemeinnützige Träger! Was offenbar bei diesen Reformansätzen allenfalls herauskommt, ist eine Art Simulation von betriebswirtschaftlichem Denken. Versucht man das Realisierbare dieser Ansätze – z.B. eine sinnvolle Dezentralisation – in den Verwaltungsalltag umzusetzen, würde das viel bewirken. Ein Wirtschaftsunternehmen oder eine ideale Einrichtung für zeitgemäße Sozialarbeit kann man aus der Verwaltung nicht machen, wenn sie andererseits weiterhin jene gesellschaftlich unverzichtbaren Funktionen erfüllen soll, die eben nur öffentliche Verwaltung leisten kann.

### Der gemeinnützige Sektor

Im gemeinnützigen Sektor sind die Wohlfahrtsverbände maßgebend. Ihre Kennzeichen sind vor allem:

- Sie bieten ein vielfältiges, umfassendes, verlässliches Leistungsangebot und sind bemüht um ein möglichst lückenloses Netz spezialisierter und allgemeiner Einrichtungen der sozialen und medizinischen Versorgung.
- Die Wohlfahrtsverbände verkörpern Gemeinnützigkeit.
- Traditionell sind die gemeinnützigen Träger auch Ort des ehrenamtlichen und finanziellen Engagements der Bürger.
- Ihr oft weltanschaulicher, bürgerschaftlicher, selbsthilfebetonter Hintergrund prägt traditionell ihre soziale Arbeit.
- Ihre Rechtsform als Verein stellt eine demokratische Struktur dar.

– Die Wohlfahrtsverbände sind an viele einengende Regeln und Strukturen der öffentlichen Träger nicht gebunden und können deshalb oft flexibler und »unbürokratischer« handeln – allerdings begrenzt bisher durch die öffentliche Finanzierung.

– Bis vor wenigen Jahren wurde die Finanzierung der Einrichtungen geprägt durch Zuwendungen und zuwendungsähnliche Entgelte auf Kostenbasis nach Regeln der öffentlichen Haushaltswirtschaft.

– In Zukunft gelten für gemeinnützige und für gewerbliche Einrichtungen dieselben Regeln für Vergütungen und Entgelte nach SGB XI und künftig auch nach BSHG.

– Nach der Zahl der Beschäftigten und nach dem Umsatz sind die Wohlfahrtsverbände inzwischen große Wirtschaftsunternehmen geworden.

– Sie sehen sich wachsender Konkurrenz gegenüber, sowohl untereinander als auch vor allem gegenüber einer wachsenden Zahl gewerblicher Unternehmen. Sie müssen sich zunehmend unternehmerisch verhalten.

– Vor diesem Hintergrund werden immer mehr Einrichtungen ausgegründet, meist in Form der GmbH.

– Die Einrichtungen sind an die steuerrechtlichen Regeln der Gemeinnützigkeit gebunden, was vor allem die Zweckbetriebe, die Gewinnverwendung und den Vorsteuerabzug begrenzt.

– Auf der anderen Seite waren und sind die Wohlfahrtsverbände verlässliche Partner der öffentlichen Hand, sowohl auf kommunaler als auch auf staatlicher Ebene.

– Dazu gehört, daß sie für die Benachteiligten eintreten und politisch oft Kritiker der öffentlichen Hand sind.

Diese besondere Stellung im »sowohl als auch« zwischen Staat und gewerblichen Unternehmen schafft im Zuge der gegenwärtigen Entwicklungen viele Probleme. Die traditionellen Bindungen, der durch die Finanzierungswege jahrzehntelang bedingte Zwang zum kameralistischen Denken, die übernommenen gesellschaftlichen Verantwortungen stehen mit den Notwendigkeiten aus der schärfer werdenden Konkurrenz vielfach in Konflikt. Zwar erlaubt der neue Finanzierungsrahmen (vor allem durch Vergütungen und Entgelte) eine bessere fachliche und wirtschaftliche Disposition, aber die Risiken sind unter dem Konkurrenzdruck gewachsen, bis hin zur

Gefährdung des Bestandes einzelner Einrichtungen. Die Übernahme vieler kommunaler Einrichtungen in den letzten Jahren besonders im Osten war nicht immer von wirtschaftlichen Überlegungen bestimmt und schuf viele zusätzliche Risiken.

Kann man diese Probleme durch Ausgründungen bewältigen? Berührt das nicht die Struktur der Wohlfahrtsverbände und mit ihr manches von der traditionell übernommenen Rolle? Wird das letztlich auch das Denken der Gemeinnützigigen, ihr sozial geprägtes Handeln berühren? Gehen damit auch gesellschaftlich wichtige Momente verloren? Globalisierung, die Anpassung an Verhältnisse in anderen EU-Ländern können weitere Einschnitte bedeuten. Die Wohlfahrtsverbände haben für diese Veränderungen offenbar noch kein stimmiges Konzept.

### Der gewerbliche Bereich

Seit einigen Jahren werden gewerbliche Unternehmen immer stärker zu Konkurrenten von gemeinnützigen und öffentlichen Anbietern. Was sind ihre Kennzeichen?

– Gewerbliche Unternehmen haben volle unternehmerische Dispositionsfreiheit im Rahmen der spezialgesetzlichen Regelungen für soziale Einrichtungen.

– Sie wirtschaften von Anfang an mit eigenem Geld und auf eigenes Risiko.

– Sie sind zu Wirtschaftlichkeit und Rentabilität gezwungen.

– Dazu müssen sie sich kundenfreundlich verhalten und die Kunden von ihrer fachlichen Leistungsfähigkeit überzeugen. Auf die Kunden zuzugehen ist für sie eine Existenzfrage.

– Sie sind sehr flexibel und unterliegen – da sie grundsätzlich keine Zuwendungen erhalten, jedenfalls bisher – keinen haushaltsrechtlich bedingten Verpflichtungen oder sonstigen Bindungen an Struktur oder Recht der öffentlichen Verwaltung.

– Ihr rechtlicher Rahmen und weitgehend ihr Denken sind auf Disposition unter Konkurrenzverhältnissen eingestellt.

– Ein Unternehmen beschränkt sich meist auf bestimmte Segmente der sozialen Dienstleistungen. Allerdings gibt es schon Ansätze zur Bildung von Konzernen mit umfassenden Angeboten.

– Ebenso gibt es Anfänge der Mischung von gewerblichen und gemeinnützigen Strukturen

in einem Verbund – in der Regel noch ausgehend vom gewerblichen Sektor.

Voraussetzung für die Entwicklung dieses gewerblichen Sektors in großem Umfang war die gesetzliche Öffnung der Konkurrenz im Rahmen SGB XI und BSHG durch einen allgemeinen Übergang zur Entgeltfinanzierung auf neuer Grundlage. Aber war das zu vermeiden? Mußte nicht die Konkurrenz geöffnet werden aus wirtschaftlichen, aber auch aus fachlichen Gründen und mit Rücksicht auf die Wahlfreiheit für den Bürger? Konnte die weitgehende Abschottung des immer wichtiger werdenden Bereichs der sozialen Einrichtungen gegenüber den sonst üblichen Konkurrenzverhältnissen noch sachlich begründet werden? Das Beispiel »Maatwerk« (Arbeit nach Maß) stellt einen vielbeachteten gewerblichen Einbruch in die Domänen Arbeitsförderung und Sozialhilfe dar. Über die Gründe, warum Arbeits- oder Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverbände diese Aufgabe und diesen doch sehr naheliegenden Arbeitsansatz nicht flächendeckend selbst übernehmen, mag man räseln. Denkt man das weiter, mag der Gedanke an freiberufliche Sozialarbeiter (ähnlich wie z.B. Ärzte) dann gar nicht mehr so fern liegen.

Die gewerblichen Unternehmen werden häufig in Verbindung gebracht mit schlechterer Qualität der Leistungen und mit einem Ausschluß der »schlechteren« Risiken. Beides stimmt in der Regel nicht. Die schlechtere Qualität – aus der Sicht der Kunden – würde sich herumsprechen, und die »schlechteren« Risiken fallen immer weniger ins Gewicht bei einem ausgewogenen abgestuften Verhältnis der Intensität der Leistung zum Entgelt. Tatsächlich nimmt der gewerbliche Sektor immer größeren Raum ein bei den sozialen Einrichtungen.

### Die richtige Trägerschaft

Hier soll nicht vorrangig von den Institutionen her gedacht werden, sondern deren jeweilige Eigenheiten, deren spezifische Handlungsmuster sollen Ausgangspunkt sein. Liest man die obigen Kurzbeschreibungen der drei Trägergruppen aufmerksam und vergißt die Traditionen, die üblichen Etikettierungen und gewohnten Denkraster, so steht eben jede Gruppe für bestimmte Handlungsmuster. Will man das jeweilige Handlungsmuster – sicher mit einiger Gewalt – auf kurze Punkte bringen, so könnte man formulieren:

- öffentlich = Ordnung, rechtlicher Schutz des Individuums, politische Gestaltung, Gemeinwohl, wenig flexibel;
- gemeinnützig = sozialer Bezug, Verlässlichkeit, Bürgerengagement;
- gewerblich = Rentabilität, Flexibilität, schnelle Anpassung an den Bedarf, ohne Verpflichtung zum Sozialen.

Fachlichkeit kann mit allen Verhaltensmustern in Verbindung gebracht werden. Sicher kann auch Wirtschaftlichkeit mit allen verbunden werden, aber jede Trägergruppe versteht konkret etwas anderes unter Wirtschaftlichkeit und hat andere Maßstäbe dafür. Das gilt auch für Leistungs- und Kundenorientierung, die von allen Trägergruppen gefordert werden muß. Diese kurze Kennzeichnung der Verhaltensmuster dürfte auch weitgehend mit dem Image der Trägergruppen in der Öffentlichkeit übereinstimmen. Ausgehend von den Interessen der Bürgerinnen und Bürger brauchen wir alle drei Verhaltensmuster jeweils für bestimmte Bereiche und Aufgaben:

- Die öffentliche Verwaltung bietet sich demnach für Bereiche an, bei denen die materiellen Leistungen an einzelne, die Sicherung der Teilhabe, die Eingriffe in die Sphäre der Bürger u.ä. Bedeutung haben. Wo es um politische Gestaltung durch parlamentarische Entscheidungen, um Nutzungsrechte und öffentlich-rechtliche Ansprüche des einzelnen, um Schutz und Überprüfbarkeit durch Gerichte geht, dort werden das Regelwerk und die Entscheidungsstrukturen der staatlichen bzw. kommunalen Verwaltung benötigt. Aufgaben bzw. Vollzüge, bei denen es entscheidend auf diese Funktionen ankommt, müssen in der Zuständigkeit der Verwaltung bleiben. Dafür brauchen wir auch im sozialen Bereich die öffentliche Hand mit ihrem spezifischen Handlungsrahmen und mit ihrer Kompetenz. Aber darauf sollte sie sich im wesentlichen auch beschränken. Man darf in die öffentliche Hand nur jene Aufgaben geben, die nur dort, d.h. in diesem Rahmen gesichert und geordnet zu erfüllen sind. Für jene Arbeitsbereiche, die diesen Rahmen nicht benötigen, haben wir andere Institutionen, andere Rechtsformen, die weit besser auf solche Aufgaben zugeschnitten sind. Auf der anderen Seite dieser Medaille steht nämlich die geringe Flexibilität, das umständliche behördliche Verfahren, das für fachliches und betriebswirtschaftliches Handeln ungeeignete Haushaltsrecht der öffentli-

chen Hand. Es macht keinen Sinn, eine Institution wie den öffentlichen Dienst für alle Arten des Handelns formen und einsetzen zu wollen. Diese Art von Multifunktionalität bewirkt nur, daß keine Funktion mehr richtig erfüllt wird. Staat und Kommunen haben neben der öffentlichen Trägerschaft andere, weit wichtigere soziale Aufgaben in der politischen Gestaltung, die nur das öffentliche Gemeinwesen leisten kann: die Sorge dafür, daß bestimmte Angebote bedarfsgerecht, in befriedigender Qualität überhaupt da sind, daß bestimmte Gruppen die nötigen Leistungen erhalten, daß notfalls die erforderlichen Leistungen finanziert werden, daß nötigenfalls bestimmte Leistungen unter gemeinnütziger Orientierung erbracht werden – kurz: Es geht um die Erfüllung des sehr umfassenden und grundlegenden Auftrages aus § 17 SGB I. Die Erfüllung dieser Funktionen erfordert nicht die unmittelbare Ausführung durch die Verwaltung i.S. von Trägerschaft. Dafür stehen andere Gestaltungsmittel zur Verfügung, nämlich vor allem Rechtsetzung, kommunalpolitische Entscheidungen, die Finanzierung sozialer Dienstleistungen. Der Staat muß nicht alles selber ausführen, auch dort nicht, wo er auf politische Gestaltung des Rahmens nicht verzichten darf. Die öffentliche Hand sollte hier die praktischen Leistungen jenen Sektoren überlassen, die von ihrer Struktur und ihrem Handlungsrahmen weitaus besser dafür geeignet sind. Öffentlich-rechtliche Trägerschaft für soziale Einrichtungen nur dort, wo es wirklich nicht anders geht! Auch kommunale Selbstverwaltung hängt nicht von eigenen öffentlichen Einrichtungen ab, weder allgemein noch im sozialen Bereich. Die Wirksamkeit der politischen und fachlichen Gestaltung, die Leistungen für den Bürger können durch eine bewußte Trennung der Handlungsbereiche – hier Gestaltung des Rahmens, dort unmittelbare Ausführung – nur verbessert werden. Dadurch können Staat und insbesondere Kommunalverwaltungen frei von eigenen Trägerinteressen entscheiden.

- Die gewerblichen Unternehmen können heute praktisch alle sozialen Leistungen anbieten, die gegen Entgelt erbracht werden. Der Rahmen wird durch die jüngste BSHG-Novelle ab 1.1.1999 noch ausgeweitet. Daß die gewerblichen Anbieter durchaus konkurrenzfähig sind, wurde schon dargestellt. Sie setzen auf diesen Gebieten vom wirtschaftli-

chen Aspekt her wesentliche Maßstäbe des Handelns – ob uns das gefällt oder nicht. Der Nutzer der sozialen Dienste wird jenen Anbieter wählen, der die von ihm erwarteten Leistungen zu günstigen Konditionen bietet. Dabei wird es nicht nur um den finanziellen Vergleich gehen. Bei dieser Entwicklung wird es darauf ankommen, daß fachliche Standards vorgegeben werden. Die Formulierung von überzeugenden Qualitätsstandards steht im sozialen Bereich leider noch ziemlich am Anfang, sieht man einmal von recht groben Rastern der Strukturqualität ab (wie etwa in § 93a Abs. 1 BSHG n.F.). Von gesetzlichen Regeln, die bestenfalls allgemeine Grundregeln (wie in § 11 Abs. 1 SGB XI) oder Mindeststandards sein können, ist nicht allzuviel zu erwarten. Um so wichtiger ist es dann, daß der Nutzer bzw. der Kunde Hilfen dafür bekommt, Qualität zu erkennen und zu bewerten. Vielleicht gibt es bald so etwas wie einen »Sozialen Dienstleistungstest« in der Art der Stiftung Warentest.

- Die gemeinnützigen Anbieter müssen auf Feldern tätig bleiben, auf denen sie mit gewerblichen Anbietern konkurrieren können. Ob sie dort so etwas wie ein qualitätsbestimmendes Korrektiv sein können, wird weitgehend von ihrer Fähigkeit zur wirksamen Konkurrenz und zur überzeugenden Darstellung von Qualität aus der Sicht der Menschen abhängen. Dazu werden sie sich den gewerblichen Unternehmen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht anpassen müssen. Sie müssen die neuen Möglichkeiten der größeren Freiheit für die fachliche und wirtschaftliche Disposition nutzen. Ihre Chancen in dieser Konkurrenz können größer sein durch ihr traditionell umfassendes Leistungsangebot im Vergleich zu den meisten gewerblichen Unternehmen, wenn sie von diesen Vorteilen die potentiellen Kunden überzeugen können. Allerdings sollte dafür nicht jede Einrichtung, die den Wohlfahrtsverbänden von kommunaler Seite angeboten wird, übernommen werden; unter Konkurrenzgesichtspunkten wird es auf die richtige Auswahl ankommen. Von Vorteil wäre es, wenn dem Begriff »gemeinnützig« der Charakter eines Gütesiegels i.S. einer besonderen Verpflichtung erhalten bliebe. Dabei wird man bei den vielen Ausgründungen besonders zu achten haben.

Der gemeinnützige Sektor hat auch künftig spezifische Aufgabenfelder, die von gewerblichen Anbietern grundsätzlich nicht erfüllt werden können. Es geht hier um Bereiche bzw. Rah-

menbedingungen, die einerseits nicht »marktfähig« sind, andererseits aber nicht das Regelwerk der öffentlichen Verwaltung brauchen. Dazu gehört alles, was mit aktivem, direktem Bürgerengagement zu tun hat. Die Arbeit gemeinnütziger sozialer Einrichtungen – gleich welcher Rechtsform – mit engagierten, auch fachkundigen Bürgern zu verbinden, kann zu einer wichtigen Ressource und zu einem wichtigen Markenzeichen werden. Ähnliche tragende Verbindungen zu ehrenamtlich tätigen Bürgern zu schaffen, dürfte den gewerblichen Unternehmen kaum möglich sein. In diesem Zusammenhang steht das Werben um Spenden, Erbschaften und Stiftungen, um besondere Leistungen zu finanzieren. Eine Domäne des gemeinnützigen Sektors wird auch die Arbeit im Gemeinwesen sein, also Vorhaben, die gemeinsam mit der Bürgerschaft realisiert werden, z.B. Stadtteilzentren. Dazu gehören auch Selbsthilfegruppen, die Betroffenenkompetenz darstellen und die als gewerbliche Unternehmen nicht vorstellbar sind. Für diese spezifischen Aufgabenfelder müssen sich die Gemeinnützigen von bürokratischen Strukturen und vom rein unternehmerischen Denken gleichermaßen freihalten. Bei bestimmten Leistungen legen Nutzer Wert auf weltanschauliche Orientierung; auch das leisten nur gemeinnützige Einrichtungen.

Die Arbeitsbereiche, die nicht durch Einzelentgelte finanziert werden können oder finanziert werden sollten, sollten weitgehend den gemeinnützigen Trägern vorbehalten bleiben. In der Beratungsarbeit, bei intensiver persönlicher Hilfe wäre eine Aufteilung in entgeltfähige Einzelleistungen – ähnlich der Module – oft fachlich und vom Verwaltungsaufwand her nicht zu rechtfertigen, denn eine ganzheitliche Sozialarbeit wäre so kaum möglich. Eine »pauschalierte Abgeltung der Leistung« sieht auch § 17 Abs. 1 Satz 4 BSHG vor. Dazu könnte man etwa die Tätigkeit einer Beratungsstelle während eines Jahres als eine »Gesamtleistung« ansehen und entsprechend finanzieren, etwa über einen Leistungsvertrag.<sup>2</sup> Solche Modelle bieten sich z.B. in der Schuldnerberatung, in der Familienberatung, beim streetwork an. Diese Aufgaben kann man sich schwer in einem gewerblichen Unternehmen vorstellen; sie setzen eigentlich einen Verbund mit anderen sozialen Leistungen, gepaart mit besonderer sozialer Verpflichtung, voraus.

- Manchmal wird versucht, durch *Mischformen* die verschiedenen Handlungsmuster und

rechtlichen Möglichkeiten zu verbinden. Da sind etwa die Ausgründungen zu nennen: Aus der Kommunalverwaltung werden Einrichtungen ausgegliedert, um bessere Möglichkeiten für fachliches und wirtschaftliches Disponieren außerhalb der Kernalistik zu haben, zugleich aber (etwa als Gesellschafter in der GmbH oder über den Stiftungsvorstand) kommunalen Einfluß geltend machen zu können – ein durchaus legitimer Weg<sup>3</sup>. Man kann diesen Ansatz auch nutzen für regionale Zusammenfassungen kommunaler sozialer Dienste und Einrichtungen z.B. auf Stadtteilebene i.S. »dezentraler Konzentration«. Solche Zusammenfassungen sollten privatrechtlich organisiert sein, auch um neben dem nötigen kommunalpolitischen Einfluß Bürger aus dem Stadtteil in den entsprechenden Gremien beteiligen zu können. Das kann durchaus als Teil der Verwaltungsreform verstanden werden.<sup>4</sup> Andere Mischformen: Aus Wohlfahrtsverbänden werden Einrichtungen ausgegliedert, damit unternehmerisch gehandelt werden kann außerhalb der Vereinsstruktur, aber doch in Verbindung mit dem Wohlfahrtsverband. Manche gewerblichen Unternehmen haben einen gemeinnützigen Zweig aufgebaut, um auch auf diesem Feld präsent zu sein. Dabei kann es um das gewerbliche Gebäudeigentum gehen und um den gemeinnützigen Betrieb des Heimes, wobei auch steuerliche Gründe eine Rolle spielen. Vor allem bei den gemeinnützigen und kommunalen Ausgründungen ist es mit der bloßen Änderung der Rechtsform allein nicht getan, wenn nicht auch die Handlungsweisen sich ändern in Richtung auf mehr Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit. Dazu gehören Dispositionsfreiheit und Leitungskräfte mit entsprechenden Fähigkeiten und Erfahrungen. Bei all diesen Entwicklungen geht es um Nutzung der verschiedenen Verhaltensmuster und rechtlichen Möglichkeiten durch die einzelnen Institutionen. Diese Entwicklung ist sicher noch nicht am Ende. Vielleicht akzeptieren Dachverbände der Wohlfahrtspflege später noch einmal nicht-gemeinnützige Mitglieder, etwa um die unternehmerischen Dispositionsfreiheiten und die umsatzsteuerrechtlichen Vorteile mit der (vielleicht außerordentlichen) Mitgliedschaft in einem Wohlfahrtsverband verbinden zu können.

#### Notwendigkeit einer Neuabgrenzung

Die Zuordnung der Aufgaben zu den drei

Trägergruppen muß vor allem durch fachliche und wirtschaftliche Zweckmäßigkeit bestimmt werden, sicher auch durch politische Erwägungen und weltanschauliche Bindungen, aber weniger durch Rücksichten auf Traditionen und Gewohnheiten. Als generelle Linie muß dabei die öffentliche Hand auf jene Leistungen bzw. Funktionen beschränkt werden, die das Regelwerk und die Struktur der öffentlichen Hand unmittelbar brauchen. Der öffentlichen Hand obliegt der Schutz des Individuums, die Sicherung der gerechten Teilhabe an den Leistungen und die Umsetzung des politischen Willens. Diese Funktionen müssen bei der öffentlichen Hand bleiben. Die praktische Ausführung der Hilfen, d.h. die Trägerschaft für die Einrichtungen, soll aus Gründen der Fachlichkeit und der Wirtschaftlichkeit prinzipiell im nichtöffentlichen Bereich liegen, soweit nötig und sinnvoll mit entsprechenden Rahmenbedingungen durch die öffentliche Hand. Die gemeinnützigen und gewerblichen und auch die kommunal beeinflussten sozialen Einrichtungen werden in den meisten Bereichen miteinander um die Kunden konkurrieren. Spezielle Bereiche sollen den gemeinnützigen Trägern vorbehalten bleiben. Diese Entwicklungen werden einerseits ein wichtiger Beitrag zur Verwaltungsreform sein, nämlich durch Verkleinerung der öffentlichen Verwaltung und durch Konzentration auf die heute gestellten Kernaufgaben. Auf der anderen Seite werden dabei in der sozialen Arbeit bessere fachliche Wirkungen, stärkerer Einfluß der Nutzer und größere Wirtschaftlichkeit erreicht.

#### Anmerkungen

1 vgl. Freier, Dietmar, Bürgerengagement als Ressourcen für soziale Einrichtungen. In: TuP, 1/1997, S. 25-31; ferner auch Beiträge aus der AWO selbst: In: TuP 4/95, 6/95, 5/96 und 11/97

2 mehr dazu bei Freier, Dietmar, Öffentliche Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen. In: TuP, Nr. 10/1995, S. 388 - 398; ferner: Wettbewerb erwünscht. In: Socialmanagement 3/98, S. 32 f

3 So auch der Deutsche Städtetag: Chancen und Grenzen der Privatisierung - 25 Thesen des Deutschen Städtetages. In: der städtetag, 5/1995, S. 317 - 319, insbesondere Thesen 17 + 18

4 ausführlich bei Freier, Dietmar, Der Stadtteil als Basis sozialkultureller Kommunalpolitik - Aspekte von Verwaltungsreformen, Fachdiskussionen und Einsparungen. In: NDV, 10/1996, S. 326 - 330

## DIE REFORMDISKUSSION

Diese Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

### DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM PRÜFSTAND (II) ZWISCHEN ÖKONOMISIERUNG UND VERBANDLICHEN ERNEUERUNG: DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM WEG IN EINEN VERÄNDERTEN WOHLFAHRTSMIX

NORBERT WOHLFAHRT

#### Die Veränderung sozialpolitischer Rahmenbedingungen

Seit einigen Jahren beobachten die Wohlfahrtsverbände eine systematische Veränderung der traditionellen Kooperationsbeziehungen von Staat und freier Wohlfahrtspflege. Die anfangs gehegte Vermutung, es handle sich (zum wiederholten Mal) um eine temporäre Erscheinung, die sich auf Dauer wieder zurechtrücken lasse, scheint sich dabei nicht zu bestätigen. Vielmehr wächst durch veränderte Finanzierungsformen und die Inszenierung eines Wettbewerbs sozialer Dienste der Druck auf Träger und Einrichtungen beständig und macht eine Anpassung an veränderte sozialpolitische Rahmenbedingungen unabdingbar. Die Gründe für die Umsteuerung im Verhältnis Staat und freier Wohlfahrtspflege sind vielfältig und sollen hier nur cursorisch aufgelistet werden:

- Mit Beendigung des Ost-West-Konflikts und dem damit einhergehenden verschärften Standortwettbewerb läßt sich ein zunehmender Druck auf alle sozial- bzw. wohlfahrtsstaatlichen Systeme beobachten, da soziale Sicherungssysteme und Standards zunehmend als Hindernis für Investitionen und Kapitalwachstum gelten. Mit der Internationalisierung der Kapitalbewegungen (Stichwort: Globalisierung) und dementsprechenden Wettbewerbsformen werden kompensatorische staatliche Regulierungen zunehmend schwieriger durchsetzbar, weil Sachgesetze der Markt- und Kapitallogik einen Funktionsverlust nationalstaatlicher Kor-

rekturfähigkeit bewirken. Vieles spricht dafür, daß die Krise des Sozialstaats nicht – wie in den vergangenen Jahrzehnten schon häufig beobachtet – eine vorübergehende Zeitererscheinung darstellt, sondern substantielle Anpassungsprozesse an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen erforderlich werden.

- Der europäische Integrationsprozeß macht deutlich, daß das von der Europäischen Kommission verfolgte Prinzip der *économie sociale* nicht nur die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit von Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Vereinen und Stiftungen umfaßt, sondern auch solche Organisationsformen einschließt, die soziale Dienstleistungen erbringen. Offensichtlich zielt die Europäische Kommission auf eine weitestgehende Einbeziehung des Dienstleistungssektors in das Gemeinschaftsrecht ab und damit auch auf die Einbeziehung sozialer Dienstleistungen. Nimmt man hinzu, daß das deutsche Subsidiaritätsprinzip in Europa eine Singularität darstellt, dann läßt sich unschwer darauf schließen, daß in einem zusammenwachsenden Europa der Sonderstatus der Freien Wohlfahrtspflege kaum noch eine Zukunft haben wird.

- Die Finanzierungsmodalitäten für soziale Dienste auf kommunaler Ebene verändern sich grundlegend. Die nachhaltige fiskalische Krise der Kommunen und die Überlegungen zur Veränderung der internen Steuerungsbedingungen der Verwaltungsorganisationen führen dazu, daß die traditionelle Pauschalsubventionierung sozialer Dienste zunehmend kritischer betrach-

tet wird. An deren Stelle soll eine kosten- bzw. leistungsorientierte Förderung treten, deren Grundlage darin besteht, daß in einem wettbewerblichen System Förderungen auf Basis einer nach Kosten differenzierten Leistungsbeschreibung erfolgen. Die Erstellung sozialer Dienste erfolgt zunehmend nach einem durch Preise und Qualitäten regulierten Einkaufsmodell und einem wettbewerblich organisierten Angebot sozialer Dienste.

- Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege haben seit einigen Jahren eine Intensivierung der Auseinandersetzung um ihre Attraktivität als Dienstleister und Idealverein registrieren müssen. Während einerseits in einer Reihe von Studien die Vorteile des dualen Systems sowohl hinsichtlich Qualitätsstandards als auch in bezug auf die Differenzierung von Angeboten immer wieder hervorgehoben werden, wird andererseits kritisiert, daß die Erstellung sozialer Dienste durch Wohlfahrtsverbände unnötig hohe volkswirtschaftliche Kosten verursacht und die Fähigkeit der Wohlfahrtsverbände zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements stetig abnehme. Insbesondere diejenigen, die eine marktbezogene Steuerung sozialer Dienstleistungen favorisieren, verweisen immer wieder auf Erscheinungsformen einer bürokratisch-ineffizienten Dienstleistungsproduktion, auf faktische Überversorgung und ein mangelhaftes Kontrollsystem des »überbewerteten Wohlfahrtskartells«. Die Diskriminierung privat-gewerblicher Sozialunternehmen und freier Selbsthilfegruppen erfordert aus Sicht der Kritiker zwingend eine Neuordnung der Wettbewerbsinstrumente.

### Die Entwicklung der Ökonomisierung sozialer Dienste

Gerade auf Bundesebene wird in den letzten Jahren durch sozialrechtliche Änderungen versucht, Wettbewerbselemente in die Förderung sozialer Dienste einzubringen und Förderverfahren durchzusetzen, die an transparenten Kosten- und Leistungsstrukturen sowie qualitätsorientierten Erstellungsverfahren ausgerichtet sind.

Ein Blick auf die durchgesetzten bzw. geplanten Änderungen in den für die Träger sozialer Arbeit wichtigsten Leistungsgesetzen deutet den sich abzeichnenden Umschwung an:

- Die neue Pflegeversicherung (SGB XI) ist von ihrer Struktur her vergleichbar mit einer

»Teilkaskoversicherung«. Die Leistungen sind orientiert an den Einnahmen und werden daher begrenzt, darüber hinausgehende Leistungsbedarfe sind selbst zu tragen. Die Befürchtung, daß sich die Kommunen aufgrund der Regelungen des SGB XI aus den sog. freiwilligen Leistungen im Vorfeld auftretender Pflegebedürftigkeit zurückziehen, scheint sich zu bestätigen. Eine Unterscheidung hinsichtlich der Förderverfahren wird in der Pflegeversicherung zwischen freigemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern nicht mehr vorgenommen.

- Der § 93 BSHG ist dahingehend verändert worden, daß Vereinbarungen nicht wie früher über die »Höhe der zu übernehmenden Kosten« getroffen werden, sondern über »Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen« sowie die dafür zu entrichtenden Entgelte (§ 93 BSHG, Abs. 2). In auf Landesebene abzuschließenden Rahmenverträgen zu den neu abzuschließenden Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen muß zukünftig stark nach den Hilfearten differenziert werden. Durch eine Standardisierung der Leistungserbringung und ihrer Vergütung werden die Grundlagen für eine zukünftige Vergleichbarkeit von Leistungen und Vergütungen gelegt.

- In dem am 2. April 1998 verabschiedeten Änderungsgesetz zum SGB VIII (§ 78 ff) werden nach dem Vorbild der §§ 93ff BSHG bundesrechtliche Rahmenregelungen über Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen eingeführt. Das bisher weitgehend praktizierte Selbstkostendeckungsprinzip wird durch ein System leistungsgerechter Entgelte abgelöst. Die Rahmenregelungen beziehen sich nicht mehr ausschließlich auf die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen und Trägern der freien Jugendhilfe. Wie in § 93 BSHG werden auch die Einrichtungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe selbst, die der Gemeinden ohne eigenes Jugendamt sowie der privat-gewerblichen Träger einbezogen. Schon jetzt ist absehbar, daß das System prospektiver Pflegesätze einen erheblichen Druck in der Trägerlandschaft erzeugen wird und Leistungsbeschreibungen ebenso wie die Entwicklung und Konkretion von Qualitätssicherungssystemen unabdingbar werden.

- Mit der Einführung der Pflegeversicherung und der seitdem auch in anderen Leistungsgesetzen spürbaren Tendenz zu »administrierten Preisen« wird ein wachsender Druck auf die

Durchsetzung betriebswirtschaftlicher Effizienz in allen Einrichtungen und Angebotsformen sozialer Dienste feststellbar. Gegenüber dem traditionellen Weg der Finanzierung sozialer Dienste durch Zuwendungen und Subventionen (§ 10 BSHG und § 74 SGB VIII) werden damit Leistungs- und Kostenvereinbarungen zu einem Strukturelement der Finanzierung sozialer Dienste. Damit werden die für den Krankenhausbereich bereits gültigen Prinzipien, nach denen nicht mehr die nachgewiesenen Selbstkosten, sondern ein ausgehandelter bzw. festgelegter Preis die Finanzierung bestimmt, auf weite Bereiche sozialer Dienste ausgedehnt und als verschärfendes Element ein vom Gesetz festgelegter Preis, der vom Gesetzgeber geändert werden kann, hinzugefügt. Damit wird die Konkurrenz um festgelegte Preise (Budgets) zu einem Kennzeichen der im Wohlfahrtssektor als Anbieter operierenden Träger und Einrichtungen, die ihre Leistungen entsprechend auf den Markt auszurichten (Kundenorientierung) und betriebswirtschaftlich zu bestimmen haben (Produktorientierung). Zugleich werden Qualitätsmerkmale zu einem entscheidenden Instrument der Marktdurchsetzung. Die Einführung von marktorientierten Elementen in ein traditionell weitgehend politisch gesteuertes Subsystem wird vielfach als »Ökonomisierung« des Sozialsektors bezeichnet und verdankt sich der Annahme, daß Qualitätsverbesserungen durch Leistungswettbewerbe über Marktsteuerung effektiver zu realisieren sind als über Formen hierarchischer Steuerung.

### Konsequenzen der Ökonomisierung sozialer Dienste für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege

Die Aufteilung bei der Erstellung sozialer Dienste und sozialer Arbeit begründete sich aus wohlfahrtsverbandlicher Sicht bislang wesentlich durch eine Kritik sozialstaatlicher Dienstleistungen, die aufgrund ihrer bürokratischen Rationalität das Prinzip individueller Fürsorglichkeit und Hilfeorientierung vermissen läßt. Diese der Verbändewohlfahrt eigenümliche wertbezogene Begründung ihrer sozialen Arbeit war bislang gesellschaftlich anerkannt, wenn auch umstritten: die Legitimität der besonderen Stellung freier Verbände ist dabei wesentlich über den Prozeß der Angleichung zwischen Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Bürokratien in Zweifel gezogen worden, und gesellschaftliche Bewegungen wie die Selbst-

hilfe waren der sichtbare Ausdruck dafür, daß den Verbänden ihr Bezug zu den spezifischen Milieus solidarischen Helfens verlor. Die sozialpolitische Entwicklung führt unmittelbar zu einer prinzipiellen Infragestellung dieses besonderen Wertebezugs und damit – ausgesprochen oder unausgesprochen – zu einer Ablösung des traditionellen Subsidiaritätsprinzips. Das – auch aus den Reihen der Verbände – geforderte veränderte Verständnis des Subsidiaritätsprinzips, das einen Verzicht auf Exklusivität und das konsequente Eintreten für einen welfare-mix von Staat, Markt und freien Trägern fordert, kennzeichnet die Umpolung von verbändlichen Interessenorganisationen (Wertegemeinschaften) zu Leistungserbringern, deren Identität zunehmend von den zweckrationalen Anliegen und Wettbewerbsinteressen der einzelnen »betrieblichen« Organisationsformen bestimmt wird. Welche Folgen hat dies für die Modernisierung der Freien Wohlfahrtspflege? Bevor ich hierauf zu sprechen komme, möchte ich kurz einige zentrale Mißverständnisse bzw. Fehlurteile über den Status der Wohlfahrtsverbände benennen:

- Vielfach wird – auch in der wissenschaftlichen Literatur – so getan, als seien die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege ein kartellartig organisierter Dienstleistungsmulti mit Durchgriffskompetenz bis hinunter auf die einzelnen betrieblichen Einrichtungen. Dieses Bild geht an der Wirklichkeit vorbei. Tatsächlich handelt es sich um eine Vielzahl rechtlich selbständiger Unternehmen und Einrichtungsträger mit teilweise divergierenden Interessen und Managementstrukturen, denen gegenüber eine verbändliche Steuerungsfähigkeit kaum gegeben – und wohl auch nicht gewollt – ist.

- Auch der Verweis auf die Überlegenheit eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens für soziale Dienstleistungsanbieter geht an der Sache vorbei. Tatsächlich zeigen die aktuellen Entwicklungen im Sozialbereich zwar eine Verstärkung von Wettbewerb und Leistungskontrolle, ein Übergang zu einem marktmäßig gesteuerten Sozialsektor ist damit aber keineswegs verbunden. Im Gegenteil. Vielfach existiert weiterhin das traditionelle kameralistische Zuwendungsrecht, und nicht wenige Kommunen sympathisieren mit einem Einkaufsmodell sozialer Dienstleistungen, in dessen Folge Organisationen des non-profit-Bereichs zu Anhängseln öffentlicher Auftragsvergabe degradiert würden.

- Schließlich sollte auch den vielfach zu hörenden Hinweisen auf die ökonomische Innovationsunfähigkeit der Verbände der Freien Wohlfahrtsverbände mit Skepsis begegnet werden. Schon ein Blick auf die Entwicklung der Diskussion um Qualitätssicherung und »Kundenorientierung« im betrieblichen Bereich widerspricht dieser Feststellung. Wichtiger erscheint mir der Hinweis darauf, daß die Wohlfahrtsverbände sich in den letzten Jahren verstärkt mit sozialpolitischen Fehlentwicklungen auseinandergesetzt haben und dabei auch in ihren eigenen Reihen nicht unumstrittene Koalitionen eingegangen sind.

### Gestaltungsanforderungen an die Wohlfahrtsverbände in einem veränderten Wohlfahrtsmix

Zunächst einmal ist festzustellen, daß der vielfach befürchtete Einbruch bei der Erstellung sozialer Dienstleistungen durch die Wohlfahrtsverbände nicht stattgefunden hat. In Nordrhein-Westfalen hat auch in den 90er Jahren deren Wachstum nicht nachgelassen: Insgesamt hat sich seit 1990 die Zahl der Betriebe um 10,71 % erhöht. Im Vergleich zu Wirtschaftszweigen, die in NRW beheimatet sind, stellt die Freie Wohlfahrtspflege mit 6,6 % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten den viertwichtigsten Bereich dar.

- Der zunehmende Wettbewerb führt nicht nur zur schrittweisen Auflösung der traditionellen Kooperations- und Abstimmungsformen der Wohlfahrtsverbände untereinander, sondern forciert auch die interne Konkurrenz um fachliche Konzepte und öffentliche Aufträge. Gefordert ist eine konsequente Ausrichtung auf ergebnisorientierte Problemlösungen, die im Wettbewerb mit anderen Anbietern durchsetzungsfähig sind. Nur wer in offener Konkurrenz auf dem Sozialmarkt mitmisch, hat zukünftig noch eine Chance.

- Aufgrund des ökonomischen Drucks wächst die Zahl der Träger und Einrichtungen, die mit mehreren Dienst- und Arbeitsrechten hantieren, von Tag zu Tag. Die Flexibilisierung der sozialen Arbeit findet, wie Seibert es formuliert, z.T. in einem »arbeitsrechtlichen Chaos« statt. Der Weg, daß gemeinnützige Unternehmen und Verbände sich in ihren Strukturen an quasi-behördlichen Verhältnissen orientieren, scheint nicht länger gangbar.

- Die Umstellung auf Leistungsverträge erfor-

dert ein konsequentes Qualitätsmanagement der Träger und Einrichtungen. Dabei erweisen sich die immer noch vorhandenen zuwendungsrechtlichen Bestimmungen zunehmend als Schranke für eine inhaltlich kompetente und wirtschaftliche Leistungserstellung. Die Transformation zum Dienstleistungsunternehmen steht in wachsendem Widerspruch zu den traditionellen kameralistischen Formen der Kostenkontrolle von öffentlichen und freien Trägern. Als Sozialunternehmen werden Rücklagenbildung, betriebswirtschaftlich notwendige Finanzplanung und Maßnahmen der Personalentwicklung erforderlich, die wiederum eine leistungsbezogene Förderung und qualitätsorientierte Kontrollverfahren zur Voraussetzung haben.

- Regionalisierung und Sozialraumorientierung erfordern auf Trägerebene Organisationsstrukturen, die erheblich von den bisherigen Arbeitsformen abweichen. Dezentrale Teams, flache Hierarchien und hohe Kompetenzen der dezentralen Einheiten müssen entwickelt werden, um die beobachtbare Tendenz, daß freie Träger nur noch als »Zulieferer begrenzter Dienstleistungen« fungieren, aufzuhalten. Dazu gehört auch eine stärkere Einmischung in sozialplanerische Abstimmungen, die nicht als interessenfreier Prozeß angesehen werden dürfen.

- Die historisch gewachsenen Organisationsformen auf örtlicher Ebene und die Vernetzung von Diensten und Einrichtungen muß überdacht werden. Tendenziell werden größere Betriebseinheiten, klare Trennung von Organisationsbereichen und einheitliches Verwaltungsmanagement aus Effizienzgründen ebenso erforderlich wie Trägerverbände und die Entzerrung ehrenamtlicher und hauptamtlicher Zuständigkeiten. Es zeichnet sich also für die BRD auch bei Beibehaltung des dualen Systems ein veränderter Wohlfahrtsmix ab, der die Verbände dazu zwingt, über die Perspektiven ihrer weiteren Modernisierung nachzudenken.

Der Spagat zwischen Marktorientierung und sozialpolitischer Verantwortung wird noch komplizierter, wenn betriebliche Praxis und verbandliche Identität in immer stärkeren Widerspruch geraten (die Praxis des Ausgliederns in gemeinnützige GmbHs mit den damit verbundenen arbeitsrechtlichen Konsequenzen ist hierfür ein deutliches Indiz). Es ist unter diesen Bedingungen sicherlich egal, ob die Perspektive

der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege als »Verband sozialer Dienstleister« oder schlichter als »Unternehmensberater« angesehen werden. Eine solche Entwicklung als Modernisierung zu begreifen, wäre sicherlich verfehlt.

Die Wohlfahrtsverbände verstehen sich grundsätzlich nicht als Dienstleister, sondern als intermediäre Instanzen, die für diejenigen eintreten, bei denen Markt und Staat versagen. Sie fühlen sich aus ihrer Tradition heraus besonders zuständig für die am Rand der Gesellschaft lebenden Menschen und reklamieren eine sozialpolitische Verantwortung. Erforderlich ist deshalb ein Nachdenken über eine Modernisierung auch der wertbezogenen Basis innerverbandlichen Selbstverständnisses.

### Die Modernisierung der freien Wohlfahrtspflege: Überlegungen zu einer innovativen Wertekultur

Unter dem Vorzeichen eines wettbewerblichen Sozialmarkts werden die Verbände der freien Wohlfahrtspflege nur dann eine Chance jenseits einer bloßen Dienstleistungsfunktion haben, wenn es ihnen gelingt, ihre Eigenständigkeit zu erhalten bzw. zu stärken und sich als Alternative gegenüber Markt und Staat zu profilieren. Hierzu bedarf es mehr als einer ökonomischen Runderneuerung. Ich möchte an drei Beispielen verdeutlichen, welche wertbezogenen Funktionen eine modernisierte Wohlfahrtspflege in einem wettbewerblichen Sozialsystem zukünftig weiterentwickeln müßte.

### Die freie Wohlfahrtspflege als Garant nutzerorientierter Qualitätsstandards

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Vielfalt von Einrichtungen, Anbietern und Dienstleistern gewinnt die Entwicklung und Anwendung vergleichbarer Qualitätsstandards an Bedeutung. Eine auch in ökonomischer Perspektive wichtige Eigenschaft der Wohlfahrtsverbände als non-profit-Organisationen ist bislang, daß sie durch ihr gemeinnütziges Profil die Kosten für notwendige Qualitätskontrollen reduzieren, die in einem rein gewinnorientierten Markt weitaus höher wären. Angesichts abnehmender finanzieller Spielräume ist zu befürchten, daß Kostengesichtspunkte auch Qualitätsaspekte dominieren: das Fehlen umfassender fachlicher Standards und Instrumente

zur Qualitätssicherung z.B. bei Pflegebedürftigkeit ist ein sozialpolitisch bedenklicher Tatbestand. Gerade in einem wettbewerblichen Sozialsystem werden Funktionen des Verbraucherschutzes immer notwendiger. Hierin besteht eine der Zukunftsaufgaben der verbandlichen Wohlfahrtspflege.

### Die freie Wohlfahrtspflege als »Brücke« zwischen professionellen Diensten und bürgerschaftlichem Engagement

Der aufgrund der sozialpolitischen Entwicklung notwendige Perspektivenwechsel hin zu mehr Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement ist zuallererst eine Aufgabe öffentlicher und kommunaler Sozialpolitik und läßt sich nicht durch eine Volkskampagne fürs Ehrenamt mit dem Ziel der Kompensation wegrationalisierter kommunaler Daseinsvorsorge erreichen. Die freie Wohlfahrtspflege, die sich traditionell als Selbsthilfevereinigung versteht, hat damit ihre spezifische Aufgabe in der Vernetzung von Selbsthilfe, freiwilligem Engagement und professioneller Hilfe.

Diese Brückenfunktion, die zukünftig noch an Bedeutung gewinnen wird, richtet sich nicht nur auf die Ausschöpfung der Potentiale der unterschiedlichen Formen bürgerschaftlichen Engagements, sondern auf die Verknüpfung und Integration der verschiedenen Aspekte der Arbeit von Freiwilligen-Zentralen, Seniorenbüros, Kontaktstellen, Wissens- bzw. Hobbybörsen, Patientenstellen/-läden, Nachbarschaftstreffs usw.

Der Ausbau von Brückenfunktionen kann dabei einerseits dazu dienen, die Nutzer- und Konsumentenorientierung stärker in das professionelle System hineinzutragen, andererseits müssen die hierzu notwendigen politischen Rahmenbedingungen gesichert werden. Insofern ist auch das Insistieren auf einer Politik, die sich nicht in symbolischer Rhetorik und wohlmeinender Anerkennung erschöpft, eine nicht zu unterschätzende Aufgabe für eine wertorientierte und bedürfnisbezogene Engagementförderung.

### Die freie Wohlfahrtspflege als gemeinwesenbezogene Hilfeinstanz in einem wettbewerblichen Sozialsystem

Erfahrungen mit der Einführung von Wettbewerb in die Erstellung sozialer Dienstleistungen

liegen bislang kaum vor. In Großbritannien hat die Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung zu einer Einschränkung der politischen Steuerungsfähigkeit und der strategischen Entwicklungsplanung geführt. Marktliche Wettbewerbsformen führen absehbar nicht nur zu einer Ökonomisierung, sondern auch zu einer Kommerzialisierung sozialer Dienste. Damit verstärkt sich die Gefahr einer Steigerung der Selektivität der Nutzungsmöglichkeiten von Angeboten. Dies würde insbesondere diejenigen treffen, die weder über die Mittel noch über die Fähigkeit verfügen, als Kunden oder Konsumenten ihre Interessen souverän wahrzunehmen.

Die ordnungspolitische Funktion der freien Wohlfahrtspflege könnte damit, wie das Gutachten der Monopolkommission zeigt, durch eine marktliche Feinsteuerung ersetzt werden, in der sozialanwaltschaftliche Aufgaben keinen Raum mehr haben. Demgegenüber begründet sich der Gemeinwesenbezug der freien Wohlfahrtspflege in erster Linie sozialpolitisch und nicht ökonomisch. Nach ihrer steuerrechtlichen Definition übt sie ihre Tätigkeit zum Wohle der Allgemeinheit und nicht des Erwerbes wegen aus. Diese Aufgabe schließt auch Funktionen einer »gegengewichtigen« Kraft (countervailing power) ein, die sich als Hilfestanz für diejenigen versteht, die ohne hinreichende Kaufkraft auf soziale Dienstleistungen angewiesen sind.

Unzweifelhaft werden in einem wettbewerblich organisierten Sozialsystem wertorientierte Strukturfragen zunehmende Bedeutung erlangen. Die Zukunft der freien Wohlfahrtspflege wird davon bestimmt sein, ob es ihr gelingt, den ökonomischen Transformationsprozeß zum Dienstleister mit einer Modernisierung ihrer Wertekultur zu verbinden, die durch Prinzipien der Offenheit, Transparenz und Partizipation bestimmt ist. Die Beobachtung, daß unter den Bedingungen eines ökonomisierten Sozial- und Gesundheitssystems auch non-profit-Organisationen dazu tendieren, das Wertesystem ihrer kommerziellen Konkurrenten zu übernehmen sollte eine moderne Wohlfahrtspflege professionelle Leistungserstellung mit einer aktiven Sozialpolitik verbinden, die der Teilhabe und Solidarität mit von Armut Betroffenen, Ehrenamtlichen und Selbsthilfegruppen oberste Priorität einräumt. Dies erfordert viel Gestaltungskraft für die Zukunft.

#### Literatur

- Articus, S., Öffentliche und Freie Wohlfahrtspflege auf kommunaler Ebene, in: Jugendwohl, Heft 10, 1996, S. 432-438
- Boeßenecker, K.-H., Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, 2. Aufl., Münster 1998
- Hansen, E., Qualitätsaspekte Sozialer Dienstleistungen zwischen Professionalisierung und Konsumentenorientierung. Qualitätsdiskurse in Großbritannien und Deutschland, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 1, 43. Jg., 1997, S. 1f
- Heinze, R.G./Strünck, C., Kontraktmanagement im Windschatten des »Wohlfahrtsmix«? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände, in: Evers, A./Olk, T. (Hg.), Wohlfahrtspluralismus, Opladen 1996
- Ipsen, K., Zur Auswirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedstaatliche Förderung sozialer Dienstleistungen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege, Manuskript, Bochum 1996
- Klug, W., Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe, Freiburg i. B. 1997
- Kulbach, R./Wohlfahrt, N., Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege, Freiburg i. B. 1996
- Loges, F., Entwicklungstendenzen Freier Wohlfahrtspflege im Hinblick auf die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, Freiburg i. B. 1994
- Manderscheid, Hejo, Neuorientierung freier Wohlfahrtspflege als Träger sozialer Dienste, in: Hanesch, W. (Hg.), Überlebt die soziale Stadt?, S. 137-152, Opladen 1997
- Merchel, J., Sozialverwaltung oder Wohlfahrtsverband als »kundenorientiertes Unternehmen«: ein tragfähiges, zukunftsorientiertes Leitbild? In: Neue Praxis, 4/1995, S. 325-340
- Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T., Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt a. M. 1995
- Schneider, U., Gemeinwohlorientierung versus Renditesteuern, Ein Plädoyer für die Gemeinnützigkeit als Ordnungsrahmen freier Wohlfahrtspflege, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 8/98, 1998, S. 244-248
- Thamm, D., Geld statt guter Worte: Zur Finanzierung freier Wohlfahrtspflege, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hg.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, S. 356-376, Frankfurt a. M. 1995
- Thränhardt, D. u.a. (Hg.), Wohlfahrtsverbände zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat, Freiburg 1986
- Wohlfahrt, N., Mehr Wettbewerb: Folgen für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, in: Deutscher Caritasverband (Hg.), Mehr Markt in der sozialen Arbeit? Freiburg i. B. 1997, S. 107-126

## DIE REFORMDISKUSSION

► Diese Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

### DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM PRÜFSTAND (III) MARKTORIENTIERUNG IN DER SOZIALEN ARBEIT OHNE ALTERNATIVE?

KARL-HEINZ BOEßENECKER

#### Im Zangengriff Europas

Egalité, Fraternité, Société – für die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes verstaubte Parolen! Hier gelten seit Januar 93 andere Prinzipien. Der freie Verkehr von Dienstleistungen, Personen, Waren und Kapital soll den Markt (auch den Sozialmarkt) öffnen und Gleichheit in der Warenkonkurrenz schaffen. Für die Soziale Arbeit ist zu erwarten, daß die europäische Konkurrenz verschiedenster Anbieter zunehmen wird und bislang unbekannte Akteure mitmischen wollen. Bedroht sehen sich insbesondere die deutschen Spitzenverbände in ihrer bisherigen marktprägenden Stellung. Der Prozeß ist nicht neu, wurde nur zeitweilig verdrängt und überlagert durch den deutschen Einigungsprozeß, den die etablierten Wohlfahrtsverbände nutzten, sich operativ auszudehnen. Der Deutschland-west geprägte bedingte Handlungsvorrang der freien Wohlfahrtspflege konnte auch hier vertraglich verankert und förderungsrechtlich abgesichert werden. Freilich, an der europäischen Rechtslage, protektionistische Regelungen zu untersagen, änderte dies nichts. Ein Akt der Selbsttäuschung, wie spätestens die restriktiven Folgen der öffentlichen Haushaltskrise zeigen. Hier verliert der freigemeinnützige Handlungsvorrang seinen praktischen Nutzen in dem Maße, wie Kostengesichtspunkte und Leistungsverträge um sich greifen. Es führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, daß das spezifisch deutsche Subsidiaritätsprinzip in der bisherigen Form ausgelebt hat.

Wie gehen nun die deutschen Wohlfahrtsverbände mit dieser Ausgangslage um? Zunächst wurden die Auswirkungen des freien Binnenmarktes für die Entwicklung eines länderübergreifenden Sozialmarktes bestandsgefährden-

der eingeschätzt als es die tatsächliche Entwicklung zeigt. Befürchtet wurde die schnelle Herausbildung eines Billiglöhns- und Sozialtourismus, von marktgeprägten Dienstleistungen, Formen von Sozialdumping durch Billiganbieter und eine »Amerikanisierung« eines sich neu konstituierenden Sozialmarktes. Interpretiert wurden die Prinzipien »Dienstleistungsfreiheit« und »Nichtdiskriminierungsverbot« als Speerspitzen gegen spezifisch deutsche Subsidiaritätsregelungen zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden. Es folgten hektische, lobbyistische Aktivitäten, dies zu verhindern. Einzelne und »geschlossen« galt es, eine Gegenallianz aufzubauen. Europäische Außenstellen und Verbindungsstellen wurden geschaffen. Mit Ausnahme des Paritätischen sowie der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden verfügen heute alle Spitzenverbände über europäische Büros. Spinne im Netz ist das Büro der BAGFW in Brüssel.

Ein erster Erfolg dieser Strategie ist die in der Schlußakte des EU-Vertrages aufgeführte »Erklärung zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden«. Erreicht wurde eine semantische Würdigung und Anerkennung der Verbände, (noch) ohne ableitbare Rechtsansprüche auf eine besondere staatliche Förderung oder Vorrangposition – ungemindert daher die Versuche, das bundesrepublikanische SubPr auch in der europäischen Verfassung zu verankern und die Anerkennung der deutschen Spitzenverbände als 3. Sozialpartner zu erreichen. Immerhin: Seit 1994 sind sie als BAGFW, nach Vorschlag und Benennung durch die vormalige Bundesregierung, Mitglied des Wirtschaftss- und Sozialausschusses (WSA) und hier Teil der Gruppe »verschiedene Interessen«. Die Erkenntnis, daß die Durchsetzung europäischer Regelungen durchaus Spielräume für na-

tionale Interpretationen zulassen und angesichts der Behändigkeit sich ausprägender Konkurrenzbeziehungen in der Sozialen Arbeit sich die Bedrohung von außen relativiert, setzen die Verbände strategisch auf eine neue Variante: Wenn schon das deutsche SubPr nicht europäisierbar ist, so läßt sich unter gleichem Etikett vorzüglich eine national-protektionistische Abwehrlinie nach dem Motto aufbauen, daß jedes Land bei seinem Sozialsystem bleibt! Ein Verzicht auf eine europäische Gestaltung des Sozialen! Aber auch diese neue Strategie wird die Herausbildung eines europäischen Sozialmarktes bestenfalls verzögern können. Neue Konkurrenzbeziehungen in der Sozialen Arbeit werden nämlich in dem Maße entstehen, wie Formen einer staatlichen Subventionierung entfallen oder verallgemeinert werden, d.h. für alle Mitspieler gelten.

### Zwischen Anpassung und Abwarten

Marktwirtschaftliche Umformungen von Sozialer Arbeit finden inzwischen am deutlichsten im Pflegebereich statt. Eingeleitet durch das Gesundheitsstrukturgesetz, befördert durch das Pflegeversicherungsgesetz, wurde ein Systembruch vollzogen. Entstanden ist ein eigenständiger Pflegemarkt, der seine Leistungspalette nach betriebswirtschaftlichen Kostenprinzipien ausrichtet und weitere Wachstumspotentiale bereithält. Waren beispielsweise in NRW 1984 erst 0,5 % aller ambulanten Pflegedienste in privatgewerblicher Trägerschaft, so stieg deren Anteil in 1995 auf über 51 %! Andere Sozialbereiche werden folgen. Neue Unternehmen entstehen hierbei nicht nur durch das findige Aufspüren von gewinnträchtig eingeschätzten Marktsegmenten (z.B. Catering), sondern gründen sich ebenfalls mit der Absicht, marktichernde Kooperationsverbände für »ganzheitliche« Dienstleistungen zu schaffen. Von Bedeutung hierbei ist das Franchisesystem, das auf der Grundlage eines gemeinsamen Regelwerkes selbständige Einzelunternehmen unter einem gemeinsamen Markenzeichen vernetzt, Fort- und Weiterbildung realisiert, Kundenwerbung und -betreuung übernimmt und so für die Mitgliedsunternehmen eine marktgeschützte Position sicherstellt (z.B. Sanitätshäuser). Weitere Indizien für marktwirtschaftliche Tendenzen: Neue Steuerungsmodelle, ISO 9000-Normen u.ä. werden in vielen Bereichen inzwischen als geeignete Verfahren für überfälliges Qualitätsmanagement angewandt. Die 1996

vorgenommene Novellierung des BSHG präferiert solche Entwicklungen durch den neugefaßten § 93 und die Anerkennung gewerblicher Träger. Die Verteidigung des § 10 wird deshalb nicht weit tragen. Inzwischen ist auch die Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Vorbild der Pflegeversicherung sowie des BSHG geregelt. Hier wird die Einführung der §§ 78a - 78g neue Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung für die Jugendhilfe erfordern und privat-gewerbliche Träger zulassen. Fazit: Die traditionellen »deutschen« Aushandlungsprozesse in der Sozialen Arbeit werden abgelöst von betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffen und marktorientierten Leistungsbewertungen, die eine neue Phase der Betrieblichung und Ökonomisierung des Sozialen einleiten.

In diesem Kontext gewinnen Formen von Outsourcing an Bedeutung. Die Praxis, Dienstleistungen aus dem Kernbereich des unmittelbaren Tagesgeschäftes auszulagern und in eigenständige Rechtsformen zu überführen, ist nicht neu, nur war der Begriff noch unerfunden. Man denke nur an die Anfang der 70er gegründeten städtischen Jugendhilfevereine, denen zeitlich befristete Aufgaben der Jugendberufshilfe übertragen wurden. Die Idee war, eine als zeitlich befristet eingeschätzte Aufgabe (das Ziel hieß noch Vollbeschäftigung!) in einem vereinsrechtlichen Rahmen flexibler und unbürokratischer wahrzunehmen und nach Erfolg beenden zu können. Anders die neuen Entwicklungen: Sie verstehen sich nicht als fachlich begründete organisatorische Antworten auf konkrete sozialpolitische Problemlagen, sondern folgen schlicht dem ökonomischen Zwang, Wohlfahrt durch Auslagerung billiger und öffentlich (noch) unkontrollierter, aktionsbefristet zu realisieren. Zugleich zielen diese Strategien auf ein verändertes Verhältnis zwischen Staat und Dienstleistungserbringern. Der Staat soll sich zukünftig eher als »ideeller casemanager« betätigen, aber selbst keine Leistungen mehr erbringen.

Aus der Sicht von Geschäftsführungen scheint diese Entwicklung unvermeidbar und zwingend notwendig. Wen wundert's noch, daß Neue Steuerungsmodelle, ISO 9000 Normen, Total Quality Management u.a. ausgesprochene Konjunktur haben. Dagegen tun sich fachlich begründete Konzepte der Qualitätsentwicklung auffällig schwer. Dies gilt nicht nur für eine weitgehende Ignoranz gegenüber historisch

älteren Überlegungen, sondern ebenso gegenüber neuen Ansätzen der fachlichen Evaluation, Planung und Wirkungskontrolle. Die Frage, weshalb solche Konzepte in der Sozialen Arbeit nur geringe Verbreitung fanden, verweist erneut auf Strukturängel und einen Modernisierungsrückstand der deutschen Wohlfahrtsproduzenten hin. Vor allem sind es zersplitterte Strukturen, jeweils voneinander abgeschottete verbandliche Handlungsfelder und ein z.T. gering entwickelter Professionalisierungsgrad, die sich gegenüber Überlegungen eines fachlichen Controllings als sperrig erwiesen. Daß Wohlfahrtsverbände sich strukturell erheblich voneinander unterscheiden, höchst differenzierte Binnenstrukturen aufweisen, trotz gleichlautendem Anwaltschaftspathos unterschiedliche Interessen verfolgen, ist an vielen Stellen belegt. Jeweilige institutionelle Bedingungen und Handlungsmuster sind keineswegs folgenlos für die Frage, wie die einzelnen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege auf diese neuen Marktbedingungen reagieren:

- Der *Caritasverband* als katholischer Wohlfahrtskonzern mit seinen über 460.000 hauptberuflichen, arbeitsrechtlich fest eingebundenen Mitarbeitern operiert im Spannungsverhältnis zwischen klerikalem Katholizismus, aufgeschlossener Sozialcaritas und betriebswirtschaftlicher Modernisierung. In seinen Entfaltungsmöglichkeiten bleibt er abhängig von der Hierarchie der katholischen Amtskirche, was bedeutet, nur solche Arbeitsansätze mittragen zu können, die das Primat der Theologie nicht in Frage stellen.
- Die *Diakonie* mit ihren rd. 400.000 Beschäftigten repräsentiert als ebenfalls kirchlicher Verband im Gegensatz zur Caritas auch andere Diskussionsströmungen. Diese sind durch das gleichzeitige Nebeneinander von Pietismus, engagierter Sozialpolitik, klerikaler Innerlichkeit und weltzugewandtem Engagement innerhalb einzelner und selbständiger Gliedkirchen geprägt. Sie stehen eher nebeneinander als in einer hierarchisierten Beziehung zueinander. Vielfalt unter dem Kronenkreuz heißt die Devise: Der Prozeß von Verbetrieblichung und Ökonomisierung folgt hier lokalen und regionalen Bedingungen.
- Die *AWO* bewegt sich mit ihren rd. 100.000 MitarbeiterInnen und rd. 650.000 Mitgliedern im Spannungsverhältnis zwischen sozialdemokratischem und mitgliederbestimm-

tem Traditionsverband und einem dem Sozialstaatsprinzip verpflichteten Sozialunternehmen. Für sie besteht die Herausforderung, unter zunehmenden marktwirtschaftlichen Bedingungen sich in der Konkurrenz gegenüber den konfessionellen Verbänden nicht nur zu behaupten, sondern deutlich zu machen, worin denn heute der AWO-spezifische Ansatz von Sozialer Arbeit besteht. Der Verweis auf die Geschichte reicht hierzu immer weniger aus.

- Der *DPWV* repräsentiert dagegen das schillernde Bild von rd. 9.000 heterogenen Mitgliedsorganisationen. In der Summe betreiben diese rd. 22.000 Einrichtungen und beschäftigen rd. 150.000 Mitarbeiter – unklar, was die einen mit den anderen verbindet. Das Selbstverständnis des Dachverbandes artikuliert sich auffallend als sozialpolitischer Interessenverband für sprachlose Minderheiten – zweifelhaft, ob dies strukturell gesehen mit gewichtigem Einfluß auf die allgemeine Ausgestaltung von Sozialpolitik verbunden ist, zumal die jeweiligen Basisorganisationen kaum eingebunden und hiervon wenig tangiert sind.
- Das *DRK* als Wohlfahrtsverband betreibt rd. 14.000 Einrichtungen mit rd. 42.000 Beschäftigten. Agiert wird zunehmend auf dem Hintergrund eines Zeitgeistkonzeptes, das neutralisierte Fachlichkeit, ideologiefreie Anwaltschaft und durch Controlling geprägte Dienstleistungen zu den neuen Paradigmen Sozialer Arbeit erklärt. Neues Sozialmanagement und Zukunftssicherung des Verbandes sind hier die entscheidenden Schlagworte, wobei die Umformung des Verbandes und seiner Einrichtungen in gGmbH-Gesellschaften forciert wird.

### Erosion des Propriums der Verbände

Vergegenwärtigt man sich, daß wohlfahrtsverbandliche Arbeit in der Bundesrepublik überwiegend (noch) durch konfessionelle Träger erbracht wird, zugleich aber Säkularisierungsprozesse (im Sinne einer größer werdenden Distanz zur Institution Kirche) weiter voranschreiten, sind zusätzliche Konfliktlinien national und europaweit erkennbar. Dieser Prozeß nachlassender Bindungen vollzieht sich keinesfalls nur in den kirchlichen Organisationen, sondern auch bei allen anderen Wohlfahrtsverbänden. Die Stichworte »Individualisierung von Lebensstilen« und »Pluralisierung von Lebenslagen« deuten auf eine Entwicklung, die Menschen keineswegs mehr nötigen, sich auf-

grund spezifischer Sozialisierungserfahrungen einer besonderen Organisationwelt anschließen zu müssen oder zu sollen. Für das Selbstverständnis und den Rekrutierungsprozeß weltanschaulich entstandener Verbände hat dies zur Folge, sich immer stärker dienstleistungsorientiert legitimieren zu müssen und nach einem neuen Kitt des sozialen Zusammenhalts zu suchen. »Ehrenamt« und »Freiwilligenarbeit« sind hier die neuen Themen; es ist der Versuch, mittels attraktiver Einsatzfelder diesen skizzierten Erosionsprozeß zu stoppen. Weitere Probleme sind innerorganisatorische Konflikte bei der Ausübung und Legitimation Sozialer Arbeit zwischen den eher praxisfernen Hierarchiepitzen und den sozialpädagogischen Fachkräften wie zwischen Leistungsanbietern und Nutzern. Für die geschäftsführenden Mitarbeiter werden weiterhin Fragen der Verbandsphilosophie, des Organisationsbestands und der Ressourcensicherung im Vordergrund stehen. Für die pädagogischen Fachkräfte eher Fragen, ob Soziale Arbeit betroffenenadäquat, lebensweltbezogen und mit präventiver Orientierung oder kurativer Wirkung tatsächlich verbunden ist und die Klienten wirksam erreicht. Für die Nutzer hingegen wird zunehmend entscheidend sein, ob die konkreten Leistungsangebote in der subjektiven Perspektive als angemessen und zufriedenstellend erfahren werden. Der weltanschauliche Hintergrund der jeweiligen Leistungsanbieter wird sie weniger interessieren. Hintergrund: Dies alles gerät in Kontrast zu der von allen Verbänden behaupteten und mit großem Eifer öffentlich proklamierten Anwaltsfunktion, die sich daraufhin befragen lassen muß, was daran »glaubwürdig«, was daran »ideologisch« in dem Sinne ist, mit Verweis auf eine selbstmandatierte Anwaltschaft soziale Befriedigungsaufgaben wahrzunehmen, die die »Armen« braucht, um als Organisation bestehen zu bleiben.

### Ausgrenzung statt Sozialpolitik?

In welcher Variante sich Markt und Wettbewerb in einem deutsch-europäischen Sozialmarkt tatsächlich ausbilden werden, bleibt spekulativ. Gleichwohl sind doch sehr unterschiedliche und gegensätzliche Entwicklungen denkbar, die zudem sektoral, regional und gruppenspezifisch unterschiedliche Ausprägungen finden können und zumindest angedeutet werden sollen. Durchaus vorstellbar ist, daß sich an den bisherigen neokorporalistischen Regelungsfor-

men zwischen Staat und Verbänden nichts wesentliches ändert, diese sich gleichwohl modernisieren und modifizieren. Neue gewerbliche Anbieter würden hier gewissermaßen mit in das Boot aufgenommen werden und den Kreis der beteiligten Akteure erweitern (erweiterter Korporatismus). Denkbar ist aber ebenso ein allmähliches »Schleifen« dieser korporalistischen »Burgen« – dies unter der Voraussetzung, daß sich eine ausschließliche, zumindest aber überwiegende Bewertung nach qualitäts-, kosten- und leistungsbezogenen Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Sozialaufgaben durchsetzt. Gemeinsam ist beiden Szenarien, daß sie sich durchaus innerhalb eines staatlich geschützten Marktes realisieren ließen. Eine dritte Variante bestünde in Form ausschließlich marktökonomisch gesteuerter Dienstleistungen, abseits jeglicher Vorstellung von öffentlicher Sozialpolitik. Orientiert an betriebswirtschaftlichen Logiken und US-amerikanischen Philosophien des Freien Marktes (»von Amerika lernen« heißt »verkaufen lernen«) stünden sich hier Dienstleister und Kunden als »gleiche« Vertragspartner gegenüber und hätten Angebot und Nachfragebedarf nach eigenem »Vermögen« jeweils erneut auszuhandeln. Vorstellbar und aus meiner Sicht wahrscheinlicher ist die Variante eines »konzeptionslosen Mischsystems« unterschiedlicher Optionen, das zu einer Verteilung des europäischen Sozialmarktes führen könnte. Wohlfahrtsverbände ebenso wie andere Anbieter würden hier zur Entwicklung von jeweils spezifisch »angemessenen«, d.h. »finanzierbaren« Dienstleistungen durch den »stummen Zwang der Verhältnisse« genötigt. In diesem Szenario entstünde ein hierarchisches System unterschiedlicher Gruppen und Adressaten in der Sozialen Arbeit:

1) Die Gruppe der *Armen und Ausgegrenzten* würde als Klientel einer scheinbar überwundenen Armenfürsorge ebenso wiederentdeckt wie als Objekt ordnungspolitischer Maßnahmen. Karitative Nächstenliebe und Almosenfürsorge, ausgeübt durch Wohlfahrtsverbände und neues Ehrenamt wären hier gewissermaßen die eine Seite der Medaille. Die andere Seite bestünde in ordnungsrechtlichen Verfügungen der Ausgrenzung, Bestrafung und Kriminalisierung nicht konsumintegrierbarer Verhaltens- und Lebensmuster, wahrgenommen durch staatliche Sicherheitsorgane und private Sicherheitsdienste.

2) Die Gruppe der »Niedrigeinkommens- und Sozialhilfebezieher« wäre nicht wirklich in der

Lage, als »vollwertiger« Marktteilnehmer zu agieren, gesellschaftliche Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen und Bürgerrechte aktiv wahrzunehmen. Verwiesen auf jeweilige Zuständigkeiten und Leistungsverpflichtungen der verschiedenen Sozialgesetze wäre diese Zielgruppe gezwungen, »Überlebensstrategien« auf dem Level einer neuen Armutsschwelle zu realisieren, die aus einer Mischung legaler und illegaler, gleichwohl legitimer Arrangements resultierten. Als Objekte verschiedener Sozialprogramme, Integrationshilfen, im Wechsel zwischen schlechtbezahlten, zeitlich befristeten Jobs und beschäftigungslosen Phasen repräsentierten sie ein wachsendes Klientel für die freigemeinnützige und staatliche Wohlfahrtspflege. Deren Aktivitäten, Maßnahmen und Leistungen begrenzten sich hierbei zunehmend auf Funktionen einer »Sozialen Feuerwehr«. Für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege hätten diese symptomkurierenden Interventionen den Vorteil, mit Verweis auf gesellschaftlich dysfunktionale Bedrohungspotentiale, den Fortbestand eigener staatlich geförderter Einrichtungen dauerhaft legitimieren zu können.

3) Die Gruppe der »systemintegrierten Grundversorgten« bestünde aus der breiten Schicht von prinzipiell sozial- und arbeitsmarktintegrierten Arbeitnehmern und Familien. Bedarfe wären dem Grunde nach abgesichert durch eine von ihnen mitfinanzierte Sozialversicherung und Wohlfahrtspflege. Ausgestattet mit sozialpolitisch ausgehandelten Grundversorgungen und -leistungen wären sie gleichwohl zunehmend selbst für die Restfinanzierungen entstehender Kosten verantwortlich. Für die Verbände der Wohlfahrtspflege wäre diese Gruppe das ökonomisch eigentlich interessante Potential. Auf der Basis einer weitgehend staatlich gesicherten Grundfinanzierung könnten mittels einer »Marketingstrategie« zahlungskräftige Kundenkreise gewonnen und konkurrierend zu anderen Organisationen neue Märkte erschlossen werden. Der Sozialmarkt als gesplitteter Markt: Verbände könnten janusköpfig sowohl als Wohlfahrtsverbände alten Typs einerseits für Grundleistungen zuständig sein als auch andererseits als neue Dienstleister darüber hinausgehende Bedarfe betriebswirtschaftlich bedienen.

4) In der Gruppe der »sozialen Monopolspieler« käme gewissermaßen die krönende Mutation des bisherigen Klienten und Leistungsempfängers zum wahrhaft autonomen »Kunden«

einer marktwirtschaftlich operierenden Wohlfahrtspflege zum Ausdruck. Zahlenmäßig klein, jedoch finanziell solvent würden freiwillig Versicherte und Selbstzahler zur neuen strategisch umworbenen Zielgruppe. Sowohl fachlich-inhaltliche Perspektiven und Ansprüche könnten hier endlich als »Sozialarbeit de luxe« realisiert werden. Auch eine Abschöpfung von Gewinnen und Überschüssen wäre möglich, die sowohl für den eigenen Bestand als auch gezielt für unterfinanzierte »Sozial«-Projekte reinvestiert werden könnten. Allerdings: so reizvoll diese Perspektive für Jungmanager und die neue Geschäftsführergeneration in der Wohlfahrtspflege ist, hier stünden die Wohlfahrtsverbände nicht nur in natürlicher Konkurrenz zu gewerblichen Organisationen und Unternehmungen, sondern dürften bestenfalls Marktreste vorfinden, die aus der Sicht von originären »Markt-Profis« wenig attraktiv sind.

Wie auch immer die weitere Entwicklung verläuft: die europäisch dominierenden Politikkonzepte zielen strategisch auf eine staatliche Deregulierung. Ziel ist hierbei die Entkoppelung von Politik und Ökonomie zur Erhaltung und Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit. Daß damit der Verzicht auf eine öffentlich zu gestaltende Sozialpolitik einhergeht, wird billigend in Kauf genommen. Eine sich kritisch verstehende Soziale Arbeit müßte sich deshalb herausgefordert sehen, Politikkompetenz zu gewinnen. Gefragt und gefordert ist die Bereitschaft und Fähigkeit der Verbände, einen gesellschaftlichen Diskurs über die Inhalte und Ausgestaltung von Sozialpolitik als Teil einer »res publica« zu führen. Nur durch ein auf das Gemeininteresse bezogenes und transparentes Handeln wird es ihnen zukünftig möglich sein, bisherige Ansprüche auf eine öffentliche Förderung zu legitimieren und aufrechtzuerhalten. Gelänge dies, käme eine sozialpolitische Alternative in Sicht.

### Literatur

Boeßenecker, K.-H.: Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD. 2., neubearb. und erw. Auflage. Münster 1998

Freie Wohlfahrtspflege im zukünftigen Europa. Studie der Prognos AG, Köln-Berlin 1991

Loges, F.: Entwicklungstendenzen Freier Wohlfahrtspflege im Hinblick auf die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Freiburg i.Br. 1994

Pfaffenberger, H.(Hg.): Um eine sozialpolitische Kompetenz der EU. Rheinfelden 1998.

## DAS BESONDERE FACHTHEMA

Diese Rubrik soll der fachpolitischen Bilanzierung dienen. Dazu stellt die TuP-Redaktion Fachbereiche der Sozialen Arbeit insgesamt in den Mittelpunkt und gibt exponierten Vertreterinnen und Vertretern des Fachbereiches Gelegenheit zu einer fachpolitischen Gesamtbewertung.

# FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE UND EUROPÄISCHES GEMEINSCHAFTSRECHT NACH AMSTERDAM – EINE ZWISCHENBILANZ

BERND SCHULTE

### Europäische Union und europäische Gemeinschaft

Die Vorschriften der Europäischen Union über die Sozialpolitik (Art. 136 ff. EGV) beschränken sich bisher im wesentlichen auf eine unverbindliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in sozialen Fragen, gefördert durch die Aktivitäten der Europäischen Organe, sowie – hier punktuell konkreter und substantieller – auf die Verankerung und Durchsetzung des Grundsatzes des gleichen Entgeltes für Männer und Frauen sowie die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds als finanziellen Handlungsinstrumentes der Gemeinschaft.

Durch Abschnitt I. Freiheit, Sicherheit und Recht des Vertrags von *Amsterdam* ist der Präambel des Vertrags über die Europäische Union ein neuer Absatz 4 hinzugefügt worden, in dem auf die Bedeutung hingewiesen wird, welche die Teilnehmer der Regierungskonferenz den sozialen Grundrechten beimessen, »die in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind«. Auch wenn damit nicht die weitreichenden Vorschläge aufgegriffen worden sind, die der zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996/1997 eingesetzte Ausschuss der Weisen in seinem Bericht »Für ein Europa der Bürgerrechte und der sozialen Rechte« im März 1996 unterbreitet und welche jetzt die Expertengruppe »Grundrechte« im Februar 1999 vorgelegt hat, bringt doch diese Ergänzung der Präambel zum Ausdruck, dass die Europäische Union sich ausdrücklich auch zu sozialen Grundrechten bekennt. Dies ist bemerkenswert vor dem Hintergrund der Tatsache, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten – und in diesem Zusammenhang ist vor allem auch die Bundesrepublik Deutschland zu nennen – sich, was die Verankerung sozialer Grundrechte in ihren Verfassungen angeht, nach wie vor sehr zurückhalten. So hat ja bekanntlich die Gemeinsame Verfassungskommission, die im Anschluss an die deutsche Einigung einberufen worden ist, der Einfügung sozialer Grundrechte in das Grundgesetz eine Absage erteilt und sich darauf beschränkt, ein Diskriminierungsverbot wegen Behinderung in Art. 3 Abs. 3 GG aufzunehmen.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam ist die »Unverbindlichkeit« der Europäischen Sozialpolitik beendet und durch eine einheitliche gemeinschaftliche Sozialpolitik auf der Grundlage der Art. 136 ff. EGV n.F. abgelöst worden. Dies ist zugleich eine der wichtigsten Änderungen im Bereich der Sozialpolitik, die der Vertrag von Amsterdam gebracht hat. Die Gemeinschaftskompetenz im Bereich der Sozialpolitik stellt sich heute wie folgt dar: »Eingedenk« der sozialen Grundrechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaft festgelegt sind, verfolgen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsam nach Maßgabe des Art. 136 Abs. 1 EGV folgende sozialpolitischen Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaf-

tes hohes Beschäftigungsniveau sowie die Bekämpfung von Ausgrenzungen. Die Verfolgung der vorgenannten Ziele und die Durchführung der zu ihrer Erreichung bestimmten Maßnahmen sind nunmehr gemeinsame Angelegenheiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten (während nach der alten Fassung des Art. 117 EGV ausschließlich die Mitgliedstaatlichen Akteure der Sozialpolitik waren).

Die Europäische Integration geht also nicht nur mit einer aus der Übertragung entsprechender rechtlicher Kompetenzen auf die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft als supranationalen Kern des »Europäischen Systems« resultierenden rechtlichen *Souveränitätseinbuße* der Mitgliedstaaten einher, sondern sie hat zugleich einen *Verlust an faktischer Handlungsautonomie* dieser Staaten auch im Bereich der Sozialpolitik zur Folge, so dass die Sozialpolitik heute in Deutschland wie in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht mehr als eine nationale Domäne angesehen werden kann, sondern notwendigerweise transnational ist. Die Politik der sozialen Sicherheit wie die Sozialpolitik überhaupt hat sich in Europa in der Vergangenheit als nationalstaatliche Politik entwickelt, und es spricht viel dafür, dass die Expansion der Sozialpolitik und insonderheit die Entstehung und Entwicklung von Systemen sozialer Sicherheit als Kern von Wohlfahrtsstaatlichkeit in Verbindung mit der Demokratisierung ein wesentliches Element der Stabilisierung des Nationalstaats im 20. Jahrhundert gewesen ist. Heute ist der Wohlfahrts- bzw. – nach deutscher Begrifflichkeit – *Sozialstaat in Europa zwar auch noch national, gibt es keinen Europäischen Sozialstaat (wenn auch die Ausprägung einer Europäischen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaatlichkeit zu registrieren ist), doch kann die Aufgabe, das soziale Staatsziel – verankert in der Bundesrepublik Deutschland im verfassungsrechtlichen Sozialstaatsgebot der Art. 20 und 28 GG – zu verwirklichen und die Marktwirtschaft sozial zu fassen, wegen des Ausmaßes, in dem die Sozialpolitik aufgrund von Globalisierung und Europäisierung der nationalen Gestaltungsmacht entzogen ist, nur unter Rückgriff auch auf internationales und vor allem supranationales Recht erfüllt werden. Zugleich gilt es, die »Verfassung« der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft, d.h. den EG-Vertrag, als »Verfassungsvertrag« des »Europäischen Staatenverbundes« (in der Diktion*

des Bundesverfassungsgerichts) dergestalt fortzuentwickeln, dass dem nationalstaatlichen und in Deutschland verfassungsrechtlich vorgegebenen sozialen Staatsziel eine Entsprechung auf Europäischer Ebene an die Seite gestellt wird, um den rechtlichen Rahmen zu schaffen für die heute gebotene *Mehrebenenpolitik* in der Sozialpolitik im Sinne einer Politik auf den Ebenen Mitgliedstaat, Region (in Deutschland Bundesland), örtliche Gebietskörperschaft, gesellschaftliche Organisationen – hierzulande differenziert in Bund, Länder, Kommunen, freie Träger, Verbände etc. – und Europäischer Gemeinschaft, da nur auf diese Weise verloren gegangene nationalstaatliche Steuerungskapazität wieder gewonnen werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist auch die »Erklärung zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden« politisch wie rechtlich einzuordnen, die von der Regierungskonferenz zum Vertrag über die Europäische Union von »Maastricht« abgegeben worden ist: »Die Konferenz betont, dass zur Erreichung der in Artikel 117 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Ziele eine Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit den Verbänden der Wohlfahrtspflege und den Stiftungen als Trägern sozialer Einrichtungen und Dienste von großer Bedeutung ist.« Auf den beiden Foren zur Sozialpolitik, die von der Europäischen Kommission in den Jahren 1996 und 1998 in Brüssel durchgeführt worden sind, ist begonnen worden, den auch in der vorstehend erwähnten Erklärung zum Ausdruck kommenden Willen, den Dialog mit der Zivilgesellschaft (»Zivilen Dialog«) – und hierbei namentlich mit den Nichtregierungsorganisationen (NGO) des Sozialbereichs – zu suchen, in die Tat umzusetzen.

### Europäische Grundfreiheiten und nationales Sozialleistungssystem

Am 28. April 1998 hat der Europäische Gerichtshof den Sozialversicherten das Recht zugesprochen, sich auch im Ausland auf Kosten ihrer Krankenkasse oder ihres Rentenversicherers behandeln zu lassen. Die Behandlung darf allerdings nicht teurer werden als eine vergleichbare Behandlung im Inland. Die Luxemburger Richter erklärten damit eine bislang von allen EU-Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Österreichs – geübte Praxis für gemeinschafts-

rechtswidrig, wonach gesetzlich krankenversicherten Menschen prinzipiell nur die Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen eines Arztes oder Krankenhauses im »Inland« gestattet war und auch ärztlich verordnete Arzneien bzw. Medika­lprodukte nur bei einer einheimischen Apotheke besorgt werden durften. In seinem Urteil führt der Gerichtshof aus, diese Praxis und die sie tragenden nationalen Rechtsvorschriften seien mit dem EG-Vertrag unvereinbar. Vor allem das Erfordernis, dass Versicherte sich generell vor einer Auslandsbehandlung eine Genehmigung der zuständigen Krankenkasse einholen müssten, beschränke den freien Dienstleistungsverkehr und damit eine wesentliche Grundfreiheit des Europäischen Binnenmarktes.

Auf den »Sozialmarkt« sind diese Grundsätze übertragbar. Die unmittelbaren Auswirkungen der Entscheidungen auf die Gesundheits- und Sozialsysteme der Mitgliedstaaten sind inso­weit allerdings begrenzt, als es sich zunächst einmal um Entscheidungen handelt, die nur für Luxemburg gelten. Allerdings hat der Gerichtshof einmal mehr auf die grundsätzliche Geltung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes auch im Bereich der sozialen Sicherheit hingewiesen und dabei unterstrichen, dass die unterschiedlichen wirtschaftlichen Grundfreiheiten – Waren- und Kapitalverkehrsfreiheit, Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit – eine Ausprägung einer allgemeinen, gemeinschaftsweit geltenden wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit sind. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass das Sozialrecht im allgemeinen und auch das Kranken- und Pflegeversicherungsrecht sowie das Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen im Besonderen nicht nur eine soziale, sondern auch eine wirtschaftliche Dimension haben, wie die Zahl der beteiligten Leistungserbringer und der Anteil, den ihre Tätigkeit an der nationalen Wertschöpfung hat, eindrucksvoll belegen. Diese soziale Aufgabe der sozialen Sicherheit einerseits und ihre wirtschaftliche Dimension andererseits sind in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Dies ist die abstrakte Fragestellung, um die es auch beim Zusammenspiel zwischen gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und nationalem Sozialversicherungsrecht und Leistungserbringungs- und -erbringerrecht letztlich geht. Zwar ergibt sich aus dem Europäischen Primärrecht – so etwa das Gesundheitswesen aus

der »Public Health« betreffenden Vorschrift des Art. 152 EGV –, dass die rechtliche Gestaltung und Organisation des Gesundheitswesens – und Entsprechendes gilt für das Sozialwesen – nach wie vor Angelegenheit der Mitgliedstaaten ist, doch muss auch hier das einschlägige nationale Recht den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, namentlich den Grundfreiheiten und hier vor allem der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit der Selbstständigen sowie der Dienstleistungsfreiheit und den damit verbundenen Diskriminierungsverboten Rechnung tragen.

Nach einer anderen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom gleichen Tage (28.04.1998) verstößt es nicht gegen die genannten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, wenn ein Mitgliedstaat es allein privaten Wirtschaftsteilnehmern, die keinen Erwerbszweck verfolgen, erlaubt, sich an der Durchführung seines Sozialhilfesystems dadurch zu beteiligen, dass sie Verträge abschließen, die einen Anspruch auf Erstattung von Kosten für gesundheitsbezogene Leistungen der Sozialhilfe durch den zuständigen Träger vorsehen. Damit hat der Europäische Gerichtshof eine weitere für die Freie Wohlfahrtspflege besonders bedeutende Konsequenz aus dem Umstand gezogen, dass die solidarische Ausgestaltung der Sozialleistungssysteme aufgrund der damit verfolgten besonderen Zielsetzungen seiner Auffassung nach in gewissem Umfang die wirtschaftlichen Grundfreiheiten einzuschränken, ja zu verdrängen vermag. Im Ausgangsverfahren hatten die Sodemare S.A., eine Kapitalgesellschaft luxemburgischen Rechts, und ihre beiden italienischen Tochterunternehmen, von denen eine Seniorenheime betreibt, dagegen geklagt, dass ihnen ein Eignungsnachweis nach dem einschlägigen Recht der Region Lombardei zum Betrieb von Seniorenheimen mit der Begründung versagt worden war, derartige Nachweise würden lediglich Betreibern von Alteinrichtungen erteilt, die ohne Gewinnerzielungsabsicht tätig seien. Der in Frage stehende Eignungsnachweis war Voraussetzung für den Abschluss einer Vereinbarung mit den örtlichen Sozial- und Gesundheitseinrichtungen, die ihrerseits dann zur Erstattung von Kosten für Leistungen im Bereich der regionalen Gesundheitsfürsorge berechtigt hätte.

Der Gerichtshof hat für Recht erkannt, dass »beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts« ein Mitgliedstaat im Rahmen

der ihm verbliebenen Zuständigkeit für die Ausgestaltung seines Systems der sozialen Sicherheit davon ausgehen darf, dass ein solidarisch ausgestaltetes System der Sozialhilfe der fraglichen Art seine Ziele nur erreichen kann, wenn zu ihm als Erbringer von Dienstleistungen lediglich private Wirtschaftsteilnehmer zugelassen werden, die keinen Erwerbszweck verfolgen. Der Umstand, dass gewinnorientierte Gesellschaften sich nicht automatisch an der Durchführung eines gesetzlichen Systems der Sozialhilfe eines Mitgliedstaates durch den Abschluss eines Vertrages beteiligen können, der einen Anspruch auf Erstattung der Kosten gesundheitsbezogener Leistungen der Sozialhilfe durch die Behörden vorsieht, könne die Gesellschaft mit Erwerbszweck aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber entsprechenden Gesellschaften des Niederlassungsmitgliedstaates weder sachlich noch rechtlich benachteiligen; infolgedessen verstoße es nicht gegen die Vorschriften der Art. 43 und 48 EGV, wenn ein Mitgliedstaat es allein privaten Wirtschaftsteilnehmern ohne Erwerbszweck erlaube, sich an einem derartigen Sozialleistungssystem zu beteiligen.

Die Entscheidung lässt somit in bestimmtem Umfang eine Differenzierung zu zwischen der Inanspruchnahme von Dienstleistungen durch Träger der Freien Wohlfahrtspflege einerseits und konventionellen gewinnorientierten Betreibern andererseits. Allerdings sollte man diese Entscheidung nicht vorschnell als Freibrief dafür in Anspruch nehmen, dass die Privilegierung von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege im Gesundheits- und Sozialwesen damit auf Dauer »gemeinschaftsfest« ist. Immerhin hat sich nämlich der Generalanwalt, der in derartigen Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zur Vorbereitung von dessen Entscheidung gutachterliche Stellungnahmen – sog. Schlussanträge – abgibt, sich mit beachtlichen Gründen gegen die vom Gerichtshof vorgenommene Differenzierung ausgesprochen und einen Verstoß gegen die genannten Grundfreiheiten bejaht. Die Diskussion wird deshalb weitergehen.

### Herausforderungen und Chancen für die Freie Wohlfahrtspflege

Europa wächst zusammen. Für die Gesundheitspolitik ist zurecht darauf hingewiesen worden, dass sich dieser Prozess in einer Schwe-

belage befindet, in der Einschätzungen und Entscheidungen zu den Perspektiven gefragt seien, müsse bei der Integration doch nicht nur der wirtschaftliche, sondern auch der soziale Fortschritt in Verbindung mit dem Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus gefördert werden. Dabei darf die Steuerung dieses Prozesses nicht, wie es in der Vergangenheit in hohem Maße der Fall war, den Marktkräften überlassen bleiben. Ein unkoordiniert konkurrierendes Nebeneinander nationaler und Europäischer Sozialpolitik darf es nicht geben, vielmehr sind Ziele und Inhalte dessen, was in Deutschland als »Gesellschaftsvertrag der sozialen Marktwirtschaft« bezeichnet worden ist (Sandler), auf Europäischer Ebene zeitgerecht zu erneuern. Dabei gilt es beispielsweise auch, das gerade hierzulande viel bemühte Subsidiaritätsprinzip nicht als Bollwerk gegen Entwicklungen »aus Brüssel« misszuverstehen, sondern es gleichfalls den Europäischen Rahmenbedingungen sachgerecht anzupassen. Ein Weg, auf dem dies gegenwärtig geschieht, ist derjenige des Sozialen Dialogs der Sozialpartner, dem im übrigen ein ziviler Dialog an die Seite gestellt werden muss, bei dem alle diejenigen sozialpolitischen Akteure gehört werden, die auf nationaler Ebene neben den Sozialpartnern, d.h. den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die Sozialpolitik mitgestalten. Das bereits erwähnte Forum Europäische Sozialpolitik, das mittlerweile zweimal in Brüssel stattgefunden hat, um die Europäischen Institutionen und die Nicht-Regierungsorganisationen des sozialen Sektors zusammenzuführen, weist in diese Richtung.

Die Europäische Kommission hat im Juni 1997 eine »Mitteilung über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa« vorgelegt, in der auf die wachsende Bedeutung des Sektors der Genossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften, insbesondere gemeinnützige Vereine und Stiftungen, auf nahezu allen Gebieten sozialer Tätigkeit hingewiesen wird. Nach Auffassung der Kommission leisten diese Organisationen einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zu aktiver Staatsbürgerschaft und zur Demokratie, stellen sie ein weites Spektrum von Diensten zur Verfügung, spielen sie eine wichtige Rolle im Bereich des Sports, vertreten sie die Interessen der Bürger gegenüber verschiedenen öffentlichen Behörden, haben sie eine wichtige Funktion bei der Förderung und

Wahrung der Menschenrechte und kommt ihnen schließlich auch in der Entwicklungspolitik Bedeutung zu. Das Engagement dieser Organisationen zur Entwicklung Europas soll gefördert und weiter entwickelt werden. Die Mitteilung soll deshalb die wachsende Bedeutung dieses Sektors innerhalb der Europäischen Union veranschaulichen, die Probleme und Herausforderungen aufzeigen, mit denen diese Organisationen konfrontiert sind, sowie einen Dialog auf der Grundlage einer Reihe von Ideen herstellen, um so die Entwicklung dieses Sektors sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene zu begünstigen, ihn besser in die Lage zu versetzen, einen künftigen Bedarf zu decken, und seinen Beitrag zur Europäischen Integration zu maximieren. In dem Dokument werden eine Reihe von Maßnahmen genannt, die auf Ebene der Mitgliedstaaten getroffen werden, ohne jedoch bestimmte Lösungen oder Maßnahmen vorzuschreiben, da es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten ist, sich der hier aufgeworfenen Fragen so anzunehmen, wie sie es für geeignet halten. Allerdings gibt es nach Auffassung der Kommission auch in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit einige Zielsetzungen, die auf Europäischer Ebene angegangen werden können.

Dem Problem, den *gemeinnützigen Verein* zu definieren, hat sich die Kommission in der Weise genähert, dass sie folgende Merkmale als für derartige Vereine prägend hervorgehoben hat:

- Sie unterscheiden sich von formlosen oder ad hoc gebildeten, rein privaten oder familiären Gruppierungen durch einen gewissen, wenn auch oft rudimentären Grad an *Formalität* oder *Institutionalität*;
- Sie schütten *keine Gewinne*, d.h. ihr Zweck besteht nicht darin, Gewinne für ihre Führungskräfte oder Mitglieder zu erwirtschaften;
- Sie sind *unabhängig*, insbesondere von staatlichen Stellen oder Behörden, d.h. sie genießen Selbstbestimmung nach ihren eigenen Regeln und Verfahren;
- Sie werden in einer Weise geführt, die häufig als *uneigennützig* bezeichnet wird; damit soll nicht nur ausgesagt werden, dass gemeinnützige Vereine selbst keine Gewinnerzielungsabsicht haben dürfen, sondern auch, dass die Vorstandsmitglieder ihre Tätigkeit nicht zum Zwecke der persönlichen Bereicherung ausüben sollten;

- Sie müssen in gewissem Grade *in der Öffentlichkeit tätig* sein und ihre Tätigkeit muss zumindest teilweise auf das Gemeinwohl ausgerichtet sein.

Bei *Stiftungen* im Rahmen der Mitteilung handelt es sich um Körperschaften mit *eigenen finanziellen Mitteln*, die nach *eigenem Ermessen* für dem *Gemeinwohl* dienende Vorhaben oder Tätigkeiten verwandt werden; sie sind *unabhängig* von staatlichen Stellen oder Behörden und werden von eigenständigen Vorstehern oder Treuhändern geführt.

Was die *Funktionen* angeht, denen gemeinnützige Vereine und Stiftungen nachgehen, so werden folgende hervorgehoben:

- Erbringung von Dienstleistungen: hierzu zählen alle Körperschaften, die Leistungen für ihre Mitglieder oder Kunden erbringen, z.B. Sozialdienste, medizinische Betreuung, Ausbildung, Information, Beratung oder Unterstützung;
- Interessenpropagierung: der Zweck dieser Organisation besteht darin, im Namen einer Sache oder Gruppe Kampagnen zu treiben oder Lobbyarbeit zu leisten oder auf andere Weise für eine Sache oder Gruppe einzutreten mit dem Ziel, die öffentliche Meinung oder Politik zu verändern;
- Selbsthilfe oder gegenseitige Hilfe: die Organisationen setzen sich i.d.R. aus Gruppen von Gleichgesinnten zusammen und haben die gegenseitige Hilfe und Unterstützung, Zusammenarbeit sowie den Austausch von Informationen zum Ziel;
- Vermittlung und Koordinierung: hierbei handelt es sich um sog. Mittelorganisationen, die entweder die Tätigkeit einzelner, auf einem bestimmtem Gebiet tätige Einrichtungen oder des Sektors allgemein koordinieren, unterstützen bzw. dafür Informationen bereitstellen; derartige Organisationen erfüllen die Funktion einer Schnittstelle zwischen dem Sektor und staatlichen Stellen.

Was die *Rolle und Bedeutung* gemeinnütziger Vereine und Stiftungen angeht, so kommt die Kommission ausgehend von der vorstehend wiedergegebenen Definition zu folgendem Ergebnis: In Deutschland sind 3,7 % aller Arbeitnehmer und 10 % aller Arbeitnehmer des Dienstleistungsgewerbes in diesem Sektor beschäftigt (d.h. rd. 1 Mio.); eine besonders große Rolle spielt dieser nicht erwerbswirtschaftliche Sektor im Gesundheitswesen. In Frankreich sind 4,2 % der Beschäftigten bzw. über 10 %

der Arbeitnehmer des Dienstleistungsgewerbes in diesem Sektor tätig (über 800.000 Personen) mit Schwerpunkten im Bereich des Bildungswesens, der sozialen Dienste sowie des Sports, in Italien fast 2 % aller Beschäftigten bzw. mehr als 5 % der Arbeitnehmer des Dienstleistungssektors (rd. 400.000 Personen), insbesondere im Bereich sozialer Dienste, namentlich Kindergärten und stationäre Einrichtungen, im Vereinigten Königreich rd. 4 % aller Beschäftigten bzw. über 9 % der Beschäftigten im Dienstleistungsgewerbe (rd. 900.000 Personen) mit dem Schwerpunkt im Bildungswesen. Die Ausgaben dieses Sektors beliefen sich nach derselben Untersuchung in den vier Ländern auf insgesamt rd. 124 Mrd. ECU (42,2 Mrd. in Deutschland, 31,3 Mrd. in Frankreich, 17 Mrd. in Italien und 36,6 Mrd. im Vereinigten Königreich), der Anteil am Brutto-sozialprodukt belief sich jeweils auf 3,6 % - Deutschland -, 3,3 % - Frankreich -, 2 % - Italien - sowie 4,8 % - Vereinigtes Königreich -.

#### Zukunftsaufgaben auf Gemeinschaftsebene

Für die Zukunft hat die Kommission folgende Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene zur Diskussion gestellt:

- Sie wird den ständigen Informations- und Meinungsaustausch über einen systematischen und regelmäßigen Dialog sowie Konsultationen mit dem Sektor aufrechterhalten und weiter ausbauen.
- Die Anerkennung der Rolle der gemeinnützigen Vereine setzt allerdings bessere Kenntnisse der Funktionsweise, der Bedürfnisse und Erwartungen des Sektors voraus; da die vorhandenen Informationen sowohl auf der Ebene der Mitgliedsstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene nicht ausreichen, müssen zusätzliche Anstrengungen in dieser Richtung unternommen werden. Ein Weg, Fortschritte in diesem Sinne zu erzielen, wird darin erblickt, den gemeinnützigen Vereinen und ihrer Tätigkeit eine größere Öffentlichkeitswirksamkeit zu verschaffen; zu diesem Zweck schlägt die Kommission die Durchführung eines Jahres der gemeinnützigen Vereine und der *Europabürgerschaft* vor.
- Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass die Rolle der gemeinnützigen Vereine in allen mit dem Sektor in Beziehung stehenden »Europäischen Jahren« gewürdigt und öffentlich bekanntgemacht wird.

- Das Europäische Parlament hat vorgeschlagen, Untersuchungen über den sozialen Sektor in der Europäischen Union durchzuführen und insbesondere eine Beobachtungsstelle zur Erfassung der Entwicklungen dieses Sektors einzurichten; nach Auffassung der Kommission kann dadurch die Tätigkeit des Europäischen Beobachtungsnetzes für die kleinen und mittleren Unternehmen sinnvoll im Bereich der gemeinnützigen Vereine und Stiftungen ergänzt werden.
- Die Europäische Kommission wird ferner anregen, Europäische Ausbildungsprogramme speziell für Mitarbeiter gemeinnütziger Vereine, die ihre Tätigkeit auf die Europäische Ebene ausdehnen wollen, zu errichten; ferner soll die grenzüberschreitende Partnersuche auf EU-Ebene erleichtert werden.
- Auch sollen alle gemeinnützigen Vereine und Stiftungen in die Bemühungen zur Entwicklung der Informationsgesellschaft einbezogen werden.
- Die Kommission wird außerdem nach Wegen für eine bessere Verbreitung der Information über bestehende Gemeinschaftsmittel suchen, die gemeinnützigen Vereinen und Stiftungen zur Verfügung stehen, um ihnen einen einfacheren Zugang zu Finanzquellen, beispielsweise den Strukturfonds, zu ermöglichen.
- Schließlich will die Kommission mit dem sozialen Sektor, dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und anderen interessierten Akteuren einen breiten Dialog führen, um die in dieser Mitteilung angesprochenen Themen zu erörtern. Sie beabsichtigt darüber hinaus, zur Erörterung der Mitteilung und der sich daraus ergebenden Themen einer Reihe von Sitzungen und Seminaren zu veranstalten.

Was die *rechtlichen* und insbesondere *steuerlichen* Rahmenbedingungen für Vereine und Stiftungen in den Mitgliedstaaten angeht, so ist der Teil des sog. Dritten Sektors, um den es hier geht, seinem Wesen nach weder völlig privat noch öffentlich mit dem Ergebnis, dass dem entsprechenden Recht bestimmte Elemente zugrunde liegen müssen, um seinen eigentlichen Tätigkeitsbereich von dem Gebiet abzugrenzen, welches von rein privaten Aktivitäten, vom Staat oder aber von Unternehmen oder anderen Formen gewinnorientierter Tätigkeiten eingenommen wird. Diese Abgrenzung geschieht entweder formal durch Vorgabe von Grundmerkmalen hinsichtlich der inneren Organisation und Verwaltung von Organisationen ohne

▶ Diese Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

### DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM PRÜFSTAND (IV) DAS MODELL »EHRENAMTLICHER VORSTAND« EIN RISIKOFAKTOR FÜR DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE? – WEGE AUS DEM DILEMMA

HANS LANGNICHEL

Effektive Vorstandsarbeit ist ein äußerst seltener Fall. Dies ist kein Urteil über die Menschen, die sich als Ehrenamtliche in der Freien Wohlfahrtspflege für diese anspruchsvolle Tätigkeit zur Verfügung stellen, sondern ein Urteil über das Konzept, mit dem ehrenamtliche Vorstandsarbeit heute zumeist praktiziert wird. Die meisten Vorstände bleiben weit unter ihren Möglichkeiten. O-Ton: »Wir sind wie bunt zusammengewürfelte Musiker, die unfähig sind, gemeinsam eine Symphonie zu spielen«. Vielleicht sollte man sogar soweit gehen zu behaupten: Das heute praktizierte Modell ehrenamtlicher Vorstandstätigkeit ist der größte interne Risikofaktor für die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege. Eine endgültige programmatische Verabschiedung der Prinzipien ehrenamtlicher Vorstandstätigkeit als mehr oder weniger gehobene Freizeitaktivität ist die wichtigste Voraussetzung zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit gemeinnütziger Vereine und Verbände.

An welchem Führungs- oder Leitungsmodell aber können sich Vorstände selber orientieren, um ihre ehrenamtliche Arbeit weiterzuentwickeln, wenn weder staatliche Verwaltungen noch privat wirtschaftliche Unternehmen einen adäquaten Orientierungsrahmen für die Führung von Vereinen und Verbänden liefern? In den vergangenen Jahren hat sich die Fachdiskussion zum Thema »Führung und Leitung von Vereinen und Verbänden durch ehrenamtliche Vorstände« theoretisch wie empirisch beständig weiterentwickelt und ausdifferenziert. Mittlerweile existieren verschiedene konzeptionelle Angebote, die für ehrenamtliche Vorstände nützlich und anregend sein können. Zu nennen

sind hier insbesondere – das *Policy Governance Modell* von J. Carver: das pragmatische Konzept des Total Activity Approach von M. Harris sowie das von R. Chait, Th. Holland und B. Taylor vorgelegte Konzept des New Work. Ich selbst habe vor einiger Zeit ein *Kreislaufmodell für eine umfassende Qualitätsentwicklung in ehrenamtlichen Vorständen* sowie ein *Vier-Punkte-Programm für die Kooperation »Vorstand-Geschäftsführung«* entwickelt.

Gleichzeitig haben in den vergangenen Jahren viele ehrenamtliche Vorstände praktische Initiativen zur qualitativen Weiterentwicklung ihrer Vorstandsarbeit gestartet. Ausgangspunkt hierbei war jeweils die Einsicht, daß Bemühungen um Qualitätsverbesserung in einer Organisation immer oben beginnen müssen und daß ein Vorstand das Verhalten modellieren muß, das er von den übrigen Organisationsmitgliedern erwartet. Die Lernfähigkeit des Vorstands ist gewissermaßen die Nagelprobe für die Lern- und damit Zukunftsfähigkeit des gesamten Vereins oder Verbands. Vorständen kommt dabei die wichtige und von niemandem sonst zu bewältigende Aufgabe zu, das »Lerndesign« für die Gesamtorganisation zu konzipieren. Vorstandsmitglieder können sich allerdings oft nur schwerlich mit dem Gedanken anfreunden, daß sie als Vorstandsmitglieder Lernende sein sollen. Vorstandsmitglieder werden primär als Inhaber von Wissen betrachtet, nicht als Individuen, die selber Wissen benötigen – und so sehen sie sich selber natürlich auch. Motto: »Ich bin gewählt, also bin ich qualifiziert«. Und oft ist ihnen die Zeit zu schade, um sich mit irgendwelchen »Fortbildungsspielchen« oder gar »Kinkerlitzchen« in Sachen Vorstandsarbeit abzugeben.

Erwerbscharakter oder dem Vereinszweck nach, indem festgelegt wird, welche Tätigkeitsbereiche als dem Gemeinwohl dienend gelten und wie der nicht erwerbsorientierte Status der Organisation gesichert werden kann.

Vereine können rechtsfähig oder nicht rechtsfähig sein, wobei in allen Rechtssystemen beide Formen anzutreffen sind, allerdings die Mehrheit der Vereine in der Gemeinschaft wohl nicht rechtsfähig sind. Diese fehlende Rechtsfähigkeit bringt insofern Nachteile mit sich, als es den Verein beispielsweise nicht immer leicht ist, Vermögenswerte zu erwerben, die er für seine Tätigkeit benötigt. Allerdings sind nahezu in allen Mitgliedstaaten rechtliche Möglichkeiten geschaffen worden, um diesen Schwierigkeiten abzuwehren. Überdies können auch nicht rechtsfähige Vereine i.d.R. unter eigenem Namen vor Gericht auftreten, haben also eine gewisse rechtliche Eigenständigkeit.

Unterschiede von Land zu Land bestehen im Hinblick auf die Frage, inwieweit es Vereinen und Stiftungen erlaubt ist, ohne Verlust von Steuervergünstigungen einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen. Dabei ist wohl allenthalben in der Gemeinschaft die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in bestimmtem Umfang zulässig, solange diese Tätigkeit nicht die Haupttätigkeit des Vereins ist; zugleich muss sie dem Vereinszweck untergeordnet, d.h. unmittelbar an die Zielsetzung des Vereins gebunden sein und darf nicht lediglich dazu dienen, die allgemeine Finanzlage der Organisation zu verbessern. Die Mitgliedstaaten gewähren schließlich bestimmten Vereinen und insbesondere solchen, deren Vereinszweck als dem Gemeinwohl dienend angesehen wird, üblicherweise gewisse Entlastungen von der direkten Besteuerung, und zwar namentlich in Gestalt der Befreiung von den Steuern, die von

Gesellschaften und anderen Unternehmensformen mit Gewinnerzielung zu entrichten sind, durch die Einräumung eines niedrigeren Steuersatzes, oder aber durch Festlegung eines Grenzwertes, unterhalb dessen keine Steuern erhoben werden; einige Mitgliedstaaten gewähren eine teilweise oder vollständige Befreiung von der Grundsteuer auf Grundstücke, die im Besitz des Vereins oder Stiftungen oder von ihnen genutzt werden. Schließlich gewähren alle Mitgliedstaaten ein gewisses Maß an Steuervergünstigungen für Spenden an Vereine und Stiftungen, gleichgültig, ob es sich bei den Spendern um Einzelpersonen, Unternehmen oder andere Organisationsformen handelt. Hier stellt sich für die Zukunft die Frage, inwieweit diese Praktiken mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht, namentlich dem Beihilferecht – Art. 87 ff. EGV – vereinbar sind. Die Diskussion steht hier erst am Anfang.

#### Literatur

Kommission der EG (Hg.): Für ein Europa der Bürgerrechte und der sozialen Rechte. Bericht des Ausschusses der Weisen (V/497/96). Brüssel 1996

Europäische Kommission (Hg.): Die Grundrechte in der Europäischen Union. Bericht der Expertengruppe »Grundrechte«. Luxemburg 1999

Schulte, B.: Wohlfahrtsregime im Prozeß der europäischen Integration. In: Lessenich, S./Ostner, I. (Hg.): Wellen des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/M. u.a., 1998

von Maydell, B.: Erbringung von Sozialleistungen (insbesondere im Gesundheitswesen) und Marktfreiheit. In: von Maydell, B./Schnapp, F. (Hg.): Die Auswirkungen des EG-Rechts auf das Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik – unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer. Berlin 1992

Kommission der EG: Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa KOM (97) 241 v. 6. Juli 1997

#### Johannes Münder, Barbara Mutke, Reinhold Schöne Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren

Ist das Wohl von Kindern und Jugendlichen im familiären Kontext gefährdet, sind Jugendhilfe und Justiz gesetzlich zur Zusammenarbeit verpflichtet. Angesichts zahlreicher unbestimmter Gesetzbegriffe und nur geringen wissenschaftlichen Erkenntnissen über professionelle Handlungsweisen in diesem Feld, ist die Aufgabenwahrnehmung der Fachkräfte beider Institutionen nicht selten mit besonderen Unsicherheiten und Schwierigkeiten verknüpft.

Das Buch basiert auf den Ergebnissen eines Forschungsprojektes an der Technischen Universität Berlin und gibt Auskunft über die institutionellen und individuellen Vorgehensweisen der professionell Tätigen im Bereich des zivilrechtlichen Kinderschutzes. Es thematisiert – illustriert durch Fallbeispiele – sowohl familiäre Lebenslagen und daraus resultierende Gefährdungslagen von Minderjährigen, die zu gerichtlichen Verfahren nach § 1666 BGB führten, als auch die Grundhaltungen und Handlungsweisen von Fachkräften an Jugendämtern und Gerichten. Die Darstellung und Analyse der unterschiedlichen Handlungssysteme und -disziplinen in diesem Aufgabenfeld leisten einen Beitrag zum Verständnis und zur Qualifizierung der Praxis von Jugendämtern und Gerichten im Bereich des Kinderschutzes.

VOTUM Grevener Str. 89-91 • D-48159 Münster • Tel. 02 51/26514-0  
Fax -20 • e-mail: info@votum-verlag.de • www.votum-verlag.de

382 S., 48 DM  
ISBN 3-933158-49-4, Bost.-Nr. 249

## Das Prinzip »lernender Vorstand«?

Tatsächlich aber müssen Vorstandsmitglieder – als Vorstände – oft ganz neue Dinge lernen. Sie müssen sich als Vorstand an einer gemeinsamen Vision oder Mission ausrichten, unvoreingenommen und kritisch über die gegenwärtige Realität sprechen können, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten klären und Methoden entwickeln, um sich als Gruppe weiterzuentwickeln. Schließlich gehört zu ihrem Lernprogramm der Erwerb von Fähigkeiten und Kenntnissen, die vorher für sie vielleicht überhaupt keine Rolle spielten. Vielfach sind Vorstandsmitglieder allerdings der Auffassung, daß sie schon versiert genug sind, genug wissen und keine Fortbildung oder kein Training nötig haben. Insbesondere im Leben erfahrene oder im Beruf erfolgreiche Vorstandsmitglieder glauben oft, genug erlebt zu haben, um zu wissen, wie das Leben insgesamt und deswegen auch Vorstandsarbeit funktioniert. Motto: »Wer vier Asse im Ärmel hat, fragt selten nach neuen Karten«. Ohne Lernbereitschaft aber kann Vorstandsarbeit nicht erfolgreich sein. Die besten Orchester oder Sportmannschaften treten immer wieder einen Schritt zurück, nachdem sie aufgetreten sind und denken darüber nach, wie gut sie gewesen sind und wie sie es beim nächsten Mal besser machen könnten. Es ist schwer vorstellbar, daß eine Spitzenmannschaft etwas lernt, ohne zu üben, oder daß ein Musikorchester etwas lernt, ohne zu proben. Aber genau das erwarten wir merkwürdigerweise von Vorständen – und die meisten Vorstände nehmen das für sich selbst auch an.

Es gibt viele Möglichkeiten und Ansatzpunkte für Verbesserungsinitiativen in der Vorstandsarbeit. Sie haben sehr verschiedene Wirkungen. Das vor einigen Jahren vorgelegte Modell eines *Qualitätskreislaufs* für die Vorstandsarbeit bietet aufgrund seiner Offenheit einen sehr großen Spielraum für verschiedenste Trägertypen, dort anzusetzen, wo ein ehrenamtlicher Vorstand den dringendsten Verbesserungsbedarf oder auch die Erfolg versprechendsten Verbesserungschancen sieht. Praktische Kooperationserfahrungen mit Hunderten von Vorständen und Vorstandsmitgliedern in den vergangenen Jahren haben gezeigt, daß es vier *Handlungsfelder* sind, von denen eine besonders große Hebelwirkung bei der Verbesserung der Vorstandsarbeit ausgehen kann, so daß von hier aus vier *Handlungsvorschläge* für die qualitative Weiterentwicklung ehrenamtlicher Vorstandsarbeit abgeleitet werden können:

- Vorstände müssen zu einem Team werden

Warum ist die Teamentwicklung so wichtig? »Gruppenkohäsion« – Teamgeist ist die wichtigste und stärkste Machtquelle jedes ehrenamtlichen Vorstands, sein wichtigstes Kapital. Hauptamtliche Mitarbeiter oder Geschäftsführer verfügen über Wissen, Zeit, die Kontrolle der Tagesgeschäfte und andere Einflußquellen. Ein in sich uneiniger, unklarer, gar zerstrittener Vorstand wird durch solche Stärke leicht übermächtig – zum Schaden für die Gesamtorganisation. Man kann sagen, daß die tatsächliche Autorität eines Vorstands letztlich direkt von der Gruppendynamik im Vorstand abhängt. Sie ist die Grundlage jeder erfolgreichen Vorstandsarbeit, auf ihr baut sich alles andere auf. In vielen Vorständen, die ich in den vergangenen Jahren kennenlernte, fehlte ein systematisches und langfristiges Konzept zur Nutzung der Vorteile der Arbeit in einer Gruppe und damit zur Teamentwicklung.

Um zu einem Team zu werden, muß ein Vorstand vor allem die sehr mächtigen entgegenwirkenden Kräfte bekämpfen, die – wenn man sie nicht in den Griff bekommt, unweigerlich und naturwüchsig, wie die Gezeiten – dazu führen, daß ein Vorstand »machilos« wird oder die Vorstandsmacht mit der Zeit in die Hände einer kleinen Gruppe oder gar einer Person gerät. Ein Team zu werden bedeutet vor allem zu lernen, wie man sich zunutze macht, daß viele Köpfe potentiell mehr wissen als einer. »Weisheit entsteht, wenn drei Menschen zusammen denken« (Japanisches Sprichwort). Das ist leichter gesagt als getan, weil in Organisationen viele Kräfte am Werke sind, die die Intelligenz von Teams kleiner und nicht größer machen als die Intelligenz der einzelnen Teammitglieder. Ein wirklich gutes Vorstandsteam zu sein bedeutet, gut aufeinander eingespielt zu sein, einander zu vertrauen (auch bei sachlichen Differenzen), sich in seinen Stärken zu ergänzen und in den Schwächen auszugleichen, große gemeinsame Ziele zu verfolgen und letztlich in der Lage zu sein, etwas Großes zu leisten (Senge, 1996).

Ein Team kann sich nur bilden, wenn sich alle Vorstandsmitglieder gleichbehandelt fühlen und tatsächlich auch gleichbehandelt werden. Wenn man zusammen an einem Problem arbeitet, können die verschiedenen Blickwinkel und die versteckten Fähigkeiten der einzelnen Mitglieder zum Vorschein kommen. Nicht nur das Ergebnis (das Produkt) wird dadurch bes-

ser; eine gute Zusammenarbeit (Prozeß) kann Vorstandsmitglieder vor allem auch als Gruppe zusammenbringen – trotz sachlicher Meinungsverschiedenheiten. Leider kommen unterschiedliche Meinungen allzu häufig in Form von Spannungen und unausgesprochenen Konflikten zum Ausdruck. Der Vorstand muß lernen, wie man konstruktiv mit diesen Spannungen und Konflikten umgeht, oder er wird sein Potential – als ein wirkliches Team – nie ausschöpfen können. Vorstandsmitglieder selber jedenfalls beschreiben die Fähigkeit und Möglichkeit, innerhalb eines Vorstands offen zu widersprechen, immer wieder als ein Merkmal guter Vorstandsarbeit.

Viele Vorstände bleiben allerdings unter ihren Möglichkeiten, weil es ihnen nicht gelingt, das in den einzelnen Vorstandsmitgliedern schlummernde Potential zu nutzen. Schlimmer noch: Der kollektive IQ einer Gruppe von Vorstandsmitgliedern, die individuell alle einen IQ von vielleicht 120 haben, sinkt im Vorstand garantiert auf einen Wert von 75. Diese fast schon gesetzmäßige Entwicklung ist die Folge einer unzulänglichen Strukturierung der Vorstandsarbeit selber, eines fehlenden »Vorstandsdesigns«.

In Vorständen gibt es große (Lippen-)Bekennnisse zur Teamarbeit. Teamarbeit gehört zu den großen Organisationsmythen. Tatsächlich aber werden die Chancen zur Teamentwicklung selten genutzt. Die wirklichen Vorstandsentscheidungen werden in der Kneipe oder auf dem Tennisplatz getroffen. Es ist überhaupt nicht verwunderlich, wenn diejenigen, die nicht zum inneren Machtzirkel gehören, irgendwann das Interesse an einer weiteren Mitarbeit im Vorstand verlieren und »die Brocken hinschmeißen.« Und dann gibt es jene Vorstände, deren Vorsitzende von Klonen umgeben sind, von Leuten, die wie der oder die Vorsitzende selbst sind. Manchmal gibt es monate-, ja jahrelang in solchen Vorständen nicht einen einzigen, der einmal sagt: »Das ist Unsinn. Darüber müssen wir noch einmal nachdenken.«

Vorstandsarbeit ist Gruppenarbeit und hierin liegt ihre Chance – aber auch ihr Risiko. Und wie wird in der Praxis auf lange Sicht aus einer Ansammlung von Einzelpersonen ein starkes Team? Erfolgreiche Vorstandsentwicklung ist ein kontinuierlicher und langfristiger Prozeß, der nicht heute beginnt und morgen abgeschlossen ist. Er beginnt im Prinzip bereits bei der Suche nach den »richtigen« Vorstandsmitgliedern auf der Basis von *Stellenbeschreibungen*

und *Anforderungsprofilen* und setzt sich in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozeß über mehrere Stufen fort; die wichtigsten:

- eine partnerschaftliche Einführung neuer Vorstandsmitglieder in die Arbeit,
- offene Information und Kommunikation (keine Gruppenbildung, gleicher Zugang zur Information),
- »bedeutungsvolle Tätigkeiten« für die Vorstandsmitglieder, d.h. die Beschäftigung mit wichtigen Fragen – animiert durch gemeinsam erarbeitete strategische Ziele,
- regelmäßige Schulung und Selbstkontrolle in Hinblick auf das Geleistete,
- nicht zu vergessen schließlich die Installation identitätsstiftender Riten, die »zusammenschweißen« – und Gelegenheiten zum »persönlichen Kennenlernen« auch außerhalb der Vorstandstätigkeit (Chait, Holland, Taylor 1993).

- Vorstände müssen wissen, worauf es bei der Vereins- und Verbandsentwicklung wirklich ankommt, und sie müssen ihre Tätigkeiten darauf konzentrieren.

Vorständen fehlt oft jegliches Gefühl dafür, warum es in ihrem Verein oder Verband eigentlich im Kern geht. Sie können sich stundenlang über die Farbe eines Schreibtischs im Zimmer des Geschäftsführers auseinandersetzen und einen Millionetat in drei Minuten verabschieden. Viele ehrenamtliche Vorstände sind im Prinzip, um es bildlich auszudrücken, unfähig, einen heranrasenden Zug zu bemerken, auch wenn er immer näher kommt und ihre Organisation genau auf den Schienen sitzt. Sie erschrecken fürchterlich, wenn sich »plötzlich« herausstellt, daß der Verein am Abgrund steht.

Wirtschaftsunternehmen wissen vom Grundsatz her – oder ihre Führungskräfte sollten es zumindest wissen –, welche Größen sie im Visier haben müssen, um feststellen zu können, wie es um die Gesundheit eines Betriebs steht. Vereinen und Verbänden fehlen oft vergleichbare Daten, nicht nur aus technischen Gründen (weil es im gemeinnützigen Sektor manchmal schwierig ist, exakte Zielindikatoren festzulegen), sondern weil Vorstände und Mitarbeiter niemals festgelegt haben, was für die Organisation überhaupt am meisten zählt. Vorstände müssen lernen, was wichtig ist, was man beobachten und kontrollieren muß. Sie müssen lernen, welche die zentralen Indikatoren sind, mit deren Hilfe die gegenwärtige Lage eines Vereins

oder Verbands orientiert und objektiv eingeschätzt werden kann – Fakten, auf die es also ankommt.

Damit der Vorstand rechtzeitig solche lebenswichtigen Informationen erhält, haben einige Vorstände sog. »Vorstands-Armaturenbretter« entwickelt, relativ einfache, aber außergewöhnlich nützliche Werkzeuge. Solche »Armaturenbretter« enthalten – bildlich gesprochen – verschiedene Skalen, Meßgeräte, Instrumente und Warnlampen, die alle dazu gedacht sind, den Fahrer mit einigen wenigen, aber wichtigen Informationen zu versorgen, die unverzichtbar sind, um das Fahrzeug sicher zu steuern. Solche Armaturenbretter können und sollten nicht alle Informationen anzeigen (z.B., um im Bild zu bleiben, etwa die Qualität der Fußmatte oder die Größe des Handschuhfachs anzeigen), sondern sie müssen den Fahrer (Vorstand) in die Lage versetzen, auf einen Blick zu erkennen, ob es gravierende Dinge gibt, die Mitfahrer, das Fahrzeug oder die Reise insgesamt gefährden. Es gibt wohl kein sinnvoller Instrument für die Kontrolle der Entwicklung eines Vereins oder Verbands.

Die Schaffung eines solchen »Armaturenbretts« mit 8-10 Schlüsselindikatoren beginnt immer mit einer ausgedehnten Diskussion unter Vorstandsmitgliedern und mit der Geschäftsführung über die kritischen Erfolgsfaktoren, also jene Variablen, die den größten Einfluß darauf ausüben, ob der Verein oder Verband blüht und gedeiht oder ob er scheitert. Ein solcher Diskussionsprozeß zwingt Vorstand und Geschäftsführung, sich darüber klar zu werden, worum es im Kern der Sache geht und alles andere beiseite zu lassen, ohne daß dadurch der Erfolg des Vereins oder Verbands gefährdet wird. Alles andere mag auch wichtig und interessant sein, nur ist es alles nichts wert ohne die entscheidenden Angaben auf dem Armaturenbrett. Vor diesem Hintergrund kann – insbesondere in Vorstandssitzungen – viel Zeit gespart werden, die allzu oft in unnötigen Diskussionen über Unwesentliches verschwendet wird.

• Vorstände müssen in der Lage sein, die Widersprüchlichkeit/Paradoxie in der Beziehung zur hauptamtlichen Geschäftsführung zu meistern.

Wenn es einen Bereich gibt, an dem man gute von weniger guten Vorständen unterscheiden

kann, dann ist es die Art und Weise, wie Vorstand und Geschäftsführung zusammenarbeiten – oder auch nicht zusammenarbeiten. Konfusion und Auffassungsunterschiede darüber, wer was tun sollte – wer beim Tanzen führt –, ist eine dauerhafte Quelle vielfältiger Reibungspunkte zwischen Vorständen und Geschäftsführungen. Der Grund hierfür liegt in der einfachen, aber folgenreichen Tatsache begründet, daß theoretische und faktische Machtverteilung zwischen Vorstand und Geschäftsführung selten übereinstimmen. Was unterscheidet die guten Kooperationsbeziehungen »Vorstand-Geschäftsführung« von den weniger guten? Entscheidend sind drei Dinge:

1) Exzellente Vorstände haben – unabhängig davon, wie die Zuständigkeitsregelungen im Detail aussehen – ihre eigene Rolle und Zuständigkeit sowie die der Geschäftsführung eindeutig definiert und für eine klare und unmißverständliche Abgrenzung der Zuständigkeiten und Aufgaben von Vorstand und Geschäftsführung gesorgt. Die Grundlage dieser Festlegungen sind *Stellenbeschreibungen* sowie regelmäßige *Zielvereinbarungen* und gemeinsame *Erfolgskontrollen*. Vor allem: Qualitativ gute Vorstände halten die von ihnen selbst aufgestellten Regeln und abgeschlossenen Vereinbarungen auch ein (z.B.: »Der Vorstand spricht mit einer Stimme oder überhaupt nicht«). Es spielt hierbei letztlich keine entscheidende Rolle, nach welchem konkreten Führungsmodell gearbeitet wird. Entscheidend ist in allen Fällen die Klarheit und praktische Verbindlichkeit der zwischen Vorstand und Geschäftsführung/hauptamtlichen Mitarbeitern getroffenen Vereinbarungen.

2) Ein Geheimnis – vielleicht *das* Geheimnis – erfolgreicher Kooperationen zwischen Vorständen und Geschäftsführungen liegt jenseits struktureller Regelungen in der *persönlichen* Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der beteiligten Personen, und das sind insbesondere der Vorsitzende und der Geschäftsführer. Deren beiderseitige Fähigkeit, »grenzüberschreitend« denken und handeln zu können, ist entscheidend. Hierzu gehören die Bereitschaft und die Fähigkeit beider Seiten, ihre Kooperation immer wieder persönlich zu reflektieren und auf der Grundlage gegenseitig akzeptierter Stärken und Schwächen eine konkrete Aufgabenerledigung auch einmal zu teilen oder auch Aufgaben der anderen Seite mit zu übernehmen – wenn z.B. die konkrete Kompetenz in

einer bestimmten Angelegenheit beim anderen größer ist. Diese Form persönlicher Kooperationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft – immer auf der Basis formal eindeutiger Zuständigkeiten – zeichnet gute Beziehungen »Vorstand-Geschäftsführung« deutlich aus. Nochmals: Sie darf allerdings nie auf Kosten struktureller Klarheit gehen.

3) Qualitativ gute Vorstände sind schließlich in der Lage, die letztlich unaufhebbare strukturelle Spannung in der Kooperation »Vorstand-Geschäftsführung« konstruktiv zu gestalten und zu nutzen. Sie akzeptieren die in dieser Beziehung angelegte Widersprüchlichkeit oder Paradoxie manchmal sogar mit einer gewissen »Gelassenheit«. Auch in den besten Beziehungen gibt es Streß und Spannungen – das gilt auch für ehrenamtliche Vorstände und hauptamtliche Führungskräfte. Sie sind gerade hier besonders unvermeidlich, weil die Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Geschäftsführung einerseits hierarchisch angelegt ist, auf der anderen Seite aber nur partnerschaftlich funktionieren kann.

Ehrenamtliche Vorstände haben es als Führungsgremien permanent mit solchen widersprüchlichen, gar paradoxen Situationen zu tun, in denen es keine einfachen und schnellen Lösungen in eine Richtung gibt. Die erfolgreichen Vorstände zeichnen sich durch ihre Fähigkeit aus, mit solchen Paradoxien umgehen zu können, ohne über ihre Hauptverantwortung in *Verwirrung zu geraten*. Und deswegen verbergen gute Vorstände auch nie, wo die Letzverantwortung liegt, und daß sie als Vorstand ein Mandat für andere wahrnehmen – auf Zeit verliehen von den Mitgliedern, Stakeholdern (Anspruchsgruppen) oder den »moralischen Eigentümern« des Vereins oder Verbands –, denen gegenüber sie ausschließlich rechenschaftspflichtig sind.

Diese Gruppen sind der entscheidende Bezugspunkt aller Vorstandsentscheidungen. Hierüber gibt es in guten Vorständen keine Mißverständnisse oder irgendwelche Irritationen. Und deswegen verzichten gute Vorstände auch nie darauf, »das Heft in der Hand zu behalten«. Dazu aber müssen sie wissen, worum es überhaupt geht, dazu müssen sie in der Lage sein, der Geschäftsführung in Vorstandssitzungen die richtigen Fragen zu stellen; und um das zu können, müssen Vorstände bereit zu sein zu lernen – die vielleicht größte Herausforderung.

• Vorstände müssen bereit sein zu lernen

Viele Vorstände übersehen, welch entscheidenden Einfluß ihr eigenes Verhalten auf die Entwicklung ihres Trägers hat; allzu selten ist ihnen bewußt, daß es einen Zusammenhang zwischen Effektivität ihrer eigenen Vorstandstätigkeit und Effektivität der von ihnen geleiteten Organisation gibt, (Chait, Holland, Taylor 1993).

Ehrenamtliche Vorstände verlangen heute sehr viel von ihren Mitarbeitern. Sie nehmen rhetorisch die Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld auf und ziehen daraus – zumeist zu recht – die Schlußfolgerung, daß sich vieles in einer Organisation verändern muß, damit ein Verein oder Verband erfolgreich ist; nur ihre eigene Tätigkeit beziehen sie leider zu selten in solche Veränderungsüberlegungen mit ein.

Eine der zentralen Verpflichtungen jedes Vorstands besteht darin, selber das Verhalten zu modellieren, das er von seinen ehren- und hauptamtlichen Mitarbeitern erwartet. Wenn Vorstände zeigen können, daß sie in der Lage sind, sich selbst effektiv zu organisieren, eine konstruktive Partnerschaft untereinander (Teambildung) und zu anderen Gruppen in der Organisation zu schaffen (z.B. zu den hauptamtlichen Mitarbeitern, den Mitgliedern etc.) sowie ziel- und ergebnisorientiert zu arbeiten und aus Fehlern Konsequenzen zu ziehen, dann ist die beste Grundlage für eine kontinuierliche Verbesserung der gesamten Vereins- oder Verbandsarbeit gelegt. Voraussetzung hierfür ist die Bereitschaft eines Vorstands, sich als Vorstand weiterzuentwickeln.

### Bedingungen erfolgreichen Lernens

Gute Vorstandsteams waren fast nie von Anfang an gut. Lernen braucht Zeit, und es dauert einige Zeit, bevor man sagen kann: »Unsere Qualitätsanstrengungen im Vorstand zeigen positive, sichtbare Auswirkungen, wir sind wirklich ein Team, das am gleichen Ziel arbeitet, sich aufeinander verlassen kann und die Differenzen unter den Vorstandsmitgliedern produktiv zu nutzen in der Lage ist.«

Lernen ist weder eine Aktivität, mit der man sich nebenbei beschäftigt, wenn noch Zeit übrig ist, noch ist es eine Sache einiger »Experten« – des Vorsitzenden oder des Geschäftsführers. Einige ehrenamtliche Führungskräfte sind

Diese Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

### DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM PRÜFSTAND (V) GEGENWART GESTALTEN, UM ZUKUNFT ZU GEWINNEN! – VERBANDSPOLITISCHE STRATEGIEN FÜR DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE

THOMAS OLK

Die Wohlfahrtsverbände sind ein wesentlicher Bestandteil des deutschen Sozialstaates. Trotzdem werden deren künftige Rolle und Entwicklungschancen in Öffentlichkeit, Politik und Verbändewohlfahrt breit und kontrovers diskutiert. Wohlfahrtsverbandliche Strategieentwürfe repräsentieren allerdings nicht selten kurzfristige und eindimensionale Lösungen und tragen den Charakter defensiver Anpassungsstrategien. Was diesen Bemühungen fehlt, ist der »positive Entwurf«, also die strategisch vorausschauende und konkrete verbandspolitische Vision. Im folgenden geht es darum, Elemente bzw. Bausteine einer solchen verbandspolitischen Strategie für die Zukunft zu erörtern.

#### Wohlfahrtsverbände als multifunktionale Gebilde

In der neueren Verbändeforschung werden *Wohlfahrtsverbände als komplexe intermediäre Organisationen* verstanden, deren wesentliche Eigenschaft darin besteht, mehrere Funktionen gleichzeitig zu erfüllen (Backhaus-Maul/Olk 1996):

- Die Wohlfahrtsverbände erbringen soziale Dienstleistungen für Kinder und Jugendliche, Familien, ältere Menschen, Behinderte, Personen in sozialen Schwierigkeiten, Zuwanderer bzw. Ausländer etc. (*Wohlfahrtsverbände als »Dienstleister«*).
- Als politische Organisationen wirken sie an der Gestaltung des sozialpolitischen Institutionensystems und seiner Leistungen auf der Grundlage ihres bereichsspezifischen Sachverständnisses und ihres Anspruchs auf sozialanwal-

tschaftliche Interessenvertretung mit (*Wohlfahrtsverbände als sozialpolitische Interessenvertreter*).

- Als Organisationen mit einer religiösen bzw. weltanschaulichen Mission bieten sie sowohl in ihren Einrichtungen und Diensten als auch in ihren Vereinsstrukturen interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit, sich freiwillig und gemeinwohlorientiert zu engagieren (*Wohlfahrtsverbände als Agenturen gemeinwohlorientierten freiwilligen Engagements*).

Aus dieser Multifunktionalität resultieren besondere Anforderungen an die verbandliche Strategiebildung. Strategieentwürfe, die das Handlungspotential der Freien Wohlfahrtspflege unter konkreten gegebenen Rahmenbedingungen auszuschöpfen beabsichtigen, müssen den Stellenwert jeder einzelnen der genannten Funktionen sowohl für Gesellschaft und Sozialstaat als auch für die Freie Wohlfahrtspflege benennen und vor diesem Hintergrund grundsätzliche Zielorientierungen und verbandspolitische Strategien umreißen können, die alle drei Funktionen in eine umfassende Gesamtstrategie integrieren.

#### Strategische Optionen für die Freie Wohlfahrtspflege

Mit dem »entwicklungsorientierten Management« (Eberl 1996) liegt eine Konzeption vor, die daran ausgerichtet ist, Veränderungsbedarf zu erkennen und Veränderungsprozesse auszulösen. Aus dieser Perspektive lassen sich Organisationen als gesellschaftlich institutionalisierte Lösungen für relevante Probleme ver-

der Ansicht, sie könnten sich entspannt zurücklehnen und die Verantwortung für Veränderungsprozesse an andere (die Geschäftsführung oder die hauptamtlichen Mitarbeiter) delegieren, doch ohne sichtbar veränderungsbereiten Gesamtvorstand als Vorbild und Modell ist jede organisatorische Veränderungsbemühung zum Scheitern verurteilt. Nichts demonstriert dies deutlicher als die vielfältigen sarkastischen bis abfälligen Äußerungen von Mitarbeitern über die Tätigkeit ihrer Vorstände. Wenn sich Vorstände aus ihrer eigenen »Lernverantwortung« zurückziehen, werden alle anderen Organisationsmitglieder über kurz oder lang ihrem Beispiel folgen.

Zusammenarbeit im Vorstand lernen kann man nicht in einer eintägigen Schulung oder Klausur. Vorstandslernen muß in die reguläre Arbeit des Vorstands eingebaut sein. Da viele Menschen – insbesondere Ehrenamtliche – sehr sorgfältig mit ihrer knappen Zeit umgehen müssen, bleiben Dinge, deren direkter Nutzen für ihre Vorstandstätigkeit für sie nicht erkennbar ist, uninteressant und nutzlos. Und es nützt wenig, wenn man in Schulungen hervorragende theoretische Führungskonzepte und Forschungsergebnisse kennenlernen kann, aber in wirklichen Vorstandssitzungen dann die üblichen Reden geschwungen werden. Solange nicht der Vorstandsraum selber zum Lernraum wird, bleibt das Lernen und der »lernende Vorstand« bloß eine nette Idee – aber von ziemlich geringer Bedeutung für die Praxis.

#### Manöverkritik der Vorstandsarbeit

Viele gemeinnützige Organisationen und ihre Vorstände verspüren heute den grundsätzlichen Wandel in den Themen und Fragestellungen, mit denen sie sich auseinandersetzen müssen – die starken Herausforderungen, denen sie sich gegenübersehen; doch ist ihnen in den seltensten Fällen klar, wie sie diesen Herausforderungen begegnen sollen und können. Vorstände machen sich heute zunehmend Sorgen über Kosten, Qualität und die Effektivität eines Trägers; viele Vorstände zögern aber immer noch, die gleichen Sorgen auf sich selbst, auf die eigene Arbeit zu übertragen. Vorstände, die von ihren Mitarbeitern Zuverlässigkeit, Effektivität und Qualität verlangen, sind viel glaubwürdiger, wenn sie durch Beispiel demonstrieren können, wie dies bei ihnen selbst aussieht. Zu wenige Vorstände jedenfalls übertra-

gen bisher die gleichen Prinzipien, die sie auf die Mitarbeiter anwenden, auf ihre eigene Arbeit und können überzeugend zeigen, wie effektiv sie denn als Vorstand selber mit ihrer Zeit und ihren Ressourcen umgehen.

Vorstände müssen aus diesem Grunde Instrumente entwickeln, mit deren Hilfe sie die Qualität und Effektivität ihrer eigenen Arbeit einschätzen und zur Grundlage kontinuierlicher Verbesserungsaktivitäten machen können. Damit setzen sie die Maßstäbe für die Entwicklung ihrer gesamten Organisation. Ein solcher Lern- und Verbesserungsprozeß im Vorstand kann mit einfachen Dingen, etwa der Manöverkritik am Ende jeder Vorstandssitzung, beginnen – und zumeist beginnt er auch mit einfachen Selbsteinschätzungen – und langsam übergehen zu systematischen und regelmäßigen Überprüfungs- und Verbesserungsaktivitäten. Entscheidend ist, daß ein solcher Prozeß überhaupt in Gang gesetzt wird.

Wenn es heute – zurecht – heißt: Die erfolgreichen Organisationen der Zukunft können nur *lernende Organisationen* sein, dann besteht die zentrale Aufgabe eines ehrenamtlichen Vorstands darin, das *Design* der Lernprozesse zu entwerfen, das Vereine und Verbände befähigt, eine solche »lernende Organisation« – und damit zukunftsfähig – zu werden.

#### Literatur

- Carver, John (1990): Boards that make a Difference. San Fransisco (Jossey-Bass)
- Harris, Margaret (1987): Management Committees. Roles and Tasks. London
- Johnsen, Andreas (1997): Ist der Idealverein noch ideal?, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 3/1997, S. 4ff.
- Langnickel, Hans, ff (1997a): Vorstand oder Geschäftsführung: Wer soll die die Krone tragen?, in: Theorie u. Praxis der Sozialen Arbeit, Jg. 48, Nr. 8 (1997), 14-20
- ders. (1997b): Qualitätssicherung der Vorstandsarbeit bei freien Trägern, oder: Wenn Qualität beim Kunden aufhört, fängt sie im Vorstand an, in: Soziale Arbeit 10/1997
- ders. (1999): Qualitätshandbuch für ehrenamtliche Vorstände in Vereinen, Verbänden, Initiativen. Köln
- Senge, Peter (1996a): Die fünfte Disziplin. Stuttgart
- ders. u.a. (1996b): Das Fieldbook zur Fünften Disziplin. Stuttgart
- Chait, Richard; Holland, Thomas; Taylor, Barbara (1993): The Effective Board of Trustees. American Council on Education (USA). Phoenix

stehen. Da sich fortlaufend Veränderungen in den Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt vollziehen, ändern sich auch die Problemkonstellationen und die zu ihrer Bewältigung erforderlichen problemlösenden Strukturen und Prozesse. Insoweit müssen sich auch die Verbände, Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege als »lernende Organisationen« verstehen, die fortlaufend ihre Umwelt beobachten und aus den gewonnenen Informationen steuerungsrelevante Schlüsse ziehen. Gefragt ist ein reflektiertes und selbstgesteuertes Sich-Einstellen auf neue Gegebenheiten und neue Handlungsanforderungen unter Berücksichtigung des eigenen gewachsenen Selbstverständnisses und der verfügbaren Ressourcen.

Der zentrale Maßstab, an dem die Relevanz gesellschaftlicher Entwicklungen bewertet und verbandspolitische Schlußfolgerungen gemessen werden müssen, ist die *organisationale »Identität«* des jeweiligen Wohlfahrtsverbandes. Genau in diesem Sinne können Leitbilder, wie sie in den letzten Jahren in einigen Verbänden mit zum Teil erheblichem Kraft- und Zeitaufwand entwickelt worden sind, eine steuerungsrelevante Funktion entfalten. Sie können sowohl nach innen – also gegenüber dem eigenen Personal – als auch nach außen – also gegenüber Zuschußgebern, Öffentlichkeit und Zielgruppen – plausibel machen, welches Aufgabenselbstverständnis der fragliche Wohlfahrtsverband für sich reklamiert, welche Probleme und Aufgaben er anpacken will und welche Strategien und Instrumente er in diesem Zusammenhang zu entwickeln bzw. zu realisieren beabsichtigt. Mit der Klärung solcher Fragen und ihrer klaren und transparenten Beantwortung nach innen und außen kann die Bindung der Organisationsmitglieder an ihren Verband und die gesellschaftliche Legitimationsbasis erweitert werden. Dabei erhält die Klärung der eigenen wohlfahrtsverbandlichen Identität deshalb eine so zentrale Bedeutung, weil die intermediäre Stellung der Freien Wohlfahrtspflege zwischen Markt, Staat und BürgerInnen die Gefahr in sich birgt, daß sich konzeptionelle Unschärfen und strategische Halbheiten einschleichen.

Sichtet man das Spektrum der Vorschläge und Konzepte eines Aufgabenselbstverständnisses Freier Wohlfahrtspflege für die Zukunft, so lassen sich (mindestens) drei strategische Optionen identifizieren:

### **Wohlfahrtsverbände als »Versorgungsbetriebe« im öffentlichen Auftrag**

Ein mögliches Konzept für eine wohlfahrtsverbandliche Identität definiert diese als »Versorgungsbetriebe«, deren zentrale Aufgabe darin besteht, öffentliche Aufgaben im Bereich der Wohlfahrtspflege auf der Basis öffentlicher bzw. quasie-öffentlicher Finanzierung zu erbringen. Diese strategische Option läuft im Großen und Ganzen auf den (hoffnungslosen) Versuch hinaus, an die gerade gelockerte enge und einvernehmliche Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und Freier Wohlfahrtspflege erneut anzuknüpfen. Selbst wenn es gelänge, die staatlichen Institutionen von dem positiven Wert einer Wiederbelebung der alten Subsidiaritätspolitik der 60er und 70er Jahre zu überzeugen, so hätte diese Strategie dennoch gravierende Nachteile: Zum einen würden sich im Kontext einer solchen intensivierten Zusammenarbeit die alibekannteren und unerwünschten Nebenfolgen einer Überwälzung bürokratischer Regelungen und Verfahren auf die Strukturen der verbandlichen Wohlfahrtspflege verstärken und – eng hiermit verbunden – die Abhängigkeiten von einem einzigen Finanzier deutlich verstärken. Auch würde es bei einem solchen engen Kooperationsverhältnis immer schwerer werden, das besondere Profil (das Proprium) verbandlicher Wohlfahrtspflege sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch gegenüber (potentiellen) Anspruchsberechtigten deutlich zu machen. Darüber hinaus wäre eine solche Strategie auch schon deshalb nicht sehr attraktiv, weil gerade im Bereich öffentlicher und quasie-öffentlicher Finanzierung sozialer Leistungen in absehbarer Zukunft kein nennenswertes Wachstum zu erwarten ist. Die Wohlfahrtsverbände müßten sich also in diesem Szenario auf eine Entwicklung einlassen, die zumindest mittelfristig durch Stagnation und Schrumpfung gekennzeichnet wäre.

### **Wohlfahrtsverbände als marktorientierte Unternehmen**

Die strategische Option einer Umwandlung der Einrichtungen und Dienste Freier Wohlfahrtspflege in marktwirtschaftliche Unternehmen und die Einführung von Marktmechanismen im Sozialsektor wird seit einigen Jahren von wirtschaftsliberaler Seite vehement gefordert. Diese ordnungspolitische Forderung wird bekanntlich auch im 12. Hauptgutachten der Monopol-

kommission für den Bereich der Freien Wohlfahrtspflege erhoben (1998).

Gegen die Abschaffung ungerechtfertigter Diskriminierungen und die Einführung fairer Wettbewerbsbedingungen läßt sich auch aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege grundsätzlich nichts einwenden. An dieser Leitlinie sind ja auch einige der skizzierten sozialgesetzlichen Novellierungen in Pflegeversicherungsgesetz, Bundessozialhilfegesetz sowie Kinder- und Jugendhilfegesetz orientiert. Keine guten Gründe gibt es allerdings für die Option, die Wohlfahrtsverbände in gewinnorientierte Anbieter umzuwandeln, denn damit würden sie ihre spezifischen Handlungsmöglichkeiten und produktiven Potentiale als Akteure des Dritten Sektors verlieren. Dieser Dritte Sektor konnte sich allerdings seit dem letzten Jahrhundert vor allem deshalb herausbilden und entfalten, weil Marktwirtschaft und Gewinnorientierung im Hinblick auf die Befriedigung bestimmter gesellschaftlicher Bedarfe versagt haben. Gerade dort, wo auf der Grundlage gesellschaftlich geteilter Solidaritäts- und Gerechtigkeitsnormen auch solche Bedürfnisse befriedigt werden sollen, die nicht mit einer entsprechenden Kaufkraft ausgestattet sind, treten entweder sozialstaatliche Sicherungssysteme und/oder gemeinnützige Organisationen auf den Plan. Gegen die vollständige Umwandlung aller Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege in gewinnorientierte Unternehmen spricht allerdings noch ein weiteres Argument: Wohlfahrtsverbände verstehen sich nicht ausschließlich als soziale Dienstleister, sondern ebenso als sozialpolitische Interessenvertreter und als Agenturen für Freiwilliges Engagement. Diese Kombination unterschiedlicher Funktionen wäre aber unter Bedingungen von Markt- und Gewinnorientierung nicht aufrecht zu erhalten; als gewerbliche Unternehmungen müßten sich die wohlfahrtsverbandlichen Anbieter auf ihre Funktion als Dienstleister beschränken und würden damit nicht nur ihr besonderes Wirkungspotential, sondern auch ihr historisch gewachsenes Aufgabenselbstverständnis und einen Teil der darauf basierenden gesellschaftlichen Wertschätzung verlieren.

### **Wohlfahrtsverbände als »intermediäre« Organisationen**

Die Analyse strategischer Optionen, die in der gegenwärtigen Debatte um die gesellschaftliche Rolle der Freien Wohlfahrtspflege vorge-

schlagen werden, zeigt: ein radikaler Kurswechsel, ein Abbruch bisheriger Traditionen würde mehr Risiken als Vorteile mit sich bringen. Die Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege kann weder darin liegen, sich wieder enger an den Staat zu binden und sich als »Erfüllungsgehilfe« eines verschlankten Sozialstaates zu gerieren, noch darin, den vermeintlichen Traditionsballast der Gemeinnützigkeit und der ethisch-normativen Grundorientierung zu Gunsten einer konsequenten Orientierung am Markt abzuwerfen. Vielmehr kann die Zukunft für die Freie Wohlfahrtspflege nur darin gesucht werden, ihre historisch gewachsene eigenständige Rolle zwischen Markt, Staat und BürgerInnen aktiv aufzugreifen und unter den gewandelten Rahmenbedingungen neu zu interpretieren (aktive Intermediarität). Dabei gibt es keinen Grund dafür, eigene Aufgaben und die eigene Identität jenseits von Markt und Staat in der Form eines defensiven Abwehrkampfes zu entwickeln. Auch aggressiv vorgetragene Marktapologien können nicht darüber hinweg täuschen, daß der Dritte Sektor in modernen wohlfahrtsstaatlichen Demokratien kein hoffnungslos veralteter Traditionsballast, sondern vielmehr ein zukunftsweisender Sektor der Gesellschaft ist.

Allerdings ist unübersehbar, daß die Arbeitsteilung im »welfare-mix« gegenwärtig neu geordnet werden muß. In dem Maße, wie der Sozialstaat seine eigenen Strukturen verschlankt, sich aus einigen sozialpolitischen Bereichen zurückzieht und im übrigen stärker auf die Mechanismen von Markt und Wettbewerb setzt, müssen auch Dritte-Sektor-Organisationen wie die Freie Wohlfahrtspflege ihre Rolle überdenken. Sie sehen sich sowohl mit neuen, auch privatgewerblichen, Konkurrenten auf den unterschiedlichen Sozialmärkten als auch mit dem verstärkten öffentlichen Druck konfrontiert, ihre eigenen wohlfahrtsverbandlichen Strukturen wirtschaftlicher zu gestalten. Im Zuge der hiermit verbundenen Ökonomisierung des Sozialsektors sind ökonomische bzw. betriebswirtschaftliche Sichtweisen und Begrifflichkeiten auch in die Verbändewohlfahrt eingedrungen. Die Folge sind erhebliche Irritationen und Diffusionen in Hinblick auf die gewachsene Identität und das herkömmliche Aufgabenselbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege. Fragen danach,

– was von dem besonderen Anliegen der Freien Wohlfahrtspflege übrig bleibt, wenn eigene Dienstleistungsstrukturen betriebswirtschaftlich durchmodernisiert werden,

– ob eigene inhaltliche Wertorientierungen unter den Bedingungen von Professionalisierung und Qualitätsmanagement überhaupt noch gefragt sind,  
– worin die Unterschiede zwischen Einrichtungen und Diensten der privatgewerblichen Konkurrenz und denen der Freien Wohlfahrtspflege bestehen,  
– und ob sich ein Engagement der Freien Wohlfahrtspflege nur noch danach richten soll, ob eine Refinanzierung der Aufgaben gesichert ist,

dominieren die innerverbandlichen Selbstverständnisdiskussionen. Solche Fragen verweisen auf verbandinterne Spannungsfelder, die sich aus der Multifunktionalität der Verbändewohlfahrt ergeben. Sie belegen, daß gerade in Dritte-Sektor-Organisationen wie der Freien Wohlfahrtspflege deutlich zwischen normativen Zielfragen und operativen Effizienzfragen unterschieden werden muß. Die Perspektive und die Instrumente eines entwicklungsorientierten Managements erlauben es nun, Fragen der normativen Verbandsführung von Fragen der operativen Verbandsführung zu unterscheiden und die hieraus resultierenden Management Schritte getrennt zu entwickeln. Auf der Ebene des normativen Managements geht es um die Klärung der Werte und Normen, die das verbandliche Handeln leiten sollen. Auf dieser Ebene der Verbandsführung werden also diejenigen Ansprüche und Anforderungen gemangelt, die sich aus der Funktion der Freien Wohlfahrtspflege als Wertegemeinschaft ergeben. Ziel dieses normativen Managements ist die interne und externe Legitimation verbandlichen Handelns. Im Gegensatz dazu hat es die Ebene der operativen Verbandsführung mit der Durchsetzung und Sicherung effizienten Handelns in den Einrichtungen und Diensten zu tun. Auf dieser Management-Ebene geht es darum, Zielkriterien wie Effektivität und Effizienz für unterschiedliche operative Bereiche verbandlichen Handelns zu entwickeln und in entsprechende Managementstrategien umzusetzen. Das Erfolgskriterium ist hier eine hohe Qualität der Dienste und Leistungen und eine gesicherte Wettbewerbsposition verbandlicher Einrichtungen und Dienste in einer pluralisierten Trägerlandschaft.

#### Zur Stimmigkeit eines strategischen Gesamtkonzeptes

Die entscheidende Anforderung an das strategische Management der Wohlfahrtsverbände

besteht nun darin, die einzelnen Managementebenen innerhalb des Verbandes so miteinander zu kombinieren, daß das Gesamtkonzept in sich stimmig wird und die Wohlfahrtsverbände sowohl auf der normativen Ebene bestimmten Ansprüchen und Erwartungen entsprechen als auch auf der operativen Ebene ihre Effizienz- und Effektivitätsziele erreichen können. Dieses Ziel der »strategischen Stimmigkeit« kann allerdings nur verwirklicht werden, wenn die unterschiedlichen Ebenen des Managements sorgfältig voneinander getrennt und damit die jeweiligen Effizienzkriterien nicht unzulässig vermischt werden. Managementdefizite entstehen nämlich immer dann, wenn Effektivitäts- und Effizienzkriterien aus der Ebene der operativen Verbandsführung die Effizienzziele der normativen Verbandsführung stören oder aber umgekehrt Ziele der normativen Verbandsführung eine Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der verbandlichen Strukturen nach operativen Gesichtspunkten verhindern.

#### Wohlfahrtsverbände in ihrer Funktion als »Dienstleister«

Wie läßt sich eine solche Managementorientierung unter gegenwärtig gegebenen Bedingungen konkretisieren? Gerade weil das Profitmotiv als Steuerungsvariable für die Freie Wohlfahrtspflege ausfällt, müssen die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege unter Bedingungen einer politisch inszenierten Wettbewerbsstruktur und einer Ökonomisierung des Sozialsektors klären und gegenüber der Öffentlichkeit deutlich machen, welche Ziele sie verfolgen, welche Aufgaben sie in welchen Bereichen erfüllen wollen und wie sie diese Aufgabenselektion vor dem Hintergrund ihres normativ – programmatischen Anspruches begründen. Im Rahmen eines solchen zielorientierten Managements muß die Frage beantwortet werden, warum einzelne Wohlfahrtsverbände bestimmte Aufgaben und Geschäftsfelder als wichtig und vordringlich, andere dagegen als unwichtig einstufen, warum sie sich in bestimmten Bereichen besonders engagieren bzw. nicht (mehr) engagieren und warum sie meinen, bestimmte Aufgaben mit ihren Mitteln besonders gut bearbeiten zu können.

Im Verhältnis zu sozialstaatlichen Institutionen müssen die Wohlfahrtsverbände zum Beispiel sorgfältig prüfen, welche Folgen sich verbandspolitisch daraus ergeben, daß etwa im Be-

reich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (z.B. im Wirkungsbereich der § 93 ff BSHG sowie 77 und 78 KJHG) konkrete Leistungspakete auf der Grundlage von direkten Entgeltvereinbarungen vergeben werden. Auf der Grundlage von Austauschverträgen zwischen öffentlichen Kostenträgern und nicht-öffentlichen Erbringungsträgern entstehen direkte Auftragsverhältnisse, die den Spielraum für eine eigenständige Aufgabendurchführung erheblich reduzieren. Mit den Mitteln des normativen Managements muß also geprüft werden, in welchen Arbeitsbereichen und bei welchen Einrichtungstypen eine solche Mitwirkung an der staatlichen Aufgabenerledigung sinnvoll und legitimierbar ist, und wo dies unter Umständen den eigenständigen Auftrag der Freien Wohlfahrtspflege behindert. Darüber hinausgehend zwingt die zu erwartende Ausweitung solcher Auftragsverhältnisse die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege dazu, verstärkt über Möglichkeiten nachzudenken, ihr eigenständiges verbandliches Profil in anderen Aufgabenbereichen um so deutlicher sichtbar werden zu lassen. Dies betrifft sowohl das Engagement in Leistungsbereichen, in denen die subjektiven Anspruchsrechte bestimmter Adressatengruppen weniger klar ausgeprägt sind und daher andere Formen der Finanzierung dominieren, als auch andere verbandliche Aufgaben wie die sozialanwaltschaftliche Interessenvertretung und die Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements.

Auch die Bestimmung des Verhältnisses der Freien Wohlfahrtspflege zum expandierenden Sozialmarkt läßt sich mit den Instrumenten des normativen Managements durchdenken und klären. Für die Freie Wohlfahrtspflege ergeben sich durchaus Möglichkeiten eines Engagements unter echten Marktbedingungen. Allerdings stehen Dritte-Sektor-Organisationen in solchen Fällen unter einem besonderen Begründungszwang. Da das Gewinnmotiv als solches keine ausreichende Legitimation für ein verbandliches Engagement auf Märkten abgeben kann, muß also auch hier unter Verweis auf ethisch-normative Grundorientierungen argumentiert werden. Unter diesem Gesichtspunkt kann es legitim sein, ein (partielles) Engagement in echten Sozialmärkten mit dem Verweis darauf zu begründen, daß hierdurch diejenigen Überschüsse erzielt werden können, die zu einer Finanzierung der Arbeit im gemeinnützigen Bereich erforderlich sind. Ein Enga-

gement unter Marktbedingungen würde es also den Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege ermöglichen, die Arbeit in anderen, nicht voll finanzierten Bereichen abzusichern.

#### Wohlfahrtsverbände als sozialpolitische Interessenvertreter

Die politische Interessenvertretungsfunktion der Verbändewohlfahrt wurde mit den enger gewordenen Verteilungsspielräumen und den Bestrebungen zu einer Verschlankung des Sozialstaates immer weniger in Anspruch genommen. Damit sind die Wohlfahrtsverbände in ihrer sozialpolitischen Anwaltsfunktion eindeutig in die Defensive geraten. Einige der Wohlfahrtsverbände haben auf diese neue Konstellation mit einem zumindest partiellen Strategiewechsel hin zur öffentlichkeitswirksamen Skandalisierung sozialer Probleme (zum Beispiel in Form von Armutkampagnen, Armutsberichten etc.) übergewechselt. Dennoch wäre es unklug, sich angesichts schwieriger gewordener Beziehungen zu Politik und Verwaltung ausschließlich auf eine offensive politische Konfliktstrategie zu verlegen. Hiergegen spricht sowohl der bislang eher begrenzte Erfolg solcher Skandalisierungskampagnen als auch der enorme Kraftakt innerverbandlicher Austerierung unterschiedlicher Sichtweisen und Interessen, der mit solchen konfliktorientierten Strategien regelmäßig verbunden ist.

Will die Freie Wohlfahrtspflege in dieser komplizierten Konstellation hinsichtlich ihres sozialpolitischen Interessensvertretungsauftrages wieder in die Offensive kommen und an Glaubwürdigkeit hinzu gewinnen, dann muß sie deutlicher klären und herausstellen, welches sozialpolitische Interesse sie jeweils vertritt. Dies ist deshalb erforderlich, weil sich hinter der sozialpolitischen Interessenvertretungsfunktion unterschiedliche Teilfunktionen verbergen, die durchaus miteinander in Konflikt geraten können. Als politische Interessenvertreter repräsentieren die Wohlfahrtsverbände nämlich sowohl die wirtschaftlichen Interessen der ihnen angeschlossenen Einrichtungen und Dienste sowie ihres professionellen Personals, als auch ihren sozialpolitischen Sachverstand – sowie ihrem satzungsgemäßen Auftrag zufolge – stellvertretend die Interessen derjenigen Bevölkerungsgruppen, die sich selbst im politischen Geschäft kaum artikulieren können. Diese kom-

plexe Gemengelage politischer Funktionen hat in der bisherigen Praxis oft genug dazu geführt, daß nicht immer klar ersichtlich war, in wessen Auftrag und in welchem Interesse die Vertreter der Wohlfahrtsverbände jeweils konkret gegenüber politischen Entscheidungsträgern auftraten. Diese Unklarheiten und Interessenvermischungen konnten von interessierter Seite dazu genutzt werden, um Forderungen und Vorschläge von Vertretern der Freien Wohlfahrtspflege zu diskreditieren.

Diese Erfahrung sollte die Freie Wohlfahrtspflege dazu ermuntern, die genannten Interessenvertretungsfunktionen sowohl strukturell als auch inhaltlich stärker voneinander zu trennen, um sowohl nach innen als auch nach außen deutlich machen zu können, in welcher Rolle die Freie Wohlfahrtspflege jeweils auftritt. Dies würde zum Beispiel bedeuten, daß der Meinungsbildungsprozeß im Hinblick auf sozialpolitische Grundsatzfragen und die Vertretung der Interessen artikulations- und konfliktschwacher Gruppen deutlich von der Formulierung partikularer Interessen der Einrichtungen und Dienste getrennt werden muß. Anderenfalls wäre es leicht, die Glaubwürdigkeit politischer Aktivitäten und Vorschläge der Freien Wohlfahrtspflege in Zweifel zu ziehen und damit deren politische Position zu schwächen. Andererseits gibt es keinen Grund, sich angesichts der gegenwärtigen Debatte um einen notwendig gewordenen Umbau des Sozialstaates in die Defensive drängen zu lassen. Aufgrund ihres historisch weit zurückreichenden Engagements im Bereich der Wohlfahrtspflege und ihrer gegenwärtigen Präsenz in diesem Bereich verfügen sie über wertvolle Erfahrungen und sozialpolitischen Sachverstand, der bei der Neugestaltung unterschiedlicher Zweige des sozialen Sicherungssystems unbedingt genutzt werden sollte. Vor diesem Erfahrungshintergrund sollten sich die Wohlfahrtsverbände in die gegenwärtige politische Diskussion um die Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an veränderte Rahmenbedingungen aktiv einmischen. Dabei ist es legitim, als sozialanwaltschaftliche Interessenvertretung für artikulations- und konfliktschwache Gruppen in der Gesellschaft aufzutreten. Allerdings sollte den Wohlfahrtsverbänden dabei immer bewußt bleiben, daß eine solche stellvertretende Interessenvertretung in demokratischen Gesellschaften stets nur die zweitbeste Lösung darstellt. Der »Königsweg« ist und bleibt die Vertretung je-

weiliger Gruppeninteressen durch die Betroffenen selbst. In dieser Hinsicht sind in den letzten Jahrzehnten durchaus Fortschritte erzielt worden, wie die verschiedenen neuen Beteiligungsformen zum Beispiel für Senioren, Bewohnern von sozialen Einrichtungen, Kindern etc. sowohl auf kommunaler als auch auf Einrichtungsebene beweisen. Auch Selbsthilfeorganisationen von Betroffenen (zum Beispiel von Behinderten und ihren Angehörigen, Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern etc.) belegen durchaus vorhandene politische Kompetenzen unterschiedlicher Problem- und Zielgruppen sozialer Arbeit.

Diese Erfahrungen sollten die Wohlfahrtsverbände dazu veranlassen, über Mittel und Wege der Realisierung ihrer sozialanwaltschaftlichen Interessenvertretungsfunktion neu nachzudenken. Unter den heutigen Bedingungen, in denen auch von sozialen Problemlagen und Notsituationen betroffene Bevölkerungsgruppen nicht ausschließlich Opfer unveränderbarer gesellschaftlicher Verhältnisse, sondern immer auch aktive Gestalter ihrer Lebenswelt sind, muß sozialanwaltschaftliche Interessenvertretung vor allem darauf hinauslaufen, Hilfe zur Selbsthilfe zu geben und die betroffenen Bevölkerungsgruppen darin zu unterstützen, ihre sozialpolitischen Anliegen selbst zu artikulieren und in den politischen Prozeß einzubringen. Dabei könnten die Wohlfahrtsverbände wertvolle Unterstützungsarbeit leisten. Eine solche Orientierung hätte auch Konsequenzen für den Umgang wohlfahrtsverbandlicher Einrichtungen und Dienste mit ihren Zielgruppen. Die Strukturen und Abläufe dieser Einrichtungen sollten daraufhin überprüft werden, ob in ihnen eine wirksame Mitgestaltung der BewohnerInnen bzw. NutzerInnen vorgesehen und ermöglicht wird.

#### **Wohlfahrtsverbände als Agenturen gemeinwohlorientierten freiwilligen Engagements**

Es ist seit jeher ein Wesensmerkmal Freier Wohlfahrtspflege, interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu eröffnen, sich in den verbandlichen Strukturen sowie Einrichtungen und Diensten freiwillig zu engagieren. Die hohe Wertschätzung, die die Freie Wohlfahrtspflege in der Bevölkerung und bei politischen Entscheidungsträgern genießt, geht zu einem guten Teil auf diese Leistung zurück. An-

gesichts der Erosion sozialmoralischer Milieus und des Aufkommens neuer Motiv- und Organisationsformen freiwilligen sozialen Engagements ist es für die Verbändewohlfahrt inzwischen allerdings schwieriger geworden, die in der Bevölkerung vorhandene Bereitschaft zum freiwilligen Engagement in konkrete Formen des Mittuns umzuwandeln und an sich zu binden. Es wäre fatal, wenn diese Sachlage in der wohlfahrtsverbandlichen Strategiedebatte nur resignativ hingenommen werden würde. Hier soll dafür plädiert werden, diese Entwicklung als eine verbandspolitische Herausforderung ersten Ranges zu behandeln. Hierfür lassen sich zwei zentrale Begründungen ins Feld führen:

1) Zum einen handelt es sich bei der Mobilisierung und Unterstützung freiwilligen sozialen Engagements um eine Aufgabe, die traditionell das Selbst- und Fremdbild der Freien Wohlfahrtspflege in der Öffentlichkeit geprägt hat und auch heute noch in hervorragender Weise geeignet ist, die besonderen Handlungsmöglichkeiten und den eigentümlichen Wert der Verbändewohlfahrt im Vergleich zu anderen (konkurrierenden) Organisationen – wie etwa gewerblichen Unternehmungen und staatlichen Bürokratien – plausibel zu machen.

2) Zum anderen steigt die Wertschätzung des freiwilligen Engagements der Bürgerinnen und Bürger in Öffentlichkeit und Politik seit einigen Jahren steil an, so daß es möglich wird, durch den Nachweis intensiver und erfolversprechender Anstrengungen auf dem Gebiet der freiwilligen Engagementförderung die gesellschaftliche Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege zu unterstreichen.

Erforderlich ist allerdings eine nüchterne Analyse der Stärken und Schwächen der verbandlichen Wohlfahrtspflege in diesem Aufgabenbereich. Eine entsprechende Analyse würde zeigen, daß sich gerade im Bereich verbandlicher Wohlfahrtspflege über die Jahrzehnte hinweg ein großer Erfahrungsschatz im Hinblick auf geeignete Instrumente der Gewinnung, Einarbeitung, Fort- und Weiterbildung sowie Begleitung freiwillig tätiger Bürgerinnen und Bürger angesammelt hat. Auch gelten die Verbände, Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege sowohl bei Bürgerinnen und Bürgern als auch bei politischen Entscheidungsträgern auch heute noch als wichtige Ansprechpartner in Sachen Engagementförde-

rung. Es gibt allerdings auch Anzeichen für Schwächen in diesem Aufgabenbereich. So scheint es innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege nicht in allen Arbeitsbereichen und Regionen in gleicher Weise gelungen zu sein, sich auf den Strukturwandel des freiwilligen Engagements (Heinze/Olk 1999) einzustellen. Befragungen auf der Kreisebene einzelner Wohlfahrtsverbände belegen, daß der Aufgabe der Förderung von Selbsthilfe und freiwilligen Engagements in der Praxis der örtlichen Arbeit nicht immer die notwendige Priorität beigemessen wird (Klug 1997, S. 294 ff). Dies kommt insbesondere darin zum Ausdruck, daß für diese Aufgabe kaum finanzielle und personelle Ressourcen bereitgestellt werden und ein Engagement in diesem Aufgabenfeld vom Personal kaum als aufstiegsfördernd eingeschätzt wird. Ein weiterer gravierender Schwachpunkt ist in dem Sachverhalt zu sehen, daß die Steuerungszentralen der Wohlfahrtsverbände auf allen Ebenen des Verbandsaufbaus kaum über brauchbare Informationen hinsichtlich Ausmaß, Qualität und Entwicklung freiwilligen sozialen Engagements in den Strukturen der Freien Wohlfahrtspflege verfügen.

Um die (neue) Bedeutung dieses Aufgabenfeldes sowohl nach innen gegenüber Führungs- und Fachkräften als auch nach außen gegenüber Öffentlichkeit und Politik deutlich machen zu können, wäre ein klares Leitkonzept für den Bereich der Engagementförderung zu erarbeiten. Dieses Konzept hätte die gesellschaftliche Bedeutung der Engagementförderung herauszustellen und den zentralen Beitrag der Freien Wohlfahrtspflege hierzu zu verdeutlichen. Auf dieser Grundlage könnten dann zentrale Aufgabenbereiche einer verbandlichen Strategie der Unterstützung und Förderung freiwilligen Sozialengagements benannt werden. Anschließend wären dann geeignete Instrumente und Verfahren des Umgangs mit engagementbereiten Bürgerinnen und Bürgern sowie die hierfür erforderlichen organisatorischen Rahmenbedingungen zu entwickeln. Die Zusammenarbeit sowohl mit engagementbereiten Bürgerinnen und Bürgern als auch mit selbstorganisierten Projekten und Initiativen erfordert – dies lehren insbesondere die Erfahrungen aus den Niederlanden, Großbritannien und den USA – die Bereitstellung von Ressourcen, einen hohen Grad der Professionalisierung und die Einführung eines für diesen Aufgabenbereich geeigneten Managements (Heinze/Olk 1999). Dabei liegt

ein wichtiger Aspekt nicht zuletzt darin, die Tätigkeitsfelder der Freiwilligen klar von denen der Hauptamtlichen abzugrenzen, damit allen Beteiligten die Zuständigkeiten bekannt sind und weder bei den Hauptamtlichen Verdrängungssängste entstehen noch bei den Freiwilligen das Gefühl aufkommt, lediglich Handlanger der professionellen Mitarbeiter zu sein. Genauso, wie ausgewiesen und transparent gemacht werden muß, wo sich Freiwillige innerhalb der Strukturen der Freien Wohlfahrtspflege betätigen können, so muß auch deutlich gemacht werden, wo dies angesichts der inzwischen entstandenen Komplexität bestimmter Aufgaben nicht (mehr) sinnvoll ist.

Ein ganz wesentliches Element einer Politik der Förderung und Unterstützung freiwilliger Mitwirkung stellt die Weiterentwicklung der Organisationskultur dar. Ein zentraler Grund für den teilweisen Rückzug der Ehrenamtlichen aus der Freien Wohlfahrtspflege war der – insgesamt unvermeidlich und notwendig gewordene – Professionalisierungsschub in den 60er und 70er Jahren. Im Zuge dieser Entwicklung hatte sich die Organisationskultur in Richtung einer Kultur professioneller Dienstleister verändert. In diesem Klima hatten sich aber viele Ehrenamtliche mit ihren Anliegen und Sichtweisen nicht mehr wiedergefunden und zogen sich daher resigniert zurück. Unter den gegebenen Bedingungen moderner Verbändestrukturen kann es natürlich nicht darum gehen, diese Kultur der Professionalität wieder abzuschaffen. Vielmehr wird es in Zukunft vermehrt darauf ankommen, eine »Kultur der Zusammenarbeit« zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen zu etablieren. Diese Kultur kann aber nur wachsen, wenn auch hochqualifizierte hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Lage sind, die Bedeutung des freiwilligen Engagements für die Freie Wohlfahrtspflege und die Gesellschaft zu erkennen, und sich in die Perspektive dieser engagierten Bürgerinnen und Bürger hinein zu versetzen, um auf dieser Basis gleichberechtigt mit ihnen zusammenzuarbeiten. Diese Haltung der Empathie und Kooperationsbereitschaft fällt allerdings nicht vom Himmel, sondern muß durch sorgfältige Vorbereitung sowohl in der Erstausbildung als auch in Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (vor allem auch gemeinsam mit Freiwilligen) entwickelt und stabilisiert werden.

Wollen sich also die Wohlfahrtsverbände tatsächlich unter den veränderten gesellschaftli-

chen Bedingungen als Agenturen der Förderung und Unterstützung freiwilligen Engagements profilieren, dann erfordert dies neue verbandspolitische Prioritäten und den Einsatz nicht zu unterschätzender Investitionen in diese Zukunftsaufgabe. Die zu erwartenden Erträge dürften diesen Aufwand allerdings mehr als rechtfertigen. Denn die Freie Wohlfahrtspflege würde in einem Handlungsfeld, dem in Öffentlichkeit und Politik eine nie dagewesene Bedeutung zugemessen wird, deutlich an Anerkennung und Akzeptanz hinzu gewinnen.

#### Literatur

Backhaus-Maul, Holger; Olk, Thomas: Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen in den Staat - Verbände - Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors. In: Lars Clausen (Hg.), *Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale*. Frankfurt a. M. 1996, S. 580-594

Backhaus-Maul, Holger; Olk, Thomas: Verhandeln und kooperieren versus autoritative Politik - Regieren im Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Drittem Sektor in der Sozialpolitik. In: Ulrich Hilpert, Eberhard Holtmann (Hg.): *Regieren und intergouvernementale Beziehungen*. Opladen 1998, S. 127-148

Eberl, Peter: Entwicklungsorientiertes Management. Anregungen für die Gestaltung von Veränderungsprozessen in Wohlfahrtsverbänden. In: Rainer Öhlschlager, Hans-Martin Brüll (Hg.): *Unternehmen Barmherzigkeit: Identität und Wandel sozialer Dienstleistungen; Rahmenbedingungen - Perspektiven - Praxisbeispiele*. Baden-Baden 1996, S. 52-62

Hauser, Albert: Neue Ansätze im Wohlfahrtswesen. In: Rupert Graf Strachwitz (Hg.): *Dritter Sektor - Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung*. Stuttgart 1998, S. 217-226

Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas: Vom Ehrenamt zum bürgerschaftlichen Engagement. Trends des begrifflichen und gesellschaftlichen Strukturwandels. In: Ernst Kistler, Heinz-Herbert Noll, Eckhard Priller (Hg.): *Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts: empirische Befunde, Praxiserfahrung, Maßkonzepte*. Berlin 1999, S. 77-100

Klug, Wolfgang: *Wohlfahrtsverbände zwischen Markt, Staat und Selbsthilfe*. Freiburg im Breisgau 1997

Lakes, Beate: NPO im Spannungsfeld von Solidarität und Wettbewerb. In: Rupert Graf Strachwitz (Hg.): *Dritter Sektor - Dritte Kraft. Versuch einer Standortbestimmung*. Stuttgart 1998, S. 447 - 462

Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission »Marktöffnung umfassend verwirklichen«; Kapitel 2.3 »Die Stellung der Freien Wohlfahrtspflege im sozialen Versorgungssystem«. Bonn 1998

## DIE REFORMDISKUSSION

► Diese Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

### DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM PRÜFSTAND (VI) DAS SOZIALE EHRENAMT IN DER KRISE – WEGE AUS DEM DILEMMA

ROLF G. HEINZE, CHRISTOPH STRÜNCK

Die schleichende Erosion klassischer Ehrenamtlichkeit speist sich aus einem qualitativen Befund: Konstatiert wird allgemein eine nachlassende Bereitschaft, sich auf zeitlich und inhaltlich umfangreiche und verpflichtende Tätigkeiten einzulassen. Die Annahme ist plausibel, daß nicht nur die Zahl der Ehrenamtlichen gesunken ist, sondern auch der Umfang des von jedem Einzelnen geleisteten Engagements. In den traditionellen Formen kann dieses Potential offensichtlich immer weniger organisiert werden. Gewandelte »Rückerstattungserwartungen« an die investierte Energie scheinen im wesentlichen dafür verantwortlich zu sein (Rauschenbach et al. 1988). Die Zuweisungsschemata sozialer Achtung – ein Hauptmotiv für das klassische Ehrenamt – sind brüchig geworden. Der Wertewandel hat Pflicht- und Akzeptanzwerte zugunsten von Präferenzen für Selbstverwirklichung, Selbsterfahrung, Weiterentwicklung der Persönlichkeit etc. aufgeweicht. Maßgeblich sind die Strukturen formal organisierter Ehrenamtes zu starr für die daraus resultierenden Ansprüche an autonome Zeitgestaltung, zeitliche Befristung, Spontaneität etc.

Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege beziffern schon seit rund 20 Jahren die Zahl ihrer ehrenamtlichen Mitarbeiter regelmäßig auf rund 1,5 Mio. (vgl. BAG 1985; BAGFW 1997). Nach allen Erfahrungen wäre es eine höchst selten anzutreffende Kontinuität im Strudel des sozialen Wandels, wenn diese Zahl tatsächlich über einen derart langen Zeitraum annähernd stabil geblieben sein sollte. Sie darf daher in erster Linie als »politisches Kommunikationsmittel« und weniger als »Beweismittel« gelten, auch wenn die Wohlfahrtsverbände zweifellos weiterhin zu den wichtigsten Trägern freiwilligen Engagements in der Bundesrepu-

blik gehören. Auch aus Sicht der Wohlfahrtsverbände hat die Bereitschaft zu kontinuierlicher ehrenamtlicher Tätigkeit in den vergangenen Jahrzehnten abgenommen. Tatsächlich dürfte also die genannte Zahl längst unterschritten sein. Bereits vorliegenden Untersuchungen aus den 80er Jahren zufolge entsprach das bei den Verbänden organisierte Ehrenamt nicht mehr dem Selbstverständnis derer, die sich unentgeltlich im sozialen Bereich engagieren.

Ein wesentliches Merkmal des freiwilligen sozialen Engagements, das sich zunehmend von traditioneller, verbandsgebundener Ehrenamtlichkeit unterscheidet, sind neue Motivlagen. An die Stelle der bedingungslosen Hingabe an die soziale Aufgabe unter Verzicht auf die Befriedigung eigener Bedürfnisse und Interessen ist der Wunsch nach einem Engagement getreten, das sich zeitlich den eigenen sonstigen Bedürfnissen und Interessen anpassen läßt und die eigenen Kräfte und Möglichkeiten nicht übersteigt. Offensichtlich kann man also in qualitativer Hinsicht von einem »Strukturwandel des Ehrenamts« sprechen (Olk 1987). Das »alte« Ehrenamt ist in überkommene Sozialmilieus eingebunden und durch gesellschaftliche Zentralwerte legitimiert, die an Bedeutung verlieren: christliche Nächstenliebe, Klassensolidarität und andere. Demgegenüber ist das »neue« Ehrenamt eher durch eine neue Verbindung von sozialer Gesinnung, persönlicher Betroffenheit, Selbstverwirklichungsmotiven und politischem Veränderungswillen geprägt. Die Belohnung für das Engagement muß sich in diesem Kontext unmittelbar aus der Tätigkeit selbst ergeben. Prozesse der Selbstentfaltung und der eigenständigen Problembearbeitung müssen ermöglicht werden. Starre Hierarchien und Vorgaben werden von den Engagierten nicht als Hilfe-

stellung, sondern als Hemmnis bei der Verwirklichung ihrer Ideen wahrgenommen. Die neuen Motive können sich am besten in überschaubaren, lokalen Zusammenhängen und wenig formal organisiert entwickeln. Zudem braucht das »neue« Engagement die »biographische Passung« (Olk), die entsteht, wenn Motiv und Gelegenheit zu freiwilligem sozialen Engagement in einer bestimmten Lebenssituation zusammen treffen. Bestimmte Formen des Engagements werden gewählt, weil in einer spezifischen Lebensphase neue Kontakte gesucht und Netzwerke aufgebaut werden müssen. Freiwilliges soziales Engagement hat sich von Aufopferung und Idealismus zu einer neuen, eher unpathe-tischen und problembezogenen »von-Fall-zu-Fall-Mentalität« verschoben. Damit verbunden ist der Anspruch nach offener und auf Verständigung ausgelegter Kommunikation innerhalb der Gruppe und im Kontakt zu Verwaltungsstellen und Verbänden. Freiwilliges soziales Engagement braucht deshalb Dispositionsmöglichkeiten: Die Struktur der Aufgabe muß Raum für Kreativität und Spontaneität lassen. Das Engagement verträgt keine unbegrenzt umfassende Verpflichtung mehr; der inhaltliche und zeitliche Umfang der Aufgabe muß variabel gestaltbar sein. Auch in Arbeitsfeldern, in denen sich Bürger langfristig und kontinuierlich engagieren, werden keine festen Zuweisungen bestimmter Aufgaben an einzelne Engagierte mehr akzeptiert.

### Soziodemographische Ergebnisse

Sowohl in der Zeitbudget-Erhebung des Statistischen Bundesamtes als auch in den regelmäßigen Befragungen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) sind Fragereihen zum freiwilligen Engagement enthalten. Vor allem die SOEP-Daten lassen zusätzliche Rückschlüsse auf die Entwicklung des freiwilligen Engagements zu. Danach war im Jahr 1994 fast ein Drittel der westdeutschen Bevölkerung – das entspricht rd. 16 Millionen Personen – in einer ehrenamtlichen Tätigkeit engagiert. Der Anteil ehrenamtlich Aktiver war damit im Vergleich zu 1985 um 5 Prozentpunkte höher. In Ostdeutschland spielt ehrenamtliches Engagement eine nicht so große Rolle, wengleich auch hier 1994 fast ein Fünftel der Bevölkerung – knapp 2,5 Millionen Personen – eine ehrenamtliche Tätigkeit ausübte.

Der auffälligste Wandel zwischen den Erhebungszeiträumen 1985 und 1994 hat sich bei

der Regelmäßigkeit des Engagements vollzogen: Im Jahr 1985 gaben 15,4 % der Befragten an, regelmäßig ehrenamtlich tätig zu sein; 8,5 % waren sogar jede Woche aktiv. 1994 betrug der Anteil der regelmäßig Aktiven dagegen nur 14,9 % und der Anteil der wöchentlich Aktiven noch 7,6 %. Deutlich zu genommen hat dagegen die seltener ausgeübte ehrenamtliche Tätigkeit, nämlich von 1985 rund 10 % auf fast 15 % im Jahre 1994. Bestimmte Gruppen von Arbeitslosen – vor allem jüngere, arbeitslose Akademiker – engagieren sich freiwillig in Projekten und Organisationen, um sich für den regulären Arbeitsmarkt weiter zu qualifizieren und in einer Art »Arbeitsprozeß zu bleiben«. Daß derartige Tätigkeiten zuge-nommen haben, bestätigt die Auswertung der SOEP-Daten. Demnach ist das freiwillige Engagement von arbeitslos Gemeldeten in Westdeutschland von 16,5 % im Jahr 1985 auf 28,6 % in 1994 gestiegen, ein in diesem Umfang unerwartetes Ergebnis.

Auf der Skala von Kontinuität und Wandel sind die SOEP-Ergebnisse an unterschiedlichen Stellen einzuordnen. Während der klassische Freiwillige weiterhin hauptsächlich Merkmale der Mittelschicht trägt, holen andere Gruppen mit niedrigen Bildungsabschlüssen oder auch Arbeitslose auf. Vor allem aber hat sich der Charakter des Engagements deutlich verändert: Das dauerhaft institutionalisierte Ehrenamt ist in vielen Bereichen einem punktuellen und eher unregelmäßigen Engagement gewichen, im Saldo engagieren sich jedoch deutlich mehr Menschen in Deutschland als früher. Dieser offenkundige Wandel auf der Seite der Engagierten ist auf der Seite der Organisationen, Verbände und Vereine bislang nur ansatzweise nachvollzogen worden. Auffällig ist jedoch, daß vermehrt Konzepte aus anderen »Freiwilligen-Kulturen« adaptiert werden, etwa aus den Niederlanden oder den USA. Der gesamte Bereich der Sozial- und Gesellschaftspolitik scheint offener und durchlässiger für Lernprozesse geworden zu sein, auch wenn die kulturell eingeschliffenen Pfade die schlichte Übernahme von ausländischen Modellen unwahrscheinlich machen.

### Die Organisation der Freiwilligkeit

Ein interessanter Ansatz für Rekrutierungsprobleme liegt darin, freiwilliges Engagement stärker zu »professionalisieren«: eine paradox klin-

gende Methode. Diese Strategie ist in den USA zur Blüte gebracht worden. Freiwilligen-Organisationen bieten Interessierten eine befristete Zusammenarbeit an, entwickeln Tätigkeits- und Arbeitsplatzbeschreibungen und schulen ihre Freiwilligen regelmäßig. Auch in Deutschland existieren eine Reihe von Organisationen, die solche Modelle erfolgreich übernommen haben. Auf diese Weise lassen sich nicht nur hauptberufliche und freiwillige Tätigkeiten besser voneinander abgrenzen; auch werden die Tätigkeitsmuster von Arbeitswelt und freiwilligem Engagement wieder stärker zusammengeführt, ohne die besondere Grundlage der freiwilligen Tätigkeiten auszuhöhlen. Solche Arbeitsformen nutzen die weiterhin prägenden Normen der Arbeitsgesellschaft, um den erwerbsfernen Sektor mit ihrer Hilfe aufzuwerten. Gerade in den USA haben viele Non-Profit-Organisationen schon vor längerer Zeit das *Volunteering* stärker »professionalisiert«. Organisationen, die mit Freiwilligen arbeiten, gehen nach einem Schema vor, das sich idealtypisch wie folgt beschreiben läßt (vgl. Paulwitz 1988): Hauptamtliche werden sofort miteinbezogen; Tätigkeitsprofile für Freiwillige werden entworfen; Ideen für die Rekrutierung von Freiwilligen werden gesammelt; Einstellungsgespräche mit Freiwilligen werden geführt; Freiwillige werden gezielt ausgewählt und weiter vermittelt; Rechte und Pflichten werden festgelegt; Freiwillige werden eingearbeitet und weitergebildet; es wird Supervision zur Verfügung gestellt; die Freiwilligen werden nicht dauerverpflichtet; es werden zahlreiche Möglichkeiten geschaffen, Freiwillige zu ehren.

Ein wichtiger Aspekt dieser professionellen Organisation von freiwilligem sozialem Engagement liegt darin, daß die Tätigkeitsfelder der Freiwilligen klar von den Bereichen der Hauptamtlichen abgegrenzt sind, so daß bei den Hauptamtlichen keine Verdrängungsängste entstehen und die Freiwilligen andererseits ein eigenes fachliches Selbstbewußtsein entwickeln können. Diese Professionalisierung macht sich auch institutionell bemerkbar. Anders als in der Bundesrepublik existieren in den USA auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene eigene Volunteer-Bureaus, deren Spezialgebiet das *Volunteering* ist. Diese Büros betreiben eine Art Marktforschung, versuchen Profile und Interessierte zusammenzubringen und betreiben auch Öffentlichkeitsarbeit. Auch die großen Wohlfahrtsorganisationen wie United Way bezah-

len Koordinatoren, die für das *Volunteering* zuständig sind. Auf diese Weise sind die Freiwilligen auch innerhalb der Organisationen sichtbar als eigenständiger Bereich verankert und können daraus fachliches Selbstbewußtsein schöpfen. Bezeichnend ist, daß es in den USA einen Berufsverband der Volunteers gibt. Anders als in der Bundesrepublik wird die Koordination von freiwilliger Arbeit als ein eigenes, wichtiges Feld verstanden, das ausgebaut werden muß. Um jedoch nicht sogleich an den Kosten zu scheitern, werden auch für diesen Sektor Freiwillige geschult. Hinzu kommt, daß wichtige Organisationen und Unternehmen das *Volunteering* als biographischen Faktor fördern und auch bewerten. Bei der Einstellung in Unternehmen, aber auch öffentliche Einrichtungen werden freiwillige Tätigkeiten als »credits« bewertet und häufig auch vorausgesetzt (vgl. Paulwitz 1988). Zugleich organisieren und finanzieren amerikanische Unternehmen über ihre Arbeitnehmer das *Volunteering* mit. Auf sogenannten *pay rolls* werden Lohnabzüge angespart, mit denen gemeinnützige Aufgaben finanziert werden. Einige Unternehmen organisieren zusammen mit Organisationen wie United Way sogenannte »Days of Caring«, für die sämtliche Arbeitnehmer mehrerer Unternehmen freigestellt werden, um beispielsweise Sanierungsarbeiten in der Gemeinde zu übernehmen. Die Beteiligung der Unternehmen an den Aktionen wird veröffentlicht und somit marketingwirksam. Zugleich hat sich in den USA ebenfalls eine Selbsthilfeszene entwickelt, die sich allerdings zum Teil in ganz anderen Sektoren manifestiert, als man es aus der Bundesrepublik kennt. So ist etwa die Gemeinwesenarbeit ein zentraler Ort für Selbsthilfe-Initiativen, die sich von klassischen Selbsthilfegruppen schon dadurch unterscheiden, daß sie nicht nur die Mitglieder der Gruppe, sondern ganze Stadtteile aktivieren wollen (vgl. FOCO 1996). Derartige Selbsthilfeprojekte ragen weit über das enge Terrain der Selbsthilfe im Gesundheits- und Sozialbereich hinaus; letztlich ist auch die Kooperation mit dem Einzelhandel, Wohnungsunternehmen und anderen Akteuren möglich.

Als charakteristische Merkmale des amerikanischen *Volunteering* lassen sich zusammenfassen: Professionalisierung, Koordination, Komplementarität, Gegenseitigkeit, Befristung und Projektbezogenheit. Organisationen wie die AIDS-Hilfe Köln, deren Partnerorganisationen in den USA Vorreiter auf diesem Terrain sind,

haben große Teile dieser Programmatik übernommen. Sicherlich trägt auch dieses Konzept – und nicht nur das »modische« Thema – dazu bei, daß in Köln bei jedem der halbjährlichen »Bewerbungsverfahren« ein so großer Andrang herrscht, daß die AIDS-Hilfe sogar Freiwillige abweisen muß und auswählen kann. Auffällig ist außerdem, daß der Ehrenamtskoordinator der AIDS-Hilfe zunächst mündliche Verträge mit den Interessenten abschließt, um die Schwelle abzusenken und keine Verpflichtungsfesseln entstehen zu lassen. Mit diesem Instrument arbeiten vor allem die holländischen Freiwilligen-Agenturen.

### Freiwilligen-Agenturen: neue Konkurrenzen

Die sogenannten Freiwilligen-Zentren oder -Agenturen erleben momentan einen Boom in der Bundesrepublik, inspiriert durch die Vorbilder Holland, Großbritannien und USA. In Ländern wie Großbritannien oder den Niederlanden existieren solche Zentren schon seit Jahrzehnten und sind der Fixpunkt der nationalen »Volunteering«-Kultur. Daß sie in der Bundesrepublik erst so spät zum Leben erwachen, wirft ein grelles Licht auf die tradierten Formen ehrenamtlichen Engagements. Die steigende Zahl von Freiwilligen-Zentren spiegelt mit den jeweiligen Aufgabenstellungen daher sehr deutlich den Strukturwandel zum »neuen Ehrenamt« wider, wie er – und das ist die entscheidende Dimension – mittlerweile von vielen politisch Handelnden als Grundlage akzeptiert wird. Auch wenn die Freiwilligen-Agenturen mit ihrem Mobilisierungspotential bei weitem nicht an Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Parteien und Vereine heranreichen, läßt sich aus ihrer relativ raschen Verbreitung dennoch einiges ablesen:

Zum einen ist offenkundig, daß die Politik – mit Vorliebe in symbolischer Form – die Freiwilligen-Agenturen als Vehikel für die Vermarktung innovativer Politikansätze aufgegriffen hat. Das muß keineswegs immer bedeuten, daß auf diese Weise Potemkinsche Dörfer das Fehlen eines wirklichen Engagements für freiwilliges Engagement verdecken sollen. Es bedeutet für die etablierten Verbände und Organisationen vor allem, daß sie ihre Konzepte stärker als früher offenlegen müssen, weil sich in der politischen Landschaft neue Konkurrenzen abzeichnen. Diese konzeptionelle Konkurrenz ist jedenfalls aus Sicht der Sozial- und Gesellschaftspolitik ein positiver und antreibender Faktor.

Die Freiwilligen-Zentren sind im Regelfall keine reinen Vermittlungs-Agenturen. Vielmehr müssen sie sich die Voraussetzungen für solche Aufgaben erst einmal selber schaffen. Denn komplexe Motivlagen müssen erkannt und gefördert, diffuse Angebotsformen auf der Seite der Träger präzisiert und optimiert werden. Daher bieten die Agenturen neben Vermittlungsdiensten meist Bildungsmaßnahmen, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit an (vgl. Stiftung Mitarbeit 1997). Vor allem erarbeiten sie in Zusammenarbeit mit Trägerorganisationen unterschiedliche Tätigkeitsprofile (Telefonberatung, mobile Aufklärungsarbeit für die AIDS-Hilfe, Organisation von Veranstaltungen bei Kulturinitiativen u.ä.), um die Tätigkeitsbereiche der Freiwilligen abzugrenzen und somit eine Identifikation mit dem Arbeitsfeld zu erleichtern. Dazu werden Aufgaben, Zielgruppen, Pflichten und Arbeitstechniken mehrseitig beschrieben. Die Zentren dienen generell als Anlaufstelle für Menschen, die Orientierungshilfen suchen, um sich größtenteils sehr spezifisch und auch nicht unbedingt auf Dauer – also eher thematisch – für andere Menschen oder für Projekte zu engagieren.

Viele der in Deutschland gegründeten Zentren beraten jedoch ebenso die tragenden Organisationen für die Freiwilligen-Arbeit, die Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Sie nehmen somit eine Katalysatorfunktion wahr: Sie versuchen, die jeweiligen Kompetenzen von Interessenten auf mögliche Arbeitsfelder abzustimmen, und sie unterstützen die Träger solcher Projekte dabei, attraktive Angebote für die teilweise brachliegenden Potentiale zu entwickeln. In den seltensten Fällen vermitteln die Freiwilligen-Zentren privat von Person zu Person wie in einem Tauschring, sondern betten ihre Tätigkeit in die bestehenden Strukturen ein. Aufschlußreich ist, daß beispielsweise der Deutsche Caritasverband – neben anderen Wohlfahrtsverbänden – mittlerweile selbst über fünfzehn Freiwilligen-Zentren gegründet und auch eine eigene Zeitschrift für freiwilliges soziales Engagement »Sozialcourage« ins Leben gerufen hat. Offenbar ist die Aktivierung neuer ehrenamtlicher Potentiale besser möglich, wenn die Organisationsformen paßgenauer auf die biographischen Besonderheiten, sozialen Kompetenzen und zeitlichen Möglichkeiten der Interessenten zugeschnitten sind und sich weniger des Bindemittels einer klar umrissenen Weltanschauung bedienen.

Die Zielsetzung der Freiwilligen-Zentren fügt sich in die neuen Motivkonstellationen freiwilligen Engagements. In der Regel versuchen die Freiwilligen-Zentren trägerunabhängig in der Region neue Potentiale zu erschließen, freiwillig Engagierte weiterzubilden, aber auch die Anbieter zu beraten, wie sie ihre Angebote auf veränderte Motivlagen und Interessen zuschneiden könnten. Das bedeutet für die deutsche Tradition des freiwilligen Engagements einen klaren Schnitt: weg von der verbandsorientierten Organisation, hin zur themenorientierten Organisation. Dadurch bietet sich auch die Chance, mittelfristig ein verbandspolitisch unabhängiges und damit offeneres »System« der Freiwilligen-Arbeit zu entwickeln. Auch die institutionelle Verengung auf den Sozialsektor – ein ebenfalls deutsches Phänomen – wird produktiv gesprengt. Die Niederlande sind hierfür als Kontrastfläche wiederum sehr aufschlußreich: Experten führen den relativ großen Mobilisierungserfolg der niederländischen Freiwilligen-Zentren und traditionellen Organisationen unter anderem darauf zurück, daß die Themen und nicht der Verband im Vordergrund stehen, und daß die Verbände ihre latente Neigung unterdrücken, die freiwillig Aktiven zu sehr organisatorisch zu vereinnahmen. Das bedeutet aber auch, daß sich freiwilliges Engagement konkret vor Ort entscheidet; die Kooperation und Einbindung der regionalen Freiwilligen-Zentren in einen Dachverband ist politisch sinnvoll, gegenüber der Förderung lokal und regional verankerter Organisationen jedoch sekundär.

Wichtig ist die jeweilige Organisations-Form der Freiwilligen-Zentren: Wer ist der eigentliche Träger, sind die Zentren offen für breite Kooperation oder eher eine verbandsliche Vorfeld-Organisation, wie werden Interessenten angesprochen u.a. Insbesondere die Freiwilligen-Zentren der Caritas scheinen vor allem zu verbandspolitischen Zwecken eingesetzt zu werden und können somit das tatsächlich vorhandene Potential an neuem freiwilligen sozialen Engagement möglicherweise kaum mobilisieren. Ein Blick auf andere Länder zeigt ohnedies, daß verbandsunabhängige Agenturen und Zentren eine der »neuen Ehrenamtlichkeit« eher angemessene institutionelle Form sind als verbandliche Träger. Dies schließt keineswegs aus, daß etablierte Träger von freiwilligem Engagement erfolgreich neue Projektformen entwickeln, in denen Ehrenamtliche themenbezogen und befristet ihre Potentiale entfalten.

### Die neue Ehrenamtlichkeit

So angemessen neue organisatorische Konzepte auch scheinen, es tauchen durch den Strukturwandel des Engagements auch eine Reihe von Problemen auf. Was geschieht langfristig mit den anstrengenden und nur in dauerhaften Formen zu leistenden freiwilligen Tätigkeiten? Orientiert sich das befristete Engagement allgemein an den »modischen Qualitäten« bestimmter Sektoren wie dem Umweltschutz oder der AIDS-Politik und läßt andere Bereiche brachliegen? Sind die Voraussetzungen für eine Vielzahl von Engagementformen nicht dort am wenigsten gegeben, wo neue soziale Netze am dringendsten nötig wären, nämlich in Gebieten mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit und sozialen Problemen? Wie wichtig sind neue Organisations- und Angebotsformen für die Entfaltung der Potentiale, und wer entwirft solche neuen Angebote? Es wäre zu schlicht, Milieus oder sozialer Verankerung keine Bedeutung mehr beizumessen. So ist aus der empirischen Sozialforschung bekannt, daß von den Arbeitslosen sich letztlich nur diejenigen freiwillig engagieren, die während der Phase der Erwerbsarbeit bereits einmal engagiert waren. Alle anderen sind auch für neue Angebote nur schwer zu mobilisieren, abgesehen davon, daß das Arbeitsförderungs-gesetz im Prinzip verlangt, dem Arbeitsmarkt voll zur Verfügung zu stehen.

Die Voraussetzungen für neue Organisationsformen freiwilligen Engagements in bestehenden Verbänden und neuen Projekten zu schaffen, wäre eine sinnvolle Aufgabe für die Politik. Denn die vielen Kampagnen symbolischer Politik (wie der Tag des Ehrenamtes oder die Kampagne der ehemaligen Bundesfamilienministerin Nolte) verringern indirekt sogar die vorhandenen Potentiale, weil keine ausreichenden Angebote bereitstehen und sich die Interessenten dann enttäuscht und entmutigt wieder zurückziehen. Allerdings ist die Freiwilligkeit eine unbedingte Voraussetzung, stärker noch als bei manchen klassisch-ehrenamtlichen Tätigkeiten. Gerade bei Langzeitarbeitslosen ist es schwierig, diese Grundlage zu schaffen; hier sind eher »soziale Unternehmer« mit neuen Projekten gefragt, um bei Arbeitslosen zunächst deren Primärqualifikationen wieder stärker zu entwickeln. Andere Gruppen von Arbeitslosen – Akademiker etwa – nutzen neue Formen freiwilligen Engagements hingegen gezielt, um sich für einen späteren Rückweg in den Arbeitsmarkt Qualifikationen zu erhalten oder neue zu gewinnen.



Annette Treibel

## Migration in modernen Gesellschaften

Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht

Grundlagentexte Soziologie, hrsg. von K. Hurrelmann. 2., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1999, 272 S., br. DM 34,80 (0399 7)

Mit Migration ist diejenige Bewegung von Menschen gemeint, die mit einer Verlagerung des Lebensmittelpunktes einhergeht. Anhand exemplarischer Wanderungsereignisse werden im vorliegenden Band die individuellen und gesellschaftlichen Folgen der Migration untersucht.

Ansgar Weymann

## Sozialer Wandel

Theorien zur Dynamik der modernen Gesellschaft

Grundlagentexte Soziologie, hrsg. von K. Hurrelmann. 1998, 224 S., br. DM 29,80 (1462 X)

Der soziale Wandel ist ein ganz grundlegendes Thema der modernen Gesellschaft und der Soziologie. Dieser Band bezieht mikrosoziologische und interpretative Theorien zur sozialen Konstruktion von Gesellschaft ebenso wie die makrotheoretische Theorie, insbesondere Strukturfunktionalismus und Modernisierungstheorie, kritische Theorie und Systemtheorie in die Darstellung mit ein. Vor allem wird die soziologische Erforschung sozialen Wandels, die Lebenslauf-, Generations- und Biographieforschung berücksichtigt.

Mehr Info im Internet: <http://www.vlb.de>

Juventa Verlag, Elreistraße 3, D-69469 Weinheim

# JUVENTA

Die hohe Zahl von Berufstätigen unter den Engagierten, das Kalkül mancher Arbeitslosen, neue Qualifikationen zu gewinnen wie auch die Professionalisierung freiwilligen Engagements unterstreichen: Auch neue Formen freiwilligen Engagements stellen größtenteils eine Ergänzung und keine Alternative zur Erwerbsarbeit dar. Zwar verweisen gewandelte Motivationen vielfach auf die Grenzen der Arbeitsgesellschaft, doch bleiben beide Sektoren aufeinander bezogen. Um Engagement zu stabilisieren, braucht es allerdings noch eine Reihe politischer Reformen. So könnten »Zeitspenden« an Organisationen auch steuerlich anerkannt, Phasen des freiwilligen Engagements stärker in der Sozialversicherung berücksichtigt werden. Von zentraler Bedeutung ist aber auch die Vermittlung in der Schule und anderen Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen: Freiwilligkeit als Norm müßte gerade hier stärkeren Eingang finden. Denn für das »soziale Kapital« von Regionen und Gesellschaften ist dieser Sektor weiterhin entscheidend, hier wird »Vertrauen« gebildet, das die Voraussetzung für neue Solidaritäten auch außerhalb des eigenen, umgrenzten Engagements schafft (vgl. Putnam 1993, 1996).

### Literatur

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, BAGFW (Hg.): Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege (Stand 1.1.1996). Bonn 1997

FOCO (Hg.): Forward to the roots...Community Organizing in den USA – eine Perspektive für Deutschland? (Stiftung Mitarbeit – Brennpunkt-Dokumentationen zu Selbsthilfe und Bürgerengagement Nr. 29). Bonn 1996

Olk, Th.: Das soziale Ehrenamt. In: Sozialwissenschaftliche Literatur Rundschau, 14, S. 84-101, 1987

Paulwitz, I.: Freiwillige in sozialen Diensten. Volunteers und Professionelle im Wohlfahrtssektor der USA. Weinheim/München 1988

Putnam, R. D.: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton 1993

Putnam, R. D.: Symptome der Krise – Die USA, Europa und Japan im Vergleich. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Demokratie am Wendepunkt. Berlin 1996

Rauschenbach, Th./Müller, S./Otto, U.: Vom öffentlichen und privaten Nutzen des Ehrenamtes. In: Müller; S./Rauschenbach, Th. (Hg.): Das soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif. München 1988

Stiftung Mitarbeit u.a. (Hg.): Solidarität inszenieren... Freiwilligen-Agenturen in der Praxis. Dokumentation einer Tagung. Bonn 1997

## DAS BESONDERE FACHTHEMA

Die Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

## PROGNOSEN ZUR ZUKUNFT DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE – VON PROGNOSES BIS MIEGEL

HEINZ NIEDRIG

Die Bank für Sozialwirtschaft, die Fachbank der Wohlfahrtsverbände, beauftragte 1983 das seinerzeit renommierteste Forschungsinstitut, die PROGNOSES AG Basel-Köln, damit, angesichts einer Gesellschaft im Wandel den Wohlfahrtsverbänden Entwicklungstendenzen aufzuzeigen und Handlungsanregungen für die Zeit bis zum Jahr 2000 zu geben. 1984 erschien die Studie »Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege bis zum Jahr 2000« mit 98 Seiten plus Anhang. Die Prognos-Studie wurde seinerzeit bald kontrovers in Verbänden und Fachzeitschriften diskutiert, so auch in TuP Nr. 2/1985 von Hans Pfaffenberger und in TuP Nr. 10/1995 von Mälicke/Niedrig, aber als bald praktisch weithin vergessen. Sie soll nunmehr Anlass sein, damalige Trendprognosen mit der Realität heute zu vergleichen.

### Alle Langzeitprognosen sind schwer, riskant und oft falsch

Langfristige Prognosen und Trends über 16 Jahre sind angesichts tiefgreifender Veränderungen vermutlich realistisch kaum leistbar, weil einfache Fortschreibungen versagen. Dies gilt um so mehr für ein angesehenes Institut der angewandten Wirtschaftsforschung, damals eine Art »Hoflieferant« der Bundesregierung, das sich vermutlich erst mühsam mit zahlreichen Diffizilitäten und Subtilitäten der sozialen Arbeit und der Wohlfahrtsverbände, ihren komplizierten Verflechtungen in staatliche und gesellschaftliche Systeme befassen musste. Deshalb verspürt man beim Lesen eine gewisse Freud- und Lustlosigkeit der vier Prognos-Autoren, ahnt gleichsam ihre gewachsene Bewusstwerdung der komplexen Materie, wozu wahrscheinlich das für Prognos sehr bescheidene Wohlfahrtshonorar beigetragen haben könnte.

So ist es kein Wunder, wenn die Studie insgesamt gesehen qualitativ sehr unterschiedlich ausgefallen ist:

- Prognos-Aussagen basieren auf sog. Prognos-Wissen, auf Literaturlausurierungen und Fachgesprächen, auf Wühlen in Statistiken und methodisch alfränkisch vor allem auf »Einschätzungen«, die nicht immer einsehbar, ableitbar, nachvollziehbar waren.

- Prognos stieß mit seiner Studie anscheinend an Grenzen seiner eigenen Kompetenz und Sensitivität für soziale Probleme.

- Einige Felder sozialer Arbeit wurden oft relativ kurz pauschal, andere praktisch gar nicht und nur wenige eingehender angesprochen.

- Wohlfahrtsverbände werden primär als Einrichtungsträger mit Finanzierungsproblemen gesehen, nicht aber als komplexe und multifunktionale Großorganisationen. Nur das ewige Spannungsfeld ehrenamtlicher und professioneller Zusammenarbeit wird oft angesprochen.

- Prognos kannte auch schon damalige aktuelle Auseinandersetzungen, z.B. wachsende Armut, Unterversorgung und Ausgrenzung nicht als gesellschaftliche Probleme: die Funktion der Verbände als Sozialanwalt wird nicht gesehen oder evtl. gar nicht verstanden, desgleichen ihr Selbstverständnis als gesellschaftlicher und sozialpolitischer Impulsgeber.

- Einige Prognos-Prognosen erweisen sich heute als klare Fehlvorhersagen, andere waren sehr allgemein oder pauschal und damit wenig konkret, andere enthielten brauchbare, aber fast selbstverständlich absehbare Trends oder waren heute noch aktuelle kritische Fragen an die Verbände.

Trotz alledem war es gut, dass die Bank für Sozialwirtschaft nach etlichen Befunden vor allem akademischer Verbändeforscher Prognosen den Auftrag für ein Zukunftspanorama gegeben hat, auch wenn manche Aussagen auf dem Hintergrund der damaligen Zeit um 1983/84 gesehen werden müssen: Prognos zollte 1984 auch dem »Zeitgeist« Tribut und konnte naturgemäß später kommende Umbrüche und revolutionäre Veränderungen nicht vorhersehen. Es waren die ersten zwei Jahre der Kohl-Regierung und ihren Slogans z.B. von »weniger Staat«, »Rückzug des Staates«, »mehr Bürgerverantwortung«, einer vielgepriesenen »geistig-moralischen Wende« von 1982, dem fortwährenden Loblied auf die Wohlfahrtsverbände. Von »Grenzen des Sozialstaates« und von notwendigen Einschnitten ins soziale Netz war bereits die Rede, vom »Ende des sozialdemokratischen Zeitalters«, weil viele sozialdemokratische Ziele angeblich weit hin verwirklicht seien (so Prof. Rolf Dahrendorf), vom »Mut zur Freiheit«, von den gerühmten vielen kleinen, alternativen Selbsthilfenetzen usw.

Und es war die Zeit zunehmender Verbändekritik an den großen, schwer beweglichen »Tankern« der freien Wohlfahrtspflege von Verbändeforschern, von Markt-Radikalen, von der Selbsthilfebewegung und infolge langsam zurückgehender Akzeptanz in der Bevölkerung. Insgesamt wurde die Studie in einer Zeit optimistischer Grundstimmung geschrieben, wo man z.B. noch an soziale Reformen dachte wie an eine Pflegeversicherung und Rehabilitationsfortschritte.

### **Prognos: »Wandel ohne Expansion« – nur marginales Größenwachstum der Verbände**

Prognos schätzte bis zum Jahr 2000 Rückgänge sozialer Bedarfe bzw. der Kundennachfrage im Krankenhausbereich und in 11 % aller anderen sozialen Einrichtungen und Dienste, dagegen bei 28 % eine Ausweitung. Dies waren noch die seligen Zeiten, wo man noch nach Bürgerbedarfen fragte und nicht nur nach der Kassenlage. Allerdings kalkulierte Prognos realistisch bereits geringer werdende staatliche und kommunale Finanzierungsmöglichkeiten oder -willigkeiten für die Zukunft ein und damit wahrscheinlicher Zurückdrängung von Bedarfsaspekten und Sozialreformen.

Insgesamt rechnete Prognos deshalb nur bis heute »netto« mit einer summarischen Zunah-

me von 7 % bei Einrichtungen bzw. jährlich nur einem Größenwachstum um ca. 0,5 %. Dafür werden strukturelle Umschichtungen der Arbeitsfelder und Innovationsfähigkeiten der Verbände angemahnt. Rückgänge erwartete Prognos vor allem bei »erheblichen Teilen der Jugend- und Familienhilfe«, weil bis 2000 ein Rückgang der Wohnbevölkerung um über 2 Mio. Personen und insbesondere ein Rückgang der Zahl der Jugendlichen um 40 % hochgerechnet wurde. Rückgänge sollten auch im Schnitt besonders stationäre Einrichtungen treffen, nicht aber ambulante Dienste sowie alle Hilfen für Behinderte und Senioren.

Wir wissen heute: hier irrte Goethe gewaltig, pardon: Prognos. Die Gesamtentwicklung der freien Wohlfahrtspflege verlief ganz anders: Trotz vieler negativer Gegenströmungen, Finanzierungskalamitäten, staatlichen Gegenwindes und gleichsam revolutionärer oder krisenhafter Strukturveränderungen der Verbände gehört sie seit Jahren zu den wenigen Wachstumsbranchen mit stetiger Aufwärtstendenz, was sektorale Einbrüche bzw. Schließung etlicher Einrichtungen und Dienste einschloss. Nach der letzten Gesamtstatistik der BAG der Freien Wohlfahrtspflege per 01.01.1996 verfügten alle 6 Spitzenverbände in West- und Ostdeutschland zusammen über

- 91.204 soziale Einrichtungen und Dienste aller Arten mit über 3,2 Mio. Betten bzw. Plätzen,
- ca. 2,5 Mio. ehrenamtliche Mitarbeiter/innen,
- über 1,2 Mio. professionelle Mitarbeiter, darunter 40 % Teilzeitkräfte und ca. 70.000 Zivildienstleistende,
- deren Jahresbruttolohnsumme betrug 1999 110 Mrd. DM (was bei veranschlagtem 70 %-Anteil der jährlichen Gesamtaufwendungen ohne Investitionen ca. 140 Mrd. DM ausmacht).

Gegenüber den Daten von 1981 zu 1996 (eine neue Gesamtstatistik per 01.01.2000 ist in Vorbereitung) bedeutet dies ein Plus bei Einrichtungen und Diensten um ca. 80 %, bei den Beschäftigten von ca. 50 % (die durchschnittliche Beschäftigtenzahl je Einrichtung usw. ist danach erheblich gesunken als Folge eines bemerkenswerten Ausdünnungsprozesses). Auch ein Vergleich der Daten von 1990 zu 1996 ergibt jeweils ein Plus von ca. 30 %. Auch die AWO als relativ kleiner Wohlfahrtsverband erreichte gemäß ihrer letzten Gesamtstatistik

von 1997 historische Traumdaten mit knapp 10.000 Einrichtungen und Dienste, über 100.000 professionelle Mitarbeiter und 630.000 beitragszahlende Mitglieder.

Natürlich muss man berücksichtigen, dass in der BAGFW-Statistik ab 1993 die neuen Bundesländer der früheren DDR mitgezählt werden. Der Anteil der ostdeutschen Beschäftigten in Einrichtungen und Diensten als Hauptindikator der deutschen Gesamtstatistik der Verbände betrug ca. 13 %, vergleichsweise der ostdeutsche Bevölkerungsanteil ca. 20 %. Das bedeutet: auch allein die westdeutschen Länder-Daten hatten beachtliche Netto-Zuwächse. Völlig im Gegensatz zur Prognos-Prognose von einem radikalen Rückgang der Dienste der Jugend- und Familienhilfe erliefen gerade diese Arbeitsfelder mit die größten Zuwächse und natürlich ebenso die Altenhilfe und die Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten – aus gut bekannten Gründen.

Bemerkenswert ist eine langfristige Veränderung der Struktur der professionellen Mitarbeiter: Kam vor wenigen Jahrzehnten auf vier Vollzeitkräfte eine Teilzeitkraft, wuchs die Zahl der Teilzeitkräfte zu Lasten der Vollzeitkräfte relativ immer mehr und beträgt heute etwa 40 %. Hatten sich vor Jahren die Verbände vehement grundsätzlich gegen 630-DM-Jobs ausgesprochen, müssen sie diese letztlich unwillig aus Kostengründen praktizieren.

Hauptursachen des Größenwachstums der Verbände waren neben einer weiteren Zunahme der Wohnbevölkerung vor allem die anhaltende Zunahme von Noilagen und damit von Hilfebedürftigen, die Massenarbeitslosigkeit, die Durchlöcherung unserer Sozialleistungssysteme in der Kohl-Ära.

### **Prognos: Keine grundsätzlichen Veränderungen im Verhältnis Staat und Verbände**

Die Verbände durften nach Prognos 1984 friedlich und gelassen in die Zukunft blicken, wohl seien öffentliche Finanzierungsnöte, Druck auf soziale Bedarfe und auf angestrebte Reformen, auf Sach- und Personalstandards usw. abzusehen und deshalb mehr Fantasie und Agilität der Verbände notwendig. Wir alle wissen: In den letzten 10-12 Jahren wurde das Verhältnis Staat-Kommunen zu Verbänden erheblich verändert, verschlechtert, radikal neu positioniert. Gewaltige Erdbeben erschütter-

ten die Verbände, ihre Verbandsstrukturen, ihre Existenz, ihr Selbstverständnis, ihre sozialrechtliche und sozialpolitische Stellung im Sozialleistungssystem. Und sie mussten schmerzvoll erfahren, dass sie von Staat und Kommunen nicht mehr geliebt werden. Resignation und Depression machten sich breit und manche Verbandsvertreter befürchteten eine starke Amputation ihres Volumens und einen Verlust ihrer Identität.

Im Gegensatz zu vielen Streicheleinheiten der Kohl-Regierung ab der Wende 1982 für die Verbände veränderte sich alsbald radikal das Klima: die Einführung der Pflegeversicherung wurde zum großen »Sündenfall«. Sie beraubte und demontierte die Wohlfahrtsverbände ihrer jahrzehntelangen privilegierten, sozialrechtlichen und sozialstaatlichen Sonderstellung, indem sie erstmalig allen anderen – auch gewerblichen – Anbietern sozialer Dienste gleichgestellt wurden. Später folgten analoge Veränderungen in anderen Sozialbereichen, so in § 93 BSHG und §§ 78 ff. KJHG.

Damit endeten frühere glückliche Zeiten des Selbstkostendeckungsprinzips, das zwar auch nicht immer konfliktfrei war, mit dem beide Seiten aber lange gut leben konnten. Und es endete schmerzhaft die lange Periode vielgepriesener und praktizierter Partnerschaft zwischen freien und öffentlichen Trägern, aufgekündigt von Staats wegen. Der Begriff »Partnerschaft« wurde zum antiquierten, heute fast unbekanntem Begriff, der zwar noch in § 10 BSHG sinngemäß fortlebt, aber durch § 93 BSHG effektiv hinfällig wurde. Ähnlich ist der frühere Dauerbegriff »Subsidiarität« sanft entschlafen.

Und es änderte sich – beginnend mit den Diskussionen um die Pflegeversicherung – entschieden das bisherige Klima zwischen Staat und Verbänden, denn es wurde frostig, rau, kalt, cool, und das wärmende Feuer früherer Partnerschaft und gegenseitigen Verstehens erlosch. Verbände empfanden sich zunehmend als Empfänger von Preisdiktaten, weil ein Verhandeln oder Aushandeln nicht mehr galt. Sie beklagten leidenschaftlich, dass ihre spezifischen, einzigartigen Leistungen für Staat und Gesellschaft als staatsentlastende, friedensschaffende, sozialanwaltschaftliche, sozial sensibilisierende und andere gemeinnützige und gewiss auch geldwerte Leistungen nicht mehr anerkannt werden. Der Begriff »Sozialplanung«, früher ein Zentralbegriff in besseren Zeiten,

verschwand viele Jahre. Neuerdings wird er besonders von Kommunen wieder benutzt mit dem Ziel, mit möglichst geringen öffentlichen Mitteln möglichst viel bewirken zu wollen.

Hauptgründe für diese folgenreiche Zurückdrängung der Verbände waren das eindeutige Bestreben des Staates, seine Kostenbelastung für Soziales zu begrenzen und außerdem die liberale Grundphilosophie, dass mehr Konkurrenz der Anbieter Kosten senken hilft. Ein liberalisierter Sozialmarkt, in dem (wie in der Wirtschaft üblich) täglich Leben und Sterben, Siegen und Verblühen nach knallharten Marktgesetzen eng nebeneinander liegen, wurde das Gebot der Stunde, gleich ob Menschen darunter leiden oder nicht.

Es gab aber noch einen anderen, nicht unwichtigen Grund: das Soziale insgesamt verlor auf der Skala staatlicher Aufgaben laufend an Stellenwert zugunsten anderer Prioritäten. Die Sozialleistungsquote vom Bruttosozialprodukt sank in der Kohl-Ära viele Jahre. Die direkten monetären Sozialleistungen an private Haushalte in Westdeutschland verringerten sich z.B. von 19,2 % (1982 = Wende) bis 1991 auf 16,2 %. Mit Bitterkeit mussten sich die Verbände mit einem relativ neuen Koordinaten- und Denksystem des freien Marktes langsam und widerwillig befassen und erfahren, dass kaum noch überdurchschnittliche Qualität der Leistung gefragt ist, sondern der »billigste Jakob« die besten Chancen hat. Manchmal kaum zu verantwortende Qualitätsverschlechterungen und Absenkungen der Sach- und Personalstandards mussten widerwillig praktiziert werden, Mitarbeiter mussten entlassen und auch nicht wenige Dienste und Einrichtungen der letzten Jahre geschlossen werden. Die Frage ist, inwieweit sich die Wohlfahrtsverbände manchmal noch als solche bezeichnen können oder wollen.

Wenn sich heute ihr früheres gleichsam Freund-Feind-Verhältnis zu den gewerblichen Anbietern entkrampft, tendenziell versachlicht hat und sogar begrenzte Zusammenarbeit bei gemeinsamen Interessen stattfindet, können gewerbliche Anbieter vieles nicht einbringen, was gesellschaftsförderndes Herzensanliegen der Verbände ist: die Mobilisierung von Helfern, ihre Funktion als Sozialanwalt, ihre aktive Öffentlichkeitsarbeit, ihre Non-Profit-Einstellung, die einen anderen menschlicheren und solidarischen Geist in ihren Institutionen schafft.

### Prognos: Akzeptanz in der Bevölkerung sichern und Spielräume erweitern

Nach Prognos und Allensbach ist das Ansehen der Freien Wohlfahrtspflege allgemein weiterhin hoch, aber rückblickend seit Jahren gesunken. Eine Minderheit steht ihr kritisch gegenüber und beklagt vor allem ihre finanzielle Undurchsichtigkeit. Dies aber ist schädlich für eine zu intensivierende Spendenwerbung. Die Verbände hätten nach Prognos eine Tendenz, Menschen zu passivieren und unselbständig zu machen, auch um Bedarfe und Arbeitsmöglichkeiten zu vergrößern. Auch sei eine Verkrustung der Organisation sozialer Hilfen und mangelnde Flexibilität durch Verprofessionalisierung und Verrechtlichung bemerkbar, dergleichen kritische Haltungen bis Intoleranz der Professionellen gegenüber den Freiwilligen, ihre Abdrängung auf zumeist Zuträger- oder Wasserträgerfunktionen.

Deswegen seien die Verbände aufgefordert, ihre Arbeitsfelder kritisch zu überdenken, sich umzuorientieren, agiler, kreativer und transparenter zu werden und kooperativer mit Selbsthilfegruppen und Bürgern umzugehen. Ein Hauptziel der Verbände sollte es sein, sich weniger abhängig von Staat und Kommunen zu machen und mehr freiwilliges Engagement der Bürger und Sponsoring anzustreben, zumal die hohe Bereitschaft zum Ehrenamt aktivierbar wäre, wenn sie besser anerkannt ist und mitwirkungsaktiver sich entfalten kann. Aus heutiger Sicht dürfte in der Masse der Bevölkerung aus vielfachen Gründen fast überall eine klar abnehmende Bereitschaft zu aktiver Mitarbeit zu beobachten sein. Bürger wollen – wenn überhaupt – zunehmend nur kurzzeitige, überschaubare, sinnvolle Arbeit leisten, und zudem weniger in der unmittelbaren sozialen Arbeit im Vergleich zu Verbandsorganen.

### Prognos erwartete nur 1 Mio. Arbeitslose

Aufgrund des tiefen Prognos-Wissens schätzte Prognos 1984 optimistisch und euphorisch die Zahl der registrierten Arbeitslosen für das Jahr 2000 auf nur eine Million. Begründet wird dies sehr kurz mit einer Verringerung der Wohnbevölkerung bei Anstieg der Zahl der Erwerbspersonen, einem rapiden Rückgang der Zahl der Jugendlichen und der Jahres- bzw. Wochenarbeitsstunden um ca. 20 %. Real gibt es heute allein in Westdeutschland 2,6 Mio. registrierte Arbeitslose, also ei-

ne schwere Fehlprognose, obwohl schon seinerzeit 1984 deutliche Tendenzen zu arbeitsplatzvernichtenden Rationalisierungen und Automatisierungen absehbar waren.

Prognos meinte 1984 für 2000, dass nach seiner Einschätzung die Zahl der westdeutschen Arbeitslosen sich auf den niedrigen Stand der glücklichen 60er Jahre herunterbewegen würde, ohne dies volkswirtschaftlich zu begründen. Prognos weist lediglich ergänzend auf das Subproblem der bekannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes hin, wobei sich die Wohlfahrtsverbände viel mehr um die jugendlichen Arbeitslosen kümmern sollten.

### Neuorientierung der AWO

Die krisenhaften Erschütterungen bewirkten in der Arbeiterwohlfahrt notgedrungen einen langen innerverbandlichen Diskussionsprozess, ein selbstkritisches Überdenken eigener Praxis und Realitäten, ein Suchen nach neuen Positionen und ein Hinterfragen des eigenen Selbstverständnisses. Der Überlebenswille mobilisierte eine bisher kaum gekannte Breitendiskussion in allen Verbandsgliederungen, denn die Mitarbeiter waren nicht gewillt, den Markennamen AWO irgendwann einmal an der Garderobe der Geschichte abgeben zu wollen. Allen wurde dabei klar, dass eine kopernikanische Wende durch die sozialstaatliche Degradierung der Wohlfahrtsverbände eingetreten war, dass neue Finanzierungswege gefunden oder intensiviert werden müssten, dass es verbandliche Schmerzgrenzen des qualitativen Herunterfahrens gibt und das traditionelle Profil der AWO überdacht und neu formuliert werden muss. Anders gesagt: Es ging ein »Ruck« durch den Verband mit mehreren Konsequenzen:

- Nach langen Diskussionen verabschiedete die AWO 1998 ein umfangreiches, detailliertes, aussagestarkes Grundsatzprogramm mit zahlreichen konkreten Selbstverpflichtungen und präzisierten Grundwerten – das ausführlichste aller Wohlfahrtsverbände.
- Der Stellenwert des Ehrenamtes bzw. der freiwilligen Arbeit wurde höher gewichtet und aufgewertet und damit die Rolle des einzelnen Helfers. Eine große »Initiative Ehrenamt« wurde gestartet, ein ausführliches Praxishandbuch dafür herausgegeben und beim AWO-Bundesverband eine spezielle Stabsstelle eingerichtet.
- Der Verband muss und will sich neuen Mechanismen des Sozialmarktes anpassen und

sich dabei ernsthaft bemühen, sein Profil und seine Qualitätsansprüche beizubehalten, was auch stärkere Kostenbewusstheit, intensive Sozialmanagement-Qualifizierung auf allen Ebenen, Hinterfragung eigener Arbeit, Leistungen und Verbandsstrukturen einschloss.

- Die AWO will weiterhin – auch in Kooperation mit anderen Verbänden – ihre Sozialanwaltsfunktion aktiv wahrnehmen, soziale Öffentlichkeitsarbeit leisten, social sponsoring, marketing usw. aktivieren, das sozialpolitische Ziel der Hilfe zur Befreiung der Bürger aus dem Zustand drohender oder eingetretener Hilfebedürftigkeit verstärkt angehen.

Insgesamt bewirkte alles einen großen Innovations- und Fantasieschub, weiteres Größenwachstum und Überwindung früherer Resignation und Ratlosigkeit. Dies schloss natürlich auch kritische Einschätzungen mit ein, wie z.B. die Schließung einiger Einrichtungen und Dienste bzw. deren qualitative Ausdünnung und Entlassung von Mitarbeitern, das Sich-arrangieren-müssen mit letztlich ungeliebten Marktgegebenheiten im Kampf ums Überleben, das Bewusstwerden eines Dauerkonfliktes zwischen Ökonomie oder Kommerz und Humanität und der Frage, inwieweit Wohlfahrtsverbände heute überhaupt noch als sozialpolitische Impulsgeber (wie früher) wirken können. Nicht zu vergessen sind einige positive Elemente des Systemwechsels: mehr Transparenz im Handeln und Entscheiden, mehr Effizienz im Aufbau und Ablauf von Diensten, mehr Kostenbewusstsein, mehr Bemühen zur Darstellung eigener Leistungen, bei allerdings noch oft mangelnder finanzieller Transparenz.

### Miegel-Studie: Drei Optionen für die Zukunft der Verbände

Das Bonner Institut für Wissenschaft und Politik unter der Leitung von Prof. Meinhard Miegel veröffentlichte kürzlich unter dem Titel »Zwischen Markt und Mildtätigkeit – Die Bedeutung der freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung« (Olzog-Verlag, 2000) »Denkalternativen«. Es sieht die Wohlfahrtsverbände heute vor 3 Grundoptionen für ihre zukünftige Entwicklung:

1. Sie können sich den (harten) Gesetzen und Bedingungen des Marktes für marktfähige und für nicht-marktfähige Dienstleistungen ganz anpassen und sich dem Wettbewerb um Einnahmen und Ressourcen offensiv stellen.

2. Sie ziehen sich aus dem Markt marktfähiger Dienstleistungen zurück und beschränken sich auf nicht-marktfähige Dienste, wo es keine gewerbliche Konkurrenz gibt, z.B. in der Obdachlosenhilfe, Behindertenhilfe, Frauenhäuser.

3. Sie ziehen sich aus nicht-marktfähigen Diensten (angesichts öffentlicher Finanzierungsprobleme) ganz zurück und konzentrieren sich (nur) auf marktfähige Dienstleistungen.

Eine vierte (rein theoretische) Option wäre die Reduzierung der Verbände auf weithin nur ehrenamtliche Dienste, d.h. auf ihre Graswurzeln.

In jedem Falle muss die Freie Wohlfahrtspflege zu ihrem Überleben ihre Kreativitäts- und Innovationspotenziale »freisetzen und sich immer mehr ausgeprägt unternehmerisch verhalten«. Außerdem muss sie ehrenamtliche Mitarbeit aktivieren bzw. allgemein das Spendenkommen als Sach-, Geld- und Zeitarbeitsspenden erweitern. Insgesamt gesehen, sieht die Studie künftig wachsende soziale Bedarfe und damit eine anhaltend große Bedeutung der Wohlfahrtsverbände. Mit anderen Worten: die Wohlfahrtsverbände sollen sich – abgesehen von notwendiger ehrenamtlicher Mitarbeit – rein wie gewerbliche, profitorientierte Anbieter verhalten, sich damit selber deformieren und hinter der wertlosen Fassade der freien Wohlfahrtspflege voll integrierter Teil eines kapitalistisch agierenden Marktes werden.

Wenn auch Miegel & Co. vorsichtige Sympathie mit den Wohlfahrtsverbänden durchschimmern lassen, scheinen sie manches von ihren Herzensanliegen und ihrem Selbstverständnis nicht zu verstehen. Wenn sich die Verbände z.B. weithin wie gewerbliche Träger rein unternehmerisch verhalten würden, müssten sie bald ihre Wertvorstellungen und ihre Identität auf dem Friedhof gestorbener Ideale begraben. Ein paar Helfer und etwas mehr gesponsortes Bürgergeld machen da nicht viel aus.

Dass die Verbände idealiter gelebte Werte- und Solidargemeinschaften sind, die nicht primär fiskalisch, sondern gleichrangig auch human denken und handeln wollen, ist nicht immer verständlich zu machen. Dass Verbände für mehr Gerechtigkeit und Humanität eintreten und die Gesellschaft ein wenig menschlicher machen wollen, ist niemals das Ziel gewerblicher Anbieter, aber eine staatstragenden Leistung der Verbände, die nicht so nebenbei und für ein einfaches Dankeschön zu

haben ist. Aber vielleicht sind das alles altfränkische, überholte, altmodische Ideale in einer reinen Ego- und Profit-Gesellschaft – reif für Museen, Briefmarken und Sonntagsreden.

Miegel weist auf einen Hauptnachteil der Verbände hin, dass sie z.B. weniger kostengünstig als gewerbliche Anbieter sind. Wohlfahrtsverbände waren bisher zumeist bestrebt, ihre Mitarbeiter nach dem BAT des öffentlichen Dienstes und deshalb in der Grundtendenz besser als viele Mitarbeiter gewerblicher Anbieter zu bezahlen. Diese ideale Haltung können die Verbände nicht mehr durchhalten und müssen sich zwangsläufig tendenziell nach unten orientieren, was zu immer mehr Gründungen von GmbHTs führte, die nicht mehr dem BAT unterliegen.

Miegel scheint auch nicht zu wissen, dass freiwillige Arbeit von vielen Tausenden von Helfern nicht zum Nulltarif zu haben ist, sondern nicht geringe Kosten von gemeinnützigen Diensten verursacht, die gewerblichen Trägern nicht entstehen. Dies sind vor allem Kosten für Organisationen ehrenamtlicher Arbeit einschl. Werbung, für Anleitung und Beratung, für ihre Mitwirkung im Verband, ggf. für Fortbildung und Erstattung von anfallenden Sachkosten. Und die Zahl der Freiwilligenarbeiter beginnt zu wachsen, die gerade in einer Leistungsgesellschaft, in der Leistung meist nur gegen cash erbracht wird, auch eine materielle und damit gesellschaftliche Anerkennung besonders bei qualifizierter und zeitintensiver Arbeit erwarten und nicht mit Dankreden zufrieden sind.

Miegel beweist ungewollt, dass unsere soziale Arbeit voll im Trend wachsender Veramerikanisierung liegt. Soziales darf und soll für gut verdienende Schichten einen Markt mit hohen Qualitätsstandards durch gewinnorientierte Anbieter eröffnen, während die Masse der Bürger allenfalls auf durchschnittliche Qualität und weniger angewiesen sein wird. Immer größere Teile sozialer Arbeit sollen durch Sponsoring finanziert werden. Dabei wird selten thematisiert, dass soziales Sponsoring zum einen selbst ein gutes Geschäft für die Spendensammler nach USA-Vorbild mit bis zu 50 % Gewinnanteil sein kann, und zum anderen primär spendenfinanzierte Projekte immer zwischen Leben und Sterben existieren, selten langfristige Arbeit ermöglichen und schon gar nicht Rechtsansprüche verwirklichen können.

## DIE REFORMDISKUSSION

Die Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

### DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM PRÜFSTAND (VII) ABSCHIED VOM BAT – WAS DANN ? GRUNDZÜGE EINES ZUKUNFTSGERICHTETEN ENTGELTSYSTEMS

MICHAEL BRETSCHNEIDER, FRIEDHART HEGNER, RAINER KLEIBS

Erst bei stürmischer See merkt auch der Laie, wie wichtig ein solides Boot mit gut funktionierender Steuerung ist. Jeder Vergleich hinkt, aber es gibt gewisse Parallelen zu dem, was ein Entgeltsystem für die Wohlfahrtspflege leisten muß, wenn sich die Umfeldbedingungen ändern. Stichworte: Pflegeversicherung, BSHG § 93, absehbare Globalbudgets im Gesundheitswesen usw. (Wohlfahrt 1999). Die Folgen: verstärkter Kostendruck, verschärfter Wettbewerb zwischen öffentlichen, privaten und freigemeinnützigen Anbietern im Sozial- und Gesundheitsbereich. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, bemühen sich zahlreiche Betriebe der Wohlfahrtspflege darum, sowohl ihr Leistungsangebot als auch ihre Kostenstruktur auf den Prüfstand zu stellen. Dabei genügt es erfahrungsgemäß nicht, die Kosten nach der Rasenmähermethode zu senken, also beispielsweise Sonderzahlungen für alle Beschäftigten zu streichen. Vielmehr kommt es darauf an, die Struktur des Angebots – einschließlich der Qualitätsstandards – optimal abzustimmen auf die Struktur der Nachfrage und Zahlungsbereitschaft (für personale und sachbezogene Dienstleistungen, für Sachgüter wie z.B. Mahlzeiten, Medikamente).

Wie gelingt das am besten? Den größten Erfolg haben jene Wohlfahrtsbetriebe, die mehrere organisations- und personalwirtschaftliche Maßnahmen parallel ergreifen und gut aufeinander abstimmen. Das Entgeltsystem (ES), also die Gesamtheit der Regelungen für die Entlohnung der Mitarbeiter und Führungskräfte, ist ein wichtiger Bestandteil derartiger Maßnahmen. Wie unsere Erfahrungen in privatwirtschaftlichen Wohlfahrtsbetrieben – auch solchen, die ehemals »freigemeinnützig« waren – zeigen,

trägt ein gut strukturiertes ES dazu bei, die stets knappen Ressourcen genau dorthin zu lenken, wo sie am dringendsten benötigt werden, um bei der Qualitäts- und Preiskonkurrenz erfolgreich zu sein. In dieser Situation hat der BAT als brüchiges Steuerungsinstrument ausgedient.

#### Innere Logik und Schwachstellen des BAT

Zur Zeit seiner Entstehung vor mehr als 40 Jahren hatte der BAT und die ihm gleichgestellten Arbeitsvertragsrichtlinien (AVR) den Anspruch, durch die Struktur der Grundvergütung (Entgeltstufen) sowie der Zulagen und Zuschläge bestimmte Steuerungseffekte hinsichtlich der Personalressourcen zu erreichen (Siedentopf 1981):

- **Bewertungs- und Entgeltstufen:** Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß bestimmte Arbeitsaufgaben und Arbeitsanforderungen höherwertig und deshalb besser bezahlt sind als andere.
- **Lebensaltersstufen:** Hiermit wird ausgedrückt, daß das steigende Lebensalter für die Art der Aufgabenerfüllung einen hohen Stellenwert hat. Damit verbunden ist die Annahme, daß innerhalb einer bestimmten begrenzten Lebensspanne (z.B. bis zum 45. Lebensjahr) alle zwei Jahre bestimmte positive Effekte für die Arbeiterledigung auftreten, die zu vergüten sind.
- **Bewährungsaufstieg:** Es wird eine höhere Vergütung nach einer bestimmten Anzahl von Berufsjahren in bestimmten Arbeitsfeldern vorgesehen. Formal soll jeweils geprüft werden, ob sich der Mitarbeiter tatsächlich bewährt hat. In der Praxis entfällt diese Prüfung meist, weil dafür griffige Kriterien im BAT fehlen.

- **Zulagen und Zuschläge für Erschwernisse** (Schmutz, Gefahren): Damit sollen Mitarbeiter für jene Aufgaben gewonnen werden, von denen angenommen wird, daß sie überdurchschnittlich beschwerlich oder belastend sind.

- **Orts- und Sozialzuschläge:** Zulagen für Merkmale wie Wohn- oder Arbeitsort, Familienstand und Kinderzahl. Die Steuerungsfunktion des Entgelts kann darin bestehen, Personen mit bestimmten biographischen Merkmalen (verheiratet, mit Kind/ern) deshalb höher zu vergüten, weil vermutet wird, daß sich daraus positive Auswirkungen auf die Arbeit ergeben. Allerdings könnte es auch darum gehen, daß durch die betriebliche Vergütung bestimmte – gesellschaftliche – Wertvorstellungen stabilisiert werden sollen.

Um prüfen zu können, ob derartige Steuerungsabsichten *aktuell* noch sinnvoll sind, sind einige Stichworte zu den *historischen Wurzeln* notwendig (Siedentopf 1981). Der BAT und daran angelehnte Regelungen sind als Ergänzung neben das herkömmliche *Besoldungssystem für Beamte* gestellt worden. Dabei wurden für Arbeiter und Angestellte einige Elemente des Beamtenrechts sinngemäß übernommen:

- **Alimentationsprinzip**, wonach die Dienst- und Versorgungsbezüge so bemessen werden sollen, daß sie einen gemäß den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen angemessenen Lebensunterhalt gewährleisten. Daraus resultieren die Sozial- und Ortszuschläge.

- **Dauerhafte Bindung der Dienstnehmer an den Dienstherrn**, um auch bei gesellschaftlichen und politischen Veränderungen eine *stabile* Verwaltung zu sichern. Daraus resultieren *zeitlich fixierte* Anlässe für eine höhere Vergütung gemäß Lebensalter und Bewährung sowie Versorgungsansprüche im Alter u.ä.

- **Berufliches Leitbild: Verwaltungstätigkeit** im allgemeinen *inneren Dienst* (z.B. Prüfung von Anträgen, kameralistische Buchführung) als historischer Kern der Beamtenbesoldung und der daran angelehnten Vergütung für Angestellte und Arbeiter. Damit war die Annahme verbunden, daß sich die Anforderungen an Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten im Lauf der Jahrzehnte *höchstens graduell verändern*. Daraus folgend: hohe Bewertung von Routine und Erfahrung.

In welchem Ausmaß sind diese Prämissen des BAT und daran angelehnter Regelungen noch

gültig? Angesichts folgender *Veränderungen* im Bereich der Wohlfahrtspflege aus den letzten 40 Jahren (Hegner 1992; Wohlfahrt 1999) werden sie zunehmend obsolet:

- wachsende Vielfalt und Vielschichtigkeit der individuellen Bedürfnisse und sozialen Probleme, für deren Milderung oder Beseitigung sich die öffentliche Verwaltung, die Kirchen und die Wohlfahrtsverbände zuständig erklären;

- zunehmende Breite und fachliche Differenzierung des Angebots an Diensten und Leistungen, das von den Trägern der Wohlfahrtspflege vorgehalten wird, um auf das breitgefächerte Spektrum der Bedürfnisse und sozialen Probleme zu reagieren;

- wachsende Vielfalt und beschleunigtes Veränderungstempo der diagnostischen und therapeutischen Ansätze, Methoden und Arbeitstechniken, und zwar nicht nur in den medizinischen, sondern auch in den pflegerischen, pädagogischen und sozialen Arbeitsfeldern;

- ständige Ausdifferenzierung der Ausbildungs- und Fortbildungsgänge sowie damit verbundene Vielfalt der Berufsgruppen (Semi-Professionelle, Professionelle);

- ständige Veränderung der gesetzlichen Regelungen, den daraus abgeleiteten Verwaltungsvorschriften und Ausführungsbestimmungen sowie der damit verbundenen Konsequenzen für die Budgets öffentlicher und halböffentlicher Träger;

- verschärfter Wettbewerb sowohl zwischen den freigemeinnützigen Trägern der Wohlfahrtspflege als auch mit kommunalen und erwerbswirtschaftlichen Anbietern.

Im Rahmen des BAT und der AVR wurde und wird zwar immer wieder versucht, sowohl der zunehmenden Differenzierung als auch der wachsenden Dynamik gerecht zu werden. Beispiele: Ergänzung der A-Gruppen durch K- und H-Gruppen; Modifizierung von Kriterien für die Bewertung von Aufgaben und Anforderungen. Dadurch ist das Regelwerk zunehmend umfangreicher und schwerer durchschaubar geworden.

Reichen derartige Korrekturen aus? Können damit – unter heutigen Bedingungen – die Personalressourcen der Wohlfahrtsbetriebe effektiv, also mit hohem Wirkungsgrad, sowie effizient, also mit akzeptabler Kosten-/Ertrags-Relation, gemäß den Umfeldanforderungen gesteuert werden? Angesichts der zuvor skizzierten Veränderungen muß das bezweifelt werden.

## Notwendige Steuerungswirkungen eines Entgeltsystems der Wohlfahrtspflege

Ein Boot mit veralteter und schwacher Steuerung taugt bestenfalls für Sonntagsausflüge bei schönem Wetter. Es ist ungeeignet, um bei stürmischem Wetter zielgenau den sicheren Hafen zu erreichen. Das ist unser Leitgedanke, seit wir ab den 80er Jahren Betriebe der Wohlfahrtspflege dabei unterstützen, mit den Anforderungen eines turbulenten Umfelds zurechtzukommen. Dabei haben wir die Erfahrung gemacht, daß folgendes nicht nur in der Privatwirtschaft gilt (Hegner 1992; Hegner/Kleibs 1997; Hegner/Kramer 1997): Steigende Anforderungen an die Qualität, Termintreue und Innovation von Dienstleistungen und Sachgütern stehen *nicht* in einem unüberwindlichen Widerspruch zu wachsendem Druck auf Preise und Kosten. Vielmehr läßt sich beides dann gut vereinbaren, wenn überkommene Verkrustungen der betrieblichen Ziel- und Arbeitsprogramme, Kommunikations- und Kontrollmuster sowie Personalbewirtschaftung konsequent beseitigt werden. Dabei erreichen Maßnahmen einer verbesserten Personalbewirtschaftung, wozu auch Reformen des Entgeltsystems gehören, die beabsichtigten Verbesserungseffekte nur dann in vollem Umfang, wenn sie eingebettet werden in ein gut koordiniertes Bündel von flankierenden Maßnahmen der Organisations- und Personalentwicklung (Lawler 1981).

Bei derartigen Reorganisationsmaßnahmen darf man 'das Kind nicht mit dem Bad ausschütten'. Gerade bei der Ablösung oder – zumindest – grundlegenden Verbesserung eines gewohnten Entgeltsystems (z.B. BAT) kommt es darauf an, von Beginn an deutlich zu machen, welche *Rahmenregelungen* für die verbesserte Steuerung knapper Ressourcen auch weiterhin gültig sein sollen. In Betrieben der Wohlfahrtspflege gehören dazu:

- Prinzip der *Gemeinwirtschaftlichkeit*, d.h.: Verzicht auf die eigennützige Aneignung und Verwendung von Überschüssen (private Gewinnmaximierung u.ä.). Statt dessen: Überschüsse dort erzielen, wo das ohne Nachteile für die Hilfebedürftigen, Patienten, Klienten usw. machbar ist, sowie anschließend dort einsetzen, wo Defizite zum Wohle sozial Schwacher oder/und der Gemeinschaft ausgeglichen werden müssen.

- Prinzip der *Arbeit an und mit Menschen*, d.h.: personenbezogene und personalintensi-

ve Dienstleistungen in der Kommunikation und Kooperation mit den Adressaten erbringen.

- Prinzip der *Rücksichtnahme auf die sog. 'Leistungsschwachen'*, also: denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Hilfestellung geben, die trotz redlicher Mühe nicht die definierten Standards für gute Arbeitsergebnisse und wirkungsvolles Arbeitsverhalten erfüllen können. Dazu gehört: bestimmte Schwächen – vor allem gesundheitliche – akzeptieren sowie verbliebene Stärken fördern.

Diese – weltanschaulichen – Rahmenregelungen sind keineswegs ein Hindernis, um die umfeldorientierte Steuerung knapper Ressourcen zu verbessern sowie dabei ein zukunftsgerichtetes Entgeltsystem zu entwickeln und einzusetzen – bei der erfolgreichen Einführung spielt die Unterscheidung zwischen Humanressourcen und Personalressourcen sowie deren treffsichere Kopplung eine wichtige Rolle (Lawler 1981):

- Unter dem Begriff *Humanressourcen* werden zusammengefaßt: Aufmerksamkeit, Gedächtnis, Kraft, Kenntnisse, motorische und sensorische Fertigkeiten sowie psychosoziale Fähigkeiten der Führungskräfte und Mitarbeiter (Männer und Frauen). Humanressourcen sind notwendig, um aus dem betrieblichen Zielsystem und Arbeitsprogrammen abgeleitete Aufgaben durch den Einsatz von Arbeitskraft zu erledigen. Organisatorisch und personell gesehen kommt es darauf an, die – stets knappen! – Humanressourcen dorthin zu steuern, wo sie am dringendsten benötigt werden.

- Ökonomisch gesehen geht es darum, die – stets knappen! – *Personalmittel* genau dorthin zu steuern, wo sie am besten zur Ertragskraft und Wettbewerbsstärke (z.B. durch Qualität) beitragen. Hier geht es um den zielgerichteten Einsatz von Geld- und Sachmitteln für die Beschaffung, Pflege und Inanspruchnahme genau jener Humanressourcen, die für das betriebliche Arbeitsprogramm am dringendsten benötigt werden.

- Ressourcen sind deshalb *stets knapp*, weil es immer wieder konkurrierende Verwendungsmöglichkeiten gibt. Das gilt für Humanressourcen ebenso wie für materielle Ressourcen, also beispielsweise Personalmittel. Besonders knapp ist die – in Phasen ständiger Innovationschübe – dringend benötigte Fähigkeit und Bereitschaft zur Fort- und Weiterbildung (einschließlich »training on the job«).

- Durch die Steuerung knapper Ressourcen mit Hilfe eines zukunftsgerichteten Entgeltsystems sollen und können vor allem folgende *Wirkungen* erreicht werden, um gut für die Anforderungen des Umfelds gerüstet zu sein;
  - hoher Wirkungsgrad (Effektivität) der Dienst- und Sachleistungen gegenüber den Adressaten (Patienten, Bewohner, Klienten, Hilfesuchende); das setzt eine entsprechende Qualität der Angebote und die Treffsicherheit der Angebotsübermittlung voraus;
  - optimale Relation zwischen den erreichten Wirkungen und den dabei eingesetzten Personal- und Sachmitteln (Effizienz);
  - Abstimmung zwischen den Einnahmen (z.B. den Leistungsentgelten) und den Kosten bzw. Ausgaben auf eine Weise, die zumindest ein ausgeglichenes Budget oder – möglichst – Überschüsse sichert; Überschüsse können für Transfers an – aufgabenbedingt – defizitäre Betriebe sowie für Investitionen genutzt werden (z.B. für bessere Arbeitsmittel und Qualifizierungsmaßnahmen);
  - hohe Arbeitsmotivation der Mitarbeiter; dazu gehört auch die Bereitschaft, herkömmliches Know-how und frühere Zertifikate durch Erwerb neuer Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten zu ergänzen.

*Zusammenfassend:* Im Sozial- und Gesundheitsbereich kommt es immer mehr darauf an, gleichzeitig Qualität und Wirtschaftlichkeit der Dienst- und Sachleistungen sicherzustellen. Das gelingt nur durch engagierte Mitarbeiter, die zielbezogen geführt und eingesetzt werden.

### Grund- und Zusatzentgelt: kombinierte Grob- und Feinsteuerung knapper Ressourcen

Die Art der inneren Ordnung des neuartigen Entgeltsystems und seiner Bausteine kann nicht beliebig gewählt werden. Sie ergibt sich aus den bereits genannten Anforderungen. Für den Aufbau des Entgeltsystems folgt, daß mindestens zwei Bausteine – Hauptbestandteile – erforderlich sind:

1) Regelungen für das *Grundentgelt (GE)* mit verbindlich definierten Entgeltstufen. Um den individuellen Wechsel zwischen Arbeitsstellen und Organisationseinheiten zu erleichtern, werden Regelungen benötigt, die einen verbindlichen Rahmen für Vergleiche zwischen unterschiedlichen Trägern und Einrichtungen konstituieren.

2) Regelungen für das *Zusatzentgelt (ZE)* in Form eines Auswahlmenüs für unterschiedliche Bonusarten. Dabei sind vielfältige Auswahl- und Gestaltungsoptionen für die einzelnen Betriebe und/oder Organisationseinheiten eines Betriebs (z.B. Arbeitsfelder) zweckmäßig.

Jedem der beiden Bausteine werden spezifische *Steuerungsfunktionen* für knappe Ressourcen zugewiesen:

- Funktion des *Grundentgelts*: Damit wird lediglich *grob* definiert, welche Humanressourcen benötigt und welche Personalressourcen eingesetzt werden für bestimmte Aufgaben innerhalb des betrieblichen Arbeitsprogramms (*Grobsteuerung*).

- Funktion des *Zusatzentgelts*: *Feinsteuerung* der Human- und Personalressourcen durch finanzielle Anreize. Das wird dadurch ermöglicht, daß – anders als beim Grundentgelt – der Grad der Aufgabenerfüllung einschließlich Qualität auf zweierlei Weise detaillierter festgestellt und honoriert wird: 1. durch Kennziffern für Arbeitsergebnisse einzelner Organisationseinheiten und für gesamtbetriebliche Ergebnisse; 2. durch eine systematische Beurteilung des Arbeitsverhaltens bei der Aufgabenerledigung.

Beide Bausteine ergänzen sich gegenseitig und sind auf ein *gemeinsames* Ziel ausgerichtet: auf Anforderungen des betrieblichen Umfelds optimal reagieren durch hohen Grad der Aufgabenerfüllung!

Die folgende *Abbildung* zeigt rechts die Bausteine des neuen Entgeltsystems, wobei die Struktur und die jeweiligen finanziellen Proportionen zu verhandeln und zu regeln sind. Links wird zum Vergleich die Struktur des bisherigen Entgeltsystems skizziert.

### Konstruktionsprinzipien des Grundentgelts

Weil das Grundentgelt ausdrücklich davon entlastet wird, die Funktionen der wirtschaftlichen und organisatorischen Feinsteuerung zu erfüllen, können bei seiner Konstruktion folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

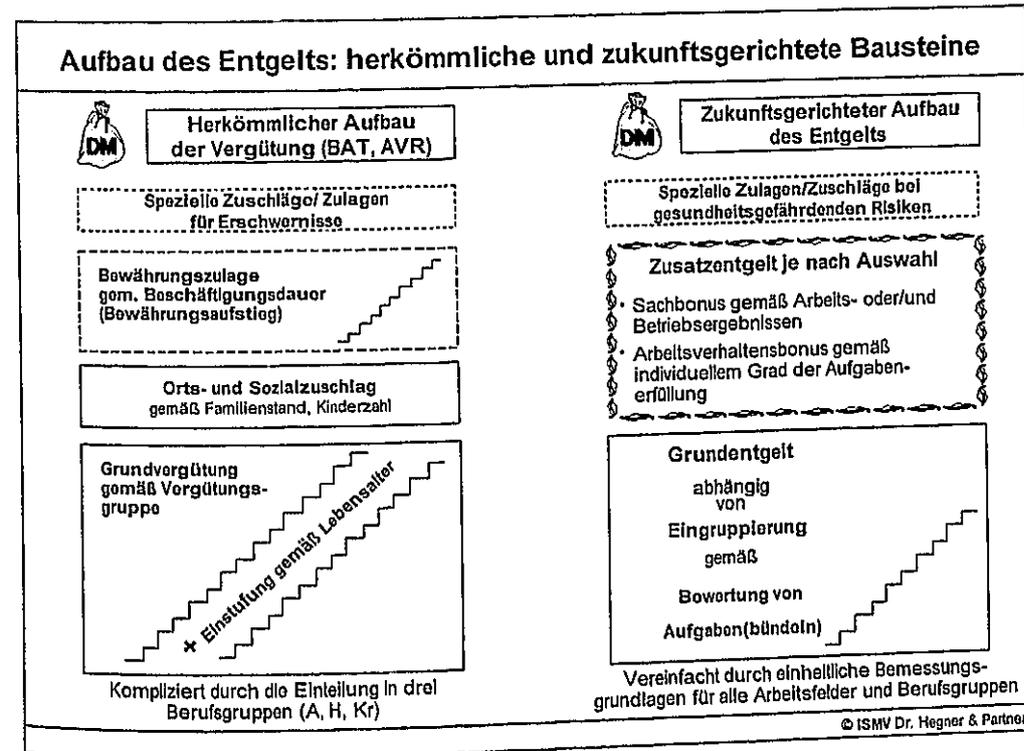
- *Verzicht* darauf, die Höhe des individuellen Grundentgelts an eine *feingliedrige* Auflistung von Arbeitstätigkeiten oder gar Verrichtungen sowie damit verbundenen Anforderungen zu koppeln. Demzufolge sind detaillierte Stellenbeschreibungen sowie deren ständige Anpassung

an organisatorische Veränderungen – gemäß wechselnden Umfeldanforderungen – unnötig.

- Statt dessen: Kopplung des Grundentgelts an Inhalte von *Aufgabenbündeln*. Im Unterschied zu Tätigkeitsbeschreibungen setzt die Beschreibung und Bewertung von Aufgabenbündeln auf einem höheren Abstraktionsniveau an (*Bender 1998*). Nicht die Einzeltätigkeiten stehen im Vordergrund. Vielmehr geht es um den Beitrag, den ein bestimmtes – typisches – Bündel von Teilaufgaben dazu leistet,

für die Zielgruppen des Betriebs jene Dienst- oder Sachleistungen zu erbringen, die im betrieblichen Arbeitsprogramm vorgesehen sind.

- Demzufolge geschieht die Beschreibung und Bewertung von Aufgabenbündeln *summarisch* bzw. *typisierend*. Im Vordergrund stehen Kriterien und Bewertungsmaßstäbe für die Art der Verankerung einer Aufgabe innerhalb der einzelnen betrieblichen Prozesse. Diese Prozesse führen in mehreren Stufen zu den angestrebten Ergebnissen betrieblichen Handelns.



Welche sind nun die zentralen *Arbeitsmittel und -schritte* für die Gestaltung des aufgabenbezogenen Grundentgelts?

– Zunächst geht es darum, jene *Aspekte von Aufgaben* auszuwählen und zu fixieren, die der späteren Klassifikation und Bewertung zugrunde gelegt werden. Diese Aspekte können als Aufgabenmerkmale bezeichnet werden. Sie werden durch *Kriterien* und *Teilkriterien* abgegrenzt, benannt und bewertet.

– Sodann kommt es darauf an, bei der Bewertung dieser Aufgabenmerkmale anzugeben, wie stark sie jeweils in der betrieblichen Realität *ausgeprägt* sind. Für jedes Kriterium sind also *Gradabstufungen* zu fixieren.

Mit Hilfe der Aufgabenkriterien und Gradabstufungen werden die einzelnen betrieblichen Aufgaben nicht nur voneinander unterschieden, sondern auch – vergleichend – bewertet. – Hinsichtlich der *Kriterien* für die Aufgabenbeschreibung und -bewertung hat sich in der Praxis ein zweigleisiges Vorgehen bewährt: – Es wird eine begrenzte Zahl von Kriterien ausgewählt, die miteinander kombiniert werden, um zu Bewertungsstufen für das Grundentgelt zu gelangen. Um eine ausreichend große Tiefenschärfe und eine möglichst leichte Überschaubar- und Handhabbarkeit zu gewährleisten, sind Kataloge mit *mindestens fünf bis höchstens sieben Kriterien* am brauchbarsten. Sie

können durch Teilkriterien konkretisiert werden. Bewährt haben sich pro Kriterium maximal vier *Teilkriterien*.

– Ergänzend dazu ist ein Katalog von *Praxisbeispielen* nützlich (z.B. 3 bis 4 exemplarische betriebliche Aufgabenbündel pro Kriterium). Dieses Arbeitsmittel erleichtert es, die Kriterien auf der betrieblichen Ebene auf die jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Arbeitsfelder zuzuschneiden.

Kennzeichnend für umfeldgerichtete und innovationsfördernde Entgeltsysteme sind besonders jene Kriterien, mit denen die *funktionalen Aspekte* einer Aufgabe beurteilt werden können. Im Mittelpunkt stehen die Bezüge der Aufgabe sowohl zu anderen Aufgaben als auch zu den Arbeitsprogrammen des Betriebs, die wiederum auf die jeweilige Zielgruppe und das Angebotspektrum ausgerichtet sind. Diese Bezüge werden mit Hilfe von Standards definiert.

Mit dem Begriff *Standards* werden alle Arten von Richtlinien und Richtgrößen bezeichnet, die für eine ordnungsgemäße Arbeitserledigung maßgebend sind. Dazu zählen juristische, ökonomische, organisatorische und fachliche (technische, medizinische, psychologische usw.) Standards. Zu unterscheiden sind jeweils:

– *Ergebnisstandards*, also *Richtgrößen* für angestrebte Arbeitsergebnisse (z.B. Qualität der angebotenen Dienst- oder Sachleistungen),  
– *Prozeßstandards*, also *Richtlinien* für die Art der Arbeitserledigung (z.B. zweckmäßige zeitliche und sachliche Zuordnung von Arbeitsschritten) mit Blick auf die angestrebten Ergebnisse.

Bei der Beschreibung und Bewertung von Aufgaben haben sich *zwei Arten von Kriterien* bewährt, die miteinander zu kombinieren sind:

1) Kriterien mit Bezug auf *Ergebnis- und Prozeßstandards*, mit deren Hilfe die ständige Rückkopplung der Aufgaben an die Bewältigung von Umfeldanforderungen gesichert werden soll; Beispiele:

– *Wichtigkeit der Aufgabe für Neu- und Weiterentwicklung* von Standards; beispielsweise erkennbar anhand der Bedeutung der Aufgabe für Anstöße bei der besseren Anpassung von fachlichen oder wirtschaftlichen Ergebnis- und Prozeßstandards an Umfeldherausforderungen.

– *Komplexität* zu beachtender Standards; beispielsweise feststellbar anhand der Gleichartigkeit/Verschiedenartigkeit von einzelnen Standards, die bei der Aufgabenwahrnehmung zu beachten sind;

– *Dynamik* zu beachtender Standards; beispielsweise zu bestimmen anhand des Veränderungstempos oder Veränderungsmaßes der jeweils zu beachtenden Standards.

2) Kriterien zur Beschreibung und Bewertung der *internen Beschaffenheit* von Aufgaben, also der Art und Kombination der dort gebündelten Teilaufgaben; Beispiele:

– *Vorstrukturiertheit* der Aufgabe durch Standards; z.B. erkennbar am Ausmaß der Gestaltungsspielräume bei der Aufgabenerledigung;  
– *Kalkulierbarkeit von Störgrößen*, die sich beispielsweise durch Sach- oder Personeneinflüsse ergeben.

Für sämtliche Kriterien und Teilkriterien werden *Gradabstufungen* gebildet. Es sind nicht mehr als sieben Gradabstufungen zweckmäßig, weil andernfalls die Handhabung zu umständlich ist. Allerdings sollten auch nicht weniger als fünf Gradabstufungen gebildet werden, weil sonst die Ausprägungen der Aufgabenmerkmale nicht ausreichend differenziert werden. (Ähnliche Kriterien sind verwendet in einer ISMV-Expertise für den Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e.V. Hierzu hat der verstorbene Dr. F.W. Stebel einen wesentlichen Beitrag geleistet, wofür wir noch heute dankbar sind.)

Aus den bisher genannten Schritten werden abgeleitet: Zahl und Art der *Stufen* für den Katalog der *Grundentgeltgruppen*. Im Interesse der Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit sollten nicht mehr als 12 Entgeltstufen vorgesehen werden. Mit Blick auf ausreichende Möglichkeiten der Auf- und Abgruppierung im Verlauf individueller Berufsbiographien sollten allerdings auch nicht weniger als 7 Entgeltstufen eingeplant werden. Dabei hat es sich bewährt, für 'Anfänger' sogenannte Eingangsguppen pro Entgeltstufe zu schaffen. – Aufbauend auf dem Katalog der Entgeltstufen erfolgt sodann die verbindliche Bewertung aller betrieblichen Aufgaben bzw. der an den Arbeitsstellen zusammengefaßten Aufgabenbündel anhand der einzelnen (Teil-)Kriterien und Gradabstufungen.

### Konstruktionsprinzipien des Zusatzentgelts

Ergänzend zum Grundentgelt sind beim Zusatzentgelt zwei Arten von Instrumenten für die *Feinsteuerung* zweckmäßig:  
– eine auf meßbare *Betriebsergebnisse* oder/und *Arbeitsergebnisse* zugeschnittene Ergebnis-

komponente, deren Kennziffern sich auf ganze Betriebe oder einzelne Organisationseinheiten eines Betriebs beziehen;  
– eine Verhaltenskomponente, die auf einer systematischen Beurteilung des individuellen *Arbeitsverhaltens* mit objektivierten Beurteilungskriterien beruht.

Die *gesamtbetrieblichen* Ergebnisse basieren dabei auf den Arbeitsergebnissen der *einzelnen* Organisationseinheiten (Arbeitsteams, Abteilungen u.ä.). Diese wiederum sind das Resultat des Arbeitsverhaltens aller beteiligten Mitarbeiter und Führungskräfte.

Unverzichtbar für eine wirkungsvolle Steuerung der Human- und Personalressourcen ist das *Zusatzentgelt* aus folgendem Grund: Das *Grundentgelt* wird dann gezahlt, wenn jemand die ihm übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß erledigt. Aufgabenerledigung – im Unterschied zu Aufgabenerfüllung – liegt dann vor, wenn – im Grenzfall – jemand ausschließlich 'Dienst nach Vorschrift' macht, also nur das Nötigste tut. Ohne *Zusatzentgelt* kann das Arbeitsverhalten ausschließlich folgendermaßen in Richtung auf einen hohen Grad der Aufgabenerfüllung bewegt werden (Lawler 1981; Hegner/Kramer 1997): Im Betrieb wird auf die bekannten organisations- und personalwirtschaftlichen Instrumente zurückgegriffen. Das sind beispielsweise: geeignete Arbeitsmittel, ergonomisch gestaltete Arbeitsstellen, Arbeitsinhalte und Arbeitsprozesse mit Chancen für die Selbstentfaltung, Zielvereinbarungen, motivierende Personalführung.

Die mit dem Zusatzentgelt angestrebten *Wirkungen* sind also: Verstärken der zuvor genannten Instrumente, soweit sie vorhanden sind, sowie Schließen von Lücken bei diesen Instrumenten. Damit ist die zentrale betriebliche Funktion des Zusatzentgelts angesprochen: Es soll zusammen mit anderen organisations- und personalwirtschaftlichen Instrumenten dazu beitragen, daß die gemäß dem betrieblichen Arbeitsprogramm wichtigen Aufgaben nicht nur erledigt, sondern bestens erfüllt werden. Der Grad der Aufgabenerfüllung wird auf zweierlei Weise als Maßstab für die *Feinsteuerung* der Human- und Personalressourcen herangezogen:

– als *Wirkungsgrad* der Aufgabenerfüllung; zu messen durch Kennziffern für Arbeitsergebnisse einzelner Organisationseinheiten (Arbeitsfelder, Teams u.ä.) und/oder für gesamtbetriebliche Ergebnisse;

– als *Prozeßgrad* der Aufgabenerfüllung; zu ermitteln durch eine objektivierete Beurteilung des Arbeitsverhaltens mit Blick auf die angestrebten und erreichten Arbeits- und Betriebsergebnisse.

Mit diesem Doppelmaßstab werden die Komponenten des Zusatzentgelts ausdrücklich auf eines der zentralen Konstruktionsprinzipien des Grundentgelts bezogen: nämlich auf die bei der Aufgabenbeschreibung und -bewertung wichtigen Ergebnis- und Prozeßstandards. Durch diesen wechselseitigen Verstärkereffekt erhält der Prozeß kontinuierlicher Verbesserungen in den Betrieben wichtige Impulse (Hegner/Kramer 1997).

Einige Stichworte zur Messung des Wirkungsgrads durch *Kennziffern*. Sowohl bei den Arbeits- als auch bei den Betriebsergebnissen können Kennziffern aus drei Blickwinkeln gebildet werden:

– mit Blick auf die *Wirtschaftlichkeit*, vor allem die Effizienz (Kosten-Ertrag-Relation); beispielsweise gemessen als Überschußquote, Arbeitsproduktivität;

– mit Blick auf die *fachliche Qualität* von Sach- oder Dienstleistungen für die Adressaten. Erprobt sind Kennziffern für die Adressatenzufriedenheit, Reklamationsquote, Veränderung des somatischen oder psychischen Befindens, Ausmaß der Einhaltung fachlicher Standards bei der Betreuung usw.;

– mit Blick auf die *Servicequalität* im engeren Sinne, also die Qualität im Umfeld der Übermittlung von Dienst- oder Sachleistungen; beispielsweise gemessen als Kennziffern für Bearbeitungsfristen, Termintreue oder Ansprechbarkeit.

Abschließend einige Stichworte zur *objektivierten Beurteilung des Arbeitsverhaltens*: Die Verhaltensbeurteilung ist nicht zu verwechseln mit einer Personalbeurteilung, in der persönliche Charaktereigenschaften oder vermutete Verhaltenspotentiale beurteilt werden. Vielmehr wird ausschließlich das im betrieblichen Alltag *tatsächlich beobachtete* Arbeitsverhalten registriert und klassifiziert. – Bei der *Objektivierung* der Verhaltensbeurteilung hat sich folgendes Vorgehen bewährt: Die Kriterien für die Beurteilung werden nicht willkürlich ausgewählt, sondern konsequent abgeleitet aus den Kriterien für die Aufgabenbewertung (s. Grundentgelt) sowie den als erstrebenswert ausgewählten Arbeits- und Betriebsergebnissen – der spezifische Bei-

trag der Verhaltenskomponente zur Feinsteuerung besteht in einem doppelten Synergieeffekt: – Bei der Ergebniskomponente besteht die größte Steuerungsücke darin, daß nicht ausdrücklich berücksichtigt wird, auf welche Weise die Arbeits- und Betriebsergebnisse erreicht werden, oder anders gesagt: wie die Prozeßschritte der Aufgabenerledigung gestaltet sind, die dann zu den – guten oder schlechten – Ergebnissen führen.

– Bezüglich der Verstärkereffekte kommt es darauf an, jene Aspekte und Ausprägungen des Arbeitsverhaltens zu fördern, die ausschlaggebend dafür sind, daß die vom Betrieb jeweils vorrangig angestrebten Arbeits- und Betriebsergebnisse tatsächlich erreicht werden, und zwar mit vertretbarem Aufwand.

Für die ausgewählten Aspekte des Arbeitsverhaltens werden Beurteilungsmerkmale formuliert. Sie werden zu den jeweils angestrebten Arbeitsergebnissen in Beziehung gesetzt, um zu begründen, weshalb sie als wichtig angesehen und ausgewählt werden bzw. wurden. – Wie viele Merkmale (Beurteilungsaspekte) sind zweckmäßig, um zu einer objektivierten Verhaltensbeurteilung zu gelangen? Die Mindestzahl von vier Merkmalen stellt sicher, daß der Ausschnitt des systematisch zu beobachtenden Arbeitsverhaltens nicht zu eng definiert wird. Durch die Höchstzahl von sieben Merkmalen läßt sich vermeiden, daß das Verfahren unübersichtlich und schwer handhabbar wird.

Den ausgewählten Verhaltensaspekten wird jeweils eine Skala zur Ermittlung der tatsächlichen Verhaltensausprägungen zugeordnet. Bewährt haben sich fünf Gradabstufungen. Sie reichen von »außergewöhnlich stark ausgeprägt; äußerst zweckmäßig für das Erreichen der angestrebten Arbeitsergebnisse« bis zu »kaum ausgeprägt; äußerst unzweckmäßig für das Erreichen der angestrebten Arbeitsergebnisse«.

Die ausgewählten Merkmale für die Verhaltensbeurteilung können durchaus so allgemein formuliert sein, daß sie auf verschiedenartige Organisationseinheiten eines Betriebs zutreffen (z.B. unterschiedliche Arbeitsfelder einer Sozialstation, eines Jugendheims oder eines Krankenhauses). Um zu vermeiden, daß unterschiedliche Beurteiler die Verhaltensaspekte und Gradabstufungen unterschiedlich interpretieren und anwenden, wird folgendes vorgesehen: Die ausgewählten Beurteilungsaspekte und Grad-

abstufungen werden durch alltagsnahe Richtbeispiele für die Besonderheiten jeder einzelnen Organisationseinheit oder jeder Arbeitsfelder eines Betriebs konkretisiert. – Bei der Formulierung der Richtbeispiele arbeiten die jeweils beteiligten Mitarbeiter und Führungskräfte eng zusammen. Das stärkt das gemeinsame Verständnis für die Beurteilungskriterien sowie die damit verbundenen Bezüge zu den angestrebten Ergebnissen.

Damit schließt sich der Kreis: Erforderlich ist die gemeinsame Einsicht in den Zusammenhang zwischen »Umfeldanforderungen, anzustrebenden Arbeits- und Betriebsergebnissen, dazu notwendigen Arbeitsverhaltensweisen, und damit bewirkten Erfolgen im Umgang mit den Umfeldanforderungen«. Wird diese Einsicht durch sorgfältige Überzeugungsarbeit geschaffen, steigt die Akzeptanz des neuen Entgeltsystems, und zwar trotz der erfahrungsgemäß anfänglich großen Skepsis. Warum ist das so? Niemand – außer den Fahrlässigen und Engstirnigen – möchte bei stürmischer See, also bei turbulentem Umfeld, in einem Boot mit schlechter Steuerung fahren, also knappe Ressourcen des eigenen Betriebs durch ein wenig griffiges Entgeltsystem (BAT, AVR usw.) vergeuden.

#### Literatur

Bender, G.: Entstandardisierte Formen der Entgeltbestimmung. Paper FS II 98-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1998

Hegner, F.: Prüfsteine für die Leistungsfähigkeit der »freigemeinnützigen« Wohlfahrtspflege. In: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung (Hg.): EG-93 - Freier Markt. Zukunft der freien Wohlfahrtspflege. München 1992, S. 67-105

Hegner, F./Kramer, U.: Zielvereinbarungen, ergebnisbezogene Informationssysteme und zeilverantwortliche Gruppen. In: Arbeit 6, 3/1997, S. 330-353

Hegner, F./Kleibs, R.: Ergebnisbezogene und dynamische Gestaltung von Entgeltsystemen. In: io-management Zürich 10/1997, S. 42-51

Lawler III, E.E.: Pay and organization development. New York et al. 1981

Siedentopf, H.: Der öffentliche Dienst. In: König, K./von Oertzen, H.J./Wagener, F. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1981, S. 321-335

Wohlfahrt, N.: Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand zwischen Ökonomisierung und verbandlicher Erneuerung. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 1/99, S. 3-8

## DIE REFORMDISKUSSION

▶ Diese Rubrik soll der sozial- und verbandspolitischen Reformdiskussion dienen. Dazu greift die TuP-Redaktion Grundsatzthemen auf und gibt exponierten Vertreterinnen bzw. Vertretern der Reformdiskussion Gelegenheit zu einer fachpolitischen Stellungnahme.

### DIE FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE AUF DEM PRÜFSTAND (VIII) EROSION DER VERBANDSSTRUKTUREN DURCH AUSGLIEDERUNG SOZIALER BETRIEBE?

RAINER BRÜCKERS

#### Der Wandel der sozialen Märkte als verbandspolitische Herausforderung

Die allmähliche Verlagerung der sozialen Verantwortung des Staates und seiner Gebietskörperschaften für Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf die private Ebene entspricht dem allgemein gesellschaftlichen Trend zur Deregulierung. Solch eine Verlagerung mit Deregulierungsabsicht – beschleunigt durch chronisch angespannte öffentliche Haushaltslagen und der damit zunehmender Begrenzung öffentlicher Zuschüsse für soziale Aufgaben – steigert in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zwangsläufig die Wettbewerbstendenzen, denen sich Träger der sozialen Arbeit vor Ort zunehmend ausgesetzt sehen. Die Folgen einer solchen Entwicklung werden unter dem Begriff der Ökonomisierung sozialer Arbeit sehr unterschiedlich bewertet. Was für die einen den Untergang sozialen Handelns überhaupt darstellt, ist für die anderen eine notwendige Reorganisation wohlfahrtspflegerischer Expansion und der erforderlichen Differenzierung zwischen sozialstaatlicher Verantwortung und sozialer Daseinsvorsorge in einer Dienstleistungsgesellschaft. Wo immer zwischen diesen Standpunkten man den Kern eines zukünftigen gesellschaftlichen Konsenses sehen mag, die Träger der sozialen Arbeit müssen ihren eigenen Standort neu bestimmen, vor allem aber aus Sorge um die Existenz der Dienste ihr strategisches Handeln überdenken.

Aufgrund der Tatsache, dass staatliche bzw. öffentlich-rechtliche Kostenträger den sozialen Dienstleistungsmarkt nach wie vor stark regulieren, bestehen für traditionelle Wohlfahrtsverbände weit großzügigere Schonfristen oder

Anpassungszeiten als für andere Anbieter in deregulierten Branchen wie z.B. bei Telekommunikation oder Energie. Gleichwohl wird sich mit den deutlicher artikulierten Nutzerinteressen der Fokus unternehmerischen Handelns von den Anspruchsgruppen »Politik/Staatliche Kostenträger« weg bewegen und auf die Endabnehmer der Dienste und ihre für den Entscheidungsprozess über die Inanspruchnahme relevanten Vertreter wie Angehörige etc. verlagern. Unter diesen Umständen bedeutet Wettbewerb nicht mehr allein – wie in »geschützten« Zeiten – das Ringen um inhaltliche Konzepte, sondern es geht um Effizienzvorteile, wie sie jedes Unternehmen für seine Leistungen definieren und erreichen muss. Wettbewerb dieser Art zwingt zu einer Konkurrenz, in der Effizienzvorteile von entscheidender Bedeutung sein können.

Diesen Wandel in den sozialen Märkten gilt es nicht nur zu akzeptieren, sondern auch als Herausforderung anzunehmen. In den Chefetagen der Wirtschaftskonzerne bieten bereits kleinste Veränderungen am Markt Anlass, sofort das Marketing zu hinterfragen, neue Strategien zu entwerfen und das Management des gesamten Unternehmens darauf neu auszurichten. Auf Grund ihrer föderalen Struktur, in der aus unternehmerischem Blickwinkel betrachtet die Wohlfahrtsverbände ein loser Zusammenschluss Tausender eigenständiger Unternehmen sind, kann eine solche Vorgehensweise keine geeignete Antwort auf die Veränderung der Rahmenbedingungen sein. Vielmehr bestimmen die Konstellation vor Ort, der Entscheidungshintergrund der Verantwortungsträger, das Maß an Engagement und vieles mehr die Reaktion auf den jeweils unterschied-

lichen Grad der Veränderung. Ein strategisches Gesamtkonzept ist unter diesen Umständen nicht möglich. Dennoch ist der Fächer möglicher Reaktionen für viele Träger bekannt und führt deshalb zu verbandlichen Diskussionen mit dem Ziel gemeinsamer Verabredungen. Zu den bekannten Reaktionen zählen auch Ausgliederungen von Betrieben aus dem Unternehmen. Diese Form der Reaktion gehört zu den bislang gravierendsten Eingriffen in die traditionellen Organisationsformen eines Vereins bzw. Verbandes – wie der Arbeiterwohlfahrt.

Die AWO als GmbH & Co KG galt und gilt vielen Funktionsträgern in der AWO als eine Horrorvision, zugleich wuchs und wächst der Glaube, dass der Wechsel sozialer Einrichtungen in eine Kapitalgesellschaftsform strukturelle Führungsprobleme lösen kann, da den ökonomischen Entwicklungen auch nur mit Arbeitsformen begegnet werden kann, die in der Ökonomie üblich sind. War unter diesem Aspekt noch vor 10 Jahren die Ausgliederung von Betrieben der AWO ein äußerst umstrittenes Thema zwischen vermeintlichen Vertretern der Moderne und den Traditionalisten, so ist dies doch – nach einigen Erfahrungen – weitgehend einer nüchternen Betrachtungsweise gewichen. Fast unumstritten ist das Outsourcen von Teilleistungen eines Betriebes wie Wäsche- oder Hausreinigung bis hin zur Essensversorgung. Unumstritten ist es zumal dann, wenn die AWO nicht selbst als Catering-Firma auftritt, es sei denn, diese Leistung wird im Rahmen sozialarbeiterischer Betreuung (Werkstätten für Behinderte etc.) erbracht. Outsourcing meint im folgenden nicht die Ausgliederung solcher Teilleistungen an Dritte. Der Nutzen und organisatorische Folgen solcher Maßnahmen dürften eher eine Frage der betriebswirtschaftlichen Betrachtung sein. Unter dem Aspekt der Privatisierung im Sozialsektor und deren Folgen für die wohlfahrtsverbandliche Arbeit meint Ausgliederung oder Outsourcing die Verlagerung der Geschäftsführung ganzer Betriebe unter möglichem Einschluss des Betriebsvermögens auf rechtlich selbstständige Einheiten außerhalb der Vereinsstruktur des Verbandes. Die Erfahrungen bei der AWO haben unterschiedliche Gründe hervorgebracht, aus denen heraus Ausgliederungen vorgenommen wurden und werden. Eine besondere Rolle spielt dabei die Diskussion um das Leitbild der AWO und der sich daraus ergebenden Organisationsstrukturen der sozialen Arbeit, die ihren vorläufigen

Abschluss in der Verabschiedung des Düsseldorfer Grundsatzprogrammes im November 1998 gefunden hat. Diese Diskussion ist für die anstehende Betrachtungsweise deshalb bedeutsam, weil zum ersten Mal mit der inhaltlichen Programmdebatte auch Fragen der Organisationsstruktur für den Gesamtverband verknüpft waren.

Auf die Gründe und Verlaufsformen der Veränderungen der marktorientierten Wettbewerbsbedingungen für Träger sozialer Dienste möchte ich an dieser Stelle nicht näher eingehen, besonders ob dies sozialpolitisch sinnvoll ist und alle Folgen im Sinne der Daseinsvorsorge für die Bürger richtig abgeschätzt sind. Doch politisch gewollt oder nicht, die Wohlfahrtsverbände haben sich einer Entwicklung zu stellen, die sie darüber nachdenken lässt, welchen Stellenwert ökonomische Faktoren für verbandsstrukturelle Entscheidungen haben. Dies hat die AWO in einem auch für sie neuen Diskussionsprozess, der außerhalb der traditionellen Gremienstrukturen verlief und eine regionale Beratungsform überregional bündelte, ausgiebig getan.

#### **Das Grundsatzprogramm der AWO lässt Ausgliederungen sozialer Betriebe zu**

Es ist seit jeher schwierig, hinsichtlich der Umsetzung AWO-spezifischer Leitwerte im Vereinsleben wie in den sozialen Diensten von »der« AWO zu sprechen. Den AWO-Mantel bilden rechtlich das Statut und die Vereinssatzungen und inhaltlich das Grundsatzprogramm sowie das eine innere Einstellung ausdrückende Signet. Während Inhalte und Darstellung der Verbandsarbeit immer über Spannweiten konkreter Gestaltung verfügen, sind die rechtlichen Beziehungen die entscheidende Klammer des verbandlichen Zusammenhalts. Die zentrale verbandliche Frage lautet deshalb, in welchem Umfang sich der politische und organisatorische Zusammenhalt der AWO gewährleisten lässt, wenn zunehmend – aus welchen Gründen auch immer – Dienste und Einrichtungen der AWO ausgegliedert werden und vor allem dadurch von Organen verantwortet werden, die im Vereinssinne nicht demokratisch legitimiert sind.

Es besteht die Gefahr, dass eine rechtliche Aufspaltung der AWO den verbandlichen Zusammenhalt sprengen und die AWO sozialpolitisch zur Bedeutungslosigkeit verurteilen

kann. Im Prinzip berührt jede Ausgliederung das Selbstverständnis eines Verbandes, dessen Zusammenhalt durch ein Satzungssystem geprägt ist, das ineinander greift und als zentrale Klammer ein einheitliches Statut hat. Um der eigenen Existenz willen kann die AWO deshalb kein Interesse an einer Ausgliederungswelle haben, und doch gibt es nachvollziehbare Gründe, die die Überführung oder Gründung von Diensten und Einrichtung in eigenständiger Rechtsform geboten oder gar erwünscht erscheinen lassen. Ganz bewusst lässt deshalb das Strukturpapier der AWO Aus- bzw. Neugründungen von eigenständigen Rechtsträgern unter bestimmten Bedingungen zu. Das Grundsatzprogramm der AWO unterscheidet zwischen organisatorischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen.

#### **• Organisatorische Gründe**

Kooperationen mit Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften oder kommunalen Gebietskörperschaften bilden oft die Grundlage, gemeinsam Träger von Einrichtungen zu werden, zu deren erfolgreicher Umsetzung die jeweils Beteiligten ihren spezifischen Beitrag leisten. Dies ist z.B. bei Projekten geboten, die anders nicht zustande kommen, oft aber politisch erwünscht sind. Solche Projekte können üblicherweise nur in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften organisiert werden. Die Vereinsform bildet nicht die geeignete Entscheidungsstruktur von Kooperierenden, die mit Ausnahme der jeweiligen Projektführung keine weiteren gemeinsamen, ggf. sogar gegenläufige Interessen haben. So werden Mehrheitsverhältnisse klar nach Kapitalanteilen und nicht nach zufällig wechselnden Personen im Idealverein geregelt. Entscheidungsstrukturen auf der Grundlage von Kapitalgesellschaften erleichtern deshalb nicht nur den Umsetzungsprozess solcher Kooperationen, sondern definieren für alle Beteiligten in eindeutiger Weise das Beteiligungsausmaß und die damit verbundene Verantwortung. Die Kooperationsformen auf GmbH-Basis bilden darüber hinaus auch für AWO-Gliederungen selbst ein geeignetes Instrumentarium, um die auf ein soziales Projekt hin ausgerichteten Interessen mehrerer lokaler Ebenen oder lokaler mit regionaler Ebene zu verknüpfen. So sinnvoll solche Kooperationsformen im Einzelnen sein mögen, mit zunehmendem Umfang gefährden sie jedoch das Corporate Identity der Verbände und ihrer Mitglieder. Die Trägerstrukturen werden undurchsichtig für die Mit-

gliedschaft wie für die Öffentlichkeit und die Zuordnung einer »besonderen Dienstleistung« zu einem Verband wird immer schwieriger. »Dabei erhält die Klärung der eigenen wohlfahrtsverbandlichen Identität deshalb eine so zentrale Bedeutung, weil die intermediäre Stellung der Freien Wohlfahrtspflege zwischen Markt, Staat und Bürger/innen die Gefahr in sich birgt, dass sich konzeptionelle Unschärfen und strategische Halbheiten einschleichen« (Olk 1999, S.124).

#### **• Wirtschaftliche Gründe**

Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkte lassen es gerade bei Trägern sozialer Dienste geboten erscheinen, zur Nutzung von Synergien Betriebe oder Teile davon in eigenständigen Rechtsformen zusammenzuschließen. Dies ist vor allem dann überlegenswert, wenn Verbandsgliederungen der AWO innerhalb einer Region ihre Dienste zu einem Geschäftsfeld (zum Beispiel Seniorenhilfe) zusammenfügen, um dem Nutzer ein integriertes Angebot zu unterbreiten, das nach seinen Bedürfnissen differenziert gestaltet werden kann. Ein solcher Zusammenschluss berücksichtigt die unterschiedliche Eigenständigkeit der Träger und damit dessen spezielle Leistungsfähigkeit.

Zu den wirtschaftlichen Gründen der Ausgliederungen gehören auch steuerliche Überlegungen. Dies gilt vor allem dann, wenn Einrichtungen der Wohlfahrtspflege im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgabenerfüllung auch Leistungen erbringen müssen, die nicht im klassischen Sinne gemeinnützig sind und deshalb aus der steuerlichen Behandlung als gemeinnützige Tätigkeit herausfallen (z.B. beim zentralen Einkauf für mehrere Einrichtungen oder die der Essenzubereitung für den fahrbaren Mittagstisch durch die Küche eines Pflegeheimes). Ähnliche Vorteile bieten sich bei bestimmten Investitionsformen für soziale Einrichtungen, wenn Fremdmittel eingesetzt worden sind und deren steuerliche Abschreibungsvorteile eine gesonderte Rechtsträgerschaft sinnvoll macht (gewerblicher Eigentümer/gemeinnütziger Betreiber). In welchem Umfang eine Ausgründung unter steuerlichen Aspekten sinnvoll oder auch geboten ist, muss sowohl unter steuerlichen, organisatorischen als auch inhaltlichen Gesichtspunkten entschieden werden.

Die wachsende Unüberschaubarkeit der wirtschaftlichen Risiken legt zudem Outsourcing nahe, wenn ein Betrieb die ansonsten überschaubar-

baren und wirtschaftlich gesunden Einrichtungen zu gefährden droht. Ausgliederung als Risikovorsorge ist deshalb nicht selten ein durchaus nachvollziehbares Motiv, zumal wenn die Einrichtung selbst einen Investitionsaufwand notwendig macht, der neben dem Eigenkapital einen hohen Kreditaufwand erfordert, dessen Annuität von einer nicht auf Dauer kalkulierbaren Quote der Inanspruchnahme abhängig ist. Asylbewerberheime mögen für eine solche Konstellation ein anschauliches Beispiel geben. Allerdings geraten auch Pflegeeinrichtungen oder Rehabilitationsstätten zunehmend in die Kategorie der nicht sicher kalkulierbaren Risiken.

#### • *Rechtliche Gründe*

Besondere Förderungsbestimmung wie im Bereich der Werkstätten für Behinderte verlangen nach einer anderen Rechtsform als der eines die AWO-Verbandsgliederung bestimmenden Vereins. Unabhängig davon gibt es jedoch auch besondere Zielsetzungen wohlfahrtspflegerischen Handelns, die sich ausschließlich in einer besonderen Rechtsform, zum Beispiel der Stiftung, umsetzen lassen. Nicht selten gehen bei der Entscheidung für eine Ausgliederung organisatorische und wirtschaftliche mit den rechtlichen Gründen einher.

Weitere Gründe für Ausgliederungsüberlegungen liegen sicherlich auch im zunehmenden Druck auf das Vereinsmanagement und sind nicht selten von den unterschiedlichen Persönlichkeiten handelnder Entscheidungsträger vor Ort gekennzeichnet. Zweifellos wachsen mit dem Anstieg der Dienstleistungen auch die Probleme in der Zusammenarbeit zwischen den bei der AWO statutengemäß festgeschriebenen ehrenamtlichen Vorstandsmitgliedern und den hauptberuflichen Geschäftsführungen. Der Umfang personeller und wirtschaftlicher Verantwortung lässt zurecht die Frage aufkommen, ob die Vereinsstruktur das geeignete Organisationsinstrument für Unternehmen ist, die wegen der Komplexität der Entscheidungen einer professionellen Grundlage bedürfen. Diese Frage hat eine besondere Rolle in der Strukturdebatte der AWO gespielt. Um der Auseinandersetzung mit den sich aus dieser Problematik ergebenden Konflikten aus dem Wege zu gehen, steht bei mancher Ausgliederung deshalb auch der Gedanke Pate, man könne Betriebe in GmbH-Form einfacher managen oder die Verantwortung leichter von sich weisen, wenn das Management versagt hat. Es dürfte

sich aber mittlerweile herumgesprochen haben, dass die Veränderung der Rechtsform für Betriebe keine Managementprobleme löst und schon gar nicht die Verbände und ihre Mitglieder aus der Verantwortung für die Folgen mangelhaften Managements entlässt. Ähnlich ist das Bestreben einzelner Geschäftsführungen zu sehen, durch Überführung der Betriebe in eigenständige Rechtsträgerschaften den Ballast des Vereins und seine Entscheidungsstrukturen los zu sein. Unter Hinweis auf moderne Strategien des Management werden Betriebe in andere Rechtsformen umgewandelt mit der Folge, »dass die hauptamtlichen Mitarbeiter, d.h. die Geschäftsführer und auch das hauptamtliche Leitungspersonal, versuchen, den Führungsanspruch ehrenamtlicher Vorstände zurückzudrängen« (Backhaus-Maul/Olk, S.29). Richtig ist, dass demokratisch organisierte Entscheidungsprozesse langwierig und manchmal in der Sache selbst wenig zweckdienlich sein können. Davon gibt es sicherlich Beispiele genug. Zum Teil wird auch damit der Vorwurf begründet, Verbände der Wohlfahrtspflege arbeiteten ineffektiv und dilettantisch. Der demokratische Willensbildungsprozess ist ein konstitutives Merkmal der AWO. Er fordert von hauptamtlichen Geschäftsführungen eine besondere Umsicht und Fähigkeiten bei Entscheidungsprozessen und darf nicht – wodurch auch immer – einer vermeintlichen Vereinfachung der Entscheidungsprozesse geopfert werden, mit der die AWO ein Stück ihrer Identität mit ihrem Mitgliederverband aufgibt.« Auch aggressiv vorgetragene Marktapologien können nicht darüber hinweg täuschen, dass der Dritte Sektor in modernen wohlfahrtsstaatlichen Demokratien kein hoffnungslos veralteter Traditionsballast, sondern vielmehr ein zukunftsweisender Sektor der Gesellschaft ist« (Olk, S.125). Er muss allerdings den modernen Anforderungen entsprechend gestaltet werden.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass die Neugründung einer Körperschaft, wenn sie dann aus den vorgenannten Gründen sinnvoll und notwendig erscheint, für die Entscheidungsträger der AWO an bestimmte Auflagen gebunden ist. Diese Auflagen haben das Ziel zu verhindern, dass durch Veränderung der Rechtsform Privatpersonen unter der Führung des Verbandsemblems ihre Eigeninteressen verfolgen und die verbandspolitische Zielsetzung der AWO aus dem Blickfeld gerät.

#### **In der AWO läuft eine Ausgliederungswelle wider Willen**

Mit dem Verlust an öffentlich betriebenen sozialen Einrichtungen nimmt auch die Bedeutung öffentlicher Vergütungssysteme ab, die aus vielen Gründen von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege mit oder ohne tarifliche Bindung zum Maßstab ihres Vergütungssystems gemacht wurden. Das öffentliche Zuwendungsrecht erstattet bis heute den Projektträgern Aufwendungen nur, wenn für die Personalausgaben der öffentliche Tarif in Form des BAT zugrunde gelegt wird. Ähnliches galt für Pflegegesetzregelungen nach dem Selbstkostendeckungsprinzip. Mit dem BAT als »Leitwährung« für den sozialen Dienst wurden aber nicht nur die Vergütungshöhe, sondern auch wesentliche Strukturelemente eines auf öffentliche Ordnung und Versorgung ausgerichteten Vergütungssystems übernommen. Diese Strukturen des BAT vertragen sich nicht mit den Anforderungen des Wettbewerbs, dem die Träger sozialer Dienste ausgesetzt sind. »Der Weg, dass gemeinnützige Unternehmen und Verbände sich in ihren Strukturen an quasi-behördlichen Strukturen orientieren, scheint nicht länger gangbar« (Wohlfahrt, S.6).

Die AWO hat sich seit jeher für eine Tarifbindung eingesetzt und verfügt als einziger Wohlfahrtsverband über einen Flächentarifvertrag, der in seiner Struktur und im materiellen Teil dem des BAT gleicht. Tarifbindung war nicht nur Ausdruck einer aus der Arbeiterbewegung entstandenen gemeinsamer Tradition mit den Gewerkschaften. Es gehört auch heute zu den konstitutiven Merkmalen der AWO, Arbeitnehmerrechte zu achten und sie zu einem Instrument der betrieblichen Mitgestaltung zu entwickeln. Dass jedoch die tarifvertragliche Geschichte der AWO zu einer Bindung an einen wesensfremden Tarifvertrag führte, ist zwar nachvollziehbar, dem Grunde nach aber ein historischer Fehler. Denn die eigenen Arbeitsstrukturen blieben unberücksichtigt. Mit dem Wegfall des Selbstkostendeckungsprinzips und des Vorrangs für die Freie Wohlfahrtspflege zeichnen sich Probleme für bestimmte, dem Wettbewerb besonders ausgesetzte soziale Einrichtungen ab, die ohne grundlegende Veränderungen der Arbeitszeit- und Vergütungsstrukturen, zu denen auch Leistungskomponenten gehören, nicht mehr lebensfähig sind. Nicht zuletzt wegen der Weigerung der tarifvertragsschließenden Gewerkschaften, ent-

scheidende Veränderungsprozesse zügig mitzugehen, befindet sich die AWO in einem massiven Ausgliederungsprozess. Wer sich für die Empfänger sozialer Dienste verantwortlich fühlt, wer Arbeitsplätze und soziale Betriebe sichern will und wer das Leitbild der AWO ernst nimmt, kann nicht auf das Veränderungstempo derjenigen warten, die bis heute nicht die Ursachen und den Grad der Veränderungen begriffen haben, geschweige denn zukünftige Entwicklungen in strategisches Handeln umsetzen können.

Die AWO will und kann nicht warten, bis ihre Dienste und Einrichtungen von gewerblichen, nicht dem Gemeinwohl orientierten Trägern übernommen werden. Sie ist deshalb gezwungen, sich einem Strukturwandel zu unterziehen, den sie auf Grund ihres eigenen Selbstverständnisses nicht gehen will, und der sogar der Zielsetzung des Verbandes widerspricht. Es ist geradezu paradox, dass die Gewerkschaften einen Ausgliederungsprozess in Gang setzen, der ihre Position als Organisation der Arbeitnehmer entscheidend schwächt, die Betriebe der AWO atomisiert und damit eine von allen gewollte Organisationsstruktur freigelegter Arbeit in dieser Republik – und darüber hinaus – systematisch zerstört. Aus purer Ideologie haben sie den Systemwandel nicht akzeptiert und machen Träger der sozialen Arbeit für die Auswirkungen gesellschaftspolitischer Entscheidungen verantwortlich, die sie selbst in Gremien der Selbstverwaltung und als Mandatsträger in Parlamenten mitgetragen haben.

#### **Verbandspolitische Folgen der Ausgliederung**

Auch wenn Ausgliederungen und die Neugründung von eigenständigen Körperschaften verbandspolitisch eigentlich nicht erwünscht ist und ihre Umsetzung an vorgegebene Kriterien gebunden sind, so lässt sich doch aus den dargelegten Gründen der Prozess der Um- und Neuorganisation unter veränderten Wettbewerbsbedingungen weder verhindern noch rückgängig machen. Er wird die Strukturentscheidungen der Wohlfahrtsverbände im allgemeinen und die der AWO im besonderen prägen. Die AWO wird deshalb über die im Düsseldorfer Grundsatzprogramm festgelegten Eckwerte der unternehmerischen Tätigkeit hinaus strategische Überlegungen anstellen

müssen, um den Stellenwert als Wohlfahrtsverband in Deutschland und in Europa mitbestimmen zu können und dem Orientierungsbedürfnis aus dem eigenen Verband nachzukommen. Fraglich ist dabei, ob dies in weitere Grundsatzergebnisse, Richtlinien o.ä. münden sollte. Anders gesagt: Wenn klare Rahmenbedingungen staatlichen Handelns und staatlicher Vorgaben den Kriterien eines zunehmend freien Wettbewerbs weichen, werden auch verbandliche Strukturen die Bedeutung verlieren, die ihnen die bisherige Vereinsstruktur geboten hat. Wer sollte zukünftig in Angelegenheiten der betrieblichen Organisation sozialer Dienstleistungen weisungsbindende Beschlüsse fassen, wenn ein Teil der Gremienmitglieder keinen oder nur noch marginalen Einfluss auf Geschäftsführungsentscheidungen für bestimmte Betriebe hat? Oder wie ist ein Dialog zwischen Entscheidungsträgern und -gremien des Verbandes sicherzustellen, wenn die Abstimmung der selbständigen Einrichtungen nicht mehr verbands-, sondern fachorientiert strukturiert wird? Die Liste der mit den auftretenden Veränderungen verbundenen Fragen ließe sich weiter fortsetzen. Die bisher schon komplizierten Meinungsbildungs- und Entscheidungsstrukturen mit der aufgesplitterten Zuständigkeiten innerhalb eines Kreisverbandes oder Bezirks-/Landesverbandes würden um ein vielfaches schwieriger steuerbar.

Strategische Überlegungen sind notwendig, will man sich nicht daran gewöhnen, dass rechtlich selbständige Betriebe der AWO nicht nur entstehen, sondern auch wie jeder andere Betrieb in einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft verschwinden. Konstitutive Merkmale der AWO wie die Solidarität geraten zusehends ins Wanken, wenn das geschäftliche Handeln ausschließlich unter Marktbedingungen erfolgt. Den Folgen wirtschaftlicher Einbrüche – aus welchen Gründen auch immer – sind kleinere Einheiten wie die Seniorenheim GmbH eines Kreisverbandes eher und gravierender ausgesetzt als vereinsrechtlich organisierte Verbände von Einzelbetrieben.

Gravierender aber als alle organisatorischen und verbandspolitischen Probleme sind auftretende Fragen nach der Sicherstellung der Inhalte verbandlicher Arbeit. »Da das Gewinnmotiv als solches keine ausreichende Legitimation für ein verbandliches Engagement auf den Märkten abgeben kann, muss also auch hier unter Verweis auf ethisch-normative Grund-

orientierung argumentiert werden« (Olk, S. 127). Sozialarbeiterische Innovation, die Qualität der fachlichen Arbeit und sozialpolitische Anwaltsfunktion – diese Merkmale der Verbandsarbeit verlieren rasch ihren Leitwert und geraten aus dem für die AWO spezifischen Anspruch, wenn die verbandliche Klammer der für die fachliche Arbeit zuständigen Vereinsorgane immer weniger denjenigen erreicht, der unter dem Namen der AWO fachlich wie politisch tätig ist. Auch wenn bei Verstoß gegen die Grundsätze der AWO die Satzung und das Statut Sanktionen in den AWO-Vereinen mit ihren öffentlichen Äußerungen oder in der Gestaltung sozialer Dienste ermöglichen, mit dem rechtlichen Lösen vieler Betriebe wird das Instrument der Sanktion völlig stumpf, da kein direkter Einfluss mehr auf die Geschäftsführung genommen werden kann. Lediglich der Entzug des Firmenlogos der AWO bliebe als letzte Konsequenz, wenn das Geschäftsgebaren auch andere AWO-Einrichtungen zu schädigen droht.

#### Qualitätssteuerung als Antwort auf einen Ausgliederungsprozess

Wer nach Instrumenten sucht, mit denen der verbandliche Zusammenhalt gerade unter fachlichen Aspekten gehalten oder sogar verstärkt werden kann, wird geeignete Werkzeuge nicht im Handwerkskasten der Organisationslehre finden. Körperschaften setzen ein Mindestmaß an gleichen Entscheidungsstrukturen und an Konsens über die Aufgabenwahrnehmung voraus, die sich unter den geschilderten Umständen eher in Auflösung denn in Umstrukturierung und Straffung der Organisationseinheiten befinden. Vielmehr scheinen Instrumente geeigneter, die üblicherweise unter Marketinggesichtspunkten entwickelt werden und sich auf die Dienstleistungen selbst beziehen. Dabei ist es nicht entscheidend, in welcher Rechtsform die Dienstleistung erbracht wird oder wie die Unternehmensstruktur aussieht. Es gilt, vielmehr jene Faktoren heraus zu arbeiten, die das spezifische einer AWO-Dienstleistung ausmachen, und sie in das Erfordernis eines Nachweises zu bringen, wenn diese Dienstleistung in Verbindung mit der AWO-Organisation – vor allem mit ihrem Namen und Logo – geleistet wird.

Als Antwort auf den Ökonomisierungsprozess und der sich daraus entwickelten Gefahr der

Nivellierung und Reduzierung sozialer Standards hat die AWO seit zwei Jahren eine Qualitätsoffensive eröffnet, die mittlerweile in ein Qualitätssicherungssystem eingemündet ist (vgl. Wittenius). Dieses Qualitätssicherungssystem soll den verbandlichen Verantwortungsträgern Orientierung gewährleisten sowohl für die AWO-Fachpolitik als auch für die AWO-Dienstleistung. Hier werden unabhängig von der Form der Leistungserbringung die Kriterien festgelegt, die je nach Dienstleistungstyp 1. AWO-Werte im Sinne gelebter Unternehmensphilosophie, 2. Fachlichkeit und 3. Personal- und Finanzmanagement als den Mindeststandard beschreiben, der AWO-Qualität ausmacht. Um diese Mindestkriterien auch in ein objektivierbares Arbeits- und Prüfverfahren einzubeziehen, hat sich die AWO bundesweit für die Anwendung der DIN EN ISO 9000ff. entschieden. Diese Normen ermöglichen es, ohne Bindung an eine zentrale Prüfungsinstanz ein Qualitätsmanagement zu implementieren, das allgemein gültigen, internationalen Normen und Verfahrensweisen unterworfen ist. Das heißt, dass jede akkreditierte Zertifizierungsstelle in Deutschland ein den AWO-Ansprüchen genügendes Zertifikat ausstellen kann, wenn bestimmte Bedingungen und die Erfüllung der o.g. Qualitätsstandards berücksichtigt sind. Die Mindeststandards selbst werden in Abstimmung mit Fachinstitutionen, Kostenträger und weiteren für die Qualität bedeutsamen öffentlichen und privaten Gremien festgelegt und mit dem ISO Prüfverfahren einer ständigen Revision unterworfen, um den Innovationsprozess zu sichern. Der Träger der Dienstleistung vor Ort ergänzt diese Mindeststandards um weitere – sein besonderes Profil prägende – Qualitätsstandards. Die Umsetzung dieser Festlegung wird von einer unabhängigen Institution nach den Normen der DIN EN ISO überprüft, die dann ein AWO-Zertifikat erteilt.

Dieses Qualitätssicherungssystem erfüllt nicht nur die strategischen Anforderungen an ein modernes Verbandsmanagement, sondern hat auch noch in anderer Hinsicht gesellschaftspolitische Bedeutung. Mit der Zunahme der Deregulierung verlieren öffentliche Institutionen auch direkte Steuerungsmechanismen, mit denen sie bislang Struktur und Inhalte sozialer Dienstleistungen weitgehend mit gestalten konnten. Politisch werden sich – wegen der nach wie vor öffentlich organisierten Finanzie-

rung sozialer Dienste – die gesetzgebenden Organe und ihre Institutionen kaum dem Druck entziehen können, diesen Verlust durch staatliche Regelungen zu kompensieren, zumal sie permanent im Zugzwang für die Sicherung einer wie auch immer bestimmten Qualität stehen. Diese Kompensation ist aber gerade für die mit der Deregulierung verbundenen Zielsetzung eines »schlanken Staates« kontraproduktiv, da sie mit dem Aufbau riesiger Bürokratien verbunden ist, die Effektivität und Qualitätsentwicklung im Keime ersticken lassen und darüber hinaus große Finanzressourcen binden. Wer unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Methoden ein hohes Maß an Qualität leisten will – und dies ist erklärtes verbandspolitisches Ziel der AWO –, der darf dafür auf keine staatliche Bürokratie angewiesen sein, sondern muss ein eigenes Qualitätssicherungssystem einrichten. Der Staat und seine Institutionen können sich dann auf die Mitwirkung an der Standardfestlegung sowie auf Kontrolle der Einhaltung dieser Verfahren konzentrieren. Hier treffen sich modernes Verbandsmanagement und modernes Politikmanagement und können so gestaltend sowohl auf den Veränderungsprozess selbst als auch – und dies ist entscheidend – auf die Inhalte der für die Gesellschaft unentbehrlichen, für viele Individuen existentiell bedeutsamen Dienste Einfluss nehmen. Die Vorstände der AWO und ihre ehrenamtlichen Mitglieder werden bei diesem Verfahren sicherlich deutlich spürbarer in die Rolle der Sozialunternehmer gedrängt, sie erhalten aber die Möglichkeit, mit der Definition AWO-spezifischer Standards den verbandspolitischen Auftrag verbindlich umzusetzen.

#### Literatur

- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband: Grundsatzprogramm der Arbeiterwohlfahrt. Düsseldorf 1999
- Backhaus-Maul, H./Olk, Th.: Vom Korporatismus zum Pluralismus? In: TuP 3/97
- Brückers, R.; Borsche, S.; Pott, L.: Sozialprävention - Zur Neuorientierung sozialer Arbeit und Sozialpolitik. Marburg 1996
- Olk, Th.: Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand. In: TuP 4/99
- Wittenius, U.: Das AWO-Qualitätsmanagement. In: TuP 7/99
- Wohlfahrt, N.: Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in einen veränderten Wohlfahrtsmix. In: TuP 1/99

# DAS BESONDERE FACHTHEMA

Diese Rubrik soll der fachpolitischen Bilanzierung dienen. Dazu stellt die TuP-Redaktion Fachbereiche der Sozialen Arbeit insgesamt in den Mittelpunkt und gibt exponierten Vertreterinnen und Vertretern des Fachbereiches Gelegenheit zu einer fachpolitischen Gesamtbewertung.

## ZUR SOZIALWIRTSCHAFTLICHEN BILANZ DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE

FRANZ SPIEGELHALTER

Die sozialwirtschaftliche Bilanz der Freien Wohlfahrtspflege ist eine Zusammenfassung sozialwirtschaftlicher Leistungsergebnisse und Leistungspotenziale. Wie eine Unternehmungsbilanz ist sie ein systematisch geordnetes Berichtswerk über Aufwendungen und Erträge, über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel für ihre verschiedenen Leistungen und der zugehörigen Vermögensbestände und Verpflichtungen. Sie ist auch ähnlich wie eine kommerzielle Bi-

lanz aufgebaut. Sie ist jedoch mit einer *zusätzlichen Dimension* ausgestattet: Denn sie erfasst nicht nur die üblichen materiellen Leistungen, sondern auch die ihr eigenen *materiellen und immateriellen Zusatzleistungen und deren Leistungspotenziale*. Entsprechend basieren ihre Wertansätze nicht nur auf Marktpreisen; hinzu treten auch auf fiktive Marktwerte umzurechnende immaterielle soziale Leistungs- und Vermögenswerte.

1. Die sozialwirtschaftliche Aufwands-, Leistungs- und Ertragsrechnung der Freien Wohlfahrtspflege 1996			
a) Die materiellen Grundleistungen der FW			
A. Aufwendungen (Mittelverwendung)	Mrd. DM	für Leistungsbeiträge:	E. Erträge (Mittelherkunft) Mrd. DM
(1) Summe der Arbeitsentgelte	57,1	Beitrag zur Einkommensbildung und sozialen Sicherung der Mitarbeiter und zugleich: Beitrag des Produktionsfaktors »Arbeit« der FW zum Sozialprodukt	(1) Leistungsentgelte (öffentl. Kostenträger und priv. Leistungsempfänger) (70-90 % von A ohne A (4-7)) 78,8
(2) Sozialversicherungsbeiträge der Dienstgeber	14,0		(2) Öffentl. Zuschüsse zur Anlagenfinanzg. (zeitantellig (80% v. A) (5)) 10,5
(3) zusätzl. Altersversorgung	2,9		(3) öffentl. Betriebszuschüsse
(4) rechn. Zinsen für das Gesamtkapital, davon eingesetztes Eigenkapital	8,4	Beitrag des Produktionsfaktors »Kapital« für soziale Dienstleistungen	(4) Sozialwirtschaftl. Eigenbeitrag der FW (Saldo zu A) 34,6
(5) verbrauchsbed. Abschreibungen des Anlagevermögens	13,2	Nutzungsbeiträge des Anlagevermögens für soziale Dienstleistungen	
(6) erforderl. Risikorückstellungen für a. Altersversicherung b. bes. Betriebsrisiken	1,0 2,8	periodischer Beitrag zur langfristigen Sicherung der Leistungsbasis	
(7) Produktionssteuern (entfallen für FW)			
Zwischensumme (1)-(7)	(99,4)	= Beitrag zur volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung	
(8) Vorleistungen (einschl. Reparatur und Wartung der Anlagen)	24,4		
Summe A (1-8) = Kostenwert der Hilfen	123,8	= Beitrag zur volkswirtschaftlichen Bruttoproduktion	Summe E (1-4) 123,8 Eigenbeitrag 34,6 = 28 %

Die Ergebnisse einer solchen Bilanz (auf der Basis von 1996) sollen im Folgenden zusammenfassend dargestellt und erläutert werden:

- als sozialwirtschaftliche *Aufwands-, Leistungs- und Ertragsrechnung* einschließlich ihrer materiellen und immateriellen Zusatzleistungen (1 a-c) und
- als sozialwirtschaftliche *Vermögensrechnung* mit der Bilanz des materiellen und immateriellen Vermögens (2 a-b).

### Die materiellen Grundleistungen der Freien Wohlfahrtspflege

zu (1): Diesen Bruttoarbeitsentgelten liegen die Angaben der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege zugrunde unter Berücksichtigung der Teilzeitbeschäftigung.

zu (2): Die Dienstgeberbeiträge entsprechen dem Prozentanteil der entsprechenden Beiträge im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

zu (3): Hier wurden insbesondere Auswertungen aus dem kirchlichen Bereich herangezogen.

zu (4): Für das eingesetzte Gesamtkapital (halber Wiederbeschaffungswert des Anlagevermögens von DM 329 Mrd. zzgl. Grundstücks- und Umlaufvermögen von DM 115 Mrd. = DM 280 Mrd.) wurde ein rechnerischer Zinssatz von 3 % eingesetzt.

zu (5): Die verbrauchsbedingten Abschreibungen wurden berechnet aus dem Wiederbeschaffungswert des in den einzelnen Einrichtungsgruppen eingesetzten Anlagevermögens mit einem durchschnittlichen Abschreibungssatz von 4 %.

zu (6): Die Zuführung zu den erforderlichen Risi-

korückstellungen für Altersversorgungsverpflichtungen an Mitarbeiter gehen von der Annahme aus, dass die vorhandenen Deckungsrücklagen der umlagefinanzierten Versorgungskassen nur einen Teil (höchstens 75-80 %) der wachsenden Versorgungsverpflichtungen der Einrichtungen abdecken. Bei den für bes. Betriebsrisiken (6 b) eingesetzten Beträgen handelt es sich um Risiken, die über ein im freien Markt normales Risiko hinausgehen, nämlich um Risiken:

(a) aus der Bindung investierter öffentlicher »Fördermittel« an staatliche Bedarfspläne, auch wenn diese den langfristigen »Marktbedürfnissen« nicht entsprechen sollten oder den Bedarfsveränderungen verspätet folgen, woraus zwangsläufig Minderbelegungskosten, Kapazitätsentwertungen oder Vergütungsausfälle entstehen,

(b) aus der Abhängigkeit der Einrichtungen von (nicht selten durch die Kassen dominierten) Versorgungsverträgen – mit möglichen ähnlich negativen wirtschaftlichen Auswirkungen wie bei (a),

(c) aus den haushaltsbedingten gesetzlichen Budget-»Deckelungen« oder aus einem der »Beitragssatzstabilität« verpflichteten Verhandlungsdruck der Kassen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer unterhalb der bei (markt-)wirtschaftlicher Betriebsführung langfristig erforderlichen Leistungsvergütung führen.

Für diese Risiken (a-c) wurde eine Mindestrückstellungsquote von insgesamt fünf Prozent des investierten Gesamtvermögens (= 14 Mrd. DM) für einen Gesamtzeitraum von fünf Jahren angesetzt. Davon entfiel auf das Jahr 1996 ein Rückstellungsbetrag von 2,8 Mrd. DM.

zu (8): Für die aus anderen Wirtschaftssektoren bezogenen und eingesetzten Vorleistungen wurden nach Stichprobenermittlung 33 % der Gesamtarbeitskosten angenommen.

1. Die sozialwirtschaftliche Aufwands-, Leistungs- und Ertragsrechnung der Freien Wohlfahrtspflege 1996		
b) Die materiellen Zusatzleistungen der FW		
A. Aufwendungen (Mittelverwendung außerhalb von 1 a)	für Zusatzleistungen die unten genannten	E. Erträge (zusätzl. Eigenbeiträge) Mrd. DM
(insgesamt ca. 27 Mrd. DM) davon 2/3 = (18 Mrd. DM)		(27,0) 18,0
Zwischensumme 1 a) und b) der materiellen Grundleistungen: darin enthaltene Eigenbeiträge:		141,8 Mrd. DM 52,6 Mrd. DM = 37,1 %

## Die materiellen Grundleistungen der Freien Wohlfahrtspflege

Neben den statistisch direkt erfassbaren wirtschaftlichen Leistungsbeträgen (Basisleistungen) erbringen die Freie Wohlfahrtspflege und ihre Mitarbeiter unter anderem folgende materielle Sonderleistungen:

- (1) Leistungen an Bedürftige und Notleidende ohne Entgelt (zum Beispiel nationale und internationale Not- und Katastrophenhilfen, Struktur- und Entwicklungshilfen)
- (2) Arbeitszeitbeiträge ohne Vergütung zum Beispiel durch Ordenskräfte, durch ehrenamtliche Mitarbeiter (inklusive deren Qualifizierung), durch Anregung, Anleitung und Organisation von Selbsthilfe.
- (3) Finanz- und Kapitalbeiträge zur Kostentlastung der Leistungsempfänger, zum Beispiel
  - a) Verzicht auf marktwirtschaftliche Verzinsung des Eigenkapitals
  - b) Betriebszuschüsse der Einrichtungsträger aus Eigenmitteln (Mitgliedsbeiträgen, Sammlungen, Spenden und Ähnliches)
  - c) Einsatz von eingebrachtem Eigenkapital (einschließlich Vermögensverzehr) oder von Überschüssen zur Finanzierung neuer Leistungskapazitäten und ihrer Modernisierung, insbesondere im Krankenhaus- und Heimbereich.
  - d) kostenlose und verbilligte Bereitstellung von Grundstücken, Raumkapazitäten und Fahrzeugen auch für die offene Hilfe.
- (4) Beiträge zur Auffüllung eines gesetzlich »gedeckelten« Leistungsstandards
- (5) Beiträge zur Verhinderung zukünftiger Not-

lagen (Vorbeugung) und Vermeidung zukünftiger Sozialaufwendungen, zum Beispiel durch Beratungshilfen für Suchtgefährdete, durch Hilfe für Wohnungslose oder Arbeitslose, durch Schuldnerberatung.

(6) Beiträge zur Verbesserung der fachlichen Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter im sozialen Bereich, zum Beispiel durch Aus- und Fortbildung auch über den Bereich der FW hinaus.

Die Erträge, aus denen diese Zusatzleistungen finanziert werden, setzen sich zusammen insbesondere aus: Zuwendungen, Spenden, Haus- und Straßensammlungen, Basaren, Kirchensteuern und -kollekten, Lotterierlösen, Wohlfahrtsmarkenzuschlägen, Stiftungen, Erbschaften, Ertragsüberschüssen aus Nebenbetrieben und Vermögensverwaltung sowie dem Wert der Arbeitszeitbeiträge ohne Vergütung.

Für die wirtschaftliche Bewertung dieser Zusatzleistungen fehlen detaillierte Leistungs- und Finanzierungsstatistiken für 1996. Daher mussten hier die aus der Zeit vor 1990 vorliegenden Erhebungen und Schätzungen (s. Franz Spiegelhalter, a.a.O., insb. S. 31) herangezogen werden. Wenn man die damals ermittelten jährlichen »Entlastungs«- und Eigenfinanzierungsbeiträge von insgesamt 50 % des Produktionswertes der Freien Wohlfahrtspflege auch 1996 zugrunde legt (= 62 Mrd. DM) und auf die Grundleistungen (unter 1a) und die oben stehenden Zusatzleistungen verteilt, so erhält man die oben in Klammer stehenden Eigenbeiträge/Aufwendungen von 27 Mrd. DM, von denen aus Gründen der Vorsicht nur 2/3 = 18 Mrd. DM angesetzt wurden.

## Die immateriellen Zusatzleistungen der Freien Wohlfahrtspflege

Die immateriellen Leistungsbeiträge der FW zeigen sich in mehrfachen Perspektiven:

(1) in Relation zum kommerziellen Marktangebot:

a) durch Ausgleich von Qualitätsdefiziten im Markt sowie durch Übernahme ergänzender, die Hilfe begleitender und nachsorgender Informations-, Beratungs- und Betreuungsfunktionen, b) durch Entwicklung und Erprobung neuer Hilfenmodelle, zum Beispiel dort, wo neue Nöte neue Hilfen erfordern oder wo neue Wege des Helfens zu erschließen sind: durch Weitergabe der Modellerfahrungen an andere Anbieter von Hilfeleistungen. Die Beispiele aus den letzten Jahrzehnten erstrecken sich von der Entwicklung des sozialen Fachschul- und Fachhochschulwesens über die Entwicklung von Sozialstationen oder neuer Formen der Jugendhilfe bis hin zu den Hospiz-Einrichtungen für Aidskranke in der jüngsten Gegenwart, c) durch Erweiterung und Bereicherung des Marktangebots in Richtung einer verbesserten menschlichen und sozialen Leistungsqualität, die auch seelische, religiöse und soziale Dimensionen mit umfasst, oder durch Einbeziehung von Prioritäten, die bei der Hilfe auch die Würde und Selbstachtung des Hilfebedürftigen wahren, oder durch weitmögliche Einbeziehung auch der Familien und des weiteren sozialen Umfeldes in den Hilfeprozess einschließlich ehrenamtlicher Helfer (z.B. auch im Krankenhaus), d) durch Kompensation destruktiver Anreize des Marktes, insbesondere dort, wo Hilfe aus Kostengründen zurückgewiesen wird und durch Bereitschaft zur Übernahme von Hilfen auch in besonders schweren und »unrentablen« Fällen bei Aufrechterhaltung einer menschenwürdigen Hilfe und Pflege.

(2) in Relation zum Hilfesuchenden (Nachfrageseite):

a) durch Erweiterung des Leistungsangebots um die »plurale« Dimension, die das Wahlrecht des Hilfesuchenden in Richtung auch auf Wertorientierung vervollständigt, b) durch Aufspüren auch versteckter Notlagen, durch schnelles Reagieren und flexibles Anpassen der Hilfen an Veränderungen, bevor ein Markt sich »etabliert«, c) durch Übernahme von Anwaltsfunktionen für die von Not betroffenen Menschen gegenüber Staat und Gesellschaft.

(3) in Relation zum Mitarbeiter: durch Gewinnung ehrenamtlicher Helfer, durch Wertorientierung, Gewissensbildung und Motivierung der Mitarbeiter für die sozialen Aufgaben, durch fachliche und wirtschaftliche Qualifizierung ihrer Tätigkeit einschließlich eines Leistungsengagements auch jenseits gewinnorientierter Leistungsziele (siehe 1) und 2).

(4) in Relation zur Bevölkerung: durch Entwicklung und Stärkung der spontanen Kräfte des Helferwillens in der Gesellschaft und durch Bündelung ihres unterschiedlich geprägten Engagements und dessen Entfaltung in gezieltem und koordiniertem sozialen Handeln. Dadurch trägt sie zugleich zur Milderung sozialer Spannungen bei.

(5) in Relation zum Staat:

a) durch Hilfe beim Ausbau eines möglichst flächendeckenden sozialen Hilfenetzes, durch Entwicklung, Verbesserung und regionale Angleichung (z.B. auch Ost/West) der sozialen Infrastruktur in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den zuständigen öffentlichen Instanzen, b) durch ihre Gemeinwohlorientierung entlastet sie den Staat im Rahmen des »Subsidiaritätsprinzips« auch insoweit, als die FW bei ihrer Nähe zu den Not leidenden Menschen deren Nöte vielfach besser erkennen, gezielter, flexibler und unbürokratischer auf sie eingehen und eigenverantwortlich – auch mit allen immateriellen Leistungsbeiträgen – zu ihrer Überwindung beitragen kann.

Die Erträge (Eigenbeiträge der FW) aus all diesen Leistungen können nur fiktiv gemessen werden. Bei der inhaltlichen Würdigung ihres sozialwirtschaftlichen »Gewichts« erscheint jedoch ein Mindest-Wertansatz von 30 % der materiellen Leistungsbeiträge (124 + 18 Mrd.) als angemessen (= 42 Mrd. DM).

Diese immateriellen Zusatzleistungen sind für den Wohlstand in einer entwickelten Gesellschaft unverzichtbar, und sie gewinnen im Bewusstsein der Bevölkerung eine wachsende Bedeutung. Immaterielle Leistungen können und sollen zwar grundsätzlich auch von privaten Anbietern oder öffentlichen Einrichtungen erbracht werden. Da aber einerseits Marktanreize zu ihrer Entfaltung häufig fehlen, sie ihr zum Teil sogar entgegengerichtet sind und andererseits der Staat aus den unter Ziffer (5) genannten Gründen meist nur subsidiär tätig sein sollte, sind sie – auch nach ihrem Selbstverständnis und Leitbild – das bevorzugte Feld der FW.

1. Die sozialwirtschaftliche Aufwands-, Leitungs- und Ertragsrechnung der Freien Wohlfahrtspflege 1996		
c) Die immateriellen Zusatzleistungen der FW		
<b>A. fiktiver immaterieller Aufwand</b> (28 Mrd. DM) entsprechend der Ertragsseite  Soweit für die immateriellen Leistungsbeiträge ein materieller Mehraufwand erforderlich war, ist er bereits unter 1a und b erfasst.	für immaterielle Zusatzleistungen entsprechend Erläuterungen	<b>E. fiktiver Ertrag</b> 28 Mrd. DM
Zwischensumme der (materiellen und immateriellen) Zusatzleistungen 1b + c: 46 Mrd. DM = Eigenbeitrag		
Gesamtsumme der Aufwendungen/Erträge 1a - c: 169,8 Mrd. DM, darin Summe der Eigenbeiträge: 80,6 Mrd. DM = 47,5 %		

In den letzten Jahren hatten allerdings nicht wenige Einrichtungen der FW einen Rückgang im »Ausnutzungsgrad« ihres immateriellen Leistungsvermögens aufzuweisen. Es handelt sich hier um das Ergebnis einer verstärkten Tendenz zur »Ökonomisierung« des Hilfeprozesses. Ausgelöst wurde sie durch eine (im Pflegebereich auch gesetzlich gewünschte) Erweiterung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbsdrucks. Verschärft wurde sie durch den zusätzlichen Rationalisierungsdruck, den die seit Jahren immer neuen »Pflegesatzdeckelungen« im Krankenhausbereich und (seit 1995) auch im ge-

samten Pflegebereich auf die Einrichtungen ausüben. Dieser Druck schien zunächst »heilsam«, soweit er die Ausschöpfung vorhandener Wirtschaftlichkeitsreserven beschleunigt hat. Sein Übermaß aber führte in weiten Bereichen nicht nur zur teilweisen Absenkung des materiellen Leistungsstandards, sondern verschiedenlich auch zur Vernachlässigung immaterieller Leistungsmöglichkeiten. Daher wurde angesichts der nur teilweisen Ausnutzung des immateriellen Leistungspotenzials der geschätzte Mindestwertansatz nur mit 2/3 in die Ertragsrechnung eingesetzt (= 28 Mrd.).

### Die Vermögensrechnung

2. Die sozialwirtschaftliche Vermögensrechnung der Freien Wohlfahrtspflege (1996)			
a) Bilanz des materiellen Leistungsvermögens			
A. Vermögensbestände (Verwendung der Finanzierungsmittel)	Mrd. DM	V. Verpflichtungen (Herkunft der Finanzierungsmittel)	Mrd. DM
(1) Grundstücke (10 % von 2a)	33	(1) Verpflichtungen aus öffentlichen Fördermitteln/Investitionszuschüssen (80 % von A 2b)	131
(2) Bauten und Einrichtungen (lang-, mittel- und kurzfristige Anlagegüter a) zu Wiederbeschaffungspreisen (329) b) Wiederbeschaffungswert nach 50 % Abschreibung	164	(2) Fremdfinanzierungsanteil beim Anlagevermögen (50 % v.A. 2b) beim Umlaufvermögen (50 % v.A. 3)	8 41
(3) Umlaufvermögen (25 % von 2a)	82	(3) Risiko-Rückstellungen für Versorgungsverpflichtung für besondere Vermögensrisiken	15 14
Summe 1 + 2a + 3 = Neuwert aller Arbeitsplätze: 444 Mrd. DM Neuwert eines Arbeitsplatzes: 482.000,- DM		(4) als Eigenkapital eingebrachte Grundstückswerte (A 1)	33
		(5) Eigenfinanzierter Anteil beim Anlagevermögen (15 % von A 2 b)	25
		(6) restliche Eigenfinanzierung des Leistungsvermögens (Saldo V 1-5/A)	12
Summe A (1-3) Sozialversicherte Vermögensbestände	279	Summe V (1-6) Gesamte Vermögensverpflichtungen	279
		darin: Summe des sozialverpfl. Eigenkapitals = ca. 25 % des materiellen Vermögens	69

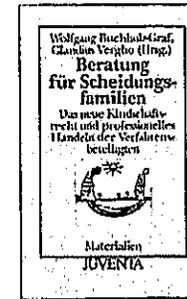
2. Die sozialwirtschaftliche Vermögensrechnung der FW 1996			
b) Bilanz des immateriellen Leistungsvermögens			
A. Vermögensbestände	Mrd. DM	V. Verpflichtungen	Mrd. DM
potenzielles (realisierbares) immaterielles Leistungsvermögen (entsprechend dem Anteil des immateriellen Leistungsbeitrags - 1c werden hier 30 % des materiellen Leistungsvermögens (2b) als Annahme zugrundegelegt)	84	(1) unausgenutztes (der Allgemeinheit geschuldetes) immaterielles Leistungspotenzial (1/3 von A)	28
		(2) aktiviertes immaterielles Leistungspotenzial (Annahme wie 1c: 2/3 von A) = eingebrachtes Eigenkapital der FW	56
Summe A	84	Summe V	84
Bilanzsumme (2a + b) = Gesamtes Leistungsvermögen	363	Gesamte Vermögensverpflichtungen der FW darin eingebrachtes sozialverpfl. Eigenkapital = ca. 35 %	363 125

### Die sozialwirtschaftliche Gesamtbilanz

Fasst man die Ergebnisse der Leistungs- und Vermögensrechnung der sozialwirtschaftlichen Bilanz der Freien Wohlfahrtspflege zusammen, so kann man folgendes festhalten:

1. Die Summe der *materiellen sozialwirtschaftlichen Grundleistungen* (1a) von 124 Mrd. DM war im Jahr 1996 mit rund 35 Mrd. DM – das sind 28 % – von Eigenleistungen der Einrichtungen getragen, während 72 % aus Leistungsentgelten und öffentlichen Zuschüssen finanziert wurden. Nimmt man jedoch die ausschließlich aus Eigenmitteln der FW gespeisten *materiellen Zusatzleistungen* (1b) von 18 Mrd. DM hinzu, so steigt der Eigenanteil bereits auf rund 37 % der auf 142 Mrd. DM erhöhten materiellen Gesamtleistungen. Doch erst die Einbeziehung auch der *immateriellen Leistungsdimension* (1c) mit weiteren (fiktiven) 28 Mrd. DM Eigenbeiträgen vollendet das Gesamtleistungsbild der Freien Wohlfahrtspflege: Hiernach erreicht die Summe der materiellen und immateriellen Leistungsbeiträge in 1996 ein *Wertvolumen* von 170 Mrd. DM, von denen 81 Mrd. DM (= 47,5 %) als Eigenleistungen der FW betrachtet werden können. Dabei beträgt die Relation der Grundleistungen zu den gesamten Zusatzleistungen 2,7:1.

2. Eine ähnliche Relation ergibt sich bei der *Vermögensberechnung*. Während ihr *materieller* Teil (2a) eine Bilanzsumme von rund 280 Mrd. DM ausweist – bei einem Eigenkapitalbeitrag von 69 Mrd. DM, d.h. 25 %, erhöht das aktivierte *immaterielle* Leistungspotenzial (2b) diesen Eigenanteil auf 35 % des *Gesamtleistungsvermögens* von 363 Mrd. DM. Darin nehmen allerdings die notwendigen Risikorückstellungen einen erheblichen Teil (15 Mrd. und 14 Mrd.) des sozial gebundenen Eigenkapitals in Anspruch. Auch das immaterielle Leistungsvermögen könnte nach den getroffenen Annahmen (um die Hälfte) höher liegen (nämlich bei 84 Mrd. DM), wenn es nicht durch einen über den normalen Marktwettbewerb hinausgehenden Ökonomisierungs- und Rationalisierungsdruck von außen einerseits und durch eine dadurch mitverursachte Schwächung der ideellen Leistungskräfte von innen andererseits an der vollen Entfaltung gehindert wäre.



Wolfgang Buchholz-Graf, Claudius Vergho (Hrsg.)

### Beratung für Scheidungsfamilien

Das neue Kindschaftsrecht und professionelles Handeln der Verfahrensbeteiligten

Juventa Materialien. 2000, 296 S., br. DM 48,- (1404 2)

Die Reform des Kindschaftsrechts hat Auswirkungen auf die psychosoziale Praxis bei Trennung und Scheidung. Der Band stellt methodisch-praktische Ansätze und modellhafte Konzepte in der Jugendhilfe vor und zeigt, wie RichterInnen, psychosoziale Berufsgruppen und betroffene Eltern zum Kindeswohl kooperieren können.

Hans-Joachim Lenz (Hrsg.)

### Männliche Opfererfahrungen

Problemlagen und Hilfeansätze in der Männerberatung

Geschlechterforschung, hrsg. von L. Böhnisch, H. Funk und K. Lenz. 2000, 326 S., br. DM 39,80 (1364 X)

Die Perspektive dieses Bandes ist auf die blinden Flecken im gesellschaftlich-politischen Geschlechterdiskurs, in der allgemeinen psycho-sozialen Arbeit und speziell in der Beratung gerichtet. Sie zielt auf das Aufdecken wenig bekannter, teilweise verborgener männlicher Opfererfahrungen, versucht diese und deren Verdrängung im gesellschaftstheoretischen Kontext der Männergesellschaft zu verstehen und entwickelt Handlungsschritte daraus.

Mehr Info im Internet: <http://www.juventa.de>  
Juventa Verlag, Ehretstraße 3, D-69469 Weinheim

# JUVENTA

## DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

**Wilhelm Schmidt**, MdB, Stellvertretender Bundesvorsitzender der AWO, Parl. GF der SPD-Bundestagsfraktion

**Dietmar Freier**, Sozialarbeiter, Dipl.-Volkswirt, Lt. Senatsrat a. D., Gastprofessor für Kommunale Sozialpolitik an der Kath. Fachhochschule Berlin, Tapiawer Alle 25, 14055 Berlin

**Norbert Wohlfahrt**, Prof. Dr., Institut für Forschung und Entwicklung der Sozialen Arbeit e.V. (FESA), 44803 Bochum

**Karl-Heinz Boebenecker**, Prof. Dr., Soz.-Arb. grad., M.A., Prof. für Soziologie an der Uni-GH Siegen, Leiter des Forschungsschwerpunktes Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft, FH Düsseldorf, Universitätsstr., 40225 Düsseldorf

**Bernd Schulte**, Dr., Wissenschaftler am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Amalienstr. 33, 80799 München

**Hans Langnickel**, Prof. Dr., FH Köln, FB Sozialarbeit; Institut für Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe, Köln; privat: Roggenweg 10, 50933 Köln

**Thomas Olk**, Prof. Dr., Hochschullehrer, M.-Luther-Universität Halle-Wittenberg, FB Erziehungswissenschaften, privat: Am Burgwall 11, 06198 Brachwitz

**Rolf G. Heinze**, Prof. Dr., lehrt Soziologie an der Ruhr-Universität Bochum, Fakultät f. Sozialwissenschaft, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum

**Christoph Strünk**, Dr., wissenschaftl. Assistent a. Lehrstuhl f. Politikwissenschaft II der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf

**Heinz Niedrig**, ehemaliger verantwortlicher Redakteur der TuP, privat: Holunderweg 58, 53340 Meckenheim

**Michael Bretschneider**, Dipl.-Kaufmann, ISMV GmbH, 14059 Berlin

**Friedhart Hegner**, Dr., Geschäftsführender Gesellschafter, ISMV GmbH (Institut für Sozialplanung, Management und Verwaltung), Christstr. 30, 14059 Berlin

**Rainer Kleibs**, Dipl.-Ingenieur, ISMV GmbH, 14059 Berlin

**Rainer Brückers**, Bundesgeschäftsführer der AWO e.V., Oppelner Str. 130, 53119 Bonn

**Franz Spiegelhalter**, Dr., Rotackerstr. 24, 79104 Freiburg i. Br.

## IMPRESSUM

### Herausgeber:

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. Bonn, Postfach 41 01 63, 53023 Bonn, Telefon 0228/66850.  
e-mail: tup@awobu.awo.org  
V.i.s.d.P.: Rainer Brückers.

### Redaktion:

Dr. Wolfgang Bodenbender (verantwortlich) · Ilse Diller-Murschall · Georg Weigel; Telefon 0228/6685-203/-204, Telefax 0228/6685-270

**Redaktionsanschrift:** siehe Herausgeber

### Redaktionsbeirat:

Prof. Dr. Clemens Adam · Prof. Dr. Gerhard Bäcker · Prof. Dr. Gerd Bollermann · Rainer Brückers (Vorsitzender) · Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster · Dr. Lothar Koring · Prof. Dieter Kreft · Dr. Carola Möller · Prof. Dr. C. Wolfgang Müller · Heinz Niedrig · Prof. Dr. Gerhard Naegele · Prof. Dr. Thomas Rauschenbach · Christiane Reckmann · Prof. Dr. Doris Schaeffer · Dr. Burckardt Schiller · Hansjörg Seeh · Prof. Dr. Michael von Hauff · Hans Wacha

### Verlag:

Votum Verlag GmbH, Grevener Str. 89-91, D-48159 Münster, Telefon 0251/26514-0, Telefax 0251/26514-20. e-mail: arickert@votum-verlag.de

### Druck:

Griebsch & Rochol Druck GmbH, Hamm

### Abonnementverwaltung:

Votum Verlag GmbH

### Anzeigenverwaltung:

Votum Verlag GmbH

### Erscheinungsweise und Bezugspreis:

»Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit« erscheint monatlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 60 DM zzgl. 7% MwSt. StudentInnen-Abbonnement 48 DM inkl. Versand zzgl. MwSt. (gegen Vorlage der Studienbescheinigung). Einzelheft 7 DM zzgl. Porto/Versandkostenpauschale und MwSt. Kündigungen drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres.

Die in »Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit« veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die Auffassung der Redaktion wieder. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen. Nachdruck nach vorheriger Genehmigung der Redaktion.

### Lieferanschrift für Beilagen:

Griebsch & Rochol Druck GmbH, Gabelsbergerstr. 1, D-59069 Hamm

ISSN 0342-2275

# NEUERSCHEINUNG

Helga Riebe, Sigrid Düringer, Herta Leistner (Hg.)

## Perspektiven für Frauen in Organisationen

### Neue Organisations- und Managementkonzepte kritisch hinterfragt

Geschlechterdifferenz und traditionelle, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung werden in Literatur und Managementalltag kaum thematisiert. Der typische Manager bleibt ein Mann. Eine Vielzahl von neuen Organisations- und Managementkonzepten suggeriert mehr Beteiligung und Chancengleichheit von Frauen in Organisationen. Welche Perspektiven enthalten diese Konzepte für Frauen, wenn es um die Veränderung von Strukturen und zugleich der Machtverteilung geht? Mit diesem Ausschnitt der Diskussion zur Stellung der Frau zur Modernisierung der Gesellschaft befasst sich dieses Buch.

Die Autorinnen, eine Gruppe von Frauen, die in Management, Fortbildung, Wissenschaft und Beratung über langjährige Praxis verfügen, sichten und bewerten im Rahmen eines Symposiums im Burckhardthaus die gängigen Konzepte. Leitbegriffe wie z.B. »lernende Organisation«, »Lean Management«, »Systemische Organisationsentwicklung« und »Coaching« werden fundiert aus der Perspektive von Frauen untersucht und in einen neuen konzeptionellen Zusammenhang gebracht. Ein Fachbuch, das auch Männer lesen sollten!

2000, 148 S., 26,80 DM  
(13,70 Euro) 25 sFr, 196 öS  
ISBN 3-933158-42-7  
Best.-Nr. 242

Bestellungen über  
Ihre Buchhandlung  
oder direkt beim Verlag,  
e-mail: info@votum-verlag.de

VOTUM

VOTUM Verlag GmbH, Grevener Str. 89-91, D-48159 Münster, Tel. 0251/26514-0, Fax 0251/26514-20