

# MODERNISIERUNG DES SOZIALSEKTORS | Ein Angriff auf das Selbstverständnis der freien Träger?

Anne-Marlen Hartmann

**Zusammenfassung** | Seit Mitte der 1990er-Jahre vollziehen die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege einen Modernisierungsprozess, der aufgrund ihrer Multifunktionalität deren ideologischen und organisatorischen Kern erfasst und die freien Träger unter erheblichen Anpassungs- und Legitimationsdruck setzt. Der Beitrag stellt den Modernisierungsprozess und seine Hintergründe dar und gibt Anregungen zu seiner Gestaltung.

**Abstract** | Since the mid 1990s, the central voluntary welfare associations in Germany have been undergoing a process of modernization which in view of the multiplicity of services affects their ideological and organizational core, placing their member institutions under an enormous pressure to adapt and to prove their legitimacy. The author describes this process of modernization as well as its background and offers suggestions with regard to its implementation.

**Schlüsselwörter** ► Freie Wohlfahrtspflege  
► ökonomische Faktoren ► Wettbewerb  
► bürgerschaftliches Engagement  
► Sozialmanagement ► Modernisierung

**1 Einleitung** | Der soziale und demographische Wandel der Gesellschaft seit der Nachkriegszeit und die politischen Entwicklungen seit den 1990er-Jahren haben die Rahmenbedingungen für die Erbringer sozialer Dienstleistungen in der Bundesrepublik grundlegend verändert. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege als bedeutendste Anbieter sozialer Leistungen sowie als gesellschaftliche und parallel zum Staat agierende Organisationen werden durch die veränderten Bedingungen unter Anpassungsdruck gesetzt. Seit Mitte der 1990er-Jahre durchlaufen die freien Träger deshalb einen tiefgreifenden Modernisierungsprozess, um einen Umgang mit den neu gestellten Herausforderungen zu finden. Dieser Prozess umfasst die verschiedenen Funktionsbereiche der freien Träger.

**Nussbaum**, Martha: Women and human development. The Capabilities Approach. Cambridge 2000

**Oelkers**, Nina; Schrödter, Mark: Soziale Arbeit im Dienste der Befähigungsgerechtigkeit. In: Bielefelder Arbeitsgruppe 8 (Hrsg.): Soziale Arbeit in Gesellschaft. Wiesbaden 2008, S. 44-49

**Oelkers**, Nina u.a.: Handlungsbefähigung und Wohlergehen. Der Capabilities-Ansatz als alternatives Fundament der Bildungs- und Wohlfahrtsforschung. In: Otto, Hans-Uwe; Ziegler, Holger (Hrsg.): Capabilities – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. Wiesbaden 2008, S. 85-89

**Olk**, T.: Kinder im „Sozialinvestitionsstaat“. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation 1/2007, S. 43-57

**Otto**, Hans-Uwe; Ziegler, Holger: Der Capabilities-Ansatz als neue Orientierung in der Erziehungswissenschaft. In: dies. (Hrsg.): Capabilities – Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft. Wiesbaden 2008, S. 9-13

**Rawls**, John: A theory of justice. Cambridge 1971

**Scheu**, Bringfriede: Das Soziale und die Soziale Arbeit. Gestaltung des Sozialen als Grundlegung. In: Sozial Extra 5-6/ 2011, S. 46-49

**Scheu**, Bringfriede; Atrata, Otger: Theorie Sozialer Arbeit. Gestaltung des Sozialen als Grundlage. Wiesbaden 2011

**Sen**, A.: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München 2000

**Schmidt**, Axel: Profession, Professionalität, Professionalisierung. In: Willems, Herbert (Hrsg.): Lehr(er)buch Soziologie. Für die pädagogischen und soziologischen Studiengänge, Band 2. Wiesbaden 2008, S. 835-864

**Schramme**, Thomas: Verteilungsgerechtigkeit ohne Verteilungsgleichheit. In: Analyse & Kritik. Zeitschrift für Sozialtheorie 2/1999, S. 171-191

**Schrödter**, Mark: Soziale Arbeit als Gerechtigkeitsprofession. Zur Gewährleistung von Verwirklichungschancen. In: neue praxis 1/2007, S. 3-28

**Stojanov**, Krassimir: Bildungsgerechtigkeit als Anerkennungsgerechtigkeit. In: Dietrich, Fabian u.a. (Hrsg.): Bildungsgerechtigkeit jenseits von Chancengleichheit. Theoretische und empirische Ergänzungen und Alternativen zu PISA. Wiesbaden (im Druck), S. 57-69

**Thole**, Werner u.a. (Hrsg.): Soziale Arbeit im öffentlichen Raum. Soziale Gerechtigkeit in der Gestaltung des Sozialen. Wiesbaden 2005

**Tschentscher**, Axel: Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit. Rationales Entscheiden, Diskursethik und prozedurales Recht. Baden-Baden 2009

**Ziegler**, Holger: Gerechtigkeit und Soziale Arbeit. Capabilities als Antwort auf das Maßstabsproblem in der Sozialen Arbeit. In: Böllert, Karin (Hrsg.): Soziale Arbeit als Wohlfahrtsproduktion. Wiesbaden 2011, S. 153-166

Im ersten Abschnitt des Beitrages werden zunächst die zentralen Aufgaben, das Selbstverständnis und die Position der freien Träger im System der sozialen Sicherung vorgestellt. Dann werden die wesentlichen Faktoren und gewandelten Rahmenbedingungen erläutert, anschließend die Auswirkungen der Veränderungen auf die Organisationsgestaltung und das Selbstverständnis der Verbände resümiert sowie die Modernisierungsmaßnahmen und -strategien und deren Konsequenzen für die Wohlfahrtspflege skizziert.

**2 Freie Wohlfahrtspflege** | Die Freie Wohlfahrtspflege ist in Strukturen von Verbänden organisiert. Auf der höchsten Ebene operiert die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). Diesem Dachverband sind die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege angeschlossen. Die Wohlfahrtsverbände sind auf der Bundes-, Landes-, Bezirks-, Kreis- und Ortsebene beziehungsweise die konfessionellen Träger auf der Diözesan- und Dekanatebene untergliedert (Knorr 2001, S. 178 f.). Verbände sind freiwillige Zusammenschlüsse von juristischen Personen zur Verfolgung gemeinsamer Interessen ihrer Mitglieder (Schubert 2000, S. 6).

Die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind:

- ▲ Deutscher Caritasverband e.V. (DCV);
- ▲ Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., ehemals Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (DW der EKD);
- ▲ Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. (AWO);
- ▲ Deutsches Rotes Kreuz e.V. (DRK);
- ▲ Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.;
- ▲ Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V. (ZWST);

Der Deutsche Caritasverband, der Träger mit der größten Anzahl an Mitgliedsorganisationen, sowie die Diakonie Deutschland sind an religiöse Anschauungen gebunden, die anderen Verbände verfolgen weltanschauliche Motive. Die neuen Bundesländer haben andere politische Grundlagen und soziokulturelle Milieus wertgebender Gemeinschaften als die alten Bundesländer. Die Soziale Arbeit beruht in den neuen Ländern nahezu ausschließlich auf öffentlichen Pflichtleistungen (Angerhausen u.a. 1996, S. 377 ff.).

Die Freie Wohlfahrtspflege definiert sich in ihrer Funktion als Agentur des Gemeinwohls, als sozialer Dienstleistungserbringer und als Anwalt beziehungsweise Interessensvertretung erkrankter und sozial benachteiligter Menschen. Die Spitzenverbände entstanden Mitte des 19. Jahrhunderts als organisatorische Zusammenfassung privater wohltätiger Einzelhilfen, da zu dieser Zeit noch keine öffentlichen sozialstaatlichen Hilfeleistungen erbracht wurden (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 1988). Die Träger sind dem Prinzip der Subsidiarität verpflichtet, das der katholischen Soziallehre entlehnt ist (Sachße 2003, S. 15 ff.). Als Säule des Sozialstaates bieten sie Ihre formellen und informellen Hilfen primär in den Bereichen der Gesundheits-, Familien-, Jugend- und Altenhilfe an. Im Jahre 2008 waren 102 393 Dienste mit 1 541 829 hauptamtlich in Voll- und Teilzeit Beschäftigten und 3 699 025 Plätzen unter dem Dach der Spitzenverbände organisiert. Des Weiteren bestanden 34 817 Selbsthilfegruppen sowie Gruppen des bürgerschaftlichen Engagements (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 2009, S. 8 ff.).

**3 Ökonomisierung des Sozialsektors** | Bis Ende der 1980er-Jahre war der Sozialstaat in der Bundesrepublik durch ein stetiges Wachstum an sozialen Leistungen gekennzeichnet. Gleichzeitig begann bereits Mitte der 1980er-Jahre eine Diskussion um die sogenannte Krise des Sozialstaates. Dabei wurde die bisherige sozialstaatliche Entwicklung in qualitativer und quantitativer Hinsicht hinterfragt und ein Abbau beziehungsweise Umbau des Systems der sozialen Sicherung gefordert, da die Logik der Ausweitung der sozialen Angebote zunehmend unter Finanzierungsdruck geriet (Merchel 2001, S. 43 f.). Seit Mitte der 1990er-Jahre erfährt diese Krise des Sozialstaates beziehungsweise des Systems der sozialen Sicherung eine Zuspitzung.

Zu den Ursachen gehören politische und gesellschaftliche Entwicklungen wie beispielsweise Arbeitslosigkeit, wirtschaftliche Rezession, die Wiedervereinigung Deutschlands und die Folgen der Globalisierung. Parallel dazu gingen aufgrund des sozialen und demographischen Wandels der Gesellschaft Hilfen durch informelle Netzwerke zurück und die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen stieg an. Mit diesen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen wurden die finanziellen Möglichkei-

ten der öffentlichen Hand knapper. Daher strebt die Sozialpolitik seit Anfang der 1990er-Jahre eine stärkere Anwendung ökonomischer Rationalitätskriterien, das heißt der Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit), für sozialstaatliche Leistungen an.

Die Freie Wohlfahrtspflege als ein Bestandteil der nationalen Sozialpolitik ist von dieser Umorientierung stark betroffen. Zudem werden die freien Träger seit Mitte der 1980er-Jahre bezüglich der mangelhaften Effektivität ihrer Leistungen sowie der Effizienz ihrer Betriebsführung und Transparenz ihrer Handlungsweisen öffentlich kritisiert (Grunwald 2001, S. 15 ff.). Zur Bewältigung der hohen Ausgaben sowie der ineffizienten und intransparenten Kosten- und Leistungsstrukturen im Sozialsektor wurden von der öffentlichen Hand zum einen nicht gesetzlich vorgeschriebene Leistungen gekürzt und zum anderen politische Initiativen zur Etablierung von Marktmechanismen und Wettbewerbsstrukturen im sozialen Bereich eingeführt.

Zu den Initiativen zählen insbesondere die auf Bundesebene durchgeführten Änderungen in der Sozialgesetzgebung und auf Kommunalebene die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung eingeführten neuen Steuerungsmodelle. Diese Maßnahmen zielen auf transparente Kosten- und Leistungsstrukturen, qualitätsorientierte Leistungserbringung, Orientierung am Leistungsempfänger und öffentliche Leistungskontrollen. Seit Anfang der 1990er-Jahre wurden auf wesentlichen Gebieten der Sozialen Arbeit rechtliche Änderungen vorgenommen. Hierdurch wurde eine über das verbandszentrierte Subsidiaritätsverständnis hinausgehende Öffnung des Marktes der sozialen Dienstleistungen für die öffentlichen und privatgewerblichen Träger bewirkt. Die bevorzugte Stellung der Verbände wurde dereguliert und es wurden Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsstandards sowie geänderte Finanzierungsmodalitäten für deren Dienstleistungen festgelegt.

Hierdurch wurde die Pluralisierung der Trägerlandschaft beziehungsweise ein staatlich inszenierter Anbieterwettbewerb der sozialen Leistungsträger eingeleitet, wobei die Träger der sozialen Dienste auf der Basis von Leistungsverträgen bezüglich der Kosten und Qualität ihrer sozialen Angebote miteinander konkurrieren. Ebenso wurden hinsichtlich der Finanzierung der sozialen Dienste die herkömmlichen po-

litischen Zuwendungs- und Förderverfahren beziehungsweise das Selbstkostendeckungsprinzip abgeschafft. Demgegenüber wurden vertragliche Vereinbarungen zu den Leistungen und Preisen sozialer Dienste getroffen, das heißt Budgets beziehungsweise Leistungsentgelte eingeführt. Der politisch regulierte Wettbewerb dient der Binnensteuerung sozialer Dienste durch die öffentliche Hand und forciert eine stärkere betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Träger sozialer Dienstleistungen und die Ökonomisierung des Sozialsektors. In diesem Kontext entstand ein Paradigmenwechsel der Sozialen Arbeit in Richtung betriebswirtschaftlichen Handelns (Kulbach 2000, S. 16 ff., Wohlfahrt 1999, S. 3 ff.).

**4 Bürgerschaftliches Engagement** | Neben dem breiten Angebot an professionellen Leistungen aktivieren die freien Träger ebenso das bürgerschaftliche Engagement im Sozial- und Gesundheitswesen. Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements fasst sämtliche Formen des ehrenamtlichen und freiwilligen Engagements zusammen. Das klassische beziehungsweise sogenannte alte Ehrenamt bezeichnet die tradierte Variante einer über einen längeren Zeitraum praktizierten und an spezifische Organisationen gebundenen Mitarbeit, die mit der Identifikation der Werteorientierung der Organisation einhergeht. Im Gegensatz zum klassischen Ehrenamt ist das freiwillige Engagement beziehungsweise das sogenannte neue Ehrenamt eine gering institutionalisierte, wenig werteabhängige und in einem flexiblen zeitlichen Rahmen ausgeübte Tätigkeit etwa in Selbsthilfegruppen, bei sozialen Projekten und Bürgerinitiativen. Bürgerschaftliches Engagement ist heterogen, da hierunter vielfältige Funktionen und Motive in sozialen, politischen und kulturellen Gebieten subsumiert werden. Es ist ein freiwilliges, unentlohntes oder gering entschädigt Engagement von Bürgern und Bürgerinnen außerhalb von Verwandtschaftsbeziehungen und Amtspflichten (Behr u.a. 2002, S. 56 ff., Rauschenbach u.a. 2001, S. 344 ff.).

In den Jahren 2001 und 2002 zeigten 43 Prozent aller Personen über zehn Jahre bürgerschaftliches Engagement, der Anteil des klassischen Ehrenamtes betrug 17 Prozent. Der Anteil des Zeitaufwandes für Ehrenämter in der Bevölkerung über zehn Jahre lag im sozialen Bereich bei acht Prozent (Kahle; Schäfer 2005, S. 4). Bürgerschaftliches Engagement ist ein grundlegendes Element der Sozialen Arbeit und tradi-

tionell eng mit den Wohlfahrtsverbänden verflochten. Da sich die freien Träger als Gemeinwohlagenturen verstehen, entspricht der Einsatz für bürgerschaftliche Interessen und die Mobilisierung von gesellschaftlicher Solidarität ihrer Werteorientierung. Ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren zudem am Aufbau der Verbände maßgeblich beteiligt. Die freien Träger verstehen das bürgerschaftliche Engagement als psychosoziale und persönliche Unterstützung der hauptamtlich Beschäftigten. Die Ehrenamtlichen sind bei den freien Trägern in einfachen und qualifizierten Aufgabenbereichen vertreten, von Besucherdiensten bis hin zu ehrenamtlichen Leitungspositionen.

Insbesondere der Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements verdanken die freien Träger ihre starke und privilegierte Stellung innerhalb des Trägersystems Sozialer Arbeit. Deren Einbeziehung verbessert die Qualität der sozialen Leistungen. Häufig werden sie bei der Vergabe von Aufgaben durch die Kostenträger sozialer Leistungen sowie in der Spendengewinnung bevorzugt behandelt und sichern sich so einen Wettbewerbsvorteil auf dem Markt der sozialen Dienste (Behr u.a. 2000, S. 53 ff.).

Obgleich die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement innerhalb der Bevölkerung in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen hat, können die freien Träger infolge der strukturellen Veränderungen des Ehrenamtes im sozialen Sektor das Potenzial für soziales Engagement in der Bevölkerung in geringerem Maße aktivieren und für ihre Strukturen nutzen als bisher. Die Ursachen für den Strukturwandel liegen in der Säkularisierung und dem sozialen Wandel seit der Nachkriegszeit sowie der Tendenz zur Dienstleistungsgesellschaft. Seit den 1970er-Jahren sind die Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen stark angestiegen. Dieses Segment wurde vormals beinahe gänzlich durch das ehrenamtliche Engagement getragen.

Auch haben die gesellschaftlichen Veränderungen einen Wandel der klassischen Geschlechterrollen und infolge dessen eine steigende Frauenerwerbstätigkeit bewirkt, wodurch Frauen dem Ehrenamt weniger zur Verfügung stehen (Kulbach 2002, S. 57 ff., Rauschenbach 2001, S. 357 ff.). Der soziale Wandel hat zudem eine zunehmende Individualisierung, das heißt Pluralisierung von Lebensstilen, Lebenslagen, Milieus und

Biographiemustern sowie einen Wertpluralismus in der modernen Gesellschaft hervorgebracht, was wiederum ein Nachlassen der sozialen Bindungskräfte der traditionellen Netzwerke, Verbände und Kirchengemeinden zur Folge hat (Beck 1986, S. 205 ff., Bäcker u.a. 1995, S. 17 ff., Meyer 2002, S. 401 ff.). Damit ging die Erosion der konfessionellen und weltanschaulichen Bindungen von Ehrenamtlichen einher (Wohlfahrt 2003, S. 365 ff.).

Die traditionelle Engagementform, das „alte Ehrenamt“, ist mit starren Hierarchien, Pflichten und Vorgaben verbunden und strukturell formal organisiert. Zu den Merkmalen des „neuen“ Ehrenamts gehört, dass das Engagement zeitlich und inhaltlich variabel gestaltet werden kann, keine umfangreichen Verbindlichkeiten beinhaltet sowie sich an die eigenen Bedürfnisse und individuelle Lebensplanung angleichen lässt. Innerhalb der freiwilligen Mitarbeit sollen selbstständige Problembearbeitung, die Kommunikation mit der Organisation beziehungsweise der Gruppe und die Selbstentfaltung gefördert werden. Ein zusätzliches Motiv für die gemeinwohlorientierte Mitarbeit insbesondere von Frauen ist die Bestrebung nach dem Erwerb von Qualifikationen für eine Berufstätigkeit (Kulbach 2002, S. 56 ff.). Diese neuen Motive und Ansprüche an ein bürgerschaftliches Engagement können eher in gering formal organisierten Strukturen, übersichtlichen und autonomen lokalen Bezügen realisiert werden, die bei den Wohlfahrtsverbänden üblicherweise nicht bestehen. Seit den 1980er-Jahren ist daher in der sozialen Arbeit ein Pluralisierungsprozess des sozialen Engagements hervorgegangen und neben dem klassischen Ehrenamt sind vielfältige neue Formen des freiwilligen Engagements entstanden (Behr u.a. 2000, S. 56 f.).

Aufgrund der Ökonomisierung des Sozialwesens sind die Kosten sozialer Leistungen sowie Effektivitäts- und Effizienzkriterien für die Vergabe von öffentlichen Geldern für soziale Leistungen zunehmend ausschlaggebend. Die freien Träger waren gezwungen, ihre herkömmlichen Organisationsstrukturen zu verändern und ein neues Sozial- und Qualitätsmanagement mit Kennzahlensystemen zu implementieren. Dadurch wurde der seit den 1960er-Jahren stattfindende Professionalisierungsprozess sozialer Dienste und des hauptberuflichen Personals verstärkt. Da den ehrenamtlichen Helfern und Helferinnen gemessen an den professionellen Maßstäben der Sozialen

Arbeit häufig die fachlichen Qualifikationen fehlen, werden sie lediglich geringfügig integriert oder sogar als hinderlich empfunden. Ebenso werden ehrenamtlich tätige Leitungsgremien vermehrt als dysfunktional dargestellt (Beher u.a. 2000, S. 48 ff.).

## 5 Modernisierungsstrategien der Verbände |

Zu den zentralen Modernisierungsmaßnahmen der freien Träger als Reaktion auf die veränderten Außenbezüge gehören die Einführung des Sozialmanagements, die Änderung verbandlicher Organisationsstrukturen sowie Strategien zur Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements.

**5-1 Implementierung des Sozialmanagements** | Während bis zu Beginn der 1980er-Jahre die Strategien und Konzepte des Sozialmanagements in der Sozialen Arbeit bedeutungslos waren, erfuhren diese Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre aufgrund der bereits erörterten sozialwirtschaftlichen Veränderungen einen Aufschwung. Infolge der gestiegenen Anforderungen an die soziale Leistungserbringung wurde das Sozialmanagement insbesondere zur Verbesserung der Organisations- und Betriebsstrukturen sowie der Effektivität von Einrichtungen und Diensten eingeführt.

Die überwiegend in der auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichteten Privatwirtschaft angewandten Prinzipien des Managements zielen darauf ab, mittels der vorhandenen Ressourcen unter niedrigstem Kosten- und Zeiteinsatz die Leistung des Unternehmens zu sichern (Bader 1999, S. 15 ff.). Das Sozialmanagement ist ein moderner Begriff und dessen Konzepte und Methoden wurden im Wesentlichen Mitte der 1970er-Jahre durch *Albert Müller-Schöll* und *Manfred Priepeke* formuliert und seither weiterentwickelt. Das soziale Management ist die Übertragung betriebswirtschaftlicher Methoden in soziale Organisationen und die Elemente der Zielentwicklung, Planung, Entscheidung, Durchführung und Kontrolle werden hierbei adaptiert (Maelicke 2003, S. 442 ff.). Das Management sozialer Organisationen soll vordergründig an den Bedürfnissen der Klienten und Klientinnen beziehungsweise an der Verbesserung der gemeinnützigen Ziele der Organisationen ausgerichtet werden. Das Sozialmanagement erfasst in Anlehnung an das strategische Management Organisationen als soziale Gebilde und integriert sämtliche Elemente der NPO's, das heißt gleichfalls

das Verhältnis zur Umwelt sowie zu den Organisationsmitgliedern, in einem dynamischen Prozess in den Managementprozess. Sozialmanagement betrifft die Bereiche der Leitbilder, des Personalmanagements, der Ehrenamtlichkeit, des Controlling und des Qualitätsmanagements (Bader 1999, S. 33 ff.).

## 5-2 Umgestaltung der verbandlichen Organisationsstrukturen |

Mit der umfassenden Einbindung der Verbände in die Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben und der damit verbundenen Forderung der öffentlichen Hand nach standardisierten, flächendeckenden und kostengünstigen Leistungsangeboten erfolgte eine Angleichung der innerverbandlichen Organisationsstrukturen an die Strukturmerkmale der öffentlichen Träger wie beispielsweise Standardisierung, Bürokratisierung und Verrechtlichung. An die Stelle der bisherigen föderalistischen und regionalen Verbandstruktur der freien Träger ist zunehmend ein funktionales Gliederungsprinzip der Organisation von Geschäftsgebieten getreten. Hierbei wurden unter anderem Funktionsdifferenzierungen nach Kriterien der Verwaltung sowie der Leistungs- und Koordinierungsaufgaben vorgenommen (Wohlfahrt 2004, S. 74 ff.)

## 5-3 Maßnahmen zur Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements |

Die beschriebenen Entwicklungen haben seit Ende der 1980er-Jahre einen Rückgang beziehungsweise eine Krise des bürgerschaftlichen Engagements an der Basis und auf der Vorstandsebene der Verbände bewirkt. Die Erosion des Ehrenamtes in den Verbänden bedroht die hervorgehobene Stellung der freien Träger und setzt sie unter Legitimationsdruck. Angesichts gewandelter organisatorischer wie auch gesellschaftlicher Rahmenbedingungen stellt die Rekrutierung und Bindung von ehrenamtlichen und freiwilligen Kräften für die sozialen Hilfen insbesondere bei jüngeren Altersgruppen und Frauen die freien Träger vor Herausforderungen. Daher betreiben die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege seit Mitte der 1990er-Jahre eine veränderte Politik der Engagementförderung.

Im Zuge dieser Entwicklung erfolgte eine faktische Aufwertung und strukturelle Öffnung für das gemeinwohlorientierte Engagement und die Engagementförderung wurde in das Qualitätsmanagement der Verbände integriert. Ebenso wird versucht, eine höhere

Wertschätzung der freiwilligen Kräfte durch die Hauptamtlichen zu bewirken. Die freien Träger entwickelten neue Formen des Freiwilligenmanagements, zum Beispiel von Qualifizierungs- und Fortbildungsangeboten für die Helfer und Helferinnen (Alscher u.a. 2009, S. 83, *Wohlfahrt* 2001, S. 323 ff.). Sie öffneten ihre Infrastrukturen für neue Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements wie etwa für Selbsthilfegruppen. Die Selbsthilfeorganisationen als Gruppen von Betroffenen mit gemeinsamer Zielsetzung sind hauptsächlich durch einen dynamischen und prozessualen Charakter, umfassende inhaltliche und organisatorische Vielfalt, das Fehlen der Gewinnorientierung und geringe Mithilfe von professionellen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen gekennzeichnet. Die freien Träger gewährleisten den Selbsthilfegruppen organisatorische und finanzielle Unterstützung sowie Beratungen (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.* 2002, S. 87 ff.). Die Verbände schufen Freiwilligenzentren, die sich ausschließlich der Vermittlung und Betreuung der Engagierten widmen und damit einen leichteren Zugang der Bürger zum Engagement ermöglichen. Dies wird von öffentlich kommunizierten Programmen und Kampagnen begleitet (Beher u.a. 2000, S. 56 ff.).

**6 Fazit |** Der Beitrag skizziert einen deutlichen Wandel der sozialen und politischen Gegebenheiten. Die zentralen gesellschaftspolitischen Entwicklungen führten zu Sparschwängen der öffentlichen Hand hinsichtlich der Bereitstellung sozialer Leistungen. Seit Anfang der 1990er-Jahre wurden daher auf Bundesebene Änderungen innerhalb der wesentlichen Sozialgesetze und auf kommunaler Ebene die neuen Steuerungsmodelle eingeführt, wodurch eine Modernisierung von Staat und Verwaltung erfolgte. Daraus resultiert eine über das auf die Verbände zentrierte Subsidiaritätsverständnis hinausgehende Öffnung des Marktes der sozialen Dienste für die öffentlichen wie auch privat-gewerblichen Leistungsanbieter und eine partielle Auflösung des bedingten Vorrangs der freien Träger. Zudem wurden Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsstandards für die Leistungserbringung bestimmt. Dies hatte zur Folge, dass ein Wettbewerb der Anbieter sozialer Einrichtungen und Dienste um Kosten und Qualität ihrer sozialen Angebote entstand und eine betriebswirtschaftliche Umorientierung stattfand. Diese Entwicklung wird auch als Ökonomisierung der Sozialen Arbeit beschrieben. Zur Anpassung an die geänderten sozialwirtschaftlichen und gesell-

schaftlichen Rahmenvoraussetzungen initiieren die Verbände seit Mitte der 1990er-Jahre einen tiefgreifenden organisatorischen Modernisierungsprozess. Mit den eingeführten betriebswirtschaftlichen Methoden sowie den flächendeckenden Rationalisierungsmaßnahmen in ihren Organisationen wird die flexiblere und effektivere Gestaltung des Prozesses der Leistungsproduktion angestrebt. Hierdurch versuchen die Verbände, ihre Position im Wettbewerb der Leistungsanbieter um den Preis und die Qualität der sozialen Dienste zu sichern beziehungsweise zu optimieren.

Aus dem Ökonomisierungsdruck resultieren eine Professionalisierung des Hauptamtes und dadurch veränderte institutionelle Rahmenbedingungen für die Einbindung der ehrenamtlichen Kräfte in die verbandlichen Strukturen. Ebenso erzeugte der soziale Wandel neue Motivlagen für das bürgerschaftliche Engagement. Seit Mitte der 1980er-Jahre erfolgte daher ein Strukturwandel des Ehrenamtes, wobei die in der verbandlichen Wohlfahrtspflege bisher überwiegende Engagementform des klassischen Ehrenamtes zurückgeht. Das Engagementpotenzial der Spitzenverbände ist gesunken, da diese Entwicklungen zur Bildung engagementfeindlicher Strukturen der freien Träger führten. Aufgrund des hohen Stellenwertes des Ehrenamtes für ihr universelles Selbstverständnis gestaltet die Freie Wohlfahrtspflege seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre eine neue Politik der Engagementförderung. Diese bringt eine vermehrte Wertschätzung des bürgerschaftlichen Engagements durch die Organisationen und das hauptberufliche Personal sowie eine Optimierung der verbandlichen Strukturen für das Engagement mit sich. Hierbei wurden Informations- und Förderungsmaßnahmen für die Ehrenamtlichen und innovative Engagementformen vom Typus des „neuen“ Ehrenamtes in die Verbandsarbeit integriert, die der Aktivierung des Engagementpotenziales in der Bevölkerung, insbesondere von jüngeren Menschen und Frauen dienen.

Mit dem Trägerwettbewerb und den aus der Ökonomisierung resultierenden Qualitäts- und Leistungsanforderungen im Sozialsektor werden einerseits betriebswirtschaftliche Modernisierungsstrategien beziehungsweise eine Optimierung der vorhandenen Strategien und Konzepte des Sozialmanagements wie des Qualitätsmanagements, des Personalmanagements etc. sowie die Bildung größerer Betriebs-

einheiten für eine effektivere Leistungserstellung in Zukunft ebenfalls eine wesentliche Bedeutung erhalten. Da die dargestellten Entwicklungen das Selbstverständnis der Spitzenverbände berühren, werden andererseits die Aktivitäten zur Intensivierung ihrer gemeinwohlbezogenen und sozialpolitischen Aufgabenstellung und die verbandlichen Aktivitäten zur Engagementförderung für den Ausbau und die Hervorhebung des spezifischen Profils der Verbände entscheidend sein.

Angesichts des Wertes des freiwilligen sozialen Engagements für die Legitimation der Freien Wohlfahrtspflege wird die Optimierung der das Engagement fördernden Infrastrukturen der freien Träger durch den Ausbau der Maßnahmen zur Rekrutierung und Unterstützung des freiwilligen beziehungsweise ehrenamtlichen Engagements notwendig sein. Dieses könnte in Form einer Öffnung für neue Formen des Engagements, wie dem Ausbau von Freiwilligenagenturen und Selbsthilfegruppen oder der Einbindung in die verbandliche Arbeit etwa in Form von Qualifizierungsangeboten erfolgen. Den Ehrenamtlichen in den Leitungsgremien sollten verantwortliche Funktionen zugewiesen werden und die Aufgaben der sozialen, anwaltlichen Interessensvertretung beziehungsweise der Mitgestaltung der Sozialpolitik sollten vermehrt wahrgenommen werden. Für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege besteht zum Erhalt ihrer Einzigartigkeit und ihrer starken Stellung im sozialen Bereich künftig die Anforderung, ihre jeweilige normative Identität mit betriebswirtschaftlichen Modernisierungsstrategien zu verbinden.

**Anne Marlen Hartmann** ist Dipl.-Sozialwissenschaftlerin und arbeitet derzeit als Jobcoach und pädagogische Fachkraft. E-Mail: [anne-marlen.hartmann@t-online.de](mailto:anne-marlen.hartmann@t-online.de)

## Literatur

**Alscher**, Mareike; Dathe, Dietmar; Priller, Eckhard; Speth, Rudolf: Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin 2009  
**Angerhausen**, Susanne; Backhaus-Maul, Holger; Schiebel, Martina: Zwischen neuen Herausforderungen und nachwirkenden Traditionen. Aufgaben- und Leistungsverständnis von Wohlfahrtsverbänden in den neuen Bundesländern. In: Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hrsg.): Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt am Main 1996, S. 377-403

**Bäcker**, Gerhard; Heinze, Rolf G.; Naegele, Gerhard (Hrsg.): Die Sozialen Dienste vor neuen Herausforderungen. Dortmund Beiträge zur Sozial- und Gesellschaftspolitik. Band 1. Münster 1995

**Bader**, Cornelia (Hrsg.): Sozialmanagement. Anspruch eines Konzepts und seine Wirklichkeit in Non-Profit-Organisationen. Freiburg im Breisgau 1999

**Beck**, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main 1986

**Behr**, Karin; Liebig, Reinhard; Rauschenbach, Thomas: Strukturwandel des Ehrenamtes. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozeß. Weinheim/München 2000

**Behr**, Karin; Liebig, Reinhard; Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): Das Ehrenamt in empirischen Studien – ein sekundäranalytischer Vergleich. Schriftenreihe des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Band 163. Stuttgart/Berlin/Köln 2002

**Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.**: Von den Anfängen der Freien Wohlfahrtspflege. In: Journalist 1988 (<http://www.bagfw.de/wir-ueber-uns/freie-wohlfahrtspflege-in-deutschland/von-den-anfaengen-der-freien-wohlfahrtspflege>, Abruf am 29.11.2012)

**Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.**: Die Freie Wohlfahrtspflege – Profil und Leistungen. Freiburg im Breisgau 2002

**Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.**: Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Gesamtstatistik 2008. Berlin 2009

**Grunwald**, Klaus: Neugestaltung der freien Wohlfahrtspflege. Management organisationalen Wandels und die Ziele der Sozialen Arbeit. Weinheim/München 2001

**Kahle**, Irene; Schäfer, Dieter: Ehrenamt und Bürgerschaftliches Engagement. Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung 2001/2002. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Auszug aus Wirtschaft und Statistik. Wiesbaden 2005

**Knorr**, Friedhelm: Organisation in der Sozialwirtschaft. Ein Hand- und Arbeitsbuch. Frankfurt am Main 2001

**Kulbach**, Roderich: Ökonomisierung sozialer Arbeit. Folgen für die Freie Wohlfahrtspflege. In: Soziale Arbeit 1/2000, S. 16-21

**Kulbach**, Roderich: Das Ehrenamt im Wohlfahrtsverband. Quantitative und qualitative Entwicklungen. In: Soziale Arbeit 2/2002, S. 55-60

**Maelicke**, Bernd: Grundlagen des Managements in der Sozialwirtschaft. In: Maelicke, Bernd; Arnold, Ulli (Hrsg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden 2003, S. 437-453

**Merchel**, Joachim: Sozialmanagement. Eine Einführung in Hintergründe, Anforderungen und Gestaltungsperspektiven des Managements in Einrichtungen der Sozialen Arbeit. Münster 2001

**Meyer**, Thomas: Private Lebensformen im Wandel. In: Geißler, Rainer: Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung. Bonn 2002

**Rauschenbach**, Thomas: Ehrenamt. In: Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied/Kriftel 2001, S. 344-360

# LEITBILD SENIOREN- FREUNDLICHKEIT | Herausforderung für die Dienstleistungskultur von Kommunen

*Peter-Georg Albrecht; Jürgen Wolf*

**Sachße**, Christoph: Subsidiarität – Leitidee des Sozialen. In: Hammerschmidt, Peter; Uhlendorff, Uwe (Hrsg.): Wohlfahrtsverbände zwischen Subsidiaritätsprinzip und EU-Wettbewerbsrecht. Kassel 2003, S. 15-37

**Schubert**, Bernd: Controlling in der Wohlfahrtspflege. Münster 2000

**Wohlfahrt**, Norbert: Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in einen veränderten Wohlfahrtsmix. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 1/1999, S. 3-8

**Wohlfahrt**, Norbert: Bürgerschaftliches Engagement und Freie Wohlfahrtspflege – Ein Widerspruch? In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 9/2001, S. 323-328

**Wohlfahrt**, Norbert: Bürgerschaftliches Engagement, Freie Wohlfahrtspflege und Aktivierender Sozialstaat. Inszenierter Sozialstaatsumbau oder Stärkung des sozialen Kapitals? In: Soziale Arbeit 10/2003, S. 362-369

**Wohlfahrt**, Norbert: Der sozialwirtschaftliche Transformationsprozess sozialer Dienste in der BRD – der Anfang vom Ende freigemeinnütziger Wohlfahrtspflege? In: Hildemann, Klaus D. (Hrsg.): Die Freie Wohlfahrtspflege. Ihre Entwicklung zwischen Auftrag und Markt. Leipzig 2004

**Zusammenfassung** | Der folgende Text skizziert das neue Leitbild Seniorenfreundlichkeit und seine theoretische Einbettung. Er geht auf einen extensiven Modellversuch in der Stadt Magdeburg ein, zieht erste Konsequenzen für die weitere Verwaltungsmodernisierung und zeigt einige Theorieanreicherungen auf, die sich aufgrund der neuen Praxis empfehlen.

**Abstract** | The following text outlines the new principle of taking into account the needs of elderly people and explains its theoretical framework. The author describes an extensive pilot project conducted in the German city of Magdeburg, drawing first conclusions regarding further administrative modernization. In addition, he shows some theoretical implications arising from this new field of practice.

**Schlüsselwörter** ► Kommunalverwaltung  
► Dienstleistung ► älterer Erwachsener  
► Beratung ► Projektbeschreibung

**1 Einleitung** | Der demographische Wandel gilt seit einigen Jahren als Auslöser für die Modernisierung von Kommunalpolitik und -verwaltung (Mädling 2005). Gesucht werden Antworten auf Fragen der Zu- und Abwanderung, des abnehmenden Anteils jüngerer und des zunehmenden Anteils älterer Menschen. Insbesondere ostdeutsche Regionen sind von Bevölkerungsrückgang und -alterung betroffen.

Viele Kommunen haben darauf reagiert, indem sie Werbestrategien mit den Zielen einer Förderung der Zuwanderung und Imagekampagnen zugunsten von Dynamik und Jugendlichkeit entwarfen. Allmählich zeichnen sich jedoch Umrisse einer Änderung dieser Leitbilder ab, indem auch die Potenziale der alternativen Wohnbevölkerung in den Blick genommen werden und „Seniorenfreundlichkeit“ als Standortvorteil verstanden wird (Deutscher Verein 2006).