

Verbands-Management (VM)

Fachzeitschrift für Verbands- und Nonprofit-Management



VM 1/01

Schnyder, Sebastian

Neue Anforderungen an die Freiwilligenarbeit

Verbands-Management, 26. Jahrgang, Ausgabe 1 (2001), S. 44-49.

Herausgeber: Verbandsmanagement Institut (VMI) www.vmi.ch,
Universität Freiburg/CH

Redaktion: Guido Kaufmann/Bettina Kaufmann

Layout: Maxomedia, Bern

Fotomaterial: Freundlicherweise zur Verfügung gestellt von: Blauring-
Jungwacht, Caritas, Feuerwehrverband Bern, Heilsarmee, iyv-
forum.ch, Peter Leuenberger, Schweizerisches Rotes Kreuz,
Schweizerischer Olympischer Verband, Verkehrskadetten Albis,
Weisses Kreuz Südtirol. Zentralverein für das Blindenwesen.

ISSN: 1424-9189

Kontakt: info@vmi.ch

Die Zeitschrift VM erscheint dreimal jährlich in den Monaten April, August und November.

Abdruck und Vervielfältigung von Artikeln und Bildern, auch auszugsweise oder in Abschnitten, nur mit Genehmigung des Herausgebers.



Rollenwandel des Staates

Neue Anforderungen an die Freiwilligenarbeit

Sebastian Schnyder

Vor dem Hintergrund der Wertschätzung der Milizarbeit, d.h. der ehrenamtlichen Führungsarbeit wie der freiwilligen Arbeit im Vollzug, sei auf einen speziellen und aktuellen Aspekt hingewiesen. Dieser Aspekt ergibt sich durch die organisatorische Ausprägung der Milizarbeit, der Ehrenamtlichen- und Freiwilligenarbeit in NPO. Diese NPO sind ihrerseits ganz oder teilweise im Auftrag des Staates oder stellvertretend für den Staat tätig und werden neben Mitgliederbeiträgen, Spenden, dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen auch durch öffentliche Mittel finanziert. Der Rollenwandel des Staates stellt die Freiwilligenarbeit vor neue Aufgaben und Anforderungen.

Die Milizer werden heute immer mehr mit einem neuen Staatsverständnis konfrontiert, das weg vom traditionellen Vorsorge- und Interventionsstaat zu einem Staat führt, der sich auf das Setzen der richtigen Anreize im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung fokussiert, besser bekannt unter dem Begriff New Public Management NPM. NPM stellt sowohl für die Hauptamtlichen, die Profis wie die Ehrenamtlichen und Freiwilligen im Hinblick auf neue Anforderungen für die Aufgabenerfüllung und Beschaffung öffentlicher Mittel eine grosse Herausforderung dar. Hohe Anpassungsfähigkeit und Anpassungsbereitschaft sind unabdingbar, wenn sich eine NPO im Zuge der strategischen Neuausrichtung ihres Auftraggebers, des Staates neu positionieren muss.

Im folgenden sollen ein paar Überlegungen zu dieser Thematik skizziert werden. Im Abschnitt «Ein neues Umfeld für die ehrenamtliche und freiwillige Arbeit» geht es um die Klärung des Rollenwandels des Staates (I) und der mit ihm verbundenen NPO

(II) sowie um NPM als neue Leitlinie staatlichen und verbandlichen Handelns (III), bevor wir in Teil C auf «neue Anforderungen an die ehrenamtliche und freiwillige Arbeit» in der Sache (I), in der Motivation (II) und in der persönlichen Belastung (III), eingehen und in den Abschnitt «Einige Schlussfolgerungen» ziehen.

Ein neues Umfeld für die ehrenamtliche und freiwillige Arbeit

Zum Rollenwandel des Staates

Die traditionelle, heute noch in vielen Bereichen gültige Funktion des Staates lässt sich als Entwicklung vom liberalen Staat zum Interventions- und Vorsorgestaat kennzeichnen.

Die modernen Gesellschaften brechen mit vorgegebener Obrigkeitengewalt, indem sie sich zur Durchführung ihrer Geschäfte auf die Mechanismen des Vertrages und des Marktes berufen. Um das gute Funktionieren dieser Mechanismen sicherzustellen, wird dem Staat eine Ordnungsfunktion übertragen. Der Staat bestimmt die Spielregeln, in deren Rahmen die freien und gleichgestellten Individuen ihre Aktivitäten entfalten können und der Staat über die Einhaltung dieser Regeln wacht.

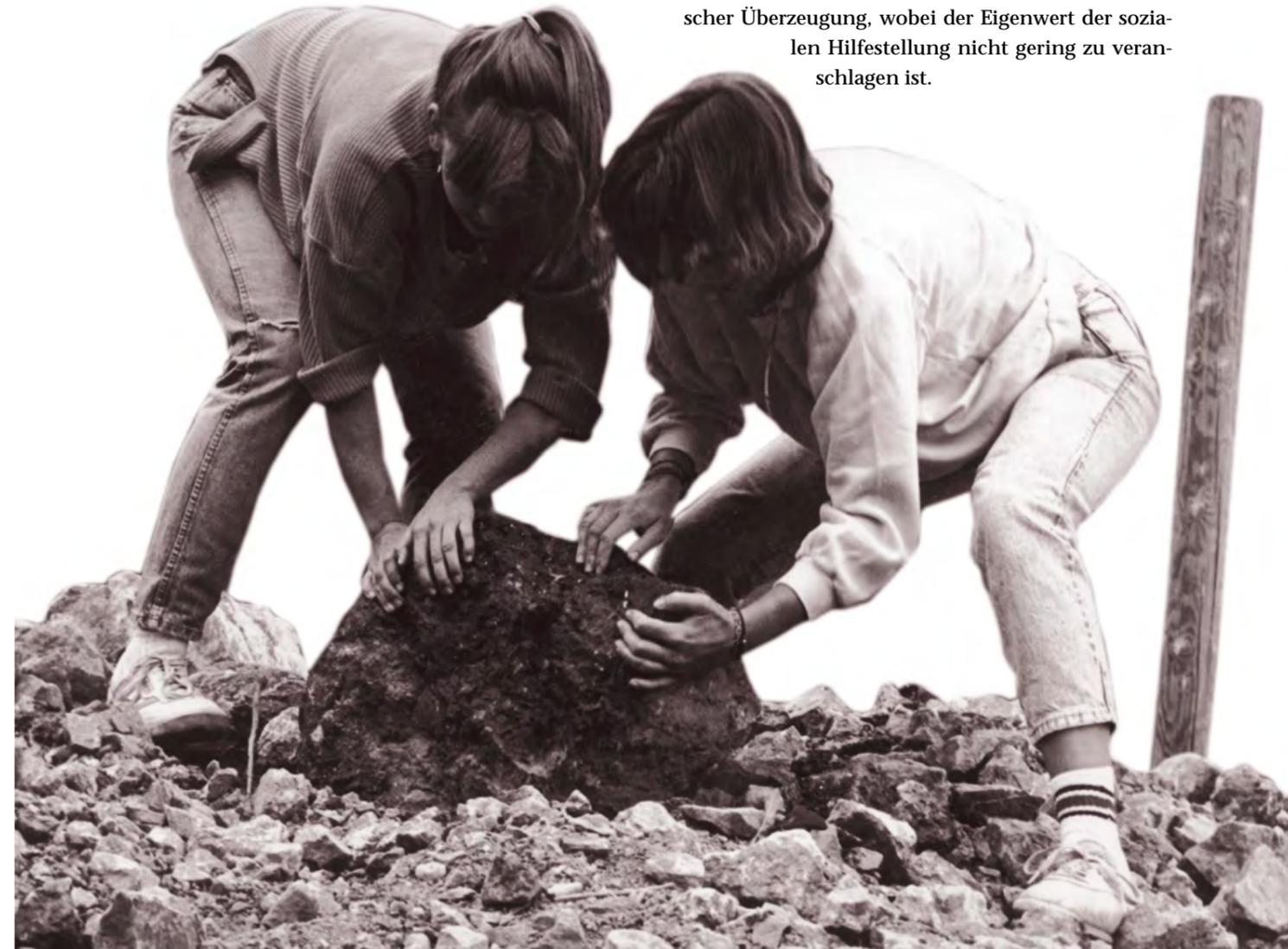
Der Interventionsstaat, der auch als Sozial- oder Vorsorgestaat bezeichnet werden kann, entwickelt sich aus der Wahrnehmung der Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten, die der Markt und das freie Spiel der Kräfte schaffen oder nicht zu eliminieren vermögen, und aus den politischen Forderungen, diese zu mildern. Zur Ordnungsfunktion, welche den liberalen Staat charakterisiert, kommen die Funktionen der Umverteilung des Reichtums und der Bereitstellung jener Güter und Dienste hinzu, welche die Ungleichheiten kompensieren sollen.

Während dem liberalen Staat eine ergänzende Funktion zukommt in einer Gesellschaft, welche sich sonst im wesentlichen selbst reguliert, macht sich der Interventionsstaat die Probleme der Gesellschaft zu eigen und bestimmt zu deren Lösung sowohl Ziele wie Instrumente. Als Reaktion auf die wachsende Einwirkung des Staates auf die Gesellschaft und auf den relativen Misserfolg des Interventionsstaates erhält das Gedankengut Auftrieb, welches für einen bescheideneren Staat und einen vermehrten Rückgriff auf die Marktmechanismen als regulierendes Prinzip der Gesellschaft plädiert. Hinter Deregulierung und Rückzug des Staates steht die Forderung nach einer Neuanpassung des Staates. Der Anreizstaat setzt

auf die Kooperation mit der zivilen Gesellschaft und den Einbezug ihrer organisatorischen Mittel, um kollektive Ziele zu realisieren. Die Kooperation konkretisiert sich im vermehrten Rückgriff auf private Akteure für den Politikvollzug.

Zum Rollenwandel der NPO

Ausgangspunkt der Organisation sozialer Dienstleistungen auch in modernen Gesellschaften ist weder ein Versagen des Marktes noch des Staates. Die Entstehung (sozialer) NPO ist vielmehr auf eine eigenständige Motivation zurückzuführen. Die Moral der organisierten gegenseitigen Hilfe wie die Arbeit ehrenamtlicher Helfer, welche zur Lösung der sozialen Frage beitragen, beruht auf religiöser, philanthropischer Überzeugung, wobei der Eigenwert der sozialen Hilfestellung nicht gering zu veranschlagen ist.



Trotz dieser Autonomie und der Tatsache, dass sich viele soziale Bereiche zunächst Vereine und Vereinigungen alleine zuständig fühlen, ist der eigentliche Aufschwung der sozialen NPO aber doch auf das Markt- und Staatsversagen zurückzuführen, welches bei der Transformation der vorindustriellen in eine industrielle Gesellschaft deutlich wird. Der Glaube an die wohltätigen Selbstregulierungskräfte des Marktes, welche letztlich auch die im Übergang virulent werdenden sozialen Probleme lösen oder zumindest entschärfen würde, hält den widrigen Tatsachen von Massenelend und industriellem Proletariat nicht stand.

So sind es gerade oft die sozialen Organisationen selbst, welche Anstoss und politischen Sukkurs für die Fortschritte in der sozialen Sicherheit geben. Sie bereiten den Weg zur Ablösung einer liberalen Auffassung des Staates, dem soziale Fragen fremd sind, durch einen zunehmend sich auch sozial verantwortlich fühlenden interventionistischen Staat.

Mit dem Übergang zum sozialpolitischen Interventionsstaat wandelt sich die Rolle der sozialen NPO: Die Organisationen sehen sich einerseits überfordert in der Übernahme grösserer, landesweit in Angriff zu nehmenden Aufgaben, andererseits sind ihre Erfahrung, ihr Wissen, ihr politischer Einfluss für den Entwurf, die Ausarbeitung und vor allem für den Vollzug von Massnahmen unerlässlich. Mit dem Erfolg, dass die bislang auf freiwilliger, selbständiger Ebene betriebene Sozialpolitik nun in staatliche Obligationen aufgehoben und garantiert sind, schwindet gleichzeitig auch der gestaltende Einfluss auf die bislang bearbeiteten Bereiche und führt zu generellem Bedeutungsverlust, sofern die Organisationen sich nicht neue, bislang vernachlässigte Gebiete erschliessen. Hinter der auf Zusammenarbeit mit den privaten Organisationen bedachten staatlichen Sozialpolitik versteckt sich eine nicht immer leicht zu durchschauende Verteilung öffentlicher Mittel an unterschiedlichste Organisationen auf allen möglichen staatlichen und fachlichen Ebenen. Dieses System funktioniert solange zur allgemeinen Zufriedenheit, als dass die zur Verfügung gestellten Mittel ausreichen.

Mit der Mitte der siebziger Jahre einsetzenden Finanzknappheit der öffentlichen Hand, welche sich in

den letzten Jahren dramatisch verschärfte, sowie mit dem Schwinden ethisch-moralisch motivierter Förderung sozialer Organisationen durch private Mittel sehen sich viele soziale NPO vor einer bislang ungewohnten Bedrohung ihrer Existenz. Das Ringen um die immer knapper werdenden staatlichen Mittel sowie die privaten Spenden (Professionalisierung der Mittelbeschaffung) zwingt die sozialen NPO zu genereller Effizienzsteigerung, zum Überdenken ihrer Rolle in der Gesellschaft. Im Verbund mit der oben skizzierten Neuausrichtung des Interventions- und sozialen Leistungsstaates kommt auf die sozialen NPO ein massiver Anpassungs- und Erneuerungsdruck zu.

New Public Management als Leitlinie staatlichen und verbandlichen Handelns

Vor dem Hintergrund der Grenzen des Interventions- und Sozialstaates zeichnet sich eine Neuorientierung der Strategie des staatlichen Handelns ab, welche auf eine enge Zusammenarbeit mit der Gesellschaft und auf der Dynamik der gesellschaftlichen Akteure beruht. In der Erfüllung seiner Aufgaben gibt der Anreizstaat darauf acht, die angestrebten Ziele nicht aus den Augen zu verlieren und seine Aktivität permanent anzupassen. Wenn der Anreizstaat Aufgaben überträgt – sei es dem Verbandsbereich oder dem Wettbewerb der Privaten – so tut er dies in der Erwartung einer effizienteren Durchführung. Dieser Transfer ist nicht ein Verzicht, sondern eine Deregulierung im Rahmen einer Planung, welche die Behörden selber definiert haben, und unter Bedingungen, die eine Kontrolle der erreichten Resultate sicherstellen.

Mit dem Übergang zu einem Anreizstaat, der die Erbringung vieler seiner Leistungen systematisch delegiert und den Leistungserbringern im Hinblick auf die Steigerung der Effizienz Ziele vorgibt und deren Erfüllung kontrolliert und Nichterfüllung sanktioniert, muss sich natürlich auch die Haltung der NPO gegenüber dem Staat ändern. Der Rollenwandel des Staates vom sicheren Subventionszahler und getreulichen Interessenwahrer zum Auftraggeber für konkurrierende Leistungserbringer, bedingt eine entsprechende Adaption der Verbandsstrukturen, wie die Fusion zersplitterter Einzelverbände in holdingartige, überschaubare Grossstrukturen, wie der Verzicht auf eine beliebige Palette verbandspolitischer

Tagen & tafeln mit Aus- & Weitsicht



am Thunersee / Berner Oberland

Unsere professionellen Tagungsmöglichkeiten sowie die einzigartige Umgebung bieten Ihnen die idealen Voraussetzungen für kreatives Denken und Lernen. Gönnen Sie Ihrer Veranstaltung nachhaltig den Erfolg.

Unsere vielfältigen Zusatzangebote mit

- dem wohltuenden Solbad (35°C) und der Wellness-Oase mit finnischer Sauna, Dampfbad mit Licht-Therapie, Kneipp-Badeanlage
- dem vielseitigen Solarium, Massage- und Kosmetikangebot
- unserer marktfrischen Küche, welche Sie im Restaurant „Sunnepracht“ oder auf der Panoramaterrasse geniessen können **oder**
- dem rustikalen Camozet-Restaurant mit seiner Dorfterrasse und den Berner Oberländer-Spezialitäten
- den verschiedenen Ausserhaus-Events

garantiert Ihnen ein ideales Rahmenprogramm, mit dem wir zudem den Geist und Gaumen verwöhnen, damit so der Aufenthalt bei uns im SolbadHotel Sigriswil in bester Erinnerung bleibt.

Lassen Sie es sich gutgehen und spüren Sie das Gefühl von Herzlichkeit und Gastlichkeit im SolbadHotel Sigriswil. Wir heissen Sie **HERZLICH WILLKOMMEN !!!**

Herbert und Luzia Wicki
Ihre Gastgeber / Hoteliers mit dem Solbad-Team

Telefon 033 / 252 25 25
E-Mail info@solbadhotel.com

Fax 033 / 252 25 00
Internet www.hauensteinhotels.ch

Leistungsangebote, wie die Konzentration der verbandlichen Arbeit auf Kernkapazitäten, kurz eine marktanaloge, wettbewerbsfähige Ausgestaltung der eigenen Organisation.

Neue Anforderungen an die ehrenamtliche und freiwillige Arbeit

Das Umsetzen von Massnahmen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung NPM in der Zusammenarbeit des Staates mit NPO ist mit anspruchsvolleren und komplizierteren Verwaltungsabläufen bei den Freiwilligen sowie zusätzlichen moralischen und juristischen Verantwortlichkeiten der ehrenamtlichen Führungsarbeit verbunden. Dies wird etwa in der ergebnisorientierten Steuerung durch Leistungsvereinbarungen deutlich. Auch und gerade ehrenamtliche Führungskräfte müssen in der Lage sein, die künftigen Leistungen ihrer NPO für und im Auftrag des Staates – ausgehend von Bedürfnissen und Werten verschiedener Gruppen von Kunden und Kundinnen sowie Betroffenen und den entsprechenden staatlichen Zielsetzungen – in einen «Produkt- und Produktgruppenplan» mit Mittelbedarf zu fassen. Dieser Plan mündet dann in eine Leistungsvereinbarung, die ihrerseits durch einen Leistungsvertrag Rechtskraft erhält. Selbstverständlich wird der Ehrenamtliche in dieser anspruchsvollen konzeptionellen Arbeit durch die zuständigen staatlichen Funktionäre unterstützt. Die ehrenamtlichen Führungskräfte wie die freiwilligen Mitarbeiter können sich aber nicht ohne Verlust an formeller Macht und faktischem Einfluss auf ihre NPO von der Mitarbeit und vor allem von der Mitverantwortung bei der Entwicklung der sachlichen und rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen dispensieren.

NPM bedingt daher nicht nur eine neue Personal- und Organisationsentwicklung auf der staatlichen und der professionellen verbandlichen Seite, sondern auch eine systematische Vorbereitung und Begleitung der Ehrenamtlichen und Freiwilligen für die neue Art der staatlichen Aufgabenerfüllung.

Neue Anforderungen in der Motivation

Im Freiburger Management-Modell für NPO wird in einer Checkliste der Faktoren für die Attraktivität ei-

nes Ehrenamts u.a. vorgeschlagen, dass

- das Amt mit interessanten Aufgaben ausgestattet ist, also noch echte Probleme zu bearbeiten sind und es auf den intellektuellen Beitrag des Einzelnen ankommt;
- das Amt über Kompetenzen verfügt, also eine Entscheidungs- und Beeinflussungsmacht beinhaltet;
- an den Sitzungen tatsächlich Willensbildung und Entscheidungsfindung betrieben, also geführt wird.

NPM kann nun (muss aber nicht) dazu führen, dass der Ehrenamtliche der mit dem Staat kontrahierenden NPO die Motivation für sein Amt verliert, wenn er sich zum Befehlsempfänger und Vollzugsbeamten eines detaillierten Leistungsvertrages degradiert sieht. Wenn NPM zu einem Zerrbild, zu einem Management des Misstrauens pervertiert wird, das vom Prinzip «Vertrauen ist gut, Kontrolle besser» beherrscht wird, so fällt es dem Ehrenamtlichen schwer, weiterhin mit vollem Elan für seine NPO tätig zu sein.

Es liegt daher im ureigensten Interesse des Staates, beim Übergang zu einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung für die Beibehaltung der Attraktivität der Ehrenämter besorgt zu sein. Dafür braucht es weder Sonderprämien noch spezielle Ehrungen, sondern Augenmass und gegenseitiges Vertrauen beim Aushandeln (Contracting) und Controlling der Leistungen, welche eine NPO für den Staat erbringen soll.

Neue Anforderungen in der persönlichen Belastung

Dem Verlust an selbständiger Führungs- und Vollzugskompetenzen, welcher mit dem Übergang zu einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung der staatlichen Auftraggeber für die Ehrenamtlichen der auftragnehmenden NPO verbunden sein kann, steht keine entsprechende Entlastung der ehrenamtlichen Pflichten gegenüber. Im Gegenteil, NPM bedingt oft eine grosse zusätzliche Belastung an administrativen Umtrieben und Präsenzzeiten.

Die Erarbeitung und die Umsetzung einer Leistungsvereinbarung setzt neben der intellektuellen Beweglichkeit für die neuen Voraussetzungen staatlicher Auftragsvergabe einen intensiven zeitaufwen-

digen Einsatz der (ehrenamtlichen) Führungskräfte voraus, welche ihre Gremien und Mitarbeiter über die neue Lage aufklären und für deren Akzeptanz motivieren müssen.

Das fällt nicht leicht, müssen sie doch oft eine Politik vertreten, welche sie selbst weder gesucht noch gewollt haben, welche sie aber als unausweichlich erachten, soll ihre NPO weiter funktionieren können.

Folgerungen

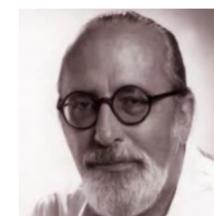
NPM, ehrenamtliche sowie freiwillige Arbeit in NPO mit staatlichen Aufträgen stehen im Spannungsfeld eines neuen Staatsverständnisses einerseits und den Erwartungen von Menschen andererseits, welche ihre Zeit, ihr Wissen und ihre (Berufs-)Erfahrung unbezahlt und aus freien Stücken Dritten zur Verfügung stellen. Der Amateur im guten Sinne des Wortes sieht sich mit Aufgaben konfrontiert, welche verstärkten Einsatz und höhere Professionalität verlangen.

Die Gefahr besteht, dass, wenn Frustration und Arbeitsleid den persönlichen Nutzen des Engagements übertreffen, der ehrenamtlich und freiwillig Tätige innerlich emigriert und sich mit der Zeit von seiner Arbeit, seinem Engagement auch äusserlich trennt.

Soweit braucht es nicht zu kommen: Es gibt Beispiele, wo die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung klare Verhältnisse schuf und neue Handlungspielräume für die mit dem Staat kontrahierenden NPO und deren professionellen wie ehrenamtlichen und freiwilligen Mitarbeiter erschloss.

Die Forderung bleibt aber, dass das Internationale Jahr der Freiwilligen 2001 auch zur Reflexion der Rolle der Freiwilligen in einem immer stärker durch NPM geprägten Anreizstaat dienen sollte.

Der Autor



Sebastian Schnyder / sebastian_schnyder@bluewin.ch

Dr. Sebastian Schnyder. Lehrbeauftragter für Volkswirtschaftslehre an der Universität Fribourg/Schweiz. War früher in der Bundesverwaltung tätig.

Fussnoten

¹ Zum Milizbegriff vgl. Schwarz, P. Purtschert, R. Giroud, Ch.: Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen (NPO), Bern 1999, S. 194 - 207.

² Vgl. im folgenden: Hablützel, P. et al., (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, Bern 1995; Schedler, K., Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Von der Idee des New Public Management (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell – Fallbeispiel Schweiz, Bern 1995; Schnyder, S.: New Public Management und Nonprofit-Sektor in der Schweiz, Paper zum Kongress «Die politischen Systeme der Schweiz, Deutschlands und Österreichs im Vergleich», 19-21. Januar 1996, Bern.

³ Vgl. Badelt, Ch.: Entwicklungsperspektiven des Nonprofit Sektors, in: Badelt, Ch.: (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit-Organisationen, Stuttgart 1999, S. 542f.

⁴ Vgl. Schedler, K. Proeller, I.: New Public Management, Bern 2000, S. 113ff.

⁵ Vgl. Schedler, K. Proeller, I.: a.a.O., S. 221f.

⁶ Vgl. Schwarz, P. Purtschert, R. Giroud, Ch.: a.a.O. S.197.