Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland

Schwerpunktthema:
„Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“

Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11800**

18. Wahlperiode 30.03.2017

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Zweiter Engagementbericht

Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung

und

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsübersicht

Seite

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis 5

I Berichtsauftrag 6

II Engagementpolitik ist neue Schwerpunktaufgabe in der Gesellschaftspolitik 7

III Dialog und Kooperation als Basis der Engagementförderung 17

IV Bürgerschaftliches Engagement ist Gelingensbedingung für die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen 18

V Demografischer Wandel und Bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung 30

Bericht der Sachverständigenkommission

Inhaltsverzeichnis 43

Abbildungsverzeichnis 55

Tabellenverzeichnis 58

Übersichtenverzeichnis 60

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 29. März 2017 gemäß Beschluss vom 19. März 2009 (Bundestagsdrucksache 16/11774).

Seite

Die Mitglieder der Sachverständigenkommission 61

Die Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts 62

Die Verfasser und Verfasserinnen von Expertisen 63

Die Verfasser von Analysen für die Geschäftsstelle 64

Veranstaltungen der Zweiten Engagementberichtskommission 65

Vorwort 69

I Executive Summary und Zusammenfassung 75

II Allgemeiner Teil 91

1 Engagement: Vielfalt und Profile 91

1.1 Zur Rezeption des Ersten Engagementberichts 91

1.3 Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft. Von traditionellen Grenzziehungen zu heutigen Differenzierungen 108

2 Zur Ordnung des Engagements: Eine Theorie des öffentlichen Raums 130

2.1 Engagement und soziale Ordnung: Historisch-systematische Einordnung 130

2.2 Ordnungspolitik und Engagement 132

2.3 Ein Systematisierungsversuch mit der Theorie öffentlicher Güter 136

2.4 Sozialkapital als Allmende-Problem 143

3 Freiwilliges Engagement und soziale Kohäsion unter den Bedingungen des demografischen Wandels 146

3.1 Demografiepolitischer Kontext des Engagements 146

3.2 Freiwilliges Engagement, Sozialkapital im Wandel und das Wiederaufleben von Subsidiarität 147

3.3 Bevölkerung: Alterung als Megatrend und regionale Diversifizierung, Migration und soziale sowie kulturelle Differenzierung 152

3.4 Lebensformenwandel in der Multioptionsgesellschaft 155

3.5 Säkularisierung und religiöse Pluralisierung 157

3.6 Delokalisierung und Digitalisierung der Lebenswelt 161

3.7 Lebenszeit, Erwerbsarbeit und Engagementpotenziale 163

4 Engagement in Zahlen 165

4.1 Einleitung 165

4.2 Engagement-Ermittlungen: Unterschiedliche Kreise der Engagierten 166

4.3 Engagement jenseits der Engagement-Untersuchungen: Informelle Hilfen, zivilgesellschaftliche Beteiligung, Spenden 170

Seite

4.4 Quantitative Entwicklung des Engagements ... 173

4.5 Qualitative Veränderungen des Engagements ... 177

4.6 Engagement im europäischen Vergleich ... 180

4.7 Engagement in West- und Ostdeutschland ... 182

4.8 Veränderte Rollenbilder: Engagement von Frauen und Männern ... 184

4.9 Demografische Entwicklung: Engagement von Jüngeren und Erziehung zum Engagement ... 187

4.10 Demografische Entwicklung: Das Engagement von Älteren und für Ältere ... 191

4.11 Schichtzugehörigkeit und Engagement: Befestigung sozialer Ungleichheit? ... 196

4.12 Engagement von und für Personen mit Migrationshintergrund und für Flüchtlinge ... 198

4.13 Motive und Voraussetzungen für das Engagement ... 201

4.14 Früheres Engagement und Engagementpotenziale ... 206

4.15 Einbettung des Engagements in die Kommunen ... 208

4.16 Träger für das Engagement: Vereine, Verbände, Stiftungen ... 211

4.17 Zusammenfassung ... 214

5 Zentrale Debatten ... 217

5.1 Flüchtlinge und Engagement ... 217

5.2 Migration und Engagement ... 232

5.3 Monetarisierung des Engagements ... 262

5.4 Engagement und Bildung ... 288

5.5 Politische Partizipation und freiwilliges Engagement ... 304

5.6 Daseinsvorsorge und Engagement ... 318

5.7 Soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement ... 333

III Schwerpunktteil: Lokale Politik und Engagement ... 357

1 Bestandsaufnahme und Diskussionsstand ... 357

1.1 Einleitung ... 357

1.2 Diskussionsstand und Forschungslage ... 357

1.3 Koordinierte Engagementförderung in der Kommune ... 367

1.4 Engagementförderung in unterschiedlichen ländlichen und städtischen Räumen ... 373

1.5 Engagementförderung in Ostdeutschland – Herausforderungen und Handlungsansätze ... 375

1.6 Desiderate ... 377

1.7 Die lokalen Dialogforen der Zweiten Engagementberichtskommission ... 377

Seite

2 Lokale Politik und die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge ... 381

2.1 Bedeutung und Herausforderungen einer lokalen Politik ... 381

2.2 Lokale Politik ... 381

2.3 Die Rolle der Kommune für die Daseinsvorsorge ... 387

2.4 Die Stärkung der Kommune ... 390

3 Disparitäten und Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene ... 392

3.1 Strukturmerkmale von Regionen ... 392

3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter des demografischen Wandels ... 424

4 Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen in Schlüsselbereichen/Politikfeldern auf lokaler Ebene ... 435

4.1 Mobilität ... 435

4.2 Klima und Energie ... 443

4.3 Katastrophenschutz ... 451

4.4 Gesundheit ... 460

4.5 Pflege und Sorge ... 468

4.6 Kultur ... 477

4.7 Sport ... 484

5 Lokale Governance, Engagement und Zivilgesellschaft ... 495

5.1 Governance ... 495

5.2 Bürgerkommune als Leitbild und Bezugsrahmen von Engagement auf lokaler Ebene ... 508

IV Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 520

Literaturverzeichnis ... 551

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Inhaltsverzeichnis		5
I.	**Berichtsauftrag**	6
II.	**Engagementpolitik ist neue Schwerpunktaufgabe in der Gesellschaftspolitik**	7
1.	Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Engagement	7
a)	Förderung der Engagementinfrastruktur	8
b)	Stärkung der Anerkennungskultur und öffentlichen Wahrnehmung für bürgerschaftliches Engagement	10
c)	Freiwilligendienste	10
2.	Engagement und Demokratieförderung	13
3.	Strukturierung und Stärkung der empirischen Engagementforschung	14
a)	Aktuelle Projekte der empirischen Engagementforschung	14
b)	Sicherstellung wirkungsorientierter Engagementförderung	16
III.	**Dialog und Kooperation als Basis der Engagementförderung**	17
IV.	**Bürgerschaftliches Engagement ist Gelingensbedingung für die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen**	18
1.	Herausforderungen im Engagement für Flüchtlinge und Asylsuchende kooperativ bearbeiten	18
2.	Engagement von Personen mit Migrationshintergrund	22
3.	Monetarisierung des Engagements	24
4.	Bildung für und durch Engagement	24
5.	Partizipation und Engagement	25
6.	Daseinsvorsorge und Engagement	27
7.	Genossenschaften und soziale Unternehmen	29
V.	**Demografischer Wandel und Bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung**	30
1.	Engagement und seine Förderung: neue Formen des Regierens und Verwaltens	30
2.	Engagement und Sicherung der Mobilität	31
3.	Klima- und Energiepolitik – mit den Bürgerinnen und Bürgern gestalten	31
4.	Katastrophenschutz: neue Zielgruppen und Innovationspotenziale	32
5.	Engagement und Selbsthilfe	33
6.	Pflege und Sorgearbeit vor Ort verantworten	34
7.	Lokale Kulturpolitik: kreative Ressourcen vor Ort nutzen	37
8.	Potenziale der Sportvereine	37

I. Berichtsauftrag

Mit Beschluss vom 19. März 2009 (Bundestagsdrucksache 16/11774) hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung beauftragt, einmal in jeder Legislaturperiode einen wissenschaftlichen Bericht einer jeweils neu einzusetzenden Sachverständigenkommission – inklusive einer Stellungnahme der Bundesregierung – vorzulegen, der sich neben einer allgemeinen Bestandsaufnahme des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland auf einen Schwerpunkt konzentriert. Der Bericht, der der Unterstützung einer nachhaltigen Engagementpolitik dient, soll die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements stärker in das öffentliche Bewusstsein rücken, den zivilgesellschaftlichen und politischen Diskurs über aktuelle Entwicklungen und innovative Ansätze im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements anregen und der Bundesregierung sowie den weiteren Akteuren Handlungsempfehlungen geben.

Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung, der in der 17. Legislaturperiode vorgelegt wurde und den Titel „Für eine Kultur der Mitverantwortung“ trägt, beinhaltet neben einer zusammenfassenden Bestandsaufnahme zur Lage und Situation des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland das Schwerpunkthema „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen“.

Der vorliegende Zweite Engagementbericht widmet sich dem Schwerpunktthema „Demografischer Wandel“, da der demografische Wandel die Struktur unserer Gesellschaft erheblich verändert und die Politik – und insbesondere die Kommunen – vor veränderte Herausforderungen und Aufgaben der Daseinsvorsorge stellt. Der Bericht stellt dabei insbesondere die lokale Engagementpolitik und die für sie maßgeblichen Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt. Bürgerschaftliches Engagement ist für individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, wirtschaftliches Wachstum, Wohlstand, kulturelles Leben sowie stabile demokratische Strukturen und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt unerlässlich und spielt eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Herausforderungen und Problemen unserer Gesellschaft.

Das Schwerpunktthema des Zweiten Engagementberichts ist als engagementpolitischer Beitrag zur Demografiestrategie der Bundesregierung zu verstehen. Die weiterentwickelte Demografiestrategie „Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“ setzt folgende Ziele zur Gestaltung des demografischen Wandels: den Wohlstand bei demografischer Alterung sichern, den Zusammenhalt in einer vielfältigeren, offenen Gesellschaft stärken, gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land fördern sowie durch solide öffentliche Finanzen für die nächste Generation vorzusorgen. Der auf der Strategie aufbauende Dialogprozess in zehn Arbeitsgruppen unter Mitarbeit von Vertreterinnen und Vertretern aller staatlichen Ebenen, der Wirtschaft, der Sozialpartner, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft sowie die demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode sind erfolgreiche Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele.

Zur Erarbeitung des Zweiten Engagementberichts hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eine 10-köpfige Sachverständigenkommission einberufen, die am 28. Juni 2013 ihre Arbeit aufnahm.

Das interdisziplinär besetzte Expertengremium hat den nunmehr vorliegenden Zweiten Engagementbericht erstellt. Dieser nimmt – nach einer einführenden Rezeption des Ersten Engagementberichts und einer Positionsbestimmung von Engagement – zunächst eine allgemeine Bestandsaufnahme zur Lage des Engagements in Deutschland vor, wobei zentrale Debatten der Engagementpolitik besonders fokussiert werden. So werden u. a. die Themen „Flüchtlinge und Engagement“ sowie „Migration und Engagement“ gezielt in den Blick genommen.

In seinem Schwerpunktteil widmet sich der Zweite Engagementbericht der Frage, wie bürgerschaftliches Engagement zur konkreten Stärkung des Zusammenlebens vor Ort in einer demografisch veränderten Gesellschaftsstruktur und vor dem Hintergrund räumlicher Disparitäten beitragen kann. Dabei wirft die Kommission zugleich einen weitgreifenden Blick auf die Frage, welche Gelingensbedingungen notwendig sind, damit sich das in der Bevölkerung bestehende Engagementpotential besser entfalten kann, und wie das bürgerschaftliche Engagement auf den unterschiedlichen Ebenen staatlicher Aufgabenwahrnehmung noch besser unterstützt und gefördert werden kann. Einzelne Schlüsselbereiche des Engagements, wie zum Beispiel die Themen Mobilität, Pflege und Sorge, Kultur und Sport oder Katastrophenschutz werden einer gesonderten Betrachtung unterzogen und auch das Thema lokale Governance (Stichwort „Bürgerkommune“) im Engagement-Kontext diskutiert. Damit gelingt dem Zweiten Engagementbericht nicht nur ein Aufzeigen des aktuellen Status quo in den genannten Bereichen; vielmehr hat die Sachverständigenkommission aus ihren Schlussfolgerungen Handlungsempfehlungen für die Akteure der Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft entwickelt, die der Engagementpolitik neue Impulse geben und Perspektiven eröffnen können.

Bei der Erarbeitung des Zweiten Engagementberichts stand die Kommission von Beginn ihrer Arbeit an mit externen Expertinnen und Experten aus Politik, Kommunen, Verbänden und Wissenschaft in einem intensiven Austausch. Fachlich bereichert wurde die Arbeit der Kommission unter anderem durch mehrere Anhörungen, Workshops und Dialogveranstaltungen mit externen Sachverständigen, Politikern sowie Praktikerinnen und Praktikern der (kommunalen) Engagementlandschaft. Hier konnte die Kommission ihre Erkenntnisse und Debatten mit der Praxis spiegeln und Erfahrungen aus der Praxis in den Bericht integrieren.

Gewinnbringend für die Arbeit der Zweiten Engagementberichtskommission war darüber hinaus auch die Verbindung mit der Sachverständigenkommission zum Siebten Altenbericht. Dieser ist dem Thema „Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften“ gewidmet, also einer Thematik, die in enger Verbindung mit der des Zweiten Engagementberichts steht.

Die thematische Verzahnung der beiden Berichterstattungen dient vor allem auch einer politischen Bündelung der Kräfte im Hinblick auf Bewältigungsstrategien zum gesamtgesellschaftlichen Gravitationsfeld Demografischer Wandel, insbesondere in Hinblick auf die Frage, welchen Beitrag bürgerschaftliches Engagement im Kontext der sorgenden Gemeinschaften (Caring Communities) leistet und wie eine solche Mitverantwortung durch Engagement befördert werden kann. Diese Fragestellung, die zentrale Punkte des Themas Daseinsvorsorge betrifft, verbindet thematisch den Zweiten Engagementbericht und den Siebten Altenbericht.

Die Bundesregierung dankt den Mitgliedern der Sachverständigenkommission und ihrem Vorsitzenden Professor Dr. Thomas Klie für die engagierte Arbeit bei der Erstellung dieses wissenschaftlich und gesellschaftspolitisch wichtigen Berichts. Dieser Dank gilt auch den externen Expertinnen und Experten, die im Rahmen der Erarbeitung des Zweiten Engagementberichts mitgewirkt haben.

In ihrer Stellungnahme geht die Bundesregierung auf zentrale Handlungsempfehlungen der Sachverständigenkommission ein, die sich direkt an die Bundesregierung richten. Zu Inhalten und Schlussfolgerungen, zu denen sich die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme nicht äußert, kann weder von ihrer Zustimmung noch von ihrer Ablehnung ausgegangen werden. Eventuell in der Stellungnahme aufgeführte Maßnahmen oder daran anknüpfende zukünftige Maßnahmen, die finanzielle Belastungen zur Folge haben, sind nur umsetzbar, wenn sie innerhalb der jeweiligen Haushaltsansätze der betroffenen Einzelpläne bzw. im Politikbereich gegenfinanziert werden. Es werden durch den Inhalt des Zweiten Engagementberichts und der Stellungnahme der Bundesregierung weder die laufenden noch künftige Haushaltsverhandlungen präjudiziert. Darüber hinaus liefert die Kommission Anregungen und Vorschläge, die sich an den Deutschen Bundestag, Länder, Kommunen oder Organisationen der Zivilgesellschaft wenden.

II. Engagementpolitik ist neue Schwerpunktaufgabe in der Gesellschaftspolitik

Über 30 Millionen Bürgerinnen und Bürger in Deutschland engagieren sich freiwillig und unentgeltlich für gesellschaftliche Belange. Dieses Engagement hat eine große Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Es ist ein Grundpfeiler der Demokratie, sichert Freiheit, schafft Lebensqualität und prägt den Gemeinsinn. Und in Zeiten des demografischen Wandels steigt seine Bedeutung zusätzlich. Dabei ist aber zu beachten, dass bürgerschaftliches Engagement regional durchaus unterschiedlich ausgeprägt ist.

1. Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Engagement

Die Engagementberichtskommission befasst sich intensiv mit dem Begriff und Positionsbestimmungen des Engagements und geht von einem breiten Engagementbegriff aus, der die Vielfalt der in der Gesellschaft existierenden Engagementformen einbezieht. Sie empfiehlt eine aktive Auseinandersetzung von Bürgergesellschaft und Politik mit allen Formen des Engagements. Entsprechend ihres Engagementverständnisses plädiert die Kommission für eine Engagementpolitik, die der Vielfalt des Engagements gerecht wird und die auf verschiedenen Ebenen agiert.

Die Bundesregierung misst der Stärkung und Förderung von bürgerschaftlichem Engagement eine zentrale Bedeutung zu und gestaltet Rahmenbedingungen zur Entfaltung des Engagements insbesondere durch Modellprogramme, Projekte und gesetzgeberische Maßnahmen. Sie betrachtet Engagementpolitik als Schwerpunktaufgabe im Feld der Gesellschaftspolitik und legt ihr ein weites Engagementverständnis zugrunde. Es ist eine Aufgabe des Staates, die individuelle Wahrnehmung dieses Rechts durch geeignete Rahmenbedingungen zu ermöglichen unter Beachtung der im Grundgesetz vorgegebenen föderalen Kompetenzverteilung. Dabei müssen auch unterschiedliche Lebenswelten und vorhandene (Zeit-) Ressourcen von Bürgerinnen und Bürgern berücksichtigt werden. In der Engagementpolitik und bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ist auf Belange der Geschlechtergerechtigkeit zu achten.

In der aktuellen Legislaturperiode hat das BMFSFJ in enger partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft eine Engagementstrategie entwickelt, die auf den Erfahrungen und Erkenntnissen sowie der Nationalen Engagementstrategie aus der 17. Legislaturperiode aufbaut und diese gleichzeitig weiterentwickelt. Zivilgesellschaftliches Engagement ist nicht nur freiwillig, es ist ein Recht auf gesellschaftliche Teilhabe, das für alle in Deutschland lebenden Menschen gilt.

Für den Bereich der Entwicklungspolitik hat in der aktuellen Legislaturperiode auch das für die Entwicklungspolitik zuständige Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine überarbeitete Zivilgesellschaftsstrategie veröffentlicht, die sich auf die Herausforderungen konzentriert, die mit der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen verbunden sind und sich insbesondere an die organisierte Zivilgesellschaft richtet. Erstmals hat das BMZ zudem eine Strategie zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in der Entwicklungspolitik veröffentlicht, die bestehende Unterstützungsangebote des BMZ aufzeigt und weiterentwickelt. Mit ihr ermutigt das BMZ Bürgerinnen und Bürger, Verantwortung für die Fragen globaler Entwicklung zu übernehmen und sich für wichtige Zukunftsfragen in ihrem unmittelbaren Umfeld und weltweit einzusetzen. Die Strategie bietet eine Definition entwicklungspolitischen bürgerschaftlichen Engagements an, orientiert am Leitbild der global nachhaltigen Entwicklung, der Verantwortung in der globalisierten Welt und den allgemeinen Menschenrechten. Grundlage der Engagementförderung ist eine enge Kooperation mit der Zivilgesellschaft, mit Ländern und Kommunen, den Kirchen sowie mit Stiftungen und der Wirtschaft.

Die Zweite Engagementberichtskommission betont, dass zur Entfaltung von Engagement Freiräume für und Unterstützung von Engagement erforderlich sind, aber auch Transparenz und Offenheit im politischen Handeln und Verwaltungshandeln sowie Foren für Beteiligung und Aushandlung. Die Bundesregierung unterstreicht, dass bürgerschaftliches Engagement in keiner Situation staatliche Daseinsvorsorge und Sozialstaat ersetzen soll und kann. Es ist ihr ein Anliegen, ihre engagementpolitischen Zielsetzungen in dialogisch-partizipativer Weise umzusetzen, und sie stimmt mit der Kommission darin überein, dass die Engagementpolitik als Politik der Ermöglichung den Grundsätzen der Subsidiarität und Solidarität folgen muss.

Bürgerschaftliches Engagement leistet einen eigenen Beitrag und ist wesentliche Gelingensbedingung, um gesellschaftliche Herausforderungen zu meistern. Nach Auffassung der Bundesregierung ist bürgerschaftliches Engagement ein Garant für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft und Voraussetzung für die Weiterentwicklung einer Zivilgesellschaft, d. h. einer Gesellschaft, in der Bürgerinnen und Bürger mit gestalten. Engagementpolitik ist zudem ein Querschnittsthema für die Bundesressorts.

Als zentrale Handlungsfelder der Engagementpolitik auf Bundesebene fokussiert die Bundesregierung folgende Bereiche:

a) Förderung der Engagementinfrastruktur

Freiwilliges Engagement braucht eine nachhaltige Infrastruktur, die den Engagierten Planungssicherheit gibt, ihnen aber auch den notwendigen Freiraum belässt, damit sich ihr Engagement frei entfalten kann. Die nachhaltige Stärkung der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement im Rahmen der föderalen Strukturen und der jeweils zur Verfügung stehenden Mittel ist daher zentraler Schwerpunkt der Engagementpolitik der Bundesregierung.

Vor diesem Hintergrund fördert das BMFSFJ seit 2015 u. a. das Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt“, das auf einer gemeinsamen Initiative des BMFSFJ mit fünf Stiftungen (Bertelsmann Stiftung, BMW Stiftung Herbert Quandt, Herbert Quandt-Stiftung, Körber-Stiftung, Robert Bosch Stiftung) und einem Unternehmen (Generali Zukunftsfonds) basiert. Da bürgerschaftliches Engagement überwiegend im lokalen Umfeld stattfindet, hat das Programm die Stärkung der strategischen Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Städten und Gemeinden zum Ziel. Neben finanzieller Unterstützung profitieren die Programmteilnehmer darüber hinaus von Beratungs- und Vernetzungsangeboten der Förderer. Eine das Programm begleitende Wirkungsanalyse ist bereits angelaufen.

Einen wesentlichen Rahmen für die Entfaltung bürgerschaftlichen Engagements bilden Verbände und Organisationen. Das BMFSFJ fördert daher u. a. das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), das als trisektoraler Zusammenschluss von Partnern aus Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft die nachhaltige Förderung der Bürgergesellschaft und des bürgerschaftlichen Engagements zum Ziel hat. Nach dem Selbstverständnis des BBE dient das Netzwerk als Wissens- und Kompetenzplattform für bürgerschaftliches Engagement. Zur Stärkung der Freiwilligenagenturen als lokale Experten und Anlaufstellen des bürgerschaftlichen Enga-

gements fördert das BMFSFJ die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa), die als Fachorganisation und Dachverband der Freiwilligenagenturen fungiert.

Darüber hinaus fördert das BMFSFJ die Initiative Bürgerstiftungen (IBS). Die IBS bietet Bürgerstiftungen und Gründungsinitiativen eine unabhängige und zentrale Anlauf- und Beratungsstelle. Die Schwerpunkte der Tätigkeit der IBS liegen in der Qualifizierung der bestehenden Bürgerstiftungen, der Vernetzung der Bürgerstiftungen untereinander sowie der Verbreitung der Idee der Bürgerstiftung.

Das bürgerschaftliche Engagement der älteren Generation spiegelt sich auch in den bundesweit tätigen Verbänden, Organisationen und Initiativen der freien Altenarbeit wider. Als Dachverband vertritt die Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e. V. (BAGSO) mit ihren 114 Mitgliedsorganisationen über 13 Millionen Einzelmitglieder der Altersgruppe 50plus in Deutschland und wird vom BMFSFJ gefördert. Zudem fördert das BMFSFJ die Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros e. V. (BaS), die als bundesweiter Zusammenschluss der Träger von Seniorenbüros ebenfalls das Engagement älterer Menschen stärkt.

Auch die bis Ende 2016 vom BMFSFJ im Aktionsprogramm geförderten Mehrgenerationenhäuser sind Orte für Freiwilliges Engagement von und für jede Altersgruppe. Mit Beratungs-, Qualifizierungs- und persönlichen Unterstützungsangeboten werden die Menschen in ihrem Engagement begleitet. Die Förderung der meisten Häuser und rund 100 neuer Häuser wird seit dem 1. Januar 2017 im Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus (2017-2020) fortgesetzt. Die Häuser schaffen mit dem Querschnittsziel Freiwilliges Engagement auch künftig vielfältige Möglichkeiten zur Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer und verbessern so deren Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben. Aufgrund ihrer Offenheit und Niedrigschwelligkeit gelingt es den Mehrgenerationenhäusern, auch schwieriger zu erreichende Personengruppen einzubinden. Sie vermitteln zudem Freiwillige und vernetzen die verschiedenen Akteure vor Ort, so dass sie weiterhin als Knotenpunkt für Engagement die lokale und kommunale Engagementförderung stärken.

Zur Förderung und Unterstützung des zivilgesellschaftlichen und kommunalen entwicklungs-politischen Engagements hat das BMZ in dieser Legislaturperiode seine Serviceleistungen erheblich ausgebaut. Über die von ihm in 2012 gegründete Engagement Global gGmbH werden Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Initiativen, Stiftungen und Nichtregierungsorgani-sationen, Unternehmen, Kommunen, Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler, junge Berufstätige und Rückkehrende aus Entsende- und Austauschprogrammen beraten und finanziell gefördert. Über die Programme, Veranstaltungen und Förderungen der Engagement Global konnten so z. B. in 2015 mehr als 2,5 Millionen Menschen erreicht und in ihrem entwicklungspolitischen Engagement unterstützt werden. Die Mittel zur Förderung des bürgerschaftlichen und kommunalen Engagements wurden in der Legislaturperiode konsequent erhöht und lagen 2016 bei 228 Mio. Euro.

Mit den Programmen der Städtebauförderung unterstützt die Bundesregierung darüber hinaus die Schaffung und Gestaltung von Begegnungsorten im Quartier, wie zum Beispiel von Nachbarschaftstreffs und Bürgerhäusern. So entstehen Räume in Wohnortnähe für Projekte der Freiwilligenarbeit und zur Vernetzung der Akteure vor Ort.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) führt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) seit 2013 eine Strukturförderung von Migrantendachorganisationen (MDO) durch. Ziel der Förderung ist es, die Vereine als kontinuierliche und verlässliche Ansprechpartner für Politik und Verwaltung zu etablieren und ihre Vernetzung untereinander sowie zu anderen Akteuren der Integrationsarbeit zu verbessern. Angesprochen werden Organisationen, deren integratives Engagement nicht religiös ausgerichtet ist und die bereits mit Institutionen und Regeldiensten der Aufnahmegesellschaft zusammenarbeiten. Von November 2013 bis Oktober 2016 hatte das BAMF zehn MDO dabei unterstützt, ihre Strukturen aufzubauen und ihre Arbeit zu professionalisieren. Um das Erreichte zu festigen werden sieben MDO für zwei weitere Jahre gefördert. Anfang 2017 soll eine weitere Strukturförderung ausgeschrieben werden. Diese soll sich prioritär an Migrantenorganisationen richten, die in der Flüchtlingshilfe aktiv sind.

Im Bereich der Kinder-und Jugendarbeit ist Jugendverbandsarbeit ein zentraler Bestandteil des non-formalen Bildungsspektrums und damit auch ein wichtiges Handlungsfeld im Förderinstrument für jugendpolitische Maßnahmen des Bundes, dem Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP). Allein für die Förderung und Sicherung der bundeszentralen Infrastruktur in der Jugendverbandsarbeit stellt der Bund jährlich finanzielle Mittel in erheblichem Umfang zur Verfügung, in 2017 ca. 18 Mio. Euro. Das BMFSFJ fördert damit ein breites und plurales Spektrum von Jugendverbänden. Die Vielfalt des Angebots bezieht sich sowohl auf das Trägerprofil, als auch auf Inhalte, Methoden und Arbeitsformen.

b) Stärkung der Anerkennungskultur und öffentlichen Wahrnehmung für bürgerschaftliches Engagement

Wer mit Engagement freiwillig Zeit und Einsatz einbringt, um Gutes zu tun, verdient Anerkennung und Dank. Aus diesem Grund ist es der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen, die Anerkennungskultur für Engagement weiterzuentwickeln und die Vielfalt von bürgerschaftlichem Engagement sichtbar zu machen. Diesem Ziel dient u. a. der vom BMFSFJ seit 2009 gemeinsam mit seinen Partnern, dem Bündnis für Gemeinnützigkeit, dem Generali Zukunftsfonds – und seit 2015 der Deutschen Fernsehlotterie – verliehene Deutsche Engagementpreis.

Mit dem Nationalen Integrationspreis der Bundeskanzlerin sollen Einzelpersonen, Personen-gruppen, Organisationen oder Kommunen ausgezeichnet und gewürdigt werden, die sich in beispielgebender Weise um die Integration von Migranten verdient gemacht haben. Der Nationale Integrationspreis ist mit einem Preisgeld von 10.000 Euro dotiert. Die Bundeskanzlerin verleiht den Preis in der Regel jährlich. Erstmalig soll dies Ende des ersten Halbjahres 2017 stattfinden.

Der Bundesregierung ist es ein wichtiges Anliegen, Engagement in der öffentlichen Wahrnehmung zu stärken. Durch die verstärkte Wahrnehmung in der Öffentlichkeit gewinnt das Thema bürgerschaftliches Engagement allgemein an Bedeutung, wodurch zum einen auch die Anerkennung und Wertschätzung gegenüber der großen Anzahl bürgerschaftlich engagierter Menschen gestärkt wird. Zum anderen ermöglicht eine verstärkte Publizität des freiwilligen Engagements, die über das konkrete Engagement hinausgehende hohe Bedeutung für den Zusammenhalt unserer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft und damit für das Gemeinwohl herauszuheben.

Mit der vom BMFSFJ geförderten „Woche des Bürgerschaftlichen Engagements“, die vom BBE seit 2004 jährlich veranstaltet wird, sollen Vielfalt, Formen und Wert des bürgerschaftlichen Engagements öffentlich sichtbar gemacht werden. Unter dem Motto „Engagement macht stark!“ beteiligten sich eine Vielzahl an Initiativen, Vereine, Verbände, staatliche Institutionen und Unternehmen aktiv an dieser nationalen Freiwilligenoffensive, die unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten steht. Die Wertschätzung des Engagements der Freiwilligen in den gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten kommt u. a. in deren sozialer Absicherung sowie durch Vergünstigungen im ÖPNV und bei der Deutschen Bahn für die unter 27-jährigen Freiwilligendienstleistenden zum Ausdruck.

Bund und Länder suchen gemeinsam mit den Zentralstellen und Trägern der Freiwilligendienste nach weiteren Möglichkeiten, wie die Freiwilligendienste in der Öffentlichkeit stärker präsent sein und bei wertschätzenden Aktionen auf Bundes- und Länderebene besser eingebunden werden können.

Seit dem Jahr 2009 verleiht der Bundesminister des Innern jährlich den Förderpreis zur Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz, die „Helfende Hand“. In den Kategorien „Innovative Konzepte“, „Jugend und Nachwuchsförderung“ sowie „Unterstützung des Ehrenamtes“ werden Ideen und Projekte der ehrenamtlichen Helfer ausgezeichnet, ihre Leistung für Zivil- und Katastrophenschutz herausgestellt und öffentlich gewürdigt.

Darüber hinaus vergibt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bereits seit 1955 die „Wetterdienstplakette“ für langjährige Beobachter des Deutschen Wetterdienstes und seit 1964 die „Seewart-Medaille“ zur Würdigung langjähriger freiwilliger Mitarbeit auf See.

Das BMZ zeichnet kommunale Akteure für ihr vielfältiges entwicklungspolitisches Engagement aus. Im jährlichen Wechsel wird je ein Wettbewerb zu herausragendem Engagement im Bereich Migration und Entwicklung sowie im Bereich Fairer Handel ausgelobt. Unter dem Titel „Kommune bewegt Welt“ werden Kommunen ausgezeichnet, in denen migrantische Organisationen und Eine-Welt-Akteure besonders erfolgreich mit der Verwaltung zusammenarbeiten, um globale Themen auf die kommunale Agenda zu setzen. Mit dem Wettbewerb „Hauptstadt des Fairen Handels“ werden Kommunen für ihr lokales Engagement im Bereich des Fairen Handels gewürdigt. Die Preisverleihung ist stets eingebettet in die Faire Woche, die größte Aktionswoche des Fairen Handels in Deutschland.

c) Freiwilligendienste

Die gesetzlich geregelten Freiwilligendienste in Deutschland blicken auf eine lange Tradition zurück. Seit über 50 Jahren haben sie sich sowohl als Angebote informeller und formaler Bildung und zur beruflichen Orientierung als auch als eine besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements in unserer Gesellschaft bewährt. Nach der Aussetzung der Wehrpflicht und des Zivildienstes sowie der Einführung des Bundesfrei-

willigendienstes (BFD) zum 1. Juli 2011 und dem parallelen Ausbau der Jugendfreiwilligendienste (JFD) engagieren sich mittlerweile jährlich ca. 100.000 Menschen in den verschiedenen Freiwilligendiensten. Hierfür werden in 2017 Bundesmittel für die JFD in Höhe von 95,681 Mio. Euro und für den BFD in Höhe von 200,2 Mio. Euro, also rund 295,9 Mio. Euro aufgewendet.

Bund und – bei den Jugendfreiwilligendiensten (FSJ/FÖJ) – die Länder sichern in gemeinsamer Verantwortung und in partnerschaftlicher Zusammenarbeit unter Wahrung der föderalen Zuständigkeiten mit den BFD-Zentralstellen bzw. mit den Trägern der Jugendfreiwilligendiensten die Umsetzung des BFD-Gesetzes sowie des Jugendfreiwilligendienste-Gesetzes. Zur Sicherstellung der Qualität des BFD und des JFD, zu deren inhaltlicher sowie struktureller Weiterentwicklung – einschließlich gesellschaftspolitischer Anforderungen und Schwerpunkte – sowie bei übergeordneten Fragen stimmen sich Bund, BFD-Zentralstellen und Länder ab.

Freiwilligendienste als Lernorte

Die Bundesregierung teilt weitgehend die Einschätzung der Sachverständigenkommission hinsichtlich der „Freiwilligendienste als Lernorte“. Ein großer Teil der Aussagen und Feststellungen stützt sich auf Befunde aus der „Gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten“.

Die Freiwilligendienste sind als Lern- und Orientierungsdienste der Förderung der Bildungsfähigkeit und des lebenslangen Lernens verpflichtet. Freiwilligendienste bieten den Teilnehmenden die Chance der Orientierung, und durch den Erwerb sehr unterschiedlicher Kompetenzen können sich Freiwillige durch soziale Kompetenzen, interkulturelle Kompetenzen und Kompetenzerwerb in der fachlichen Tätigkeit weiterentwickeln. Diese Schlüsselqualifikationen sind am Arbeitsmarkt gefragt und verbessern nach dem Freiwilligendienst die Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit.

Bundesfreiwilligendienst

Im BFD sind aktuell rund 66.000 gemeinwohlorientierte Einrichtungen mit rund 236.000 Plätzen überwiegend aus dem sozialen Bereich, aber auch in Einsatzfeldern wie Sport, Integration, Kultur und Bildung, Zivil- und Katastrophenschutz sowie im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes als Einsatzstellen anerkannt. Im BFD können Menschen generationsübergreifend tätig werden. Derzeit sind von rund 37.000 BFD-Freiwilligen mit rund 30 Prozent eine erfreulich große Zahl älterer (über 27-jährige) Freiwilliger tätig.

Die Angebote zur pädagogischen Begleitung von über 27-jährigen Freiwilligen werden bei allen BFD-Zentralstellen weiter inhaltlich ausgebaut, ebenso wie eine passgenaue pädagogische Begleitung bei einer besonderen Förderung angeboten wird. Einsatzstellen mit der Zielgruppe von Freiwilligen mit besonderem Förderbedarf (zum Beispiel: Freiwillige mit Migrationshintergrund, Geflüchtete) erhalten im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel zusätzliche Unterstützung für die pädagogische Begleitung und eine bedarfsgerechte besondere Förderung ihrer Freiwilligen.

Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug

Für den BFD mit Flüchtlingsbezug standen für das Jahr 2016 Mittel für bis zu 10.000 BFD-Stellen zur Verfügung, für die Jahre 2017 und 2018 können jeweils bis zu 6.500 zusätzliche Vereinbarungen finanziert werden. Für 2016 standen hierfür 48 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung. In 2017 ist eine Anpassung auf 33 Mio. Euro erfolgt und in 2018 sind 38 Mio. Euro für den BFD mit Flüchtlingsbezug eingeplant. Hierdurch soll eine stärkere Strukturierung und nachhaltigere Organisation der Freiwilligenarbeit zugunsten von Flüchtlingen erfolgen. Die Rahmenbedingungen der pädagogischen Begleitung wurden auf die Zielgruppe ausgerichtet und über § 18 BFDG angepasst. Flüchtlingen wird im Rahmen eines BFD z. B. die Teilnahme an (Intensiv-) Sprachkursen ermöglicht. Der BFD mit Flüchtlingsbezug wird gut angenommen. Mit Stand Dezember 2016 liegen 5822 Vereinbarungen vor, davon 1924 von Flüchtlingen.

Jugendfreiwilligendienste

In den Ausführungen der Sachverständigenkommission fehlt der Hinweis auf den Internationalen Jugendfreiwilligendienst, der 2011 mit einer eigenen Richtlinie eingeführt wurde und inzwischen über 3.000 Jugendlichen aus Deutschland einen Freiwilligendienst im Ausland ermöglicht. Wichtig erscheint ferner, dass in den JFD die sogenannte „biografische Passung“ verbessert wurde. Die Flexibilisierung der Dauer durch die Erweiterung der Höchstdauer von 12 auf 18 (in Ausnahmefällen sogar 24) Monate sowie die Möglichkeit der abschnittsweisen Ableistung des Dienstes erleichtert es vielen Freiwilligen, ein soziales und ökologisches Enga-

gement mit ihrem beruflichen Werdegang zu vereinbaren. Außerdem eröffnet der Ersatz des „Mindestalters“ durch die „Vollzeitschulpflicht“ insbesondere Haupt- und Realschülerinnen und –Schülern die Chance, ohne Wartezeit direkt an die Schule einen JFD anzuschließen. Gemeinsam mit den Trägern analysiert die Bundesregierung die Ursachen für die niedrige und unbefriedigende Beteiligung von Jugendlichen mit Benachteiligungen und Behinderungen und sucht nach Verbesserungen.

Evaluation der Freiwilligendienste

Eine umfassende quantitative und qualitative Evaluation der Freiwilligendienste ist Voraussetzung für eine zielgerichtete inhaltliche und strukturelle Weiterentwicklung von BFD und FSJ/FÖJ und die Optimierung der mit diesen Freiwilligendiensten verbundenen positiven Wirkungen. Die Schwerpunkte der von Herbst 2012 bis Ende 2015 erfolgten „gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG)“ lagen auf der Erfassung der individuellen und institutionellen Rahmenbedingungen, der Bildungswirkungen und einer Zielgruppenanalyse (insbesondere bezüglich der bislang wenig erreichten Zielgruppen von Menschen mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Schichten, sowie der neuen Zielgruppe der über 27-jährigen Freiwilligen im Bundesfreiwilligendienst).

Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den Ländern, den Zentralstellen und den Trägern die Ergebnisse der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den BFDG und des JFDG ausgewertet. Sie führt mit allen Beteiligten Gespräche, wie Zugangshürden für Freiwillige mit Migrationshintergrund oder mit Behinderungen sowie sonstigen Einschränkungen (z. B. Alleinerziehende) reduziert und deren Beteiligung an den Freiwilligendiensten erhöht werden kann.

Ab Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen zur „Sozialen Teilhabe“ des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) können künftig Menschen mit Behinderungen, die ein Ehrenamt ausüben, angemessene Aufwendungen für die notwendige Unterstützung aus dem familiären, befreundeten oder nachbarschaftlichen Umfeld erstattet bekommen.

Die Kommission stellt fest, dass es keine gesicherten Erkenntnisse darüber gebe, inwieweit sich der Freiwilligendienst positiv auf die Aufnahme eines Engagements nach dem Freiwilligendienst auswirkt. Mittlerweile ist diese Erkenntnislücke geschlossen. Der Freiwilligensurvey 2014 belegt, dass Personen, die in der Vergangenheit einen Freiwilligendienst absolviert haben, sich auch nach der „Dienstzeit“ öfter engagieren als Menschen, die dies nicht taten. Freiwilligendienste sind also offenkundig geeignet, einen wichtigen Anstoß für andauerndes Engagement zu leisten.

Internationale und entwicklungspolitisch orientierte Austausch- und Lerndienste

Die Sachverständigenkommission verweist treffend auf den Begriff „Bürgerkompetenz“ im Zusammenhang mit einem biografischen Prozess des Aneignens von Wertorientierungen und Kompetenzen, die freiwilliges Engagement und Partizipation befördern können. Die Bundesregierung fördert über die Internationalisierung von verschiedenen Freiwilligendiensten und internationale Jugendarbeit „Weltbürgerkompetenzen“ bzw. ein in einen globalen Kontext eingebettetes Engagement.

Für entwicklungspolitisches Engagement und globales Lernen wurden in den letzten Jahren Formate für verschiedene Zielgruppen ausgebaut. Zentrales Instrument ist hier der entwicklungspolitische Freiwilligendienst weltwärts mit jährlich rund 3.500 Entsendungen in Entwicklungs- und Schwellenländer. Formate für kürzere Lern- und Engagementaufenthalte im Aus-land stellen das ASA-Programm für junge Berufstätige und Studierende (2016: 368 Teilnehmende) sowie für berufserfahrenere Menschen der Senior Experten Service – Der Weltexpertenservice (SES, 2016: 1860 Teilnehmende) dar. Austauschformate für Schulpartnerschaften (ENSA) und Gruppen junger Menschen (seit 2016: weltwärts – außerschulische Begegnungsprojekte im Kontext der Agenda 2030) runden die Palette für verschiedene Stationen biografischer Prozesse ab.

Der Freiwilligendienst weltwärts hat sich zusätzlich internationalisiert durch die Einführung einer Süd-Nord-Komponente (Incoming), die Freiwilligen aus Entwicklungsländern ermöglicht, einen Dienst auf Plätzen des Bundesfreiwilligendienstes in Deutschland zu absolvieren. 2016 nahmen 472 Süd-Freiwillige an weltwärts teil. Ebenso baut das ASA-Programm die Teilnahme von Süd-Teilnehmenden aus. Mit der Deutsch-Afrikanischen Jugendinitiative setzt die Bundesregierung einen Akzent auf die Kooperation mit dem Nachbarkontinent Afrika.

Internationale Freiwilligendienste erreichen aufgrund der hohen Anforderungen überwiegend Teilnehmende mit Abitur. weltwärts steuert dieser Entwicklung im Zusammenwirken mit zivil-gesellschaftlichen Trägern

und dort angesiedelten Kompetenzzentren (zur Ansprache von Menschen mit Beinträchtigung/Behinderung, junger Menschen mit Berufsausbildung und mit Migrationshintergrund) gezielt entgegen. Ausgehend von einem geringen Niveau zeigen sich erste Erfolge.

2. Engagement und Demokratieförderung

Die Bundesregierung teilt mit der Sachverständigenkommission ein Verständnis von Engagement, das den gleichen Grundprinzipien folgen muss, die für Staat, Gesellschaft und Markt gelten: Eigenverantwortlichkeit des Menschen, Menschenrechte, Demokratie und Gewaltenteilung sowie Geltungsanspruch des Rechts.

Angesprochen ist damit auch die Frage nach der „dunklen Seite der Zivilgesellschaft“, mithin dem Verhältnis von Engagement und Demokratie. Die Differenzierung von „unzivilen“ und „zivilen“ Formen des Engagements ist schwierig; die Bundesregierung stimmt mit der Zweiten Engagementberichtskommission darin überein, dass die Anerkennung eines breiten Engagementbegriffs eine aktive Auseinandersetzung mit Formen des Engagements notwendig macht, die kontrovers sind oder gar die Grenzen von Legitimität, Recht und Gesetz tangieren.

Die Bundesregierung unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass jeglichen Engagement- und Beteiligungsformen, die Hass, Intoleranz und Ausgrenzung gegenüber bestimmten Personengruppen in einer strafrechtlich relevanten Weise zum Ausdruck bringen, mit den Mitteln des Rechtsstaates konsequent zu begegnen sind.

Die Bundesregierung unterstützt daher das Engagement von Initiativen und Vereinen, die sich für Demokratie und gegen Menschenfeindlichkeit einsetzen. Im Mittelpunkt stehen hier das vom BMFSFJ geförderte Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“, das am 1. Januar 2015 gestartet ist, sowie das Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ des BMI, das bereits seit 2010 entsprechende Projekte fördert.

Beide Bundesprogramme verfolgen im Rahmen der grundgesetzlich vorgegebenen föderalen Strukturen ein ganzheitliches Prinzip der Demokratieförderung und Extremismusprävention.

Das Programm „Demokratie leben!“ unterstützt auf bundesweiter, regionaler und lokaler Ebene Vereine, Projekte und Initiativen, die sich der Förderung von Demokratie und Vielfalt widmen und gegen Rechtsextremismus, Rassismus, Antisemitismus und andere Formen von Demokratie- und Menschenfeindlichkeit, gegen Gewalt, Hass und Radikalisierung arbeiten.

Im Förderjahr 2017 sind für das Programm insgesamt Mittel in Höhe von rd. 104,5 Mio. Euro vorgesehen. Die Mittel werden u. a. für demokratiefördernde Modellprojekte wie die Qualifizierung von Akteuren, flächendeckende Beratungsmöglichkeiten oder die Entwicklung von Handreichungen als Argumentationstraining gegen Hassparolen und Populismus genutzt.

Das Programm fördert 233 lokale Partnerschaften für Demokratie, davon circa 100 in ostdeutschen Ländern einschließlich Berlin. Die Partnerschaften für Demokratie werden im Rahmen verfügbarer Mittel so gefördert, dass sie u. a. ihren Beitrag in den Themenfeldern Rechtsextremismus sowie Flucht und Asyl (dort speziell zur Willkommenskultur) leisten und dabei helfen können, Flüchtlinge schnell in die kommunalen Strukturen einzubinden und Engagement zu stärken. Einen besonderen Beitrag leisten die 16 landesweiten Demokratiezentren. Im Bundesprogramm werden zudem 29 Träger in ihrer Strukturentwicklung gefördert, die mit fachlicher Expertise zur Verfügung stehen. Mit den Trägern werden alle Themenbereiche abgedeckt, so z. B. die Arbeit gegen Antisemitismus, Antiziganismus, Rassismus, Homosexuellen- und Transfeindlichkeit oder gegen Radikalisierung.

Schließlich werden neue und innovative Ansätze für die Prävention von Menschenfeindlichkeit mittels Modellprojekten gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und zur Prävention von Rechtsextremismus, gewaltbereitem Islamismus und Linker Militanz unterstützt. Die bisherigen Projekte gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und Radikalisierung (derzeit 106 Modellprojekte) haben die Phänomene Antisemitismus, Islam-/Muslimfeindlichkeit, Antiziganismus, Homosexuellenfeindlichkeit und Demokratiestärkung im ländlichen Raum im Fokus gehabt. In 2016 wurden verstärkt Projektmittel für die Bereiche Frühprävention und Rassismusprävention verwendet.

Mit dem Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ fördert das BMI seit 2010 Projekte im ländlichen ostdeutschen Raum, die sich einsetzen für eine selbstbewusste, lebendige und demokratische Gemeinwesenkultur, in der extremistische und verfassungsfeindliche Strukturen keinen Platz finden. Im Mittelpunkt des Programms stehen dabei Aktive und ehrenamtlich Engagierte in überregional tätigen Vereinen und Verbänden. Sie werden u. a. zu verbandsinternen Demokratieberatern ausgebildet, die innerhalb ihrer Organisation für das

Erkennen antidemokratischer und verfassungsfeindlicher Haltungen sensibilisieren, in Konfliktfällen mit extremistischem Hintergrund beraten und die Entwicklung von Präventionsstrategien anregen und begleiten können.

Das Programm wird seit 2016 mit einem Volumen von derzeit jährlich 12 Mio. Euro gefördert (vorher 6 Mio. Euro jährlich). Mit Beginn der Förderperiode 2017 wird das Programm vollständig für Projekte in strukturschwachen und ländlichen Regionen der gesamten Bundesrepublik geöffnet. Zusätzlich soll der Fokus vermehrt auf den kommunalen Kontext der Projekte gelegt werden und eine Stärkung demokratischer Teilhabe im Gemeinwesen gefördert werden.

Zusätzlich werden bereits seit 2016 die Verbände bei der Lösung verbandsspezifischer Herausforderungen im Zusammenhang mit den aktuellen Migrationsbewegungen unterstützt. Im Zusammenhang mit der zunehmenden Zahl an Asylsuchenden in Deutschland und den damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen sind auch die im Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ geförderten Träger (insbesondere Helfer-, Wohlfahrts- und Sportorganisationen) in besonderer Weise eingebunden.

3. Strukturierung und Stärkung der empirischen Engagementforschung

Das Kapitel „Engagement in Zahlen“ dokumentiert empirisch die fundamentale Bedeutung des Engagements in der Gesellschaft und gibt wertvolle und konstruktive Hinweise für die Fortentwicklung der Datenerhebungen sowie der empirischen Sozialforschung zum bürgerschaftlichen Engagement.

Die Bundesregierung misst empirischen Ermittlungen zum Engagement und der Bewertung methodologischer Gesichtspunkte seit Jahren große Bedeutung bei und betreibt eine wissensbasierte und empirisch fundierte Förderung des freiwilligen und bürgerschaftlichen Engagements. So leistet BMFSFJ im Rahmen der Ressortforschung bereits mit der Finanzierung des Freiwilligensurveys, des Integrierten Surveys „Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten“ (AID:A), des Deutschen Alterssurveys (DEAS), der „Zeitverwendungserhebung“ (ZVE) und diverser repräsentativer Einzelstudien beachtliche Beiträge zur empirischen Engagementforschung. Hingegen ist Grundlagenforschung nicht Aufgabe der Bundesressorts. Diesbezügliche Forderungen der Kommission haben sich daher an die Deutsche Forschungsgemeinschaft oder an große wissenschaftsfördernde Stiftungen zu richten.

a) Aktuelle Projekte der empirischen Engagementforschung

Die Empfehlungen der Sachverständigenkommission betreffen Verbesserungen der empirischen Forschung, die bereits in einer Reihe laufender von der Bundesregierung geförderter Projekte realisiert werden. So empfiehlt die Kommission u. a. verstärkt Untersuchungen zu regionalen bzw. nationalen Ausprägungen und Traditionen des Engagements, zu informellen Hilfeleistungen oder dem Themenfeld Leitungsaufgaben im Engagement.

Im vom BMFSFJ geförderten Freiwilligensurvey, dessen vierte Welle 2014 mit 28.690 Befragungen durchgeführt wurde und dessen neue Daten im April 2016 veröffentlicht wurden, werden auch regionale und kulturelle Spezifika des freiwilligen Engagements erhoben und in der zeitlichen Entwicklung in jeweils fünfjährigem Abstand seit 1999 abgebildet. Auf dieser empirischen Basis, die durch spezifische Länder- und Regionaldaten vertieft wird, sind belastbare und differenzierte Aussagen über die Entwicklung von Engagement auf nationaler wie auf regionaler Basis möglich. Erstmalig bezieht der Freiwilligensurvey 2014 auch informelles Engagement und Unterstützung mit ein. Auch fokussiert er in besonderer Weise die Gruppe der Freiwilligen, die Leitungsfunktionen oder Vorstandstätigkeiten übernehmen.

Die Vielfalt des Engagements und einen weiter geöffneten Fokus bei dessen Erfassung löst der Freiwilligensurvey durch die methodologische wie inhaltliche Fortentwicklung des Erhebungsinstruments ein, vor allem durch die Erhöhung der Repräsentativität in Form von Einbeziehung von Mobilfunk-Nummern sowie durch die Einbeziehung von Personen mit Migrationshintergrund: Erstmalig hat der Freiwilligensurvey 2014 die Interviews auch auf Englisch, Russisch, Polnisch, Arabisch und Türkisch durchgeführt. Insgesamt erlaubt der Freiwilligensurvey 2014 differenziertere Aussagen als frühere Erhebungen über Engagierte mit Migrationshintergrund und kommt hier bereits weit den diesbezüglichen Anregungen der Kommission entgegen.

Die Kommission stellt fest, dass Engagementpotentiale stark durch die örtlichen Strukturvorgaben bestimmt werden und mehr Wissen über Strukturdaten wie Beschäftigungsverhältnisse, Siedlungsdichte und -struktur sowie Altersaufbau wichtig für die kommunale Engagementförderung wäre. Auch die 7. Altenberichtskommission schlägt vor, die Datenbasis für kleinere räumliche Einheiten zu verbessern, weil nur so ein Monitoring auf der Ebene von Gemeinden längerfristig durchgeführt werden kann. Ein dezidiert regionales Monito-

ring zu den Strukturbedingungen des Engagements, die über die Parameter des Freiwilligensurveys hinausreichen, richtet sich als Aufgabenstellung aber vor allem an die Länder.

Dabei könnte geprüft werden, inwieweit schon vorhandene raumbezogene Indikatoren und Monitoringansätze wie das „Informationssystems zur räumlichen Entwicklung“ des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), der „Landatlas“ des Thünen-Instituts und die „Regionsprofile“ der Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“, die bereits viele wichtige Strukturdaten für ein regionales Engagementpotenzial enthalten, für ein solches Monitoring nutzbar gemacht werden können.

Das BAMF plant für 2017 im Rahmen einer Evaluation feststellen zu lassen, welche Indikatoren bzw. Maßnahmen geeignet sind, die Wirksamkeit von Projektarbeit besser sichtbar bzw. nachvollziehbar zu machen. Mit den erhofften, wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen soll die Förderung gerade auch von kleineren, insbesondere ehrenamtlichen Initiativen, die kein eigenes Monitoring oder keine eigene Evaluation aufbauen oder finanzieren können, effizienter und effektiver möglich werden.

Zusätzlich zum Freiwilligensurvey gibt auch die vom BMFSFJ finanzierte und vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Zeitverwendungserhebung 2012/13 (ZVE) Aufschluss über ehrenamtliches und freiwilliges Engagement. Neben dem Zeitaufwand für das Engagement wird auch hier die Vielfalt der Bereiche des Engagements deutlich sowie erstmals auch das persönliche Zeitempfinden der Befragten. Die Aussagen erlauben eine bessere Einschätzung der Tätigkeiten und Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie eine Identifizierung von Potentialen für das bürgerschaftliche Engagement. Basis der Erhebung bilden Fragebögen, die rund 12.000 Personen in mehr als 5.000 Haushalten ausgefüllt haben, ebenso wie Zeittagebücher, in denen die individuelle Zeitverwendung in Intervallen von zehn Minuten protokolliert wurde.

Die Kommission empfiehlt eine gezielte Forschung mit Lebenslaufbezug. Die vom BMFSFJ initiierte und geförderte Allensbach-Studie „Motive des bürgerschaftlichen Engagements“ (2013, publiziert 2014) greift diesen Aspekt bereits auf. Die bevölkerungsrepräsentative Befragung von 1.548 Personen ab 16 Jahren enthält eine lebenslauf-, milieu- und lebensphasenbezogene Erhebung zu den Entstehungsgründen für das Engagement. Mit Fokus auf die zweite Lebenshälfte erfasst auch der vom BMFSFJ seit 1996 geförderte DEAS das ehrenamtliche Engagement ab 40 Jahren. Die fünfte Welle in 2014 zeigt, dass organisationsgebundenes Engagement für Menschen in der zweiten Lebenshälfte an Bedeutung gewinnt.

Die Studie „Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen in Pflege, Sport und Kultur“ (2013 – 2016; INBAS-Sozialforschung) hat erstmalig repräsentative Daten für die drei großen Felder des ehrenamtlichen Engagements Pflege, Sport, Kultur bereitgestellt. Hierzu sind mehr als 1.500 Haupt- und Ehrenamtliche in diesen Bereichen und in ihren Organisationen befragt worden, flankiert von Literatur- und Internetrecherchen. Die Studie analysiert typische Kooperationsprobleme und zeigt praxisbewährte Lösungsansätze auf. Neben den neuen Daten der Repräsentativerhebung hat die Studie auch einen „Handlungsleitfaden für die Praxis“ erstellt, der eine starke und positive Resonanz an der Basis, insbesondere in Vereinen und Verbänden findet. Nicht zuletzt in der Flüchtlingshilfe der Kommunen wird es zunehmend wichtiger, die Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen gezielt zu verbessern und die begrenzten Ressourcen der Freiwilligen besser mit verbandlichen und kommunalen Organisationsstrukturen zu vernetzen.

Die Kommission empfiehlt, den methodologischen Gesichtspunkten bei empirischen Ermittlungen des Engagements und Bewertungen solcher Studien mehr Gewicht beizumessen. Mit dem „Forum Zivilgesellschaftsdaten“ (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft) fördert das BMFSFJ seit 2016 ein zukunftsweisendes Projekt der Ressortforschung, das in diese Richtung wirkt und überdies die internationale Einbettung berücksichtigt. Im Rahmen des Projekts wird ein Fachdialog mit den Trägern der großen empirischen Erhebungsinstrumente in Deutschland geführt. Das Ziel besteht darin, diese möglichst zu vernetzen und die Trägereinrichtungen miteinander in einen zukunftsbezogenen Dialog zu bringen. Dies dient der Stärkung empirischer Engagementforschung und kommt in besonderer Weise auch den Nutzerinteressen von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft entgegen. Durch systematische Synergieeffekte der angestrebten Kooperation in der Datenerhebung soll es künftig möglich sein, empirischen Datenbedarf besser zu befriedigen, indem mehr Nutzen aus vorhandenen Datenquellen geschöpft wird.

Spezifische Erkenntnisse zur vielgestaltigen Organisationslandschaft des Engagements bietet der Survey Zivilgesellschaft in Zahlen (ZiviZ; Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft /Bertelsmann Stiftung /Fritz Thyssen Stiftung). Dieser ergänzt mit seinem Monitoring von zivilgesellschaftlichen Organisationen bereits vorhandene Individualdaten. Inwieweit neue digitale Medien den Wandel von Organisationsformen beeinflus-

sen, bleibt weiterhin zu beobachten, ebenso der Wandel politischer Beteiligungsformen durch bürgerschaftlich engagierte Vertretungen von Interessen im Sinne von „advocacy“.

Neben den genannten Projekten der empirischen Engagementforschung hat die Bundesregierung durch eine Vielzahl weiterer Einzel-Projekte deutliche Fortschritte bei der empirischen Fundierung des neuen Politikfeldes Engagementpolitik erzielt: Dies gilt auch für empirische Studien zum Engagement von Migrantinnen und Migranten. Hierfür sowie zum Themenfeld Engagement und Integration hatte BMFSFJ schon früh international renommierte Forscher gewonnen. Insgesamt hat das Ministerium zum Engagement von Zugezogenen bereits umfangreiche Erhebungen empirischer Individualdaten im Freiwilligensurvey gefördert, wozu die Kommission Handlungsbedarf signalisiert. Der Freiwilligensurvey 2014 bietet hierzu einen guten Sockel empirischer Daten, die zunächst systematisch zu sichten und Möglichkeiten einer Kooperation und Vernetzung zu prüfen wären. Aktuelle migrationsstatistische Anstrengungen der Bundesregierung konzentrieren sich auf die Erfassung elementarer biographischer Individualdaten, u. a. zu Ausbildungs- und Erwerbsbiographien. Doch selbst an den volkswirtschaftlich vordringlichen Basisdaten von Zugezogenen herrscht noch großer Mangel, so dass dessen Behebung zurzeit mit Vorrang forciert und unter Einsatz großer zusätzlicher Ressourcen betrieben wird.

Die von der Bundesregierung geförderten Projekte der empirischen Engagementforschung zeigen, dass der Bund in diesem Bereich bereits richtungsweisende Anstöße finanziert und ermöglicht. Die Bundesregierung verfolgt hierbei eine nachhaltige Philosophie. Diese zielt auf langfristige Nutzeffekte für die Praxis, verbesserte wissensbasierte Politikberatung und wissenschaftlich gesicherte Datenqualität zur empirischen Fundierung des Regierungshandelns.

b) Sicherstellung wirkungsorientierter Engagementförderung

Die engagementpolitische Ausgangslage ist vielfältig und besitzt weiteres Entwicklungspotenzial im Rahmen grundgesetzlich vorgegebener föderaler Strukturen sowie vorhandener Mittel – unter anderem mit Blick auf bessere Abstimmungsprozesse unter den diversen Akteuren und Förderebenen. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung mit Blick auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Fördermitteln, ist es wichtig, Finanzmittel dort einzusetzen, wo sie die größte Wirkung erzielen. Deshalb ist eine verstärkte, umfassende Wirkungsberichterstattung bereits bei der Auswahl von zu fördernden Organisationen und Projekten notwendig, die einen Vergleich ermöglicht und dazu beiträgt, dass möglichst nachhaltig wirkende Initiativen gefördert werden.

Die Kommission empfiehlt die Erforschung der finanziellen Dimensionen der Engagementförderung hinsichtlich Ausmaß, Schwerpunkten und Wirkung. Erkenntnisse über den Gesamtumfang öffentlicher Förderungen – direkter und indirekter Natur – stellen die empirische Sozialforschung vor große methodologische Herausforderungen, wie u. a. die wissenschaftlich stark diskutierte Evaluation der familienbezogenen Leistungen gezeigt hat. Im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements kommt erschwerend hinzu, dass für empirische Erhebungen selbst im Hinblick auf die Definition des Engagements nur schwer eine Einigung zu erzielen ist. Es wird zu prüfen sein, inwiefern eine Ermittlung der von der Kommission geforderten Erkenntnisse über den Gesamtumfang der öffentlichen Engagementförderung, über Steuerbefreiung für Einzelpersonen wie z. B. die Übungsleiterpauschale, steuerliche Begünstigungen für Organisationen (Gemeinnützigkeitsstatus) sowie die Evaluation der staatlichen Leistungen möglich ist.

Soweit eine Förderung des Ehrenamts zur gesellschaftlichen Integration von Flüchtlingen erfolgt, soll im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe die Effizienz und Effektivität des Haushaltsmitteleinsatzes geprüft werden.

Über die Verstärkung einer wirkungsorientierten Engagementförderung unter Beachtung der grundgesetzlich vorgegebenen föderalen Kompetenzen und im Rahmen vorhandener Mittel hinaus ist eine gute Beratung von Spenderinnen und Spendern immer wichtiger. Das Spenden von Geld ist neben der Zeitspende, wozu das Statistische Bundesamt bisher in zehnjährlichem Abstand differenzierte Zeitverwendungserhebungen durchführt und hier auch die aufgewendete Zeit für das Engagement ausweist, eine wichtige Form des bürgerschaftlichen Engagements. Gute Rahmenbedingungen durch Information, Beratung und Transparenz – wie z. B. die von BMFSFJ und BMZ geförderte Spenderberatung des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen – unterstützen die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zum Spenden. Das ebenfalls von BMFSFJ geförderte Projekt „Transparenz-leicht-gemacht“ des Deutschen Spendenrats zielt darauf ab, Transparenz für die Rechnungslegung der Akteure zu erleichtern sowie Spenden sammelnde Organisationen durch die Expertise von Wirtschaftsprüfern zu unterstützen.

III. Dialog und Kooperation als Basis der Engagementförderung

Die Bundesregierung verfolgt im Rahmen ihrer Engagementpolitik als handlungsleitendes Prinzip einen Ansatz der Vernetzung und des partnerschaftlichen Dialogs, wie er angesichts der Vielfalt des bürgerschaftlichen Engagements und der daraus resultierenden Notwendigkeit pluraler Handlungsansätze zur Engagement-Förderung notwendig erscheint. Die Bundesregierung setzt daher auf eine dialogorientierte und kooperativ ausgerichtete Programm- und Prozesspolitik, die den Erhalt und den Ausbau von Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft fördert. Zentrales Ziel ist dabei die Weiterentwicklung und Verstetigung von Engagementinfrastrukturen, soweit der Bund grundgesetzlich dafür zuständig ist und entsprechende Mittel für diesen Zweck zur Verfügung stehen. Denn Wirkung und Nachhaltigkeit des Engagements vor Ort hängen von dem Vertrauen in eine auf Verlässlichkeit angelegte personelle und finanzielle Unterstützung ab. Dies bestätigt auch der Zweite Engagementbericht. Daher gehört die Stabilisierung von erfolgreichen Engagementinfrastrukturen im Rahmen vorgenannter Prämissen zu den wesentlichen Anliegen der Engagementpolitik der Bundesregierung.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die trisektorale Kooperation von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, wie zum Beispiel bei dem von BMFSFJ geförderten Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt“. Die Bundesregierung befürwortetet partnerschaftlich und lösungsorientiert geführte Diskussionen zwischen Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, die zu positiven Ergebnissen und damit guten Rahmenbedingungen für Engagement vor Ort führen.

Durch die Kooperation beim Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt“ kann jeder Partner seine eigene Expertise gewinnbringend einbringen und sich gleichberechtigt an der Gestaltung der Prozesse beteiligen. Gleiches gilt auch für die Stadterneuerung und Städtebauförderung von Bund und Ländern, in der die Kooperation von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft vor Ort eine tragende Rolle spielt.

In Vorbereitung auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die im September 2015 von den Vereinten Nationen beschlossen wurde, hat das BMZ Anfang 2014 den Prozess der Zukunftscharta EINEWELT – Unsere Verantwortung ins Leben gerufen. In einem offenen Dialog wurden gemeinsam mit Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, Kirchen, Stiftungen sowie Ländern und Kommunen acht zentrale Handlungsfeldern zur nachhaltigen Entwicklung erarbeitet. Bei der ZukunftsTour 2015/2016 durch alle 16 Bundesländer informierten sich Bürgerinnen und Bürger im Dialog mit Politik und Zivilgesellschaft zur Zukunftscharta und der Agenda 2030 sowie zu den Möglichkeiten eigenen Engagements für nachhaltige Entwicklung.

Im Zuge der Umsetzung der Sachverständigenempfehlungen des Ersten Engagementberichts setzt die Bundesregierung zudem verstärkt auf Kooperationen mit Unternehmen. In diesem Sinne fördert das BMFSFJ aktuell im Rahmen eines dreijährigen Projekts die „Servicestelle Corporate Citizenship“ des Unternehmensnetzwerks „Unternehmen: Partner der Jugend“ (UPJ). Die „Servicestelle“ soll Unternehmenskooperationen und -initiativen zur Stärkung des unternehmerischen Engagements anregen und fördern.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) unterstützt auch die Stärkung des Engagements von Unternehmen und Stiftungen in der sozialen Quartiersentwicklung. Zum einen wurde hierzu ein Handlungsleitfaden für Kommunen erarbeitet, der insbesondere benachteiligte Quartiere in den Blick nimmt. Aktuell fördert BMUB darüber hinaus ein Beratungsprojekt für Kommunen durch das Unternehmensnetzwerk UPJ mit dem Ziel, das langfristige Engagement von Unternehmen für den Prozess der Stadtteilentwicklung vor Ort zu stärken und zu verbessern.

Der Bundesregierung ist zudem die Bedeutung einer verbesserten Verzahnung der Bundesprogramme auf Quartiersebene bewusst. Daher hat sie im Sommer 2016 die „Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt – Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier“ beschlossen. Ziel ist es, die Bündelung von Fördermitteln des Bundes für die lokalen Akteure zu erleichtern, um Synergien zu schaffen und in den Kommunen ein kohärentes und damit effizienteres und bedarfsgerechteres Vorgehen in der Quartiersentwicklung zu ermöglichen.

Ein wichtiges Anliegen der auf Kooperation angelegten Engagementpolitik der Bundesregierung ist auch die stärkere Koordinierung und Verknüpfung der engagementpolitischen Schwerpunktbereiche. So wird die Förderung des Engagements für die Demokratie seit 2015 zunehmend mit der Engagement-Förderung auf Bundesebene verzahnt. Auch die Mehrgenerationenhäuser haben eine wichtige Ankerfunktion in den Kommunen und sind vielfach Einsatzstellen für den Bundesfreiwilligendienst oder setzen Programme wie das Patenschaftsprogramm „Menschen stärken Menschen“ mit um.

Angesichts des von der Kommission festgestellten Querschnittscharakters des Politikfelds Bürgerschaftliches Engagement bedarf eine zielgerichtete Engagementpolitik auf Bundesebene zudem einer erfolgreichen ressortübergreifenden Vernetzung und Kooperation.

Als zentrales Steuerungsinstrument in diesem Sinne hat sich der Ressortkreis Bürgerschaftliches Engagement unter Federführung des BMFSFJ etabliert. Ziel des Ressortarbeitskreises ist die regelmäßige, gegenseitige Information zu laufenden und geplanten engagementpolitischen Vorhaben sowie die Vermeidung von Parallelstrukturen. Darüber hinaus wurde Ende 2014 die Interministerielle Arbeitsgruppe „Demokratieförderung und Extremismusprävention“ eingerichtet. Ziel der Arbeitsgruppe ist die Erfassung, Bündelung und Optimierung von Maßnahmen der Bundesregierung in diesen Bereichen sowie die Erarbeitung einer ressortübergreifenden Strategie. Die Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung wurde im Sommer 2016 vom Bundeskabinett verabschiedet und soll in einen „Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und Ideologien der Ungleichwertigkeit“ (Arbeitstitel) eingebettet werden.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten einer Mehrebenenfinanzierung der Infrastrukturförderung von Engagement zu analysieren. Hierzu sollte nach Auffassung der Kommission eine Expertengruppe eingesetzt werden, die unter Berücksichtigung der bereits vorliegenden Förderprogrammerfahrungen Möglichkeiten einer gemeinsamen Finanzierung de lege lata oder de lege ferenda aufzeigt. Die aktuelle Engagementförderpraxis, die auf der Basis von Kooperationen und Abstimmungen der verschiedenen staatlichen Ebenen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit erfolgt, kann jedoch aufgrund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht durch eine gemeinsame Finanzierung von Bund, Ländern und Kommunen ersetzt werden.

IV. Bürgerschaftliches Engagement ist Gelingensbedingung für die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen

1. Herausforderungen im Engagement für Flüchtlinge und Asylsuchende kooperativ bearbeiten

Dass bürgerschaftliches Engagement von entscheidender Bedeutung für den Zusammenhalt einer Gesellschaft ist, zeigt sich aktuell in gesteigertem Maß am Beispiel des ehrenamtlichen Engagements von Menschen in ganz Deutschland, die sich im Bereich der Flüchtlingshilfe engagieren.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Zweiten Engagementberichtskommission, dass das Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland für die Integration der langfristig in Deutschland bleibenden geflüchteten Menschen von großer Bedeutung ist. Mit der Sachverständigenkommission ist die Bundesregierung der Ansicht, dass es sich dabei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, die nur durch eine effektive Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft gelingen kann.

Alle Gruppen der Gesellschaft müssen daher in die Anstrengungen für die gesellschaftliche Integration und für den Zusammenhalt einbezogen werden, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass v. a. die Flüchtlinge, die rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland bleiben, Teil der Gesellschaft werden. Förderprojekte zur gesellschaftlichen Integration richten sich daher sowohl an Schutzsuchende, als auch an die Aufnahmegesellschaft mit ihren ehren- und hauptamtlichen Unterstützerinnen und Unterstützern bzw. deren Strukturen (Verbände, Vereine oder Initiativen).

Die Bundesregierung stimmt der Zweiten Engagementberichtskommission zu, dass Maßnahmen zur Unterstützung des Engagements in der Flüchtlingshilfe neue Chancen bieten, Engagement mit politischer Verantwortung zu verbinden und die verschiedenen Akteure aus Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft – angesichts der nur im Verbund zu lösenden gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen – zu vernetzen. Zu Recht betont die Zweite Engagementberichtskommission, dass zur Unterstützung des vielfältigen freiwilligen Engagements für Geflüchtete nachhaltige und aufeinander abgestimmte Engagement-, Beteiligungs- und Koordinationsstrategien zu entwickeln sind. Dies hat sich an der grundgesetzlich gegebenen föderalen Kompetenzverteilung und an zur Verfügung stehenden Ressourcen zu orientieren.

Erfolgreiche Integration hat viele Facetten, eine davon ist das bürgerschaftliche Engagement. Bürgerschaftliches Engagement hat in besonderer Weise eine positive soziale Wirkung auf die Menschen mit Migrationsgeschichte und ist auch eine Form von Teilhabe, die von Migrantinnen und Migranten gelebt wird.

Am 19. Januar 2016 hat Bundesministerin Manuela Schwesig das Maßnahmenportfolio „Menschen stärken Menschen“ gestartet. Dieses umfasst ein Programm zur Förderung von Patenschaften für geflüchtete Menschen sowie von Gastfamilien und Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Das Patenschaftsprogramm soll für die vielen engagierten Bürgerinnen und Bürgern gute Rahmenbedingungen fördern und zugleich für die Zuwanderer und Zuwanderinnen durch persönlichen, auf ihren individuellen Bedarf ausgerichteten Kontakt die Alltagsintegration erleichtern.

Unter dem kommunikativen Dach des Programms „Menschen stärken Menschen“ soll das Patenschaftsprogramm bürgerschaftliches Engagement als wesentlichen Baustein für eine gelingende Integration von Flüchtlingen unterstützen, spontane Hilfsbereitschaft in dauerhaftes bürgerschaftliches Engagement überführen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken.

Umgesetzt wird das Programm mit 22 Programmträgern, die die Engagementinfrastruktur auf lokaler Ebene durch finanzielle Mittel oder Expertise unterstützen. Programmträger sind u. a. die freien Wohlfahrtsverbände, muslimische Verbände, Migrantenorganisationen, der Stiftungssektor, die Mehrgenerationenhäuser und weitere Akteure der Zivilgesellschaft, wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa) oder die Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros e. V. (BaS). Die Programmträger haben im Jahr 2016 bereits 25.000 Patenschaften initiiert. Das Programm läuft in 2017 weiter.

Das Patenschaftsprogramm wird durch eine Wirkungsanalyse zu den Zielen des Programms begleitet, die im Juni 2016 begann. Der Abschlussbericht wird im 2. Quartal 2017 erwartet.

Insbesondere um den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen das Ankommen in Deutschland zu erleichtern, unterstützt das Projekt die Gewinnung von Gastfamilien, ehrenamtlichen Vormundschaften und Patenschaften für die jungen Menschen, die ohne ihre Eltern nach Deutschland einreisen. Für ein gutes Gelingen ist dabei erforderlich, dass die Gastfamilien, ehrenamtliche Vormünder sowie Patinnen und Paten qualifiziert auf ihre verantwortungsvolle Aufgabe vorbereitet werden und eine enge fachliche Begleitung stattfindet. Damit dies gelingen kann, werden im Rahmen des Projektes u. a. Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe fortgebildet und befähigt, ihre neue Aufgabe zu übernehmen. Die im Projekt entwickelten Konzepte werden an verschiedenen Standorten in ganz Deutschland getestet und weiterentwickelt.

Eine Unterstützung für kleinere, insbesondere ehrenamtliche Initiativen in der Flüchtlingsaufnahme bietet das vom BAMF im Auftrag des BMI aufgelegte Programm „House of Resources“. Im Rahmen dieser Maßnahme erhalten Träger Fördermittel, um damit für andere, kleinere, teilweise noch im Aufbau befindliche Initiativen vor Ort Ressourcen zur Verfügung zu stellen und deren Möglichkeiten für eine gelungene Integrationsarbeit zu verbessern. Derzeit werden bundesweit 14 „Houses of Resources“ gefördert.

Auch im Rahmen des Netzwerkprogrammes Engagierte Stadt spielt das Thema Flüchtlingshilfe in den Kommunen vor Ort eine große Rolle.

Mit dem Ziel, vor Ort Bündnisse aus engagierten Menschen der Kommunalverwaltung, freien Trägern und der Zivilgesellschaft zu stärken und neue zu etablieren hat das BMFSFJ zusammen mit der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung 2015 das Programm „Willkommen bei Freunden – Bündnisse für junge Flüchtlinge“ ins Leben gerufen. Engagementbereite Menschen können bei ihrer Suche nach einer Engagementbetätigung mit digitalen Tools unterstützt werden, beispielsweise mit der entwickelten „Willkommen bei Freunden“-App soll das Helfen bundesweit einfacher werden. Die mobile Anwendung für Smartphones bringt Freiwillige und Projekte in der Flüchtlingshilfe bedarfsorientiert zusammen. Perspektivisch geplant ist der Austausch der eingestellten Hilfsgesuche mit anderen Portalen.

Auch die vom BMFSFJ geförderten Mehrgenerationenhäuser tragen wesentlich zur Unterstützung und Integration von Flüchtlingen bei und helfen, eine Willkommenskultur zu etablieren: im neuen Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus (2017 – 2020) werden 490 der rund 550 Häuser Angebote im neuen falkultativen Schwerpunkt „Integration von Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte“ vorhalten.

Zur Vernetzung engagementpolitischer Akteure in der Flüchtlingshilfe fördert BMFSFJ das Projekt der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa) „Informieren, Vernetzen und Koordinieren: Freiwilligenagenturen in der Flüchtlingshilfe stärken“. Hier wurde ein Online-Handbuch erstellt, das die Erfahrungen und Erkenntnisse aus flüchtlingsbezogenen Projekten der Freiwilligenagenturen aufbereitet und systematisiert. Auf diese Weise soll der Wissenstransfer und die Vernetzung zwischen den Freiwilligenagenturen, aber auch weiteren Einrichtungen und Organisationen, welche im Feld der „Flüchtlingshilfe“ aktiv sind, gestärkt und vorhandenes Synergiepotential genutzt werden.

Daneben trägt auch die vom BMFSFJ geförderte Arbeit der Geschäftsstelle des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) zur Vernetzung und Kooperation der verschiedenen Akteure aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Bereich der Flüchtlingshilfe und -integration bei. So unterhält das BBE beispielsweise eine spezielle Arbeitsgruppe „Kulturelle Vielfalt/ Migration und Teilhabe“.

Das Projekt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration (Integrationsbeauftragte) „Koordinierung, Qualifizierung und Förderung des ehrenamtlichen Engagements für Flüchtlinge“, welches durch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände (BAG FW) seit dem April 2016 durchgeführt wird, förderte im Jahr 2016 über 330 Projekte an 260 Standorten im städtischen und ländlichen Bereich. Für die Unterstützung vor Ort wurden über 150 Ehrenamtskoordinatoren eingestellt.

Auch Unternehmen engagieren sich im Bereich der Flüchtlingshilfe und -integration auf vielfältige Art und Weise. Um dieses unternehmerische Engagement zu unterstützen, fördert das BMFSFJ das bereits erwähnte UPJ-Projekt „Servicestelle Corporate Citizenship“. Das Projekt beinhaltet mehrere Module, mit denen u. a. Unternehmenskooperationen im Rahmen der Hilfe und Integration geflüchteter Menschen aktiviert, initiiert und fortentwickelt werden sollen.

Die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Auftrag des Bundesministeriums des Innern geförderte Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die vom BMFSFJ geförderten Jugendmigrationsdienste (JMD) nehmen eine wichtige Vernetzungsaufgabe war, indem sie mit dem Ziel, Integrationsprozesse zu initiieren, zu fördern und zu unterstützen, nicht nur eigene Beratungsleistungen anbieten, sondern auch in andere Angebote und Initiativen vor Ort vermitteln. Das Themenfeld der Migrationsberatung umfasst dabei soziale Leistungen, Schule / Ausbildung / Beruf, Wirtschaftliches /Verschuldung, Ausländerrecht / Statusfragen, Ehe / Familie / Erziehung, Gesundheit / Schwangerschaft, Wohnungsfragen und viele weitere Themen. Schwerpunkt der Jugendmigrationsdienste ist die Beratung und Begleitung junger zugewanderter Menschen – seit Januar 2017 auch junger Flüchtlinge, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten – beim Übergang Schule/Beruf. In der wichtigen Schnittstelle der Familienberatung arbeiten MBE und JMD auf Grund bereits evaluierter Handlungsanweisungen erfolgreich miteinander.

Im Geschäftsbereich des BMI geht zudem das THW aktiv auf Flüchtlinge, Asylsuchende und Migranten zu, um sie für eine ehrenamtliche Mitarbeit im THW zu gewinnen. Das THW führt dieses Projekt durch, um Flüchtlinge, Asylsuchende und Migranten zu integrieren. Ihnen wird angeboten, mit einer Grundausbildung beim THW zu beginnen. Bislang konnten ca. 200 Asylsuchende aus 20 Ländern gewonnen werden, von denen einige schon eine Grundausbildung abgeschlossen haben. 105 THW-Ortsverbände in Städten und ländlichen Räumen beteiligen sich derzeit daran. Perspektivisch soll damit auch dazu beigetragen werden, den Zivil-und Katastrophenschutz für den Wiederaufbau in Nachkriegszeiten in den Ländern aufzubauen, aus denen die Flüchtlinge gekommen sind.

Daneben hat der Bundesminister des Innern im Jahre 2016 im Rahmen des Förderpreises „Helfende Hand“ weitere Projekte ausgezeichnet, die Ideen zur Integration von Flüchtlingen in die (Hilfs-) Organisationen des Bevölkerungsschutzes entwickelt und umgesetzt haben. Durch Schaffung einer Sonderpreiskategorie konnten Projekt prämiert werden, die freiwilliges Engagement unter den Flüchtlingen fördern und so einen wertvollen Beitrag für deren Integration leisten.

Die gemeinwesenorientierten Projekte (GWO), die das BAMF im Auftrag des BMI fördert, verfolgen unter anderem das Ziel, das ehrenamtliche Engagement zu fördern. Hierzu werden in enger Abstimmung mit den Kommunen Projekte i. d. R. jährlich zu thematischen Schwerpunkten ausgeschrieben und können bis zu drei Jahre lang mit einer Summe von maximal 50.000 Euro jährlich gefördert werden. 2016 starteten 109 neue GWO-Projekte. Auf der Basis der gemeinsamen Förderrichtlinie mit dem BMI fördert das BMFSFJ parallel dazu Integrationsprojekte für junge Zuwanderinnen und Zuwanderer von 12 bis 27 Jahre und Multiplikatorenschulungen.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Sachverständigenkommission, dass internetbasierte Kommunikations- und Beteiligungsformen in der Flüchtlingshilfe langfristig strategisch genutzt und mit analogen Strukturen verbunden werden sollten, um die freiwillig tätigen Bürgerinnen und Bürger effektiv in ihrem Engagement zu unterstützen. Die Bundesregierung möchte das freiwillige generationenübergreifende Engagement deshalb auch im Internet im Rahmen vorhandener Mittel stärken. Hierzu hat das BMFSFJ den Aufbau der Internetplattform „bunt und verbindlich“ gefördert, die im Oktober 2016 unter der Adresse „www.buntundverbindlich.de“ gestartet ist. Die Plattform funktioniert im Sinne einer PledgeBank (engl. Pledge = Versprechen) und soll dazu beitragen, die Integration insbesondere von Flüchtlingsfamilien zu fördern. Nach dem Motto „ich mache X, wenn Du mit Y hilfst“, können Unternehmen Sach- und Dienstleis-

tungsspenden in der Form eines Versprechens auf der Plattform einstellen, die ehrenamtliche Akteurinnen und Akteure bundesweit für die Integration von Flüchtlingsfamilien verwenden können. Zugleich können aber auch ehrenamtlich Tätige Angebote für Integrationsmaßnahmen auf der Website veröffentlichen, woraufhin Unternehmen dafür geeignete Spenden anbieten können.

Auf zusammen-für-flüchtlinge.de präsentieren über 400 soziale Organisationen aus der ganzen Welt kostenlos ihre Projekte in der Flüchtlingshilfe im Netz. Private Spender und Unternehmen können sicher und transparent für diese Projekte online spenden. 100 Prozent der Spenden gehen an die projekttragende Organisation. Seit Sommer 2016 ist es über das Portal zudem möglich, seine Freizeit für Flüchtlingsprojekte zu spenden und sich freiwillig zu engagieren. Das Spektrum reicht von der Nothilfe in Krisengebieten über Rettungseinsätze auf den Fluchtwegen bis hin zu Initiativen zur Integration der Geflüchteten in Deutschland. Das Portal wird bis Ende 2017 vom BMI gefördert.

Weitere Handlungsempfehlungen der Kommission bzgl. des Abbaus bürokratischer Hürden, die spontane Lösungen und Unterstützungsleistungen der in der Flüchtlingshilfe Engagierten verhindern und einer effektiven Zusammenarbeit von Haupt- und Ehrenamtlichen entgegenlaufen, wird die Bundesregierung aufnehmen und Umsetzungsmöglichkeiten prüfen, soweit sie in ihre Zuständigkeit fallen und soweit dafür finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Kommission, dass der Einbeziehung von Flüchtlingen in freiwilliges Engagement bei Aufnahme und Integration eine hohe Bedeutung zukommt.

Mit dem neuen Bundesprogramm Mehrgenerationenhaus wird diese Empfehlung bereits umgesetzt. Innerhalb des fakultativen Handlungsschwerpunkts „Integration von Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte“ können ausdrücklich Angebote zur Aktivierung und Beteiligung von Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte gemacht werden.

Für den Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug wurden für das Jahr 2016 bis zu 10.000, für die Jahre 2017 und 2018 werden jeweils bis zu 6.500 zusätzliche Vereinbarungen finanziert werden. Das Sonderprogramm endet am 31. Dezember 2018.

Die Bundesregierung teilt überdies die Auffassung der Kommission, dass die brückenbauende Funktion von Migrantenorganisationen noch stärker genutzt werden sollte. Im Rahmen des oben angesprochenen BMFSFJ-Patenschaftsprogramms wird dies bereits realisiert.

Über die vom BAMF durchgeführte Förderung für Migrantendachorganisationen (s. o.) sollen Migrantenorganisationen bei ihrer Professionalisierung unterstützt werden, um sie als langfristige Kooperations- und Ansprechpartner zu stärken und sie mit anderen Akteuren in der Integrationsförderung, einschließlich anderer Migrantenorganisationen zu vernetzen. Die bisherigen Erkenntnisse aus der seit 2013 laufenden Förderung haben gezeigt, dass die Migrantenorganisationen bereits einen gewissen Organisationsgrad erreicht haben müssen, um von dieser Förderung nachhaltig profitieren zu können.

Der besseren Einbeziehung von Migrantenorganisationen dient ebenso die Maßnahme „House of Resources“ (s. o.) von deren Förderung insbesondere auch kleinere Migrantenorganisationen mit einem noch geringeren Organisationsgrad profitieren können.

Parallel zur Aufnahme- und Integrationsarbeit ist es von besonderer Bedeutung, dass angemessene Wege gefunden werden, um den in der Bevölkerung ebenfalls vorhandenen Vorbehalten gegenüber geflüchteten Menschen durch Angebote zum Dialog zu begegnen. Die Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ hat sich im Rahmen der Demografistrategie der Bundesregierung ebenfalls mit diesem Thema befasst und sieht darin eine wichtige Aufgabe vor allem in vom demografischen Wandel besonders betroffenen Regionen, wenn diese von der steigenden Zuwanderung profitieren und zugewanderte Menschen in ihrer Region halten wollen.

Gerade vor dem Hintergrund der vielen zu uns geflüchteten Menschen aber auch für die Sicherheit und den Zusammenhalt in der Gesellschaft spielt bürgerschaftliches Engagement als Ausdruck einer lebendigen Demokratie und aktiver gesellschaftlicher Teilhabe eine ganz besondere Rolle. Dazu gehört das Engagement für unsere Demokratie und gegen jegliche Formen von Extremismus.

Die Integrationsangebote des BMI richten sich nicht grundsätzlich nur an Migranten oder an Zuwanderer, sondern sie richten sich regelmäßig an bestehendem Integrationsbedarf aus. So setzen z. B. die vom BAMF geförderten Projekte im Wohnumfeld an, d. h. dort, wo alltägliche Kontaktmöglichkeiten zwischen Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft bestehen. Im Fokus der Projekte stehen dabei sowohl die Integration der Zuwanderer als auch die interkulturelle Öffnung der Aufnahmegesellschaft. Die integrative Wirkung der Maß-

nahmen soll durch die umfassende Mitwirkung von Migrantenorganisationen verstärkt werden. Die Förderung verfolgt u. a. die Zielsetzung der Verbesserung der wechselseitigen Akzeptanz von Zuwanderer- und Aufnahmebevölkerung.

In der Werkstattreihe des BMI „Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Integration: gemeinsam für ein starkes Deutschland“ werden Themen wie u. a. Wertedialog, Vertrauen in Institutionen, gelingende Integration, Religion als gesellschaftlicher Kitt oder Keil, Zusammenleben in der Kommune in verschiedenen Veranstaltungen mit Expertinnen und Experten sowie Bürgerinnen und Bürgern diskutiert.

Im Geschäftsbereich des BMI bieten die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) und die von ihr geförderten anerkannten Träger der politischen Bildung ein umfassendes Spektrum an Bildungsformaten für unterschiedliche Zielgruppen an, die der Stärkung demokratischer Teilhabe und der Extremismusprävention dienen.

Zusätzlich fördert das BMI im Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ seit 2016 Modellprojekte, die Vereine und Verbände in ihrer interkulturellen Kompetenz stärken und Öffnungsprozesse in den eigenen Strukturen vorbereiten sollen.

Mit dem bundesweiten Programm „500 LandInitiativen“ unterstützt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) gezielt das Ehrenamt in ländlichen Regionen. Das Programm richtet sich an Initiativen, die sich für die nachhaltige Integration geflüchteter Menschen im ländlichen Raum einsetzen. „500 LandInitiativen“ macht es möglich, wichtige Anschaffungen oder notwendige Ausgaben in überschaubarem Umfang zu tätigen, damit eine ehrenamtliche Initiative erfolgreich arbeiten kann.

2. Engagement von Personen mit Migrationshintergrund

Die Bundesregierung fördert bürgerschaftliches Engagement sowie entsprechende Vereine und Strukturen von Migrantinnen und Migranten. Freiwilliges Engagement hat in besonderer Weise eine positive soziale Wirkung auch auf Menschen mit Migrationshintergrund, da es eine wichtige Form von Teilhabe an der Gesellschaft darstellt. Der freiwillige Einsatz für die Gesellschaft eröffnet zugleich Chancen für weitere Möglichkeiten zur Partizipation. Darüber hinaus unterstützt eine aktive Teilhabe und Mitgestaltung älterer Migrantinnen und Migranten eine selbstbestimmte und selbstständige Lebensführung im Alter.

Der Freiwilligensurvey 2014 belegt eindrucksvoll, dass der Anteil der engagierten Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind und die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, ähnlich hoch ist wie bei Menschen ohne Migrationshintergrund. Allerdings ist der Anteil der Engagierten unter den Menschen mit Migrationshintergrund, die zwar in Deutschland geboren sind, aber nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, deutlich geringer und sinkt nochmals bei Menschen mit eigener Migrationserfahrung. Hier zeigt sich ein großes Potential für unsere Gesellschaft: 54,4 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund sind laut Freiwilligensurvey bereit, sich künftig zu engagieren.

Die Bundesregierung stimmt der Empfehlung der Kommission zu, dass das vielfältige Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund noch mehr als bisher wahrgenommen und unterstützt werden sollte. Dies ist eine Aufgabe für Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft und bedeutet auch, dass die Zusammenarbeit mit Verbänden für Menschen mit Migrationshintergrund und interkulturell orientierten Organisationen über das bestehende Maß hinaus ausgeweitet werden sollte. Der Prozess der interkulturellen Öffnung ist als gesellschaftliche Aufgabe zu verstehen und in allen Bereichen voranzutreiben. Die Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ sieht hierin für die Regionen und deren Akteure eine große Chance, das Potenzial für bürgerschaftliches Engagement zu verbreitern und zugleich Integrationsarbeit mit Engagement zu verknüpfen.

Auch ist dabei insbesondere auch das Engagement von Frauen in Migrantinnenorganisationen zu unterstützen. Diese Organisationen haben einen guten Zugang zu geflüchteten Frauen und Migrantinnen. Durch frauenspezifische Ansätze, kulturelles und sprachliches Verständnis können sie konkret unterstützen, aber auch spezifische Bedarfe benennen. Der Dachverband der Migrantinnenorganisationen (DaMigra) der von BMFSFJ und BAMF gefördert wird, vertritt die migrations- und frauenspezifischen Belange auf Bundesebene und ist Ansprechpartner für Politik, Medien und Öffentlichkeit.

Auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) setzt in diversen Programmen und Initiativen auf eine ehrenamtliche, adressatenorientierte und sensible Ansprache der Zielgruppe Menschen mit Migrationshintergrund. So werden z. B. mit dem Projekt „Unsere Zukunft. Mit Dir!“ Stipendiatinnen und Stipendiaten der Begabtenförderungswerke mit Schulungen auf die ehrenamtliche Beratung und Unterstützung von

Flüchtlingen vorbereitet. Sie veranstalten Aktionen insbesondere für geflüchtete Kinder, Studierende und Frauen. Über das vom BMBF geförderte Avicenna-Studienwerk für begabte und gesellschaftlich engagierte muslimische Studierende werden Multiplikatorinnen und Multiplikatoren geschult, um Mitmenschen zu sensibilisieren und zur Unterstützung und Integration von Flüchtlingen zu mobilisieren.

Um studieninteressierten Flüchtlingen die Orientierung in Hochschule und Hochschulalltag zu erleichtern, wird auch im Programm „Welcome – Studierende engagieren sich für Flüchtlinge“ das ehrenamtliche Engagement studentischer Initiativen und Mentorenprogramme unterstützt. Gefördert werden in erster Linie studentische Hilfskräfte mit koordinierender Funktion u. a. an den Akademischen Auslandsämtern zur Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements zahlreicher Studierender für Flüchtlinge. Die Studierenden engagieren sich in Buddy- oder Mentorenprogrammen, bieten kostenfreien Deutschunterricht an oder führen über den Campus und in den Studienalltag ein.

Migrantenorganisationen sind zudem ein gern gesehener Partner im Rahmen von gemeinwesenorientierten Projekten, die durch BMI gefördert werden. Die integrative Wirkung dieser Maßnahmen soll durch die umfassende Mitwirkung von Migrantenorganisationen verstärkt werden. Migrantenorganisationen werden insofern besonders ermutigt, sich mit einem Projektvorschlag zu beteiligen oder als Partner eines Projektträgers bei der Projektplanung und -durchführung mitzuwirken.

Die Bundesregierung wird auf Empfehlung der Sachverständigenkommission prüfen, inwiefern Engagementformen, die sich durch prointegrative Merkmale und Unterstützungsleistungen auszeichnen, künftig prioritär im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gefördert werden können. Auch hier gilt, die engagementpolitische Maxime der Bundesregierung, dass Engagement freiwillig ist und bleiben muss, für alle Menschen in Deutschland.

Die Kommission regt zu Recht an, dass das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund künftig noch stärker mit dem der Mehrheitsgesellschaft vernetzt werden sollte. Hierfür ist eine kontinuierliche Öffnung der Vereine, Verbände und weiteren Engagement-Organisationsformen notwendig. Die Bundesregierung wird daher im Rahmen ihrer Engagementpolitik, wie von der Sachverständigenkommission gefordert, künftig in noch verstärktem Maße darauf achten, Strukturen zu fördern, die Gelegenheiten für Begegnungen und interkulturellen Austausch bieten sowie den gesellschaftlichen Dialog fördern.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration beobachtet, dass Migrantenorganisationen kaum über hauptamtliche Strukturen verfügen. Dies behindert ihre Mitwirkung an gesellschaftlichen Einrichtungen, an Beiräten und Gremien, in Projekten etc., in denen ihr Sachverstand und ihre Zugänge zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund gefragt und unabdingbar sind. Deshalb unterstützt das BMI im Rahmen des Projekts: Strukturförderung für Migrantendachorganisationen den Aufbau tragfähiger, professioneller Strukturen bei bundesweit tätigen Migrantendachorganisationen. Die im Freiwilligensurvey 2014 aufgezeigten Potentiale können dadurch besser ausgeschöpft werden.

Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung fördert etwa ein Modellprojekt zur interkulturellen Öffnung des Bundesfreiwilligendienstes (BFD), damit auch Migrantenorganisationen in angemessenem Maße am BFD teilhaben können. Projektträger ist die Türkische Gemeinde in Deutschland e. V. (TGD).

Durch das Modellprojekt soll eine systematische interkulturelle Öffnung des BFD stattfinden, indem die Regelkontingente an neue Partner außerhalb der etablierten Träger verteilt werden. Deshalb wird die TGD in ihren Partner- und Mitgliedsorganisationen, die eng in die Flüchtlingsarbeit eingebunden sind, 80 BFD-Stellen im Projektzeitraum anbieten und sie bei allen relevanten Fragen begleiten, damit es zu einer höheren Beteiligung von Menschen mit Migrationsgeschichte wie auch zur interkulturellen Öffnung des BFD kommen kann.

Neben den bereits genannten Maßnahmen richtet sich auch die vom BAMF im Auftrag des BMI geförderte und vom DOSB umgesetzt Initiative „Integration durch Sport“ an Sportvereine mit dem Ziel, Menschen mit Migrationshintergrund dafür zu gewinnen, sich aktiv auf allen Ebenen des Vereinslebens einzusetzen – sowohl als aktive Mitglieder als auch als Ehrenamtliche. Zusätzlich werden im Rahmen des Programms Qualifizierungsmaßnahmen für Ehrenamtliche und Funktionäre im Sport, die aus der Aufnahmegesellschaft stammen, für den Umgang mit Interkulturalität angeboten.

Auf kommunaler Ebene engagieren sich viele Menschen mit Migrationshintergrund entwicklungspolitisch. Das BMZ unterstützt dieses Engagement durch den Wettbewerb „Kommune bewegt Welt“, durch den Beraterinnen- und Beraterpool MiGlobe sowie das kommunale Netzwerk Migration und Entwicklung. Denn die Verknüpfung von Migration und Entwicklung auf der kommunalen Ebene leistet vieles zugleich: Sie stärkt die Entwicklungspolitik und fördert die interkulturelle Kompetenz; zugleich trägt sie zur Integration in den Kommunen bei.

Die Kommission betont in ihrem Bericht zu Recht den Zusammenhang zwischen Engagement und Bildungsstand. Die Entkopplung von Bildungserfolg und sozialer Herkunft ist nach wie vor eine der zentralen Herausforderungen für das deutsche Bildungssystem. Die Bundesregierung folgt der Kommission insofern, als Maßnahmen und Rahmenbedingungen verstärkt einer zunehmenden Heterogenität der Lernenden Rechnung tragen müssen, um Bildungschancen, Bildungsbeteiligung und Bildungserfolge für alle in Deutschland lebenden Menschen bestmöglich zu fördern.

Um den Mehrwert einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft im konkreten Sinne zu vermitteln, unterstützt das BMBF unter anderem Begegnungen und Gemeinschaftsaktivitäten außerhalb der Regelsysteme. So sind beispielsweise Projekte der außerschulischen kulturellen Bildung im Rahmen des Förderprogramms „Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung“ geprägt von unterschiedlichen kulturellen und religiösen Erfahrungshintergründen.

Die Bundesregierung stimmt der Kommission insofern zu, als solche beispielgebenden Initiativen in die Breite getragen werden sollten – auch um einen Verankerung der demokratischen Werteordnung über den gemeinsamen Dialog zu stärken.

3. Monetarisierung des Engagements

Die Monetarisierung von Engagement und Ehrenamt ist ein stark diskutiertes Thema in der Praxis, dem auch die Zweite Engagementberichtskommission besondere Beachtung schenkt. Die Zweite Engagementberichtskommission betont, dass Engagement in seinem Wesensgehalt unentgeltlich und von der Motivation geprägt ist, einen Beitrag zur Mitgestaltung der Gesellschaft zu leisten. Auch der BMFSFJ-Engagementstrategie liegt ein Selbstverständnis von Engagement zugrunde, das ausdrücklich nicht auf materielle Gegenleistungen ausgerichtet ist. Bei ehrenamtlicher Tätigkeit ist eine Vergütung grundsätzlich nicht zu erwarten. Personen, die ein Ehrenamt ausüben, beziehen daher keinen Arbeitslohn, wenn ihnen lediglich eine Entschädigung für tatsächlich entstandenen Aufwand gewährt wird.

Zu Recht warnt die Kommission aber davor, das Thema der Monetarisierung mit Formen der Entgeltung von Engagement wie einer Gewährung von Aufwandsentschädigungen, Erstattung von Auslagen o. ä. zu verwechseln, die in einigen Engagementfeldern eine lange Tradition haben und häufig erst die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, sich engagieren zu können.

Der Freiwilligensurvey 2014 und die Studie „Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen in Pflege, Sport und Kultur“ stellen zum Thema „Monetarisierung des Ehrenamts“ belastbare Daten zur Verfügung. Die Studie „Kooperation von Haupt- und Ehrenamt“ zeigt, dass „bezahltes“ Ehrenamt“ in Sportvereinen keine dominante Erscheinung und in der stationären Pflege, in Museen und Bibliotheken ein Randphänomen ist. Der Freiwilligensurvey 2014 besagt ebenfalls, dass Geldzahlungen im freiwilligen Engagement eine untergeordnete Rolle spielen.

Vorliegende, aktuelle Daten aus repräsentativen Erhebungen des BMFSFJ lassen zwar keinen allgemeinen Trend zur Monetarisierung des Ehrenamtes erkennen, doch will die Bundesregierung dieser Thematik weiterhin Beachtung schenken. Sie will Möglichkeiten zu mehr Transparenz prüfen. Zur von der Kommission geforderten Verbesserung der Datenlage wären v.a. die Organisationen, Vereine und Verbände aufgerufen. Die Bundesregierung wird prüfen, welchen Beitrag Oberste Bundesbehörden zu weiteren Klärungen leisten können.

Zur besseren Abgrenzung ehrenamtlicher und nicht ehrenamtlicher Tätigkeiten wird die zum 1. April 2017 wirksam werdende Kodifikation des Arbeitsverhältnisses in § 611a BGB beitragen, da ein Rechtsverhältnis nicht zugleich Ehrenamt und Arbeitsverhältnis sein kann.

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, dass die Kombination verschiedener Formen nebenberuflicher Tätigkeiten, z. B. Mini-Job mit einem Bundesfreiwilligendienst, zu einer Verstetigung ungewünschter „Erwerbsbiographien“ führt. Im Hinblick auf den Freiwilligendienst ist darauf hinzuweisen, dass dieser nicht auf Dauer angelegt ist, sondern in der Regel nur ein Jahr geleistet wird und erst nach Ablauf von 5 Jahren nochmals geleistet werden kann. Zu berücksichtigen ist auch Artikel 12 GG Absatz 1, der die freie Wahl des Arbeitsplatzes garantiert.

4. Bildung für und durch Engagement

Die Bundesregierung unterstreicht die Feststellung der Kommission, wonach Bildung einerseits als Voraussetzung und andererseits als Folge von freiwilligem Engagement verstanden werden kann. So belegt bspw.

auch der Freiwilligensurvey 2014, dass Personen mit einem hohen Schulabschluss sich zu einem deutlich höheren Anteil engagieren als Menschen mit mittlerer und niedriger Schulbildung. Gleichzeitig gab ein Großteil der Befragten an, im Engagement an sozialen Fähigkeiten und Fachkenntnissen dazu zu lernen. Im Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser II beispielsweise konnten sich Jung und Alt in ihrem Engagement je nach individuellem Interesse und zur Verfügung stehenden Kapazitäten austesten und Kompetenzen erwerben. Rund 60 Prozent der Angebote wurden von freiwillig Engagierten bzw. unter deren Beteiligung erbracht. Unterstützung erfuhren sie dabei im Rahmen zahlreicher Qualifizierungsangebote. Die Bundesregierung ist auch weiterhin bestrebt, Personengruppen, die bisher unterrepräsentiert sind, verstärkt zu erreichen und für ein Engagement zu begeistern.

Dafür eignen sich in besonderem Maße die Freiwilligendienste als Lern- und Orientierungsdienste, die auch Grundlagen für eine Verstetigung ehrenamtlichen Engagements schaffen und mit ihren Bildungsangeboten einen guten Einstieg in das freiwillige Engagement bieten.

Das BMFSFJ hat zur Förderung des frühen Einstiegs in das Engagement bereits seit 2012 konkrete Projekte gefördert, z. B. „Potentialförderung für Lernen durch bürgerschaftliches Engagement und gesellschaftliche Verantwortung an Hochschulen“ (2012 – 2016; Universität Duisburg-Essen), das Projekt „Lernen durch Engagement: Förderung einer bundesweiten Schulbegleiter-Ausbildung zur Engagementförderung an Schulen durch Service-Learning“ (2012 – 2015; Freudenberg-Stiftung) und im Rahmen des Patenschaftsprogramms „Menschen stärken Menschen“ ein Projekt, das Bildungspatenschaften an Schulen umsetzt: „Weichenstellung – Schülerförderprojekt für Zuwandererkinder“ (ZEIT-Stiftung).

Ziel der ebenfalls vom BMFSFJ in Kooperation mit der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung geförderten „Aktion zusammen wachsen“ (AZW) ist die Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements, in Patenschafts- und Mentoringprogrammen, das Bildungschancen, gesellschaftliche Teilhabe und die Integration von Kindern- und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie solchen mit Fluchterfahrungen fördert. Die Aktion bietet auch Lernorte für die Bildung älterer Menschen, die sich in der Patenschafts- und Mentoringarbeit engagieren.

Im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes halten einzelne Bildungszentren spezielle Angebote für die Gruppe der Incomer vor. Für Freiwillige mit besonderem Förderbedarf wird der praktischen Anleitung und pädagogischen Begleitung in den Einsatzstellen ein besonderer Wert für die Persönlichkeitsentwicklung und zur Vermittlung von Schlüsselkompetenzen beigemessen.

Um die wachsende Gruppe aktiver und leistungsfähiger älterer Menschen und deren Potentiale mehr in den gesellschaftlichen Fokus zu rücken, hat das BMFSFJ einen Runden Tisch „Aktives Altern – Übergänge gestalten“ eingerichtet. Die im Rahmen des Runden Tischs initiierte Arbeitsgruppe „Bildung im und für das Alter“ geht davon aus, dass Bildung für Menschen im dritten und vierten Lebensalter eine wichtige Voraussetzung dafür ist, selbstbestimmt aktiv am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Teil dessen zu sein. Dabei beschränkt sich Bildung nicht nur auf den Erwerb von Wissen und Qualifikationen, sondern umfasst auch Aufgaben und Anforderungen in der Familie, in der Freizeit und insbesondere im bürgerschaftlichen Engagement.

5. Partizipation und Engagement

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, nach der bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation viele Berührungspunkte besitzen und die (politische) Beteiligung auch in ein freiwilliges Engagement münden kann bzw. als eine Form des bürgerschaftlichen Engagements verstanden werden kann. Aus diesem Grund begrüßt die Bundesregierung den vorrangig an die Länder und Kommunen gerichteten Vorschlag der Kommission, dass Partizipationsangebote gestärkt werden sollten.

In diesem Sinne hat BMEL die sog. „Dorfmoderation“ in die Regelförderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Förderbereich 1: Integrierte Ländliche Entwicklung, Maßnahme 4.0 Dorfentwicklung aufgenommen. Ziel ist es, soziale und räumliche Entwicklungsprozesse auf örtlicher Ebene durch den Einsatz von spezialisiertem Personal anzustoßen, zu begleiten und zu koordinieren. Zu den Aufgaben der Dorfmoderation zählen darüber hinaus die Unterstützung des Ehrenamtes, Vernetzung, sowie die Ansprache der Probleme bei den zuständigen Behörden und die Erarbeitung von Lösungsansätzen in der dörflichen Entwicklung.

Sowohl im Zweiten Engagementbericht als auch in dieser Stellungnahme wurde verschiedentlich auf die besondere Bedeutung eines biographisch frühzeitigen Beginns des Engagements, möglichst schon im Kindes- und Jugendalter, hingewiesen. Im Rahmen der Eigenständigen Jugendpolitik verfolgt die Bundesregierung das

Ziel, die Partizipation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu stärken. So hat die Arbeitsgruppe „Jugend gestaltet Zukunft“ die Stimme der Jugend in die weiterentwickelte Demografiestrategie der Bundesregierung eingebracht, in dem sie in vier Modelllandkreisen Jugendbeteiligung als verbindlichen Prozess realisiert hat. Die dabei entwickelten Vorschläge der Jugendlichen sind in Handlungsempfehlungen für „Gelingendes Aufwachsen in ländlichen Räumen“ eingeflossen, die auf dem Demografiegipfel am 16. März 2017 veröffentlicht wurden. In den Handlungsempfehlungen wird auch das Thema Engagementförderung aufgegriffen.

Mit der Onlineplattform „jugend.beteiligen.jetzt – für die Praxis digitaler Partizipation“ wird ePartizipation leichter. Tools und Themen haben seit Herbst 2016 einen gemeinsamen Ort unter www.jugend.beteiligen.jetzt. Die Plattform spricht Menschen an, die digitale Jugendbeteiligungsprozesse auf allen föderalen Ebenen unterstützen wollen, und ermöglicht Vernetzung sowie Qualifizierung, um Jugendbeteiligung voran zu bringen, zu stärken und auch neu zu initiieren.

Die Bundesregierung stimmt mit der Kommission darin überein, dass Partizipationsangebote insbesondere effektiv, transparent und „brückenbauend“ ausgestaltet sein müssen, wenn sie das Vertrauen zur wirksamen Mitgestaltung aufbauen und erhalten sollen; dies gilt insbesondere für erstmalig für ein Engagement zu gewinnende Bürgerinnen und Bürger. Auch der Freiwilligensurvey 2014 regt an zu überlegen, wie die politische Beteiligung gerade von Personen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen besser gefördert werden kann. Auf kommunaler Ebene will das fünfjährige Projekt des BMFSFJ „Demografiewerkstatt Kommune“ acht ausgewählte Kommunen modellhaft auf ihrem Weg begleiten, „demografiefest“ zu werden, das heißt angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels weiterhin attraktiv und lebenswert zu bleiben. Ein wesentliches Element dabei ist die Partizipation interessierter und für die Mitgestaltung des demografischen Wandels erforderlicher Gruppen in der Kommune.

Die BMBF-Förderinitiative „Innovationen für Kommunen und Regionen im demografischen Wandel“ (InnovaKomm) berücksichtigt dies ebenfalls: Hierbei trägt die Einbindung von regionalen und kommunalen Freiwilligenorganisationen als Projektpartner maßgeblich dazu bei, passgenaue, an den Bedarfslagen der Menschen vor Ort orientierte Lösungen für die Gestaltung des demografischen Wandels zu entwickeln.

Der Bundesregierung ist es zudem ein wichtiges Anliegen, als einen Schwerpunkt das ehrenamtliche Engagement von Frauen in der Politik zu unterstützen, u. a. mit der BMFSFJ-Förderung des Helene Weber-Kollegs. Das Kolleg ist seit 2011 das erste bundesweite parteiübergreifende Netzwerk für Frauen in der Kommunalpolitik mit Angeboten wie Mentoring- und Coachingprogrammen oder Fachveranstaltungen. Als Beitrag zur Anerkennungskultur wurden herausragende Kommunalpolitikerinnen bereits drei Mal mit dem Helene Weber Preis ausgezeichnet.

Zur Förderung des gleichstellungspolitischen Engagements von Frauen, und um die dafür notwendige Infrastruktur im gleichstellungspolitischen Bereich auf mehreren Ebenen zu stärken und Benachteiligungen und Vorurteile im Geschlechterverhältnis in der Öffentlichkeit aufzuheben, unterstützt das BMFSFJ u. a. den Deutschen Frauenrat (institutionelle Förderung) und diverse Fachveranstaltungen im Bereich gleichstellungspolitisches Engagement.

Dabei unterstreicht die Bundesregierung aber auch in diesem Kontext, dass Engagement immer freiwillig ist und bleiben muss, damit nicht der ehrenamtliche Kern dieser Tätigkeiten gefährdet wird. Deshalb ist aus Sicht der Bundesregierung auch eine angemessene Diktion von Bedeutung. Als nicht adäquat erscheinen Begriffe wie „Bevölkerung mobilisieren“ und „Mobilisierung für freiwilliges Engagement“.

Der von der Kommission festgestellte Zusammenhang zwischen Partizipationschancen und dem Stand der wirtschaftlichen Leistungskraft eines Staates sowie zu der wohlfahrtstaatlichen Absicherung des Individuums ist nach Auffassung der Bundesregierung kein monokausaler, sondern ein multifaktorieller. Gleichwohl stimmt die Bundesregierung mit der Kommission in ihrer Aussage überein, dass bürgerschaftliches Engagement angemessene Rahmenbedingungen zu seiner Entfaltung benötigt, die sich in die föderalen grundgesetzlich vorgegebenen Strukturen und vorhandenen haushalterischen Rahmen einpassen müssen.

Die strukturierte Einbindung der Zivilgesellschaft kann im Übrigen genauso wie die Bereitstellung von Daten der Verwaltung (Open Data) zu einer transparenteren und kooperativeren Regierungspraxis (Open Government) führen, die Partizipation wertschätzt und offen für gemeinschaftliche Lösungsansätze und Innovationskultur ist. Laut Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 wollen die Länder dem Bund außerdem folgen, und „in ihrer Zuständigkeit – soweit noch nicht geschehen – ebenfalls Open Data Gesetze erlassen“. Für die Bundesregierung sind insbesondere im Kontext der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP) die von der Kommission beschriebenen offenen und kooperativen Formen des Regierens und die Stärkung institutionali-

sierter Beteiligungsformen – sowohl auf Bundes-, als auch auf Landes- und Kommunalebene – ebenfalls ein Anliegen. Formalisierte Beteiligungsverfahren, die Nutzung neuer Technologien und eine enge Zusammenarbeit mit engagierten Bürgern und Anspruchsgruppen sind ein Kernelement der OGP-Teilnahme.

6. Daseinsvorsorge und Engagement

Daseinsvorsorge ist sowohl ein kommunales als auch ein regionales Thema. Interkommunale Zusammenarbeit und regionales Kooperieren sind erforderlich, um Erfahrungsaustausche in Gang zu bringen, finanzielle Ressourcen besser zu verteilen und gemeinsam Synergien nutzen zu können. Wichtig für die Einbindung der Zivilgesellschaft in den Bereich der Daseinsvorsorge ist ein kontinuierliches Austarieren des Verhältnisses zwischen öffentlicher Gewährleistung und bürgerschaftlichem Engagement. Die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Ehrenamt und staatlicher Gewährleistung ist dabei die zentrale Stellschraube für das Gelingen.

Wie die Kommission zu Recht betont, liegt die Verantwortung für die Aufgaben der Daseinsvorsorge primär bei den Kommunen. Entsprechend ihres verfassungsrechtlichen Auftrags (Artikel 28 Absatz 2 GG) können sie auf vielfältige Art und Weise auf die Lebensbedingungen, Teilhabemöglichkeiten und die Ausübung von bürgerschaftlichem Engagement einwirken. Bürgerschaftliches Engagement und Daseinsvorsorge der Kommunen stehen daher in einer wechselseitigen Beziehung.

Die Bundesregierung unterstreicht, dass bürgerschaftliches Engagement die Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge nicht ersetzen soll und darf. Wünschenswert ist aus Sicht der Bundesregierung ein stärkeres Zusammenwirken von Daseinsvorsorge durch den Staat und freiwilligem Engagement in vielen Bereichen. Auch in der Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung lag der Fokus auf der Sicherung der Daseinsvorsorge und der Frage, welche Unterstützung bürgerschaftliches Engagement in wichtigen Aufgabenbereichen der Daseinsvorsorge leisten kann.

Die Kommission merkt zu Recht an, dass es das Ziel der staatlichen Daseinsvorsorge sein sollte, jeden Menschen und alle sozialen Gruppen in die Lage zu versetzen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und sich aktiv in die Gesellschaft einzubringen. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Kommission, wonach das Engagement in vielfältiger Form zur kommunalen Daseinsvorsorge und damit zur Lebensqualität für die Menschen vor Ort beiträgt. Aus diesem Grund unterstützt die Bundesregierung – im Rahmen der ihr zustehenden Kompetenzen und im Rahmen der hierfür verfügbaren Mittel – die Kommunen bei der Vernetzung, Ermöglichung und Koordinierung von Engagement. Diese Aufgaben werden von der Sachverständigenkommission als wichtig erachtet.

Im Bereich der durch bürgerschaftliches Engagement mitgetragenen Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen hat sich nach Ansicht der Bundesregierung der im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) geförderte LEADER-Ansatz etabliert, über den nahezu der gesamte ländliche Raum Deutschlands gefördert werden kann. Das Besondere dieses Förderansatzes besteht in dem „Bottom-up“ Prinzip, in dem alle lokalen Akteure aus einer selbst entwickelten lokalen Strategie heraus letztlich über die Verwendung von Fördermitteln entscheiden. Bürgerschaftliches Engagement als bedeutendes endogenes Potential wird hier durch diesen Ansatz verstärkt abgerufen. Die lokalen Strategien nahezu aller in Deutschland etablierten 321 lokalen LEADER-Aktionsgruppen enthalten die Daseinsvorsorge im ländlichen Räumen als ein prägendes Element.

Die Mehrgenerationenhäuser zielen bspw. auch darauf ab, mit individuellen Angeboten in den Kommunen den sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt zwischen den Generationen zu fördern und zur Lebensqualität der Menschen in ihrer Nachbarschaft beizutragen. Sie gestalten erfolgreich Partizipation an gesellschaftlichen und politischen Prozessen.

Im Rahmen des bereits genannten Runden Tisches „Aktives Altern – Übergänge gestalten“ wird die Gruppe der über 55-jährigen Bürgerinnen und Bürger in den Fokus gerückt, um ihnen mehr als bisher und rechtzeitig vor dem Übergang in den Ruhestand Möglichkeiten aktiver Teilhabe aufzuzeigen.

Darüber hinaus hebt die Kommission zur Recht die Bedeutung des integrierten und beteiligungsorientierten Ansatzes des Programms „Soziale Stadt“ hervor. Denn für die Entwicklung und Stärkung des Engagements vor Ort vor allem in benachteiligten Quartieren ist es wichtig, dass die Bewohnerschaft frühzeitig und eng in den Stadtentwicklungsprozess eingebunden, beteiligt und somit auch für die aktive Teilhabe im Quartier langfristig befähigt wird.

Im Rahmen der bisherigen Fördermaßnahme des BMEL „4.0 Dorfentwicklung“ wurden bereits Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz gefördert. Mit der Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ wird das Förderspektrum um die Umnutzung dörflicher Bausubstanz erweitert. Damit wird auch die Umnutzung von Gebäuden außerhalb der Land- und Forstwirtschaft zu gewerblichen, sozialen oder kulturellen Zwecken gefördert, die für die Innenentwicklung von Gemeinden von Bedeutung sind.

Darüber hinaus sind nun auch Mehrfunktionshäuser förderfähig. Mehrfunktionshäuser sind Einrichtungen mit mehreren Zweckbestimmungen zur Grundversorgung der ländlichen Be-völkerung sowie für soziale und kulturelle Zwecke. In der Regel kombiniert ein Mehrfunktionshaus eine dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtung, die gegenwärtig bereits förderfähig ist, mit einer Einrichtung für Basisdienstleistungen, die neu in den Förderkatalog der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) aufgenommen wird. Zentrale Eigenschaft der multifunktionalen Häuser ist, dass sie Raum für flexible und vielfältige Angebote bieten, die in der Summe einen Mehrwert gegenüber Nut-zungen nur für einzelne Zwecke aufweisen. Verschiedene Angebote wie beispielsweise das mobile Bürgerbüro, medizinische Dienstleistungen, Kindertagesstätte oder auch Gemeinschaftsräume für Vereine und Veranstaltungen werden unter einem Dach gebündelt und können zeitgleich oder im Wechsel angeboten werden.

Der Zweite Engagementbericht zeigt eindrucksvoll, wie wichtig starke, handlungsfähige Kommunen sind, um im demografischen Wandel die Politik für die Menschen vor Ort wirkungsvoll weiterzuentwickeln. Er verdeutlicht, dass es dabei sowohl auf die strukturellen und inhaltlichen als auch auf die finanziellen Rahmenbedingungen ankommt. Es ist daher von zentraler Bedeutung, dass Kommunen in der Lage sind, ihrer Verantwortung für die regionale Daseinsvorsorge nachzukommen und eine über die Grundbedürfnisse hinausgehende Infrastruktur vorzuhalten.

Die Kommission thematisiert in diesem Zusammenhang ein Staatsebenen-übergreifendes, gemeinschaftlich finanziertes Daseinsvorsorgeprogramm sowie eine mögliche Kompetenzerweiterung zugunsten der Kommunen.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit und finanziellen Spielräume wirkt die Bundesregierung darauf hin, die Kommunen (auch weiterhin) bei ihren Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Förderung des freiwilligen Engagements zu unterstützen. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Bund die Kommunen bereits umfassend mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen finanziell entlastet. So wurden die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig übernommen und ein kommunales Investitionsprogramm speziell für finanzschwache Kommunen geschaffen. Die im Koalitionsvertrag zugesagte Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro jährlich ab 2018 erfolgt über eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden, der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung sowie des Umsatzsteueranteils der Länder. Auch sind in dieser Legislaturperiode umfangreiche gesetzliche Weichenstellungen vorgenommen worden, um die kommunale Ebene z. B. im Gesundheits- und Pflegebereich besser einzubinden und sie in Bezug auf Sozialausgaben zu entlasten. Im Rahmen der Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben die Regierungen von Bund und Ländern zudem eine verfassungsrechtliche Mitfinanzierungskompetenz des Bundes für bedeutsame Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur vereinbart, um eine noch umfangreichere und gezieltere Förderung finanzschwacher Kommunen zu ermöglichen. Der Bund wird dafür den seit 2015 existierenden Kommunalinvestitionsförderungsfonds um weitere 3,5 Mrd. Euro aufstocken. Die entsprechenden Gesetzentwürfe der Bundesregierung befinden sich derzeit im parlamentarischen Verfahren. Nicht zuletzt gibt es in allen Bereichen der Daseinsvorsorge zukunftsweisende Modelle und Programme, die die örtlichen Strukturen stärken.

Mit Blick auf die Herausforderungen im demografischen Wandel hält es die Bundesregierung aber – ausgehend von Empfehlungen der Sachverständigenkommission – auch für geboten, weiterreichende Ziele zur Stärkung der Rolle der Kommunen und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Menschen vor Ort anzustreben und so eine Neuausrichtung der Politik zu bewirken.

Den Anregungen der Kommission folgend hält es die Bundesregierung für wichtig, eine breite gesellschaftspolitische Diskussion darüber anzustoßen, wie allen Menschen eine umfassende Teilhabe ermöglicht werden kann. Im Übrigen hat die Bundesregierung mit Blick auf die Unterstützung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet im Mai 2015 Eckpunkte für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab dem Jahr 2020 beschlossen. Sie misst in diesem Zusammenhang auch der Daseinsvorsorge eine hohe Bedeutung zu. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass staatliche Institutionen, Wohlfahrtsverbände, zivilgesellschaftliche Organisationen, professionelle Akteure sowie Bürgerinnen und Bürger vor Ort eng zusam-

menwirken, um einerseits bedarfsgerecht zu planen, andererseits die Angebote zielgerichtet einzusetzen und zu nutzen.

Insbesondere in ländlichen Räumen gibt es hierfür bereits viele gute Beispiele. Der Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ des BMUB zeichnet jährlich beispielhafte Lösungen für eine nachhaltige Infrastrukturversorgung in ländlichen Räumen aus, die überwiegend durch ehrenamtliches und zivilgesellschaftliches Engagement getragen werden.

Die Anregung der Kommission, dass alternativen Engagementformen mehr Freiräume zur Erprobung innovativer Engagementkonzepte belassen werden sollten, wird die Bundesregierung prüfen, soweit sie hierfür zuständig ist.

Die Sachverständigenkommission beschreibt zutreffend den Beitrag der Förderprogramme der Städtebauförderung von Bund und Ländern (insbesondere die Städtebauförderungsprogramme „Soziale Stadt“ und „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“) sowie der Förderprogramme zur ländlichen Entwicklung für eine integrierte Kommunalentwicklung. Wie auch in der Koalitionsvereinbarung für die 18. Legislaturperiode dargelegt, ist die Städtebauförderung ein Erfolgsmodell, das in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden weiterzuführen ist. Die Bundesregierung hat daher die Mittelansätze für die Städtebauförderung deutlich erhöht. Ergänzende Überlegungen der Sachverständigenkommission im Hinblick auf eine noch weitergehende finanzielle Erweiterung der quartiersorientierten, integrativen Förderprogramme sind vor diesem Hintergrund sorgfältig zu prüfen. Den durch die Kommission zudem benannten zusätzlichen Bedarf einer stärkeren Ausrichtung der Städtebauförderungsprogamme auf Sicherung und Management der Daseinsvorsorge sowie die Förderung des Engagements für Daseinsvorsorge und Lebensqualität vor Ort kann die Bundesregierung nicht erkennen. Ein langfristiges Management, zum Beispiel durch Personalaufwand, ist über die Städtebauförderung nicht förderfähig. Die Städtebauförderung ist aber in seiner Ausgestaltung so ausreichend flexibel gestaltet, dass für die Kommunen ein breiter Spielraum zur Programmumsetzung und Förderung vor Ort besteht.

Ländliche Räume als attraktive Standorte für Wohnen und Wirtschaften mit hoher Lebens- und Umweltqualität zu erhalten und zu stärken ist ein Ziel der Bundesregierung. Hierzu sollen die Länder und Kommunen in ihren Aufgaben zur Sicherung der Daseinsvorsorge unterstützt werden, um die strukturelle Basis für zukunftsfeste ländliche Regionen zu sichern und so zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen beizutragen. Ziel sind an die Bevölkerungsentwicklung und die Verhältnisse vor Ort angepasste Lösungen in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge und Infrastrukturen.

In diesem Sinne dient das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung (BULE) der Förderung und Erprobung innovativer Ansätze in der ländlichen Entwicklung. Es trägt dazu bei, durch Unterstützung bedeutsamer Vorhaben und Initiativen, deren Erkenntnisse bundesweit genutzt werden können, die ländlichen Regionen als vitale, lebenswerte und attraktive Lebensräume zu erhalten. Im Fokus stehen nichtlandwirtschaftlich ausgerichtete Vorhaben und Aktivitäten des BMEL in ländlichen Regionen, die gegenwärtig nicht über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) oder die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gefördert werden. Im Jahr 2017 stehen Mittel in Höhe von 55 Mio. Euro für das BULE zur Verfügung (2015 und 2016 waren es jeweils 10 Mio. Euro).

7. Genossenschaften und soziale Unternehmen

Der Zweite Engagementbericht regt Bund, Länder und Kommunen an, Reformansätze zur Förderung von Genossenschaften und Sozialunternehmen als speziellen Organisationsformen des bürgerschaftlichen Engagements zu verfolgen.

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag in der 18. Legislaturperiode aufgeführt, die Gründung von Genossenschaften wie andere Existenzgründungen im Rahmen etatisierter Mittel zu fördern. Dazu sollen geeignete Förderinstrumente entwickelt und bestehende angepasst werden. Zudem soll Genossenschaften die Möglichkeit der Finanzierung von Investitionen durch Mitgliederdarlehen wieder eröffnet werden. Am 8. Februar 2017 hat die Bundesregierung den „Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung unternehmerischer Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement und zum Bürokratieabbau bei Genossenschaften“ beschlossen. Mit dem Gesetzentwurf sollen die Voraussetzungen konkretisiert und vereinheitlicht werden, unter denen unternehmerische Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement als wirtschaftlicher Verein tätig werden können. Zudem sollen bürokratische Entlastungen auch die Rechtsform der Genossenschaft für das bürger-

schaftliche Engagement attraktiver machen; u. a. ist eine Regelung zur Erleichterung von Mitgliederdarlehen vorgesehen.

Die Bundesregierung setzt sich auch weiterhin für eine Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens ein. Denn seit über 100 Jahren prägen Wohnungsgenossenschaften die Wohnungsmärkte in Deutschland. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums sowie zur Bildung stabiler Nachbarschaften.

In Deutschland sind die Wohnungsgenossenschaften wichtige Partner der Kommunen, um in angespannten Wohnungsmärkten einen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen im Bestand und im Neubau zu leisten. Jüngst wurden in Deutschland zehn gute Beispiele von Kooperationen in einem Forschungsprojekt „Wohnungsgenossenschaften als Partner der Kommunen“ untersucht. Die Ergebnisse wurden bereits im Rahmen einer Fachveranstaltung im Juni 2016 in Berlin präsentiert und diskutiert. Der Bericht kann unter www.bbsr.bund.de abgerufen werden.

Seit der Förderalismusreform 2006 liegt die alleinige Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung bei den Ländern. Als Ausgleich für den Wegfall der Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung gewährt der Bund bis 2019 allerdings den Ländern sogenannte Kompensationsmittel. Diese betragen seit 2017 über 1,5 Mrd. Euro. Das ist eine Verdreifachung der Mittel gegenüber 2015. Die Länder haben sich bereit erklärt, die Mittel für die soziale Wohnraumförderung einzusetzen. Davon profitieren auch die Wohnungsgenossenschaften.

V. Demografischer Wandel und Bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung

1. Engagement und seine Förderung: neue Formen des Regierens und Verwaltens

Der Zweite Engagementbericht und der Siebte Altenbericht zeigen, dass die Stärkung der Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement als ein Schwerpunkt der Engagementförderung dazu dient, dass die Kommunen die im Bericht beschriebenen Aufgaben erfüllen können. Wie bereits dargelegt, stellt die Kooperation mit Verbänden, Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, Vereinen und Organisationen hierbei eine zentrale Aufgabe dar, bilden diese doch in Deutschland maßgeblich den Rahmen für Engagement.

Die Engagementpolitik der Bundesregierung fördert – wie eingangs beschrieben – auch weiterhin das freiwillige Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit guten Rahmenbedingungen. Hierzu zählt primär auch die Förderung der Engagementinfrastruktur in Kooperation mit den verschiedenen staatlichen Ebenen, wie dies beispielsweise bei dem Förderprogramm der „Mehrgenerationenhäuser“ der Fall ist. Dabei ist die Bundesregierung jedoch an den verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen gebunden.

Die Bundesregierung sieht die Auffassung der Kommission, wonach die Förderung freiwilligen Engagements – neben guten engagementpolitischen Rahmenbedingungen – auch einer familienfreundlichen Agenda bedarf. Dies bedeutet nicht nur, dass freiwilliges Engagement häufig inhaltlich auf eine Unterstützung von Familien ausgerichtet ist (wie bspw. das Engagement in der Elternvertretung, in Familienzentren oder Mehrgenerationenhäusern), sondern auch, dass möglichst gute Rahmenbedingungen geschaffen werden sollten, auf deren Grundlage eine gute Vereinbarkeit von Beruf, Familie, spezifischer Belange verschiedener Lebensalter (z. B. in der Jugend oder im Kontext Pflege) und ehrenamtlichem Engagement ermöglicht werden kann. Diese Vereinbarkeit sollte für Männer und Frauen gleichermaßen unterstützt werden. Digitale Kommunikationskanäle bieten dabei wirkungsvolle Möglichkeiten, diesen unterschiedlichen Lebensbereichen gerecht zu werden, neue Formen der Interaktion zu finden und so den Zusammenhalt zu stärken.

Die weiterentwickelte Demografiestrategie der Bundesregierung „Jedes Alter zählt“ will u. a. dazu beitragen, den sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu bewahren und zu fördern sowie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und eine hohe Lebensqualität in den vom demografischen Wandel sehr unterschiedlich betroffenen ländlichen und städtischen Regionen zu befördern. Zudem stehen die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums sowie solide Finanzen für die Handlungsfähigkeit des Staates und verlässliche soziale Sicherungssysteme im Vordergrund. Diese Ziele werden in der demografiepolitischen Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode, die vom Bundesministerium des Innern vorgelegt und am 1. Februar 2017 vom Bundeskabinett beschlossen wurde, bekräftigt. Die Bilanz knüpft an die Demografiestrategie an und zeigt die wichtigsten Maßnahmen der Bundesregierung auf.

Die Bundesregierung ist mit der Zweiten Engagementberichtskommission der Auffassung, dass die Gestaltung des demografischen Wandels nur durch gemeinsames Handeln aller gesellschaftlichen Kräfte gelingen

kann. Deshalb hat die Bundesregierung die wichtigsten Akteure zur Gestaltung des demografischen Wandels in einem langfristig angelegten, ressort- und ebenenübergreifenden Dialogprozess eingebunden. An ihm beteiligen sich Vertreterinnen und Vertreter der Länder und Kommunen, der Sozialpartner und Verbände, der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft neben den Arbeitsgruppen „Jugend gestaltet Zukunft“ sowie „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“, in acht weiteren Arbeitsgruppen. Die aus dem Dialogprozess erarbeiteten Ergebnisse wurden im Rahmen des Demografiegipfels am 16. März 2017 veröffentlicht.

2. Engagement und Sicherung der Mobilität

Die Sicherstellung der Mobilität gehört zu den wichtigsten Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, die entsprechend unserer föderalen Strukturen zu großen Teilen von den Ländern und Kommunen zu leisten ist. Die von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen zum Themenfeld „Engagement und Sicherung der Mobilität“ richten sich deshalb primär an die Länder und Kommunen und sind daher vorrangig von diesen zu prüfen. Auch die 7. Altenberichtskommission widmet dem Thema Mobilität, das zu einem guten Wohnumfeld gehört, große Aufmerksamkeit. Sie fordert Ergänzungen zu herkömmlichen Unterstützungsangeboten zur Sicherstellung von lückenlosen Mobilitätsketten, die natürlich nicht nur älteren Menschen, sondern vielmehr allen Generationen zugutekämen.

Vor allem in den besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen führt gerade der Rückgang der Schüler- und Schülerinnenzahlen zu großen Schwierigkeiten in der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Deshalb müssen vielerorts tradierte Vorstellungen vom ÖPNV als ausschließliches Linienangebot mit Bahnen und Bussen künftig überwunden werden. Neuartige Konzepte und innovative Mobilitätsformen müssen in den ÖPNV integriert bzw. mit ihm verbunden werden. Insbesondere durch das Aufkommen neuer Kommunikationsformen (Internet, Smartphones) sind die Organisation weiterer Formen der Mobilität sowie deren Verknüpfung mit dem ÖPNV einfacher geworden. Die Bundesregierung unterstützt solch innovative Entwicklungen. Unter anderem hat das BMVI die Initiative zur digitalen Vernetzung im Öffentlichen Personenverkehr gestartet. Gemeinsam mit Vertretern der Länder, der Aufgabenträger, der Kommunen, der Verkehrsunternehmen und -verbünde, der Industrie sowie der Verbraucherverbände wurde eine Roadmap verabschiedet, die die Handlungserfordernisse, die notwendigen Schritte und die entsprechenden Verantwortlichkeiten skizziert. Das BMVI unterstützt die Umsetzung von in der Roadmap enthaltenen Maßnahmen mit 16 Mio. Euro (2016 – 2018).

Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Empfehlungen der Kommission hinsichtlich einer guten technischen Infrastruktur. Sie ist eine der zentralen Voraussetzungen für Teilhabe und Selbständigkeit. Die Digitalisierung betrifft alle Bereiche unserer Gesellschaft und Wirtschaft. Der digitale Wandel bietet für urbane Zentren und ländlich geprägte Regionen gleichermaßen neue Chancen. Die entscheidende Voraussetzung für die Teilhabe an der Digitalisierung ist ein hochleistungsfähiger Breitbandanschluss. Schon heute können rund 7 von 10 Haushalten in Deutschland Bandbreiten von 50 Mbit/s und mehr nutzen. In den ländlichen Regionen gibt es bei der Versorgung vereinzelt noch weiße Flecken. Hier sind große Anstrengungen erforderlich, um Chancen- und Innovationsgerechtigkeit zu gewährleisten. Das Förderprogramm der Bundesregierung wird dem Breitbandausbau in Deutschland einen weiteren dynamischen Schub verleihen.

3. Klima- und Energiepolitik – mit den Bürgerinnen und Bürgern gestalten

Die Sachverständigenkommission regt an, dass die Bürgerinnen und Bürger partizipativ in die sie betreffenden klima- und energiepolitischen Belange und Entscheidungsprozesse der Verwaltung mit einbezogen werden sollten.

Die Bundesregierung sieht, dass gerade in der Umwelt- und der Stadtentwicklungspolitik viele Entscheidungen zu treffen sind, die unterschiedliche Interessen berühren und sich oft erheblich auf die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger auswirken.

Der aktuelle Koalitionsvertrag greift das Thema Bürgerbeteiligung deshalb ausdrücklich auf: Die Beteiligung der Bevölkerung an umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen wird gestärkt, im Bereich der Stadtentwicklung wird die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure ausgebaut. Die Öffentlichkeit muss frühzeitig über mögliche formelle und informelle Verfahren aufgeklärt und einbezogen werden. Es muss klar kommuniziert werden, in welchem Rahmen Bürgerinnen und Bürger mit entscheiden können. Wo alle Abläufe und Entscheidungen vollständig offen gelegt werden und Transparenz geschafft wird, da entsteht auch Vertrauen. Die Bürgerbeteiligung verbessert außerdem die

Akzeptanz der Ergebnisse und führt zu einer stärkeren Identifikation. Das BMUB ist daher auf verschiedenen Ebene aktiv: In Forschungsprojekten wird die Wirksamkeit von Methoden der Bürgerbeteiligung sowie Methoden, Verfahren und Best Practice-Beispiele der formellen Bürgerbeteiligung im Rahmen von Projekten, Plänen und Programmen untersucht. Von besonderer Bedeutung sind Best-Practice-Beispiele. Es gibt bereits einige erfolgreiche kommunale Beispiele, z. B. im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) des BMUB, bei der die Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an lokalen Klimaschutzprozessen unterstützt wird: So sieht die Förderung im Rahmen der Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen („Kommunalrichtlinie“) die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bei der Erstellung und Umsetzung von Klimaschutzkonzepten vor. Die Kommunen werden dabei unter anderem zu einer Leitbildentwicklung aufgefordert, die einen Diskurs über Ziele und die prioritären Handlungsfelder im Klimaschutz vor Ort mit allen relevanten Akteuren beinhaltet.

Weiterhin wird mit dem Förderaufruf „Kurze Wege für den Klimaschutz“ das bürgerschaftliche Engagement für Klimaschutz und Ressourceneffizienz auf Nachbarschaftsebene gefördert. Nachbarschaftliche Initiativen und die dort engagierten Bürgerinnen und Bürger tragen in einer sehr wirkungsvollen Weise zum Klimaschutz vor Ort bei, indem sie konkrete Angebote schaffen, in privaten Haushalten und in gemeinschaftlichen Projekten mehr Energie- und Ressourceneffizienz zu realisieren. Gleichzeitig stärken sie den Zusammenhalt in Nachbarschaften und laden dazu ein, sich aktiv für eine Verbesserung des Klimas und der Lebensqualität in Quartieren und Kommunen einzusetzen.

Auch dem am 14. November 2016 beschlossenen Klimaschutzplan 2050 ging ein breiter Dialogprozess voraus. BMUB vergab einen Auftrag für das Beteiligungsverfahren, bei dem zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger teilnahmen. Sie haben in einem strukturierten Dialog- und Beteiligungsprozess (z. B. mehrere Großveranstaltungen, Onlinedialog und Workshops) Bürgerempfehlungen erarbeitet, die dann in den Klimaschutzplan übernommen wurden. Auch im Klimaschutzplan selbst wird die Bedeutung von gesellschaftlichem Engagement für den Klimaschutz hervorgehoben.

Darüber hinaus stellt die Bundesregierung fest, dass die Akteursvielfalt und insbesondere die breite Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Rahmen von sog. Bürgerenergiegesellschaften maßgeblich zum Gelingen der Energiewende beigetragen hat und für die weitere Umsetzung der Energiewende von zentraler Bedeutung. Daher ist in dem Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2017) das Ziel, die Akteursvielfalt beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu erhalten, ausdrücklich normiert worden.

Durch mehrere unterschiedliche Regelungen soll das Ziel, die breite Akteursvielfalt beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu erhalten, erreicht werden. Im Bereich der Ausschreibung für Windenergieanlagen an Land wird u. a. für lokal verankerte Bürgerenergiegesellschaften die Schwelle zur Teilnahme an der Ausschreibung weit abgesenkt und den Bürgerenergiegesellschaften auch beim Zuschlagsverfahren Ausnahmeregelungen gewährt. Darüber hinaus sind kleine Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien unter 750 kW von der Pflicht zur Ausschreibung ausgenommen, so dass insb. Bürgerenergiegesellschaften und kleine Akteure weiterhin eine hohe Planungssicherheit bei der Realisierung von neuen Projekten haben.

4. Katastrophenschutz: neue Zielgruppen und Innovationspotenziale

Der demografische Wandel macht sich insbesondere bei Aufgaben, die traditionell eher jüngeren Menschen zugeordnet werden, bemerkbar – die Gewinnung von engagiertem Nachwuchs z. B. im Katastrophen- und Brandschutz ist für die öffentliche Sicherheit konstitutiv. Hinzu kommt, dass das aktuelle und auch das künftige Interesse an einem Engagement in diesem Aufgabenbereich laut Freiwilligensurvey 2014 mit dem zehnten von insgesamt 14 Engagementbereichen deutlich geringer ist und zudem sehr viele junge Menschen ihr Engagement nach Abschluss ihrer Schul- bzw. Berufsausbildung aus unterschiedlichen Gründen beenden (müssen). Daher sind innovative Lösungen zur Einbindung und Sicherung des freiwilligen Engagements aller Alters- und Bevölkerungsgruppen im Katastrophenschutz auf kommunaler und regionaler Ebene sind geboten. Die bereits erwähnte Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ hat sich in besonderer Weise auch der Sicherung ehrenamtlicher Strukturen für die Freiwilligen Feuerwehren gewidmet und dazu zahlreiche Handlungsempfehlungen erarbeitet. So könnten Altersgrenzen für die Einsatzabteilungen auf 67 Jahre angehoben werden, altersspezifische Ansätze bei der Aktivierung von Kindern und Jugendlichen (z. B. Kinderfeuerwehren, direkte Ansprache der Familien), der Bindung von Erwachsenen (z. B. Feuerwehr-Alumni-Netzwerk, zeitlich befristetes Ruhenlassen der Mitgliedschaft in der Familienphase) oder der Teilhabe Älterer (z. B. Patenschaftaufgaben) vorangetrieben und Kooperationen mit

Vereinen, Unternehmen und insbesondere mit den Schulen zur Gewinnung von Mitgliedern und Unterstützung der ehrenamtlichen Arbeit genutzt werden.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, dass darüber hinaus in Kommunen mit Freiwilligenagenturen o. ä. Engagementinfrastruktureinrichtungen auch eine Kooperation dieser Einrichtungen mit den örtlichen Katastrophen- und Brandschutzdiensten sinnvoll ist, um vorhandene Engagementpotentiale in der Bevölkerung zu heben.

5. Engagement und Selbsthilfe

Wie der Freiwilligensurvey 2014 belegt, spielen Selbsthilfeorganisationen im sozialen und gesundheitlichen Bereich des freiwilligen Engagements eine große Rolle. Da in der Selbsthilfe die Interessen der Betroffenen vertreten sind, können Selbsthilfegruppen die notwendige Beteiligung kranker, pflegebedürftiger oder behinderter Menschen bei der Weiterentwicklung des Gesundheitswesens – in Abstimmung auf die Bedürfnisse der Zielgruppe – sicherstellen. Auch die 7. Altenberichtskommission weist auf die wachsende Bedeutung von Engagement und Selbsthilfepotenzialen aller gesellschaftlichen Gruppen hin.

Der Bundesregierung ist es daher ein wichtiges Anliegen, das Engagement der in Selbsthilfegruppen organisierten Menschen zu unterstützen bei gleichzeitiger Betonung der Freiwilligkeit des Engagements.

Wenn von „Engagement und Selbsthilfe“ im sozialen und gesundheitlichen Bereich gesprochen wird, ist es zur Klarstellung der Begrifflichkeit notwendig, zwischen den Rechtsgrundlagen der „gesundheitlichen Selbsthilfe“ und der „Selbsthilfe in der Pflege“ gegenüber der Selbsthilfe in „sozialen Bereichen“ zu unterscheiden.

Aufgrund der Bedeutung der Selbsthilfe für die Pflegebedürftigen und insbesondere ihrer pflegenden Angehörigen wurde – im Rahmen des SGB XI – mit dem Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz die Förderung der Selbsthilfe in der Pflege aus Mitteln der Pflegeversicherung ausgeweitet. Jährlich stehen seither 10 Cent pro Versichertem zur Förderung von Selbsthilfegruppen, deren Organisationen und Kontaktstellen in der Pflege zur Verfügung.

Weiterhin hält die Bundesregierung die Beteiligung von Betroffenenorganisationen auch bei normsetzenden Entscheidungen der Selbstverwaltung in der Pflege für unabdingbar. Mit dem Zweiten und Dritten Pflegestärkungsgesetz wurde sichergestellt, dass die auf Bundesebene maßgeblichen Organisationen für die Wahrnehmung der Interessen und der Selbsthilfe pflegebedürftiger und behinderter Menschen in die Entscheidungsfindung des neu eingerichteten Qualitätsausschusses in der Pflege eingebunden werden.

Die Bundesregierung unterstützt die Forderung der Kommission, nach der das Engagement und die Beteiligung engagierter Bürgerinnen und Bürger im Bereich Gesundheit auf lokaler und regionaler Ebene stärkere Würdigung finden sollten. In diesem Sinne fördert das BMFSFJ die vom BBE organisierte Woche des Bürgerschaftlichen Engagements (s. o.), die einen Fokus in 2016 u. a. auf den Themenschwerpunkt „Gesundheit und Prävention“ legte.

Zur Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung vor Ort können Gesundheitskonferenzen unter Beachtung der föderalen Kompetenzverteilung grundsätzlich einen wichtigen Beitrag leisten. Der Gedanke der stärkeren Einbeziehung der Kommunen in die gesundheitliche Versorgung vor Ort wurde bereits mit dem GKV-Versorgungsstärkungsgesetz aufgegriffen, indem die Befugnis für die Gründung medizinischer Versorgungszentren auf Kommunen ausgeweitet wurde.

Neue Formen der Kooperation können gerade in strukturschwachen Regionen die gesundheitliche Versorgung stärken. Das SGB V sieht deshalb eine Vielzahl von Kooperationsmöglichkeiten und Instrumenten zur Sicherstellung einer verlässlichen Gesundheitsversorgung vor.

In der Gesundheitsversorgung wird im Rahmen des SGB V durch das Präventionsgesetz ein weiterer Beitrag zur Anerkennung und stärkeren Wahrnehmung des Engagements sowie der Beteiligung im Bereich Gesundheit auf lokaler und regionaler Ebene durch Erhöhung der Ausgaben der Krankenkassen und ihrer Verbände zur Förderung von Selbsthilfegruppen und -organisationen sowie Selbsthilfekontaktstellen nach § 20h SGB V geleistet. Durch das Präventionsgesetz wurden die Ausgaben der gesetzlichen Krankenkassen zur Förderung der gesundheitlichen Selbsthilfe von 0,65 Euro im Jahre 2015 auf 1,05 Euro je Versicherten ab dem Jahr 2016 deutlich erhöht. Die Krankenkassen sind verpflichtet, diesen Betrag für die Förderung der Selbsthilfe zu verausgaben. Mit diesen Mitteln können mehr Planungssicherheit für die vielfältigen regionalen Aktivitäten der gesundheitlichen Selbsthilfe hergestellt, Qualifizierungsmaßnahmen gefördert und neue Ansätze unterstützt werden.

Über die gesundheitliche Selbsthilfeförderung hinaus wurden unter anderem auch Beteiligungsrechte der Patientenvertreterinnen und -vertreter in GKV-Gremien weiterentwickelt, wo eine Patientenbeteiligung vorgesehen ist (§ 140f SGB V). Viele gesetzliche Änderungen gehen unmittelbar auf Eingaben betroffener Bürgerinnen und Bürger und der Selbsthilfeverbände zurück und geben neben vielen konstruktiven Vorschlägen vor allem wichtige Impulse für Veränderungen im Gesundheitswesen.

Durch das GKV-Versorgungsstrukturgesetz wurde deshalb die organisatorische und inhaltliche Unterstützung der Patientenbeteiligung auf Landesebene verankert (§ 140f Absatz 3 SGB V). Ebenso wurde mit dem E-Health-Gesetz die Patientenbeteiligung im Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) erweitert. Patientenvertreter erhielten ein konkretes Mitbestimmungsrecht bei organisatorischen Fragen in Verfahren des G-BA (§ 140 f Absatz 2 SGB V).

Die Vielfalt des ehrenamtlichen Engagements im Gesundheitswesen kommt auch am Beispiel der Patientenfürsprecher in Krankenhäusern zum Ausdruck. Die Arbeit und das meist ehrenamtliche Engagement der Patientenfürsprecherinnen und -fürsprecher nehmen einen hohen Stellenwert bei den aktuellen Herausforderungen der Krankenhäuser, wie der Krankenhaushygiene, dem Umgang mit Demenz im Krankenhaus oder im Qualitätsmanagement stationärer Einrichtungen ein.

Regelungen zur Berufung, Organisation und Tätigkeit von Patientenfürsprechern erfolgen durch die Länder, z. B. in Landes-Krankenhausgesetzen. Um die Bedeutung der Patientenfürsprecher zu unterstreichen und den Austausch unter den Patientenfürsprechern zu ermöglichen, lädt der Patientenbeauftragte der Bundesregierung seit vielen Jahren regelmäßig zum Berliner Tag der Patientenfürsprecherinnen und -fürsprecher ein.

Im Rahmen des SGB XI wurden die Pflegekassen mit dem Dritten Pflegestärkungsgesetz dazu verpflichtet, in regionalen Ausschüssen mitzuwirken, die bereits auf Basis landesrechtlicher Vorschriften eingerichtet werden konnten. Damit soll eine bessere Steuerung der Versorgungssituation vor Ort möglich werden. In den regionalen Ausschüssen können auch Fragen des bürgerschaftlichen Engagements in der Pflege thematisiert werden. Insofern ist hier der entsprechenden Empfehlung im Pflegebereich bereits Rechnung getragen worden.

Darüber hinaus fördert das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) die Initiative „Demenz Partner“ der Deutschen Alzheimer Gesellschaft e. V. Dabei handelt es sich um eine deutschlandweite Initiative, die über Demenzerkrankungen sowie die Bedürfnisse von Menschen mit Demenz und ihren Familien aufklärt. In einem Kurs werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über das Krankheitsbild „Demenz“ informiert. Zudem erlernen sie, wie sie mit diesem Krankheitsbild umgehen und wie sie Menschen mit Demenz helfen können. Zum 31. Dezember 2016 waren insgesamt 7267 Demenz Partner registriert. Dabei handelt es sich um Kursanbieter sowie Teilnehmer und Teilnehmerinnen.

Zudem wurde mit dem Aufbau und der Weiterentwicklung von 500 Lokalen Allianzen für Menschen mit Demenz in der Zeit von 2012 – 2018 mithilfe der Förderung durch BMFSFJ (im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel) ein bundesweites Hilfe-Netzwerk auf kommunaler Ebene entwickelt, deren Basis weitestgehend auf ehrenamtlichen Strukturen aufgebaut ist bzw. den Einsatz von Ehrenamtlichen vorsieht. Entweder sind die Ehrenamtlichen über den Träger selbst aktiv, in anderen Modellen werden Ehrenamtliche über Kooperationen aktiv mit eingebunden, wie z. B. in Mehrgenerationenhäusern.

6. Pflege und Sorgearbeit vor Ort verantworten

Der Bundesregierung ist bewusst, dass engagierte Bürgerinnen und Bürger einen wichtigen Beitrag bei der Unterstützung und Inklusion von Menschen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge leisten. Sie teilt die Auffassung der Kommission, dass freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen maßgeblich beitragen zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen, die auf Unterstützung und Sorge angewiesen sind. Sie unterstreicht und würdigt dabei den hervorgehobenen großen Beitrag der informellen Unterstützung, der z. B. auch von Nachbarn/Nachbarinnen und Freunden/Freundinnen geleistet wird.

Mit der Kommission ist die Bundesregierung der Ansicht, dass der ehrenamtliche Einsatz engagierter Menschen auch im Gesundheitsbereich eine freiwillige Leistung des Einzelnen oder von Organisationen bleiben muss.

Die Bundesregierung ist bestrebt, Bürgerinnen und Bürger in ihrer freiwilligen Tätigkeit in der Pflege- und Sorgearbeit zu unterstützen. So wurden und werden in der aktuellen Legislaturperiode bundesweite Modellprojekte gefördert, die aktuelle und konkrete Innovationen in der kommunalen Daseinsvorsorge mit Blick auf den speziellen Bereich der freiwilligen Pflege- und Sorgetätigkeit anstoßen und unterstützen sollen. In diesem Zusammenhang ist zum Beispiel das vom BMFSFJ in den Jahren 2012 bis 2015 im Sinne einer Anschubför-

derung geförderte Modellprojekt „Grüne Damen und Herren – Aufbau eines bundesweiten Beratungs- und Qualifizierungsangebots“ zu nennen. Mit dem Projekt sind Freiwillige für ein Engagement bei den „Grünen Damen und Herren“ in Krankenhäusern sowie in Pflege- und Hospizeinrichtungen gewonnen worden.

Auch im Handlungsschwerpunkt „Alter und Pflege“ ergänzten die Mehrgenerationenhäuser im Aktionsprogramm II (bis Ende 2016) die in den Kommunen vorhandene Pflegeinfrastruktur, boten niedrigschwellige Anlaufstellen mit einfachen Zugängen zur Pflege und Unterstützung für gemischte Pflegeformen aus familiärer, professioneller und ehrenamtlicher Pflege. Zu den Angeboten gehören Freizeitgestaltung und intergenerative Begegnungen sowie Information und Beratung. Die Zahl der Kooperationspartner der Mehrgenerationenhäuser im Handlungsschwerpunkt „Alter und Pflege“ (wie z. B. Einrichtungen der Altenhilfe, Pflegedienste, kommunale Beauftragte oder Pflegestützpunkte) stieg von 2012 bis 2014 von rund 1.800 auf mehr als 9.000 und hat sich damit mehr als verfünffacht.

Im Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser II lag die Zahl der freiwillig Engagierten bei insgesamt über 18.800 im Jahr 2016. Gemäß der Befragung von Freiwilligen in den Mehrgenerationenhäusern stehen neben Kindern ältere Menschen am häufigsten im Mittelpunkt des Engagements. Die Häuser setzten spezifische Angebote um, die sich speziell an Pflegebedürftige, demenziell Erkrankte und/oder pflegende Angehörige richteten. Unterstützung in ihrem Engagement erfuhren die Engagierten durch Anerkennung und Wertschätzung, aber auch den Austausch mit Festangestellten, Coachings, Qualifizierungs-, oder beispielsweise Beratungsangebote.

Im vertrauten Umfeld gut alt werden zu können, setzt voraus, dass familiale und professionelle Fürsorge mit bürgerschaftlichem Engagement, Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe zusammenwirken. In diesem Sinne startete im Januar 2015 das von BMFSFJ geförderte Projekt „PEQ – Pflege, Engagement und Qualifizierung“ in Trägerschaft des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V.. Zur Qualifizierung Ehrenamtlicher, die ältere hilfe- oder pflegebedürftige Menschen unterstützen wollen, wurde ein modulares Curriculum entwickelt und ein Handbuch für Schulungen von Engagierten im Umfeld von Pflege erarbeitet.

Auch das bereits erwähnte Modellprogramm „Lokale Allianzen für Menschen mit Demenz“ ist ein weiteres Beispiel für die Einbindung freiwilligen Engagements in die Logik von Institutionen. Dabei soll an vorhandene Strukturen angeknüpft und Vielfalt ermöglicht werden: Ausgangspunkte zur Bildung von Allianzen können z. B. medizinische oder pflegerische Initiativen bzw. Strukturen sein, Kommunen, Selbsthilfeorganisationen, Beratungsstellen, Kirchengemeinden, Vereine oder Mehrgenerationenhäuser.

Mit dem drei-Jahres Projekt „Unterstützte Selbstbestimmung im Bürger-Profi-Mix“ der Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros e. V. (BaS) strebt das BMFSFJ insbesondere an, ehrenamtlich rechtlich Betreuende – nicht nur Angehörige – sondern gerade auch Menschen aus dem sozialen Nahfeld zu ermutigen, in eine helfende Rolle schon im Vorfeld rechtlicher Betreuung – mit Profiunterstützung – hineinzuwachsen. Damit soll – ganz im Sinne einer neuen Art eines Generationenvertrags – gerade das Engagement von Senioren und Seniorinnen für andere Ältere gefördert werden. Das Projekt startete im September 2016 und wird an 15 Standorten diverse innovative Ansätze „anderer ehrenamtlicher Hilfen“ erproben und auswerten.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Sachverständigenkommission, dass sozialraumbezogene selbstorganisierte Engagementformen im Gesundheits- und Pflegekontext wertvoll sein können und daher unterstützenswert sind.

Die vom BMG institutionell geförderte Bundesvereinigung Prävention und Gesundheitsförderung e. V. (BVPG) repräsentiert die zivilgesellschaftlichen Organisationen der Prävention und Gesundheitsförderung und fördert die Vernetzung staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen zur Bündelung von Ressourcen und zur Erzielung von Synergiegewinnen. Der vom BMG geförderte siebte gemeinsame Präventionskongress des BMG und der Bundesvereinigung Prävention und Gesundheitsförderung e. V. (BVPG) griff im Jahr 2015 thematisch den Zusammenhang von Prävention und Pflege auf. Hierbei wurde nicht nur die Zielgruppe der Pflegebedürftigen, sondern auch die der Pflegenden (sowohl pflegende Angehörige wie professionelle Pflegekräfte) berücksichtigt. Unter anderem wurde bei dem Kongress die Bedeutung der kommunalen Ebene innerhalb des Workshops „Autonomie im Alter, Kommunale Gesundheitsförderung – Gesunde Städte-Aktivitäten in den Lebensräumen älterer Menschen“ akzentuiert und gewürdigt.

Der Bundesregierung ist die wichtige Rolle der Kommunen bewusst, die diese bei der gesundheitlichen Versorgung der Bürgerinnen und Bürger sowie auch im Pflegebereich spielen. Auch die 7. Altenberichtskommission hat eine Reihe von Empfehlungen zur Sicherstellung einer wohnortnahmen und an den verschiedenartigen Versorgungsbedarfen orientierten gesundheitlichen Versorgung ausgesprochen. Sorge und Pflege sollen

koproduktiv verwirklicht werden durch Unterstützungsarrangements, in denen sich familiale Sorge, gesellschaftliche Mitverantwortung und professionelle Leistungen ergänzen.

Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Siebten Altenbericht verdeutlicht, dass für gelingendes Care- und Case-Management eine enge Zusammenarbeit zwischen Pflegekassen und Kommunen hilfreich sein kann. Das Elfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) bietet hierfür seit Jahren mit den Vorgaben zu den Pflegestützpunkten und der Pflegeberatung ein gesetzlich ausführlich geregeltes Instrumentarium an, welches von den Beteiligten im Interesse der Kooperation insbesondere auch zur individuellen Fallsteuerung genutzt werden kann und sollte. Dieses Instrumentarium ist mit dem Dritten Pflegestärkungsgesetz (PSG III) nochmals gestärkt worden. Mit diesem Gesetz ist den Kommunen für die Dauer von fünf Jahren ein Initiativrecht zur Einrichtung von Pflegestützpunkten eingeräumt worden. Darüber hinaus können Pflegebedürftige in Zukunft Beratungsgutscheine auch bei Kommunen einlösen. Wenn die Betroffenen dies wünschen, können die Kommunen Pflichtberatungen beim Bezug von Pflegegeld erbringen. Hinzu kommen weitere gesetzliche Regelungen, die der Stärkung der kommunalen Verantwortung dienen, wie etwa die obligatorische Mitwirkung der Pflegkassen in regionalen Pflegeausschüssen, Rahmenvereinbarungen zur Zusammenarbeit bei der Beratung oder eine auf fünf Jahre befristete modellhafte Erprobung der „Beratung aus einer Hand“ die aufgrund eines entsprechenden Konzepts in bis zu 60 Kommunen durchgeführt werden kann.

Zur Handlungsempfehlung Nr. 70 verkennt die Kommission, dass gerade die Regelungen zur Förderung der Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen und des Ehrenamtes speziell gestärkt worden sind und die Möglichkeit zur Berücksichtigung ehrenamtlicher Hilfe auch leistungsrechtlich im Rahmen der Pflegestärkungsgesetze ausgebaut worden ist. Dabei ist die Steuerung der Förderung derartiger Angebote nicht auf Bundesebene angesiedelt, sondern auf der Landesebene, was die Berücksichtigung kommunaler Engagementstrukturen fördern soll. Die Anerkennung der Angebote erfolgt nach Maßgabe der jeweiligen Landesverordnung. Die Anbieter für Betreuungs- und Entlastungsleistungen sind dabei sehr vielfältig: Wohlfahrtsverbände, Vereine, Nachbarschaftshilfen, Kommunen, Mehrgenerationshäuser, ambulante Pflegedienste, Angehörigengruppen, familienentlastende Dienste und Einzelpersonen. In der Studie „Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten niedrigschwelliger Betreuungsangebote im Rahmen der Pflegeversicherung“ wurden bundesweit rund 8.000 niedrigschwellige Betreuungsangebote ermittelt. Dabei ist feststellbar, dass die Nutzung der Fördermöglichkeiten nach § 45c SGB XI in den Ländern höchst unterschiedlich ausgeprägt ist. Gerade in den Ländern, die die Förder- und Steuerungsmöglichkeiten offensiv im Sinne der Stärkung von Engagementstrukturen nutzen, zeigt sich, wie erfolgreich der Regelungsansatz ist. Dass diese Möglichkeiten nicht flächendeckend genutzt werden, kann dem Bundesgesetzgeber nicht vorgehalten werden, denn die entsprechenden Rahmenbedingungen dafür sind geschaffen.

Im Übrigen können die Pflegekassen seit dem 1. Januar 2017 regionale Netzwerke fördern, die der strukturierten Zusammenarbeit von Akteuren dienen, die an der Versorgung Pflegebedürftiger beteiligt sind (je Kreis oder kreisfreier Stadt stehen hierfür bis zu 20.000 Euro zur Verfügung). Das Gesetz sieht ausdrücklich vor, dass Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen sowie organisierten Gruppen ehrenamtlich tätiger sowie sonstiger zum bürgerschaftlichen Engagement bereiter Personen die Teilnahme an solchen regionalen Netzwerken zu ermöglichen ist (§ 45c Absatz 9 SGB XI).

Den Erfolg der gesetzgeberischen Maßnahmen zeigt auch die Entwicklung der Leistungsausgaben der Pflegeversicherung für niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsangebote: von 2011 auf 2015 haben sich diese von rund 333 auf 685 Mio. Euro mehr als verdoppelt.

Im Hinblick auf die Handlungsempfehlung zu Nr. 71 übersieht die Kommission, dass die vor-geschlagenen, budgetorientierten Leistungsformen den finanziellen Rahmen der Pflegeversicherung als Teilleistungsversicherung sprengen würden. Daneben stellen sich weitere wichtige Fragen, wie etwa die der Budgetsteuerung und des dabei entstehenden Verwaltungs-aufwandes. Im Hinblick auf konsistente Gesamtkonzepte auf Landesebene wird auf die Möglichkeit der Länder verwiesen, Landespflegeausschüsse und regionale Ausschüsse einzurichten. Mit dem Dritten Pflegestärkungsgesetz wurden die Pflegekassen verpflichtet, an diesen Ausschüssen, die unter anderem Pflegestrukturplanungsempfehlungen abgeben sollen, mitzuwirken.

Die BMBF-Fördermaßnahme „Gesundheits- und Dienstleistungsregionen von morgen“ leistet ebenfalls einen Beitrag dazu, Bürger und Bürgerinnen in die kommunale Daseinsvorsorge einzubinden. Im Herbst 2014 haben fünf Gewinnerregionen ihre Modellprojekte gestartet. Über vier Jahre entwickeln und erproben Kommunen, Wissenschaft und Wirtschaft unter aktiver Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger regionale Lösungen zur Gesundheitsversorgung und Prävention vor Ort. Der Erhalt und die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe sowie ein möglichst selbstbestimmtes Leben älterer Menschen sind ebenfalls wichtige Ziele.

7. Lokale Kulturpolitik: kreative Ressourcen vor Ort nutzen

Die Bundesregierung begrüßt die Empfehlung der Kommission, vor Ort engagierte Akteure nicht nur im Hinblick auf die Pflege kultureller Traditionen, sondern auch mit Blick auf Kreativität und die Aufgeschlossenheit für neue Formen kultureller Angebote zu stärken. Im Rahmen seiner Zuständigkeit fördert der Bund bereits eine Reihe entsprechender kultureller Aktivitäten vor Ort:

Der Fonds Soziokultur der BKM fördert seit 1988 zeitlich befristete Projekte im Bundesgebiet, die sich für die Entwicklung und praktische Erprobung neuer Angebots- und Aktionsformen in der Soziokultur engagieren. Damit ist auch eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements im Kulturbereich verbunden. Um dem Kulturraum jenseits der großen Städte eine größere kulturpolitische Aufmerksamkeit zu widmen, hat der Fonds im ersten Halbjahr 2014 seine öffentliche Mittelausschreibung mit dem Themenschwerpunkt „Kulturarbeit jenseits der Metropolen“ versehen und Projektträger ermuntert, modellhafte Projekte für den ländlichen Raum zu entwickeln.

Mit dem Programm „TRAFO – Modelle für Kultur im Wandel“ wendet sich die aus dem Etat der BKM finanzierte Kulturstiftung des Bundes mit ihrem Kulturangebot erstmals gezielt an ländliche Regionen und kleinere Gemeinden. Dabei geht es darum, Institutionen und freie Kulturakteure, Politik und Verwaltung sowie Vereine und Einzelpersonen miteinander zu vernetzen, um gemeinsam neue Kooperationen und Arbeitsformen zu entwickeln. Ziel ist es, die Institutionen so zu verändern, dass es den Kommunen auch in Zukunft möglich sein wird, vor Ort ein attraktives Kulturangebot für die Bewohner bereit zu halten. Die geplanten Vorhaben sollen als grundlegender Bestandteil der regionalen Kulturpolitik gelten und zudem in enger Zusammenarbeit mit lokalen Bildungseinrichtungen umgesetzt werden.

Wesentliche Träger der Kulturarbeit in den ländlichen Regionen und Gemeinden sind die zahlreichen Amateurorchester, -chöre und -theater. Die BKM unterstützt die Dachverbände der Amateurmusik und des -theaters in ihren Aufgaben der Beratung und Qualifizierung der Ensembles und Gruppen vor Ort. Sie fördert weiterhin bundesweite Veranstaltungen – so u. a. die Tage der Chor- und Orchestermusik mit Verleihung der Zelter- und der Pro Musica-Plakette –, in denen die Vielfalt dieser kulturellen Leistungen der Ensembles sichtbar und die Bedeutung der Amateurszene auch überregional politisch wahrgenommen und gewürdigt wird.

Mit dem länderübergreifenden Projekt „Kulturelle Bildung in ländlichen Regionen der Länder Brandenburg, Hessen und Sachsen“ wird den Herausforderungen des demografischen Wandels für die kulturelle Bildung im ländlichen Raum modellhaft begegnet. Um Synergien für einen nachhaltigen Umbau der kulturellen Infrastruktur freizusetzen, kommt dem bürgerschaftlichen Engagement eine wichtige Funktion zu. In einem Projektmodul sollen Ansätze einer partizipativen Bürgerbeteiligung erprobt werden, indem bereits aktive Netzwerke der kulturellen Bildung im ländlichen Raum und erfahrene Akteure miteinander vernetzt werden.

Initiativen wie z. B. „dementia+art“ in Köln – als Partner in die Arbeit einer Lokalen Allianz eingebunden –, oder die Lokale Allianz ‚Kunstvermittlung-Stiftung Wilhelm Lehmbruck Museum – mit dem Projekt „RuhrKunstMuseen sinnlich erleben“ – qualifizieren Ehrenamtliche zur Begleitung in kulturellen Einrichtungen und ermöglichen so Menschen mit Demenz und ihren Angehörigen gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe.

Die Kommission verweist zudem auf die Bedeutung lokaler Kulturpolitik für die Stadt- und Quartiersentwicklung. Die Bundesregierung stimmt dieser Einschätzung zu und verweist auf die Wirkung des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“, mit dem das lokale Kulturengagement durch Stadtteilinitiativen, Beteiligung und Vernetzung vor Ort gestärkt werden kann. Dies fördert den sozialen Zusammenhalt und die Teilhabe für die Bevölkerung vor Ort und stärkt die Identifikation mit dem eigenen Wohnumfeld.

8. Potenziale der Sportvereine

Gemäß dem Freiwilligensurvey 2014 verzeichnet der Bereich Sport und Bewegung noch immer den höchsten Anteil aller freiwillig engagierten und aktiven Menschen in Deutschland. Dabei ist der organisatorische Rahmen für freiwilliges Engagement im Sportbereich ganz überwiegend der Verein.

Der Bundesregierung ist bewusst, welch wichtigen Beitrag die Sportvereine bei der Förderung der Gesundheit und der sozialen Integration sowie der Bildung der Bürgerinnen und Bürger, aber auch Zugewanderter leisten. Sportvereine geben den Menschen zudem eine wichtige Möglichkeit der Mitgestaltung ihres gesellschaftlichen Umfelds. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission, dass Vereine allgemein als das „organisatorische Rückgrat der Zivilgesellschaft“ bezeichnet werden können. Der Zweite Engagementbericht betont die Bedeutung der Sportvereine und –verbände für die Gesellschaft und hebt deren besondere Signifikanz für die kommunale Ebene hervor. Danach bilden Sportvereine gerade im ländlichen Raum häufig die

Kristallisationspunkte des gesellschaftlichen Lebens und sind von jeher eng verflochten mit den gesellschaftlichen Strukturen und Bedingungen ihres räumlichen Wirkungsbereichs.

Die Kommission stellt unter anderem fest, dass die Gewinnung und Bindung ehrenamtlicher Funktionsträgerinnen und -träger für die Sportvereine das mit Abstand größte existenzielle Problem darstellt. Der Freiwilligensurvey 2014 belegt, dass anteilig an allen Engagierten, deren Zahl zugenommen hat, die Leitungs- und Vorstandstätigkeit seit 15 Jahren kontinuierlich abnimmt. Vor diesem Hintergrund fordert die Zweite Engagementberichtskommission die Kommunen auf, auf eine verstärkte Netzwerkbildung und arbeitsteilige Zusammenarbeit der Sportvereine hinzuwirken und diese aktiv zu unterstützen. Die Bundesregierung begrüßt diese Empfehlung gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unterstützt die Kommunen in ihrer Aufgabe, soweit sie hierfür die Zuständigkeit besitzt.

Mit dem Programm „Engagement und Freiwilligenarbeit im Sport“ (EuFiS 2011 – 2012) griff das BMFSFJ die Herausforderung auf und stellte der Deutschen Sportjugend im DOSB für die Entwicklung alternativer Engagementformen und Erprobung alternativer Engagementformen für junge Menschen insgesamt 10 Mio. Euro zur Verfügung. In den Jahren 2013 bis 2018 wird diese Intention insbesondere für bislang benachteiligter Gruppen mit dem Programm „Zukunftsinvestition: Entwicklung jungen Engagements im Sport (ZI:EL)“ fortgeführt. Der Schwerpunkt liegt primär auf dem Engagement mit und für junge Menschen mit Behinderung, mit Migrationshintergrund, aus bildungsfernen Schichten sowie für junge Flüchtlinge. Hierfür stehen insgesamt 15 Mio. Euro zur Verfügung. Im Rahmen von ZI:EL sollen in den Strukturen des Sports neue Engagementbereiche erschlossen, Engagementformate weiterentwickelt oder Methoden zur Gewinnung von jungen Engagierten optimiert werden.

Speziell für die zweite Lebenshälfte wurde vom Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) ein Projekt konzipiert, das Modelle für innovative Partnerschaften vor Ort entwickelt hat: „Attraktives Ehrenamt im Sport – Gesucht: Funktionsträger/innen in der 2. Lebenshälfte für Sportvereine“. Hier wurden neuartige Kooperationen zwischen Sportvereinen und Freiwilligenagenturen sowie Seniorenbüros initiiert. Die Erfahrungen beim Freiwilligenmanagement, über die die Freiwilligenagenturen und Seniorenbüros verfügen, sollen so den Sportvereinen zugutekommen. Damit unterstützt das Projekt zugleich die von der Kommission an die Kommunen gerichtete Forderung, wonach die Kommunen die Sportvereine mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und Trägern verknüpfen sollten.

Das BMG förderte bis Ende 2016 das Projekt „Zugewandert und geblieben – Sport für Ältere aus aller Welt“, das darauf abzielt, Migrantinnen und Migranten ab 60 Jahren für mehr Bewegung und körperliche Aktivität zu begeistern. Das Projekt sensibilisiert Verbände und Vereine des DOSB für die Zielgruppe, entwickelt geeignete Zugangswege und setzt Angebote zielgruppenspezifisch um. Dabei kommt es zu einer engen Zusammenarbeit mit Migranten-organisationen und lokalen Partnern, um z. B. ältere Migrantinnen und Migranten gezielt an-zusprechen oder die Angebote passgenau zu entwickeln.

Zu Recht betont die Kommission in ihrem Bericht die Wichtigkeit von Kooperationen zwischen Sportvereinen und beispielsweise Schulen sowie Kindertagesbetreuungseinrichtungen vor dem Hintergrund der Veränderungen im Erziehungs- und Bildungswesen. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist angesichts der demografischen Entwicklung auch die Kooperation mit lokalen Senioreneinrichtungen und Selbsthilfegruppen.

Sport und Bewegung tragen – wie die Expertenkommission zu Recht feststellt – zur Förderung der Gesundheit älterer Menschen bei und können einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Lebensqualität leisten. Durch die Förderung körperlicher Aktivität kann die Selbstständigkeit und das physische, psychische und soziale Wohlbefinden älterer Menschen wesentlich verbessert werden.

Im Schwerpunkt „Gesundes Alter“ der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), einer Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit, ist die Förderung der Mobilität und Bewegung älterer Menschen ein zentraler Ansatz. Die kommunale Ebene wird dabei als ein wichtiger Zugang zur Förderung der Gesundheit älterer Menschen und zur besseren Nutzung präventiver Potenziale gesehen. Neben der Vermittlung von Gesundheitsinformationen an ältere Menschen sowie an Multiplikatoren und der Durchführung wissenschaftlichen Tagungen haben im Schwerpunkt „Gesundes Alter“ u. a. auch Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Sportverbänden einen wichtigen Stellenwert. Durch Bewegungsangebote für Senioren und Seniorinnen, die im Rahmen von Kooperationen beispielsweise mit dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) und dem Deutschen Turnerbund (DTB) entwickelt werden, ergeben sich konkrete Anknüpfungspunkte zu anderen gesellschaftlichen Bereichen wie Pflegeheimen oder Einrichtungen für Seniorinnen und Senioren. So wird das Programm „Lübecker Modell Bewegungswelten“ zur Bewegungs-

förderung von Menschen, die in Pflegeheimen leben, von speziell geschulten Übungsleiterinnen und Übungsleiter in Pflegeheimen durchgeführt.

In dem bis Ende 2016 unterstützten Projekt „Was geht! Sport, Bewegung und Demenz“ werden Sportverbände und -vereine sowie Sportanbieter außerhalb von Vereinsstrukturen dabei unterstützt, sich für Menschen mit Demenz und ihre Angehörigen zu öffnen, diese einzubeziehen und ihnen Aktivitätsmöglichkeiten zu gewähren. Ziel dieses von BMFSFJ geförderten Projekts ist auch, Sportvereine in Deutschland zu gewinnen, die ihre Angebotsstrukturen unter dem Gesichtspunkt von Inklusion neu gestalten und für Menschen mit Einschränkungen, insbesondere auch mit Demenz öffnen. Eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung ist die Begleitung von Ehrenamtlichen, die von den Sportvereinen in Kooperation mit Fachverbänden- Organisationen oder Selbsthilfegruppen niedrigschwellig im Umgang mit Demenzkranken qualifiziert werden.

Die Kommission hebt zudem zu Recht die integrierende Wirkung des Sports für Menschen mit Migrationshintergrund hervor.

Das bereits erwähnte Programm „Integration durch Sport“ erreichte allein im Jahr 2016 ca.750 Stützpunktvereine und ca. 4.000 ehrenamtlich Engagierte, insbesondere Übungsleiter und Helfer, mit insgesamt ca. 3.400 geförderten, integrativen, sportbezogenen Maßnahmen und ca. 620 Seminaren, Workshops und Qualifizierungsmaßnahmen (vorläufige Zahlen für 2016).

Um Sportvereine und -verbände in ihrem Engagement für Flüchtlinge zu unterstützen, fördert die Integrationsbeauftragte vier Sportprogramme für Flüchtlinge.

Ziel des Projektes „Willkommen im Sport (WiS) – Sport und Bewegungsangebote für Flüchtlinge“ des Deutschen Olympischen Sportbunds (DOSB) ist es, Flüchtlinge im Sinne einer gelebten Willkommenskultur an Sport- und Bewegungsangebote heranzuführen und dabei Kontakte zur Aufnahmegesellschaft herzustellen. Dabei sollen insbesondere andere Sportarten als der Fußball unterstützt werden, wobei auch ein besonderer Schwerpunkt auf die Ziel-gruppe geflüchtete Frauen und Mädchen gelegt wird. Aufsuchende Angebote des Sports vor Ort in den Unterkünften werden mit niedrigschwelligen Angeboten in den Vereinen verknüpft, wobei die Vereine in ihrer Tätigkeit intensiv begleitet und beraten werden. Ein ausdrückliches Ziel des Projektes ist auch die Einbindung von Flüchtlingen in die Ehrenamtspositionen der Vereine.

Zielgruppe des Projekts „Orientierung durch Sport“ der Deutschen Sportjugend (dsj) sind junge, vor allem unbegleitete Flüchtlinge. Für diese Zielgruppe sollen zum einem Angebote sportlicher Aktivitäten geschaffen werden, zum anderen steht die Koordinierung und Qualifizierung von jungen Engagierten in diesem Themenfeld im Mittelpunkt des Projektes. In dem Projekt werden bundesweit 36 Maßnahmen für junge (unbegleitete) Flüchtlinge umgesetzt – vom Anfänger-Schwimmkurs über Fahrradkurse bis hin zu Karate, Rudern, Tischtennis und Klettern. Die Angebote werden dabei fast ausschließlich von jungen ehrenamtlich Engagierten durchgeführt

Um möglichst vielen Flüchtlingen zu ermöglichen, Fußball zu spielen, unterstützt die Beauftragte das Projekt „1:0 für ein Willkommen“ der DFB-Stiftung Egidius Braun. Im Rahmen des Projektes erhalten ehrenamtlich organisierte Amateurvereine, die bereits Zugangsangebote für Flüchtlinge machen, eine Unterstützung in Höhe von 500 Euro, um etwa offene Sportangebote, die Bereitstellung von Trainingskleidung, die Organisation von Fahrdiensten, Besuche in den Übergangswohnheimen und ähnliches finanzieren zu können. Bis Ende 2016 wurden bereits 3.000 Fußballvereine in ganz Deutschland unterstützt.

Im Gegensatz zum Projekt „1:0 für ein Willkommen“ steht bei dem Projekt „Willkommen im Fußball!“ der Bundesliga-Stiftung in Kooperation mit der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung der Profifußball im Mittelpunkt. Bei dem Projekt werden an 24 Standorten der Bundesliga und der Zweiten Bundesliga lokale Bündnisse der Profivereine mit Amateurvereinen, Bildungseinrichtungen, Flüchtlingsinitiativen, Wohlfahrtsverbänden etc. ins Leben gerufen, die Fußball- und Bildungsangebote für junge Flüchtlinge bis 27 Jahren organisieren. Die offenen Trainingsangebote und regelmäßigen Projektturniere, die auch als mobile Angebote aufsuchend in den Unterkünften der Flüchtlinge durchgeführt werden, werden dabei mit Bildungs-, Beratungs- und Begegnungsangeboten verknüpft, um die Kompetenzen der Jugendlichen umfassend zu stärken. In die Organisation und Durchführung der Fußballangebote werden auch Flüchtlinge aktiv miteinbezogen, indem sie beispielsweise in Tandems mit erfahrenen Ehrenamtlichen zu Übungsleitern qualifiziert werden.

Die Bundesregierung wird die weitere Empfehlung der Kommission, welche sich an den Bund und die Länder richtet, und wonach diese überprüfen sollten, inwieweit die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Engagement in Sportvereinen weiter vereinfacht und entbürokratisiert werden können, im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeit aufnehmen und prüfen.

Um sicherzustellen, dass ehrenamtliches Engagement in Sportvereinen nicht durch den Mindestlohn beeinträchtigt wird, hat der Gesetzgeber auch mit Blick auf die Belange von Sportvereinen geregelt, dass das Mindestlohngesetz nicht die Vergütung von ehrenamtlich Tätigen regelt.

Im Hinblick auf die im Zweiten Engagementbericht angesprochene Sportstättenentwicklungsplanung, die nach Ansicht der Kommission Teil einer integrierten Stadt- und Gemeindeentwicklung sein sollte und auch über städtebauliche Förderprogramme wie die Soziale Stadt oder die Europäischen Regionalfonds förderfähig sein sollte, ist festzustellen, dass die Zuständigkeit für die Sportstättenentwicklungsplanung primär bei den Kommunen liegt. Die Bundesregierung unterstützt die Kommunen durch städtebauliche Förderprogramme wie die Städtebauförderung. Darüber hinaus stellt BMUB für das Bundesprogramm zur „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ insgesamt 240 Mio. Euro bereit. Im Rahmen der Quartiersentwicklung sollten – im Sinne eines integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzepts – die Bereiche Gesundheit, Ernährung, Umwelt- und Naturschutz sowie Sport gemeinsam in den Blick genommen werden.

Bericht der Sachverständigenkommission

**„Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement:
Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“**

Freiburg im Breisgau, im April 2016

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Inhaltsverzeichnis		43
Abbildungsverzeichnis		55
Tabellenverzeichnis		58
Übersichtenverzeichnis		60
Die Mitglieder der Sachverständigenkommission		61
Die Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts		62
Die Verfasser und Verfasserinnen von Expertisen		63
Die Verfasser von Analysen für die Geschäftsstelle		64
Veranstaltungen der Zweiten Engagementberichtskommission		65
Vorwort		69
I	**Executive Summary und Zusammenfassung**	75
1	Executive Summary	75
2	Zusammenfassung	77
II	**Allgemeiner Teil**	91
1	**Engagement: Vielfalt und Profile**	91
1.1	**Zur Rezeption des Ersten Engagementberichts**	91
1.1.1	Stellungnahme der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/10580)	92
1.1.2	Bundestags-Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“	93
1.1.3	Zivilgesellschaftlicher Diskurs	93
1.2	**Ein Plädoyer für die (Bürger-)Tugend**	98
1.2.1	Warum sich mit „Tugend“ beschäftigen?	98
1.2.2	Mut zu einer philosophischen Betrachtungsweise	98
1.2.3	Eine Renaissance der Tugend?	100
1.2.4	Übereinstimmungen in den Bemühungen um eine neue Tugendethik	100
1.2.5	Tugend als Mittlerin zwischen Eigeninteresse und gesellschaftlichen Anforderungen	101
1.2.6	Pflicht als Engführung von Tugend?	103
1.2.7	Bürgertugenden für Mitgestaltung in der Gesellschaft	103
1.2.8	Der Bezug zu bürgerschaftlichem Engagement und Partizipation	104
1.2.9	Der Zusammenhang zwischen Tugend und Bildung: Wie lernt man Tugenden?	105
1.2.10	Praktische Bildungsaspekte	105
1.2.11	Schlussfolgerungen	106

1.3 Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft. Von traditionellen Grenzziehungen zu heutigen Differenzierungen 108
1.3.1 Engagement: Dachbegriff in einem weiten Feld 108
1.3.2 Vielfalt des Engagements 108
1.3.2.1 Zwischen Freiwilligenarbeit und Mitsprache 110
1.3.2.2 Zwischen Bewahrung und Innovation 112
1.3.2.3 Zwischen organisiertem Engagement und informellen Formen gegenseitiger Unterstützung 113
1.3.2.4 Zwischen „bonding“ und „bridging“ 115
1.3.2.5 Zwischen Geselligkeit und Zweckorientierung 115
1.3.2.6 Zwischen Selbstorganisation und professionellem Management 116
1.3.2.7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 117
1.3.3 Engagement und Zivilgesellschaft 119
1.3.3.1 Zivilgesellschaft als Dritter Sektor 119
1.3.3.2 Zivilgesellschaft als öffentliche Sphäre und intermediärer Bereich 120
1.3.3.3 Eine Gesellschaft, die zivil ist 121
1.3.3.4 Für eine zivilgesellschaftlich ausgerichtete Engagementpolitik 123
1.3.4 Vielfalt des Engagements und Anforderungen an eine Engagementpolitik 123
1.3.4.1 Durch klare Regeln und Grenzsetzungen Engagement und eine zivile Streitkultur sichern 124
1.3.4.2 Die Vielfalt von Engagementformen respektieren 126
1.3.4.3 Die Engagementlandschaft insgesamt in den Blick nehmen 127
1.3.5 Bessere Beziehungen zwischen Politik und Zivilgesellschaft finden 128

2 Zur Ordnung des Engagements: Eine Theorie des öffentlichen Raums 130
2.1 Engagement und soziale Ordnung: Historisch-systematische Einordnung 130
2.2 Ordnungspolitik und Engagement 132
2.2.1 Staatstätigkeit, Subsidiarität und Verantwortung 132
2.2.2 Ordnungspolitische Prinzipien als Systematisierungsansatz 133
2.3 Ein Systematisierungsversuch mit der Theorie öffentlicher Güter 136
2.3.1 Engagement zwischen Staatstätigkeit und Zivilgesellschaft 136
2.3.2 Theorien öffentlicher Güter 137
2.3.3 Engagement, Engagementbegriff und Güterkategorien 141
2.4 Sozialkapital als Allmende-Problem 143

3 Freiwilliges Engagement und soziale Kohäsion unter den Bedingungen des demografischen Wandels 146
3.1 Demografiepolitischer Kontext des Engagements 146
3.2 Freiwilliges Engagement, Sozialkapital im Wandel und das Wiederaufleben von Subsidiarität 147

3.3 Bevölkerung: Alterung als Megatrend und regionale Diversifizierung, Migration und soziale sowie kulturelle Differenzierung 152
3.4 Lebensformenwandel in der Multioptionsgesellschaft 155
3.5 Säkularisierung und religiöse Pluralisierung 157
3.6 Delokalisierung und Digitalisierung der Lebenswelt 161
3.7 Lebenszeit, Erwerbsarbeit und Engagementpotenziale 163

4 Engagement in Zahlen 165
4.1 Einleitung 165
4.2 Engagement-Ermittlungen: Unterschiedliche Kreise der Engagierten 166
4.3 Engagement jenseits der Engagement-Untersuchungen: Informelle Hilfen, zivilgesellschaftliche Beteiligung, Spenden 170
4.4 Quantitative Entwicklung des Engagements 173
4.5 Qualitative Veränderungen des Engagements 177
4.6 Engagement im europäischen Vergleich 180
4.7 Engagement in West- und Ostdeutschland 182
4.8 Veränderte Rollenbilder: Engagement von Frauen und Männern 184
4.9 Demografische Entwicklung: Engagement von Jüngeren und Erziehung zum Engagement 187
4.10 Demografische Entwicklung: Das Engagement von Älteren und für Ältere 191
4.11 Schichtzugehörigkeit und Engagement: Befestigung sozialer Ungleichheit? 196
4.12 Engagement von und für Personen mit Migrationshintergrund und für Flüchtlinge 198
4.13 Motive und Voraussetzungen für das Engagement 201
4.14 Früheres Engagement und Engagementpotenziale 206
4.15 Einbettung des Engagements in die Kommunen 208
4.16 Träger für das Engagement: Vereine, Verbände, Stiftungen 211
4.17 Zusammenfassung 214

5 Zentrale Debatten 217

5.1 Flüchtlinge und Engagement 217
5.1.1 Eine große Herausforderung und die Grenzen des Beitrags der Zweiten Engagementberichtskommission 217
5.1.2 Vielfalt des Engagements in den kontroversen Haltungen und Aktionen zur Flüchtlingsfrage 219
5.1.3 Der zentrale Bereich gegenwärtigen Engagements: Praktische Hilfe und Unterstützung in der Flüchtlingsarbeit 221
5.1.4 Trends und innovative Entwicklungen im Bereich des Engagements in der Flüchtlingshilfe 224
5.1.5 Kooperatives Regieren und Verwalten – Nicht nur bei den Aufgaben humanitärer Hilfe, sondern auch im Umgang mit den Herausforderungen der Flüchtlingsfrage 226

5.1.6 Die Einbeziehung örtlicher staatlicher Einrichtungen und verschiedener Politikfelder 229
5.1.7 Zusammenfassung und Perspektiven 230

5.2 Migration und Engagement 232
5.2.1 Migration und demografischer Wandel: Daten und Fakten 232
5.2.2 Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte 234
5.2.2.1 Zum Begriff und Verständnis von Engagement 235
5.2.2.2 Allgemeiner Forschungsstand 236
Der Freiwilligensurvey 2014 236
Fokus türkischstämmige Menschen: Beteiligung, Engagement und Erwartungen (Motive) 241
5.2.2.3 Religiöses Engagement in Spannungsfeldern und zivilgesellschaftliche Bezüge 243
5.2.2.4 Sozialstrukturelle und weitere Faktoren als engagementrelevante Voraussetzungen 245
5.2.2.5 Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland 246
5.2.3 Migrantenorganisationen 249
5.2.3.1 Heterogenität und Ausrichtungen 249
5.2.3.2 Rollenzuweisungen und Funktionen 249
5.2.3.3 Engagement in Spannungsfeldern: „bridging“ versus „bonding social capital“ 250
5.2.3.4 Interkulturelle Öffnung und Kooperationen 251
5.2.3.5 Die metakommunikative Ebene: Semantische Sensibilisierung 253
Exkurs: Rechtsextremismus – Die „braune“ Seite der Zivilgesellschaft 254
5.2.4 Integrationspolitik und Engagementpolitik 258
5.2.4.1 Bürgerschaftliches Engagement von Personen mit Migrationshintergrund in bundespolitischen Integrationsplänen 258
5.2.4.2 Engagementstrategien von Bund und Ländern 260

5.3 Monetarisierung des Engagements 262
5.3.1 Hintergrund und Herangehensweise 262
5.3.1.1 Bedeutung des Themas 262
5.3.1.2 Erarbeitung des Kapitels 263
5.3.2 Empirie und Diskurs 263
5.3.2.1 Empirische Daten 263
5.3.2.2 Stand der Debatte 264
Förderung der Monetarisierung durch staatliche Programme 264
Verlagerung des Diskurses in den Dritten Sektor 265
5.3.3 Monetarisierung im Spannungsfeld sozialpolitischer Fragestellungen und zentrale politische Debatten 265

5.3.4 Tätigsein für und in der Gesellschaft: Engagement versus Erwerbsarbeit ... 266
5.3.4.1 Fließende Grenzen ... 266
5.3.4.2 Monetarisierung als Ausdruck von (De-)Professionalisierung ... 267
5.3.5 Ökonomisierung und Entgrenzung ... 268
5.3.5.1 Ökonomische Rationalität im Engagement ... 268
5.3.5.2 Freiwilliges Engagement und Altruismus ... 268
5.3.6 Gerechtigkeit und Verteilung ... 269
5.3.7 Einlösung der Gewährleistungspflicht der Kommune mittels verpflichtendem, entschädigtem Ehrenamt ... 270
5.3.7.1 Daseinsvorsorge und Engagement ... 270
5.3.7.2 Sicherung des Bevölkerungsschutzes ... 270
5.3.7.3 Sorgeaufgaben und bezahltes „Ehrenamt“ ... 271
5.3.7.4 Neue Formen des Engagements in Pflegekontexten ... 271
5.3.7.5 Monetarisierte Formen des Ehrenamtes als pflegepolitisches Instrument ... 272
5.3.8 Governance und Korporatismus ... 273
5.3.8.1 Staatliche Impulse für eine Monetarisierung ... 273
5.3.8.2 Reflexionsprozesse ... 273
5.3.8.3 Mindestlohn und Ehrenamt ... 274
5.3.8.4 Die Rolle der Wohlfahrtspflege ... 275
5.3.9 Zwischenfazit ... 276
5.3.10 Ordnungsversuch ... 277
5.3.11 Schlussfolgerungen und politische Implikationen ... 282

5.4 Engagement und Bildung ... 288
5.4.1 Einleitung und Klärung zentraler Begrifflichkeiten ... 288
5.4.2 Zur Bildungsrelevanz des freiwilligen Engagements ... 289
5.4.3 Civic Education in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung ... 291
5.4.4 Die verbandliche Kinder- und Jugendarbeit ... 292
5.4.5 Schule und Engagement ... 293
5.4.5.1 Freiwilliges Engagement in der Schule ... 294
5.4.5.2 Der Ansatz der Demokratiepädagogik ... 295
5.4.5.3 Service Learning – Verantwortung und Lernen durch Engagement (LdE) ... 295
5.4.5.4 Ganztagsschule und Schulentwicklung (innere und äußere Schulöffnung) ... 297
5.4.5.5 Jugendliche mit Migrationshintergrund im Kontext schulischer Engagementförderung ... 298
5.4.6 Freiwilligendienste als Lernorte ... 298
5.4.7 Civic Education und lebenslanges Lernen ... 302

5.4.8 Civic Education in kommunalen Bildungslandschaften – Ein Ausblick 302

5.5 Politische Partizipation und freiwilliges Engagement 304

5.5.1 Zum Verhältnis politischer Partizipation und nicht-politisch motivierten Engagements 304

5.5.2 Politische Partizipation 306

5.5.2.1 Exkurs: Online-Verfahren 308

5.5.2.2 Elemente direkter Demokratie auf subnationaler Ebene 309

5.5.2.3 Partizipationsangebot: Diskursive Verfahren 312

5.5.3 Zum Zusammenhang von politischer Partizipation bzw. Partizipationsangeboten und freiwilligem Engagement 313

5.5.3.1 Korrelationen zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement 313

5.5.3.2 Direktdemokratische Partizipation und freiwilliges Engagement 314

5.5.3.3 Diskursive Partizipationsangebote und freiwilliges Engagement 316

5.5.4 Zwischen politischer Partizipation und freiwilliger Leistungserbringung – Zur Besonderheit der lokalen Ebene 317

5.5.5 Fazit 317

5.6 Daseinsvorsorge und Engagement 318

5.6.1 Die Entwicklung des Begriffs der Daseinsvorsorge 318

5.6.2 Daseinsvorsorge in der Verfassung 318

5.6.3 Daseinsvorsorge in der Gesetzgebung 320

5.6.4 Daseinsvorsorge und das Recht der Europäischen Union 321

5.6.5 Daseinsvorsorge und Raumentwicklung 322

5.6.6 Veränderte Rahmenbedingungen und erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge 324

5.6.7 Engagement und Daseinsvorsorge 327

5.7 Soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement 333

5.7.1 Kontext. Die Debatte um Zivilgesellschaft und Wirtschaft 333

5.7.2 Im Spannungsfeld von Gesellschaft und Ökonomie: Sozialunternehmen und Sozialunternehmertum 334

5.7.2.1 Merkmale von sozialem Unternehmertum 335

5.7.2.2 Die Hybridität sozialer Unternehmen 337

5.7.2.3 Das Engagement im Sozialunternehmertum 337

5.7.3 Solidarisch und kooperativ Wirtschaften: Das Modell der Genossenschaften 338

5.7.3.1 Genossenschaft als Konzept und Rechtsform 339

5.7.3.2 Genossenschaften: Definition, Strukturen, neuere Entwicklungen 340

5.7.3.3 Genossenschaften und freiwilliges Engagement 341

5.7.3.4 Das Instrument Genossenschaft: Stärken und Schwächen 342

5.7.3.5 Soziale Unternehmen und Genossenschaften: Teile einer pluralen Ökonomie 344

5.7.3.6 Seniorengenossenschaften als neue Form der Institutionalisierung von Engagement ... 344
5.7.3.7 Wohnungsgenossenschaften ... 349
5.7.4 Soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement – Ein Resümee ... 354

III Schwerpunktteil: Lokale Politik und Engagement ... 357

1 Bestandsaufnahme und Diskussionsstand ... 357
1.1 Einleitung ... 357
1.2 Diskussionsstand und Forschungslage ... 357
1.2.1 Bund und Länder als Akteure lokaler Engagementförderung ... 358
1.2.1.1 Engagementpolitik auf Bundesebene ... 358
1.2.1.2 Exkurs: Das „Igl-Gutachten“ ... 363
1.2.1.3 Aktivitäten der Länder ... 364
1.2.1.4 Herausforderungen für die kommunale Ebene ... 366
1.2.1.5 Fazit: Prozess- und dialogorientierte Förderverfahren ausbauen ... 366
1.3 Koordinierte Engagementförderung in der Kommune ... 367
1.3.1 Anforderungen an eine koordinierte Engagementförderung ... 367
1.3.2 Leitbilder und Rollen ... 368
1.3.3 Koordination innerhalb der Verwaltung ... 369
1.3.4 Vernetzung und Bündelung ... 369
1.3.5 Partizipative kommunale Förderstrategien ... 370
1.3.6 Vereinsförderung als Engagementförderung ... 371
1.4 Engagementförderung in unterschiedlichen ländlichen und städtischen Räumen ... 373
1.4.1 Engagementförderung im ländlichen Raum ... 373
1.4.2 Engagementförderung in urbanen Räumen ... 375
1.5 Engagementförderung in Ostdeutschland – Herausforderungen und Handlungsansätze ... 375
1.6 Desiderate ... 377
1.7 Die lokalen Dialogforen der Zweiten Engagementberichtskommission ... 377
1.7.1 *Kommission vor Ort*: Ziele und Anliegen ... 377
1.7.2 Methodisches Vorgehen ... 378
1.7.3 Ergebnisse ... 378

2 Lokale Politik und die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge ... 381
2.1 Bedeutung und Herausforderungen einer lokalen Politik ... 381
2.2 Lokale Politik ... 381
2.2.1 Verständnis ... 381
2.2.2 Ebenen „lokaler Politik“ ... 382
2.2.3 Handlungsformen und Rolle der Kommunen ... 382

2.2.4 Zwischen Allzuständigkeit und Kompetenzverlust 383

2.2.5 Kommunalfinanzen unter Druck 383

2.2.6 Wege und Spielarten der Kooperation von Bund, Ländern, Kommunen 386

2.3 Die Rolle der Kommune für die Daseinsvorsorge 387

2.4 Die Stärkung der Kommune 390

3 Disparitäten und Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene 392

3.1 Strukturmerkmale von Regionen 392

3.1.1 Einleitung 392

3.1.2 Engagement und Beteiligung nach Regionen 392

3.1.3 Einkommenssituation und Armutsgefährdung 396

3.1.4 Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung 403

3.1.5 Demografische Dynamiken 406

3.1.6 Wahlbeteiligung und politische Partizipation 416

3.1.7 Engagementniveaus 419

3.1.8 Infrastruktur 421

3.1.9 Zusammenfassung 423

3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter des demografischen Wandels 424

3.2.1 Demografischer Wandel und Raumentwicklung 424

3.2.2 Raumkonstellationen und Engagement 426

3.2.3 Sozialer Zusammenhalt und Engagement 427

3.2.4 Engagement in sozialräumlich benachteiligten städtischen Quartieren 428

3.2.5 Engagement in peripheren ländlichen Räumen 429

3.2.6 Zusammenfassung 433

4 Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen in Schlüsselbereichen/Politikfeldern auf lokaler Ebene 435

4.1 Mobilität 435

4.1.1 Mobilität als Teilbereich der Daseinsvorsorge – Trends und Entwicklungen 435

4.1.2 Der Wandel städtischer und ländlicher Mobilität 436

4.1.3 Formen und Bereiche des Engagements für oder gegen neue Mobilitätsangebote 437

4.1.3.1 Engagement als Reaktion auf Planungen und Bauvorhaben: Partizipation, Beteiligung, Protest 437

4.1.3.2 Engagement als Initiative für neue Vorhaben: Selbermachen 438

4.1.4 Entwicklung des Engagements: Von der Phase des „Ausprobierens“ zur Phase der Vernetzung und Professionalisierung 439

4.1.5 Akteurskonstellationen im Bereich Mobilität 440

4.1.6 Rechtliche Rahmenbedingungen und Hürden des Engagements 441

4.1.7 Fazit: Aktuelle Anforderungen an Governance-Strukturen – Koordination, Steuerung, Beratung und Anerkennung 442

4.2 Klima und Energie 443

4.2.1 Eine Wende im Bereich Klima und Energie – Die Zivilgesellschaft als Treiberin des Wandels 443

4.2.2 Akteure und Politikverflechtungen in der Klima- und Energiepolitik 444

4.2.3 Lokale Governance in der Klima- und Energiepolitik 446

4.2.3.1 Förderung von Engagement und Partizipation als Teil der lokalen Governance 447

4.2.3.2 Aktuelle Entwicklungen 447

4.2.4 Engagement in den Bereichen Klima und Energie: Selbstorganisiert, mit eigenen Leistungen und als Beteiligung an Planungen und Entscheidungen 448

4.2.4.1 Selbstorganisiert mit eigenen Leistungen: Das Beispiel der Energiegenossenschaften 448

4.2.4.2 Beteiligung an Planungen und Entscheidungen: Von stark geregelten zu offenen Verfahren 449

4.2.5 Fazit 450

4.3 Katastrophenschutz 451

4.3.1 Einleitung 451

4.3.2 Engagement und Beteiligung im dreistufigen System des Katastrophenschutzes in Deutschland 451

4.3.3 Die größten Hilfs- und Rettungsorganisationen in Deutschland 452

4.3.4 Ehrenamt im gesellschaftlichen Wandel – Herausforderungen und Perspektiven für die Katastrophenschutz-Organisationen 453

4.3.5 Engagierte gewinnen und halten 453

4.3.6 Frauen 454

4.3.7 Menschen mit Migrationshintergrund 454

4.3.8 Ältere Menschen 455

4.3.9 Jugendliche und junge Erwachsene 455

4.3.10 Aufgaben der Organisationsentwicklung 455

4.3.11 Exkurs: Besondere Herausforderungen für die freiwillige Feuerwehr im ländlichen Raum 456

4.3.12 Rolle der Arbeitgeber – Zur Vereinbarkeit von Beruf und Ehrenamt 456

4.3.13 Ein neuer Trend: Kurzfristiges Engagement ungebundener Helferinnen und Helfer 457

4.3.14 Stärkung der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung 458

4.3.15 Fazit: Gemeinwesenorientierter Katastrophenschutz – Neue Kooperationsformen in der Kommune 458

4.4 Gesundheit 460

4.4.1 Allgemeines 460

4.4.2 Vielfalt und Spektrum von Engagement und Beteiligung 461
4.4.3 Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Räumen 465
4.4.4 Genderspezifische Besonderheiten 465
4.4.5 Förderstrategien im korporativen Föderalismus und Hürden der Engagementförderung im Gesundheitsbereich 465
4.4.6 Governance, Akteurskonstellation und Politikverflechtung 466
4.4.7 Fazit: Herausforderungen und Perspektiven 467

4.5 Pflege und Sorge 468
4.5.1 Allgemeines 468
4.5.1.1 Diskurse 468
4.5.1.2 Daten 470
4.5.2 Spektrum – Zur Vielfalt des Engagements in Pflegekontexten 471
4.5.2.1 Beispiele 472
4.5.3 Hürden 475
4.5.4 Regionale Unterschiede und Governance 475
4.5.5 Fazit: Herausforderungen und Perspektiven 476

4.6 Kultur 477
4.6.1 Kultur – Ein vielfältiger Engagementbereich 477
4.6.2 Zahlen zum Engagement im Kulturbereich 478
4.6.3 Kulturelles Engagement in unterschiedlichen Sektoren 478
4.6.3.1 Engagement im kommunalen Bereich 478
4.6.3.2 Engagement von Unternehmen 479
4.6.3.3 Selbstorganisiertes kulturelles Engagement 479
4.6.4 Stadt und Land 479
4.6.5 Kommunale Strategien im Umgang mit der Rolle von Kultur für die lokale wirtschaftliche Entwicklung 480
4.6.6 Governance 481
4.6.7 Fazit 482

4.7 Sport 484
4.7.1 Sportvereine und ihre gesellschaftliche Bedeutung 484
4.7.1.1 Gesundheit und Prävention 485
4.7.1.2 Soziale Integration 485
4.7.1.3 Bildung und Lernen 486
4.7.1.4 Gleichberechtigung und Mitgestaltung 487
4.7.2 Wandel und Herausforderungen in den Sportvereinen 487
4.7.2.1 Demografischer Wandel: Deutlicher Zuwachs der Gruppe der über 60-Jährigen und von Personen mit Migrationshintergrund 488
4.7.2.2 Wandel des Ehrenamtes: Klassisches Ehrenamt und neue Engagementformen 488
4.7.2.3 Belastete Finanzierung der materiellen Infrastruktur/Sportstätten 489

4.7.2.4 Erschwerte Arbeit durch rechtliche und bürokratische Hürden 490
4.7.3 Exkurs: Unterschiede zwischen Stadt und Land..... 490
4.7.4 Governance und Kooperationen 491
4.7.4.1 Komplexe Governance-Strukturen innerhalb der Sportvereinslandschaft..... 491
4.7.4.2 Kooperationen zwischen Sport und Schule: Ein Wachstumsbereich durch die Ganztagsschulen 492
4.7.4.3 Sport und Gesundheitswirtschaft: Ein neuer Markt entsteht 492
4.7.4.4 Sport und Wirtschaft: Viel ungenutztes Potenzial..... 493
4.7.4.5 Fazit: Sport und Kommunen – Chancen zur vermehrten Kooperation identifizieren und nutzen 493

5 Lokale Governance, Engagement und Zivilgesellschaft 495

5.1 Governance 495
5.1.1 Regieren und Verwalten in Deutschland – Traditionelle Prägungen und neuere Einflussfaktoren 495
5.1.1.1 Korporatismus, Vereinswesen und Ehrenamt: Die traditionellen Ausprägungen von Beteiligung und Engagement auf lokaler Ebene 495
5.1.1.2 Beteiligung und Engagement haben neue Gesichter bekommen: Wandel und Vitalität der (lokalen) Zivilgesellschaft..... 496
5.1.2 Beteiligung und Kooperation in der heutigen Governance-Debatte 498
5.1.2.1 Vom Management zu einer neuen Governance..... 498
5.1.2.2 Governance – Begriff und Konzept..... 498
5.1.2.3 Governance, Beteiligung und Engagement auf lokaler Ebene – Die Überlagerung traditioneller und neuerer Formen..... 501
5.1.3 Die neue Vielfalt einer breiten Engagementlandschaft als Herausforderung an lokale Governance..... 502
5.1.3.1 Die neue Vielfalt in Stichworten..... 502
5.1.3.2 Infrastrukturen und Förderprogramme im Engagementbereich – Schlüsselelemente einer neuen Governance 503
5.1.3.3 Schwierige Herausforderungen: Vertrauensbildung, Überwindung enger Nutzenerwägungen und die Verschränkung von Engagement und Beteiligung..... 504
5.1.4 Fazit: Lokales Regieren und Verwalten braucht eine neue Kultur der Beteiligung und Zusammenarbeit..... 506

5.2 Bürgerkommune als Leitbild und Bezugsrahmen von Engagement auf lokaler Ebene 508
5.2.1 Einleitung: „Bürgerkommune“ – Ein vielschichtiger und facettenreicher Diskurs 508
5.2.2 Die Diskussion über die Bürgerkommune als Fortsetzung und Weitung des Diskurses zur Verwaltungsreform 508
5.2.3 Pragmatische Erweiterung von Bürgerrollen in einer „Bürgerkommune light“ 510
5.2.4 Das „Leitbild Bürgerkommune“ als Kondensat der Erfahrungen reformorientierter Kommunen (KGSt) 512

5.2.5 Bürgerkommune als ambitioniertes zivilgesellschaftliches Reformprojekt 514

5.2.6 Bausteine und Phasen in der Entwicklung des „Leitbilds Bürgerkommune“ 514

5.2.7 Herausforderungen 516

5.2.8 Bürgerkommunen: Ein Fazit 517

IV Schlussfolgerungen und Empfehlungen 520

Literaturverzeichnis 551

Abbildungsverzeichnis

		Seite
Abbildung 1:	Spannungsfelder von Engagement I: Zwischen Konflikt und Konsens, Mitarbeit und Mitsprache	112
Abbildung 2:	Spannungsfelder von Engagement II: Zwischen „bonding“ und „bridging“, informellem und organisiertem Engagement	114
Abbildung 3:	Spannungsfelder von Engagement III: Zwischen Geselligkeit und Zielorientierung, gemeinschaftlichem und zweckorientiertem Handeln	116
Abbildung 4:	Kontexte sozialer Dilemmata und ihr Einfluss auf Vertrauen und Kooperation	143
Abbildung 5:	Hilfeleistungen jenseits des formellen Engagements	171
Abbildung 6:	Erweiterung des engeren Kreises der Engagierten von 1985 bis 2013 nach Daten des SOEP	176
Abbildung 7:	Entwicklung der Engagierten-Zahlen von 2007 bis 2012 in unterschiedlichen Organisationen des Engagements (Auszug)	179
Abbildung 8:	Eurobarometer 2011 – Anteil der Engagierten in den EU-Ländern	181
Abbildung 9:	Aktive (wenigstens einmal im Halbjahr) und Ehrenamtliche in unterschiedlichen Altersgruppen	188
Abbildung 10:	Ehrenamtliche ab 50 Jahren: Veränderung der Muster freiwilligen Engagements	191
Abbildung 11:	Engagement der 65- bis 85-Jährigen	192
Abbildung 12:	Hilfreiche Dienstleistungen für die Unterstützung älterer Menschen	195
Abbildung 13:	Engagement von Personen mit Migrationshintergrund	199
Abbildung 14:	Wer sich im September 2015 für Flüchtlinge engagierte	201
Abbildung 15:	Wahrgenommene Verbesserungsmöglichkeiten durch Staat und Gesellschaft für das Engagement	205
Abbildung 16:	Bereitschaft zu Beginn, Wiederaufnahme oder Ausweitung eines Engagements	207
Abbildung 17:	Wodurch Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege freiwillig Engagierte gewinnen (Auszug)	208
Abbildung 18:	Bevölkerungsanteil der Freiwilligen in den Bundesländern Im Bundesland sind freiwillig engagiert	210
Abbildung 19:	Wahrgenommene Verbesserungsmöglichkeiten durch die Organisationen, die das Engagement tragen	213
Abbildung 20:	Personen mit Migrationshintergrund nach Herkunftsland bzw. Herkunftsland mindestens eines Elternteils 2014	233
Abbildung 21:	Geburtsregionen nach Art des Migrationshintergrundes 2014	237
Abbildung 22:	Engagement und Aktivität nach Art des Migrationshintergrundes 2014	240
Abbildung 23:	Geld und ehrenamtliche Tätigkeit	287

Abbildung 24: Wahlbeteiligung und Arbeitslosenquote (Bundestagswahl 2013) 307
Abbildung 25: Fiskalische Bedeutung engagementrelevanter Politik – Exemplarisch 363
Abbildung 26: Ausgaben für soziale Sicherung, in Euro je Einwohner 384
Abbildung 27: Kassenkredite bezogen auf Gesamtausgaben, in Prozent 385
Abbildung 28: Anteil der bürgerschaftlich Engagierten an der Bevölkerung in den Raumordnungsregionen 393
Abbildung 29: „4 Clustertypen“: Derzeitiges bürgerschaftliches Engagement und Bevölkerungspotenzial 394
Abbildung 30: Bevölkerungsanteil, der sich vorstellen kann, Engagement für Ältere aufzunehmen und zu erhöhen 395
Abbildung 31: Gesellschaftlicher Zusammenhalt im Vergleich der Bundesländer (2009 bis 2012) 396
Abbildung 32: Relative Einkommensarmutsquote 2012 397
Abbildung 33: Relative Kaufkraftarmutsquote 2012 398
Abbildung 34: Relative Einkommensarmutsquote innerhalb der Region 399
Abbildung 35: Wo Durchschnittsverdiener 110 m² Wohneigentum am schnellsten abbezahlen können 400
Abbildung 36: Langzeitarbeitslose je 100 abhängige Erwerbspersonen 2012 (Jahresdurchschnitt) 401
Abbildung 37: Empfänger von Grundsicherung im Alter inner- und außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner 2011 402
Abbildung 38: Prozentanteil der Haushalte, die mindestens mit einer Bandbreite von 50 Mbit/s versorgt werden können (Stand: Dezember 2013) 402
Abbildung 39: Typisierung der Kreisregionen in Deutschland nach ausgewählten siedlungsstrukturellen, ökonomischen und sozialen Merkmalen 403
Abbildung 40: Beschäftigungsdichte der MINT-Berufe (KR) 404
Abbildung 41: Veränderung der Arbeitslosenquote von 2008 bis 2014 405
Abbildung 42: Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen 2014 405
Abbildung 43: MINT-Fachkräftesicherung durch ausländische Arbeitnehmer (KR) 406
Abbildung 44: Ausgewählte demografische Prozesse und Strukturen 2000 bis 2012 408
Abbildung 45: Bevölkerungsentwicklung der Kreise in Vergangenheit und Zukunft – Veränderung der Bevölkerungszahl 2012 bis 2035 in Prozent 409
Abbildung 46: Hochbetagte und soziale Netze – Veränderung der über 80-Jährigen 2012 bis 2035 in Prozent 410
Abbildung 47: Relation der über 80-Jährigen zu den 50- bis unter 65-Jährigen im Zeitvergleich 2012 bis 2035 (Differenz) 410
Abbildung 48: Dynamik der Erwerbspersonen – Veränderung der unter 45-jährigen Erwerbspersonen 2012 bis 2035 411

Abbildung 49: Dynamik der Erwerbspersonen – Veränderung der über 45-jährigen Erwerbspersonen 2012 bis 2035 in Prozent 412
Abbildung 50: Wahlbeteiligung nach Bundesländern 416
Abbildung 51: Wahlbeteiligung nach Wahlkreisen (Bundestagswahl 2013) 417
Abbildung 52: Politische Partizipation in Deutschland nach Schulabschluss (2008) 418
Abbildung 53: Anteile freiwillig Engagierter in den 16 Ländern 2014 419
Abbildung 54: Anzahl der Engagement unterstützenden Einrichtungen..... 421
Abbildung 55: Engagement unterstützende Einrichtungen in 1.289 Städten und Gemeinden 422
Abbildung 56: Kategorisierung von Raumtypen..... 425
Abbildung 57: Kontinuum von professioneller Daseinsvorsorge und Selbstorganisation im ländlichen Raum 431
Abbildung 58: Das Leitbild der Bürgerkommune..... 512

Tabellenverzeichnis

		Seite
Tabelle 1:	Alterung der Gesellschaft im Vergleich (west-)europäischer Länder	153
Tabelle 2:	Bevölkerung mit Migrationshintergrund – ausgeprägte regionale Differenzen (Stand: 2013)	154
Tabelle 3:	„Ehrenamtliche“ in Untersuchungen seit 2011	167
Tabelle 4:	Aktiv Engagierte in Untersuchungen seit 2011	167
Tabelle 5:	Weitere Kreise von Engagierten in Untersuchungen seit 2011	168
Tabelle 6:	Engagement in mehreren Gruppen oder Organisationen	170
Tabelle 7:	Indikatoren für mehr Aktive seit 2006	175
Tabelle 8:	Mehr gelegentlich Aktive?	177
Tabelle 9:	Unterschiedliche Anteile von Engagierten in West- und Ostdeutschland	183
Tabelle 10:	Frauen engagieren sich weniger häufig und weniger fest als Männer	184
Tabelle 11:	Bereiche, in denen Männer und Frauen aktiv sind	185
Tabelle 12:	Anteil von Frauen mit einem Ehrenamt in unterschiedlichen Lebensphasen	186
Tabelle 13:	Aktivitäten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen	189
Tabelle 14:	Ehrenamtliche unter Studierenden, Schülern sowie Auszubildenden	190
Tabelle 15:	Höher Gebildete engagieren sich häufiger	196
Tabelle 16:	Angehörige höherer Schichten engagieren sich häufiger	196
Tabelle 17:	Freude am Ehrenamt als zentrales Motiv für die Aufrechterhaltung des Engagements	202
Tabelle 18:	Bedeutung der materiellen Leistungen für das Engagement	204
Tabelle 19:	Mehr Engagierte im ländlichen Umfeld	209
Tabelle 20:	Indikatoren für mehr Engagement zugunsten des kommunalen Umfelds	211
Tabelle 21:	Anteil der Engagierten nach gesellschaftlichen Bereichen, nach Art des Migrationshintergrundes	238
Tabelle 22:	Engagementbereiche der Türkischstämmigen und der Gesamtbevölkerung im Vergleich	242
Tabelle 23:	Begriffszählung in den Integrationsplänen der Bundesregierung	258
Tabelle 24:	Gemeinwohlorientierte Tätigkeits- und Monetarisierungsformen in der Übersicht	280
Tabelle 25:	Regelungen und Nutzung direktdemokratischer Instrumente auf Landesebene (2013)	310
Tabelle 26:	Verfahrensanzahl kommunaler direktdemokratischer Verfahren (2013)	311
Tabelle 27:	Anzahl Engagierter und die Anzahl an Volks- und Bürgerentscheiden nach Bundesländern	316

Tabelle 28: Engagementpolitische (Modell-)Programme auf kommunaler Ebene – Auswahl 360
Tabelle 29: Öffentliche Förderung des Dritten Sektors durch die Kommune 370
Tabelle 30: Tätigkeitsbereiche der Dritte-Sektor-Organisationen in Deutschland (in Prozent)..... 372
Tabelle 31: Finanzierungssaldo der kommunalen Einheiten 384
Tabelle 32: Beteiligung an Bürgerentscheiden nach Gemeindegröße (2011)..... 418
Tabelle 33: Strukturierung des Engagements in der lokalen Engagement- und Gesundheitspolitik..... 461

Übersichtenverzeichnis

		Seite
Übersicht 1:	Ordnungspolitische Prinzipien und Engagement	134
Übersicht 2:	Engagement und ökonomische Güterkategorien	140
Übersicht 3:	Fragestellungen zur Ermittlung des Engagements	169
Übersicht 4:	Begünstigende und hemmende Faktoren für Kooperationen mit Migrantenorganisationen (MO)	252
Übersicht 5:	Kalküle beim Umgang mit monetarisierten Leistungen Freiwilliger aus der Perspektive verschiedener Akteursgruppen	278
Übersicht 6:	Freiwilligendienstprogramme	299
Übersicht 7:	Typologie politischen und freiwilligen sozialen Engagements	304
Übersicht 8:	Partizipationsangebote	308
Übersicht 9:	Vor- und Nachteile der Abrechnungsmodelle in Seniorengenossenschaften	347
Übersicht 10:	Kommunale Leitbilder im Wandel	509

Die Mitglieder der Sachverständigenkommission des Zweiten Engagementberichts

Prof. Dr. Daniela Birkenfeld
Stadträtin und Dezernentin der Stadt Frankfurt, Dezernat VIII – Soziales, Senioren, Jugend und Recht

Prof. Dr. Peter Dehne
Professor für Planungsrecht/Baurecht an der Hochschule Neubrandenburg

Prof. em. Dr. Adalbert Evers
Centrum für Soziale Investitionen und Innovationen (CSI) an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. Brigitte Geißel
Professorin für Politikwissenschaften und politische Soziologie an der Goethe-Universität Frankfurt

Prof. Dr. Michael Hüther (stellvertretender Vorsitzender der Kommission)
Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW)

Prof. Dr. Thomas Klie (Vorsitzender der Kommission)
Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Evangelischen Hochschule Freiburg und Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze)

Prof. Dr. Renate Köcher
Geschäftsführerin des Instituts für Demoskopie Allensbach (IfD Allensbach)

Prof. Dr. Tilman Mayer
Professor für Politische Theorie, Ideen- und Zeitgeschichte am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn

Prof. Dr. Doris Rosenkranz
Professorin an der Fakultät Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule Nürnberg

Prof. Dr. Martina Wegner
Professorin für die Organisation von Zukunftsdiskursen, Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften an der Hochschule München

Die Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts

Anna Wiebke Klie (wissenschaftliche Leiterin der Geschäftsstelle)
Heike Heinemann (wissenschaftliche Mitarbeiterin ab Februar 2015)
Silke Marzluff (wissenschaftliche Mitarbeiterin ab Oktober 2015)
Philipp Stemmer-Zorn (wissenschaftlicher Mitarbeiter)

Sabine Behrend (administrative Leitung)
Manuela Listorti (Assistenz Prof. Dr. Thomas Klie, Sekretariat)

Studentische Hilfskräfte
Benjamin Leibold
Laura Mayer

Geschäftsstelle Zweiter Engagementbericht
Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze)
Bugginger Straße 38
79114 Freiburg

Tel.: 0761/ 47 81 26 96
Fax: 0761/ 47 81 26 99

E-Mail: info@ZweiterEngagementbericht.de

Die Verfasser und Verfasserinnen von Expertisen für den Zweiten Engagementbericht

Torsten Beck, pakora.net – Netzwerk für Stadt und Raum, Karlsruhe
Mobilität auf lokaler Ebene

Gerhard Bock (†) und Stephan Schumacher, Sozialamt der Landeshauptstadt Stuttgart
Engagement für Flüchtlinge

Dr. Serge Embacher, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin
Katastrophenschutz im Fokus lokaler Engagementpolitik

Martina Gille und Dr. Walter Bien, Zentrum für Dauerbeobachtung und Methoden am Deutschen Jugendinstitut e. V. (DJI), München
Engagement von Kindern und Jugendlichen auf Basis relevanter DJI-Datensätze

Apl. Prof. Dr. Dirk Halm und Thorsten Amberge, Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) an der Universität Duisburg-Essen
Engagement und Migration

Prof. Rolf G. Heinze und Torsten Bölting, Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS), Bochum
Wohngenossenschaften

Dr. h.c. Helmut Hildebrandt, OptiMedis AG, Hamburg
Engagement und Gesundheit

Dr. Jan-Hendrik Kamlage, Kulturwissenschaftliches Institut Essen (KWI)
Partizipation in den Städten und Gemeinden als Träger der sozial-ökologischen Transformation

Prof. Dr. Thomas Olk (†), Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Engagement und Bildung

Prof. Dr. Roland Roth, Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI), Berlin und Prof. Dr. Paul-Stefan Roß, Duale Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) Stuttgart
Bürgerkommune

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Universität Potsdam
Daseinsvorsorge aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

Dr. Lilian Schwalb, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin
Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklung im Politikfeld Kultur auf lokaler Ebene

Die Verfasser von Analysen für die Geschäftsstelle

Prof. em. Dr. Baldo Blinkert, Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft (FIFAS)

Formen der Solidarität. Auswertung der Zeitverwendungserhebung 2012/13 des Statistischen Bundesamts für den Zweiten Engagementbericht und den Siebten Altenbericht der Bundesregierung

Prof. em. Dr. Baldo Blinkert, Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft (FIFAS) und
Prof. Dr. Thomas Klie, Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze), Freiburg

Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa

Dr. Raban Daniel Fuhrmann, Procedere – Entwicklungs- und Vermittlungsverbund für prozedurale Praxis in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Konstanz

Beteiligungsformate beurteilen und erschließen – Eine Übersicht zu Vielfalt, Einsatz und Wirkung von informellen Bürgerbeteiligungsverfahren

Elhakam Sukhni, Beratungsstelle für Prävention und Deradikalisierung „WEGWEISER – gemeinsam gegen gewaltbereiten Salafismus“, Stadt Wuppertal

Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in Deutschland

Veranstaltungen der Zweiten Engagementberichtskommission

Dialogforen

Erstes Dialogforum in der Stadt Frankfurt am Main (Hessen) in der Zentrale des Caritasverbandes Frankfurt e. V.

7. April 2014

Zweites Dialogforum in Berlin-Friedrichshagen (Bezirk Treptow-Köpenick, Berlin) im Friedrichshagener Kiezklub Vital

27. Oktober 2014

Drittes Dialogforum in der Stadt Loitz (Amtsgemeinde Peenetal, Mecklenburg-Vorpommern) in der Diesterweg-Grundschule Loitz

16. Februar 2015

Workshops

Workshop *„Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten in der Kommune“*

mit Prof. Dr. Hacı-Halil Uslucan (Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung – ZfTI, Essen), Prof. Dr. Ludger Pries (Ruhr-Universität Bochum), PD Dr. Uwe Hunger (Westfälische Wilhelms-Universität Münster), Dipl.-Soz. Susanne Huth (INBAS-Sozialforschung GmbH, Frankfurt am Main), Prof. Dr. Paul-Stefan Roß (wissenschaftlicher Leiter des Studiengangs Soziale Dienste der Jugend-, Familien- und Sozialhilfe, Duale Hochschule Baden-Württemberg, Stuttgart), Dr. Manfred Beck (Stadtrat Gelsenkirchen, Vorstandsbereich 4: Kultur, Bildung, Jugend, Sport und Integration), Rüdiger von Schoenfeldt (ehemaliger Polizeipräsident der Stadt Gelsenkirchen), Dr. Helmuth Schweitzer (Leitung des Kommunalen Integrationszentrums Essen), Muhammet Balaban (stellvertretender Vorsitzender des Landesintegrationsrates Nordrhein-Westfalen – LAGA), Sadık Çiçin (Mitglied des Integrationsrates Essen), Leyla Özmal (Mitglied des Kuratoriums des ZfTI, Duisburg/Essen)

13. Dezember 2013 in Essen

Workshop *„Monetarisierung des freiwilligen Engagements: Formen, Ausmaße, Hintergründe, Folgen, Handlungskonzepte“*

mit Dr. Karin Fehres (Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB), Wolfgang Hinz-Rommel (Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Württemberg e. V.), Antje Markfort (Deutscher Caritasverband e. V. – DCV), PD Dr. Alexander Spermann (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit – IZA), Dr. Christa Perabo (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e. V. – bagfa), Bettina Bludau (ver.di), Christian Weis (Deutscher Bundesjugendring e. V. – DBJR), Dr. Fritz-Helge Voß (Technisches Hilfswerk – THW, Landesverband Bayern), gemeinsam mit der Sachverständigenkommission für den Siebten Altenbericht

29. September 2014 in Berlin

Anhörungen

Anhörung zur Expertise *„Daseinsvorsorge aus soziologischer Perspektive“*

mit Prof. Dr. Claudia Neu (Verfasserin der Expertise für den Siebten Altenbericht; Hochschule Niederrhein, Krefeld); Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr Universität Bochum), Dr. Steffen Maretzke (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR), Dr. Thomas Meysen (Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V.), Dr. Irene Vorholz (Deutscher Landkreistag), gemeinsam mit der Sachverständigenkommission für den Siebten Altenbericht

14. Mai 2014 in Berlin

Anhörung zur Expertise *„Daseinsvorsorge aus juristischer Perspektive“*

mit Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt (Verfasser der Expertise; Universität Potsdam); Prof. Dr. Martin Burgi (Ludwig-Maximilians-Universität München), Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V. – DStGB) und Werner Hesse (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.), gemeinsam mit der Sachverständigenkommission für den Siebten Altenbericht

17. Oktober 2014

Anhörung zur Expertise *„Leitbild Bürgerkommune“*

mit den Verfassern Prof. Dr. Roland Roth (DESI) und Prof. Dr. Paul-Stefan Roß (DHBW Stuttgart) sowie den externen Teilnehmern Uwe Lübking (Deutscher Städte- und Gemeindebund – DStGB) und Alfred Reichwein (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt)

6. Februar 2015 in Berlin

Expertenanhörung zu den Sekundäranalysen mit Prof. Dr. Baldo Blinkert (FIFAS), Martina Gille (DJI) und Dr. Wilhelm Haumann (Institut für Demoskopie Allensbach – IfD)

2. März 2015 in Köln

Anhörung zu dem *„Entwurf der Handlungsempfehlungen aus dem Zweiten Engagementbericht“* mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen:

Michael Bruder (Bürgermeister Gemeinde Eichstetten, Baden-Württemberg), Thomas Eble (Verbandsdirektor Regionalverband Ostwürttemberg, Baden-Württemberg), Kirsten Fründt (Landrätin Landkreis Marburg-Biedenkopf, Mittelhessen), Dr. Andreas Hollstein (Bürgermeister Stadt Altena, Nordrhein-Westfalen), Dr. Herbert Jacobs (Mitarbeiter Jugend- und Sozialamt Stadt Frankfurt am Main, Hessen), Bengt Kanzler (Bürgermeister Stadt Vetschau, Brandenburg), Werner Klöckner (Bürgermeister Verbandsgemeinde Daun, Rheinland-Pfalz), Petra Lotzkat (Amtsleiterin Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration/Amt für Arbeit und Integration, Hamburg), Christoph Meineke (Bürgermeister Gemeinde Wennigsen/Deister, Niedersachsen), Jan Nickelsen (Sachgebietsleiter Kreisentwicklung, Amt für Kreisentwicklung und Wirtschaft, Rathenow, Brandenburg), Michael Sack (Bürgermeister Stadt Loitz, Mecklenburg-Vorpommern), Ines Schilling (Leiterin Sozialraumorientierte Planungskoordination, Rathaus Treptow, Berlin), Dagmar Socher (Projektkoordinatorin „Quartiermanagement für den ländlichen Raum“, Landratsamt Meißen, Sachsen), Dr. Irene Vorholz (Beigeordnete Deutscher Landkreistag);

weitere Gäste: Hella Dunger-Löper (Staatssekretärin, Bevollmächtigte beim Bund, Europabeauftragte des Landes Berlin und Beauftragte für das Bürgerschaftliche Engagement, Berlin), Andreas Pautzke (Stellvertretender Geschäftsführer & Leiter „Demokratiestärkung Ländlicher Raum“, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement – BBE, Berlin)

22. September 2015 in Berlin

Tagungen

Konferenz *„Die Vielfalt gestalten – Senioren- und engagementpolitische Herausforderungen vor Ort“* des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gemeinsam mit den Sachverständigenkommissionen für den Siebten Altenbericht und den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung

24. November 2014 in Berlin

Vorwort

Durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 19. März 2009 (Drucksache 16/11774) wurde die Bundesregierung aufgefordert, einmal pro Legislaturperiode einen wissenschaftlichen Engagementbericht einer jeweils neu einzusetzenden unabhängigen Sachverständigenkommission zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements vorzulegen. Mithilfe der Arbeiten der Sachverständigenkommissionen soll zum einen eine regelmäßige Berichterstattung über empirische Befunde, Trends und zentrale Debatten begründet werden, die auf eine verstetigte Engagementpolitik gerichtet ist. Zum anderen wird in jeder Legislaturperiode ein Schwerpunktthema fokussiert, das für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements von besonderer Bedeutung ist und das von der Bundesregierung festgelegt wird.

Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung berichtet neben einer Bestandsaufnahme zur Lage und Situation des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland über das Schwerpunktthema bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen. Der Zweite Engagementbericht widmet sich dem Thema demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement und fokussiert die Bedeutung des Engagements für die lokale Entwicklung. Dabei geht die Bundesregierung davon aus, dass das bürgerschaftliche Engagement in seinen vielfältigen Formen für die individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, das wirtschaftliche Wachstum, den Wohlstand, das kulturelle Leben, aber auch für die demokratischen Strukturen unerlässlich ist und damit eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Herausforderungen und Problemen unserer Gesellschaft spielt. Lebensqualität in der Gesellschaft und bürgerschaftliches Engagement hängen nach Ansicht der Bundesregierung untrennbar zusammen. Der Zweite Engagementbericht soll ein engagementpolitischer Beitrag zur Demografiestrategie der Bundesregierung sein. Mit dem Berichtsauftrag wurde eine Reihe von Fragen verbunden, die in der Arbeit der Engagementberichtskommission aufgegriffen werden sollen. Dazu gehören insbesondere folgende:

- Wie kann bürgerschaftliches Engagement zur konkreten Stärkung des Zusammenlebens vor Ort beitragen?
- Wie kann das Konzept der Mitverantwortung im Sinne einer sorgenden Gemeinschaft durch die Förderung bürgerschaftlichen Engagements unterstützt werden und dies mit Blick auf ein selbstbestimmtes Leben im Alter, die Förderung der Integration und die Unterstützung von Familien?
- Wie kann eine Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement im Lebenslauf erfolgen; wie können Hemmnisse abgebaut werden?
- In welcher Weise kann Engagement zur Lebensqualität in ländlichen Räumen, aber auch in Stadtregionen beitragen, die vor besonderen demografischen Herausforderungen und einem Strukturwandel stehen?

Die Bundesregierung erwartet von der Sachverständigenkommission eine problemorientierte Darstellung der wichtigsten Trends, Prognosen und Debatten sowie konkrete politische Handlungsvorschläge.

Die konstituierende Sitzung der von der damaligen Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Kristina Schröder (CDU), berufenen Sachverständigenkommission fand am 28. Juni 2013 in Berlin statt. Ihr gehörten an: Prof. Dr. Daniela Birkenfeld, Prof. Dr. Peter Dehne, Prof. em. Dr. Adalbert Evers, Prof. Dr. Brigitte Geißel, Prof. Dr. Michael Hüther (stellvertretender Vorsitzender der Kommission), Prof. Dr. Thomas Klie (Vorsitzender der Kommission), Prof. Dr. Renate Köcher, Prof. Dr. Tilman Mayer, Prof. Dr. Doris Rosenkranz und Prof. Dr. Martina Wegner.

Der Zweite Engagementbericht gliedert sich in zwei Teile. Der **Allgemeine Teil** (**II**) beginnt mit der Rezeption des Ersten Engagementberichts und würdigt damit die Debatten, die er ausgelöst hat. Dafür wird der in der Definition des bürgerschaftlichen Engagements im Ersten Engagementbericht reflektierte Gedanke der Bürgerpflichten um eine philosophische Betrachtungsweise ergänzt und damit die Debatte weitergeführt. Unter Aufnahme des aristotelischen Tugendbegriffs wird das Engagement als freiheitlich gewonnene Haltung gedeutet, die die Selbstverantwortung von Bürgerinnen und Bürgern betont. Wichtig war der Kommission die Entfaltung und Verwendung eines breiten Engagementbegriffs. Die Zweite Engagementberichtskommission betont die Vielfalt des Engagements in einer zivilen Gesellschaft und verwendet „Engagement“ als Dachbegriff, um der Vielfalt Rechnung zu tragen und einer Verengung in der Wahrnehmung der unterschiedlichen Beiträge der Bürgerinnen und Bürgern, die sie durch ihr vielfältiges Engagement zur Gestaltung der Gesellschaft leisten, entgegenzuwirken. Um der Gefahr der Beliebigkeit des Engagements in seiner Zielrichtung und

Ausprägung zu begegnen, setzen sich die Sachverständigen mit dem Verhältnis von Engagement und Zivilgesellschaft auseinander. Dabei versteht sie Zivilgesellschaft nicht allein als Dritten Sektor, sondern ebenso als öffentliche Sphäre einer Gesellschaft, die sich durch Zivilität auszeichnet. Damit werden die Grundlagen für eine zivilgesellschaftlich ausgerichtete Engagementpolitik formuliert. In Fortsetzung der Diskussion im Ersten Engagementbericht wird dem Engagement aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie seine Bedeutung in einer ordnungspolitischen Konzeption von Gesellschaft zugewiesen und ein Systematisierungsversuch mit der Theorie der öffentlichen Güter unternommen. Dem Auftrag folgend, das freiwillige Engagement in seiner Bedeutung für die Gestaltung des demografischen Wandels herauszustellen, hat die Kommission den demografiepolitischen Kontext des Engagements entfaltet und dabei Fragen des sozialen Wandels, der Pluralisierung, der Lokalisierung und Digitalisierung in ihrer Bedeutung für Lebenswelten aufgegriffen.

Der Allgemeine Teil (II) des Zweiten Engagementberichts enthält ein umfangreiches Kapitel über Zahlen zum Engagement, das nicht nur die klassischen Formen des freiwilligen Engagements einbezieht, sondern – soweit es die zur Verfügung stehenden Daten erlauben – das Engagement in seiner Vielfalt und mit seinen Bedingungsfaktoren. Mit diesem Kapitel leistet der Zweite Engagementbericht einen Beitrag zu einer differenzierten Auseinandersetzung mit der Empirie des Engagements. An dieser Stelle sei Dr. Wilhelm Haumann (wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Demoskopie Allensbach – IfD) herzlich für seine ausgesprochen engagierte Mitarbeit gedankt.

Der Zweite Engagementbericht nimmt im Allgemeinen Teil zentrale Debatten auf. Zu ihnen gehören – ausgelöst durch die aktuellen Herausforderungen, die die große Zahl geflüchteter Menschen für Staat und Zivilgesellschaft mit sich bringen – die Themen Flüchtlinge sowie Migration und Engagement, denen zwei eigene Kapitel gewidmet werden. Die Debatte um die Monetarisierung von Engagement, die nicht zuletzt durch die Einführung des Mindestlohns an Relevanz gewonnen hat, wird ebenso differenziert aufgegriffen und fortgeführt wie die im Berichtsauftrag besonders betonte Bedeutung von Bildung für das Engagement und seine breite gesellschaftliche Verankerung. Das Kapitel beruht ganz wesentlich auf einer Expertise von Prof. Dr. Thomas Olk, der die Arbeit der Kommission insgesamt mit großem Engagement unterstützt hat – trotz seiner schweren Krankheit, der er im Berichtszeitraum erlag. Mit großem Respekt würdigt die Kommission seinen für die deutsche Diskussion um das bürgerschaftliche Engagement nicht wegzudenkenden menschlichen und fachlichen Einsatz, der der Stärkung der Zivilgesellschaft galt.

Engagement und politische Beteiligung gehören nach Ansicht der Kommission in einer demokratischen Gesellschaft zusammen. So widmet die Kommission dem Verhältnis von Partizipation und Engagement ein eigenes Kapitel, das Beteiligungsoptionen vermittels neuer digitaler Kommunikationsmöglichkeiten ebenso einbezieht wie unterschiedliche Spielarten demokratischer Beteiligung. Mit Blick auf das Schwerpunktthema des Berichts – dem der lokalen Politik – stellen sich zudem Fragen der Daseinsvorsorge, denen sowohl im Siebten Altenbericht als auch im Zweiten Engagementbericht besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dabei wird ein Verständnis von Daseinsvorsorge entfaltet, das offen ist für die Bedeutung des Engagements, aber auch seine Grenzen thematisiert.

Formen des Engagements unterliegen einem stetigen Wandel. Das gilt auch für die Aktivitäten von Organisationen des Dritten Sektors, wie der Wohlfahrtsverbände. Aspekte des Wandels werden in dem Kapitel über soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement aufgegriffen. Dabei werden sowohl Wohnungsgenossenschaften als auch Seniorengenossenschaften, die für eine gewisse Renaissance des Genossenschaftsgedankens stehen, exemplarisch in ihrer Bedeutung für neue Formen des Engagements thematisiert.

Am Anfang des **Schwerpunktteils** (**III**), der sich dem Thema lokale Politik und Engagement widmet, wird zunächst eine Bestandsaufnahme der Forschungslage und der Debatten um lokale Engagementpolitik vorgenommen. Dabei fließen auch Fragestellungen ein, die die Engagementberichtskommission in drei lokalen Dialogforen gewonnen hat. In dem im Allgemeinen Teil (II) entfalteten Verständnis von moderner Daseinsvorsorge werden die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge und die Spielarten lokaler Politik herausgearbeitet, bevor auf die für die Kommission bedeutsamen Disparitäten und spezifischen Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene eingegangen wird. Die Strukturmerkmale von Regionen und die unterschiedlichen räumlichen Gesichter des demografischen Wandels nehmen in dem Schwerpunktteil einen breiten Raum ein. Dabei wird Engagement nicht nur als Reaktion auf demografische Wandlungsprozesse verstanden, sondern umgekehrt auch die Voraussetzungen struktureller Art für Engagement und politische Beteiligung beschrieben und reflektiert. Engagementpolitik ist insofern immer eingebunden in strukturpolitische Maßnahmen – so das Credo der Zweiten Engagmentberichtskommission. Staatliche Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen beziehen sich auf sehr unterschiedliche Felder, die in den für die lokale Engagementpolitik relevanten Schlüsselbereichen herausgearbeitet wurden. Dabei sollten bewusst nicht nur

die klassischen Themen, die den Politikfeldern des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zugeordnet sind, aufgenommen werden, sondern auch andere für die lokalen Politiken und Fragen der Daseinsvorsorge relevanten Bereiche – wie dem der Mobilität, der Klima- und Energiepolitik, des Katastrophenschutzes sowie der Gesundheit. Ferner wird dem für die Engagementpolitik relevanten Feld der Pflege und Sorge ebenso Aufmerksamkeit geschenkt wie den Schlüsselbereichen Kultur und Sport.

Engagementpolitik lebt von einem produktiven Miteinander multisektoraler Kooperation. Engagement lässt sich in dem Verständnis der Zweiten Engagementberichtskommission nicht verordnen. Auch greifen für die Kommission Vorstellungen einer Engagementpolitik zu kurz, die sich allein auf den Ausbau der engagementfördernden Infrastrukturen beziehen. Lokale Governance, Engagement und Zivilgesellschaft mit der Perspektive des Leitbildes einer Bürgerkommune bilden für die Kommission insofern den strategischen und konzeptionellen Rahmen für eine lokale Engagementpolitik, als sie diese sowohl als Querschnittsaufgabe als auch als integralen Bestandteil kommunalpolitischer Governance versteht.

Am Ende des Berichts stehen die Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sowohl grundsätzliche Orientierungen für eine Engagementpolitik auf Bundesebene umfassen als auch konkrete Empfehlungen für eine Mehrebenen-Engagementpolitik zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Für die Schlüsselbereiche und eine lokale Engagementpolitik wurden Empfehlungen formuliert, die die Wechselwirkungen und Interdependenzen im kooperativen Föderalismus reflektieren.

Die Geschäftsstelle der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht hat eine Reihe von wissenschaftlichen Analysen und Expertisen durchgeführt und in Auftrag gegeben. Zu ersteren gehören die Auswertung der Zeitverwendungsstudie 2012/2013 des Statistischen Bundesamtes sowie eine Sonderauswertung des European Social Surveys (ESS) zu Strukturmerkmalen der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene und ihrer Bedeutung für Ausprägungen freiwilligen Engagements. Diese beiden Studien wurden unter maßgeblicher Mitwirkung von Prof. em. Dr. Baldo Blinkert erstellt. Zu den von der Sachverständigenkommission in Auftrag gegebenen Expertisen gehören das Gutachten zur rechtswissenschaftlichen Profilierung einer modernen Daseinsvorsorge, die bereits erwähnte Expertise zum Thema Engagement und Bildung sowie fünf weitere zu den Themen Engagement und Migration, zum Engagement für Flüchtlinge, zum Engagement von Kindern und Jugendlichen auf Basis relevanter Datensätze des Deutschen Jugendinstituts (DJI), zur Bedeutung des Konzeptes der Bürgerkommune und zu Wohngenossenschaften. Für die Schlüsselbereiche des Engagements wurden kleinere Expertisen vergeben, die den Diskussionsstand in den Feldern Katastrophenschutz, Gesundheit, Kultur, Mobilität sowie Klima- und Energiepolitik zusammenfassen und Hilfestellungen für die Aufbereitung der engagementpolitischen Profile der Schlüsselbereiche inklusive der Herausforderungen für die lokale Politik boten. Zwei weitere für die Qualifizierung der Kommissionsarbeit angefertigte Analysen beziehen sich auf informelle Bürgerbeteiligungsverfahren sowie das Thema Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in Deutschland (siehe zu den Themen sowie Autoren und Autorinnen die zuvor aufgeführten Übersichten).

Der Kommission lag in besonderer Weise an einer engen Kooperation mit anderen Sachverständigenkommissionen. Besonders eng war die Zusammenarbeit mit der Kommission zur Erstellung des Siebten Altenberichts. Es wurden abgestimmt Expertisen in Auftrag gegeben und es fanden gemeinsame Anhörungen statt, etwa zum Thema der Daseinsvorsorge. Zudem waren zwei Mitglieder der Engagementberichtskommission zugleich Mitglieder der Siebten Altenberichtskommission (Peter Dehne und Thomas Klie). Auch zu anderen Kommissionen wurde der Kontakt gepflegt, insbesondere zur Kommission des Zweiten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung. Expertisen wurden gegenseitig zugänglich gemacht und Einladungen zu Anhörungen ausgesprochen. Die Ergebnisse einschlägiger Arbeiten anderer Sachverständigenkommissionen – etwa des 14. Kinder- und Jugendberichts (BMFSFJ 2013), des Achten Familienberichts (BMFSFJ 2012b), des Ersten Gleichstellungsberichts (BMFSFJ 2011), des Demografieberichts (BMI 2011), der Bildungsberichte (AGBB 2012, 2014) – wurden systematisch ausgewertet und einbezogen. Damit soll dem in der Vergangenheit immer wieder beklagten Nebeneinander der Arbeiten von Sachverständigenkommissionen durch eine bewusste Verschränkung der Aktivitäten konstruktiv begegnet werden.

Der Engagementberichtskommission war ein dialogorientierter Arbeitsstil wichtig. So ging die Kommission vor Ort. In drei unterschiedlich geprägten Regionen fanden explorative Fokusgruppendiskussionen zur jeweiligen Engagement- und Partizipationskultur statt, die in drei lokalen Dialogforen in der Frankfurter Nordweststadt, in Berlin-Friedrichshagen sowie in Loitz (im Landkreis Vorpommern-Greifswald) durchgeführt wurden. Die drei Dialogforen boten der Kommission Gelegenheit, sich vor Ort ein Bild über die Bedeutung des Engagements zu machen. Die so gewonnenen Eindrücke konnten mit den Diskussionen in der Kommission sowie den aufbereiteten Wissensbeständen konfrontiert werden. Darüber hinaus fand eine Reihe von Anhö-

rungen und Workshops statt. Das Thema Migration und Engagement wurde gemeinsam in der Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) in Essen erörtert. Dabei trafen namenhafte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen auf praxiserfahrene Personen und Politiker. Auf einem Workshop zum Thema Monetarisierung in Berlin wurden die unterschiedlichen Spielarten des Umgangs mit Geld und geldwerten Vorteilen in der Engagementförderung mit Vertretern und Vertreterinnen von für Monetarisierungsdynamiken besonders wichtigen Bereichen diskutiert. Zwei Anhörungen fanden im Rahmen der Vorstellungen von Expertisen zum Thema Daseinsvorsorge statt. Hier waren jeweils Vertreter und Vertreterinnen der kommunalen Spitzenverbände anwesend. Die Verfasserinnen und Verfasser der Expertisen stellten ihre Arbeiten in der Kommission vor und zur Diskussion. Ein Entwurf der Empfehlungen aus dem Zweiten Engagementbericht wurde gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen im September 2015 in Berlin beraten. Zudem fand gemeinsam mit der Siebten Altenberichtskommission im November 2014 die Konferenz „Die Vielfalt gestalten – Senioren- und engagementpolitische Herausforderungen vor Ort“ des BMFSFJ statt.

Darüber hinaus suchte die Kommission den Kontakt zu zentralen Akteuren der Engagement-Szene, wie zum Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) sowie dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge. Jeweils fanden Gespräche und Diskussionsrunden statt, um die Themen der Zweiten Engagementberichtskommission transparent zu kommunizieren und Anliegen und Sichtweisen zentraler Akteure der Zivilgesellschaft mit in die Arbeit der Engagementberichtskommission einbeziehen zu können. Gespräche mit anderen Bundesministerien wurden geführt, um dort ressortierende, engagementpolitisch relevante Fragen zu erörtern. Dazu gehörten Gespräche mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zu Fragen der Definition von ehrenamtlicher Arbeit im Zusammenhang mit der Diskussion um den Mindestlohn und über die auf Regional- und Quartiersentwicklung abhebenden Förderstrategien des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMBU), die für eine sozialraumorientierte Engagementförderung von besonderer Bedeutung sind.

Durch regelmäßige Jour fixes im BMFSFJ wurde eine enge und vertrauensvolle Kooperation zwischen dem Vorsitzenden der Kommission und der zuständigen Abteilung im BMFSFJ gepflegt. Der Kommission lag sehr an einer unabhängigen und autonomen Arbeitsweise, die in jeder Hinsicht vom BMFSFJ unterstützt und respektiert wurde. Die ursprünglich vorgesehene Abgabe des Berichts im Oktober 2015 wurde aus zwei Gründen verschoben: Zum einen galt es die Daten des Freiwilligensurveys 2014 mit in die Berichterstattung der Sachverständigenkommission einzubeziehen, zum anderen musste das Thema der geflüchteten Menschen – politisch von hoher und historisch von einmaliger Bedeutung – in der Arbeit der Kommission adäquat berücksichtigt werden. Sie hat zu einer bemerkenswerten Dynamik des Engagements in alten und neuen Formen geführt, die die Engagementlandschaft zum Teil grundlegend verändert hat bzw. zu ihrer Weiterentwicklung beitragen wird. Ohne die Aufnahme dieser Dynamiken wäre der Zweite Engagementbericht an zentralen engagementpolitischen Themen, die durch die aktuellen zeitgeschichtlichen Ereignisse provoziert wurden, vorbeigegangen. Dem BMFSFJ ist dafür zu danken, dass es den Sachverständigen die Möglichkeit gegeben hat, durch eine Verlängerung der Kommissionsarbeit dieser sehr wichtigen Entwicklung Rechnung tragen zu können.

Die Mitglieder der Kommission haben ihre Arbeit ehrenamtlich neben ihren hauptamtlichen Tätigkeiten und anderen Verpflichtungen geleistet. Die Kommissionsarbeit fand in guter, konstruktiver Atmosphäre statt und war gekennzeichnet durch den gemeinsamen Willen, sich den Aufgaben der Kommissionsarbeit zu stellen und gemeinsam zu einem für die Engagementpolitik nützlichen Ergebnis zu gelangen. Wie die Kommissionsarbeit in anderen Sachverständigengremien ist auch der Zweite Engagementbericht aus einem vielschichtigen Geflecht von Diskussionen, Protokollen, Vorlagen, Rohtexten bis hin zu schließlich im Konsens beschlossenen Endfassungen entstanden. Für das große Engagement der Mitglieder der Engagementberichtskommission, die kooperative Grundhaltung, die Bereitschaft, sich auf unterschiedliche Sichtweisen und eine multidisziplinäre Diskussionskultur einzulassen, möchte ich allen Kommissionsmitgliedern herzlich danken. Jedes Kommissionsmitglied brachte eine je spezifische Expertise ein, die im Ergebnis zu dem nun vorliegenden Bericht geführt hat. Der komplexen Thematik ist es geschuldet, dass nicht jede Formulierung und Betrachtung von jedem Kommissionsmitglied gleichermaßen mitgetragen werden kann. Die Struktur und die Ausrichtung des Berichts orientieren sich zum einen an dem Auftrag, der der Kommission von der Bundesregierung gegeben wurde. Zum anderen wurden die Struktur des Berichts und die Schwerpunktsetzung nach entsprechenden Vorschlägen des Vorsitzenden von der Kommission diskutiert, präzisiert und konsentiert. Für die Kapitel im Allgemeinen und Besonderen Teil tragen jeweils einzelne oder mehrere Sachverständige und Mitarbeiter und

Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle die Verantwortung und haben die Ausarbeitung übernommen (siehe dazu die nachfolgende Übersicht). Alle Kapitel wurden ausführlich in den Kommissionssitzungen diskutiert. Es ist gelungen, trotz unterschiedlicher Ausrichtungen, verschiedener theoretischer und disziplinärer Hintergründe die Kapitel im Konsens zu verabschieden. Dabei kennzeichnen die jeweils von einer oder mehreren Person(en) formulierten und verantworteten Kapitel unterschiedliche Sprach- und Schreibstile, die auch nach intensiver Diskussion in der Kommission und im Bemühen um die Vorlage eines in sich konsistenten Berichts nicht verloren gingen. Auch die Empfehlungen, die in einer eintägigen Anhörung mit Vertretern und Vertreterinnen der Kommunen erörtert und ausdifferenziert wurden, konnten im Konsens verabschiedet werden.

Ein besonderer Dank gilt abschließend der Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts, die beim Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) in Freiburg/Hamburg angesiedelt war. Die Leiterin der Geschäftsstelle, Anna Wiebke Klie, und die weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – Heike Heinemann, Silke Marzluff, Sabine Behrend und Philipp Stemmer-Zorn – haben mit großem Engagement und hoher Identifikation mit den ihnen übertragenen Aufgaben, insbesondere in der Schlussphase der Erstellung des Berichts, die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass ein insgesamt sowohl formal als auch inhaltlich sowie für die Politik belastbarer und aussagekräftiger Zweiter Engagementbericht vorgelegt werden kann.

Dem BMFSFJ sei für die sehr vertrauensvolle, kooperative und flexible Zusammenarbeit gedankt. Dank sei auch all denen gesagt, die die Arbeit der Sachverständigen im Rahmen der Workshops und Anhörungen, in den lokalen Dialogforen, durch Expertisen oder mit Hinweisen und Rat unterstützt haben. Dem vielseitigen Interesse an der Arbeit der Zweiten Engagementberichtskommission mag eine breite Resonanz auf den vorgelegten Bericht folgen.

Prof. Dr. Thomas Klie

Vorsitzender der Zweiten Engagementberichtskommission

Freiburg im Breisgau, im April 2016

Kapitelverantwortlichkeiten

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht in 15 Sitzungen erarbeitet. Die jeweiligen Kapitel wurden in der Kommission ausführlich diskutiert. Die Autorenschaft bzw. Verantwortlichkeit für die Kapitel wurde zwischen den Kommissionsmitgliedern und Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle verteilt. Die Kapitel „Engagement in Zahlen“ sowie „Engagement und Bildung“ sind maßgeblich unter Mitarbeit von Dr. Wilhelm Haumann (wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Demoskopie Allensbach – IfD) bzw. Prof. Dr. Thomas Olk (†) entstanden.

II Allgemeiner Teil

II. 1.1 Zur Rezeption des Ersten Engagementberichts: *Michael Hüther*

II. 1.2 Ein Plädoyer für die (Bürger-)Tugend: *Martina Wegner*

II. 1.3 Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft. Von traditionellen Grenzziehungen zu heutigen Differenzierungen: *Adalbert Evers*, *Thomas Klie*

II. 2 Zur Ordnung des Engagements: Eine Theorie des öffentlichen Raums: *Michael Hüther*

II. 3 Freiwilliges Engagement und soziale Kohäsion unter den Bedingungen des demografischen Wandels: *Tilman Mayer*, *Anna Wiebke Klie*

II. 4 Engagement in Zahlen: *Renate Köcher*, *Wilhelm Haumann*

II. 5 Zentrale Debatten

II. 5.1 Flüchtlinge und Engagement: *Adalbert Evers*, *Anna Wiebke Klie*, *Michael Hüther*, *Thomas Klie*

II. 5.2 Migration und Engagement: *Anna Wiebke Klie*

II. 5.3 Monetarisierung von Engagement: *Thomas Klie*, *Martina Wegner*

II. 5.4 Engagement und Bildung: *Philipp Stemmer-Zorn*, *Thomas Klie*

II. 5.5 Politische Partizipation und freiwilliges Engagement: *Brigitte Geißel*

II. 5.6 Daseinsvorsorge und Engagement: *Peter Dehne*

II. 5.7 Soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement: *Adalbert Evers*, *Martina Wegner*, *Doris Rosenkranz*

III Schwerpunktteil: Lokale Politik und Engagement

III. 1 Bestandsaufnahme und Diskussionsstand: *Thomas Klie*, *Martina Wegner*

III. 2 Lokale Politik und die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge: *Peter Dehne*, *Michael Hüther*, *Thomas Klie*

III. 3 Disparitäten und Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene

III. 3.1 Strukturmerkmale von Regionen: *Michael Hüther*, *Peter Dehne*, *Brigitte Geißel*, *Anna Wiebke Klie*, *Thomas Klie*

III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter des demografischen Wandels: *Peter Dehne*

III. 4 Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen in Schlüsselbereichen/Politikfeldern auf lokaler Ebene

- 4.1 Mobilität: *Peter Dehne*
- 4.2 Klima und Energie: *Adalbert Evers*
- 4.3 Katastrophenschutz: *Silke Marzluff*
- 4.4 Gesundheit: *Thomas Klie*
- 4.5 Pflege und Sorge: *Thomas Klie*
- 4.6 Kultur: *Adalbert Evers*
- 4.7 Sport: *Peter Dehne*, *Silke Marzluff*

III. 5 Lokale Governance, Engagement und Zivilgesellschaft: *Adalbert Evers*

I Executive Summary und Zusammenfassung

1 Executive Summary

1. Bürgerinnen und Bürger greifen gesellschaftliche Herausforderungen aktiv auf.

Die aktuellen und künftigen Herausforderungen, die sich aus dem demografischen, kulturellen und sozialen Wandel ergeben, lassen sich nur durch ein gleichermaßen umfassendes wie offenes Zusammenwirken von Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat gestalten, das von gegenseitiger Wertschätzung geprägt ist. Dabei zeigt sich gerade an den aktuellen Herausforderungen der Flüchtlingsthematik, dass Deutschland über eine vitale und innovative Zivilgesellschaft verfügt und sich ein Trend bestätigt, der auf eine Zunahme des Engagements in seinen verschiedenen Ausprägungen verweist. Der Zweite Engagementbericht arbeitet unter anderem heraus, welche gesellschaftlichen Gruppen bislang kaum Zugang zum Engagement finden, analysiert die Situation von Menschen mit Migrationshintergrund und betont die Bedeutung der Bildung.

2. Die Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger nimmt zu und hat viele Gesichter.

Die durch viele Studien bestätigte quantitative Zunahme des freiwilligen Engagements bildet die Vielfalt der Verantwortungsübernahme in der Gesellschaft nur begrenzt ab. Plastizität und Erweiterung erfährt der Begriff des Engagements durch die Einordnung in ein Denkmodell, das qualitative Dimensionen aufspannt. Der Bericht empfiehlt die Breite des Engagements zu analysieren. Er ordnet das Engagement ein zwischen formalen und informellen Formen, zwischen homogenen und heterogenen Gruppen, zwischen Mitsprache und Mittun, bewahrenden und innovativen Tätigkeiten, Geselligkeit und gesellschaftlichen Aufgaben.

Der Zweite Engagementbericht beinhaltet neue Zahlen und empirische Analysen zum Engagement, empfiehlt Engagement als einen Dachbegriff zu betrachten und bietet ein Konzept zur Analyse und Darstellung der Vielfalt des Engagements. Er betont die Notwendigkeit, klare Spielregeln für den Umgang mit unzivilen Formen des Engagements aufzustellen.

3. Engagement beruht auf einer freien Entscheidung und darf nicht funktionalisiert werden.

Unter Rückgriff auf individual- und sozialethische Überlegungen betont die Kommission die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger sowie daraus resultierend das Engagement als freiheitlich gewonnene Haltung des Individuums. Engagement kann dabei zum Moment des Aushandelns von Werten vor Ort werden. Das Spannungsfeld zwischen Individuum und Gesellschaft wird beschrieben.

Wenn das Engagement als eine durch Freiheit geprägte Haltung gestärkt werden soll, müssen eine Instrumentalisierung und Funktionalisierung des Engagements vermieden werden. Die Kommission widmet sich den unterschiedlichen Ausprägungen der Monetarisierung und fordert eine Transparenz stiftende Ordnung im Umgang mit Geld im Engagement. Darüber hinaus bietet der Bericht eine ordnungspolitische Verortung von Engagement und öffnet den etablierten Diskurs damit grundsätzlich.

4. Ein aktiver Staat und aktive Bürgerinnen und Bürger sind zwei Seiten einer Medaille.

Auch auf europäischer Ebene kann empirisch nachgezeichnet werden, dass offene Gesellschaften, die die Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit und Toleranz sowie Sicherheitsgarantien für die Bevölkerung und demokratische Beteiligung einlösen, ein hohes Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger kennen. Damit basiert Engagement auch auf einem aktiven Staat und auf Voraussetzungen, die dieser als Vorleistungspflicht zu erfüllen hat. Der Zweite Engagementbericht arbeitet engagementförderliche Strukturbedingungen heraus und bezieht diese auf regionale und lokale Charakteristika.

5. **Die Verantwortungsbereitschaft und gesellschaftliche Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger verlangen nach angemessenen Formen des Regierens und systematischer Beteiligung.**

   Die Bedingungen guten Lebens sind vor Ort zu gestalten. Dies verlangt nach neuen Formen eines kooperativen Regierens und Verwaltens, einer „Good Governance“, die die Aufgaben der Daseinsvorsorge vernetzt und bei ihrer Gestaltung alle gesellschaftlichen Akteure beteiligt. Politische Beteiligung und Engagement gehören zusammen; sie werden im Leitbild einer Bürgerkommune aufeinander bezogen. Die Herausforderungen lokaler Politik divergieren nach Regionen und verlangen von Bund und Ländern Investitionen in die politische Handlungsfähigkeit und Ressourcenausstattung der Kommunen. So bedeutsam die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger für den Ort ist, so wichtig bleibt zugleich die Verantwortung von Bund und Ländern für die Funktionsfähigkeit der Kommunen.

   Die Kommission entfaltet ein neues Verständnis von Daseinsvorsorge und bietet eine Typisierung der Bedeutung von Engagement für die Sicherung der Daseinsvorsorge an. Die Einlösung der Infrastrukturverantwortung im kooperativen Föderalismus wird für Schlüsselbereiche des Engagements thematisiert und eingefordert: von Mobilität über Klima/Energie und Katastrophenschutz bis hin zu Gesundheit und Pflege, Kultur und Sport.

6. **Engagementpolitik ist ein wesentlicher Baustein für ein zukunftsgerichtetes Handeln von Parlament und Regierung.**

   Engagementpolitik ist nicht zu trennen von Fachpolitiken und als Querschnittsaufgabe zu etablieren. Gleichzeitig sind eine übergreifende Konzeption und Zuständigkeit für eine Engagementpolitik im kooperativen Föderalismus gefragt, die sie als eigenes Politikfeld weiter profilieren. Die Bedeutung des Engagements für eine Gesellschaft im demografischen Wandel verlangt sowohl eine Rekonzeptionalisierung des Subsidiaritätsprinzips als auch nach neuen theoretischen Modellen und ordnungspolitischen Konzepten.

   Der Bericht betont die Bedeutung der lokalen Politik für zukünftige Herausforderungen, mahnt eine Förderpolitik an, die sowohl semantisch als auch programmatisch sensibel mit der Verantwortungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger umgeht. Konkret sollen gesellschaftsbezogene Formen des Wirtschaftens über eine ordnungspolitische Gesamtsicht Eingang in politische Überlegungen finden.

2 Zusammenfassung

Eine demokratische Gesellschaft lebt von einer lebendigen Zivilgesellschaft und dem vielfältigen Engagement der Bürgerinnen und Bürger, das in der Breite der Bevölkerung verankert ist: Sie gehören zu den Voraussetzungen, die für die Gestaltung aktueller und künftiger Herausforderungen unserer Gesellschaft unverzichtbar sind – einer offenen, global vernetzten Gesellschaft, die im demografischen Wandel begriffen ist.

Die Bewältigung der mit der Ankunft der hohen Anzahl geflüchteter Menschen in den letzten Monaten in Deutschland verbundenen großen Aufgaben der humanitären Hilfen und Bemühungen um Integration wäre ohne eine starke, innovative Zivilgesellschaft nicht möglich gewesen. Die Bereitschaft, sich freiwillig zu engagieren, ist ausgeprägt. Sie hat nicht erst durch die Flüchtlingsfrage deutlich zugenommen. Es gehört zu den erfreulichen gesellschaftlichen Entwicklungen des letzten Jahrzehnts, dass sich das freiwillige Engagement immer mehr zu einer selbstverständlichen Komponente der Lebensführung eines großen Teils der Bevölkerung entwickelt hat. Auch die enorme Herausforderung, die vielen geflüchteten Menschen willkommen zu heißen und einen Startpunkt für deren Integration zu bieten, hat die Aufnahmebereitschaft unserer Gesellschaft nicht geschmälert, sie ist alles in allem unverändert hoch (SVR Integration und Migration 2016). Das gilt für alle Altersklassen, nicht aber für alle gesellschaftlichen Gruppen, das gilt für die meisten Regionen Deutschlands, aber nicht für alle in gleichem Maße. Insofern geht die Bundesregierung zu Recht davon aus, dass das bürgerschaftliche Engagement in seinen vielfältigen Formen für die individuelle Teilhabe, gesellschaftliche Integration, das wirtschaftliche Wachstum, den Wohlstand, das kulturelle Leben, aber auch für die demokratischen Strukturen unerlässlich ist. Damit es aber für alle Bevölkerungsgruppen und Regionen seine positiven Wirkungen entfalten kann, sind auf allen staatlichen Ebenen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu erhalten bzw. zu schaffen, die das Engagement in seiner Vielfalt und in seiner zivilgesellschaftlichen Ausrichtung ermöglichen und stärken.

Der Zweite Engagementbericht geht in der Weiterentwicklung der Diskussion um die Definition bürgerschaftlichen Engagements im Ersten Engagementbericht von einem Engagement aus, in dem sich eine freiheitlich gewonnene Haltung ausdrückt, die die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger voraussetzt. Dabei verwendet der Zweite Engagementbericht nicht das „bürgerschaftliche Engagement“ als Dachbegriff, sondern entscheidet sich bewusst für ein weites Verständnis von Engagement, das die Vielfalt gesellschaftlicher Verantwortungsübernahme im Kleinen wie im Großen in den Blick nimmt. Engagement fungiert im Zweiten Engagementbericht als Dachbegriff für Handlungen und Tätigkeiten mit und für andere(n), die ihren Schwerpunkt außerhalb der Welt der Erwerbsarbeit und der privaten Gemeinschaften haben. Er lässt Raum für eine große Vielfalt von Formen und Kategorien, widersteht der Gefahr, über bestimmte Begrifflichkeiten und die Auswahl bestimmter Formen des Engagements Reduktionen vorzunehmen und lässt es als wichtig erscheinen, in dem weiten Feld, unterschiedliche Teilbereiche, Profile und Leitmotive von Engagement kenntlich zu machen. Ein breit angelegtes Engagementverständnis macht überdies deutlich, dass jenseits der grundsätzlichen Sicherung und Anerkennung von Engagement spezielle Konzepte benötigt werden, die den Besonderheiten verschiedener Engagementformen gerecht werden. Es gilt mithin – wie im Berichtsauftrag geschehen – das Auge auf die lokale Ebene in ihrer Vielgestaltigkeit zu legen und in einem subsidiären Verständnis von Gesellschaftsstrukturen die Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern zu betonen.

Im **Allgemeinen Teil** des Berichts (**II**) wird zunächst die **Rezeption des Ersten Engagementberichts** aufgegriffen, der diverse Impulse für die wissenschaftliche Debatte – gerade auch außerhalb der etablierten Diskurse – gesetzt hat. In der Stellungnahme der Bundesregierung wurde die Betonung einer *Kultur der Mitverantwortung* einhellig begrüßt. Gleichzeitig solle die *Freiwilligkeit von Engagement* betont und *Rahmenbedingungen* zu dessen Stärkung gefördert werden. Die Bedeutung des unternehmerischen Engagements für die Gesellschaft wird gewürdigt und zugleich herausgestellt, dass die Legitimation von Unternehmen unabhängig von deren Engagement zu sehen sei. Vom Bundestags-Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ und im zivilgesellschaftlichen Diskurs wird die Würdigung bürgerschaftlichen Engagements als freiwillige Mitverantwortung begrüßt und zugleich bestätigend betont, dass bürgerschaftliches Engagement nicht als Legitimation des „schlanken Staats“ missbraucht werden dürfe. Die Engagement-Definition der Sachverständigenkommission wurde vielfach kritisiert, vor allem wegen des dabei vorgenommenen Bezugs zum Begriff der *Bürgerpflicht*. Diese Debatte wird im Zweiten Engagementbericht aufgegriffen und weiterentwickelt.

So ist es ein Anliegen der Kommission im Kapitel **Ein Plädoyer für die (Bürger-)Tugend** den Begriff der Tugend – ohne moralische Aufladung – für die Diskurse um freiwilliges Engagement und Zivilgesellschaft fruchtbar zu machen. Unter Rückgriff auf das aristotelische Tugendverständnis betont die Kommission die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger und daraus resultierend das Engagement als freiheitlich

gewonnene Haltung des Individuums. Engagement kann dabei zum Moment des Aushandelns von Werten vor Ort werden; das Spannungsfeld zwischen Individuum und Gesellschaft wird beschrieben. Die Reflexionen der Kommission stellen eine ethische Dimension des Engagementbegriffs dar, die den institutionalisierten Diskurs flankiert.

Im Anschluss wird ausführlich ein **Konzept der Vielfalt des Engagementbegriffs** im Gegensatz zum recht eng gefassten Begriff des bürgerschaftlichen Engagements dargelegt. Die Vielfalt des Engagements versucht die Kommission in sechs Spannungs*achsen* abzubilden, die zwischen jeweils unterschiedlichen Punkten aufgespannt werden, die nicht nur die Aktivitätsformen, sondern auch öffentliche Diskurse und sozialwissenschaftliche Diskussionsstränge um das Engagement aufnehmen.

Folgende Achsen bzw. Spannungslinien werden identifiziert, wobei einzelne Aktivitäten an den Extremen/ Polen oder auch in einem Zwischenbereich verortet werden können:

- *Freiwilligenarbeit im Sinne praktischen Tuns* und *(demokratischer) Mitsprache und Dialog:* Praktisches Tun im Einsatz zum Beispiel für Sport, Kultur, Umwelt *oder* Engagement mit einem engeren Bezug zu Politik, durch Protest oder diskursive Aushandlungsprozesse in politischen Ämtern.
- *Bewahrung* und *Innovation*: Engagement steht einerseits für den Reichtum und die Bestandskraft kultureller Muster und Orientierungen, die für unsere Gesellschaft prägend sind, andererseits für Aufbruchs- und Reformbewegungen sowie Utopien gesellschaftlicher Veränderungen.
- *Formell organisiertes* und *informelles Engagement:* Aktivitäten sind in Vereinen verortet oder auch in lockeren Netzwerken mit unverbindlichen Strukturen.
- *Bridging* und *Bonding:* Auf der einen Seite auf Integration und Teilhabe gerichtetes Engagement für von Ausgrenzung bedrohte oder fremde Menschen *oder* ein Engagement, das sich ganz wesentlich auf die eigene gesellschaftliche Gruppe bezieht.
- *Geselligkeit* und *Zweckorientierung:* Stehen soziales Miteinander und Pflege von Kontakt im Mittelpunkt oder wird ein inhaltliches Ziel und ein sachlicher Zweck verfolgt?
- *Selbstorganisation/Selbsthilfe* und *professionalisierte Organisationen:* Engagement mit einem Schwerpunkt auf gemeinschaftlicher Kooperation *oder* Engagement in klaren und formalisierten, professionellen Strukturen, in die Engagierte eingebunden werden.

Dabei finden sich jeweils vielfältige Mischformen auf den von der Kommission verwendeten Spannungsachsen. Als Aufgabe von (Engagement-)Politik betrachtet die Kommission, dass sie in jeweiligen Diskursen und Programmen deutlich macht, welche Formen des Engagements als freiwillige und gemeinwohlorientierte besonders gefördert werden sollen. Gleichzeitig ist in den Blick zu nehmen, welche Formen kritisch zu betrachten oder gar als bedrohlich für eine demokratische Verfassung einzustufen sind.

Die Kommission stellt Engagement in den Rahmen der Debatte über die Zivilgesellschaft und in den Kontext der Engagementpolitik und verfolgt dabei ein differenziertes Verständnis von Zivilgesellschaft: Zivilgesellschaft wird nicht allein als Dritter Sektor verstanden. Die Kommission macht sich ein mehrdimensionales Verständnis zu eigen, das Zivilgesellschaft auch als öffentliche Sphäre, als intermediären Bereich und als eine Gesellschaft versteht, die *zivil* ist, das heißt sich Grundprinzipien eines demokratischen Gemeinwesens verpflichtet weiß, zu denen Respekt, Offenheit, Menschenrechte und ein ziviler Umgang mit Konflikten gehören. Die Offenheit für die Vielfalt des Engagements und ein differenziertes (auch normatives) Verständnis von Zivilgesellschaft nimmt die Kommission auch in ihren Empfehlungen an die Politik auf: Mit Blick auf unzivile, nicht förderwürdige Formen des Engagements ist die Schaffung klarer Regeln und Grenzziehungen notwendig; zudem gilt es, Engagement und eine zivile Streitkultur zu sichern, die Vielfalt von Engagementformen zu respektieren und die Engagementlandschaft insgesamt in den Blick zu nehmen.

Im Kapitel **Engagement in Zahlen** werden bislang nicht systematisch für die Engagementberichterstattung genutzte empirische Quellen herangezogen, die über den ebenfalls im Zweiten Engagementbericht berücksichtigten Freiwilligensurvey 2014 hinaus ein differenziertes Bild des Engagements in Deutschland zeichnen. Dabei wird der Trend, dass das Engagement in Deutschland generell zunimmt, bestätigt – entgegen in den Medien immer wieder aufgegriffenen pessimistischen Prognosen über die Zukunft bürgerschaftlichen Engagements in einer sich immer weiter individualisierenden Gesellschaft. Gleichzeitig wird sehr deutlich, dass das Engagement in seinen vielfältigen Formen in der Gesellschaft sehr unterschiedlich verankert ist. Dies gilt sowohl für Regionen als auch für die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Dabei spielen Fragen des sozialen Status (Bildung und Einkommen) nach wie vor eine zentrale Rolle. Die in der letzten Zeit gewon-

nenen Daten über zivilgesellschaftliche Organisationen sowie über Einrichtungen zur Engagementförderung werden ebenfalls kompakt dargestellt. Zudem wird das Untersuchungsdesign der jeweiligen Erhebungen beschrieben und die Notwendigkeit herausgestellt, die methodische Vorgehensweise, Stichprobenauswahl und Operationalisierung von Variablen wie Engagement jeweils kritisch in ihren Auswirkungen auf die Ergebnisse zu reflektieren.

Die unterschiedlichen Migrationsgeschichten bzw. -hintergründe („mit oder ohne eigene Zuwanderungserfahrung"; „mit oder ohne deutsche Staatsangehörigkeit") stellen wichtige Bedingungsfaktoren für die Aufnahme eines Engagements dar. Unter Gendergesichtspunkten sind nach wie vor die Unterschiede der Engagementbeteiligung von Männern und Frauen evident. Auch um sie besser in die Wahrnehmung zu rücken, folgt die Kommission einem breiten Engagementverständnis, das weniger öffentlich sichtbare Formen würdigt. Insgesamt beinhaltet der Engagementbericht die implizite Forderung nach einer wesentlich stärker zielgruppenspezifischen Ausrichtung einer Engagementberichterstattung sowie der Engagementpolitik.

Der Allgemeine Teil des Berichtes enthält neben den zentralen Kapiteln zur Vielfalt und zum Engagement das Kapitel **Ordnungspolitik und Engagement** unter ökonomischen Vorzeichen. Der Zweite Engagementbericht nimmt damit die im Ersten Engagementbericht begonnene Diskussion der Theorie der öffentlichen Güter auf, öffnet den zivilgesellschaftlichen Diskursraum weiter und liefert damit zugleich einen Impuls für die ökonomische Diskussion.

Mit ihrem Engagement leisten Bürgerinnen und Bürger freiwillig und souverän einen gemeinwohlorientierten Beitrag zur Gestaltung des öffentlichen Raums. Engagement, als freiwilliges Tun, bewegt sich zwischen autonomer Privatheit und dem staatlichen Handeln. In beide Bereiche hinein und mit beiden verwoben entsteht, entwickelt sich und wirkt die Zivilgesellschaft, hier verstanden als gesellschaftlicher (Dritter) Sektor. Um eine Ordnung des Engagements zu formulieren und dafür eine Theorie des öffentlichen Raums zu entwickeln, bieten die Merkmale sozialer Ordnung die bedeutsamen allgemeinen und verbindenden Ansatzpunkte: *Selbstermächtigung des Menschen und unveräußerliche Menschenrechte*, *Herrschaft des Rechts und Volkssouveränität*, *repräsentative Demokratie und Gewaltenteilung*, *Privateigentum und Vertragsfreiheit*, *Haftung und Regelgerechtigkeit*.

Im Kapitel **Freiwilliges Engagement und soziale Kohäsion unter den Bedingungen des demografischen Wandels** wird die Bedeutung des Engagements in gesellschaftspolitischen Kontexten, vor dem Hintergrund historischer Entwicklungslinien wie auch demografie- und engagamentpolitischer Förderansätze herausgearbeitet. Hier werden Herausforderungen wie die Alterung der Gesellschaft, die regionale und kulturelle Diversifizierung, der Lebensformwandel, die Säkularisierung und Religiosität wie auch Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit und die irreversible, fortschreitende Digitalisierung gesellschaftlicher Bereiche mit ihren Auswirkungen auf Engagementpotenziale – als Chancen und Risiken – thematisiert. Dabei wird deutlich, dass traditionelle Formen des Engagements (wie etwa innerhalb von Kirchen und anderen religiösen Institutionen) weiterhin Bestand haben, sich behaupten können und essenziell sind, aber sich auch vielfältige neue und innovative Engagementformen entwickeln bzw. unter veränderten Rahmenbedingungen vonnöten sind. Es sind diese veränderten Lebensbereiche und sozialen Verhältnisse, die seitens der Politik und der in der Engagementförderung Aktiven verstärkt gestaltet werden müssen, um allen Menschen Engagement und Teilhabe in traditionellen und/oder innovativen Ausprägungen zu ermöglichen.

Zu den **zentralen Debatten**, die ebenfalls im Allgemeinen Teil aufgegriffen werden, gehören zunächst die Themen **Flüchtlinge** sowie **Migration und Engagement**. Hier wird deutlich, dass es einen regelrechten Push-Faktor für zivilgesellschaftliche Handlungsformen im Zusammenhang mit der Massenflucht nach Deutschland gab, die begleitet wurde und wird von kontroversen politischen Formen der Auseinandersetzung mit der Flüchtlingsfrage. Es zeigt sich, dass das Engagement der Bürgerinnen und Bürger keineswegs rückläufig ist. Gleichwohl ist aber eine überzeugende, konzertierte Flüchtlingspolitik auf staatlicher Seite vonnöten, die nicht durch zivilgesellschaftliche Handlungsformen der Bürgerinnen und Bürger ersetzt, sondern allenfalls flankiert und kritisch begleitet werden kann. In der Dynamik des Engagements der Bürgerinnen und Bürger für geflüchtete Menschen sieht die Engagementberichtskommission ein großes Innovationspotenzial der Zivilgesellschaft.

Nicht nur das Engagement *für*, sondern auch das Engagement *von* **Menschen mit Migrationshintergrund** wird in den zentralen Debatten aufgegriffen und gewürdigt. Näher beleuchtet werden die Wahrnehmung und das Verständnis des (häufig religiös motivierten) Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund durch die Politik und Aufnahmegesellschaft einerseits sowie durch die Migrantinnen und Migranten andererseits. Der Forschungsstand zum freiwilligen Engagement und zur politischen Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zeigt deutlich, dass sich der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit, die Sozialisa-

tion oder ein bereits lange währender Aufenthalt in Deutschland positiv auf die Engagement- und Beteiligungsbereitschaft auswirken. Dabei können sich sozialstrukturelle bzw. sozioökonomische Faktoren, Lebensphasen, Diskriminierung etc. – wie auch bei Menschen ohne Migrationshintergrund – in ihrer jeweiligen Ausprägung und Kombination sowohl begünstigend wie auch hemmend auswirken. Fokussiert werden ferner die unterschiedlichen Rollen(-zuweisungen), Funktionen und Ausgangsbedingungen von Migrantenorganisationen, und es wird die Notwendigkeit herausgearbeitet, die Engagementförderung mit der Integrationspolitik zu verzahnen. Hier – wie in vielen anderen Bereichen auch – sind Formen der Kooperation, der Vernetzung und der sektorenübergreifenden Governance gefragt. In einem in das Kapitel eingebetteten **Exkurs zum Rechtsextremismus** wird die hohe Relevanz des Phänomens, seine Entwicklung und die von ihm ausgehenden Gefahren in der multikulturellen Einwanderungsgesellschaft Deutschland sowie Handlungsstrategien und Programme gegen Rechtsextremismus dargestellt. Deutlich wird, dass es einer normativen Debatte über Zivilgesellschaft bedarf, um verbindlich an Menschenrechten orientierte Engagementformen von einem nicht förderwürdigen, unzivilen Engagement von Rechts zu profilieren (als eine „dunkle“ oder „braune“ Zivilgesellschaft).

Das Thema **Monetarisierung** des freiwilligen Engagements und Ehrenamtes darf in seiner Bedeutung auch dann nicht übergangen werden, wenn Engagement in seiner Breite weiterhin vom Wesensgehalt der Unentgeltlichkeit geprägt ist. Der Zweite Engagementbericht setzt sich differenziert mit Erscheinungsformen der Monetarisierung auseinander und nimmt die Debatten um die Monetarisierung freiwilligen Engagements auf. Zu ihnen gehört die Frage des Verhältnisses von Engagement zur Erwerbsarbeit sowie der Ökonomisierung der Felder, auf die Engagement sich bezieht. Auch Fragen des Zusammenhangs von Gewährleistungspflichten der Kommunen und der Bedeutung des Engagements werden im Kontext der Debatten um Daseinsvorsorge aufgegriffen. Die Zweite Engagementberichtskommission unternimmt den Versuch, Spielarten der Monetarisierung in eine transparente Ordnung zu bringen. Das begrenzte Wissen über die quantitative Bedeutung von Geldzahlungen und geldwerten Vorteilen im Engagement – insbesondere im Zusammenhang mit der Übungsleiterpauschale – hat die Kommission überrascht und zu Forderungen nach einer besseren Datenlage veranlasst.

Engagement und Bildung korrelieren im hohen Maße. Zugänge zum Engagement werden insbesondere im frühen Lebensalter, aber auch bis in das hohe Alter, durch Bildung vermittelt. Bildung kann sowohl als eine Voraussetzung von freiwilligem Engagement als auch eine mögliche Folge von diesem verstanden werden. Der Fokus des Kapitels liegt auf dem Bereich der frühkindlichen Bildung und der Schule. Dabei werden neben *formalem Lernen* auch *non-formales* und *informelles Lernen* einbezogen, denn in der freiwilligen Übernahme von Verantwortung wird erhebliches Bildungspotenzial gesehen. Wichtige Stichworte in diesem Kontext sind zum einen *Civic Education*, die auf die Ausbildung von Haltungen, Bereitschaften und Fähigkeiten zur Mitgestaltung von und Mitbestimmung in gesellschaftlichen Kontexten zielt; zum anderen *Service Learning*, bei dem Schülerinnen und Schüler sich – flankiert durch eine Begleitung im Unterricht – für Projekte im Gemeinwesen engagieren. Auch für die Kindertagesbetreuung gewinnt Demokratieerziehung an Bedeutung. Relevant werden daher die Fortbildung der pädagogischen Fachkräfte sowie die Öffnung von Einrichtungen und die Vernetzung mit externen Partnern im Gemeinwesen.

Wenn es gelingt, *kommunale Bildungslandschaften* zu schaffen, die unterschiedliche Bildungsorte und -institutionen im Sozialraum systematisch vernetzen und Menschen aller Lebensalter bessere Bildungsbedingungen und -möglichkeiten bieten, wird Bildung zu einem zentralen Faktor lokaler Engagementpolitik.

Die Engagementpolitik von Bund, Ländern und Kommunen ist gut beraten, **politische Partizipation und freiwilliges Engagement** zusammenzudenken und in ihren Wechselwirkungen und jeweiligen Voraussetzungen zu betrachten. Die hierzu verfügbaren empirischen Erkenntnisse und auf diese Fragen bezogenen politikwissenschaftlichen Diskurse werden im Zweiten Engagementbericht aufbereitet und diskutiert. Direktdemokratische Partizipationsformen und diskursive Partizipationsangebote werden in ihrem Verhältnis zu freiwilligem (nicht-politisch motiviertem) Engagement näher beleuchtet. Verwiesen wird auf deutliche Forschungsdesiderate und die Problematik, definitive Kausal- und Wirkungszusammenhänge zu ermitteln. Die verfügbaren Daten zeigen, dass umfangreiche politische Partizipation(-smöglichkeiten) zu einem höheren Niveau freiwilligen Engagements führen, und vieles weist darauf hin, dass sich politische Partizipation und Engagement im Bereich der Freiwilligenarbeit gegenseitig stimulieren: Mit der Mobilisierung für eine Engagementform geht tendenziell auch eine Beteiligung in anderen Formen einher.

Gerade für die lokale Politik ist das Konzept der **Daseinsvorsorge** von größter Bedeutung. Wie können Bedingungen guten Lebens vor Ort erhalten werden und dies unter Befolgung der Verpflichtung, gleichwertige Lebensbedingungen zu erhalten? Die Unterschiedlichkeit der sozialstrukturellen und ökonomischen

Rahmenbedingungen auf regionaler und kommunaler Ebene hat die Kommission in vielfältiger und auch kontroverser Weise beschäftigt. Dem Konzept der Daseinsvorsorge wurden im Zweiten Engagementbericht neue Konturen gegeben, die über eine in einem engeren Sinne juristische Definition hinausgehen, da der juristische Kern der Daseinsvorsorge für die breiten politischen Gestaltungsoptionen und Erwartungen, die mit dem Begriff der Daseinsvorsorge verbunden sind, kaum tragfähig erscheint. Die Bedeutung des Engagements für die kommunale Daseinsvorsorge wird in einer nach Größe der Kommunen und finanziellen Leistungsfähigkeit differenzierten Weise beleuchtet und in unterschiedlicher Weise bewertet. Dabei betont die Kommission, dass Engagement nicht in der Art funktionalisiert und instrumentalisiert werden darf, dass mit ihm staatliche Pflichtaufgaben relativiert und zur Disposition gestellt werden. Umso wichtiger ist es der Kommission, Debatten um die Bedeutung freiwilligen Engagements für die Sicherung der Daseinsvorsorge in kommunalpolitische Aushandlungs- und Beteiligungsprozesse einzubeziehen.

Vielerorts finden sich neue Formen sozialwirtschaftlicher Initiativen und Konzepte, die unter den Stichworten **soziale Unternehmen und Genossenschaften** breit diskutiert werden. Der Dritte Sektor wird nicht mehr ausschließlich gesellschaftlich, kulturell oder sozialpolitisch ausgelegt, sondern zusätzlich als Bereich für andere, „soziale“ Formen des Wirtschaftens, für soziale Innovationen und darauf ausgerichtetes soziales Unternehmertum verstanden.

Sozialunternehmertum wird dabei zum semantischen Sammelbecken für rechtlich und organisatorisch sehr verschieden ausgestaltete, häufig hybride Strukturen von Organisationen und Unternehmungen und widmet sich höchst unterschiedlichen Themenfeldern wie Armutsbekämpfung, Gesundheit oder kulturellem Wandel.

Genossenschaften rivalisieren mitunter mit staatlichen und marktlichen Angeboten oder fungieren als Ergänzung zu diesen Sektoren, wenn mit ihnen Markt- oder Staatsversagen kompensiert werden soll. Genossenschaften zeichnen sich durch ihre spezielle Form der Verklammerung von Eigentum und Mitbestimmung aus und werden im Bericht mit einem Fokus auf Wohnungs- und Seniorengenossenschaften thematisiert.

Das Potenzial der Weiterentwicklung dieser Ansätze ist eng verschränkt mit einer zivilgesellschaftlichen Kultur des Engagements und bedarf geeigneter rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen.

Der **Besondere Teil** des Zweiten Engagementberichts (**III**) widmet sich der lokalen Politik und dem Engagement.

Am Anfang des Schwerpunktteils steht eine **Bestandsaufnahme lokaler Engagementpolitik** und ihrer wissenschaftlichen Diskussion. Auch werden die Erträge aus den lokalen Dialogforen an den drei Standorten Frankfurter Nordweststadt, Berlin-Friedrichshagen und Loitz (Mecklenburg-Vorpommern) in ihrer Bedeutung für die Arbeit der Kommission einbezogen. Das Kapitel **Lokale Politik und die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge** arbeitet die Bedeutung der Herausforderungen für die lokale Politik im demografischen Wandel heraus. Dabei werden die unterschiedlichen kommunalen Ebenen (Städte/Kreise, Gemeinden, sublokale Einheiten) reflektiert und ein differenziertes Verständnis von lokaler Politik mit den unterschiedlichen Handlungsformen und Rollen der Kommunen entfaltet. Das Spannungsfeld zwischen Allzuständigkeit der Kommunen auf der einen Seite und dem Kompetenzverlust und der Ressourcenknappheit auf der anderen Seite wird ebenso reflektiert wie Wege und Spielarten der Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen in engagementrelevanten Themenfeldern. Die Notwendigkeit einer Stärkung der Kommunen in ihrer Politik- und Gestaltungsfähigkeit sieht die Kommission auch und gerade im Zusammenhang mit der Bedeutung des Engagements für die lokale Politik und kommunale Daseinsvorsorge. Ebenso wie sich die Vielfalt des Engagements als roter Faden durch den Zweiten Engagementbericht zieht, gilt dies für die Disparitäten und Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene. Der Zweite Engagementbericht liefert eine Aufbereitung von **Strukturmerkmalen von Regionen** und arbeitet ihre Bedeutung für Engagementbeteiligung, für die Einkommenssituation und Armutsgefährdung sowie die demografischen Dynamiken heraus, die sich in Deutschland auf regionaler Ebene in sehr unterschiedlicher Ausprägung zeigen. Die regionalen Disparitäten sind charakteristisch für den demografischen Wandel, der die Kommunen in sehr unterschiedlicher Weise betrifft. Das Engagementniveau wird, neben hochrelevanten individuellen Merkmalen, von unterschiedlichen regionalen Einflussfaktoren wie politisch-institutionellen Rahmenbedingungen, Traditionen der politischen Mitwirkung, Vereinskultur sowie demografischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Indikatoren bestimmt.

Gerade Regionen mit starken strukturellen Defiziten, peripher gelegen, haben mit einer Bündelung von Herausforderungen zu kämpfen. Hiervon sind mehrheitlich ostdeutsche Regionen, aber auch einige strukturschwächere Gegenden Westdeutschlands betroffen, in denen die Wirtschaftskraft niedriger sowie die sozioökonomische Lage der Bevölkerung schlechter ist als in anderen Regionen. Die unterschiedlichen Rahmenbe-

dingungen und Strukturen von Regionen erlangen auch für die Infrastrukturausstattung ihre Bedeutung. Wahlbeteiligung und Engagementniveaus korrelieren mit der Strukturschwäche oder -stärke von Regionen. Menschen im ländlichen Raum engagieren sich stärker als jene im städtischen Raum – in Großstädten fällt die Engagementquote am niedrigsten aus.

Eine Engagementpolitik, die sich den regionalen und lokalen Disparitäten stellt, hat ihr Augenmerk in besonderer Weise auf die strukturschwachen Regionen zu lenken. Gerade hier zeigt sich, dass der Zusammenhalt und mithin die Engagementbereitschaft durch Identifikation und Verbundenheit mit dem Ort besonders ausgeprägt sein können. Die lokalen Dialogforen haben die hohe Verbundenheit, die Bürgerinnen und Bürger auch und gerade in strukturschwachen Regionen mit ihrem Lebensort empfinden, unterstrichen. Diese Verbundenheit kann, bei entsprechenden staatlichen und kommunalen Aktivitäten, motivieren, sich durch freiwilliges Engagement an Aufgaben des Erhalts und des Ausbaus der Daseinsvorsorge im weiteren Sinne zu beteiligen und so einen Beitrag zu den Voraussetzungen für ein gutes Leben vor Ort zu leisten.

Insofern leistet der Zweite Engagementbericht nicht nur hinsichtlich der Vielfalt des Engagements einen Beitrag zu einer differenzierten Betrachtungsweise. Er nimmt auch die **unterschiedlichen räumlichen Gesichter des demografischen Wandels** auf regionaler Ebene in den Blick, indem er die Strukturmerkmale von Regionen differenziert betrachtet. Auffällig ist hier eine räumliche Polarisierung, Fragmentierung und ein kleinräumiges Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gemeinden und Regionen, die besonders durch selektive Wanderungen von jungen Erwachsenen und Menschen im erwerbsfähigen Alter befördert werden. Dabei wird deutlich, dass die jeweilige Bedeutung des Engagements für die Zukunftsfähigkeit von Kommunen unterschiedlich ausfällt und zum Teil essenziell ist. Der aktuelle Freiwilligensurvey zeigt, dass sich das Engagement für das direkte Wohnumfeld, für die eigene Nachbarschaft und das gemeinsame Leben seit Ende der 1990er Jahre deutlich erhöht hat, vor allem im ländlichen Raum und in kleineren Orten. Dementsprechend setzen Ansätze der Quartiersentwicklung gerade auch in sozialräumlich benachteiligten städtischen Quartieren auf die Befähigung der Bewohnerinnen und Bewohner, ihre Lebenslage und ihr Umfeld durch Eigenorganisation und Eigeninitiative selbst zu gestalten und zu verbessern. Engagementförderung und Investitionen in den Sozialraum sind vor diesem Hintergrund strategisch aufeinander zu beziehen.

Da sich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) als Fünf-Säulen-Ministerium versteht und die fünfte Säule – das Engagement – in besonderer Weise profiliert, ist es wichtig, Engagement nicht nur bezogen auf die anderen vier Säulen der Zuständigkeiten des BMFSFJ zu betrachten, sondern auch möglichst viele Engagementfelder, die im demografischen Wandel vor Ort Bedeutung erlangen. Aus diesem Grund hat die Engagementberichtskommission auf kommunaler Ebene besonders bedeutsame **Schlüsselbereiche des Engagements** fokussiert, die mit der Sicherung der Daseinsvorsorge im hohen Maße korrelieren.

Dazu gehört das Thema **Mobilität**, das zu einem wichtigen Standortfaktor wird: Vielfältige bürgerschaftlich organisierte Angebote wie Bürgerbusse und Mitfahrbörsen treten neben öffentliche Dienstleistungen. Ein integriertes Mobilitätsmanagement ist insbesondere im ländlichen Raum gefragt und die Gestaltung entsprechender Governance-Prozesse wird vor allem dort zu einer großen Zukunftsaufgabe für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge.

Der Bereich **Klima und Energie** hat vor dem Hintergrund einer Neuausrichtung der Klima- und Energiepolitik auch im Kontext politischer Beteiligung und Formen genossenschaftlicher Organisation an Bedeutung gewonnen. Das Themenfeld ist gekennzeichnet durch Selbstorganisationen, zum Beispiel für alternative Konsummuster oder neue Wege der Energiegewinnung, durch öffentliche Auseinandersetzungen und Protest gegen geplante staatliche Baumaßnahmen sowie neue Formen der Bürgerbeteiligung – durchaus als Resultat öffentlichen Protests. Die Herausforderung für lokale Engagementpolitik in diesem Bereich wird sein, innovative Anstöße und Projekte zu fördern und gleichzeitig eine Dialogorientierung bei institutionalisierten Beteiligungsformen voranzubringen.

Im Bereich des **Katastrophenschutzes**, der traditionell ehrenamtlich wahrgenommen wird, stehen insbesondere die freiwilligen Feuerwehren unter Druck. Es bedarf der Gewinnung neuer Zielgruppen wie Frauen, ältere Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund, um diese kommunale Pflichtaufgabe zu erfüllen. Gleichzeitig sind die einzelnen Hilfs- und Rettungsorganisationen gefordert, sich weiterzuentwickeln, neue Formen projektbezogenen, befristeten Engagements zu integrieren und ihre Aktivitäten auf kommunaler Ebene stärker zu vernetzen.

Die demografisch bedingt bedeutsamer werdenden Felder der **Gesundheit** sowie **Pflege und Sorge** bedürfen verstärkter Aufmerksamkeit. In beiden Bereichen werden rein auf professionelle Versorgung setzende Strategien die Herausforderungen der Zukunft nicht meistern können. Sich neu bildende Gesundheitsversorgungs-

unternehmen könnten Selbsthilfe, Selbstorganisation und professionelle Anbieter koordinieren, im Idealfall gemeinsam mit Krankenkassen und Sozialversicherungsträgern. Auch in der Pflege bedarf es vielfältiger Bemühungen und Korrekturen in der Pflege- und Sorgepolitik zur Schaffung tragfähiger wohlfahrtspluralistischer Arrangements.

Die Zukunft der Städte und Gemeinden hängt im hohen Maße mit den örtlichen **Kulturangeboten** zusammen. Auch wenn Kultur nicht zu den harten Faktoren und Pflichtfeldern der Daseinsvorsorge gehört, ist sie doch unabweisbar bedeutsam für die Zukunftsfähigkeit und Attraktivität von Regionen und Orten. Sie existiert bereits lange auf Basis des Engagements und einer aktiven kulturellen Performance der Bürgerinnen und Bürger, eines Mäzenatentums sowie einer öffentlichen Förderung. Potenziale von Kulturförderung für die Integration unterschiedlicher benachteiligter Zielgruppen könnten von kommunalen Akteuren noch stärker in der Breite genutzt werden.

Dem **Sport** kommt aktuell unter den Aspekten der Integration engagementferner Bevölkerungsgruppen, von Flüchtlingen und der gesundheitsbezogenen Prävention eine große Bedeutung zu. Eine integrierte Sportentwicklungsplanung kann Sportvereine stärken, da Sport als Querschnittsthema viele Bereiche der Kommunalentwicklung tangiert. Das Potenzial von Sportvereinen als Akteure in intersektoralen kommunalen Netzwerken ist noch nicht ausgeschöpft. Hier bieten sich Chancen für die Zukunft der Sportvereine selbst und für die lokale Engagementförderung.

Unter dem Stichwort **Governance** wird Regieren als ein Prozess verstanden, bei dem politisches Entscheiden und Verwalten in Interaktion mit Akteuren der gesellschaftlichen Umwelt, der Wirtschaft und Zivilgesellschaft stattfindet. Kooperative Formen des Regierens und Verwaltens (Good Governance) sind insbesondere auf der städtischen und lokalen Ebene bedeutsam. Aufgrund komplexer Interdependenzen werden Aushandlungsprozesse bei der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen immer wichtiger. Und damit gewinnen ein verstärkter öffentlicher Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft sowie der Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern als (Ko-)Produzenten an Bedeutung. Neue institutionelle Infrastrukturen und sie stützende Förderprogramme bringen dies zum Ausdruck; Vernetzung, Kooperation und Verständigung sind zunehmend gefragt.

Das **Leitbild der Bürgerkommune** ist Ausdruck dieser neuen Kultur der Beteiligung und Zusammenarbeit. In der Bürgerkommune werden die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt gestellt und ihre aktive Mitwirkung bei der kommunalpolitischen Zielfindung sowie Umsetzung von Maßnahmen ermöglicht. Engagement und Beteiligung sind von hoher Relevanz. In der Breite der deutschen Kommunen haben sich diese Ansätze noch nicht durchgesetzt. Zudem bedarf es der Gewinnung empirisch gehaltvoller und vergleichbarer Forschungsergebnisse zur Weiterentwicklung der Konzepte.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Engagementberichtskommission strukturiert die zentralen Ergebnisse und Empfehlungen des Zweiten Engagementberichts in drei Teile (I. Positionsbestimmungen des Engagements; II. Orientierungen für zentrale Engagement-Debatten; III. Schlussfolgerungen für die lokale Politik). Sie werden im Folgenden thesenartig zusammengefasst.

I Positionsbestimmungen des Engagements

1. Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft anerkennen

Die Zweite Engagementberichtskommission betont die Vielfalt von Engagement, die es in einer zivilen Gesellschaft anzuerkennen gilt. Dabei geht die Kommission von einem breiten Engagementbegriff aus, der den unterschiedlichen Engagementformen in der gesellschaftlichen Landschaft gerecht wird. Sie empfiehlt, die oft anzutreffenden Verengungen in Verständnissen, Debatten und Politiken zum Engagement zu überprüfen. Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in seiner Vielfalt und Breite erfordert eine Engagementpolitik, die auf verschiedenen Ebenen agiert. Dabei geht es nicht nur primär um die gezielte Förderung einzelner Formen freiwilligen Engagements, sondern auch um die Auseinandersetzung mit Fragen der Abgrenzung und Sicherung grundlegender Freiheitsräume und Voraussetzungen, zu denen auch die Strukturbedingungen auf regionaler Ebene gehören.

2. Engagement im öffentlichen Raum systematisch verorten

Verortet man Engagement im öffentlichen Raum systematisch, dann muss es den gleichen Grundprinzipien folgen, die für Staat, Gesellschaft und Markt gelten. Dazu gehören: Selbstermächtigung des Menschen und unveräußerliche Menschenrechte, Geltungsanspruch des Rechts, Volkssouveränität, repräsentative Demokratie und Gewaltenteilung, Privateigentum und Vertragsfreiheit, Haftung und Regelgerechtigkeit.

Zu einer Betrachtung des Engagements unter ordnungspolitischen Grundsätzen gehört zentral das Prinzip der Haftung, um die Freiwilligkeit und die Souveränität des Engagements im Miteinander mit den anderen Akteuren des öffentlichen Raums auszutarieren. Der Eingriff des Staates im Sinne einer regulierenden Politik in das Engagement sollte den Grundsätzen der Subsidiarität und der Solidarität folgen, das heißt auf die Voraussetzungen des Engagements gerichtet sein.

3. Mut zu einer philosophischen Betrachtung

Die Zweite Engagementberichtskommission lädt ein, Mut zu einer philosophischen Betrachtungsweise zu entwickeln. Die Semantik einer öffentlich eingeforderten Pflicht zum Engagement, die die Bürgerinnen und Bürger in den Augen des Staates zu erfüllen haben, muss nach Überzeugung der Zweiten Engagementberichtskommission vermieden werden, denn durch Verpflichtung geht die souveräne Entscheidung des Individuums für ein Engagement verloren. Bürgerinnen und Bürger möchten sich als Komplementär und nicht als Handlanger staatlicher Institutionen verstehen. Eine schleichende oder unterschwellige Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger wird dazu führen, dass das Engagement verstaatlicht und funktionalisiert wird. Begreift man Engagement als Entfaltung von (Bürger-)Tugenden, erfordert dies Freiräume für und Unterstützung von Engagement, aber auch Transparenz und Offenheit im politischen und Verwaltungshandeln sowie Foren für Beteiligung und Aushandlung.

4. Anforderungen an eine Empirie eines vielfältigen Engagements

- Im Zweiten Engagementbericht wurden die Herausforderungen für eine belastbare Empirie der Vielfalt des Engagements herausgearbeitet. Empirische Ermittlungen des Engagements wie auch Bewertungen entsprechender Studien sollten methodologischen Gesichtspunkten mehr Gewicht beimessen. Die Engagementberichtskommission fordert, den jeweils genutzten Indikatoren, den Erhebungsmethoden, aber auch der Repräsentativität der Befragung besondere Aufmerksamkeit zu widmen.
- Mit der Engagementberichterstattung ist weit mehr als die klassische Tätigkeit in Vereinen und Verbänden in den Blick zu nehmen. Insofern fordert die Engagementberichtskommission, empirische Untersuchungen in ihrem Fokus weiter zu öffnen, um die Vielfalt des Engagements besser abbilden zu können. Mit dem Freiwilligensurvey 2014 wurden erste wichtige Schritte in diese Richtung unternommen.
- Auch die regionalen und nationalen Ausprägungen und Traditionen des Engagements sollten zu Themen der Forschung werden. Um auf regionaler und kommunaler Ebene eine gezielte Engagementförderung betreiben zu können, muss sich diese auf verlässliche Informationen stützen können. Hierfür werden planungsrelevante Daten für das kommunale und regionale Engagement benötigt.
- Über die finanziellen Dimensionen der Engagementförderung ist noch zu wenig bekannt. Ausmaß, Schwerpunkte und Wirkungen der Förderung sollten jenseits klassischer Programmevaluationen wissenschaftlich erforscht werden. Dabei sind auch und gerade die Effekte der steuerlichen Vergünstigungen im Rahmen der Übungsleiter- und Ehrenamtspauschale mithilfe der Daten der Finanzverwaltung einzubeziehen.

5. Den demografischen Wandel als sozialen Wandel verstehen und gestalten

- Die Engagementberichtskommission versteht den demografischen Wandel als sozialen Wandel und sieht insbesondere in den sozialen und kulturellen Wandlungsprozessen einen besonderen Gestaltungsauftrag. Das heißt für die Engagementpolitik, dass vor allem Gemeinden im ländlich-peripheren Raum mit Blick auf Mentalitäten, Sozialstrukturen und Infrastrukturen bei der Förderung von Engagement eine familienfreundliche, generationsübergreifende Agenda benötigen, die

der Unterstützung von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik in einem trisektoralen Verständnis bedarf.

- Trotz und gerade aufgrund ihrer schwierigen Finanzlage sollten Kommunen die Engagementförderung forcieren und sich gegenüber innovativen Ideen und Angebotsformen öffnen, um zunehmenden Infrastruktur- und Versorgungsengpässen entgegenzuwirken. Das bedarf einer intelligenten bundes- und landespolitischen Flankierung im Rahmen des kooperativen Föderalismus.
- In den ebenfalls besonders in den Blick zu nehmenden prekären urbanen Gebieten mit komplexen sozialen Problemlagen sind quartiers- und sozialraumorientierte Ansätze sowie integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte für die Engagementförderung und den sozialen Zusammenhalt von zentraler Bedeutung. Eine klassische institutionenzentrierte Engagementförderung bzw. eine reine Infrastrukturförderung ohne Sozialraumbezug leidet nach Ansicht der Engagementberichtskommission unter Problemen der Selektivität und der Betonung der Engagementförderung bildungsnaher Bevölkerungsgruppen.
- Auch wenn die Aufgabe der Engagementberichtskommission darin bestand, die Bedeutung des Engagements im Kontext des demografischen Wandels zu debattieren, lassen sich nicht alle prekären Entwicklungen vor Ort auf den demografischen Wandel zurückführen und mit Engagementpolitik auffangen. Den prekären Entwicklungen sowohl im urbanen als auch im ländlichen Bereich gilt es nach Auffassung der Kommission mit Investitionen durch Bund und Länder zu begegnen, bei gleichzeitiger politischer Berücksichtigung und Würdigung der Beteiligung und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger als unverzichtbaren Beitrag bei der Gestaltung des demografischen Wandels.

II Orientierung für zentrale Engagement-Debatten

1. Konflikt und Einvernehmen: Herausforderungen im Engagement für Flüchtlinge und Asylsuchende kooperativ bearbeiten

Die Herausforderungen im Engagement für Flüchtlinge und Asylsuchende sind kooperativ zu bearbeiten. Bei der Integration der langfristig in Deutschland bleibenden geflüchteten Menschen handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche humanitäre Aufgabe, die nur von Bund, Ländern und Kommunen, gemeinsam mit Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wohlfahrtsverbänden und den vielfältigen Engagementformen der Bürgerinnen und Bürger bewältigt werden kann. Dabei sind angemessene Wege zu finden, mit Kontroversen in der Bürgerschaft umzugehen. Sie dürfen niemals die humanitären Aufgaben diskreditieren. Dialogorientierung und das Festhalten an rechtsstaatlichen Prinzipien sind gefragt. Auch die Einbeziehung von Flüchtlingen in Formen des freiwilligen Engagements ist von größter Bedeutung, sowohl für deren Integration als auch für die Möglichkeit zur Begegnung von einheimischen Bürgerinnen und Bürgern mit geflüchteten Menschen vor Ort.

2. Engagement von Personen mit Migrationshintergrund: Differenziert wahrnehmen und würdigen

Das vielfältige Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund muss mehr als bisher in seiner ganzen Breite wahrgenommen, respektiert und einbezogen werden. Die Engagementpolitik sollte insofern gezielt solche Engagementformen fördern, die sich durch prointegrative Merkmale und Unterstützungsleistungen auszeichnen und sich mit ihrem gesellschaftlichen Umfeld aktiv auseinandersetzen. Auch sollten Politik und Gesellschaft das gemeinsame Engagement von Personen mit und ohne Migrationshintergrund stärker fördern und einfordern. Dabei muss in den Blick geraten, wie sich bestehende statische Strukturen für die Inklusion von Menschen mit Migrationshintergrund wandeln und flexibilisieren müssen.

Durch Forschungsvorhaben sind die Wissensbestände im Bereich des Engagements von Migrantinnen und Migranten und ihren Organisationen auszubauen und auch in methodischer Hinsicht zu verbessern. Zu erweitern ist unter anderem das Wissen über Motive, Umfang, Natur und Besonderheiten, fördernde und hemmende Faktoren (Barrieren) in allen Bereichen des freiwilligen Engagements von Migrantinnen und Migranten, insbesondere in inoffiziellen Strukturen.

3. Monetarisierung freiwilligen Engagements: Notwendige Klärungen

Auch wenn Formen der Monetarisierung von freiwilligem Engagement empirisch nicht in der Lage sind, die Unentgeltlichkeit als Wesensgehalt freiwilligen Engagements infrage zu stellen, so finden sich doch in einigen Bereichen Traditionen und Trends, die eine Ordnung verlangen, die einen transparenten Umgang mit Geld und geldwerten Vorteilen in der Förderung des Engagements herbeiführen kann. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Einführung des Mindestlohns und Fragen der Arbeitnehmerüberlassung. Das Wissen über Formen der Monetarisierung ist auch keineswegs belastbar. Insbesondere ist die Datenlage bezogen auf den Umfang als auch die Wirkung von Monetarisierung auf Lebenslagen, Regionen und Engagementfelder dringend zu verbessern. Das gilt auch für die Bedeutung der Übungsleiterpauschale.

4. Bildung: Für und durch Engagement

Bildung ist ein Schlüsselfaktor für Engagement. Um das Engagement im Bildungsbereich zu stärken, sollten Schulen weit mehr als bisher zu kooperativen Einrichtungen in Netzwerken, Partnerschaften und Bildungslandschaften werden. Es gilt, sie über ihre traditionelle Funktion hinaus als öffentliche Einrichtung zu gemeinschaftsbildenden Foren weiterzuentwickeln, wofür es in der Praxis vielfältige Beispiele gibt. Hierzu bedarf es größerer Spielräume bei der Selbstverwaltung der Schulen und einer Öffnung der Schule nach „innen“ (vermittels einer stärkeren Mitgestaltung und Mitverantwortung der Schüler und Schülerinnen) und nach „außen“ (durch Partnerschaften mit Vereinen, sozialen Einrichtungen oder Stadtteilinitiativen). Generell sollte der Bildung *für* und *durch* Engagement in der öffentlichen und fachlichen Bildungsdiskussion ein größerer Stellenwert eingeräumt werden.

5. Partizipation und Engagement: Zwei Bereiche mit vielen Berührungspunkten

Politische Partizipation und freiwilliges Engagement weisen vielfältige Berührungspunkte auf. Die Bereitstellung effektiver und transparenter Beteiligungsangebote bei der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung entfaltet positive Wirkung auf das freiwillige Engagement. Entsprechende und mit Verbindlichkeit ausgestattete Beteiligungsformen sollten deshalb gestärkt werden, um freiwilliges Engagement in weiten Teilen der Bevölkerung zu befördern und politische Beteiligungsangebote in der Breite der Bevölkerung zu verankern. Dialogorientierte Beteiligungsangebote mit brückenbauendem Charakter helfen überdies Polarisierungen zwischen Personen(-gruppen) sowie Ausgrenzungen im Gemeinwesen entgegenzuwirken und Sozialkapital aufzubauen.

Da politisches und freiwilliges Engagement insbesondere in Gesellschaften mit einem ausreichenden Maß an sozialer, wohlfahrtsstaatlicher Absicherung sowie umfangreichen politischen Mitspracherechten gedeihen, sollten entsprechende Rahmenbedingungen (effektives staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich, Offenheit und Partizipationschancen) geschaffen werden, die als Anreiz- und Möglichkeitsstrukturen für zivilgesellschaftliches Handeln fungieren können.

6. Daseinsvorsorge und Engagement: Befähigung zur Selbstgestaltung

Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist in vielfältiger Weise mit dem Engagement und der Befähigung der Bürgerinnen und Bürger zur Selbstgestaltung vor Ort verbunden. Daseinsvorsorge sollte als Grundlage für ein gutes Leben, für Selbstbestimmung und Teilhabe verstanden werden. Dabei tragen Städte, Gemeinden und Landkreise für die Sicherung der Daseinsvorsorge auf ihren Gebieten und Ebenen eine besondere Verantwortung. Formen und Art kommunaler und staatlicher Daseinsvorsorge sollten dabei auf das Ziel ausgerichtet sein, allen Mitgliedern der Gesellschaft eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und Teilhabe zu ermöglichen. Die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen sollten mithilfe eines gemeinschaftlich finanzierten Daseinsvorsorge-Programms in strukturschwachen Regionen erweitert und damit die besondere Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge gestärkt werden. Dabei ist der Beitrag des Engagements für die kommunale Daseinsvorsorge zu berücksichtigen, ohne die Pflichtaufgaben in der Daseinsvorsorge zu relativieren. Gerade die quartiersorientierten und integrativen Förderprogramme von der Städtebauförderung bis zur ländlichen Entwicklung sollten stärker auf die Sicherung und das Management der Daseinsvorsorge sowie die Förderung des Engagements für Daseinsvorsorge und Lebensqualität in Quartieren und Dörfern ausgerichtet werden.

7. Soziale Unternehmen und Genossenschaften: Mit Engagement wirtschaften

Hinsichtlich der neuen Bedeutung von sozialen Unternehmen und Genossenschaften wird die wirtschaftliche Relevanz von Engagement betont. Dabei wird empfohlen, traditionelle und neue Formen des Wirtschaftens zur Deckung alltäglicher Bedarfe, bei denen sich soziale, ökologische und erwerbswirtschaftliche Zielsetzungen mit gemeinschaftlichem und solidarischem Engagement verbinden, im Rahmen der Engagementpolitik und -förderung zu berücksichtigen. Erforderlich sind zudem die Revision des institutionellen Umfelds und eine stärkere Öffnung des rechtlichen Rahmens für innovative Ansätze. In diesem Zusammenhang wird Bundes- wie Landesgesetzgebern empfohlen, die Entwicklung, Begleitung und Unterstützung von selbstorganisierten Strukturen gemeinnützigen Wirtschaftens und sozialunternehmerischen Initiativen als kommunale Aufgabe in geeigneter Weise festzuschreiben und eine geeignete, entbürokratisierte Rechtsform für kleinteilige genossenschaftliche und sozialunternehmerische Initiativen (vom Dorfladen bis zum Bürgerbus) umzusetzen.

III Schlussfolgerungen für die lokale Politik

1. Engagement und seine Förderung: Neue Formen des Regierens und Verwaltens

- Lokale Engagementpolitik als Förderung, Nutzung und Anerkennung von Engagement gilt es mit einer neuen lokalen Kultur des Regierens und Verwaltens im Sinne der Governance zu verbinden. Nicht zuletzt angesichts der aktuellen Herausforderungen, die der demografische Wandel und die aktuelle Flüchtlingsthematik mit sich bringen, steht die kommunale Politik vor der Aufgabe, neue Umgangsformen mit dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger zu finden und das Engagement vom Rand in die Kernbereiche der politischen Abstimmungsprozesse und der lokalen Daseinsvorsorge zu rücken.
- Gefragt ist eine neue Verantwortungsteilung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung, aber auch Akteuren aus dem Unternehmensbereich. Auch deshalb gilt es, die Fragen des Engagements in Formen der Mitsprache und einer auf Engagement basierenden Leistungsbeteiligung miteinander zu verknüpfen.
- Kommunale Engagementpolitik sollte sich stärker an quer zu Sektoren und Geschäftsverteilungsplänen ausgerichtete Handlungsstrategien orientieren, auch im Sinne einer Verbindung räumlicher und fachspezifischer Ansätze sozial-, umwelt- und wirtschaftspolitischer Logiken.
- Das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern und neue Regierungs- und Verwaltungsformen im Sinne der Governance sind auf eine verlässliche Infrastruktur der lokalen Bürgergesellschaft angewiesen. Für eine verlässliche Förderung, Verstetigung und Entwicklung sollten bundes-, landes- und kommunale Politik bei entsprechenden Programmen zusammenwirken. Konzepte lokaler Governance im Sinne des Leitbildes der Bürgerkommune entfalten ihr Veränderungspotenzial nur dann, wenn sie nicht separat von zentralen Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge entwickelt, sondern mit der strategischen Gemeinde- und Stadtentwicklung verknüpft werden.

2. Engagement und Sicherung der Mobilität: Auf dem Weg zu intelligenten Systemen

Gerade in strukturschwachen ländlichen Bereichen werden bürgerschaftlich (mit-)organisierte Mobilitätsangebote zu einem zentralen Baustein einer bürgernahen Mobilitätspolitik. Um sie zu ermöglichen, sind rechtliche, finanzielle und organisatorische Hemmnisse auf bundes- und landesrechtlicher Ebene abzubauen.

Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Landkreisen, den Trägern der Verkehrskonzessionen, dem gewerblichen Personenverkehr und zivilgesellschaftlichen Gruppen sollte gezielt gefordert, gefördert und gemanagt werden. Gefragt ist ein integriertes Mobilitätsmanagement der Kommunen. Die Potenziale neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sind dabei konsequent einzubeziehen.

3. Klima und Energiepolitik: Mit den Bürgerinnen und Bürgern

Städte und Gemeinden sollten im Bereich der Klima- und Energiepolitik Rahmenpläne entwickeln, die neben der Mitwirkung etablierter Organisationen auch die Beteiligung von neuen Akteuren und von Bürgerinnen und Bürgern vorsehen. Vor dem Hintergrund der Energiewende geht es nun darum, auch vor Ort im Energie- und Umweltbereich eine politische Kultur lebendiger Beteiligungs- und Vermittlungsprozesse zu entwickeln, um Perspektiven, mittelfristige Ziele und Meilensteine für Schlüsselbereiche wie Verkehr, lokale Energieversorgung oder Gebäudesanierung ausarbeiten zu können. Gefragt ist dabei das Engagement der Bürger und Bürgerinnen sowohl in Form der Mitsprache bei Planungen und Konzepten von Fachpolitikern und Experten als auch in Form eines praktischen, oft gemeinschaftlichen Engagements in der Rolle von Produzierenden und Konsumierenden, wie etwa in Energiegenossenschaften.

4. Katastrophenschutz: Neue Kooperationen und Innovationspotenziale

Die einzelnen Organisationen im Katastrophen- und Brandschutz sowie in den Rettungsdiensten stehen unter Anpassungsdruck und haben sich jeweils auf die veränderten, regional unterschiedlich ausgeprägten Rahmenbedingungen auf gesamtverbandlicher und lokaler Ebene einzustellen. Dazu gehören die Öffnung für neue Zielgruppen und eine Befassung mit der jeweiligen Verbandskultur, vermehrte Kooperationen mit anderen Hilfsorganisationen sowie die Einbindung in Netzwerke auf kommunaler/regionaler Ebene. Zudem wird künftig ein stärkerer Einbezug der Bevölkerung in Katastrophenschutzkonzepte notwendig, um Schadenslagen angemessen bewältigen zu können. Die Sensibilisierung der Bevölkerung sowie die Stärkung der Selbsthilfekompetenz sollten in lokalen Kontexten stärker berücksichtigt und in geeigneter Weise gefördert werden.

5. Engagement und Selbsthilfe: Unverzichtbar für das Gesundheitssystem

Engagement, Beteiligung und Selbsthilfe gehören zu den elementaren Bestandteilen regionaler und lokaler Gesundheitspolitik. Sie gilt es stärker als in der Vergangenheit zu würdigen und in eine abgestimmte Präventionspolitik zu integrieren. Zudem ist die Rolle der Kommunen bei der Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung und einer entsprechenden Infrastruktur zu stärken. Dabei übernehmen Gesundheitskonferenzen unter kommunaler Regie eine wichtige Koordinationsaufgabe von gesundheitsbezogenem Engagement und hinsichtlich der Gewährleistung einer bedarfsgerechten Infrastruktur, die in den bundesgesetzlichen Vorgaben vorgesehen und in den landesrechtlichen Gesundheitsdienstgesetzen (ÖGDG) verankert werden sollte.

6. Pflege und Sorgearbeit: Vor Ort verantworten

Auch in der Pflege gilt es die Rolle und Kompetenzen der Kommunen zu stärken. Nur sie sind in der Lage, systematisch professionelle Hilfen mit nachbarschaftlichen und anderen Formen freiwilligen Engagements zu verbinden. Dabei spielt die Pflege und Entwicklung lokaler Sorgekulturen und -strukturen eine zentrale Rolle. Wohlfahrtspluralistische Formen eines modernen Verantwortungs- und Hilfemixes verlangen nach Kompetenzen und Ressourcen auf der kommunalen Ebene. Entsprechend sind das Leistungsrecht der Pflegeversicherung und die Beurteilung der Qualität der Pflege und Sorge intensiver auf die Bedeutung familiärer, nachbarschaftlicher und bürgerschaftlicher Unterstützung zu beziehen.

7. Lokale Kulturpolitik: Kreative Ressourcen vor Ort nutzen

Die Zukunftsfähigkeit von Kommunen hängt nicht zuletzt von ihrer kulturellen Lebendigkeit ab. Im weiten Feld der Kultur und Kulturpolitik sollten jene lokalen Akteure unterstützt werden, die vor Ort selbst engagiert sind. Dies gilt nicht nur für die Pflege kultureller Traditionen, sondern auch mit Blick auf Kreativität und Aufgeschlossenheit für neue Formen kultureller Aktivitäten und Angebote. Im urbanen Bereich sollten Kulturpolitik und die Förderung von Engagement entsprechend mit Leitbildern von Stadtleben und Stadtentwicklung verknüpft werden, bei denen Vielfalt, Kreativität, Offenheit für Neues und lokal Identitätsstiftendes tonangebend sind.

8. Potenziale der Sportvereine: Erkennen, weiterentwickeln, nutzen

Sportvereine spielen eine zentrale Rolle für die lokale Engagementlandschaft. Bund und Länder sollten überprüfen, inwieweit die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Engagement im Sportverein weiter vereinfacht und entbürokratisiert werden können. Kommunale Geschäfts- oder Koordinationsstellen können die örtlichen Sportvereine entlasten. Ferner sollte die kommunale Sportpolitik stärker zum Querschnittsthema kommunaler Verwaltung und Politik werden, das für die städtebauliche Entwicklung, für Angebote der Gesundheitsförderung, für Schulen und für die lokale Integrationspolitik von zentraler Bedeutung ist. Auch sollten die Kommunen die vielfältigen gesellschaftlichen und gemeinwohlorientierten Funktionen der lokalen Sportvereine fördern, sie aktiv bei ihrer Arbeit unterstützen und mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und Trägern verknüpfen.

II Allgemeiner Teil

1 Engagement: Vielfalt und Profile

1.1 Zur Rezeption des Ersten Engagementberichts

Die Rezeption eines an Politik und Gesellschaft gerichteten Berichtes sagt ebenso viel über den Gegenstand selbst aus wie über die Diskurskultur in dem relevanten gesellschaftlichen Bereich und die darin manifestierten Interessen sowie Konflikte. Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2012a), mit dem ein Beschluss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2009 umgesetzt und eine neue Berichtstradition begründet wurde, war in vielerlei Hinsicht nicht nur für die Beteiligten eine Herausforderung, sondern ebenso für die etablierte Szene eine Irritation. Zwar hatte es mit der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages, die 2002 ihren Abschlussbericht vorgelegt hatte, bereits eine tiefgehende und umfassende Auseinandersetzung mit dem Thema gegeben, die durch den seit 2003 bestehenden Bundestags-Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ verstetigt wurde. Zudem war im Jahr 2009 vom Wissenschaftszentrum Berlin ein „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland“ (Alscher et al. 2009) vorgelegt worden. Doch mit einer kontinuierlichen Berichterstattung durch eine unabhängige Sachverständigenkommission wurde ein neues Kapitel der wissenschaftlichen Diskussion in einem gesellschaftlichen Bereich aufgeschlagen, der auf Freiwilligkeit und Souveränität beruht, der sehr vielgestaltig und traditionell durch eine eher nach innen gerichtete Kommunikation und Verständigung geprägt ist. Die neue Form einer durch Regierung und Parlament beauftragten Berichterstattung neben und in Teilen unabhängig von den etablierten Diskursen, beispielsweise auf den Foren des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE), zu tun, erschien manchen als Zumutung.

Mit dem Schwerpunktthema „Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen“ verband sich ein inhaltlicher Zugang, der für sich genommen angesichts der stupenden Diskursschwierigkeiten sowie durchaus unterschiedlicher Perspektiven und Interessenlagen beider Seiten – Zivilgesellschaft und Unternehmen – konfliktträchtig war. Zugleich machte es diese thematische Orientierung notwendig, die Kommission breiter aufzustellen als es der zuvor etablierten disziplinären Aufmerksamkeit und Ausrichtung entsprach. Gerade die Beauftragung von Ökonomen, deren Disziplin sich zugegebenermaßen zuvor kaum und allenfalls in betriebswirtschaftlicher Orientierung mit dem Thema befasst hatte, begründete Erstaunen und Skepsis. Doch ganz im Sinne von Helmuth Plessner gilt: „Man muss der Zone der Vertrautheit fremd geworden sein, um sie wieder sehen zu können“ (Plessner 1982: 169). Damit dies gelingt, bedarf es einer entsprechenden Offenheit und Bereitschaft, die jeweils andere Sprache zu verstehen. Dazu ist mit dem Bericht ein wichtiger, aber sicher noch nicht ausreichender Schritt gelungen. Immerhin hat der politische und öffentliche Diskurs eine qualitativ andere Referenz erhalten, als dies vielfach erwartet worden war. In der Rezeptionsdebatte hat es nach anfänglich spürbarer Distanz zu dem gewählten Ansatz im weiteren Verlauf deutliche Annäherungen und Öffnungen gegeben.

Vor diesem Hintergrund sind die Reaktionen einzuordnen und zu relativieren. Die Rezeption ist in drei Kontexte zu separieren: (1) Wie bei Regierungsberichten üblich waren alle betroffenen Ressorts der Bundesregierung zu einer Bewertung aufgefordert, die zusammengefügt als Stellungnahme der Bundesregierung am 22. August 2012 dem Deutschen Bundestag zugeleitet worden war. (2) Am 17. Oktober 2012 waren der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende der Ersten Engagementberichtskommission in den Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ des Deutschen Bundestages eingeladen, um den Bericht zu diskutieren. (3) Es gab eine Reihe von Bewertungen und Einschätzungen aus der Engagement-Szene, die vor allem im und über das BBE artikuliert worden waren.

Eine mediale Resonanz hat der Erste Engagementbericht mit ganz wenigen Ausnahmen – so etwa im Handelsblatt nach der öffentlichen Übergabe des Berichts – nicht gefunden. Dafür ist die abstrakte Erörterung zivilgesellschaftlicher Kategorien wohl zu wenig geeignet. In der wissenschaftlichen Debatte hat der Bericht allerdings diverse Impulse gesetzt, vor allem im Bereich der Ökonomik, die sich zuvor dieses Themas nicht angenommen hatte (Enste/Hüther 2012; Hüther 2014; Enste/Wildner 2014; Hüther et al. 2015). Grundsätzlich gilt freilich, dass die mediale Reaktion auf die verschiedenen gesellschaftspolitischen Berichte im Auftrag der Bundesregierung schwach ist. Für umfassende und prinzipielle Erörterungen solcher Themen besteht in den

Medien kein relevanter, aufnahmefähiger Diskursraum. Solche Debatten finden – abgesehen von aktuellen Spezialthemen – regelmäßig und intensiv in den Fachdiskursen statt.[1]

1.1.1 Stellungnahme der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/10580)

Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich den von der Kommission gewählten transdisziplinären Ansatz, besonders die ökonomische Analyse, weil sie „die Logik und die Mechanismen der Wirtschaft auf[zeigt], denen Unternehmen in ihrem Engagement unterworfen sind“. Die Forderung der Kommission nach einer nachhaltigen Engagementpolitik in einem ressortübergreifenden Ansatz wird unterstützt, zumal die von der Kommission verschiedentlich betonte Voraussetzung einer angemessenen und verlässlichen Staatstätigkeit. Die Definition „bürgerschaftlichen Engagements“ des Berichts wird von der Regierung als weiterführend und fokussiert bewertet, besonders betont wird die im Bericht ebenso vorgenommene Erörterung der Grenzen und Dilemmata bürgerschaftlichen Engagements. Das programmatische Motto des Ersten Engagementberichts „Für eine Kultur der Mitverantwortung“ teilt die Regierung uneingeschränkt. Sie sieht darin vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise die große Herausforderung und Chance unserer Zeit: „Ziel ist eine lebendige Bürgergesellschaft, in der Mitverantwortung für das Gemeinwesen einen hohen Wert hat.“

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Kommission, dass es einer entsprechenden Würdigung des Engagements als gesellschaftlicher Praxis bedarf und folgt dem Vorschlag, „einen breit verankerten Diskurs über die Bedeutung, Bedingungen und Herausforderungen der Zivilgesellschaft in unserer Verfassungsordnung und Gesellschaft durchzuführen.“ Die Nationale Engagementstrategie wird in diesen Kontext anschlussfähig eingeordnet. Dabei wird der Kommission in der Aussage zugestimmt, dass Mitverantwortung angemessene Beteiligungsformen voraussetzt und dass dafür alternative Formen der Partizipation in der repräsentativen Demokratie wie neue Ansätze von Civic Education (bürgerschaftlicher Bildung) in Modellprojekten zu prüfen sind. Neben der überwiegend positiven Bewertung der konkreten Vorschläge der Kommission zur allgemeinen Engagementpolitik macht die Regierung deutlich, dass sie das grundsätzliche Verständnis bürgerschaftlichen Engagements teilt, wie es im Ersten Engagementbericht entwickelt wird. So muss Engagementförderung die Freiwilligkeit des Engagements stets im Auge haben und auf dessen Ermöglichung zielen. Besonders begrüßt werden die Hinweise der Kommission auf die Bedeutung der Bildungspolitik für eine wirksame Stärkung des Engagements sowie zum Wandel vom Problem- zum Potenzialdiskurs beim Blick auf Migrantinnen und Migranten.

Der spezielle Berichtsteil wird als „sehr differenzierte Analyse“ gewürdigt: „Die Verbindung theoretischer Einsichten auf der Basis ökonomischer Analyse mit den aktuellen empirischen Daten der Unternehmensbefragung des IW-Zukunftspanels 2011 bringt neue Erkenntnisse hinsichtlich des Unternehmensengagements.“ Die Regierung teilt die Basishypothese der Kommission, dass für die Analyse bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen ein angemessenes Verständnis unternehmerischen Handelns und seiner Bedingungen grundlegend ist, und stimmt der Einschätzung zu, dass Unternehmen ihre Legitimation unabhängig von bürgerschaftlichem Engagement sehen sollten. Diese Wertung der Regierung ist deshalb bedeutsam, weil sie damit einem weitverbreiteten Irrtum entgegentritt, dass erst bürgerschaftliches Engagement diese Legitimation erbringe. Der Vorschlag der Kommission, in der Managementausbildung Ethik und die Dimension gesellschaftlicher Verantwortung fest zu verankern, findet die deutliche Zustimmung der Regierung. Die im Bericht entwickelten Ansatzpunkte für eine Förderung strategischen Unternehmensengagements (Anlaufstellen und Austauschplattformen; Förderung regionaler Netzwerke bei Nutzung der industriellen Cluster und Netzwerke; Schaffung von Schnittstellen zwischen Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen; regelmäßige empirische Erfassung des Unternehmensengagements) werden begrüßt und sollen auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten hin überprüft werden.

Zu guter Letzt nimmt die Regierung den Vorschlag auf, die verschiedenen Sachverständigenkommissionen zu den Themenfeldern Kinder und Jugend, Familie, Gleichstellung, ältere Menschen und bürgerschaftliches Engagement besser zu verzahnen. Die Tatsache, dass der Siebten Alten- und der Zweiten Engagementberichtskommission vergleichbare Themen in einem parallelen Bearbeitungsprozess gestellt wurden, bestätigt diese Position und deren Umsetzungspotenz.

---

[1] Immerhin wurden 1.050 gedruckte Exemplare dieses umfangreichen Berichts sowie 3.450 Exemplare des Monitors zum Ersten Engagementbericht angefordert.

1.1.2 Bundestags-Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“[2]

Der Unterausschuss hatte den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden der Ersten Engagementberichtskommission zu einer Aussprache über den Bericht eingeladen. Die Reaktionen der Abgeordneten der verschiedenen Parteien weisen eine große Breite auf. Die Anmerkungen der Abgeordneten richten sich vor allem auf die Definition bürgerschaftlichen Engagements und die damit verbundene normative Konzeption. Diese Hinweise sind weitgehend deckungsgleich mit denen, die von Akteuren im angestammten zivilgesellschaftlichen Bereich gemacht wurden. Diese sollen gebündelt erörtert werden.

1.1.3 Zivilgesellschaftlicher Diskurs

Der Erste Engagementbericht hat in kurzer Zeit eine Reihe kritischer Reaktionen aus der Zivilgesellschaft hervorgerufen, für die vor allem das BBE eine Plattform bot und die dankenswerterweise in einem Newsletter (BBE 2012) gebündelt wurden.

- Die *Würdigung bürgerschaftlichen Engagements als freiwillige Mitverantwortung* fügt sich widerspruchsfrei in die zivilgesellschaftlichen Positionen. Die Kommission hat großen Wert darauf gelegt, bürgerschaftliches Engagement in seiner eigenen Würde zu verorten, und es weder als Reparatur staatlicher Unzulänglichkeiten legitimiert zu sehen, noch im besonderen Fall unternehmerischen Handelns als Resultat kurzfristigen Marketingkalküls. Diese Position wird im Kapitel II des Berichts begründet und stark gemacht. Die von der Kommission dabei immer wieder bemühte Kategorie der Mitverantwortung ist deshalb nicht als Ko-Verantwortung zum Staat – wie es vereinzelt bemängelt wurde –, sondern als Wahrnehmung der Rolle jeder Einzelperson als Citoyen/ne (Staatsbürger bzw. -bürgerin) im öffentlichen Raum zu verstehen. Anders gewendet: Die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger ist nicht von einer Hauptverantwortung des Staates her gedacht, sondern vom fairen und souveränen Miteinander der Individuen im öffentlichen Raum; von der Einsicht, dass für das Individuum die Selbstverantwortung unvermeidbar durch die Mitverantwortung – als Verantwortung im Miteinander für die umfassend verstandene Lebenswelt – ergänzt wird. Erst mit beiden Facetten wird der Verantwortungsbegriff in der freiheitlichen und demokratischen Ordnung angemessen gefüllt.

  Zugleich gilt, dass bürgerschaftliches Engagement nicht zur Legitimation des „schlanken Staates“ missbraucht werden darf. Beide Bereiche haben eine eigene Logik, und der Staat kann sich aus seiner Gewährleistungsfunktion nicht herauswinden, indem er auf das Bürgerengagement verweist. Es ging der Kommission gerade nicht darum, die Bürgerinnen und Bürger – wie es in einer Kritik hieß – „vor den staatlichen Karren zu spannen“. Hinter der entsprechenden Kritik steht im Übrigen ein fragwürdiges Staatsverständnis in der Demokratie, das einerseits die Sicht des Gemeinwesens etatistisch verkürzt und verengt sowie andererseits den demokratischen Staat als Leviathan betrachtet. Der demokratisch legitimierte Staat ist aber ebenso Ausdruck des Bürgerwillens wie das bürgerschaftliche Engagement. Dass deren Verhältnis dennoch nicht spannungsfrei sein und es zu Konflikten zwischen dem demokratisch begründeten, repräsentativen Bürgerwillen sowie dem spontanen, im Einzelfall mobilisierten „zivilgesellschaftlichen Bürgerwillen“ kommen kann, ändert indes nichts an der Legitimation beider Strukturen.

  Die hohe Würdigung des Engagements im Bericht wird nicht dadurch relativiert, dass ebenso bewusst ein kritischer Punkt mit Blick auf Dilemmata bürgerschaftlichen Engagements gesetzt wurde: „Bürgerschaftliches Engagement hat auch seine problematischen Seiten und kann in Dilemmata geraten. Die vorherrschende Neigung, im gesellschaftlichen Meinungsaustausch bürgerschaftliches Engagement unbefragt positiv zu bewerten, führt gerade dazu, dass die dafür notwendige Analyse unterbleibt, wie sie der mündigen Gesellschaft jedoch angemessen ist. Auf lange Sicht schwächt dies ein sinnvolles bürgerschaftliches Engagement, weil so Ineffizienzen oder gar Irregularitäten entstehen und wirken können, die weitreichende Vertrauensverluste begründen. Die problematischen und zugleich diskussionswürdigen Seiten des bürgerschaftlichen Engagements sollten nüchtern und vorurteilsfrei betrachtet werden. Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass diese Hinweise und Anmerkungen, die weder bestimmte Formen des Engagements diskreditieren noch das positive Potenzial in Frage stellen sollen, kontroverse Reaktionen hervorrufen

2 Kurzprotokoll der 28. Sitzung des Bundestags-Unterausschusses am 17. Oktober 2012; http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3152&id=1223. Einzelne Beiträge werden in der Plenardebatte vom 1. Februar 2013 (Plenarprotokoll 17/220) noch einmal wiederholt: http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17220.pdf (Abruf am 20.03.2016).

können. Genau das aber ist gewünscht, um eine konstruktive Debatte zu befördern. Fortschritt entsteht nur aus Widerspruch“ (BMFSFJ 2012a: 47, Ziffer 17). Tatsächlich haben diese Hinweise – anders als bei der Bundesregierung – insbesondere in BBE-Zusammenhängen Kritik ausgelöst. Das ist hinzunehmen.

- Anlass zur Kritik war in besonderem Maße die im Engagementbericht gewählte *Definition bürgerschaftlichen Engagements* (BMFSFJ 2012a: 56, Ziffer 33). Sie hat vielfach Fragen und Diskussionen ausgelöst.

(1) Bürgerschaftliches Engagement ist freiwillige Mitverantwortung im und für den öffentlichen Raum. Es reflektiert und anerkennt die Bürgerpflichten gegenüber dem Gemeinwesen. Es wird von Individuen und Organisationen erbracht.

(2) Bürgerschaftliches Engagement ist strukturbildend, setzt wichtige Impulse für das gesellschaftliche Miteinander und generiert so positive externe Effekte für die Gesellschaft.

(3) Bürgerschaftliches Engagement kann sich in kontinuierlichen Leistungen, Innovationen und Problemlösungen ausdrücken, mit denen primär kein finanzieller Nutzen angestrebt wird.

(4) Bürgerschaftliches Engagement kann sowohl auf neue Formen der Regelfindung als auch auf die Gestaltung des Miteinanders innerhalb der staatlichen Rahmenordnung gerichtet sein.

Definitionen sind naturgemäß normativ, sie sind Setzungen, die sich dem Kriterium der Zweckmäßigkeit, der Konkretion und der Unterscheidbarkeit zu stellen haben. Daran gemessen und bezogen auf die Begriffsbildungen im Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages von 2002 und im WZB-Bericht von 2009 (Alscher et al. 2009) verdichtet und schärft die Definition des Ersten Engagementberichts den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements, entrückt ihn der Beliebigkeit und macht ihn theoriefähig (Theorie öffentlicher Güter).

Zentral für das Verständnis zivilgesellschaftlichen Engagements ist der öffentliche Raum, der das Podium für unterschiedliche Themen und Diskursformen bietet. Dieser wird in Anlehnung an Hannah Arendt (1967) als Ort des Gemeinsinns verstanden, wo sich die Bürgerinnen und Bürger begegnen und im Rahmen sowie unterhalb von Verfassung und Rechtsordnung das Miteinander regeln und gestalten. Der öffentliche Raum wird von der Privatheit abgegrenzt, in der eine Mitverantwortung über den engeren Lebensbereich hinaus nicht bewusst wahrgenommen wird. Er ist „der Ort der Kooperation, der Koordination, des Konflikts, der Aushandlung und des Ausgleichs“ (BMFSFJ 2012a: 39, Ziffer 1). Im öffentlichen Raum wird das Miteinander durch Empathie, durch die Fähigkeit und die Bereitschaft geprägt, die anderen durch die Augen der anderen zu sehen. Dieser Perspektivenwechsel wird auch durch die Formulierung angesprochen, dass das Engagement die Bürgerpflichten gegenüber den Gemeinwesen reflektiert und anerkennt. Der öffentliche Raum ist freilich nicht scharf konturiert, sondern definiert sich an seinen Rändern in Grauzonen. Auch setzt er eine Beteiligungsfähigkeit der Bürger und Bürgerinnen voraus, was freilich jene nicht ausschließen soll, die aufgrund ihres sozialen Status oder aufgrund von Behinderung darin beschränkt sind (BMFSFJ 2012a: 50f., Ziffer 21).

Begriffe der „freiwilligen Mitverantwortung“ sowie der „Bürgerpflicht“ gaben Anlass zu Reibung, insbesondere an dem damit konstruierten Spannungsbogen. Die Kommission ist sich darüber im Klaren gewesen, dass diese Aspekte der Definition Diskussionen auslösen und Widerspruch hervorrufen werden. Es wurde aber auch die Frage aufgeworfen, was denn passiert, wenn eine Gesellschaft diese Form der Mitverantwortung nicht kennt, „wenn niemand zu mitverantwortlichem Engagement im öffentlichen Raum bereit wäre“ (BMFSFJ 2012a: 41, Ziffer 3). Historische Beispiele lassen dann den Zerfall der Gesellschaft erwarten. Der Begriff der Bürgerpflicht zielt nicht auf eine Kodifizierung, er ist als Selbstverpflichtung eines jeden Individuums zu verstehen, Mitverantwortung im skizzierten Sinne wahrzunehmen. In der Definition ist sehr präzise davon die Rede, dass bürgerschaftliches Engagement die Bürgerpflichten gegenüber dem Gemeinwesen „reflektiert und anerkennt“.

Gleichwohl liegt hier ein bedeutsamer Hinweis, insofern die Bürgerpflicht – im Gegensatz zur Bürgertugend – die Eigenmotivation, die individuelle Disposition zu einem „gemeinsamen Sinn für ein gemeinsames Interesse“ ignoriert. Eine umfassende individual- und tugendethische

Begründung muss beide Dimensionen der Verantwortungsdisposition und -perspektive erfassen. Denn die Einzelperson ist in eine gesellschaftliche Realität eingebunden, die nicht ohne Strahlkraft und Einfluss auf seine Wertebildung ist. Die Definition des Ersten Engagementberichts verdient deshalb eine breite tugendethische Fundierung und Weiterentwicklung (BMFSFJ 2012a: 218, Ziffer 365; siehe im vorliegenden Bericht das Kapitel II. 1.2 Ein Plädoyer für die (Bürger-) Tugend).

Es ging der Kommission bei der Definitionsbildung gerade nicht darum die „Wertschätzung von Freiwilligkeit“ zu mindern; so heißt es in Ziffer 30 des Ersten Engagementberichts: „Selbstverantwortung und Mitverantwortung bilden die Scharniere zwischen souveräner Privatheit und der Funktionsfähigkeit des Öffentlichen. Die Selbstverantwortung ist notwendig, doch erst durch die Mitverantwortung im öffentlichen Raum wird der Verantwortungsdiskurs angemessen geführt. Die Bedeutung der Verantwortung spiegelt die Bedeutung der Freiheit. Handeln im öffentlichen Raum gewinnt seine Würde aus der Freiwilligkeit“ (BMFSFJ 2012a: 55, Ziffer 30). Mit dem Begriff der Bürgerpflicht sollte – bei aller damit verbundenen Beschränkung – auf ein Spannungsverhältnis hingewiesen werden, das für offene, freie und demokratische Gesellschaften angesichts vielfältiger Wandlungsprozesse höchst bedeutsam ist.

Wichtig für die Definition von bürgerschaftlichem Engagement sind die Attribute „strukturbildend“ und „positive externe Effekte“. Damit werden alltägliche Beiträge ohne erkennbare Wirkungen bewusst vom bürgerschaftlichen Engagement separiert. Denn Gegenstand gesellschaftlicher Erörterung kann nur ein Engagement sein, das Wirkung entfaltet, indem es den öffentlichen Raum beeinflusst oder gar mitprägt. Freilich wird damit die Latte hoch gelegt. Deutlich wird, dass bürgerschaftliches Engagement der bewussten Entscheidung und der mitunter mühevollen Handlung bedarf. Erst dann wird aus Sicht der Kommission im Sinne einer Kultur der Mitverantwortung ein Beitrag für den öffentlichen Raum geleistet. Damit geht der Bericht über die Begriffsbildung der Enquete-Kommission aber auch des WZB-Berichts (Alscher et al. 2009) hinaus, und dies aufgrund bewusster Anknüpfung und eigener darauf beruhender Reflexion.

- Kritisch formuliert wurde, dass der Bericht den demografischen Wandel nicht oder unzureichend beachte. Die Kommission hatte sich dafür entschieden, in einem breiten Ansatz die *Bedeutung sozialer, politischer und ökonomischer Wandlungsprozesse als Bedingungen wie als Treiber für das bürgerschaftliche Engagement* zu erörtern. So wurde versucht, den Berichtsauftrag im Rahmen des Möglichen zu bewältigen und für die nächsten zehn bis 15 Jahre eine Grundlage für das gesellschaftspolitische Handeln der Unternehmen und der Gebietskörperschaften zu schaffen. Eine isolierte Behandlung des demografischen Wandels hätte weder dem Berichtsauftrag noch der Tatsache Rechnung getragen, dass der erste Bericht über bürgerschaftliches Engagement eine grundsätzliche Perspektive verlangt. Von den sechs diskutierten bedeutsamen Prozessen wird im Folgenden auf zwei beispielhaft eingegangen.

  Der demografische Wandel führt in zwei Dimensionen zu beachtlichen Differenzierungen: Einerseits nimmt im längeren Leben die Heterogenität der Lebenssituation im Alter aufgrund früher Ereignisse und ausgeprägter Grenzsituationen zu, andererseits führen Alterung und Schrumpfung, verstärkt durch die Land-Stadt-Wanderung, zu unterschiedlichen regionalen Perspektiven. Während die zunehmende Heterogenität eine besondere Differenzierungsleistung des Bürgerengagements vor allem auf lokaler Ebene verlangt, führt eine starke regionale Divergenz zu Überforderungen. „Gerade in wirtschaftlich schwachen Regionen mit merklichen Bevölkerungsverlusten und hoher Alterung ist ohne ein professionelles Abschöpfen der Fördermittel kaum etwas möglich. Private Förderungen spielen dort keine Rolle, ein Zusammenhalt der verbliebenen Bevölkerung entsteht nur zögerlich. In demographisch und wirtschaftlich gut gestellten Regionen hingegen kann es dazu kommen, dass dem einzelnen Engagement kein realer Bedarf gegenübersteht. Dann kann die Konkurrenz zwischen verschiedenen Organisationen schon mal lähmend und behindernd sein. Dies spricht dafür, dass die Bundesländer bei ihrer Verantwortung für eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse einen erweiterten Blick auf die regionalen Disparitäten richten sollten, der das Potenzial für bürgerschaftliches Engagement berücksichtigt. Dies kann zu Konsequenzen im kommunalen Finanzausgleich und der Steuerung spezieller Fördergelder führen“ (BMFSFJ 2012a: 50, Ziffer 20).

  Der volkswirtschaftliche Strukturwandel ist durch Ungleichzeitigkeiten in der Weltwirtschaft – durch Entwicklungsunterschiede und kulturelle Differenzen – getrieben, sodass kollektive

Lösungen (wie Standards in den Bereichen Umwelt, Arbeit, Soziales und Bildung) in den jeweiligen Gesellschaften einen entsprechenden normativen Rückhalt finden. Nur dann können sie im Wettbewerb moralisierter Märkte bestehen. Bürgerschaftliches Engagement kann die Klärung der gesellschaftlich akzeptierten Mindestnormen und Wertestrukturen befördern. Ebenso führt der volkswirtschaftliche Strukturwandel sowohl im Bereich der Wertschöpfung als auch im Bereich des Verbrauchs zu Entwicklungen, die individuelle und soziale Ausgleichsprozesse verlangen. Lebenslange Bildungsanstrengungen gehören ebenso dazu wie die Bereitschaft zur gesellschaftlichen Debatte über die als bedeutsam angesehenen moralischen Koordinaten oder die Anstrengungen von Unternehmen, unter den Bedingungen des beschleunigten Wandels Reputationsmanagement zu stärken oder zu entwickeln. Entscheidend ist dabei in der marktwirtschaftlichen Ordnung die Steuerungskraft der Konsumenten, oder in den Worten von Bundespräsident Gauck: „Mit dem Kassenbon kann man schlimme Zustände zementieren. Oder positiv ausgedrückt: Konsumenten haben eine enorme Marktmacht“ (Rede am 15.11.2012 in Berlin[3]). Nicht minder wichtig, aber in diesem Bezug gerne übersehen, ist die Rolle der Anleger, die ebenso moralische Vorstellungen mit ihren Entscheidungen über die Kapitalallokation zum Ausdruck bringen. Die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung durch das Individuum äußert sich nicht nur in bewussten Aktionen des Bürgerengagements, sondern ebenso in der Souveränität und Ethik der Konsumenten und Anleger.

- Bemängelt wurde, dass der Bericht unklar sei in Bezug auf das Unternehmerbild und die unternehmerische Motivation. Zudem sei der Berichtsteil zum bürgerschaftlichen Engagement von Unternehmen normativ-ideologisch, „für eine sozialwissenschaftliche Berichterstattung kontraproduktiv“ und „für eine breitere Öffentlichkeit kaum zugänglich“ (Zimmer 2012). Diese Kritik lebt von dem Missverständnis, dass ein Bericht über bürgerschaftliches Engagement ein sozialwissenschaftlicher Bericht sein muss, wobei die Ökonomik aus der Sozialwissenschaft ausgeklammert wird. Dagegen setzte der Bericht bewusst und explizit darauf, die relevanten Erkenntnisse der ökonomischen Theorie (insbesondere die Theorie der Unternehmung) für die Thematik zu mobilisieren. Ob derartige Überlegungen für eine breitere Öffentlichkeit zugänglich sind oder nicht, kann für eine unabhängige Sachverständigenkommission nicht erheblich sein, solange der vorgegebene thematische Zusammenhang dies als sachgerecht begründet. Überdies liefert der Bericht umfangreiche originäre Strukturdaten über das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen, indem ein repräsentatives Unternehmenspanel exklusiv zur Erhebung genutzt wurde (BMFSFJ 2012a: 234ff., Ziffern 392ff.). Damit wurde – in Würdigung bestehender Empirie – eine wichtige Analysegrundlage geschaffen, um einer normativen Verengung entgegenzuwirken.

  Deshalb beginnt der Bericht in diesem Kontext mit sehr klaren, aber auch sehr grundsätzlichen Hinweisen: Unternehmen in der Marktwirtschaft stellen idealtypisch private Güter her, bei denen der Preismechanismus wirkt, somit das Ausschlussprinzip erfüllt ist, und die produktionstechnisch nicht mit externen Effekten verbunden sind. Unternehmen übernehmen bereits mit der Produktion von Gütern und Dienstleistungen einen gesellschaftlichen Auftrag. Ihre Beauftragung erfolgt durch die Konsumenten – im Wettbewerb als Austauschprozess – sowie residual die Eigentümer respektive die Anteilseigner – im Wettbewerb als Parallelprozess. Der Bericht macht die normative Verankerung dieser Position deutlich: „Die damit implizit verbundenen Werturteile – insbesondere Wettbewerbsordnung, Individualismus, Privateigentum, Vertragsfreiheit, Haftung, Verlässlichkeit der Politik – reflektieren aber nichts anderes als die Prinzipien der freiheitlichen und demokratischen Ordnung, wie sie unsere Verfassung prägen“ (BMFSFJ 2012a: 201, Ziffer 331). Die Bedingungen des Wettbewerbs begründen eine Enteignungsandrohung für den Fall, dass das verfügbare Kapital nicht sorgsam eingesetzt wird.

  Aus dem unternehmerischen Kerngeschäft leitet sich noch kein bürgerschaftliches Engagement ab. Das ändert sich dann, wenn man unternehmerisches Handeln in den institutionellen Kontext stellt, der sich aus der Frage ableitet, warum es eigentlich hierarchisch strukturierte Unternehmen gibt und damit auf den Tausch über Märkte und deren Steuerungseffizienz verzichtet wird. Die Antwort von Oliver E. Williamson (1975, 1985) und andere verwies auf die Kosten, die mit einer Nutzung des Marktmechanismus verbunden sind. „Unternehmen gewinnen eine institutionelle Dauerhaftigkeit, indem sie Verträge schließen und Risiken bündeln, denn der daraus folgende

3 www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2012/11/121115-Fuehrungstreffen-Wirtschaft.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 25.02.2016).

Transaktionskostenvorteil erfordert für seine Materialisierung eine bestimmte Wirkungszeit. So verbinden Unternehmen durch ihre Institutionalisierung Konsumenten über Regionen und Zeiten hinweg. Mit der Trennung der Produktionsentscheidungen von den Konsumentscheidungen separiert sich zugleich die Zielsetzung des Unternehmens von den bekundeten Interessen der Konsumenten, Gewinnmaximierung definiert ein eigenständiges Ziel des Unternehmens“ (BMFSFJ 2012a: 203, Ziffer 335).

Unternehmen als ein Netz von unvollständigen Verträgen zu verstehen, eröffnet den Blick auf die verschiedenen Anspruchsgruppen, denen sie sich gegenübersehen: den Mitarbeitenden, den Anteilseignern/Eigentümern, den Kunden, den Lieferanten, staatlichen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, der öffentlichen Meinung. In diesem Diskursgeflecht werden die unternehmerischen Aktivitäten zum bürgerschaftlichen Engagement ausgehandelt. Damit ist eine Verantwortungslogik für Unternehmen erkennbar, die Bundespräsident Gauck in der zitierten Rede vom 15. November 2012 auf präzise Weise dreifach differenziert hat: Unternehmen sind verantwortlich für den Erfolg am Markt, sie sind verantwortlich für ihre Akzeptanz in der Gesellschaft und sie sind mitverantwortlich für die Regeln des Zusammenlebens.

Beim unternehmerischen Engagement sind auch Konfliktpotenziale zu beachten, beispielsweise zwischen Lohnansprüchen, Gewinnverwendung und Aufwendungen für gesellschaftliche Projekte. Damit wird deutlich: Bürgerschaftliches Engagement kostet. Das kann zu Verteilungskonflikten im Unternehmen führen, die einer bewussten Aushandlung bedürfen. Es kann aber auch zu einer Überforderung der unternehmerischen Kapitalausstattung kommen, wenn die Entnahmen unkontrolliert vorgenommen werden; gerade bei von Eigentümern geführten Unternehmen war dies in der Vergangenheit schon mal zu beobachten. Schließlich können indirekt Kosten bürgerschaftlichen Engagements entstehen, wenn es der Legitimation für Ausnahmen von der Wettbewerbsordnung dient. Die Kommission für den Ersten Engagementbericht hat hier eindeutig Position bezogen: „Die Möglichkeit bürgerschaftlichen Engagements rechtfertigt keine Abweichung von der Wettbewerbsordnung der sozialen Marktwirtschaft. Die volkswirtschaftlichen Effizienzverluste, die sich aus einer geringeren Intensität des Wettbewerbs infolge von Marktmacht und einer unzureichenden Bestreitbarkeit dieser Marktposition ergeben, sind ordnungspolitisch eindeutig höher zu gewichten als die aus Marktmachtgewinnen möglichen finanziellen Leistungen für bürgerschaftliches Engagement“ (BMFSFJ 2012a: 413, Ziffer 590).

Der Bericht entwickelt durch die Differenzierung verschiedener Typen bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen, deren Spiegelung mit Zielen und Instrumenten, eine neue Systematik. Engagement kann intrinsisch motiviert sein oder unternehmerischen Motiven Rechnung tragen. Im zweiten Fall kann das Engagement des Unternehmens darauf zielen, die bestehende Marktposition zu stabilisieren und damit als Feigenblatt wirken, oder Transaktionskosten zu senken, indem es die Unternehmenskultur befördert, oder an den Stakeholdern orientiert Ansprüche aus dem öffentlichen Raum befriedigt. Die Kommission hat sich nicht gescheut, zwischen unternehmerischem Handeln zu unterscheiden, das zum bürgerschaftlichen Engagement gehört und das nicht dazu gerechnet werden sollte (BMFSFJ 2012a: 346f., Ziffer 494). Hier zeigt sich der Nutzwert einer klaren Definition und einer theoretischen Systematik, und die theoretische Struktur konnte mit valider Empirie unterlegt werden.

- Neben diesen Anmerkungen und dieser Kritik zu inhaltlichen Positionen des Ersten Engagementberichts wurden auch Positionen markiert, die dem Bericht ganz fundamental seine Basis entziehen. Beispielsweise: „Im Grunde war ein solcher Auftrag in sinnvoller Weise nicht zu erfüllen. Wenn die Bundesregierung dem Parlament Bericht zu erstatten und Handlungsempfehlungen vorzulegen hat, kann sie dies nicht einer unabhängigen Kommission übertragen und zu deren Empfehlungen Stellung nehmen. Vielmehr muss sie selbst eine politische Position beziehen“ (Strachwitz 2012). Eine solche Einlassung verkennt die geübte Praxis, mit der Berichte unabhängiger Sachverständigenkommissionen in unterschiedlichsten Themenfeldern für die Regierungsarbeit und die Parlamentsarbeit genutzt werden. Dass sich der Erste Engagementbericht in den Kanon bestehender Berichtstraditionen einfügt, zeigen die Stellungnahme der Bundesregierung sowie die thematisch wie zeitlich parallele Beauftragung der Siebten Altenberichtskommission und der Zweiten Engagementberichtskommission.

1.2 Ein Plädoyer für die (Bürger-)Tugend

1.2.1 Warum sich mit „Tugend“ beschäftigen?

Der Begriff der Tugend ist zunächst sperrig. Im Deutschen ist er zu einem moralisierenden, angestaubten Begriff verkommen, der im Alltag kaum noch Verwendung findet, mit unterschwellig normativen Anforderungen verbunden wird und sich dadurch Kritik und Misstrauen ausgesetzt sieht. „Tugendhaft“ mag man nicht sein und schon gar nicht zu entsprechendem Handeln angehalten werden. Wer damit das Thema „Tugend“ abhakt, gibt unter anderem einer kirchlichen oder militärischen Indienstnahme des Tugendbegriffs recht, die der „Tugend“ durch die Formulierung von Kardinal- und Sekundärtugenden ihre Freiheit genommen hat, indem sie ihr ihre normativen Kodices untergeschoben hat. Gleichzeitig vergibt man mit der vorschnellen Ablehnung des Tugendbegriffs die Chance, Tugend im ursprünglichen Sinne eines freien und nur sich selbst verpflichteten Nachdenkens über Haltung und Habitus anzuerkennen und zu kultivieren. Und mit Blick auf freiwilliges Engagement vergibt man die Chance, dem institutionellen Diskurs eine Debatte über Orientierungen, Mentalitäten und Verhaltensweisen an die Seite zu stellen. Das offene Hinterfragen des Individuums, ob es für sich als Bürger oder Bürgerin selbst eine Aufgabe in der Gesellschaft gibt (Sandel 2009) und ob und wie es sie wahrnehmen möchte – das wäre tugendhaft. In diesem Sinne sind „Haltung“ oder „Einstellung“ Synonyme für Tugend, allerdings schwingt mit Rückgriff auf das aristotelische Tugendverständnis noch mehr in dem Begriff mit, das hier für die Überlegungen der Engagementberichtskommission zu einer aktiven Zivilgesellschaft fruchtbar gemacht werden kann und das in der angelsächsischen Fachliteratur seit Langem unter dem Begriff der „civic virtues“ diskutiert wird.

1.2.2 Mut zu einer philosophischen Betrachtungsweise

Die Sachverständigenkommission beschäftigt sich mit der Vielfalt des Engagements, die Spiegel der vielfältigen Interessen und Bedürfnisse des Menschen ist und Ausdruck der unterschiedlichen Formen, Verantwortung für die Gesellschaft im Kleinen und Großen zu tragen. Befunde aus dem Freiwilligensurvey und die Erfahrung vor Ort zeigen, dass die Mitgestaltung und das Miteinander große Motivatoren des Engagements sind. Gerade die Kommune ist ein Ort, an dem diese Interessen im gesellschaftlichen Dialog in Form gegossen und Bedürfnisse in Abstimmung mit der Allgemeinheit berücksichtigt werden. Diese gesellschaftlichen Prozesse vor Ort manifestieren sich seit einigen Jahren in neuer Weise und ziehen das Interesse der Öffentlichkeit, der Politik und der Medien auf sich. Einer der Gründe dafür ist, dass den Menschen der lokale Nahraum immer wichtiger wird. Menschen engagieren sich dort, wo sie leben; sie haben Interesse daran und sehen die Notwendigkeit, ihren eigenen Sozialraum zu gestalten – aus sich heraus, ohne in ein Dienst- und Pflichtenverhältnis zu treten.

An dieses Phänomen gibt es ideengeschichtlich starke Anknüpfungspunkte an Aristoteles und seine Vorstellung der „Vita activa“. Demnach ist Glück „durch das gute Leben und Handeln in Gesellschaft und Polis“ (Anzenbacher 2002: 152), in einem praktischen Leben, zu erlangen. Damit verbunden sind Tugenden, die zu einer „vernunftgemäßen Tätigkeit in Haus, Freundschaft, Nachbarschaft und im politischen Bereich“ (ebd.) gehören. Die Verbindung des Individuums mit der Gesellschaft und der Gemeinschaft zeigt sich im 13. Jahrhundert auch bei Thomas von Aquin: „Der Mensch ist von Natur politisch, das heißt gesellschaftlich“ (Summa Theologica, I, 96, 4. II 2, 109, 3, zit. nach Arendt 1967: 34). Ähnliche Vorstellungen zur Gestaltung seines Umfeldes durch den Einzelnen finden sich, staatspolitisch gewendet, im Laufe der Ideengeschichte immer wieder. Im 18. Jahrhundert schreibt Montesquieu in seinen Betrachtungen *Vom Geist der Gesetze*: „In einem freien Staat soll jeder Mensch, dem man eine freie Seele zugesteht, durch sich selbst regiert werden“ (de Montesquieu 1748 [2011]: 219). Alexis de Tocqueville unterstreicht im 19. Jahrhundert in seinem Werk *Über die Demokratie in Amerika* die Notwendigkeit, Egoismus und Individualismus zu überwinden und in Gemeinschaft mit anderen für bestimmte Anliegen einzutreten als grundlegend für das Funktionieren der Demokratie. Diese Ideen werden im 20. Jahrhundert auch von Hannah Arendt und Martha Nussbaum aufgegriffen (Arendt 1967; Nussbaum 1999) und auf die moderne Gesellschaft bezogen.

Je stärker Religionen und Parteien für Menschen an ideologischer Bindekraft verlieren, desto wichtiger wird die Aushandlung und das Engagement auf kommunaler Ebene – wo die Menschen auch heute ihr Glück suchen. Ob und wie man sich der Gesellschaft zuwendet oder sich gegenüber einer Gemeinschaft öffnet, hängt von der eigenen Haltung ab. In diesem Zusammenhang wurde von Höffe der Begriff der Bürgertugenden aufgenommen (Höffe 1979, 1999), der hier in Abgrenzung zur Bürgerpflicht für die Diskussion um die Vielfalt des Engagements fruchtbar gemacht werden soll. Dieser Hintergrund zeigt bereits, dass es sich dabei nicht um einen moralisierenden Ansatz handelt, der die Menschen in ein Werte- oder Handlungskorsett

zwingt. Vielmehr geht es darum, die Haltung gegenüber der Gesellschaft und die Freiheit des Handelns in Abgrenzung zur Bürgerpflicht darzustellen und das Moment des Aushandelns vor Ort und seine Bedingungen im Spannungsfeld zwischen Individuum und Gesellschaft zu beschreiben.

Dass eine Moralisierung nicht mit dem Begriff der Tugend verbunden ist, zeigt sich an den italienischen „Comuni Virtuosi“, den tugendhaften Kommunen[4]. Diese Bewegung, die sich 2005 gründete und der sich mittlerweile 79 Kommunen als Mitglieder angeschlossen haben, konzentriert sich auf fünf Bereiche: Landverbrauch, ökologischer Fußabdruck, Recycling, Mobilität und neue Lebensstile. In allen Bereichen sind Initiative und Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger gefragt. Was vor Ort passiert, hängt stark von ihnen ab. Es gibt keine Auflagen, was bis wann auf welche Weise getan werden muss. Vielmehr stellt der Verein umfangreich Information zur Verfügung sowie Lernangebote für Mitglieder untereinander, aber auch in anderen Kommunen. Gemeinsam will man besser werden, das italienische Wort „virtuoso“ steht sowohl für „tugendhaft“ als auch für „meisterhaft“. Und darin liegt der Charme: Es geht darum, die Lebensbedingungen aus der Kommune, aus der Gemeinschaft heraus besser zu machen, ohne moralischen Überbau oder Dogmatismus. Das kann – wie bei dem Dialogforum der Engagementberichtskommission in Loitz (Mecklenburg-Vorpommern) sichtbar wurde – konkret der Erhalt einer Schule, die Organisation eines Dorfkinos oder die Betreuung von Langzeitarbeitslosen sein. Das „Besser“ ergibt sich aus den Notwendigkeiten, die gemeinsam erkannt werden, das Handeln aus den gemeinsam festgelegten Projekten. Auch die Tugenden des Individuums richten sich immer auf eine individuelle Verbesserung, die zwar eine Idee des Guten unterstellen, die jedoch jede Person für sich entwickelt.

Indem er die „freiwillige Mitverantwortung im und für den öffentlichen Raum“ auch als Reflexion und Anerkennung einer „freiwilligen Bürgerpflicht“ deutete, hat der Erste Engagementbericht umfangreiche Kritik ausgelöst (Kapitel II. 1.1 Zur Rezeption des Ersten Engagementberichts). Die lebhafte Diskussion weist jedoch auch darauf hin, dass der Anspruch an die Bürger und Bürgerinnen und die darin enthaltene Normativität Themen sind, die durchaus eine Rolle in der Engagementförderung und der Auseinandersetzung mit ihrem Engagement spielen und die in den wissenschaftlichen Diskursen in Deutschland bisher nicht ausreichend Platz gefunden haben. Für eine Diskussion über Bürgerpflicht bietet es sich an, sich philosophisch mit dem Begriff in Abgrenzung zum konkurrierenden Begriff der Bürgertugend auseinanderzusetzen. Damit wird die Diskussion aus dem Ersten Engagementbericht fortgesetzt und gleichzeitig auf das Schwerpunktthema „Kommune“ des Zweiten Engagementberichts fokussiert. Bei individual- und sozialethischen Überlegungen geht es immer darum, wie das Individuum ein gelungenes Leben führen und gleichzeitig auch zu einem guten Miteinander in der Gesellschaft beitragen kann. Dabei kommt – wie nachfolgend dargestellt wird – den Tugenden die fundamentale Aufgabe der Verbindung von Selbst- und Mitverantwortung zu, die die Pflicht nicht in gleicher Weise leisten kann. Was in den Dialogforen, die für das Schwerpunktthema vor Ort durchgeführt wurden, in praktischer Weise erfahrbar wird, soll auch durch ethische Überlegungen zur Rolle und Haltung des Individuums in der Gemeinschaft gespiegelt werden. Damit sollen die Überlegungen aus dem Ersten Engagementbericht erweitert und mit dem Begriff der Tugend kontrastiert und geschärft werden.

Eines soll aber von Anfang an klar sein: Ethische Überlegungen – egal ob sie nun über die Pflicht oder die Tugend der Menschen nachdenken – können sich der Normativität nicht entziehen. Wenn wir Überlegungen zu einem gelingenden Leben und einer guten (oder auch nur gut funktionierenden) Gesellschaft anstellen, haben wir eine Vorstellung von „gut“. Jede Person, die Engagement fördert, bejaht seine Sinnhaftigkeit und hält es auf ihre Weise für gut. Dieses „gut“ ist normativ. Sieht man das Engagement in Lebensformen eingebettet, geht man davon aus, dass es zur „kulturellen und sozialen Reproduktion menschlichen Lebens“ (Jaeggi 2014: 21) beiträgt. Im Engagement kommt es durch Aushandlung bzw. Darstellung von Anliegen sowie die Wahrnehmung von Aufgaben zu „überpersönlich geprägte[n] Ausdrucksformen mit öffentlicher Relevanz“ (ebd.: 21). Das bedeutet nichts anderes als eine Aushandlung von Haltungen und Positionen, die eine „mittlere Ebene“ zwischen beliebigen persönlichen Geschmacksfragen und institutionalisierten moralischen Verboten betreffen, die „angesichts der dominanten Strömungen in politischem Liberalismus und kantianischer Moralphilosophie gewissermaßen argumentativ ‚ausgetrocknet‘ zu sein scheint“ (ebd.: 29). Auf dieser „mittleren Ebene“ über Werte und Sinnhaftigkeit von Handlungen ins Gespräch zu kommen und damit normative Aussagen zu tätigen und zu diskutieren, kann ein großer Verdienst des Engagements vor Ort sein.

Die nachstehenden Überlegungen sollen die Bedeutung des Konzepts der *Bürgertugend* für die Diskussion des bürgerschaftlichen Engagements ausloten und darstellen. In diesem Bemühen wird zunächst der Tugendbegriff mit Blick auf seine Geschichte und seine Leistungsfähigkeit näher beleuchtet und dem Begriff der Pflicht gegenübergestellt. Die insbesondere für die Zivilgesellschaft bedeutsamen Bürgertugenden werden

4 www.comunivirtuosi.org (Abruf am 06.04.2016).

dargestellt, um dann den Versuch zu unternehmen, ihre Inhalte für die Diskussion des bürgerschaftlichen Engagements fruchtbar zu machen.

1.2.3 Eine Renaissance der Tugend?

Der Begriff der Tugend wird in der breiten Öffentlichkeit als angestaubt wahrgenommen bzw. als Beschreibung unbeliebter und spaßfreier Haltungen benutzt[5] und ist für die jüngeren Generationen erklärungsbedürftig. Gleichzeitig wird in der zeitgenössischen politischen Philosophie und der Moralphilosophie unter anderem eine Rückkehr der Tugenden bzw. ihre Neubewertung diskutiert (Kersting 2001: 39; Halbig 2013: 9). Aristoteles, der in seinen Werken *Politik* und *Nikomachische Ethik* über die Tugend der Bürger und die distributive Aufgabe des Staates berichtet, denkt die Themen Tugend und Polis zusammen, um das gelingende Leben zu beschreiben. Er entwickelt einen Sozialdemokratismus, der einen Gegenentwurf zu liberalen Strömungen darstellt und mit Blick auf die sich heute neu konstituierende Koproduktion von Wohlfahrt zusammen mit dem Bürger an Interesse gewinnt (Nussbaum 1999). Aufgenommen wurden die aristotelischen Überlegungen zum Tätigsein für die Gesellschaft und in der Gesellschaft aus einer eigenen Haltung heraus von Hannah Arendt und Martha Nussbaum, die der Frage nachgehen, wie die Bürgerinnen und Bürger diese Aufgaben auf- und wahrnehmen und welche Rahmenbedingungen dafür erforderlich sind (Arendt 1967; Nussbaum 1999, 2010). Auf den Überlegungen des Aristoteles wird in diesem Text ein Schwerpunkt liegen, da er eine Verbindung von Bürger, Tugend und Staat detailliert nachgezeichnet hat, die heute neu diskutiert wird.

Die Renaissance der Tugendethik, die „insbesondere in der angloamerikanischen Ethik der späten 50er Jahre des 20. Jahrhunderts“ (Radić 2011: 57) stattgefunden hat, konzentriert sich zum einen auf die Erörterung des Gegensatzes von Tugendethik und Pflichtethik. Zum anderen wurzelt sie (in Anlehnung an Kersting 2001) in einer fehlenden Ethik der Lebensführung (ebd.: 57ff.), die in Zeiten der Säkularisierung und des Pluralismus und vor dem Hintergrund eines befürchteten Werteverfalls besondere Bedeutung erlangt. Vor diesem Hintergrund werden von verschiedenen Philosophinnen und Philosophen im angloamerikanischen Raum tugendethische Überlegungen angestellt. Zu ihnen gehören unter anderem Philippa Foot, Richard M. Hare, Martha Nussbaum, Michael Slote und Alasdair MacIntyre. Da sich diese neuen Strömungen zunächst primär auf eine Kritik an der Prinzipienethik fokussieren und die Behauptung eigener Ansätze im Vordergrund steht, steckt die Weiterentwicklung einer Tugendethik noch in den Kinderschuhen.

1.2.4 Übereinstimmungen in den Bemühungen um eine neue Tugendethik

Gemein ist den bestehenden neuen Ansätzen die Überzeugung, dass „die moralischen Begriffe von Sollen und Müssen keinen Ausgangspunkt der Ethik darstellen können“. Es wird also eine Abkehr von „neuen ethischen Theorien [gefordert, die sich] allzu sehr auf Pflicht, Verpflichtung und Rechtmäßigkeit konzentriert haben, weniger aber auf die Beziehung zwischen Motiven und Werten, die dem Menschen in seinem Handeln eigentlich näher liegen als Verpflichtungen“ (Radić 2011: 60). Der Begriff der Tugend, wie er in der neuen angloamerikanischen Literatur diskutiert wird, geht davon aus, dass die Tugenden für ein gelingendes Leben förderlich sind und dass tugendhafte Menschen als Vorbilder in Gemeinschaft und Gesellschaft dienen und gleichzeitig in deren Interesse handeln (ebd.: 60ff.).

Eine wichtige Übereinstimmung weisen die Tugendethiker und -ethikerinnen der neuen Generation auch mit Blick auf sogenannte primäre bzw. sekundäre Tugenden auf, die sie unterschieden und priorisiert wissen wollen. Höffe unterscheidet zum Beispiel Primärtugenden (wie Wahrheitsliebe, Mäßigkeit, Gerechtigkeit) und Sekundärtugenden (wie Pünktlichkeit, Ordnungsliebe, Fleiß). In einer neuen Tugendethik sollen gerade diese bürgerlichen Sekundärtugenden, die weniger durch moralische Werte als durch ihren gesellschaftlichen Nutzen geprägt sind, in ihrer Bedeutung zurücktreten. Sie sollen in jedem Fall den primären Tugenden, die in besonderem Maße einer eigenen Haltung bedürfen, nachgeordnet oder nur in Zusammenhang mit diesen verwirklicht werden (ebd.: 64ff.).

Diskutiert wird weiterhin, ob nur das ethisch Gute oder auch eine Konzeption für ein gutes Leben in der Tugendethik angelegt werden kann. Darüber hinaus geht es um die Frage, ob die Tugenden nur innerhalb einer Gemeinschaft erworben und ausgeübt werden oder ob sie auch individuell entwickelt werden können. Dass die Tugenden jedoch immer auf das Zusammenleben in der Gemeinschaft ausgerichtet sind, bleibt unbestritten.

---

5 So wurde unter dem Titel „Gesucht: Bürgerliche Tugend“ in einem Online-Artikel der Wochenzeitschrift „Die ZEIT“ (02.05.2014) in einer Antwort auf Piketty unter anderem Arbeitsamkeit und Sparsamkeit angemahnt, statt immer mehr vom Staat zu fordern (Tettamanti 2014).

Wechselt man nun die Perspektive und untersucht die (neue) Notwendigkeit von Tugenden nicht unter ethischen Gesichtspunkten, sondern im Zusammenhang mit der politischen Philosophie und demokratischen Überlegungen, gelangt man zu den spezifischen Bürgertugenden, wie Höffe sie formuliert (Kapitel II. 1.2.7).

Aber auch außerhalb des Kontextes der Philosophie finden sich zum Beispiel in einer Studie in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Bezüge zur Tugenddiskussion. Baurmanns Überlegungen zu universalistischen Normen im Rechtsstaat und insbesondere auch im Liberalismus kommen zu dem Schluss, dass es „für die stabile Existenz einer freiheitlichen Gesellschaft in der Tat von entscheidender Bedeutung ist, dass ihre Mitglieder ein gewisses Maß uneigennützigen und moralischen Handelns an den Tag legen. Es steht nicht immer eine unsichtbare Hand zur Verfügung, durch die Verhaltensweisen, die ausschließlich auf die Erzielung persönlicher Vorteile gerichtet sind, verlässlich in ein allgemeines Wohl umgewandelt werden“ (Baurmann 1996: 644). Das entspricht der Position von Adam Smith, der weder die moralischen Voraussetzungen beim Individuum vergaß noch die Rolle des Staates im System der natürlichen Freiheit ignorierte. Wie sich in der „Theorie der ethischen Gefühle“ zeigt, ist für Adam Smith die Sorge um den Einzelnen in der Gesellschaft selbstverständlich und die Grundlage allen Wirtschaftens. Die in Höffes Bürgertugenden formulierte freie Entscheidung zur Wahrnehmung und zur frei festgelegten Art der Wahrnehmung eines Beitrags zur Gesellschaft und zur Wahrung gemeinsamer Interessen, sieht auch Baurmann als Voraussetzung für eine stabile soziale Ordnung. Bevor diese Bürgertugenden dekliniert werden, sollen Überlegungen über das Wesen der Tugend und ihre Fähigkeiten hinsichtlich der Verzahnung von individual- und sozialethischer Anforderungen angestellt werden.

1.2.5 Tugend als Mittlerin zwischen Eigeninteresse und gesellschaftlichen Anforderungen

Ein Streifzug durch die Tugenden, wie sie zu unterschiedlichen Zeiten in der Philosophiegeschichte als solche definiert wurden, verweist auf einen großen Interpretationsspielraum. Er reicht von den Tugendtafeln von Platon und Aristoteles über auf dieser Grundlage formulierte christliche Kardinaltugenden und mönchische Tugenden bis hin zu den preußischen Tugenden der Pünktlichkeit und Sauberkeit.[6] MacIntyre (1987: 246) zeigt, dass es nicht nur sehr unterschiedliche Tugendkataloge gibt, sondern dass die Ersteller dieser Kataloge auch unterschiedliche Theorien darüber hatten, was eine Tugend sein soll. Tugenden erweisen sich somit als abhängig von ihrer jeweiligen Zeit: Prisching verweist zum Beispiel darauf, dass gegenwärtig *Toleranz* vergleichsweise stärker öffentlich diskutiert wird, *Fairness* eine neue, allgemein anerkannte Tugend darstellt und *Sachlichkeit* als Anwärterin einer modernen Tugend auftritt (2001: 15f.).

Als Teil seiner Überlegungen, welche Tugenden in der heutigen Zeit den „homo oeconomius“ zu einer humanen Ökonomie bewegen könnte, führt Nida-Rümelin (2011: 122ff.) unter anderem Verlässlichkeit, Urteilskraft, Besonnenheit und Gerechtigkeit als erforderlich und hilfreich aus. Verlässlichkeit bedeutet im Zusammenhang mit Kommunikation zum einen eine Regel des Verhaltens, das heißt ob das, was ein Mensch äußert, mit der Realität übereinstimmt. Als Tugend ist Verlässlichkeit „ein Charaktermerkmal, das sich in der Praxis offenbart“, erlernt werden muss und handlungsleitend ist. Für die Praxis ist nun Folgendes von Interesse: Wenn wir in einer soziologischen Betrachtungsweise über Rollen nachdenken, wird uns schnell klar, was zur Verlässlichkeit eines Vaters oder eines Lehrers gehört. Wenn es aber nicht darum geht, die unterschiedlichen Regeln, die mit der Rolle als Lehrer oder der Rolle als Vater verbunden sind, auszufüllen, sondern die Tugend der Verlässlichkeit zu praktizieren, stellt sich die Frage, was diese unterschiedlichen Rollen zusammenhält und damit nach der Identität der Person, die über eine soziale Rolle hinausgeht. Verlässlichkeit ist damit mehr als medizinisch ein guter Arzt zu sein; es geht zum Beispiel darum, sich auf seine Integrität in Fragen der das Handeln von Ärzten immer stärker bestimmenden Ökonomisierung des Gesundheitswesens verlassen zu können. Es geht also auch um einen Berufsethos, das das Individuum für sich immer wieder auf den Prüfstand stellen muss, das aber auch seine eigene gesellschaftliche Verantwortung reflektiert.

Sicher können wir Fähigkeiten erlernen, die uns beruflich auszeichnen; man wird ein guter Koch oder ein guter Fußballspieler, auch weil wir uns in dem jeweiligen Bereich um die Entwicklung unserer angeborenen Fähigkeiten bemühen. Bei den Tugenden ist es hingegen so, dass man sich nicht auf die ursprüngliche Begabung herausreden kann. Seel zitiert Aristoteles: Besondere Anlagen haben wir von Natur aus, gut und schlecht aber werden wir nicht von Natur aus. Es geht also um die Verantwortung für sich selbst. Darum sind Tugenden „eingeübte Muster der Antwort auf Anforderungen und Herausforderungen, die sich in jeweiligen Situationen ergeben. Sie sind affektiv, kognitiv und volitiv konfigurierte Haltungen des Menschen, die ihn in seiner Lebensführung über längere Zeit hinweg prägen“ (Seel 2011).

6 Für eine umfassende Kategorisierung und Auflistung von Tugenden siehe Prisching 2001: 29ff.

Sind nun alle Tugenden gleich? Seel formuliert neben vielen „kleineren“, persönlich nützlichen Tugenden Kardinaltugenden, die man von allen Menschen einfordern kann und für ein gedeihliches Zusammenleben auch einfordern muss. Dazu gehören zum Beispiel Aufrichtigkeit, Wohlwollen, Aufmerksamkeit und Mitgefühl, die ihrerseits wieder Auswirkung auf die anderen Tugenden haben. Die kardinalen Tugenden sind miteinander verbunden, wie auch die Tugenden, die auf das eigene Wohlergehen, und diejenigen, die sich auf das Wohlergehen anderer richten, miteinander verbunden sind. Seel spricht hier von der „Unteilbarkeit der Tugenden“: „Individual- und sozialethische Tugenden sind nicht separierbar. So sehr die einen eher das Gelingen des jeweils eigenen Lebens begünstigen und die anderen eher der Entfaltung der anderen Raum geben, erst beide Varianten menschlicher Vortrefflichkeit machen ein gutes Leben aus – und nur zusammen können sie sich entfalten“ (ebd.: 262f.). Und abschließend: „Tugendhaft – als Mensch oder Person gut – ist, wer eine Vielzahl von Tugenden hat: solche, die *eher* der Rücksicht auf andere wie solche, die eher der Selbstsorge günstig sind“ (ebd.: 263). Damit beruft er sich auf Aristoteles, der nicht zwischen Selbstsorge und Fürsorge trennt, die beide in der Polis ihren Platz finden. Das individuelle Streben nach Glück und einem guten Leben ist untrennbar damit verbunden, dass der entsprechende Spielraum für ein gelingendes Leben wechselseitig eingeräumt wird.

MacIntyre macht sich akribisch auf die Suche nach den Unterschieden in der Interpretation des Tugendbegriffs und erkennt ihn in drei Zusammenhängen: die Tugend (1) als Eigenschaft, die hilft eine soziale Rolle zu erfüllen, (2) als Eigenschaft, die „den Einzelnen in die Lage versetzt, sich auf das Erreichen des spezifisch menschlichen Telos zuzubewegen“, (3) als Eigenschaft zum Erlangen von „irdischem und himmlischem“ Erfolg (MayIntyre 1987: 249).

Für Überlegungen zur Aufgabenverteilung im Staat scheint die zweite Position vielversprechend, da sie am breitesten angelegt ist. Als Vertreter dieser Position hat Aristoteles die Tugend in das Zentrum seiner Überlegungen des Verhältnisses von Bürger und Staat gestellt: Seine Tugendethik ist grundlegend für das gelingende Leben in der Polis. Für Aristoteles als Pragmatiker ist „Tugend“ kein abstraktes Phänomen, sondern bezieht sich auf die (beste) Fähigkeit etwas zu tun oder zu erreichen und ist damit durch „Instrumentalität und Funktionalität“ (Kersting 2001: 42) gekennzeichnet. Was durch ausgebildete Fähigkeit optimal erreicht oder umgesetzt werden kann, erweist sich als gut und als förderlich für den Einzelnen und die Gemeinschaft. Das Gute entsteht somit im vernunftgemäßen Handeln, das zweck- und zielgerichtet ist, wobei „jedem Instrument, jeder Funktion ein normativer Maßstab eingeschrieben ist“ (ebd.: 43). Kersting verweist damit auf einen Kernpunkt in der Tugendlehre des Aristoteles: Der Ort der Moral ist der Einzelne und das gute Handeln ist individuell und situativ. „Denn nicht darauf kommt es an, gute Handlungen zu produzieren, sondern gut zu handeln. Gut zu handeln heißt aber nicht: im moralischen Sinn gut zu handeln, sondern so zu handeln, dass das Handeln dem vorausgesetzten Zweck dient, und zwar zuverlässig und dauerhaft“ (ebd.). Für Aristoteles werden diese individuellen Handlungsweisen durch das Handeln von Institutionen ergänzt. „Dieses Zusammenwirken wird garantiert durch einen gemeinsamen Zweck, der das individuelle Leben der Bürger mit der politischen Ordnung eudämonistisch abstimmt und beide in die Praxis des guten Lebens einbettet“ (ebd.: 44). Der hier beschriebene aristotelische Tugendbegriff stellt die Mündigkeit des Bürgers, seine Entscheidungsfreiheit und seine Urteilskraft in den Vordergrund. Mit Rückgriff auf Platon beschreibt Kersting die Produktion von Gerechtigkeit in Beziehungen und in der Polis als einen „innerseelischen Zustand, der sich in jedem Handeln bemerkbar macht“ (ebd.: 48) und gleichzeitig eine „genuin praktische, im Besitz der geordneten Tugenden gründende glückssichere Lebensführungskompetenz“ (ebd.: 49) darstellt.

Wenn man der Frage nachgeht, wie sich die Tugend des Individuums zu allgemeinen Normen und dem konkreten Handeln verhält, ist es hilfreich, sich die Grundannahmen der Tugenddefinitionen von Platon und Aristoteles vor Augen zu führen (Seidl 2012: 59ff.). Gerichtet auf das sittlich Gute, sind die Tugenden einzelnen Handlungsbereichen zugeordnet: „So hat sich im Bereich des Gefahrvollen die Tugend der Tapferkeit ausgebildet, im Bereich der zu verteilenden Güter die Gerechtigkeit […] usw.“ (ebd.: 59). Das verweist darauf, dass die Tugenddefinition der Antike durchaus auf die Verwirklichung von Tugenden im konkreten Handeln ausgerichtet ist und damit auch auf das Handeln in Gemeinschaft und Gesellschaft. Dass die Tugend-Normen der Anwendung in der Praxis bedürfen und von der Bewertung von Sachverhalten durch das Individuum abhängen, zeigt sich am Beispiel der Gerechtigkeit, über die Seidl schreibt: „Der allgemeine Zweck der Gerechtigkeit, als einer bestimmten Haltung, ergibt sich erst aus vielen konkreten Handlungen, mit ihren einzelnen Objekten. Und in den einzelnen Situationen bleibt jeweils zu klären, welche Handlung die gerechte ist“ (ebd.). Diese Annahmen verweisen darauf, dass die Einschätzung von Situationen durch das Individuum entscheidend ist – und damit für das Individuum auch einen Handlungsspielraum eröffnen, den es in der Pflichtethik in dieser Form nicht gibt.

1.2.6 Pflicht als Engführung von Tugend?

Mit der Aufklärung und dem Empirismus wurde dieser weite, teleologisch gefasste Tugendbegriff zunehmend eingeengt. Er ähnelte immer mehr einem Rollenbegriff, der sich aus gesellschaftlichen Erwartungen speist und damit, vom Individuum entfremdet, den Ort der Moral in die Gesellschaft verlegt. „Höhepunkt dieser Entwicklung ist die Kantische Moralphilosophie, in der der Tugendbegriff gänzlich durch den Pflichtbegriff überlagert wird und nur noch die Geneigtheit zur Pflichterfüllung beinhaltet“ (Kersting 2001: 44; Höffe 1999: 191). Mit dem durch David Hume und Adam Smith in den Vordergrund tretenden Eigeninteresse und der damit einhergehenden ökonomischen Rationalität verliert „die politisch-ethische Kooperation von Charakterprägung und Institutionenbildung“ (Kersting 2001: 54) an Gewicht. Damit wird das gesellschaftlich als passend und opportun Anerkannte zum Ort und Ausgangspunkt der Tugend.

In der gegenwärtigen praktischen Philosophie sieht sich die moderne Moralphilosophie als Entscheidungstheorie, die moderne Fragestellungen systematisch zu lösen versucht. Es entsteht keine neue Ethik der Lebensführung, „der Mensch [ist ihr] in seiner Ganzheit und Konkretheit abhanden gekommen“ (ebd.: 59). Das zeigt sich auch in den sozialphilosophischen Ansätzen Rahel Jaeggis (2005; 2014), die in ihren Texten über Entfremdung und Lebensformen auf die Konsequenzen eines durch Pflicht und normative Lebensentwürfe der Gesellschaft fremd gewordenen Lebens eingeht. Sie wendet das Thema sozialphilosophisch und versucht sich Lebensinhalten wertfrei zu nähern. Damit entfernt sie sich einen Schritt weg vom Interesse in Richtung Tugenden, spart jedoch die ethische Dimension aus, die eine Lösung bereithalten könnte.

Es zeigt sich, dass der politische Liberalismus das Vertrauen auf eine personale Moral als eine „wirklichkeitsfremde Überforderung“ bewertet und die Vertragstheorie als Alternative zur Tugendethik postuliert (Höffe 1999: 192). Eine Ergänzung von Institution und Individuum dürfe nicht notwendig sein, um ein Funktionieren der Regierung auch ohne den moralischen Bürger gewährleisten zu können (ebd.). Im gegenwärtigen politisch-kulturellen Orientierungsdiskurs ist nun eine (kommunitaristische) Kritik am Liberalismus zu beobachten, die auf Tugenden verweist und bereits bei Montaigne und Tocqueville angelegt ist: „Ohne Tugend der Bürger muß auch ein republikanisches Gemeinwesen mit den besten Einrichtungen und Gesetzen verkümmern; ohne Tugend der Bürger wird kein Rechtsstaat, keine Demokratie Bestand haben“ (Kersting 2001: 67). Die Gefahr, die nun besteht ist, dass vor dem Hintergrund einer Suche nach Formen des Zusammenhalts unkritisch kooperatives Verhalten eingefordert wird. Kersting weist darauf hin, dass es für den liberalen Bürger nicht reicht, „als Generalvertreter kommunikativer Rationalität aufzutreten“ (ebd.: 71), sondern dass vielmehr „modernitätsspezifische Tugenden, reflexive Tugenden“ (ebd.) erforderlich sind, die ihm helfen, „vor allem die Courage [zu] entwickeln, diese komplizierteste Lebensform […] des Liberalismus, gegen Fundamentalismus und Reduktionismus jeder Couleur in Theorie wie in Praxis zu verteidigen“ (ebd.).

(Bürger-)Tugend und (Bürger-)Pflicht sind damit Begriffe, die eine durchaus unterschiedliche Haltung dem Individuum und seiner Mündigkeit gegenüber zum Ausdruck bringen und damit auch auf die Gestaltung des Gemeinwesens großen Einfluss haben. Wer ausschließlich die – durch Bürgerpflicht getragenen – Institutionen als Garant für Demokratie sieht, bedarf nicht der Tugend des mündigen Bürgers bzw. der mündigen Bürgerin. Wer jedoch ein Zusammenspiel von Institution und Individuum für erforderlich hält, muss Bürgertugenden formulieren. Anders gewendet: Der Ort der Moral ist einerseits die einzelne Person als Akteur im öffentlichen Raum, andererseits die Ordnung des öffentlichen Raums. Gelingende Gesellschaften, das zeigt die Geschichte, benötigen grundsätzlich beides, so unterschiedlich die damit verbundenen Perspektiven auf den Menschen auch sind.

Während Kant in seiner Ethik die Rechte und Pflichten des Menschen in den Mittelpunkt und dem teleologischen Ansatz gegenüberstellt, der ein inneres Ziel der menschlichen Lebensführung anvisiert, löst sich der vermeintliche Gegensatz bei näherer Betrachtung bei Aristoteles auf. Für ihn gehört beides zusammen: Das individuell Gute und das sozial Gerechte können nur zusammen erläutern, „was ‚Orientierung am Guten‘ in der individuellen wie der kollektiven Praxis wirklich heißt“ (Seel 2011: 271). Die Tugenden vermitteln dabei zwischen den Dimensionen der Selbstsorge und der Rücksicht auf andere; sie schaffen die Voraussetzung für ein Handeln, das sich selbst und anderen gerecht wird.

1.2.7 Bürgertugenden für Mitgestaltung in der Gesellschaft

Höffe (1999: 191ff.) diskutiert ausführlich spezifische Bürgertugenden, die er als eine aus der Antike stammende Ergänzung zu Institutionen und Gesetzen sieht. Für ihn stellt sich die Frage, ob für eine funktionierende und sich weiterentwickelnde Demokratie das Selbstinteresse des Bürgers ausreichend ist oder Bürgertugenden erforderlich sind, „ob die ‚objektiven‘ Institutionen qualifizierter Demokratie einer ‚subjektiven‘ Entsprechung, der Bürgertugenden, bedürfen“ (ebd.: 194). Höffe formuliert entlang vier Dimensionen von

Bürgersein vier Bürgertugenden, durch deren Ausübung sich die Bürger einen Status als Mitgestalter erwerben (ebd.: 195):

1. Rechtssinn und Zivilcourage (innerhalb weitgehend gerechter Institutionen und Gesetze);
2. Gerechtigkeitssinn und Toleranz (für die Einführung und Weiterentwicklung weitgehend gerechter Institutionen und Gesetze);
3. Bürgersinn (in Bezug auf den eigenen Staat);
4. Gemeinsinn (in Bezug auf die eigene Gesellschaft).[7]

Im Sinne des Tugendbegriffs von Aristoteles hat die Ausübung der Tugenden einen stark praktischen Bezug, aber auch ein hohes Maß an eigenverantwortlicher Interpretation und Bewertung. So geht es bei dem *Rechtssinn* nicht einfach um die Beachtung von Verboten oder die Erfüllung des rechtlich Geforderten (das würde nur dem Selbstinteresse entsprechen). Relevant ist dabei auch eine Rechtstreue, bei der es um eine eigenständige Bewertung des Gesetzes geht und die sich „der vorbehaltlosen Zustimmung geltenden Rechts“ (S. 197) verweigert bis hin zum bürgerlichen Ungehorsam. Der *Gerechtigkeitssinn* zeigt sich, wenn Bürger über die institutionalisierte Gerechtigkeit hinaus für das Interesse anderer einstehen. Höffe sieht dies zum Beispiel dann verwirklicht, wenn man als Mitglied eines Verbandes diesem kein exklusives Beharren auf Partikularinteressen erlaubt und bereit ist, Privilegien abzuschaffen. Sicherlich ist gerade heute die Gerechtigkeit und Toleranz gegenüber Migranten eine der großen tugendethischen Herausforderungen. Der *Bürgersinn* führt über die aktive Teilnahme an Wahlen hinaus zur Mitgestaltung in der politischen Selbstverwaltung, aber auch zu Volksabstimmungen. Beim *Gemeinsinn* geht es schließlich um „gemeinnützigen Bürgersinn“, der sich freiwillig und ohne rechtliche Verpflichtung engagiert.[8] Höffe sieht durch die Ausübung des Gemeinsinns die Möglichkeit, „einer zunehmenden Bürokratisierung und Spezialisierung des Gemeinwesens“ entgegenzutreten (Höffe 1999: 215) und die Menschen untereinander zu vernetzen und zum gemeinsamen Guten beizutragen.

Gerade hier zeigt sich die freiheitliche Haltung des Aristoteles deutlich: *Das Individuum handelt innerhalb der Institutionen, steht ihnen aber gleichzeitig mit freier Urteilsfähigkeit gegenüber.* Auch hier gilt: Das Individuum ist der Ort der Moral, die auf ein gemeinsam gelingendes Leben zielt. Dabei entsteht eine andere Qualität als bei der Entrichtung von Steuern, die einen verordneten Gemeinsinn, eine Pflicht, bedeuten. „Macht sich ein verordneter Gemeinsinn zu sehr breit, so verdrängt er die alternative Form, den freien Gemeinsinn, die Freigebigkeit als persönliche Einstellung. […] Wie die aktive Toleranz, so liegt auch der Freigebigkeit eine innere Freiheit zugrunde, dort in Bezug auf die Lebensweise […], hier in Bezug auf äußere Güter“ (ebd.: 214). In diesem Verständnis nehmen Bürgertugenden „den politischen Institutionen das Exklusivrecht“ (ebd.: 195), die Sphäre des Politischen wird geteilt, „der Rest an Obrigkeitsstaatlichkeit getilgt, zugleich die Trennung von Staat und Gesellschaft relativiert. Das Ergebnis darf ‚Zivilgesellschaft‘ heißen“ (ebd.). Damit wird die tugendethische Ergänzung von Institutionen zur Voraussetzung für die Weiterentwicklung von Demokratie und Zivilgesellschaft. Die Mündigkeit, die dem Einzelnen positiv unterstellt wird, spricht ihm zugleich Souveränität zu. Das Gemeinwesen nicht etatistisch zu verkürzen, sondern der Zivilgesellschaft als gesellschaftlichem Sektor ihren eigenen unabhängigen Raum zu geben, verlangt dies geradezu. Staat und Politik müssen diese Souveränität umfassend würdigen und garantieren.

1.2.8 Der Bezug zu bürgerschaftlichem Engagement und Partizipation

Die Darlegung der Bürgertugenden hat gezeigt, dass ein Beziehungsgeflecht zwischen den Bürgertugenden, der Qualität von Demokratie und der Entstehung bzw. Weiterentwicklung einer Zivilgesellschaft besteht. Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation gehören in der *Vita activa* selbstverständlich zusammen. Sie sind in ihrer Wahrnehmung und ihrer zivilgesellschaftlichen Qualität maßgeblich durch die Tugend des Individuums, seine Wertvorstellungen und seine lebenspraktische, handelnde Ausrichtung auf das Gute geprägt. Bürgerschaftliches Engagement ist nicht anonym wie die Bürgerpflicht und auch nicht eigeninteressiert, sondern persönlich und netzwerkbildend.

Bürgerschaftliches Engagement, das gerecht und gemeinschaftsorientiert ist, muss nicht nur freiwillig, sondern auch frei und souverän sein. Eine solche Haltung kann nicht eingefordert werden, da es um das

7 Die von Höffe zusätzlich formulierten Anforderungen (Besonnenheit, Gelassenheit und Klugheit) sollen hier im Sinne der gebotenen Kürze nicht berücksichtigt werden. Ausführungen dazu finden sich bei Höffe 1999: 217ff.

8 Ein kleiner Rückbezug zu den Tugenden: Die *Hochherzigkeit*, die hier gefragt ist, entstammt übrigens der Tugendtafel des Aristoteles. Der Mensch verankert sich selbst zwischen den extremen Positionen der Großtuerei und Engherzigkeit (Anzenbacher 2002: 142; Aristoteles [1995]: 183ff.) und achtet auf die Angemessenheit der Tätigkeiten.

Erkennen von Zwecken und Zielen geht und eine individuelle Abschätzung funktionaler Maßnahmen jenseits der staatlichen Institutionen. Hier besteht auch der Unterschied zur Bürgerpflicht: Diese ist anonym und verpflichtend für die Gewährleistung eines bestimmten Lebensstandards – bislang in Form von Steuern – zu leisten. Sollte dieser Beitrag nicht ausreichen und die (institutionalisierte) Mitarbeit der Bürger und Bürgerinnen für die Daseinsvorsorge erforderlich werden, so kann hier eine Bürgerpflicht – im Sinne einer Wehrpflicht – entstehen. Diese hätte aber eine ganz andere Qualität als eine tugendethisch geprägte, zivilgesellschaftliche Ergänzung von Institutionen. Auf eine solche neue Bürgerpflicht müssten sich zunächst alle freien Bürgerinnen und Bürger verständigen: Ihre schleichende oder unterschwellige Verpflichtung wird dazu führen, dass das Engagement verstaatlicht wird.

Auch die Abhängigkeit von einem Ehrenamt schränkt die Freiheit ein: Ist die engagierte Person auf ein bezahltes Ehrenamt angewiesen, macht sie das unfrei in ihren Entscheidungen und ihrer Beurteilung von Staat und Gesellschaft. Auch die Funktionalisierung von bürgerschaftlichem Engagement, das heißt die Erlangung von indirekten Vorteilen für Karriere oder Lebensweg, stellt ein Eigeninteresse dar, das der Erreichung gemeinsamer Ziele im Wege stehen kann. Die rein selbstinteressierte Umsetzung der in den Bürgertugenden genannten Anforderungen hat wenig mit der Tugend des mündigen und großzügigen Individuums zu tun. Es geht ihm vielmehr um die unabhängige Festlegung von Zwecken und den am besten geeigneten Mitteln in Ergänzung staatlicher Institutionen: In diesem Sinne ist die Bürgergesellschaft nicht eine, sondern *die* entscheidende Säule der Freiheit (Dahrendorf 1993: 83), die durch eine Funktionalisierung des Ehrenamts nicht beeinträchtigt werden darf.

Die Freiheit zeigt sich als Merkmal der Tugenden: Ihre „Valenz liegt in ihrer Ambivalenz“ (Seel 2011: 236), darin, dass das Individuum persönlich abwägt und die sowohl für sich selbst richtige als auch der Situation angemessene Entscheidung trifft. In dieser Hinsicht respektieren und fördern Tugenden die Selbstbeachtung und Selbstbestimmung und sind damit für ein gutes menschliches Leben und Zusammenleben wesentlich (ebd.). Wer eine Vielzahl vielfach miteinander verbundener Tugenden beherzigt, realisiert eine gegenüber den anderen und sich selbst rücksichtsvolle Lebensführung (ebd.).

1.2.9 Der Zusammenhang zwischen Tugend und Bildung: Wie lernt man Tugenden?

Es gibt nur wenige zeitgenössische Werke, die der Frage nach der Ausbildung von Tugenden – gerade auch in praktischen Handlungsfeldern – explizit nachgehen. Allerdings lassen sich im Aufbau der Tugenden, wie ihn Aristoteles entwickelt hat, bereits klare Hinweise finden. So unterscheidet er zwischen ethischen Tugenden (oder auch Gewöhnungstugenden), die man einübt und dabei durch den praktischen Verstand geleitet wird. Es geht dabei um die Mäßigung von Affekten, um klug und besonnen handeln zu können. Damit dieser Verstand, der die Einschätzung von Situationen erlaubt, richtig geleitet wird, bedarf es der dianoetischen Tugenden der Klugheit und der Weisheit, die durch Bildung erworben werden (Aristoteles [1995]: 1103a14). Grundsätzlich besitzen die Menschen, laut Aristoteles, die Anlage zum Tugendhaften, die durch tugendhaftes Handeln und Bildung gefördert wird. Das sittlich Gute, das als großes Ganzes angestrebt wird, ergibt sich damit aus der Bewertung des Individuums und durch Bildung, die eine entsprechende Reflexion ermöglicht bzw. die Notwendigkeit des Tugendhaften unbestreitbar im Individuum verankert. Durch Bildung werden somit die allgemein anerkannten Normen vermittelt, die jedoch immer eine Prüfung durch das Individuum in der jeweiligen Situation erfahren.

1.2.10 Praktische Bildungsaspekte

Im Zusammenhang mit den ethischen Tugenden ist die Mäßigung impulsiver und unbesonnener Handlungen ein wichtiger Aspekt. Allerdings hat diese „Selbstkontrolle“ in Pädagogenkreisen eine negative Konnotation, da sie als Unterdrückung wahrgenommen wird, die von Aristoteles so jedoch nicht vorgesehen ist: Vielmehr geht es bei der Entwicklung der Tugenden um Mut und Mäßigung negativer Gefühlszustände, wie Furcht und Gier, während es beim Mitgefühl um den Ausdruck oder die rationale Lenkung positiver Gefühle der Hilfsbereitschaft geht (Carr 1991: 252f.). Wer also zu Tugenden erziehen möchte, sollte dabei „der Kultivierung der natürlichen Mitgefühle und Bindungen des Kindes gegenüber anderen genauso viel Aufmerksamkeit schenken wie der Maßregelung seiner egoistischen Instinkte“ (ebd.: 253, eigene Übersetzung). Für Carr ist es unter anderem die Aufgabe der Eltern, ihren Kindern diese Tugenden als für ihr Leben notwendig – sowohl für sie selbst, als auch für die Gemeinschaft – zu vermitteln (ebd.: 255). Damit stellt sich die Frage nach der Möglichkeit einer „Moralerziehung“, der sich Pädagogen gerne mit dem Hinweis auf Subjektivität und damit einer „Unlehrbarkeit“ entziehen. In seinem 1983 erschienenen Aufsatz zitiert Geissler Herbart mit dem Satz: „Tugend ist der Name für das Ganze des pädagogischen Zwecks“ (Geissler 1983: 10), hält aber eine morali-

sche Erziehung für nicht umsetzbar, da die gemeinsame Basis dafür fehle (ebd.: 11). Er betont die Notwendigkeit in die Einsicht, dass Tugenden keine blinden Handlungsmaximen sind, sondern dass sich das Individuum situativ und frei zum richtigen Handeln entscheiden können muss. Geissler sieht für eine moralische Erziehung an Schulen folgende Hindernisse: keine Einsicht in die Notwendigkeit; Inhalte maximal als (vernachlässigte, weil bei der Fachlehrkraft nicht ausgebildete) Querschnittsfunktion; mangelnde Verbindlichkeit der Sinnhaftigkeit (ebd: 40). Wie auch bei Carr befürwortet Geissler, dass die Lehrkraft nicht nur informieren soll, sondern „soziale Erfahrungen, Erfahrungen mit Arbeitsprozessen und Selbsterfahrungsmöglichkeiten“ (ebd.: 41) zu organisieren und besprechen versteht. Lernziele seien dabei, dass sich das Individuum mit seiner Zeit kritisch auseinandersetzt, sich für die Entwicklung des menschlichen Lebensraums durch Engagement und kompetente Teilnahme zuständig fühlt und sich selbst in Auseinandersetzung mit der gegebenen Kultur erfährt (ebd.: 41). Ähnliche Lernziele stellt auch Höffe in einer Analyse des Ethikunterrichts in Rheinland-Pfalz dar (Höffe 1979). In der Praxis sind vereinzelt bereits Schulformen zu finden, die in diese Richtung arbeiten (dazu gehört zum Beispiel die Evangelische Schule Berlin Zentrum).

Ein interessanter Ansatz findet sich bei Lesjak (2009), die in dem Kapitel „Alte und neue Perspektiven für die politische Bildung“ die Polis als Ort der politischen Bildung betrachtet und dem Ansatz des Aristoteles hohe Bedeutung beimisst: Der immense Wert der politischen Philosophie liegt darin, dass hier ein Grundmuster für eine spezifische Vermittlung zwischen Handeln und Erkennen, zwischen „sittlichem Verhalten“ und wissenschaftlicher Rationalität entworfen wird. Der Rahmen, in dem sich diese Vermittlung ereignet, ist ein politisch-sozialer – die „Gemeinschaft“. Sie ist die Voraussetzung und das Ziel des „sittlichen Handelns“ (Lesjak 2009: 170).

Mit Blick auf Lesjaks Ausführung der Gleichursprünglichkeit von Bildung und Politik lässt sich ein Dreieck aus Bildung, Tugend und Politik konstruieren, in dem der Einzelne in der Polis für die Gemeinschaft lernt und Tugenden einübt. Partizipation und bürgerschaftliches Engagement sind dabei wichtige Lerngelegenheiten. Die Bedeutung dieses Dreiecks zeigt sich auch in der politischen Philosophie des Aristoteles: „Und in der Tat muss ein Staat, der in Wahrheit und nicht nur dem Namen nach ein Staat ist, sich um die Tugend kümmern. Denn sonst wäre die Gemeinschaft nur ein bloßer Bestandsvertrag, der sich von anderen solchen Verträgen nur durch die räumlichen Verhältnisse unterschiede, und das Gesetz wäre eine bloße Abmachung […], ein gegenseitiger Bürge der Gerechtigkeit, aber nicht in der Lage, die Bürger tugendhaft und gerecht zu machen“ (Hoerster 1999: 53).

Die Bildung zur Tugend stößt natürlich an normative Grenzen und kann daher nur als Streben oder als Bewegung gesehen werden. Es gibt nicht das eine richtige Leben und auch nicht den einen, immer guten und richtig handelnden Menschen und auch nicht die durchgängig gute Gesellschaft. Es kann immer nur darum gehen, „das relativ Beste aus den jeweiligen biographischen und historischen Möglichkeiten zu machen“ (Seel 2011: 255).

1.2.11 Schlussfolgerungen

An diese Überlegungen schließt sich nun die Frage an, welche Bedeutung die Tugenden für das Engagement haben. Zum einen zeigt sich Engagement hier als individuelle Ausdrucksform von Meinungen und Haltungen mit öffentlicher Relevanz, da es zu gesellschaftlicher Normenbildung in der „mittleren“ Schicht zwischen persönlichen Geschmacksfragen und gesetzlichen Regelungen beiträgt und wertorientierte Aushandlung initiieren kann. Diese Ausdrucksformen sind dann „tugendhaft“, wenn sie einerseits souveränem Denken entstammen und andererseits durch Zivilität im Umgang mit anderen geprägt sind. Das bedeutet, dass zum Beispiel Tugenden wie Toleranz oder die im umgreifenden Sinne beschriebene Verlässlichkeit, die sich nicht nur auf die eigene Rolle, sondern auf die Rolle in der Gesellschaft bezieht, mit Blick auf Migration, Inklusion oder Daseinsvorsorge ganz allgemein Wirkung entfalten können.

Legt man der Diskussion die Definition moderner tugendethischer Betrachtungen zugrunde, dass die Tugenden ein gelingendes Leben fördern und tugendhafte Menschen als Vorbilder in Gemeinschaft und Gesellschaft dienen und gleichzeitig in deren Interesse handeln, so zeigt sich hier in einem zweiten Schritt eine klare Verbindung zu Engagement und Partizipation. Die einzelne Person übernimmt Verantwortung für sich und ihr Leben und zeigt gleichzeitig Mitverantwortung, indem sie ihr gelingendes Leben mit dem der Gemeinschaft verknüpft. Die Verwiesenheit auf die Gemeinschaft ist ihr bewusst und die Gestaltung als Aufgabe mitgegeben. Dennoch bleibt sie selbst Ort der Moral, das heißt, ihr Handeln gründet sich auf die eigenen Werten und die eigene Urteilsfähigkeit. Wie die in dieser Weise tugendhafte Person als Vorbild für andere wirkt, hat auch sie durch Anschauung und Erfahrung die Fähigkeit erworben, sich auf das Bessere auszurichten, auf die Möglichkeit, gemeinsam gute Lebensbedingungen zu erwirken. Dies geschieht ganz konkret im sozialen Nah-

raum durch das Engagement für andere, durch das Interesse an der Gemeinschaft. Es zeigt sich aber auch – wie die Darstellung der Bürgertugenden deutlich gemacht hat – durch die Teilnahme an Wahlen und durch einen Rechtssinn, der die Sinnhaftigkeit gesellschaftlicher und gesetzlicher Normen infrage stellt. Tugenden sind dabei gleichermaßen Ausgangspunkt und Ziel: Tugendhaftigkeit bedeutet Offenheit gegenüber der Gesellschaft und der Gemeinschaft und damit auch die Offenheit, Verantwortung für sich und andere zu übernehmen. Durch die Übernahme von Verantwortung in Form von Engagement entwickeln sich wiederum weitere Tugenden, wie zum Beispiel Großzügigkeit, Besonnenheit und Respekt. So ist die Tugend als „Lebensführungskompetenz“ zu verstehen, die sich in der Aneignung und im Vollzug des eigenen Lebens entfaltet.

Letztendlich reichen diese Überlegungen, die sich im Grunde auf die innere Haltung des Individuums gegenüber seinem Leben in der Gemeinschaft beziehen, in alle Bereiche des Engagements. Die Souveränität der inneren Haltung und der Gemeinsinn suchen sich immer neue Felder der Betätigung, um Benachteiligung zu heilen; der Rechtssinn stemmt sich elitärer und ausgrenzender Normativität entgegen und der Bürgersinn führt zu aktiver Verwirklichung von Partizipation. Menschen sind dann tugendhaft, wenn sie sich dazu aufgerufen fühlen, sich diesen Herausforderungen zu stellen; Staat und Politik sind tugendhaft, wenn sie dafür einen öffnenden und ermöglichenden Rahmen setzen. Um diese Haltung, diese Ausrichtung auf das Bessere hin zu fördern, muss freies und selbstständiges Denken und die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung als (politische) Bildung auch durch den Staat mitgegeben werden (siehe hierzu das Kapitel II. 5.4 Bildung). Der Staat, der diese Bewegung hin zur Gesellschaft jedoch zur Pflicht macht, wird zum Gesinnungsstaat, der das Interesse des Individuums für das Gemeinsame eher erstickt als fördert. Durch Verpflichtung geht die Souveränität der Bürgerinnen und Bürger verloren, die sich als Ergänzung und nicht als Handlanger staatlicher Institutionen verstehen möchten.

1.3 Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft. Von traditionellen Grenzziehungen zu heutigen Differenzierungen

1.3.1 Engagement: Dachbegriff in einem weiten Feld

In der deutschen Debatte werden zur Umschreibung des Gegenstandsbereichs, auf den sich auch der Zweite Engagementbericht beziehen soll, vor allem zwei Begriffe verwendet: bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt. Der zuletzt genannte Begriff hat vor allem mit der historischen Genealogie von Staat und Kommunen und des Vereinswesens zu tun. Er passt so gesehen eigentlich nur für einen bescheidenen Teil der Vielfalt von Engagementformen. Der Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements“, prägend für den Bericht der Enquete-Kommission von 2002, ist zugleich eng und breit gefasst. Eng ist er zu unterschiedlichen Graden, je nach Definition dessen, was das Adjektiv „bürgerschaftlich“ bezeichnen soll (vgl. hierzu Definitionsansätze wie in dem Bericht der Enquete-Kommission und im Ersten Engagementbericht, BMFSFJ 2012a). Ist Engagement im Sport bürgerschaftlich? – Breit ist der Begriff, weil unter Engagement ein sehr weites Feld von Aktivitäten unterschiedlichster Art verstanden werden kann, die – wiederum mit unterschiedlichen Motivlagen – von Menschen erbracht werden. Um eine Sensibilisierung für diese Vielfalt soll es im Folgenden gehen.

Engagement im weitesten Sinne kontrastiert mit Haltungen der Gleichgültigkeit von vielen gegenüber Problemlagen, die eine Gesellschaft oder Gemeinschaft betreffen. Darüber hinaus kann eine weitere Eingrenzung vorgenommen werden, wenn man davon ausgeht, dass sich der Begriff des Engagements vor allem auf solche Handlungen und Tätigkeiten bezieht, die nicht in der Form der Erwerbsarbeit gefasst sind. Folgt man den Debatten zum Begriff des bürgerschaftlichen Engagements weiter, dann wird außerdem noch eine zweite Eingrenzung deutlich – die auf Handlungen und Aktivitäten im öffentlichen Bereich. Innerfamiliares Engagement gehört nicht dazu.

Engagement als eine Art Dachbegriff für Handlungen und Tätigkeiten mit und für andere, die ihren Schwerpunkt außerhalb der Welt der Erwerbsarbeit und der privaten Gemeinschaften haben, lässt aber nun Raum für eine große Vielfalt von Formen und Kategorien.

1.3.2 Vielfalt des Engagements

Unterschiedliche Darstellungsformen von Engagement sind bisher vor allem aus dem Blickwinkel soziologischer Modernisierungskonzepte gefasst worden, die insbesondere auf soziokulturelle Muster zielen und hier nach „traditionell“ und „neu“ unterscheiden. Dementsprechende typische Leitkategorien sind dann „feste Verpflichtung“ versus „lockere, zeitlich begrenzte Mitarbeit“, Orientierung an „Vorgaben durch feste Milieus“ versus „frei gewählte Tätigkeit“. Diese Liste ließe sich verlängern. Bei einer derartigen Fokussierung gerät allerdings dreierlei leicht aus dem Blick:

- Gesellschaftliche Entwicklungsprozesse verlaufen nicht linear, sondern *ungleichzeitig* und über *komplexe Wechselwirkungen*, sodass neuere Entwicklungen beim Engagement durchaus mit älteren Formen koexistieren können; forcierte Modernisierungsprozesse können überdies Gegenreaktionen freisetzen, wie etwa ein Engagement für den Erhalt traditioneller Gemeinschaftsformen, die sich bedroht fühlen.
- Modernisierung und auch Engagement vermitteln sich nicht nur in den sozialen Netzen des Gemeinwesens, sondern immer auch über das politische Gemeinwesen und die Darstellungs- und Organisationsformen von Macht und Politik. Ohne die Reflexion von *Staat und Politik*, deren Handeln und Konzepte, sind weder die Bürgervereinigungen Toquevilles noch die historischen Formen deutscher Ehrenamtlichkeit erklärbar. Engagement für Bewahrung oder Fortschritt ist oft mit den Rahmensetzungen bestimmter politischer Lager verbunden. Engagement in „alten“ und „neuen“ sozialen Bewegungen, in Arbeiter- und Ökologiebewegungen, hat geholfen, politische Formationen aufzulösen und neue Unterstützungsformen oder Parteien hervorgebracht.
- In diesem Zusammenhang ging und geht es nicht nur um das Engagement von Einzelpersonen, sondern auch um *Organisationsformen*. Sie sind von den jeweiligen Formen und Prägungen des Engagements nicht zu trennen. Selbstorganisation und Engagement für mehr politische Einflussnahme geben sich andere Formen als ein Engagement für die gemeinsame Pflege von Geselligkeit. Der Wandel und die Vielfalt einer Engagementlandschaft können also nicht nur in Kategorien des Verhaltens und der Aktivitäten von Einzelpersonen erfasst werden, wie das in Deutschland die

Freiwilligensurveys tun (Gensicke/Geiss 2010; Simonson et al. 2016). Es geht auch um die dazugehörige Organisationslandschaft. Erst jüngst hat man zu deren Erfassung mit dem ZiviZ-Survey 2012 (Krimmer/Priemer 2013) erste Schritte getan (siehe dazu Kapitel II. 4 Engagement in Zahlen).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird vorgeschlagen, die Vielfalt des Engagements nicht nur soziokulturell, sondern auch im Spannungsfeld von Gesellschaft und Politik, der Gleichzeitigkeit von gemeinschaftlichen und gesellschaftlichen Orientierungen, ausgedrückt in individuellen Haltungen, aber auch in unterschiedlichen Organisationsformen zu sehen. Kurz und zugespitzt: Die Analyse von Vielfalt und deren Berücksichtigung erfordern weit mehr als die Unterscheidung „traditioneller“ und „neuer“ Engagement- und Beteiligungsformen bei Einzelpersonen.

Etwas davon verdeutlicht der angelsächsische Sprachgebrauch, der zwischen „civic engagement“ („bürgerschaftlichem Engagement“) und „active citizenship“ („Aktivbürgerschaft“) auf der einen und „volunteering“ („freiwilligem Engagement“) auf der anderen Seite unterscheidet. Nur für ersteres sind die Kategorie des Bürgers sowie der Bezug auf ein bürgerschaftliches Gemeinwesen prägend.

Der Vorteil von Engagement als Dachbegriff ist es nun aber, beide gerade genannten Bereiche anzusprechen, also grundsätzlich sowohl Aktivbürgerschaft (auch in politiknahen Formen) als auch freiwillige Aktivitäten (auch im Bereich gemeinsamer Geselligkeit). Diese große begriffliche Breite schafft jedoch auch Probleme. Das gilt vor allem dann, wenn Konzepte entwickelt werden, die auf einen bestimmten Ausschnitt und (Teil-) Bereich zielen, gleichwohl aber mit dem Dachbegriff „bürgerschaftliches Engagement“ in eins gesetzt werden. In diesem Zusammenhang hat es etwa Kritik daran gegeben, dass bestimmte öffentliche Förderkonzepte von bürgerschaftlichem Engagement sprechen, de facto aber nur auf selektive Förderung bestimmter Formen der Hilfsbereitschaft zielen. Mutiert dabei Bürgergesellschaft nicht unter der Hand zur Helfergesellschaft?

Umso wichtiger werden vor diesem Hintergrund zwei Dinge:

- der Breite des Engagementbegriffs Rechnung zu tragen und nicht unter der Hand Reduktionen vorzunehmen;
- in diesem breiten Feld unterschiedliche Teilbereiche, Formen und Leitmotive von Engagement kenntlich zu machen.

Im Folgenden wird der Begriff „Engagement“ zunächst ohne ein einschränkendes Adjektiv verwendet, um sowohl vorgängige Ausgrenzungen, aber auch wertende Überhöhungen bestimmter Ausprägungen und Orientierungen von Engagement zu vermeiden. Auch auf Konsensbildung zielende Kriterienkataloge, wie der der Enquete-Kommission (freiwillig, nicht auf materiellen Gewinn gerichtet, gemeinwohlorientiert, im öffentlichen Raum, gemeinschaftlich/kooperativ), werden in gesellschaftlichen Diskursen immer verschieden interpretiert werden. Das spricht nicht grundsätzlich gegen derartige Versuche, erinnert aber daran, dass in einer pluralistischen, demokratischen Ordnung nicht nur die Vorstellungen vom „guten“ Engagement auseinandergehen, sondern auch das Feld des grundsätzlich Erlaubten immer sehr viel größer als das des mehrheitlich Gewünschten ist. Die Auseinandersetzung damit, was Kriterien wie freiwillige Tätigkeit, Pflicht oder Tugend meinen, die sich auch im Bericht der Kommission finden (Kapitel II. 1.2 Ein Plädoyer für die (Bürger-) Tugend), verweist darauf.

Die dahinterstehende Überlegung ist, dass Politik und staatliches Handeln bezogen auf Engagement und im engeren Sinne einer speziellen Engagementpolitik jenseits der grundsätzlichen Sicherung und Anerkennung von Engagementmöglichkeiten Konzepte benötigen, die den Besonderheiten verschiedener Engagementformen und -felder gerecht werden. So bedarf es etwa mit Blick auf Engagement in kleinen Vereinen und deren Förderung in vielerlei Hinsicht ganz anderer Konzepte als bei der Förderung von Engagement in sozialen Dienstleistungseinrichtungen. Insgesamt geht es um mehr Aufmerksamkeit für die Vielgestaltigkeit von Engagement, sowohl unter dem Gesichtspunkt der Fragwürdigkeit herkömmlicher Grenzziehungen als auch unter dem Gesichtspunkt heute angemessener Differenzierungen. Dies gilt in besonderer Weise dann, wenn, wie im Berichtsauftrag geschehen, das Auge auf die lokale Ebene in ihrer Vielgestaltigkeit gelegt und in einem subsidiären Verständnis von Gesellschaftsstrukturen die Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern besonders betont wird. Diese Fragen werden vor allem im Rekurs auf die Debatten zur Zivilgesellschaft thematisiert.

1.3.2.1 Zwischen Freiwilligenarbeit und Mitsprache

Mit Blick auf Aktivitätsformen, öffentliche Diskurse und sozialwissenschaftliche Diskussionsstränge lässt sich eine Achse erkennen, die von zwei sehr unterschiedlichen Punkten her aufgespannt ist (die vertikale Achse in der Abbildung 1).

- Auf der einen Seite gibt es Formen des Engagements, die mit Interventionen in öffentlichen Debatten und Entscheidungen zu tun haben und die mitunter sehr politiknah sind, geprägt von den jeweiligen Traditionen der Demokratie und Staatlichkeit im betreffenden Land. Es geht um Handeln im politischen Gemeinwesen in der Form von Forderungen, Argumenten, der Organisierung von Meinungsführerschaft und Protest. Vieles davon ist in modernen Demokratien in vielfältigen Formen der Partizipation institutionalisiert worden. Für die zivile Bewältigung dieser Prozesse von Konflikt und Konsensbildung sind eine funktionierende Öffentlichkeit und elementare Bürgerrechte grundlegend; „active citizenship“ und „citizenship rights“, also Aktivbürgerschaft und Bürgerrechte, bedingen einander. Zu unterstreichen ist, dass diese Formen von Engagement vor allem mit den Mitteln der Sprache operieren und als deliberative Prozesse zu verstehen sind („*Dialog und Mitsprache*“).
- Auf der anderen Seite des Spannungsbogens, der hier deutlich gemacht werden soll, befinden sich all die Handlungsformen, in denen sich Commitment und Tätigsein vor allem praktisch in vielfältigen Formen wechselseitiger praktischer Hilfe (Solidarität), der Sorge und Hilfe für andere ausdrückt und ein direkter Bezug zur Politik und öffentlichen Auseinandersetzungen zwar möglich, aber nicht konstitutiv ist. Nicht zufällig spricht man hier oft von „*Freiwilligenarbeit*“, wird doch gemeinsam etwas Materielles produziert oder eine Dienstleistung erbracht (im Unterschied etwa zum Engagement einer Bürgerinitiative, die staatliche Hilfe einfordert). Quer durch die Gesellschaft, auf lokaler und städtischer Ebene, aber auch in kulturellen und lokalen Communities, gibt es vielfältige Formen der praktischen Hilfe und Unterstützung – in Vorbereitung von oder ergänzend und alternativ zu professionellen öffentlichen oder kommerziellen Angeboten. Das gilt für die Organisation von Geselligkeit, für Sport und Kultur wie auch für den Bereich organisierter Formen der Hilfe und Unterstützung für andere.

Es gibt nun eine breite Literatur zu beiden Schwerpunkten. Auf der einen Seite sind da die Debatten in politischen und Demokratietheorien zu Fragen aktiver Bürgerschaftlichkeit, Ausmaß des Engagements der Bürgerinnen und Bürger im Feld der (staatlichen) Politik, Formen und Funktionen von Partizipation, Deliberation und Mitentscheiden, einschließlich der unterschiedlichen normativen Erwartungshorizonte an den liberalen, republikanischen oder radikaldemokratischen Aktivbürger (z. B. Roth 2011a; Bertelsmann Stiftung/StM BW 2014). Auf der anderen Seite – mit wesentlich geringerer Sichtbarkeit – gibt es Studien zu Profilen und Erscheinungsformen von Hilfe, Solidarität, ehrenamtlicher Unterstützung, Motiven und Formen einer Freiwilligenarbeit. Ein Teil der Untersuchungen behandelt vor allem Geschichte und Motive, andere zielen auf die Leistungen von informellen Hilfesystemen und Organisationen des Dritten Sektors als Teile eines über Markt und Staat hinausgreifenden gemischten Wohlfahrtssystems. Die sozialpolitische Perspektive dominiert hier oft über die demokratiepolitische (vgl. z. B. neben den Freiwilligensurveys die mannigfachen Publikationen zu Engagement in Wohlfahrtsverbänden und Dritte-Sektor-Organisationen wie etwa Zimmer/Simsa 2014).

Ein Problem liegt darin, dass die jeweiligen Zugänge ausschnitthaft sind und der jeweils andere Teil von Engagement weitgehend ausgeblendet wird, sei es der „civic activism“, die aktive Bürgerschaftlichkeit und Beteiligung an öffentlichen Entscheidungsprozessen, oder die „voluntary action“, das freiwillige Engagement als praktische Hilfe, aber auch selbstorganisierte Geselligkeit[9].

- Es gibt zahlreiche Studien zum freiwilligen Engagement, bei denen Voraussetzungen von und Beziehungen zu anderen Formen des Engagements im Sinne der Diskussions- und Entscheidungsbeteiligung kaum in Erscheinung treten – Engagement erscheint als eine kulturelle, soziale und weitgehend unpolitische Größe, als Leistungsbeteiligung oder als ein Engagement, bei dem politische Rahmenbedingungen und die Reflexion darauf kaum eine Rolle spielen.

9 Zu diesem international verbreiteten Phänomen: Skov Henrikson/Svedberg 2010 und weitere Beiträge in der diesem Phänomen gewidmeten Schwerpunktausgabe des *Journal of Civil Society*.

- Weitgehend blind für weite Bereiche von Engagement als Mit*arbeit* sind wiederum viele politikwissenschaftliche und demokratietheoretische Erörterungen, insoweit sie sich auf die Erfassung allein jener Formen und Dimensionen von Selbstorganisation und Engagement beschränken, die in der Form der kommunikativen Auseinandersetzung, von Einspruch und Mitsprache, erfolgen. Engagement in Form selbstorganisierter Hilfen und Leistungen, sei es für eigene Netze oder andere, geraten nicht in oder nur an den Rand eines Diskurszusammenhangs, der meint, alle Formen von Engagement unter Fragen der politischen Kommunikation und Partizipation subsumieren zu können.

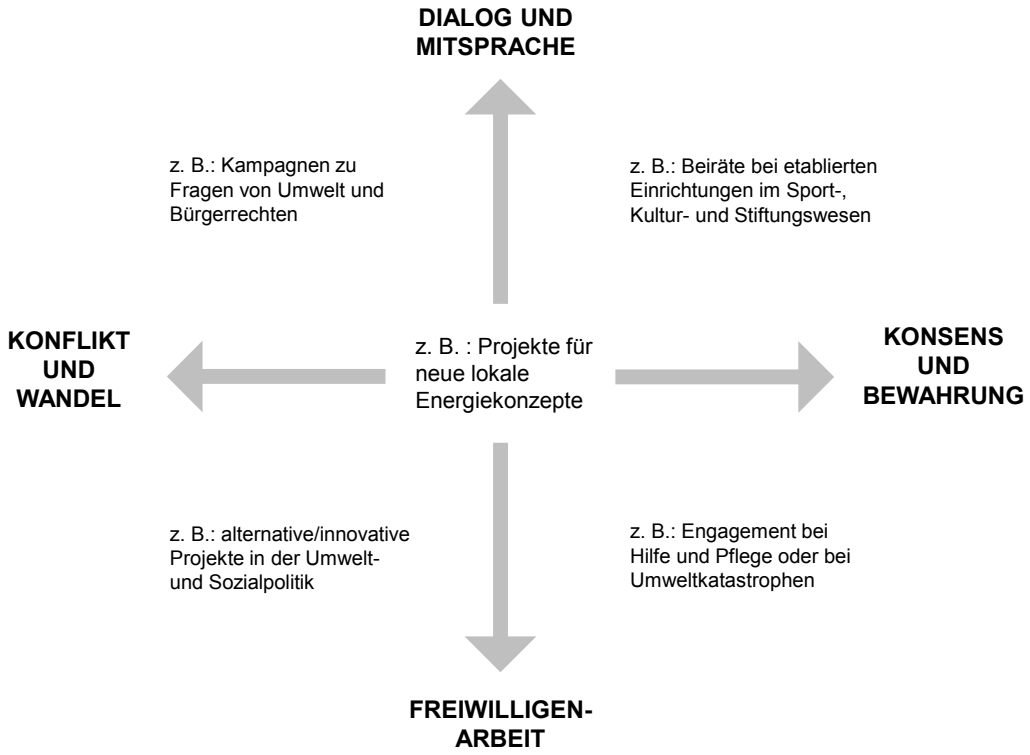
Seltener findet man Untersuchungen wie die von Skocpol und Fiorina (1999), die „civic engagement", Bürgerengagement, in seiner ganzen Breite thematisieren.[10] Und nur vergleichsweise wenige Untersuchungen haben sich mit der Frage beschäftigt, wie es um die Wechselbeziehungen von Engagement als „freiwilliger Mitarbeit" und Engagement als Protest, Einflussnahme und Partizipation an Entscheidungsprozessen der institutionalisierten Politik bestellt ist. Eine optimistische Version dieser Beziehungen wird hier vor allem von Putnam (2000) präsentiert: Engagement vor der eigenen Tür bereitet gewissermaßen auf Partizipation an Politik vor. Die entgegengesetzte These des „avoiding politics", von Engagement als einer Form der Politikvermeidung, hat Eliasoph (1998) stark gemacht. Ihren Untersuchungen zufolge engagieren sich viele in kleinteiligen praktischen und humanitären Bereichen, um einer institutionalisierten Politik aus dem Weg gehen zu können, von der sie sich auch als Beteiligte wenig erwarten. Derartige Befunde sollten aber nicht vorschnell verallgemeinert werden. Nur allzu leicht übersieht man dann, worüber ein historischer Blick rasch belehren könnte: Wie sehr etwa die Geschichte des Ehrenamts mit der Institutionalisierung von Staatlichkeit und Vereinswesen verknüpft gewesen ist und wie oft heute Initiativen und Projekte, die Bürgerinnen und Bürger zum Engagement in Form der Mitarbeit einladen, mit engagierten Auseinandersetzungen etwa zur Umwelt- und Sozialpolitik verknüpft sein können. Vieles spricht dafür, dass zwischen selbstorganisiertem Handeln abseits politischer Fragen und einem Engagement im engeren Feld der Politik unterschiedlich starke Mischungen und Verbindungen möglich sind – beim Engagement für Flüchtlinge ebenso wie bei Fragen der Umwelt; rund um das Feld Schule genauso wie dort, wo es um Ausgrenzung, soziale Arbeit und Dienste geht (dazu: Evers 2015).

Im Zentrum der Abbildung 1, zwischen Engagement als Protest und Mitsprache und Engagement als Selbstorganisation von materiellen Hilfen, steht deshalb nicht zufällig das Beispiel von Engagement in lokalen Projekten für neue Umwelt- und Energieversorgungskonzepte. Denn für sie ist politisch-argumentatives Engagement ebenso konstitutiv wie Engagement in Form gemeinschaftlicher Arbeit und Leistungen auf dem Gebiet neuer Technologien.

Die Spannungslinie, auf die hier abgehoben wird, ist allerdings nicht identisch mit dem, was im Sprachgebrauch der Politikwissenschaft als „politische Partizipation" und „soziale Partizipation" unterschieden wird (Kapitel II. 5.5 Politische Partizipation). Zuschreibungen, die die Beteiligung an öffentlicher Deliberation (etwa in Partizipationsverfahren) grundsätzlich als politische Beteiligung definieren, Engagement als selbstorganisiertes praktisches Handeln hingegen grundsätzlich aus dem Kreis des Politischen ausschließen, sind fragwürdig. Die Unterscheidung zwischen Deliberation/Mitsprache und praktischer Freiwilligenarbeit sollte vielmehr als Nachzeichnung einer Spannungsachse von Engagementformen verstanden werden, entlang derer man beides beobachten kann: Politisierungs- und Entpolitisierungsprozesse.

10 Zu ähnlichen Ansätzen aus der deutschen Debatte vgl. Vogt 2005 und verschiedene Beiträge in Olk/Hartnuß 2011.

Abbildung 1: Spannungsfelder von Engagement I: Zwischen Konflikt und Konsens, Mitarbeit und Mitsprache



Quelle: eigene Darstellung.

1.3.2.2 Zwischen Bewahrung und Innovation

Es gibt aber noch eine zweite Spannungslinie, die sich mit der gerade beschriebenen ersten kreuzt. Sie wird auf der einen Seite konstituiert durch die Orientierung von Teilen des Engagements in Richtung auf gesellschaftliche Bewahrung sinnstiftender Traditionen bis hin zur Erhaltung von Status-quo-Verhältnissen. Dem gegenüber steht die Orientierung vieler anderer Engagierter an gesellschaftlichen Reformen und Utopien oder auch der Forderung nach Anerkennung dessen, was im Status quo ausgegrenzt oder missachtet wird.

- Engagement spiegelt, wie vieles andere, den Reichtum und die Bestandskraft kultureller Muster und Orientierungen, die für unsere Gesellschaft mit prägend sind, einmal neu waren und jetzt zu ihrem Traditionsbestand zählen. Statistisch erfasst sind etwa die großen Bereiche des Engagements bei Kultur, Sport und ähnlichen Formen selbstorganisierter Geselligkeit. Sie spiegeln Lebensformen, aber auch die Schwierigkeiten vieler Formen solchen Engagements im Verein, mit gesellschaftlichem Wandel Schritt zu halten. Ein großer Teil von Engagement und auch des Diskurses dazu ist gekennzeichnet von einem Wertkonservatismus, der bewahren will, was er in der heutigen Gesellschaft nicht (ausreichend) anerkannt sieht, zum Beispiel Loyalität, Nachbarschaft, persönliche Vertrauensverhältnisse. Ein großer Teil von Engagementformen ist Ausdruck von Traditionen des Gemeinsinns, der Pflege und Kultivierung dessen, was verbindet. Diese Orientierung hin auf „*Bewahrung und Konsens*“ impliziert sehr oft einen grundsätzlichen Abstand von Politik mit ihren Kontroversen. Verfolgt man die Gemeinsinns- und Gemeinschaftsrhetorik vieler Freiwilligenagenturen, Mehrgenerationenhäuser etc., dann ist es wohl mehr als einfach nur Opportunismus, wenn hier versucht wird, durch die Betonung dessen, was zum Bestand an Gemeinsinn gehört, aus Gesellschaft, Wirtschaft und Politik möglichst viele „ins Boot zu holen“ und bei niemandem anzuecken.

- Auf der anderen Seite ist die Geschichte von Engagement aber auch immer mit Aufbruchs- und Reformbewegungen und Utopien gesellschaftlicher Veränderung verknüpft gewesen. An der Schwelle zum 20. Jahrhundert erhielt freiwilliges Engagement durch die neuen Arbeiterbewegungen vielfältige Anstöße und Veränderungen. Mit Arbeitervereinen, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit, Sparvereinen und Arbeiterkrankenkassen wurde Engagement ausgeweitet und in einen diskursiven Zusammenhang mit Macht- und Klassenverhältnissen und der Politik gerückt. Es ging hier auch, aber eben nicht nur, um „Wohltätigkeit". Ein weiterer bedeutsamer Schub ergab sich im Kontext der sozialen Bewegungen der 1970er Jahre – mit Frauen- und Umweltbewegungen, einer neuen Gesundheitsbewegung, der radikaldemokratischen Studentenbewegung und anderen mehr. Ein konstitutiver Aspekt alter und neuerer sozialer Aufbruchbewegungen war immer auch die Absage an das Alte und die Mächte, die es vertraten, Protest und Widerstand. Engagement ist hier verbunden mit „*Konflikt und Wandel*". Man engagiert sich für die Anerkennung von Forderungen, Verhaltensweisen oder Problemen, die von tragenden Mehrheiten als fremd oder gar inakzeptabel angesehen werden (man denke hier etwa an Initiativen für die Rechte neuer Minderheiten in pluralen und zerklüfteten Migrationsgesellschaften).

Aber auch hier gilt, dass zwischen Engagementformen, denen es um die Bewahrung von Werten und Strukturen geht, und anderen, die in ihrem Eintreten für Wandel auch Konflikte riskieren, ein breites Zwischenfeld an Vermittlungsformen existiert. Hier können nur Stichworte gegeben werden. Man denke an die Zwischenstellung der Wohlfahrts- und Sozialverbände, innerhalb derer sich ein großer Teil von Engagement organisiert. In der Regel mischen sie sich kaum in offener Form in politische Kontroversen ein; mitunter blitzen aber immer wieder (z. B. beim Thema Kinderarmut und eigenen Kampagnen dazu) die Fähigkeit und der Wille dazu auf. „Charity" und „change", die Orientierung auf humanitäre Hilfe und auf einen Wandel der gesellschaftlichen Umstände, die Leid und Ungerechtigkeit hervorbringen: Beides spielt dann eine Rolle. Auch das Engagement in den heutigen Formen sozialer und kultureller Bewegungen lässt sich nicht länger umstandslos als Protestbewegung beschreiben. Denn in vielen Fällen geht es auf dem Weg vom Wut- zum Mut-Bürger (Leggewie 2011) auch um die Entwicklung positiver Projekte, bei denen Pragmatismus *und* Utopie leitend sind (Beispiel: Engagement im Bereich der Urban Gardening-Bewegung). Als letztes Beispiel sei hier auf die Qualität von Umweltdebatten verwiesen, die Art und Weise, wie dort Anliegen der Bewahrung von Umweltqualitäten und der Ausrichtung und Forcierung eines wirtschaftlich-technologischen Wandels neu ausgehandelt werden und sich auch bei Umweltverbänden und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in diesem Feld die Bezüge auf beiden Seiten vermitteln. Auch auf lokaler und regionaler Ebene – so wie in den jüngsten Konflikten um einen Nationalpark im Schwarzwald im Land Baden-Württemberg – sind die dort auf verschiedenen Seiten engagierten „Fortschrittstraditionalisten" und „Utopie-Bewahrer" nicht entlang herkömmlicher Koordinaten und Kategorien sortierbar.

Deshalb sei hier noch einmal auf das im Zentrum der beiden Spannungsachsen der Abbildung 1 positionierte Beispiel lokaler Energiekonzepte und Initiativen verwiesen. Hier verschränken sich nicht nur Engagement bei politischer Beteiligung und beim praktischen „Machen", sondern hier werden auch bei der Suche nach neuen Lösungen und Verfahren zur lokalen Energieversorgung die Karten zwischen der Orientierung auf Bewahrung und Wandel, Konsens und Konflikt neu gemischt.

Zusätzlich zu den beiden dargestellten Spannungsachsen lassen sich zur Darlegung der Vielfalt des Engagements zwei weitere skizzieren (Abbildung 2).

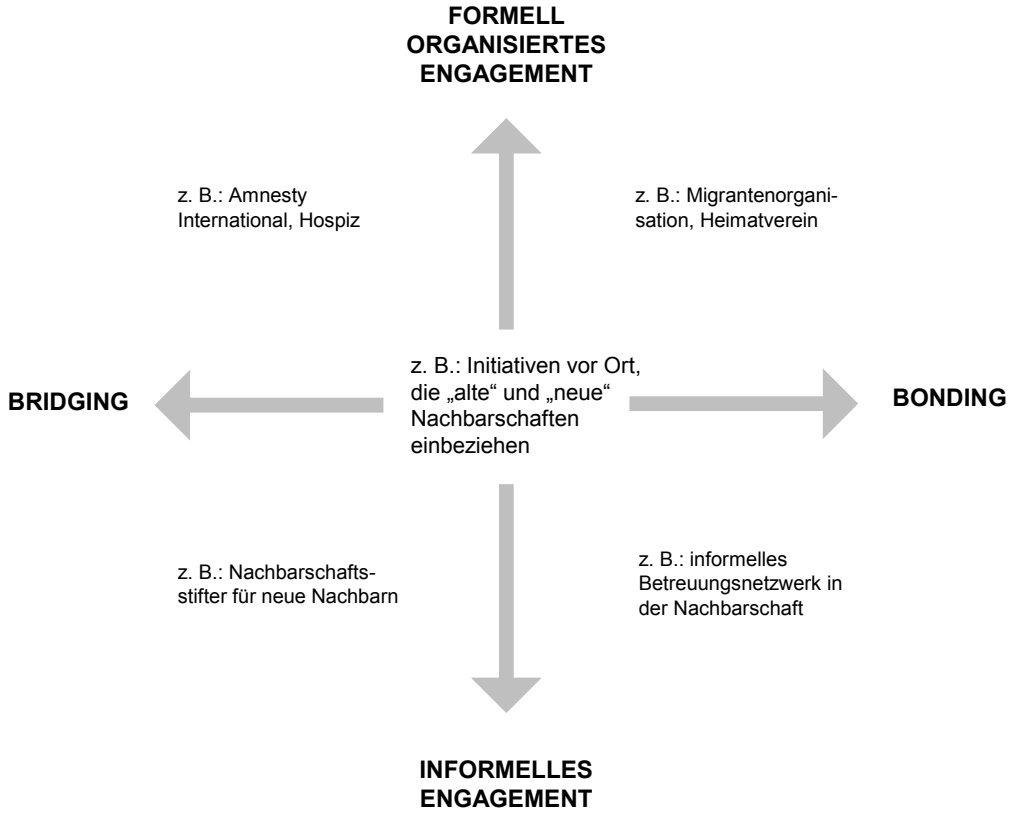
1.3.2.3 Zwischen organisiertem Engagement und informellen Formen gegenseitiger Unterstützung

Bei dem von der Kommission präferierten weiten Engagementverständnis kommt eine weitere Spannungsachse in den Blick, auf der sich gerade auf lokale Bezüge gerichtetes Engagement in seiner Ausrichtung und seinen Erscheinungsformen beschreiben lässt.

Auf der einen Seite finden wir eine Vielfalt von alten und neuen Formen nicht regelrecht organisierten, *informellen Engagements*, etwa in Nachbarschaften und Quartieren, aber auch in informellen Gruppierungen. Es verfügt in Teilen über lange Traditionen, wird anderenorts immer wieder neu initiiert und stabilisiert, bildet eine zentrale Basis für das soziale Miteinander und den Erwerb sozialer Kompetenzen und ist Teil lokaler Kulturen. Es wirkt, wie zahlreiche Studien zeigen, als Brückenbauer zwischen freiwilligem Engagement und Formen politischer Beteiligung. Es stärkt und erzeugt soziales Miteinander und hat eine zentrale Bedeutung für die Stabilität lokaler Formen des Zusammenlebens. Es steht andererseits latent in der Gefahr der Selektivi-

tät und Fragilität. Soziale Nachbarschaften und andere Formen informellen Engagements spielen eine große, in ihrer Bedeutung für das von der Kommission aufzugreifende „Sorgethema“ häufig unterschätzten Rolle und leisten unter dem Aspekt von Sozialkapitalbildung und sozialer Integration häufig weit mehr als Formen organisierten freiwilligen Engagements. In Ansätzen des Quartiersmanagements, der Nachbarschaftshilfe und der Gemeinwesenarbeit wird der Einbindung von informellen Formen des Engagements eine wichtige Rolle zugeschrieben. Blinkert (2013) differenziert gerade mit Blick auf informelle Formen des Engagements zwischen „Nah“- und „Fernraumsolidarität“ und identifiziert große Unterschiede zwischen sozialen Milieus hinsichtlich ihrer Präferenzen und Beteiligungen. Die starke Betonung der Formen freiwilligen Engagements mit sichtbarem Öffentlichkeitsbezug steht in der Gefahr, die „stillen“ Formen des Engagements zu übersehen bzw. nicht entsprechend zu würdigen. Es gibt allerdings Anzeichen dafür, dass die Öffentlichkeit diesen Formen immer mehr Aufmerksamkeit schenkt. Mit Blick auf den steigenden Bedarf an Unterstützung älterer Menschen, als ein Aspekt des demografischen Wandels, wird immer wieder darauf verwiesen, dass Pflege nach wie vor zu einem hohen Prozentsatz nicht nur in familiären Settings, sondern auch in nachbarschaftlichen und sonstigen, von persönlicher Bekanntschaft und Vertrauen geprägten Bezügen geleistet wird, die weder ganz privat noch ganz öffentlich sind. Ein anderes Beispiel ist der Bereich der Asyl- und Migrationsproblematik. Für nicht wenige Menschen, die aus anderen Ländern nach Deutschland zuwandern, ist das aktive Sich-Kümmern um soziale, kulturelle etc. Belange in Gemeinschaftsbezügen mit ihren vor- oder teilöffentlichen Räumen weitaus selbstverständlicher als ein Engagement in formal organisierten, explizit öffentlichen Strukturen.

Abbildung 2: Spannungsfelder von Engagement II: Zwischen „bonding“ und „bridging“, informellem und organisiertem Engagement



Quelle: eigene Darstellung.

Dem informellen und selbstorganisierten Engagement, das häufig in sozialräumliche und lebensweltliche Logiken und Kulturen eingebunden ist, stehen *formell organisierte Formen des Engagements* gegenüber. Sie reichen von Engagement in Großorganisationen (Rotes Kreuz, Kirchen, Gewerkschaften) bis hin zum Engagement in kleinen, örtlichen Vereinen. Institutionen geben der Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern zur Verantwortungsübernahme oder Selbstorganisation Raum, Stabilität und Struktur. Sie suchen und rekru-

tieren aus ihrem Aufgabenbezug oder aus ihrer Logik der Wahrnehmung von gesellschaftlichen Aufgaben Mitglieder und Freiwillige (Vielfalt, Traditionen, Dynamiken). Sie binden Freiwillige und Freiwilligenarbeit in Dienstleistungszusammenhänge ein, initiieren Formen der Selbsthilfe und bieten ihnen Regeln, Unterstützung und Förderungen an, die sie zugleich in ihrer Eigensinnigkeit beeinflussen. Sie sind immer häufiger mit Qualifizierungen und Anerkennung verbunden und weisen eine höhere Attraktivität für jene Bürgerinnen und Bürger auf, für die Engagement mit persönlichem Nutzen und/oder öffentlicher Sichtbarkeit verbunden ist.

1.3.2.4 Zwischen „bonding“ und „bridging“

Den Endpunkt einer weiteren Spannungsachse bildet ein Engagement, das sich ganz oder wesentlich auf das Eintreten für die eigene gesellschaftliche Gruppe oder Einheit bezieht, die sich um sich selbst und ihre Interessen kümmert und sich dabei mehr oder weniger exklusiv und geschlossen zeigt. In der (Engagement-) Literatur wird in diesem Zusammenhang von „*bonding* social capital“ gesprochen (Putnam 2000: 22; Klein et al. 2004: 10). Dabei kann die gesellschaftliche Einheit, die sich für ihre Belange und füreinander engagiert, unterschiedlich groß sein: die Alteingesessenen eines Ortes, die Mittelschicht, Glaubensgemeinschaften, ethnische Gruppierungen oder Genossenschaften. Mit dem „Bonding“-Phänomen kann auch die Gefahr verbunden sein, dass entsprechendes Engagement Gemeinschaften und subkulturelle Einzelgruppen auf Kosten der Integrationsbereitschaft in die Gesellschaft stärkt und damit den sozialen Zusammenhalt im größeren Gemeinwesen erodieren lässt (Putnam 2000). Dem „Bonding“ stehen „Bridging“-Ausrichtungen („*bridging* social capital“) gegenüber, die sich gezielt auf Integration, auf Teilhabe der von Ausgrenzung bedrohten oder „fremden“ Menschen richten. Inklusionsanliegen stehen ggf. ebenso hinter einem „Bridging“-Engagement wie Diversität und Vielfältigkeit oder die klassische christliche Nächstenliebe, die theologisch stets auch dem fremden Nächsten gelten sollte. Der Einsatz für die Teilhabe von Menschen mit Behinderung (aktuell etwa von Menschen mit Demenz), Initiativen, die sich für eine Willkommenskultur für Zuwanderer oder den interreligiösen Dialog einsetzen, stehen ebenso für ein Bridging wie Nachbarschaften, die sich aktiv um neue Bürgerinnen und Bürger bemühen, sowie interkulturell ausgerichtete Aktivitäten. Während beim Bonding die Stabilität und Homogenität bestehender oder sich neu bildender gesellschaftlicher Einheiten im Vordergrund stehen, gilt das Bridging der Offenheit und Integrationsfähigkeit der Gesellschaft im Kleinen wie im Großen. Auf dieser Spannungsachse zeigen sich in besonderer Weise unterschiedliche kulturelle Orientierungen in der Bevölkerung, die sich in unterschiedlichen sozialen Milieus verschieden abbilden können.

1.3.2.5 Zwischen Geselligkeit und Zweckorientierung

Eine fünfte Spannungsachse verläuft zwischen jenem Engagement, das vor allem auf die Pflege von Geselligkeit abstellt, und jenen Formen des Engagements, bei denen ausdrücklich nach außen gerichtete Angebote und Leistungen oder das Werben für bestimmte kulturelle, soziale und politische Anliegen im Vordergrund stehen.

Während in der öffentlichen Diskussion „freiwilliges“ und „soziales“ Engagement – etwas für andere tun – oft gleichgesetzt werden, weisen demgegenüber Untersuchungen wie die Freiwilligensurveys aus, dass ein großer Teil von Engagement und Vereinsleben damit zu tun hat, dass sich die Beteiligten um von *Geselligkeit und Konvivialität* geleiteten Interessen herum organisieren, ohne dabei in irgendeiner Weise mit dem Anspruch der Unterstützung anderer aufzutreten, oder für die jeweiligen Anliegen nach außen intensiv zu werben. Ob Kleingartenverein, Schachclub oder Vereinigungen, die Videogames organisieren – sie wollen sich ggf. gern der Öffentlichkeit präsentieren, tun das aber eher im Sinne des „Schaut einmal her“ als im Sinne des „Es ist uns wichtig, dass Ihr hier mittut“. Wie aus dem aktuellen Freiwilligensurvey hervorgeht, engagiert sich fast ein Drittel (31,1 %) der Befragten vor allem in den Bereichen Sport, Kultur/Musik, Freizeit/Geselligkeit (Simonson et al. 2016). Neben alltäglichem Engagement in diesen Bereichen bieten auch die Organisation von Festlichkeiten, verbunden mit Feiertagen und Brauchtum (Ehrenreich 2007), aber auch die heutige urbane Eventkultur eine Vielzahl von Gelegenheiten und Aufforderungen zum Mittun. Geselligkeit zu organisieren, gemeinsam Tradition zu pflegen und Neues auszuprobieren – dieses Engagement mit seinen spielerischen Seiten wird gerade in einer auf Wirkung und messbare Effekte bedachten Kultur oft unterschätzt (Rochester 2013: 30f.). Allerdings können auch hier Leistungsdenken (Sport und Fitness) und Einsatz dieser Elemente als unterstützendes Beiwerk für sonstige Zwecke Anstoß zur weiteren Organisation und Förderung solchen Engagements sein.

Abbildung 3: Spannungsfelder von Engagement III: Zwischen Geselligkeit und Zielorientierung, gemeinschaftlichem und zweckorientiertem Handeln

Quelle: eigene Darstellung.

Ein anderer Typus von Engagement findet sich bei den Initiativen, wo es in erster Linie um praktische Solidaritäten, die Organisation von Hilfen für andere geht, die nicht Mitglied des Vereins, der Genossenschaft oder Ähnliches sind. Hier gibt es eine konstitutive *Zielorientierung auf das soziale Umfeld*. Oft hat aber die Vertretung entsprechender lokaler und/oder globaler Anliegen und Wertorientierungen auch eine Komponente, die sich mit Selbstfindung, Selbstbestätigung und Spaß an der Sache umschreiben lässt. Die verfolgten Ziele können (Abbildung 3) zustimmungsfähig für die allermeisten und in diesem Sinne offensichtlich von Gemeinsinn getragen, aber auch radikal und partikular sein. Unter dem Etikett der Gemeinnützigkeit kann die Balance zwischen Eigeninteressen von Gruppen und Anliegen von vielen sehr unterschiedlich sein. In einer pluralistischen Demokratie besteht das freiheitliche Element auch darin, dass sich kontroverse Anliegen und Gruppen organisieren und Gemeinnützigkeit reklamieren können.

Bemerkenswert ist überdies, dass immer wieder das eine, Geselligkeit, vom anderen, dem organisierten Engagement, für bestimmte soziale Ziele zehrt – und auch umgekehrt. Historisch waren Bildungs- und Freizeitaktivitäten sowie festliche Selbstdarstellungen elementare Bestandteile der Arbeiterbewegungs- und bürgerlichen Vereinskultur. In neuerer Zeit haben Vereinigungen mit Sozial- und Umweltzielen oft eine eigene Kultur der Feiern und Feste entwickelt (z. B. die Stadtteilfeste im Rahmen von Quartiersprojekten).

1.3.2.6 Zwischen Selbstorganisation und professionellem Management

In einer Gesellschaft, in der es kaum einen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich gibt, der nicht in Form bezahlter Beschäftigung und auf der Basis ausgewiesener beruflicher Fertigkeiten abgedeckt wird, ist Engagement als „unbezahlte Laientätigkeit“ ein Gegenpol. Der engagierte Bürger, der sich in Sachen Umwelt, Erziehung, sozialer Gerechtigkeit und Unterstützung etc. betätigt und/oder zu Wort meldet, stellt eine Herausforderung für all diejenigen dar, die von dieser Sache als professionelle Politiker und Experten mehr zu verstehen meinen. Tatsächlich hat Engagement viele Merkmale eines „voluntary failure“ (Salamon 1987), also für diese Handlungsform typische Schwächen und Grenzen. „Dilettanten“ sind bei aller Begeisterung für die Sache oft weniger effizient und effektiv, auch wenn sie gleichzeitig über ein Wissen und Fertigkeiten verfügen, die Experten und Fachkräften fehlen. Das gilt nicht nur auf der Ebene der Tätigkeit einzelner (Engagierter), sondern auch auf der Ebene von Konzepten des Managements von Organisationen, Projekten und Initiativen.

An der Geschichte der Wohlfahrtsverbände lassen sich der Trend zur Professionalisierung ehemals freiwillig ausgeführter Tätigkeiten, der allmählichen Ablösung ehrenamtlicher Vorstandsarbeit, aber auch die Kontroversen um damit verbundene Gewinne und Verluste gut verfolgen (Sachße 1991).

Die Welten der Märkte und Bürokratien sind mit instrumentellen Orientierungen deshalb im Bereich des Dritten Sektors schon lange vor den heutigen Debatten um Monetarisierung und „Verdienstlichung" präsent. Organisiertes Engagement im Spannungsfeld von Staat, Markt und Gemeinschaft hat bei steigender Bewertung der ersten beiden Einflussgrößen oft eine Abwertung erfahren, wenn es zum Beispiel in „fachmännisch" bestimmten Rahmungen zu den einfachen Tätigkeiten gezählt, als „Kitt" und Reservat persönlicher Zuwendung und kaum mehr als Quelle für Kreativität, Innovation und Wandel angesehen wird. Es sollte berücksichtigt werden, dass gerade in der Diskussion um freie Träger in der Sozialwirtschaft und in Sozialunternehmen im wissenschaftlichen Bereich oft Konzeptbildungen aus Managementschulen tonangebend sind. Wo seit jeher berechenbare soziale Nutzeffekte im Zentrum standen, geht es jetzt auch zunehmend um die Frage der Effizienzsteigerung *durch professionelles Management freiwilligen Engagements*. Auch bei Untersuchungen und Programmen zu einer Modernisierung der Tätigkeit und Strukturen in Vereinen (Röbke/Velten 2014) stellen sich Fragen nach der Vermittlung von Managementtechniken und lebensweltlichen Traditionen.

Der ZiviZ-Survey (2012) unterscheidet zwischen Dritte-Sektor-Organisationen, die im Wesentlichen nur mit hauptamtlichen Beschäftigten operieren, und solchen, bei denen es so gut wie keine bezahlten Kräfte gibt. Der Zwischenbereich wird als derjenige mit „hybriden Personalstrukturen" (Krimmer/Priemer 2013: 55f.) bezeichnet. Interessant ist, dass in dieser Untersuchung verschiedene Organisationstypen und -milieus auch auf einer Spannungsachse zwischen den Polen eines „instrumentellen" und eines „institutionellen Organisationsverständnisses" verortet werden. Erstere sind durch stärker verberuflichte Personalstrukturen gekennzeichnet, während letztere vor allem auf der *gemeinschaftlichen Kooperation (Selbstorganisation)* bei Förderung und Pflege geteilter Werte und Interessen beruhen. Diese gemeinschaftliche Dimension hat auch aus der Sicht der Aktiven „durchaus einen sozialen Eigenwert" (ebd.: 74).

Der gerade gekennzeichnete Kontrast zwischen zweckorientierter professionalisierter und gemeinschaftlicher Organisation fällt in vielerlei Hinsicht mit dem zwischen großen und kleinen Organisationen zusammen. Der oft benutzte Begriff der Dritte-Sektor-Organisation verklammert also zwei grundverschiedene Organisationswelten.

Vor diesem Hintergrund sind hybride Zwischenformen interessant, die nach neuen Gleichgewichten und Synergien zwischen einer nach außen gerichteten Zweckorientierung und einer engagierten Tätigkeit als gemeinsamer Gestaltungsaufgabe suchen. Als Beispiele lassen sich lokale Sozialgenossenschaften im Wohnungsbereich anführen, die gerade auch dadurch attraktiv sind, dass beides – sozialwirtschaftliche Zwecksetzungen und gemeinschaftsbildende Elemente – dort Platz hat.

1.3.2.7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Argumentation dieser Skizze zur Vielgestaltigkeit von Engagement lässt sich in neun Punkten zusammenfassen.

1. Im weiten Bereich der Engagementlandschaft mit ihren vielfältigen Formen eines Engagements, das durch Gemeinsamkeiten wie Öffentlichkeitsbezug und Nachrangigkeit von Erwerbsmotiven geprägt ist, lassen sich unterschiedliche Felder, Kategorien und Schwerpunkte ausmachen. Ihren Ausdruck finden sie nicht nur in den Einstellungen und Orientierungen individuell Engagierter, sondern auch in unterschiedlichen Organisationsformen, nicht allein in Bezug auf soziokulturelle Faktoren und Lebensstile, sondern auch in der Art einer „engagierten" Auseinandersetzung mit den durch Staat und Politik induzierten Wandlungsprozessen.
2. Wesentlich ist die Unterscheidung zwischen Engagement, das im Kern als diskursive Einmischung und Beteiligung erfolgt, und jenen Formen des Engagements, bei denen es vor allem um praktische Tätigkeiten, materielle Hilfen und Sorge geht.
3. Wesentlich ist aber auch die Unterscheidung zwischen Teilbereichen des Engagements, die in erster Linie von der Ausrichtung an kultureller Bewahrung und Erhaltung von Werten und oft auch Strukturen geprägt sind, also Traditionen und Mainstreams des Gemeinsinns repräsentieren, und solchen Formen des Engagements, in denen das Aufbegehren gegen Diskriminierungen, aber auch Utopien kulturellen und sozialen Wandels und Konflikte um deren Anerkennung tragend sind.

4. Weitere Unterscheidungen lassen sich auf der Achse informell/selbstorganisiert und an Institutionen gebundenen Engagements vornehmen sowie an der aus der Sozialkapital-Diskussion bekannten Differenzierung zwischen der Ausprägung des Engagements in einem „bonding“ und „bridging social capital“ – also binnenorientierten und nach außen offenen Gruppen- und Vertrauensbeziehungen.
5. Engagement muss durchaus nicht mit Hilfeleistungen für oder Ansprüchen an andere verbunden sein; Ziele und Formen sind oft auch oder viel eher von der Suche nach Geselligkeit bestimmt.
6. Kontraste gibt es vor allem auch zwischen zumeist kleinen, von gemeinsamer Tätigkeit und Gestaltungswillen getragenen Assoziationsformen und den in der Regel sehr viel größeren professionalisierten und zweckorientierten Organisationen: Mitarbeit in Form freiwilligen Engagements hat in beiden Raum, auch wenn dabei Anforderungen und Stellenwert unterschiedlich sind.
7. Bei Unterscheidungen derartiger Felder und Formen des Engagements geht es aber nicht so sehr um Grenzziehungen im Sinne der Festschreibung von Teilbereichen, sondern vielmehr um die Sensibilisierung für mehrdimensionale Formen und entwicklungsoffene Zwischenbereiche. Engagement als Verlangen nach Mitsprache bei öffentlichen Debatten und Engagement als Verlangen nach Freiräumen für praktische Eigentätigkeit können ebenso miteinander verbunden sein, wie das Einstehen für „Gemeinsinn“ und das kämpferische Engagement dafür, dass – wie etwa im Umweltbereich – neue Elemente zum konstitutiven Teil dieses Gemeinsinns werden. Das gilt auch für selbstorganisierte, auf Reziprozität beruhende nachbarschaftliche Engagementformen und für durch Quartiersmanagement und Mehrgenerationenhäuser initiierte und organisierte Ausprägungen der Nachbarschaftshilfe. Auch die Suche nach Geselligkeit kann mit der Verfolgung außenorientierter Zwecke und Anliegen zusammengehen, ebenso wie es verschiedene Balancen zwischen einer zweckorientierten Organisationsform und Ansprüchen der Beteiligten auf Gemeinschaftserfahrung, Mitgestaltungs- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten geben kann.
8. Die Sensibilisierung für diese Vielfalt von Engagementformen ist wichtig, um reduktiven Deutungen – gleich welcher Art – begegnen zu können; so geht es zum Beispiel bei Engagement auch, aber eben nicht allein, um die Stärkung praktischer Hilfsbereitschaft; Engagement kann, muss aber nicht, institutionellen Wandel, zum Beispiel (mehr) Partizipation und Mitsprache, verlangen. Es kann soziale und politisch bedeutsame Ziele nach außen tragen wollen, aber auch in erster Linie Ausdruck des Wunsches nach Geselligkeit unter Gleichgesinnten sein. Es stellt sich die Frage danach, was gewonnen und was möglicherweise verloren geht, wenn man mit einer Qualifizierung von Engagement als „bürgerschaftlich“ oder mit einem Begriff wie dem des Dritten Sektors sehr verschiedene Orientierungen der Aktiven und oft konträre Organisationsformen – etwa die kleineren Vereine und großen Sozialunternehmen – zusammenfasst und abzugrenzen versucht.
9. Mit Bezug auf staatliche Engagementpolitik folgt aus all dem, dass sie die beschriebene Vielfalt und die mehrfachen Bedeutungen von Engagement anerkennen sollte, statt sie entlang eines einheitlichen und eventuell hoch normativen Konzepts von Engagement und Ehrenamt von vornherein nur ausschnitthaft zu adressieren. Weder Schützenvereine, Rotary Clubs noch die Kundgebungen von „Pegida“-Demonstranten können a priori aus dem Feld von Engagement herausdefiniert werden. Das Engagement als Bürgerbeteiligung an Entscheidungen von Politik und Verwaltung und Engagement als selbstorganisiertes praktisches Tätigwerden sollten nicht auseinanderdividiert werden. Gleichermaßen darf das in sozialen Nachbarschaften an der Grenze von öffentlichen und gemeinschaftlichen Bereichen vorhandene Engagement nicht allein dem privaten Bereich zugeordnet werden. Sinn und Bedeutung unterschiedlich geprägter und verorteter Engagementformen und -bereiche werden sich dabei immer erst mit Blick auf die weitere (Engagement-)Landschaft und Geschichte, deren Teil sie sind, erschließen lassen.
10. Aufgabe von Politik ist es, in ihren jeweiligen Diskursen und Programmen deutlich zu machen, welche Formen des Engagements und seiner Organisation man als freiwillig engagiert und gemeinwohlorientiert besonders wertschätzt und fördern will, aber auch, welche man reserviert betrachtet oder gar als bedrohlich für eine demokratische Verfassung ansieht. Neben der jeweils dominierenden Regierungs-(Engagement-)Politik und einem weiter greifenden Feld weithin konsensfähiger Perspektiven und Ansätze wird es hier immer auch unterschiedliche Orientierungen und Konzepte mit jeweils anderen Schwerpunkt- und Akzentsetzungen geben. Insofern geht es auf dem Weg zu einer weithin von Konsens getragenen Engagementpolitik zunächst einmal um Engagementpolitiken im Plural und einen entsprechenden Austausch und Wettbewerb von Ideen und Konzepten.

1.3.3 Engagement und Zivilgesellschaft

Der Wert des Begriffs Zivilgesellschaft liegt unter anderem darin, dass hier Gesellschaft gleich in dreierlei Weise mit Engagement verknüpft wird.

- Zum einen wird mit dem Begriff durchweg assoziiert, dass Einzelpersonen und Gruppen hier nicht nur als ausführende Objekte von Entscheidungen – sei es in der staatlichen Politik oder der Wirtschaft – handeln, als „Untertanen“, Beschäftigte, Kunden oder Leistungsempfänger, sondern auch als die Gesellschaft mitgestaltende Aktiv-Bürger und Aktiv-Bürgerinnen.
- Zugleich ist der Begriff des „Zivilen“ immer mit bestimmten Wertorientierungen und Fähigkeiten verbunden – ziviles Verhalten setzt Maßstäbe für öffentliche und private Bereiche. Eine Verbindung herzustellen zwischen Zivilgesellschaft und Engagement bedeutet damit auch, ziviles Engagement von anderen Formen und Orientierungen, etwa einer rücksichtslosen Durchsetzung von Partikularinteressen oder gar gewaltbereiten Ausprägungen, abzusetzen.
- „Bürgerschaftlich“ wäre dann jenes Engagement, das auch in dieser Hinsicht so etwas wie einen ungeschriebenen Grundkonsens der Bürgergesellschaft spiegelt.
- Schließlich kann mit ziviler Gesellschaft auch ein Arrangement von Institutionen zusammengedacht werden, das aktivem Handeln, persönlichen und kollektiven Freiheiten Raum gibt, aber auch Grenzen setzt. Insbesondere mit Blick auf diese Fragen institutioneller Arrangements, die die Verfassung der Gesellschaft betreffen, Fragen von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Sozialstaatlichkeit und Marktordnung, werden hinsichtlich des Engagements analytische Fragen und politische Kontroversen berührt. Aus welchen institutionellen Bedingungen heraus kann zivilgesellschaftliches Engagement entstehen? Und was vermag es zu kultivieren und verstetigen?

Allerdings gib es im Hinblick auf die Reichweite des Begriffs der Zivilgesellschaft unterschiedliche Auffassungen. Kocka (2004) unterscheidet in historischer Perspektive zwischen einem engen Begriff, der Zivilgesellschaft wesentlich mit dem Feld zwischen Staat, Markt und Gemeinschaft gleichsetzt, und einem umfassenderen und offeneren Begriff, der den Staat, den marktwirtschaftlichen Bereich und die Privatsphäre und ihr Wechselspiel bei der Schaffung und Gestaltung eines gesellschaftlichen Raums als abgrenzbaren Dritten Sektor mit einbezieht. Bezogen auf die Verortung und Breite von Zivilgesellschaftlichkeit lassen sich in der internationalen (Edwards 2009), aber auch der deutschen Debatte (u. v. a.: Klein 2001; Adloff 2005; Evers 2011a; Evers et al. 2015) drei Konzepte unterscheiden mit jeweils unterschiedlichen Blickrichtungen und Erklärungsangeboten für Engagement und das, was dabei zivile und bürgerschaftliche Orientierungen stärkt.

1.3.3.1 Zivilgesellschaft als Dritter Sektor

Hier wird in Abgrenzung von Staat, Markt und Gemeinschaft – auch mit Bezeichnungen wie Civil Society Organisations (CSOs) – eine weitgehende Gleichsetzung der Zivilgesellschaft mit Organisationen und Aktiven vorgenommen, die auf freiwilliges, nicht staatlich organisiertes und nicht von Gewinnzielen dominiertes Engagement setzen. Die „organisierte Zivilgesellschaft“ ist damit im Kern als ein abgegrenzter Dritter Sektor von Organisationen beschrieben, in denen Engagement mittragend ist (Salamon/Anheier 1997).

Ein Grund für die weite Verbreitung dieses Verständnisses von Zivilgesellschaft als Sektor von Bürgerorganisationen ist wohl, dass damit das, was den Begriff ausmacht, am einfachsten fassbar, beschreibbar oder sogar messbar wird (anhand von Größe und Zahl entsprechender Organisationen, Mitglieder, dort Engagierter). Ein weiterer Grund mag darin liegen, dass die Berufung auf die relative Autonomie eines solchen Bereichs bis heute gemeinsamer Fluchtpunkt verschiedener Emanzipationsbewegungen im Kampf um Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und elementare Formen sozialer Sicherung gegen eine drohende Übermacht von Staat und Markt ist.

In der neueren Diskussion um die Rolle sozialen Kapitals (Putnam) ist herausgestellt worden, wie wichtig dieser Bereich für die Schaffung eines Klimas von Kooperation und Vertrauen ist, in dem solidarische Kooperation und Interesse an Politik im weiteren Sinne wachsen kann. Politik und Wirtschaft zehren von diesem „Kapital“ an Voraussetzungen. „It takes social capital to make democracy work“ („Es braucht soziales Kapital, damit Demokratie wirklich funktionieren kann“) (Putnam 2000).

Problematisch an diesem Verständniszugang ist zunächst die Vorrangstellung, die damit einem bestimmten Bereich von Gesellschaft bei der Erklärung und Verortung von Engagement und zivilen Handlungsorientierungen zugewiesen wird. Außerdem trägt die weitgehende Gleichsetzung von Zivilgesellschaft und Drittem

Sektor wenig zur Erklärung von Engagementformen bei. Ob man tatsächlich so etwas wie eine strukturelle Prädisposition von Assoziationen im Dritten Sektor für *ziviles* Engagement annehmen – also, wie etwa bei Putnam, soziales Kapital und freiwilliges Engagement („volunteering“) als Basis weiter greifender Aktivbürgerschaft („civic action“) der jeweiligen Gruppen und Engagierten ansehen kann – ist zumindest umstritten. Selbst dort, wo sich Engagement in einem Dritten Sektor formiert, können Auslöser und Vorbedingungen andernorts lokalisiert sein, bei Institutionen des staatlichen Bildungs- und Erziehungswesens, den Sozialisationsleistungen der Arbeitswelt oder in der sektorübergreifenden Kultur und Geschichte eines Gemeinwesens (Dekker 2009). Die Ausbildung von Engagementbereitschaft und entsprechenden Praktiken ist ein komplexer multifaktorieller Prozess, bei dem das Feld des Dritten Sektors und dortiger Organisationen für Erklärungen notwendig, aber längst nicht hinreichend ist. Das von Engagement gebildete soziale Kapital spielt eine wichtige Rolle für die Ausbildung demokratischer Staatlichkeit, aber man kann auch im Umkehrschluss zur oben zitierten Perspektive Putnams argumentieren: Es braucht ein demokratisches Staatswesen, wenn sich das soziale Kapital einer Gesellschaft mehren können soll („It takes democracy to make social capital work“).

Weiterhin gilt, dass bei der Fokussierung auf Zivilgesellschaft als einen speziellen („dritten“) Sektor („civil society sector“) Engagement in anderen öffentlichen Bereichen, Institutionen der repräsentativen und partizipativen Demokratie, der Verwaltung, im Rahmen staatlicher Dienstleistungen, aber auch als Mitbestimmung in der Wirtschaft, allzu leicht aus dem Blickfeld gerät. Hier kann freiwilliges Engagement nicht nur praktiziert, sondern auch angestoßen werden. Ähnliche Probleme mit einer Engführung von Engagement, Zivilgesellschaft und Drittem Sektor gibt es in Bezug auf den gemeinschaftlichen Bereich. Auch wenn man den innerfamiliaren privaten Bereich ausklammert, so bleiben mit Nachbarschaften und in informellen sozialen Netzen doch weite Teile von ihm ein wichtiges Feld des Engagements vieler Mitbürger und Mitbürgerinnen.

Schließlich wird mit der Gleichsetzung von Engagement in einem Dritten Sektor als zivilgesellschaftlichem Sektor die Frage danach, welche Formen des hier vorfindlichen Engagements als zivil und bürgerschaftlich gelten können, oft umgangen. Zu Dritte-Sektor-Organisationen und in diesem Bereich vorfindlichem Engagement zählt vieles, was im Namen von Zielen agiert, die die demokratische Verfassung der Gesellschaft infrage stellen. Und es gibt Formen der engagierten Interessenvertretung, deren rücksichtsloser Partikularismus und Bestreben zur Sicherung von Privilegien nicht geeignet sind, auch nur im Sinne von „Nebeneffekten“ das soziale Kapital an Vertrauen und den sozialen Zusammenhalt in einer Gesellschaft zu stärken. Weder Engagement noch seine zivilen und bürgerschaftlichen Ausprägungen müssen entlang von Sektorgrenzen verlaufen. Allerdings lassen sie sich im Bereich des Dritten Sektors oft eher artikulieren und organisieren als in anderen Bereichen.

1.3.3.2 Zivilgesellschaft als öffentliche Sphäre und intermediärer Bereich

In diesem Konzept ist die Kerninstitution einer Zivilgesellschaft eine Sphäre der Öffentlichkeit, als Ort nicht nur der Organisation, sondern vor allem auch der Diskussion und Abgleichung von Gruppeninteressen im Lichte sich wandelnder Vorstellungen von Gemeinwohl(-verträglichkeit). Die Möglichkeit, im öffentlichen Raum und in verschiedenen einzelnen Öffentlichkeiten, Anliegen und Interessen organisieren und artikulieren zu können, schafft nicht nur unter verschiedenen Gruppen der engeren Zivilgesellschaft die Möglichkeit, sondern auch für staatliche Akteure und organisierte wirtschaftliche Interessen einen gewissen Zwang, hier ihr Handeln zu begründen und auszuweisen. In diesem Sinne können Öffentlichkeit und dortiges Engagement das Potenzial haben, einer Demokratie und Marktwirtschaft immer wieder eine breite Legitimität zu schaffen.

Die Aktualität einer institutionalisierten Sphäre der Öffentlichkeit für ziviles Engagement (Habermas 1992: 451f.) zeigt sich gerade heute. Ein Beispiel bilden die Auseinandersetzungen um Bereiche, die auch in Demokratien dem öffentlichen Zugriff entzogen werden – sei es durch abgeschottete Praktiken der Datensammlung und -verwendung oder nicht öffentliche Verfahren der Rechtsprechung in Wirtschaftsfragen auf internationaler Ebene. Die Aktualität von Öffentlichkeit zeigt sich aber auch mit Blick auf Einbezug und Begrenzung von Gemeinschaften als ethnischen oder religiösen Gruppenbildungen in interkulturellen Gesellschaften. Loyalitäten gegenüber der demokratischen Gesellschaft und ihrer Verfassung und ein entsprechendes öffentlichkeitsbezogenes Agieren können nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden. Es gibt heute viele Beispiele für das, was Michael Walzer (2004) als „greedy communities“ (als „gierige“ Gemeinschaften) bezeichnet hat – auf dem Engagement ihrer Mitglieder aufbauende Gemeinschaften, die ihnen mit ihrem umfassenden Anspruch auf Lebensführung und Loyalität kaum Raum lassen, von ihren Rechten und Freiheiten als Bürgerinnen und Bürger eigenen Gebrauch zu machen. Die Pflege der eigenen Gruppenidentität kann in Parallelgesellschaften, den Dialogabbruch und die Aufkündigung von Loyalitäten gegenüber einer demokratischen Gesellschaft und Verfassung umschlagen. Zu beobachten ist dies beispielsweise bei rechtsradikalen Gruppen,

deren Engagement in Einrichtungen und Organisationen im lokalen Alltagsbereich, wie Elternbeiräten, Initiativen zur Kinderbetreuung, Kultur- oder Schützenvereinen, mit einer verdeckten Agenda („hidden agenda“) der Einflussnahme und Instrumentalisierung verbunden ist, über die nicht offen Auskunft gegeben wird (Kapitel II. 5.2 Exkurs: Rechtsextremismus). Zu beobachten ist dies aber auch bei all jenen islamistischen Orientierungen und entsprechenden Gruppenbildungen, Kulturvereinen und ähnlichem, wo der auf die Religion gegründete Loyalitätsanspruch an die Gemeinschaftsmitglieder über die Loyalitätsverpflichtungen und -ansprüche gestellt wird, auf denen ein demokratisches Gemeinwesen gründet (Kapitel II. 5.2.2.3 und 5.2.3.3 Migration).

Ein wesentlicher Vorzug der engen Verbindung von Zivilgesellschaftlichkeit und Öffentlichkeit ist es, dass damit plausible Erklärungsansätze im Hinblick auf die Ausbildung ziviler und bürgerschaftlicher Qualitäten von Engagement möglich werden. Orientierungen wie Selbstbegrenzung, Berücksichtigung der Interessen anderer und der Rückwirkung des eigenen Handelns auf das Gemeinwohl können unter den Bedingungen der Schaffung *öffentlicher* Verantwortlichkeit wachsen. Bürgerschaftliche Qualitäten des Engagements von Personen und Organisationen erscheinen hier als ein Produkt von wechselseitigen Verständigungs- und Lernprozessen im Medium der Öffentlichkeit. Nicht zufällig sind entsprechende Qualitäten oft vor allem beim Handeln solcher Organisationen anzutreffen, die sich derartigen Prozessen öffentlicher Ausverhandlung und Kooperation stellen (Wollebaek 2008). Im Medium von Öffentlichkeiten entstehen auch in entsprechenden Debatten Meinungsführerschaften zu dem, was ziviles Handeln im Gegensatz zu unzivilen Orientierungen ausmacht.

Dass mit einer funktionierenden Öffentlichkeit im gerade angesprochenen Sinn Bürgerengagement unterstützt und gestärkt und darüber hinaus eine demokratische Gesellschaft konsolidiert werden kann, heißt nicht, dass im realen Alltag Interessensausgleich und Kompromisse auch fair und gerecht sein müssen.

Problematisch an diesem Ansatz der Definition der Zivilität einer Gesellschaft über eine Sphäre der Öffentlichkeit ist, dass ein Teil ihrer Funktionsbedingungen als ausgleichende, Engagement stimulierende und zivilisierende Größe nicht allein in dieser Sphäre selbst liegen. Formal gleiche Rechte zur Organisation eigener Anliegen in Vereinen, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und ihren öffentlichen Vertretungen sind in einer Gesellschaft mit großen sozialen Ungleichheiten real nur unterschiedlich nutzbar. Wirtschaftlich und politisch mächtige Gruppen sind überrepräsentiert: „Der Makel des pluralistischen Himmels ist es, dass der himmlische Chor mit einem deutlichen Oberschichtakzent singt“ (Schattschneider 1960: 35). Ähnliches lässt sich für den Bereich des Engagements belegen. Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit unter gegebenen Rahmenbedingungen die prinzipiell allen engagierten Bürgerinnen und Bürgern offenstehenden, vermittelnden und meinungsbildenden Institutionen der Öffentlichkeit Herrschaft abbauen, begrenzen, aber auch reproduzieren. Bedingung für die Einlösung der Potenziale von Öffentlichkeit für die Stärkung freiwilligen Engagements ist, dass es wirksame Übertragungsmöglichkeiten in den weiteren gesellschaftlichen Raum gibt. Die öffentliche Meinung muss nicht nur für das Entscheiden staatlicher Autoritäten „zählen“, sondern auch als ein Ort gelten, wo zum Beispiel die Auseinandersetzung mit Verhältnissen in der Arbeitswelt und mit dem Agieren des marktwirtschaftlichen Sektors zu einem Thema werden kann, für das sich dann staatliche oder auch kommunale Politik und Verwaltung zuständig fühlen.

Die Frage „schwacher“ und „starker“ Öffentlichkeiten, als solcher der öffentlichen Meinungsbildung und der Einflussnahme in transparenten partizipativen Institutionen, führt zu Fragen gesamtgesellschaftlicher Arrangements, der Rolle von Demokratie und Sozialstaatlichkeit. Auch ein starker Öffentlichkeitsdruck und populäre Forderungen aus der Zivilgesellschaft im engeren Sinne haben dort wenig Einflussmöglichkeiten, wo sich staatliche Politik, aber auch supranationale Instanzen, nicht in der Lage oder legitimiert sehen sie aufzugreifen – man denke etwa an Fragen der Datenverwendung und Geheimhaltung oder an den Umgang mit ökologischen und sozialen Konsequenzen der Strategien globaler Wirtschaftskonzerne. Nicht zufällig gibt es heute Debatten über die Wirksamkeit von Kampagnen in den sozialen Medien im Vergleich zur Wirksamkeit demokratisch legitimierter Zwangsmittel, wie etwa das des Streiks.

Die Sphäre der intermediären Öffentlichkeit ist schwerer fassbar als die eines Dritten Sektors, aber wohl erklärungskräftiger, wenn es um das Wirksamwerden von zivilem Engagement bei darauf basierenden Organisationen und im weiteren gesellschaftlichen Bereich geht.

1.3.3.3 Eine Gesellschaft, die zivil ist

Bei diesem Ansatz stehen gesamtgesellschaftliche Prozesse, die Engagement und Zivilität fördern oder unterbinden, und die Frage nach der Definition von dem, was „zivil“ und „bürgerschaftlich“ ist, im Zentrum. Zivilität umfasst dabei sowohl Fragen von zivilen gesellschaftlichen Verkehrsformen und Lebensmodellen und

von Beteiligung an Politik im engeren Sinne. Aus dieser Perspektive kann das Verlangen nach einer zivileren Gesellschaft in den Auseinandersetzungen um Lebens- und Wirtschaftsmodelle, Fragen der Gerechtigkeit und Mitbestimmung durch Engagement in allen Bereichen Gestalt annehmen. Die Frage nach Zivilität („civility“) sowie nach Möglichkeiten und Geltungskraft aktiver Bürgerschaftlichkeit („civicness“) wird hier zu einer Dimension der Befragung von Gesellschaftsmodellen und ihrer tragenden Institutionen. Eine Gesellschaft ist „zivil“, insoweit sie einer Pluralität von Lebensformen Respekt entgegenbringt, Macht und Eigeninteressen eingrenzen kann und es ihr gelingt, wirksame Institutionen und Formen der Partizipation und Interessenvermittlung einzurichten. Mit dieser sicher erweiterbaren Definition von Merkmalen geht es um Maßstäbe für eine „gute Gesellschaft“.

Auch in einer demokratischen Gesellschaft wie der Bundesrepublik gibt es dabei nur in groben Umrissen einen Konsens über den Wert, den man dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger in seinen verschiedenen Formen und an unterschiedlichen Schauplätzen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft einräumen sollte. Umschreibbar, aber im Einzelnen durchaus unterschiedlich bewertet, wird auch, welches Engagement als zivil oder unzivil zu gelten hat, etwa die Fähigkeit zur Selbstkontrolle und Anteilnahme gegenüber rücksichtsloser Interessenvertretung, Offenheit für eine Pluralität von Zielen und Werten gegenüber der eigensinnigen Maximierung einzelner Parameter wie Erfolg und Gewinn. Verschiedene Diskurse und politische Konzepte werden jeweils unterschiedliche eigene Vorstellungen von dem haben, was vor allem eine zivile Gesellschaft ausmacht. Für die einen sind es vor allem Werte wie Loyalität, die „gute Bürger“ und ihr Engagement ausmachen, für die anderen Widerspruchsgeist und Zivilcourage. Der schwankende Wert von Hilfsbereitschaft und Solidarität gegenüber „Fremden“, Migranten und Asylsuchenden als Maßstab für Politik und eigenes Handeln wird gerade heute in der Bundesrepublik erfahrbar.

Ein Vorzug dieses Konzeptes einer in unterschiedlichem Maße zivilen Gesamtgesellschaft ist, dass es Rahmenbedingungen ins Auge fasst, die bei einer Konzentration auf einen Dritten Sektor oder die Verfassung der Öffentlichkeit aus dem Blick zu geraten drohen: die fundamentale Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und auch Sozialstaatlichkeit für Chancen der Ausbildung gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten, ziviler Orientierungen und entsprechenden Engagements, aber auch die Bedeutungen, die die Arbeitswelt und vorherrschende Orientierungen der Marktwirtschaft hier haben können. Marktlogiken können durch eine ungehemmte Dominanz eine demokratische gesellschaftliche Ordnung zerstören, aber Marktwirtschaft kann auch als eine ihrer Fundamente begriffen werden. Das Argument, dass Marktwirtschaft „Leidenschaften in Interessen verwandelt“ und so gesellschaftliche Konflikte zu zivilisieren vermag, ist durch die berühmte Untersuchung von Hirschman (1987) beleuchtet worden. Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass ziviles Engagement in staatlichen Bereichen und Einrichtungen, wie etwa dem Schul- und Bildungssektor, ebenso gelernt und ausgeübt werden kann wie im Alltag der Arbeitswelt (Kapitel II. 5.4 Bildung). Von einer unbedingten Vorrangstellung des Dritten Sektors kann daher kaum die Rede sein.

Die Frage nach dem Beitrag von Dritte-Sektor-Organisationen, Vereinen, sozialen und religiösen Organisationen und Bewegungen verliert dadurch nicht an Bedeutung, aber doch an Ausschließlichkeit. Ein Bedeutungsgewinn ist in dieser Perspektive Studien zuzuschreiben, die Gesellschaftsmodelle nicht länger allein unter Gesichtspunkten von Rechtstaatlichkeit, wirtschaftlicher Leistungskraft oder Niveaus sozialstaatlicher Sicherung untersuchen, sondern vermehrt auch unter Gesichtspunkten wie Lebenszufriedenheit und Geselligkeit, Partizipations- und Engagementmöglichkeiten. Es lässt sich dann die Frage stellen, inwieweit bestimmte Wirtschafts- und Demokratieformen, wie etwa die der nordischen Staaten, in einem positiven Verhältnis zu Engagement und Partizipation stehen und was dieses Verhältnis noch verbessern könnte. Eine solche international vergleichende Untersuchung, die mit der Zusammenstellung entsprechender institutioneller Merkmale und Indikatoren für das Handeln und die Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern operiert, haben in jüngster Zeit Blinkert und Klie (2015) vorgelegt.

Die angesprochenen Vorzüge dieses weiten Konzepts von Zivilgesellschaft – auch im Hinblick auf die multifaktoriellen Entstehungsbedingungen und Prägungen von Engagement – lassen sich allerdings auch als seine Schwäche interpretieren. Wenn die Rolle (zivilen) Engagements von sehr vielen verschiedenen Faktoren abhängt, dann ist schwer zu bestimmen, was für seine Ermöglichung, Sicherung und Kultivierung jeweils auschlaggebend ist. Die Aufgabe wäre dann, eben das herauszufinden – Schlüsselfaktoren für den Gedeih und Verderb von Gesellschaft als Zivil-Gesellschaft, insbesondere solche, auf die man Einfluss nehmen kann. Das kann im wissenschaftlichen, aber auch politischen Bereich geschehen, indem man öffentliche Debatten dazu auswertet und auch organisiert, was Bürgern und Bürgerinnen heute besonders wichtig ist und worin sie die größten Gefahren für ein gerechtes und gutes Miteinander sehen. Möglicherweise erweist sich dabei, dass sich das, was vor einigen Jahrzehnten zentral war (z. B. mehr individuelle Freiheit der Lebensformen) und das,

was damals weniger wichtig, weil es fast selbstverständlich war (soziale Sicherheit, Begrenzung von Ungleichheiten), in seiner Bedeutung auch für die zivile Qualität von Gesellschaft verändert hat.

Die Suche nach Maßstäben für eine gute Gesellschaft rückt damit ins Zentrum. Bei der Debatte um die Bewertung von wirtschaftlicher Entwicklung, um qualitatives Wachstum und Umweltgerechtigkeit hat sich das bereits gezeigt; es könnte sich auch in Untersuchungen zum zivilen Charakter von Gesellschaften und dafür maßgeblichen Einflussfaktoren zeigen. Insofern haben Studien wie die von Blinkert und Klie (2015) eine Art Pilotfunktion. Welche Strukturmerkmale von Gesellschaften, die sich empirisch abbilden lassen, haben einen Einfluss auf Zivilität und Engagement? Interessant wird in diesem Kontext dann auch die Frage nach der Bewertung von unterschiedlichen Formen des organisierten Engagements der Bürgerinnen und Bürger. Auf die Frage, welche Formen und Aspekte besonders geschätzt werden, entfielen in einer aktuellen internationalen Untersuchung ebenso viele Nennungen auf Gruppen und Verbände, die bürgerschaftliche Einflussnahme und Protest organisieren, wie auf Organisationen, die mit viel Engagement Hilfe und Unterstützung leisten (ITSSOIN.eu 2015).

1.3.3.4 Für eine zivilgesellschaftlich ausgerichtete Engagementpolitik

Stellt man Engagement in den Rahmen einer Debatte über Zivilgesellschaft, so hat das zunächst den Vorzug, qualitative Eingrenzungen im Hinblick auf jenes Engagement vornehmen zu können, das eine Zivilgesellschaft schaffen, kultivieren und stärken hilft. Gleichzeitig lassen sich damit aber auch analytische und empirische Fragen nach dem Zusammenhang von bestimmten historischen Gesellschaftsformen, Politikkonzepten und Engagement stellen. Jeder der skizzierten Ansätze zu Zivilgesellschaft und Engagement hat hier spezifische Stärken und Schwächen.

Eine starke Zivilgesellschaft im engeren Sinne, verstanden als Feld von zumeist auf Engagement basierenden Organisationen im Dritten Sektor, fokussiert am ehesten die Schauplätze, an denen ziviles Engagement von Bürgerinnen und Bürgern seine Schwerpunkte hat. Geht man aber auf die Suche nach Erklärungen für die Genese und Entwicklungsmöglichkeiten von Engagement und seiner zivilen, bürgerschaftlichen Qualitäten, dann haben Konzepte, die die Verfasstheit von Öffentlichkeit/en und darüber hinaus von demokratischer und sozialer Staatlichkeit und der in diesem Rahmen situierten Erwerbswirtschaft und Arbeitswelt mit einbeziehen, also Zivilgesellschaft im weiteren Sinne thematisieren, wohl eine größere Erklärungskraft.

Allerdings kann man auch fragen, inwieweit heute in vielen sozialstaatlichen Demokratien nicht auch Entwicklungen anzutreffen sind, die Zivilität gefährden. Illustrieren ließe sich das an der Tendenz zu einer Professionalisierung der Politik, die Bürgerinnen und Bürger eher zu Zuschauern als Beteiligten macht, oder an Entwicklungen in der Arbeitswelt, die ein Ausmaß an Verfügbarkeit und Mobilität fordern, das die Wahrnehmung von Aufgaben in Familie und Zivilgesellschaft zu beeinträchtigen droht. Solche negativen Tendenzen bei „Staat“ und „Markt“ fördern eine Betrachtungsweise, die Engagement für „zivile“ und „bürgerschaftliche“ Ziele fast ausschließlich mit Bewegungen und organisierter Aktion im öffentlichen Bereich und im Dritten Sektor identifiziert und die (positive) Bedeutung von staatlicher Politik und Wirtschaft als grundsätzlich nachrangig bewertet. Man sollte aber eher umgekehrt argumentieren: Gefährdungen staatlicher und wirtschaftlicher Vorbedingungen von Zivilität – sei es im Bereich von Bürgerrechten oder im Bereich der sozialen Inklusionsleistungen des Wirtschafts- und Erwerbsbereichs – erinnern daran, wie wichtig für ein wirksames ziviles und freiwilliges Engagement Garantien im staatlichen, aber auch Vorbedingungen im wirtschaftlichen Bereich sind.

1.3.4 Vielfalt des Engagements und Anforderungen an eine Engagementpolitik

Gesellschaftlicher Wandel und mit ihm auch der Wandel der Engagementlandschaft sind von vielen Faktoren geprägt – wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen. Immer hat aber auch die Politik dabei eine wichtige Rolle gespielt. Sie förderte oder marginalisierte bestimmte Formen des Engagements; sie half zum Beispiel ehrenamtliches Engagement, den Status der Gemeinnützigkeit, Mitbestimmungsformen oder Gewerkschaften und Verbandsrecht zu institutionalisieren. Unter ihrem Einfluss ergab sich im demokratischen Deutschland der Nachkriegszeit eine korporatistische Ordnung, die Interessensgruppen und Verbänden einen bestimmten Platz in der politischen Willensbildung zuwies, und die eine sozialstaatliche Ordnung mit bestimmten Vorstellungen von der Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger in Familie, Gemeinde und Gesellschaft postulierte.

In den letzten Jahrzehnten ist dieses traditionelle Gefüge verschiedener Engagementformen im gesellschaftlichen Bereich und ihrer Einbeziehung in die Politik von Staat und Kommunen vielfach infrage gestellt worden. Es geht um neue Bedeutungszuschreibungen bei Gruppen, Initiativen und Organisationen und andere

Bezüge der Politik zu diesem Feld. Auf der Seite der Gesellschaft gibt es heute Bewegungen, Themen und Organisationsformen, wie sie so vor Jahrzehnten noch unbekannt oder unbedeutend waren. Deshalb muss Politik von Staat und Kommunen angesichts von Herausforderungen, die mit dem traditionellen Repertoire des Korporatismus, der exklusiven Einbeziehung großflächig organisierter Interessen, nicht mehr zu regeln sind, nach neuen Formen der Aushandlung, Konfliktbewältigung, Förderung oder Partnerschaft suchen.

Wie will man auf eine veränderte Landschaft des Engagements reagieren? Was soll gepflegt werden, was begreift man als Wildwuchs, was soll kultiviert oder ganz besonders gefördert werden? Wie denkt man sich das zukünftige Erscheinungsbild einer vielfältigen und kontrastreichen Engagementlandschaft mit ihren zuvor skizzierten vielfältigen Formen, Ansprüchen und Selbstverständnissen? Welche Rolle sollen insbesondere jene Formen spielen, die im klassischen Kanon bislang nicht vorgesehen waren? Es reicht nicht, allein auf einzelne Themen und Maßnahmen wie die Finanzierung von Infrastrukturen für die Förderung der Freiwilligenarbeit oder den Ausbau der Freiwilligendienste zu setzen.

Ein wesentlicher Ertrag der unter der Chiffre „bürgerschaftliches Engagement“ geführten Debatte liegt darin, die Rede von Engagement in den Kontext der Idee der Zivilgesellschaft gestellt zu haben (Enquete-Kommission 2002: 7, 57-62). Ohne Frage ist der Begriff mehrdeutig und die um ihn geführte Debatte vielschichtig. Gleichwohl hat sich ein Verständnis herausgebildet, das Zivilgesellschaft erstens nicht auf die Bezeichnung eines gesellschaftlichen Teilbereichs (nämlich des Dritten Sektors der freien Assoziationen) beschränkt, sondern auch als Modell von Gesellschaft insgesamt, im Sinne einer guten Gesellschaft, versteht. Zweitens wird Zivilgesellschaft nicht als statische Zustandsbeschreibung betrachtet, sondern im Sinne einer durchaus konfliktuellen Entwicklungsdynamik, in der es Gewinne, aber auch Verluste an Zivilität und bürgerschaftlicher Orientierung geben kann (Evers 2011a und 2013; Roß 2012; Klie 2013b). Neben anderen Kernprinzipien sind mit der Idee der Zivilgesellschaft historisch und kulturell höchst unterschiedlich ausgeformte und in verschiedenem Umfang eingelöste Normen der Demokratie, zivilen Solidarität und Gerechtigkeit verbunden. Es geht um das Versprechen, durch institutionalisierte Prinzipien eine Dynamik zu gewährleisten, die auf eine möglichst weitgehende politische, soziale und kulturelle Integration möglichst vieler Mitglieder einer Gesellschaft zielt (Honneth 2013: 294, 296; Alexander 2006: 31-34).

Die Fragen danach, was vor allem dieses zivilgesellschaftliche Teilhabe- und Gerechtigkeitsversprechen gefährdet und was mit Blick auf seine Einlösung in der Politik insgesamt und spezieller in einer staatlichen Engagementpolitik Priorität haben sollte, bieten sich als zentrale Bezugspunkte an, wenn es darum geht, die Engagementlandschaft in der Bundesrepublik zu erfassen und angemessene politische Formen des Umgangs mit ihr zu finden. Dabei wird man die Wechselbeziehungen zwischen dem Engagement von Bürgerinnen und Bürgern und den Kontextbedingungen für das Engagement in den Blick nehmen müssen. Es lässt sich empirisch nachzeichnen, dass Effektivität des staatlichen Gewaltmonopols, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich, Offenheit und Partizipationschancen – als Ausformungen zivilgesellschaftlicher Strukturen – Anreiz- und Möglichkeitsstrukturen für Engagement bilden (Blinkert/Klie 2015). Funktionierende Aggregationsformen der Vielfalt individuellen Engagements zu einer dauerhaften und stabilen Struktur stärken den zivilgesellschaftlichen Charakter von Gesellschaften.

Aus dieser Perspektive ergeben sich nach Auffassung der Kommission vier übergreifende Forderungen an Politik und spezieller: staatliches und kommunales Handeln.

1.3.4.1 Durch klare Regeln und Grenzsetzungen Engagement und eine zivile Streitkultur sichern

Die verschiedenen Spannungsbögen und Teilbereiche des Engagements zur Kenntnis zu nehmen und anzuerkennen, darf keinesfalls in eine Beliebigkeit im Umgang mit den vielfältigen Formen des Engagements münden, nach dem Motto: „Hauptsache, Bürger tun etwas!“. Damit würde man einem rein formalen Engagementbegriff das Wort reden. Gesellschaft, Politik und Staat haben die Aufgabe, einerseits Möglichkeiten zum Engagement im weitesten Sinne zu sichern, und andererseits unter Bezug auf das Engagement, das in der Gesellschaft weithin als „zivil“ und „bürgerschaftlich“ anerkannt ist, mit Politiken einer mitunter auch selektiven Förderung, Nutzung und Einbeziehung eigene politische Akzente zu setzen. Staatliche und kommunale Politik sind dabei auf verschiedenen Ebenen gefordert. Auf jeder dieser Ebenen wird mit festgelegt und verhandelt, welches Engagement als mehr oder weniger bürgerschaftlich und gemeinwohlorientiert gelten kann.

- Die erste grundsätzliche Ebene bestimmt sich durch den *Verfassungsauftrag des Grundgesetzes und die Sicherung aller Formen von Organisations- und Meinungsfreiheit, die mit ihm verträglich sind*. Für eine Grundrechtepolitik im Engagementbereich gibt es eine ganze Reihe von Aufgaben. Sie reichen von Fragen der Sicherheit und Zugänglichkeit des öffentlichen Raumes über die Ausgestaltung des Versammlungs- und Demonstrationsrechts bis hin zum Schutz der Privatsphäre. Hier gilt, dass Rechte auf Engagement aller Art, soweit es nicht klar belegbar gegen Recht und Gesetz verstößt, zu garantieren sind. In der Praxis erfordert das schwierige Abwägungen, wie sich sowohl bei „Pegida“[11] wie auch bei „Blockupy“ gezeigt hat. Je kontroverser und konfliktreicher gesellschaftliche Entwicklungen werden, desto wichtiger werden auch Fragen nach dem Bereich von Grundrechten, die das Terrain für Engagement, Artikulations- und Organisationsmöglichkeiten abgrenzen und sichern.
- Eine zweite Ebene betrifft die *Suche nach neuen und wirksamen Wegen in der Auseinandersetzung mit solchen Einstellungen und Formen des Engagements, die in überwältigender Breite abgelehnt werden, weil es gute Gründe gibt, anzunehmen, dass hier mit Feinderklärungen operiert, Gruppen oder politische Gegner herabgewürdigt werden, eine zivile Streitkultur nachhaltig beschädigt und im äußersten Fall Gewalt und Menschenfeindlichkeit der Boden bereitet wird*. Politik sollte demgegenüber in ihrer ganzen Breite und all ihren alltäglichen Formen Präsenz zeigen. Sie hat darüber hinaus aber auch die Möglichkeit, breite Allianzen und gezielte Bürgerinitiativen, Projekte und Vereine gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit ausdrücklich zu fördern, wie dies aktuell durch Programme wie „Demokratie leben!“ versucht wird.
- Eine dritte Ebene betrifft *institutionalisierte Anerkennungs- und Förderungsformen – auf individueller Ebene die soziale Absicherung und materielle Anerkennung von Engagement* (wie etwa durch Regelungen der Gemeinnützigkeit) *und auf der Ebene von Organisationen die besondere Förderung gemeinnütziger Formen*. „Anerkennung der Gemeinnützigkeit“ ist dabei eine Chiffre (a) für die Stärkung ziviler Orientierungen im Sinne von Non-Profit-Orientierungen bei Leistungsträgern in der Sozialpolitik, wie etwa den Organisationen in den Wohlfahrtsverbänden, (b) für eine Art von materieller Grundsicherung des lokalen Vereinswesens und schließlich auch (c) für die Wertschätzung bürgerschaftlichen Handelns im Sinne von Aktivbürgerschaft („civic action“) bei Organisationen, die sich für Umweltbelange, einen fairen Handel oder die Ausweitung der Sozialpflichtigkeit wirtschaftlichen Handelns einsetzen. Wie auf den beiden vorgenannten muss aber auch auf dieser dritten Ebene immer wieder um Konsens gerungen werden – etwa wenn es um Fragen geht, inwieweit die steuerliche Förderung von Engagierten unerwünschten Tendenzen der Monetarisierung Vorschub leistet, inwieweit Organisationen der Wohlfahrtsverbände von ihrem Gemeinnützigkeitsstatus den rechten Gebrauch machen, oder wenn die Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Freiwilligenagenturen auf Vereinsbasis oder die einer Organisation wie Attac und ihrer Kampagnenpolitik zur Diskussion steht. Andere Fragen auf dieser Ebene von Grundsatzentscheidungen und rechtlichen Festlegungen betreffen das Klagerecht etwa von Umweltverbänden oder die Beteiligungsrechte der „Vertreter öffentlicher Belange“ in der städtischen Planung. In allen Fällen gilt, dass rechtliche Regeln und parteiübergreifende Übereinkünfte zu dem, was als gemeinnützig und eine zivile Kultur fördernd erachtet wird, im Kontext einer lebendigen öffentlichen Diskussion immer wieder neu legitimiert und bestimmt werden müssen. Es geht hier um das jeweils maßgebliche Bild des „guten Bürgers“ bzw. der „guten Bürgerin“, um das, was von ihm/ihr – auch im Hinblick auf Engagement – legitimer Weise erwartet wird, und um das, worauf er/sie Anspruch erheben kann. In den Auseinandersetzungen dazu wird auch das Profil „bürgerschaftlichen“ Engagements – was man an diesem Ausschnitt von Engagementformen besonders wertschätzt und was ihn von anderen Formen und Zielsetzungen von Engagement unterscheidet – immer wieder neu justiert.
- Erst auf einer weiteren, vierten Ebene, geht es um *Engagementpolitik im engeren Sinne von politischen Akzentsetzungen, die beweglich, sachlich, zeitlich begrenzt und spezifiziert, aber sehr oft auch kontrovers sein können*. Hier stellen sich zum Beispiel Fragen danach, inwieweit, mit welchen rechtlichen, finanziellen und sachlichen Mitteln und Infrastruktureinrichtungen staatliche Politik durch Einbeziehung und Förderung von Engagement intervenieren, regulieren und investieren will – mit Einzelgesetzen und Programmen in Bereichen wie der Städtebauförderung und

11 Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes.

der ländlichen Entwicklung, der Arbeitsmarkt- und Sozialintegration, der Gesundheits- und Kulturpolitik etc. In diesen Bereich gehört die Debatte um Prioritätensetzungen im demokratie- und sozialpolitischen Feld mit Einzelprogrammen, wie dem auf die Abwehr von Rechtsradikalismus und Islamismus zielenden Programm „Demokratie leben!“ und die Förderung der Freiwilligendienste. Die hier konzentrierten Mittel sind klein im Vergleich zu sonstigen Ausgabenbereichen in Ministerien, überschatten aber in ihrem Umfang klar die meisten anderen Einzelaktionen, wie etwa die jüngst vom Bundesfamilienministerium und von Stiftungen gestartete Gemeinschaftsinitiative „Engagierte Stadt“.

Alles in allem: Politik hat einerseits Engagementmöglichkeiten in einer überaus großen Breite mit unterschiedlichsten Zielsetzungen zu sichern und anzuerkennen, darunter auch Engagement, dem viele Etiketten wie „zivil“, „bürgerschaftlich“ oder „gemeinnützig“ verweigern würden; andererseits kann und soll sie aber auch Formen von Engagement, Organisationen, Netzwerken und Einrichtungen unterstützen und fördern, deren bürgerschaftlicher und gemeinnütziger Charakter weitgehend unumstritten ist. Innerhalb dieses Feldes gehört es zu ihren Aufgaben, mit eigenen Konzepten und mit Blick auf aus ihrer Sicht vorrangige demokratische, ökologische, wirtschaftliche und soziale Belange in einzelnen Fachpolitiken dort Engagement zu fördern, wo sie dies für besonders wirksam erachtet. Auf lokaler Ebene sind es vielfach Aspekte der Kohäsion und der Sicherung attraktiver Lebensbedingungen sowie der Daseinsvorsorge, die eine kommunale Engagementpolitik kennzeichnen.

Das gleichzeitige Agieren von staatlicher Politik auf diesen unterschiedlichen Ebenen führt im Hinblick auf Engagement insgesamt und solches, das man als zivil, bürgerschaftlich und gemeinwohlorientiert auszeichnet, zu auf den ersten Blick widersprüchlichen Anforderungen. Auf der Ebene der Grundrechtesicherung muss Politik ein Engagement in Kundgebungen und Organisationen schützen, denen sie ablehnend gegenübersteht oder die sie gleichzeitig mit eigenen Programmen sogar bekämpfen will. Und die Förderung eines weithin als gemeinnützig anerkannten Engagements (z. B. durch entsprechende steuerliche Regelungen) steht in Spannung zu einer effektivitätsorientierten Politik, die versuchen wird, bei insgesamt begrenzten Mitteln, möglichst viele Maßnahmen und Fördergelder in Gebieten mit berechenbarem und tagesaktuellem Nutzen einzusetzen.

1.3.4.2 Die Vielfalt von Engagementformen respektieren

Es ist wiederholt kritisiert worden, dass die bisherige Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung (Die Bundesregierung 2010) durch eine mehrfache Verengung von Engagement gekennzeichnet ist: vom Eigensinn, der Freiheit und der politischen Einmischung ist nicht die Rede (Röbke/Leitzmann 2013). Der Schwerpunkt scheint immer wieder beim sozialen Nutzwert von Engagement, bei Engagement als humanitärer Hilfe, bei der Rede vom Engagement als „Kitt“ oder gar bei Forderungen nach einem Pflichtdienst für Senioren (Precht 2012) zu liegen. Hier werden einzelne Teile und Formen von Engagement für das Ganze ausgegeben und es entsteht ein affirmativer Diskurs, der inzwischen weite Teile der Engagementdebatten prägt.

Verkürzungen lassen sich aber auch in umgekehrter Richtung beobachten. Ein Engagement- und Partizipationsdiskurs, der ausschließlich von kritischen, sich einmischenden, mitreden wollenden Bürgerinnen und Bürgern spricht, die mit innovativen Konzepten auf sich aufmerksam machen, ist eher ein Wunschbild mit Blindflecken als ein realitätstüchtiges Leitbild. Auch mit einem derartigen Fokus wird ein großer Teil von Engagement mit Motiven und Einstellungen abgewertet oder gar nicht erst zur Kenntnis genommen. Das gilt nicht nur für die zahlreichen engagierten Hilfstätigkeiten in etablierten und mitunter hochgradig professionalisierten sozialen Organisationen, Aktionen, Spendenaufrufen und anderen Formen der Mobilisierung von Gemeinsinn. Ein Fokus auf Formen des Engagements, die ausdrücklich große Fragen von sozialer Ungerechtigkeit und der Verantwortung der Politik ansprechen, tendiert auch dazu, das Engagement aus dem Blick zu verlieren, mit dem in zahllosen kleinen Vereinigungen an speziellen Stellen Lücken gefüllt werden, oder solches Engagement im Kultur- und Freizeitbereich, bei dem der unmittelbare Nutzen für die Mitglieder und die Organisation von Gemeinschaft und Geselligkeit im Vordergrund stehen.

Es geht also um die Frage nach Profil und Selektivität vorherrschender Leitbilder von Engagement – in der Politik, aber auch in der öffentlichen Meinung. Die Konzentration auf den sozialpolitischen Nutzen von Engagement und seine integrative Rolle birgt die Gefahr, Engagement als Ferment der Demokratie, als Widerspruch und Infragestellung von Hierarchien und von Kompetenzverteilungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und (Sozial-)Staat, wie sie sich im Zuge von früheren Professionalisierungsschüben

eingespielt haben, in den Hintergrund zu stellen. Insgesamt sollten gegenüber einer auf sozialpolitische Leistungen und Effekte und dem entsprechende Organisationen und Leistungsträger verengten Blickrichtung zwei andere Bereiche der Engagementlandschaft auch in der staatlichen Politik sehr viel stärkere Beachtung finden:

a) Formen des Engagements im weiten Bereich kleiner, nicht professionalisierter Vereine.[12] Wie bereits dargelegt haben viele von ihnen ihren Wert vor allem für die Mitglieder selbst. Ihre weiteren Effekte im Umfeld – etwa als Schulen des Lernens von Gemeinschaftsfähigkeit – vollziehen sich oft absichtslos. Gleichzeitig sind sie jedoch ein besonders großer Teil der empfindlichen „sozialen Ökologie“ in der Engagementlandschaft.

b) Engagement im Zusammenhang mit aktiver Interessenvertretung und (Medien-)Kampagnen („advocacy“ und „campaigning“), sei es durch freigemeinnützige Organisationen, die auch Leistungsanbieter sind, aber auch durch Organisationen, Netzwerke und NGOs, die vernachlässigten Bürgeranliegen, Problemen von Beschäftigten, Konsumenten und Klienten eine Stimme geben wollen. Es wäre einmal genauer zu untersuchen, inwieweit die Politik der Einbindung freier Träger aus den großen Wohlfahrtsverbänden als öffentliche Leistungsträger (bei Kliniken, Pflegeeinrichtungen, der frühkindlichen Erziehung und Betreuung) ihr traditionelles Selbstverständnis und Agieren als Anwälte ihrer Adressaten verändert und eventuell beeinträchtigt hat (Bode 2010). Es ist bemerkenswert, dass dem Engagement alter und neuer Interessenvertretungen in der Gesellschafts-, Sozial- und Umweltpolitik (von den Gewerkschaften bis zu Campact[13], vom Sozialverband VdK bis zur Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen, vom Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) bis Greenpeace) auch in der Forschung bislang vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit gegolten hat.

1.3.4.3 Die Engagementlandschaft insgesamt in den Blick nehmen

Nachdem in Deutschland lange Zeit ein Diskurs dominierte, bei dem Engagement mit Helfen und Zivilgesellschaft mit Gemeinsinn enggeführt wurden, hat sich ein zweiter Strang rekonstituiert, wo es um Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an staatlicher Politik und Planung, das Versprechen auf einen anderen Umgang mit Konflikten und widerstreitenden Interessen geht. Partizipations- und Engagementdebatten werden bislang allerdings sehr oft zweigleisig geführt. Tatsächlich geht es aber bei Partizipation nicht immer und allein darum, wie weit Politik und Expertinnen und Experten die Einwände, Vorbehalte (und Eigeninteressen) der Bürgerinnen und Bürger in ihrer ganzen Breite ernst nehmen, sondern auch darum, inwieweit Verfahren geeignet sind, jene Projekte und Initiativen ausdrücklich einzubeziehen, mit denen Bürgergruppen eigene Konzepte, Verfahren, Umgangsformen und Lösungen entwickeln. Der Partizipationsdiskurs stellt überwiegend auf die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als betroffene und interessierte Laien ab. Zu wenig ist er dafür offen, auch die Kompetenzen, Alternativkonzepte, Projekte und möglichen dauerhaften eigenen Beiträge von Gruppen aktiver Bürgerinnen und Bürger in Beteiligungskonzepte einzubeziehen. In entsprechenden Projekten zur Quartiersentwicklung, lokalen Energiepolitik, der Schulpolitik und im Umgang mit Asylsuchenden findet sich ein besonderes Potenzial an Erfahrungswissen und Kompetenzen. Von seiner Nutzung und Einbeziehung können beide profitieren: partizipative Politik und Projekte. Vieles spricht also dafür, dass Politiken des „Gehört-Werdens“ wirksamer werden, wenn sie das Engagement des „Selber-Machens“ wertschätzen und einbeziehen. Gleichzeitig wird die vielfach beschworene, aber mitnichten immer erfolgreiche Beteiligung eingebunden in die Mitgestaltung des Gemeinwesens und die Gestaltung öffentlicher Aufgaben.

Die Infragestellung traditioneller Grenzziehungen zwischen politischer und sozialer Partizipation und der Ruf nach Politiken der Vermittlung unterschiedlicher Formen und Orientierungen von Engagement lassen sich aber auch im Hinblick auf die anderen beschriebenen Spannungslinien beobachten. Die derzeit so populäre Arbeit an Leitbildern für die zukünftige Entwicklung der eigenen Stadt und Gemeinde kann zum Beispiel nur dann mehr als Wohlfühlszenarien liefern, wenn sowohl in diesen Leitbildern wie auch im Prozess ihrer Erarbeitung Platz für das Engagement von und für Minderheiten, Divergenz und Unangepasstes ist. Eine erfinderische Politik der Engagementförderung ist auch dort gefragt, wo man nicht in der traditionellen Gegenüberset-

12 Vgl. hier darauf zugeschnittene Förderkonzepte, wie sie von der Robert Bosch Stiftung ausgearbeitet wurden.

13 Campact ist eine 2004 gegründete Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Verden (Aller). Sie bietet ein internetbasiertes Beteiligungsforum, mit dem Protest-E-Mails oder -Anrufe gebündelt an politische Entscheidungsträgerinnen und -träger weitergeleitet werden können.

zung von gemeinschaftlichen und gesellschaftlichen Formen des Engagements denkt, sondern – wie etwa bei der politischen Unterstützung von neuen gemeinsamen Wohnformen im Alter – die öffentliche und private Seite einer Aufwertung von „sorgenden Gemeinschaften“ und neue Wege der Vergesellschaftung von Sorgeaufgaben zusammendenkt (Kapitel III. 4.5 Pflege und Sorge). Auch jene Gruppen von Migranten und Migrantinnen, die in einem Zusammenschluss des „Bonding“ ihre religiösen und kulturellen Besonderheiten leben und bewahren wollen, kommen in offenen Gesellschaften an interkultureller Verhandlung und einer darauf eingestellten Politik nicht vorbei; die Öffnung hin auf Allianzen, die Brücken bauen („bridging“), und ein gemeinsames Engagement schwacher und starker Gruppen haben dabei eine Schüsselrolle.

Alles in allem: Staatliche Politik auf Bundes- und Landesebene, aber auch die kommunale Politik sind aufgefordert, herkömmliche Grenzziehungen, etwa solche zwischen dem Engagement, das „politisch relevant“ ist, und dem, was man im Wesentlichen seinem eigenen Entwicklungsverlauf überlassen sollte, neu zu überdenken. Heute kann beispielsweise die Förderung lokaler Vereinskultur zum Schlüsselfaktor werden, wenn es um die Zukunft von Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen geht. Umgekehrt kann die Pflege traditioneller exklusiver Beziehungen mit Verbänden der Wohlfahrtspflege in Bereichen mit neuen Herausforderungen, wie denen der Pflege oder der Hilfe für geflüchtete Menschen, auch ein Hindernis für eine zeitgemäß vernetzte Engagementpolitik darstellen. Politik sollte sich – gerade auch auf örtlicher Ebene – die Frage stellen, welche Engagementlandschaft sie vorfindet und wie sie diese Landschaft insgesamt kultivieren und gestalten will, sodass diese sich nicht nur nach Maßgabe traditioneller Setzungen und vereinzelter Programme und Maßnahmen entwickelt.

1.3.5 Bessere Beziehungen zwischen Politik und Zivilgesellschaft finden

Eine international kontrovers diskutierte Frage betrifft dabei Nähe und Distanz zwischen von Engagement (mit)getragenen Initiativen, Projekten und Organisationen des Dritten Sektors auf der einen und der verfassten Politik und Verwaltung mit ihren Verfahren, Einrichtungen und Ressourcen auf der anderen Seite. Bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten haben sich in Deutschland hier in der „Staatsknete-Debatte“ die Geister geschieden: Wo und inwieweit soll es um feste und verlässliche finanzielle Förderung von Beiträgen aus der Zivilgesellschaft gehen, ihre Angliederung an staatliche Politiken, Prioritäten und Leistungskataloge um den Preis der Begrenzung eigener Handlungsfreiheiten? Und wo will man dem Eigensinn von Vereinen, Initiativen und Projekten mehr Raum geben, auch um den Preis, dass sie dann zumeist nur indirekt auf die Kultur und Ausrichtung staatlicher Angebote und Leistungen einwirken können? Die Anerkennung der Vielfalt von Engagement verlangt auch den Respekt verschiedener Arrangements von Nähe und Distanz. Formen der Partnerschaft in Bereichen, in denen kommunale Politik mit freien Trägern als Partnern detaillierte Leistungsverträge ausverhandelt, machen dort kaum Sinn, wo es – wie bei vielen kleinen Vereinen – um verlässliche Unterstützung geht, die nicht an besondere Bedingungen geknüpft wird. Der bei der Behandlung von Fragen der Beziehung von Politik und Zivilgesellschaft im engeren Sinne immer wieder verwendete Begriff der „Kultivierung“ hat hier seinen Stellenwert. Denn er verweist darauf, dass alle Formen von Förderung, Nutzung und Indienstnahme dieses Bereiches für wirtschaftliche, sozialpolitische, aber auch machtpolitische Zwecke daran ihre Grenzen finden müssen, dass sie Eigenheiten, Formen des Eigensinns respektieren, die im Bereich staatlicher Organisationen oder privatwirtschaftlichen Handelns oft als unzweckmäßig gelten: Vielfalt und Überlappung von Akteuren und Zielen, Gleichzeitigkeit kontroverser Konzepte; ein Handeln, das nicht oder oft nur in lockeren Netzwerken auf Zeit koordiniert wird; die Freiheit, an Gemeinschaftsaktionen und Programmen nicht teilzunehmen.

Angesichts dessen ist es nicht einfach, allgemein verbindliche Leitsätze, wie sie in anderen Ländern in Grundsatzvereinbarungen („compacts“) (dazu: Reuter et al. 2012) gefasst worden sind, zu finden. In der Regel benennen sie eher Minima und Fragen von Verfahren, vor allem das, was man in jedem Fall vermeiden sollte, wie zum Beispiel instrumentelle Haltungen im Umgang mit Engagement, das Operieren mit Anforderungen und Programmen, bei deren Formulierung das Erfahrungswissen, die Sichtweisen und eigenen Belange der zivilgesellschaftlichen Partner wenig zählen. Gleichwohl wäre es eine wichtige Chance für soziales und demokratisches Lernen und eine Verbesserung der politischen Kultur, wenn Politik auf Landes- und Bundesebene, aber auch in Städten und Gemeinden bereit wäre, mit Partnern und Adressaten aus der Zivilgesellschaft gemeinsame Umgangsformen zu erarbeiten und festzulegen.

Die Frage, wie das liberale Versprechen auf garantierte Freiheitsräume und Schutz von staatlicher Einflussnahme verbunden werden kann mit republikanischen Traditionen der Einbindung in und Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger für die Belange des Gemeinwesens, bleibt kompliziert und strittig (Roß 2012: 175-190). In den USA wird die Frage nach Formen von Regierungspolitik, die generell offener sind für Expe-

rimente und Versuche mit neuen Wegen, unter anderem unter dem Schlagwort vom „democratic experimentalism“, eines demokratischen Experimentierens (Sabel 2012), geführt. Die Frage nach den möglichen Rollen von Engagement ist hier eingebettet in eine Vorstellung von Politik, die von experimentellen Formen der Problemlösung unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung zu lernen fähig wird (eine Übersicht zu innovativen Projekten im EU-Raum bieten Evers et al. 2014a). In Deutschland mit seinen Traditionen legt das alles neben den bekannten Sozialstaats-, Eigenverantwortungs- und Partizipationsdiskussionen auch eine Debatte über die Erneuerung des Subsidiaritätsprinzips nahe (Heinze et al. 2015), das die vergangene politische und soziale Ordnung in Deutschland lange Zeit mitbestimmt hatte und eine neue Bedeutung erlangen kann.

Seit Jahrzehnten sind traditionelle Übereinkünfte dazu, wer welche sozialen Aufgaben übernimmt und mit welchen kommunalen und staatlichen Beiträgen dabei gerechnet werden kann, brüchiger und umstrittener geworden. Das gilt insbesondere mit Blick auf die weitgehende Auflösung der Grenzziehungen gegenüber dem privatwirtschaftlichen Bereich und den Umgang mit entsprechenden neuen kommerziellen Akteuren, die in Bereichen wie Gesundheit, Pflege, aber auch Bildung eine immer größere Rolle spielen. Das gilt auch bei Fragen wie denen nach wechselseitigen Abstimmungs- und Umgangsformen, nach den jeweiligen Rechten und Pflichten von Akteuren in mehrseitigen Partnerschaften mit alten und neuen zivilgesellschaftlichen, privaten und öffentlichen Partnern in staatlichen Mehrebenensystemen, die auch öffentliche Körperschaften wie Sozialkassen mit einschließen.

Gerade für die lokale Politik haben sich in vielen Bereichen herkömmliche korporative Abstimmungs- und Übersetzungsformen in exklusiven Partnerschaften mit freien Trägern aufgelöst, ohne dass sich bereits anerkannte neue Formen und Formate des Regierens und der politischen und sozialen Beteiligung eingespielt hätten. Die Frage nach der zukünftigen Rolle von Engagement in der Politik stellt sich damit im größeren Rahmen der Bewältigung von Fragen neuer Formen demokratischen Regierens und Verwaltens (Kapitel III. 5 Lokale Governance).

2 Zur Ordnung des Engagements: Eine Theorie des öffentlichen Raums

2.1 Engagement und soziale Ordnung: Historisch-systematische Einordnung

Engagement, als freiwilliges Tun, bewegt sich zwischen autonomer Privatheit und dem staatlichen Handeln. In beide Bereiche hinein und mit beiden verwoben entsteht, entwickelt sich und wirkt die Zivilgesellschaft, hier verstanden als gesellschaftlicher Sektor (häufig als Dritter Sektor bezeichnet). Versteht man diese als Teil der Öffentlichkeit, die nicht nur staatliches Handeln und Markttransaktionen in den Blick nimmt, dann sind wechselseitige Abhängigkeiten, Überlappungen und Konflikte zwischen den Bereichen des Öffentlichen unvermeidbar. Dies gilt umso mehr, wenn man die Dynamik beachtet, die sich in vielfältigen Wandlungsprozessen zeigt und immer wieder dazu führt, dass das gesamte Miteinander von Staat, Markt und Zivilgesellschaft neu justiert werden muss. Aus den Abhängigkeiten, Überlappungen und Konflikten der drei Bereiche ergeben sich Fragen, zu deren Beantwortung man „alle drei Fundamente sozialer Ordnung [benötigt] – und diese in einem Verhältnis, das sie davon abhält, sich wechselseitig zu untergraben“ (Offe 2000: 115). Man kann hier auch von der „Interdependenz der Ordnungen“ (Walter Eucken 1952) sprechen.

Die Konfliktträchtigkeit in dem Dreiecksverhältnis hängt wesentlich davon ab, ob jenseits der spezifischen Gestaltungskriterien und Bedingungen auch Verbindendes wirkt. Staat, Markt und Gesellschaft als Komponenten der sozialen Ordnung sind gleichermaßen in der großen Modernisierungsphase verwurzelt, die sich in dem Jahrhundert zwischen 1750 und 1850 in Europa vollzog. Allein der Wandel der Begriffsinhalte in allen drei Kontexten während der „Sattelzeit“ (Reinhart Koselleck) markiert diese historische Gemeinsamkeit (Conze 1964; Hüther 1988).

Die gemeinsamen Wurzeln lassen Charakteristiken des Gemeinsamen ermitteln, wenn man sich den historischen Prozess der Modernisierung vergegenwärtigt. Die Konfessionskonflikte der Frühen Neuzeit verlangten zu ihrer Einhegung sowohl die Säkularisation der Politik und des Rechts als auch eine Haltung der Toleranz. Gleichzeitig hatte die mit der Reformation eröffnete Sicht auf die Gewissensfreiheit die Neupositionierung des Menschen eingeleitet, die mit der Philosophie der Aufklärung einherging und die individuelle Selbstermächtigung zum Postulat erhob. Damit wurde die Menschheitsentwicklung zur Sache der Menschen und die Geschichte als Kollektivsingular wurde denkbar, weil die Welt aus „der heilsgeschichtlichen Umklammerung“ (Conze 1964: 2) gelöst wurde. Der Begriff der Nation und der Begriff der Gesellschaft öffneten sich aus einem vormodernen engen, standesbezogenen und statischen Verständnis. Beiden Begriffen war in ihrer modernen Deutung die Vorstellung inhärent, dass die Menschen prinzipiell gleich und frei sein sollten sowie privilegienfrei die identischen Rechte beanspruchen können. Dadurch wurde für Gesellschaft und Nation die Demokratie aus einer beliebigen Regierungsform zur politisch adäquaten Lösung.

Ähnlich gilt dies für den Wandel des Begriffs „Ökonomik/Ökonomie“. War damit vor der Sattelzeit die einzelwirtschaftliche Betrachtung des Hauses (oikos) gemeint, so bezieht sich der Begriff seitdem auf das, was wir Volkswirtschaft zu nennen gewohnt sind. Auch hier wurde die kollektive Perspektive neu eröffnet und dem Menschen dafür Handlungs- sowie Gestaltungsfähigkeit zugewiesen. Die Entstehung der Nationalökonomie mit ihrem Basiswerk *Der Wohlstand der Nationen* (2013 [1776]) reflektierte dabei nicht die industrielle Revolution – mit keinem Wort nimmt der Moralphilosoph Adam Smith darauf Bezug –, sondern fügt sich in den geistesgeschichtlichen Wandel infolge der Aufklärung. Die Besserung der materiellen Zustände auf der Welt kann den Menschen gelingen, ohne moralisch anfechtbar zu sein (Hüther 1988).

Nation (Staat), Gesellschaft und Marktwirtschaft als zentrale Bauelemente der sozialen Ordnung entspringen in der Geschichte Europas den gleichen Quellen, die im Sinne eines säkularen normativen Projekts nichts an ihrer Aktualität eingebüßt haben (Winkler 2009-2015). Das Verbindende bleibt und zugleich gilt: Nation, Gesellschaft und Marktwirtschaft dienen jenseits der allgemeinen aufklärerischen Formel vom „größten Glück der größten Zahl“ und des Strebens nach Glück („The Pursuit of Happiness“) unterschiedlichen spezifischen Zielen: „Im Fall des Staates ist es die Gleichheit und Sicherheit des bürgerlichen Rechtsstatus; im Falle des Marktes ist es die Wahlfreiheit; und im Falle der Gemeinschaft ist es die Entwicklung und Bewahrung der Identität“ (Offe 2000: 114).

Aber in der Art und Weise, wie in den drei Bereichen die spezifischen Ziele erreicht werden, müssen gleichermaßen die ermittelten Grundprinzipien wirksam sein. Die überlagernde Forderung nach einer Konsistenz der interdependenten Ordnungen führt dazu, dass sich im konkreten historischen Kontext der besondere Mix aller drei Bauelemente in seiner Einzigartigkeit manifestiert und sich zugleich bei einer Änderung der historischen Bedingungen für eine dynamische Anpassung öffnet. Das lässt ebenso Raum für kulturelle Differenzierungen, wie sie beispielsweise in unterschiedlichen Sozialstaatsmodellen oder Marktordnungen greifbar sind.

Um eine Ordnung des Engagements zu formulieren und dafür eine Theorie des öffentlichen Raums zu entwickeln, bieten die Merkmale sozialer Ordnung die bedeutsamen allgemeinen und verbindenden Ansatzpunkte: *Selbstermächtigung des Menschen und unveräußerliche Menschenrechte, Herrschaft des Rechts und Volkssouveränität, repräsentative Demokratie und Gewaltenteilung, Privateigentum und Vertragsfreiheit, Haftung und Regelgerechtigkeit*. Eine konsistente Möglichkeit eröffnet die im ökonomischen Diskurs etablierte Ordnungstheorie verbunden mit der Theorie der öffentlichen Güter. Beide Argumentationsstränge beruhen zentral auf dem Werturteil, den Menschen als grundsätzlich freiheits- und verantwortungsfähig zu sehen; sie zielen auf die Teilung sowie das Bestreiten ökonomischer Macht und fordern Regelgerechtigkeit; sie beruhen auf den Grundsätzen von Demokratie und Volkssouveränität. Die Selbstermächtigung des Einzelnen findet sich im Sozialstaat und der Daseinsvorsorge ernst genommen. Und gerade die hinter der Ordnungstheorie stehende Denkschule des Ordoliberalismus war durch die Einsicht geprägt, dass es für eine gedeihliche wirtschaftliche Entwicklung eines funktionierenden öffentlichen Raums bedarf.

Die Ordnungstheorie versucht systematisch abzuleiten, welche Aufgaben dem Staat bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung zukommen, wenn die Kompetenz des Einzelnen unterstellt wird und die Funktionsfähigkeit des Preissystems gesichert werden soll. Aus dieser Systematik lässt sich in einer nicht nur ökonomischen Sichtweise auch eine Ordnung für den anderen Bereich des öffentlichen Raums ableiten, die sektoral verstandene Zivilgesellschaft. Die Theorie der öffentlichen Güter fächert den konkreten Handlungsauftrag des Staates unter denselben Bedingungen wie die Ordnungstheorie auf. Beide Theorien bieten eine konsistente Sicht, die freilich weder vollständig ist noch die einzig mögliche Perspektive bietet.

Der Zweite Engagementbericht nimmt damit jene Diskussion auf, die mit der Theorie öffentlicher Güter im Ersten Engagementbericht begonnen wurde, und erweitert die allzu strenge duale Einteilung in private und kollektive Güter um die Sicht auf jene Zwischenstufen, die für das Engagement attraktiv sind. Mit dieser Erörterung wird der zivilgesellschaftliche Diskursraum weiter geöffnet und ebenso ein Impuls für die ökonomische Diskussion geliefert. Gerade dort hat das Engagement bislang keine systematische Behandlung erfahren, obgleich sich damit elementare Voraussetzungen für eine wirksame ökonomische Steuerung verbinden. Das Ausblenden vorhandener institutioneller Bedingungen ist in weiten Bereichen der Ökonomik immer noch üblich, und dort, wo Institutionen berücksichtigt werden, erscheint das Engagement gleichwohl als unhandliche Kategorie. Es entzieht sich der harten, eindeutigen Beschreibung, wie die Debatte um eine tragfähige und von den Akteuren akzeptierbare Definition bürgerschaftlichen Engagements zeigt (BMFSFJ 2012a: 54ff., Ziffern 27ff.). Damit wird es schwierig und konfliktträchtig, die Bedeutung des Engagements für das ökonomische System zu erfassen.

Der Vorteil der ökonomischen Kategorienbildung für die Engagement-Debatte liegt darin, dass ihr die Motive der Akteure einerlei sind und dass sie diese Motive dementsprechend auch nicht moralisch beurteilt. Das stößt sich zwar mit manchen Positionen und Selbstbestimmungen im zivilgesellschaftlichen Diskurs, es hat aber den großen Vorteil, unterschiedliche Handlungskonzepte wertfrei nebeneinanderstellen und sachliche Verbindungen, Überlappungen, Spannungen und Widersprüche identifizieren zu können.

- Ordnungspolitische Grundsätze werden fixiert, um für das Miteinander von Staat, Markt und Gesellschaft Orientierung zu geben und in konkreten Gestaltungsfragen auf Entscheidungsbedarfe und Dilemmata hinzuweisen. Dabei lohnt es sich, die ökonomische Ordnungstheorie zu nutzen, um für das solidarische Engagement im öffentlichen Raum analoge Kriterien abzuleiten (Kapitel II. 2.2).
- Ein öffentliches Gut entsteht aus der Problematik, dass diejenigen, die dafür nicht bezahlen wollen, nicht privatrechtlich von seiner Nutzung ausgeschlossen werden können; zudem gilt: Zusätzliche Konsumenten mindern den Nutzen der bisherigen Konsumenten nicht. Die Realität ist vielfältig und kennt mehr als das Schwarzweiß rein öffentlicher und rein privater Güter. Bei Mischformen entscheidet oft der Staat über eine Bereitstellung. Hier treten neben die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger als Konsumierende ihre Präferenzen als Wählerinnen und Wähler. Es gibt also Bedarfe, die über den rein ökonomischen Begründungszusammenhang hinausgehen und die oft durch hybride Formen der Leistungsbereitstellung befriedigt werden. Gerade in dynamischer Sicht eröffnen sich damit zusätzliche Möglichkeiten, Engagement im Kontext staatlichen und privaten Handelns zu ordnen (Kapitel II. 2.3).

- Wer Engagement als Steuerungsressource einer Gesellschaft und ihres ökonomischen sowie politischen Systems begreift, muss klären, wie unter den Bedingungen der freiheitlichen Ordnung diese Ressource ausgebildet wird. Dabei hat sich – seit etwa 20 Jahren mit enormer Dynamik im fachwissenschaftlichen Diskurs (Franzen/Freitag 2007: 9) – der Begriff des Sozialkapitals als gebräuchlich erwiesen, der die gesellschaftlichen Grundlagen des Miteinanders in Form von gemeinsamen Erfahrungen (Vertrauen), akzeptierten Werten (Normen), kulturellen Prägungen (Ressourcen) und tradierten Bindungen (Netzwerke) adressiert. Der Tatbestand war schon den Klassikern der Soziologie wie der Ökonomik präsent, doch der Begriff hat durch die Arbeiten von Pierre Bourdieu, James Coleman und Robert Putnam Bedeutung gewonnen. Im Lichte der Debatte um die Allmende und ihre Bestandstragödie wird der Frage nach den Existenz- und Stabilitätsbedingungen des Sozialkapitals nachgegangen (Kapitel II. 2.4).

2.2 Ordnungspolitik und Engagement

Mit ihrem Engagement leisten Bürgerinnen und Bürger freiwillig und souverän – ob einzeln im Ehrenamt oder gemeinsam in Vereinen, ob als erklärte Akteure der Zivilgesellschaft oder in anderen gesellschaftlichen Konstitutionen, ob institutionell gebunden oder informell und spontan-projekthaft selbstorganisiert – einen gemeinwohlorientierten Beitrag zur Gestaltung des öffentlichen Raums. Erwerbsmotive sind dabei in jedem Fall nachrangig. Damit verlässt die Person ihre Privatheit und handelt bewusst in dieser Sphäre des Gemeinsamen, im öffentlichen Raum.

2.2.1 Staatstätigkeit, Subsidiarität und Verantwortung

Der freiheitliche und demokratische Staat definiert wesentliche Bedingungen und Möglichkeiten des öffentlichen Raums, indem er einerseits Güter und Dienstleistungen bereitstellt und andererseits Institutionen schafft und Rahmen für Aushandlungsprozesse definiert. Dieser Rahmen muss groß genug sein, denn in der deutschen Verfassungsordnung gilt, dass der Staat aufgrund seiner Verpflichtung zur Freiheit den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der freiheitsberechtigten Bürgerinnen und Bürger so groß wie möglich gestalten und sichern muss.

Der Staat hat – im Sinne der Subsidiarität – die Pflicht, die Freiheit des Individuums sowohl in seiner Privatheit als auch im öffentlichen Raum zu sichern und zu unterstützen, indem er die gebotenen staatlichen Funktionen verlässlich gewährleistet. Der vor allem im 20. Jahrhundert vollzogene Wandel der Staatlichkeit hat zu einer spürbaren Ausweitung staatlicher Aufgaben – zu nennen sind Daseinsvorsorge und Sozialstaat – geführt. Dabei geht es in Reaktion auf veränderte Lebensbedingungen sowie gesellschaftliche Strukturen einerseits um die Ermöglichung, Sicherung und Stärkung der Privatheit durch eine Gewährleistung der Teilhabe und Mitwirkung am öffentlichen Raum, andererseits um die Weiterentwicklung des öffentlichen Raums selbst (v. a. durch angemessene Formen der Partizipation). Mit Blick auf die Ermächtigung des Individuums, die Absicherung seiner Privatheit und die Ermöglichung seiner Partizipation im öffentlichen Raum kommt dem Staat subsidiäre Bedeutung zu; er darf individuelle Handlungsfähigkeit und Kompetenz nicht verdrängen, im Gegenteil sollte er diejenigen Lösungen stabilisieren, die durch diese individuelle Handlungsfähigkeit und Kompetenz zustande kommen.

Die Verlässlichkeit der Staatstätigkeit ist eine Prämisse für die gedeihliche Entwicklung und die Ermöglichung des Engagements (Blinkert/Klie 2015). Dabei steht außer Frage, dass die Staatlichkeit spürbaren Veränderungen unterliegt. So wirken derzeit der demografische Wandel durch Alterung, Schrumpfung und zunehmende Diversität, der politische Wandel bei Repräsentation und Partizipation, der soziale Wandel der Wertestrukturen und Lebensmuster, der Wandel der Öffentlichkeit durch informationstechnologische Veränderungen und nicht zuletzt veränderte Finanzierungsbedingungen (grundgesetzliche Schuldenbremse). Kurz gesagt: Die Staatstätigkeit muss sich konzeptionell, organisatorisch und hinsichtlich ihrer Finanzierung anpassen. Gerade in solchen Zeiten ist es hilfreich, sich mit der Frage zu befassen, auf welcher theoretischen Basis die Staatstätigkeit, aber auch das Engagement systematisch geordnet werden können. Ausgangspunkt ist die Kompetenzvermutung für das Individuum, das als freiheitsfähig und mithin verantwortungswillig verstanden wird. Unsere Verfassungs-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung beruht auf diesem Grundsatz.

Dem Individuum wird – auch unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Verhaltensökonomik zur begrenzten Rationalität und Entscheidungsfindung – eine hinreichende Selbststeuerungsfähigkeit zugesprochen werden können, aus der sich subsidiär die Notwendigkeit kollektiver Rahmensetzung und solidarischen Handelns ergibt. Wichtig ist dabei, dass die individuelle Verantwortung nicht nur als Selbstverantwortung,

sondern ebenso als Mitverantwortung verstanden wird. In jedem Menschen sind beide Wesenszüge angelegt, da sowohl die Verfolgung des Eigeninteresses als auch die Kooperation mit anderen für das Überleben der Person, aber auch der Spezies erforderlich war und ist.

Während die Selbstverantwortung das Individuum in seinen privaten Bezügen und einzelwirtschaftlichen Kontexten bindet[14], fordert die Mitverantwortung den Gemeinsinn des Bürgers bzw. der Bürgerin für die Mitgestaltung des öffentlichen Raums und reflektiert die berechtigten Ansprüche der jeweils anderen. Freiheit und Verantwortung bedingen sich im politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen System in grundsätzlich vergleichbarer Weise. Walter Eucken – aber auch andere Theoretiker der Ordnungspolitik wie Wilhelm Röpke – haben die Interdependenz der Ordnungen thematisiert und die wechselseitige Abhängigkeit von Gesellschaft, Staat, Rechtssystem, Kultur und Wirtschaftsordnung betont.

Die Rolle des Staates ist es, die infrastrukturellen und sozialen Ressourcen, die die Verwirklichung von Selbstbestimmung und Teilhabe, die Möglichkeiten des Einzelnen, ein aus individueller wie gesellschaftlicher Perspektive gutes Leben zu führen, Verantwortung für sich selbst und andere zu übernehmen, vorzuhalten und dem Individuum diskriminierungsfrei zugänglich zu machen (Heinze et al. 2015: 135). Das Zusammenspiel von staatlicher Daseinsvorsorge und den damit verbundenen Ermächtigungsstrukturen für die Einzelperson einerseits sowie ihrer Wahrnehmung von Verantwortung für sich selbst und die Gesellschaft andererseits ist heute mehr denn je im Lichte vielfältiger Wandlungsprozesse auf der Mikro-, Meso- und Makroebene dynamisch und wandlungsintensiv.

2.2.2 Ordnungspolitische Prinzipien als Systematisierungsansatz

Die *Ordnungspolitik*, mit der deutsche Ökonomen – allen voran und besonders systematisch Walter Eucken – eine Antwort auf die Weltwirtschaftskrise ab 1929 gegeben haben, zielt darauf, das ökonomische System aus dezentraler Kompetenz und wirksamem Preismechanismus dadurch dauerhaft funktions- und leistungsfähig zu halten, dass kluge und konsistente Regeln wirksame Anreize setzen sowie ökonomische Macht effektiv bestreitbar ist. Ordnungspolitik gibt Orientierung erstens bei der Frage nach den ethischen Bedingungen wirtschaftlichen Handelns und zweitens bei der Frage nach der Aufteilung von Verantwortung und Kompetenz zwischen Individuum und Staat sowie zwischen den Gesellschaftsmitgliedern, mithin für die soziale Ordnung durch Staat, Markt und Gesellschaft. Verantwortete Freiheit ist die Marke des ordnungspolitischen Denkens. Ordnungspolitik und Subsidiaritätsdiskurs haben den gleichen Ausgangspunkt – das Individuum –, das gleiche Ziel – die Befähigung des Individuums zum gelingenden Leben im sozialen Kontext – und beruhen auf dem gleichen Grundgedanken – eines geordneten Verantwortungsmixes für eine funktionierende Koordination und Kooperation der verschiedenen Akteure. Damit verbinden sich neben der Zuweisung von Relevanz auch die Einhegung von Konflikten und die Orientierung für deren Lösung. Die ordnungspolitische Perspektive soll als Angebot und Anstoß für die entsprechende Debatte in der Zivilgesellschaft verstanden werden.

Es sei der Hinweis ergänzt, dass die ordnungspolitische Debatte seit den 1950er Jahren nicht wirklich weitergeführt wurde. Das lag zum einen daran, dass die keynesianische Botschaft in den 1960er Jahren zunehmend Gehör fand und auch praktische Bedeutung erfuhr. Die Neubetonung der Probleme des volkswirtschaftlichen Strukturwandels infolge der Ölpreiskrise Mitte der 1970er Jahre hat zwar zu einer Neuformulierung angebotspolitischen Denkens geführt, nicht aber zu einer neuen ordnungspolitischen Diskussion. Die steht, abgesehen von ersten Versuchen (vbw 2012), insgesamt immer noch aus.

Dafür werden nun ausgehend vom Grundsatz des funktionsfähigen Preissystems, das die effektive Koordination individueller Entscheidungen und damit die Mobilisierung dezentraler Kompetenz für das Gemeinsame sicherstellen soll, Bedingungen für den Tauschvorgang, Bedingungen für die Funktionsfähigkeit des Systems sowie Aufgaben einer regulierenden Politik diskutiert. Dieses ordnungspolitische Raster führt die Überlegungen Walter Euckens weiter und inkorporiert neben den Erfahrungen der jüngsten Weltfinanzkrise vor allem die – zuvor nur am Rande mitgedachte – Frage, welche gesellschaftliche Selbststeuerungskraft sich aus Mitverantwortung und spontaner Solidarität ergibt und wie sozialer Halt sowie soziale Bindungskraft entstehen (vbw 2012: 23ff.).

Bedeutsam sind zunächst die Bedingungen, die den freiwilligen Tauschvorgang gestalten. Dabei gilt es, Fehlanreize (z. B. Ausbeutung anderer bei Vertragsfreiheit ohne Haftung) zu vermeiden sowie Fehlentwicklungen in den jeweiligen Märkten (z. B. Abschottung durch Privateigentum, das nicht im Wettbewerb bestritten werden kann) zu verhindern. Die einzig legitime Form der Enteignung ist, wie Walter Eucken betonte, der Wettbewerb.

14 *Neminem laede*, lat.: „Verletze niemanden“, und *pacta sunt servanda*, lat.: „Verträge sind einzuhalten“.

Jenseits der Ebene des Tausches sind allgemeine Systembedingungen relevant. So die Rahmensetzung durch die Politik, die verlässlich und damit grundsätzlich erwartbar sein soll und die durch stabilen Geldwert die Preissignale und relativen Preise als informationseffizient sichert. Dazu – und prioritär – wurde die Mitverantwortung als elementare Ressource für freiheitliche Gesellschaften gesetzt, da andernfalls eine überbordende, freiheitsgefährdende staatliche Aktivität in Form von öffentlichen Leistungen und Regulierungen droht.

Schließlich sind es regulierende Politikbereiche, die die Funktionsfähigkeit des Systems erhalten und dafür entweder dauerhaft Aufgaben zu erfüllen haben (z. B. Wettbewerbspolitik und Finanzmarktpolitik) oder für eine grundsätzliche Krisenreaktionsfähigkeit sorgen. Alle drei Ordnungsbereiche zusammen sollen das Koordinationsversprechen der sozialen Marktwirtschaft sicherstellen.

Die ordnungspolitischen Prinzipien im Lichte der Zivilgesellschaft zu sehen, ist unüblich, eröffnet aber neue Perspektiven. Denn gerade in dem schwierigen Verhältnis zwischen dem freiwilligen, freien und souveränen Engagement auf der einen Seite und der staatlichen Rahmensetzung auf der anderen Seite sind klärende Prinzipien erforderlich. So vereinigt beispielsweise die Wohlfahrtpflege – um einen Bereich institutionalisierten Engagements zu nennen – drei Steuerungsformen: öffentlich-rechtlich, solidarisch, marktförmig (Offe 2000). Ähnlich führt die Debatte um die Monetarisierung des Engagements sowie die Verdrängung privater, marktlicher Aktivität durch subventionierte Formen des Engagements zu der Frage nach Orientierung in der konkreten Ausgestaltung. Was lässt sich konkret ableiten? (Übersicht 1)

Übersicht 1: Ordnungspolitische Prinzipien und Engagement

Funktionsfähiges Preissystem	**Zivilgesellschaft und Engagement**
Bedingungen des Tausches 1 Offene und bestreitbare Märkte 2 Privateigentum 3 Vertragsfreiheit 4 Haftung	**Bedingungen des Engagements** 1 Öffentlicher Raum in der Demokratie 2 Freiwilligkeit 3 Souveränität 4 Haftung
Systembedingungen 1 Mitverantwortung 2 Konstanz der (Wirtschafts-)Politik 3 Primat der Währungspolitik	**Systembedingungen** 1 Mitverantwortung und Mitgestaltung 2 Vertrauen in den öffentlichen Raum 3 Subsidiarität und Solidarität
Regulierende Politik 1 Wettbewerbspolitik als Antwort auf Macht 2 Finanzmarktpolitik als Antwort auf systemisches Risiko 3 Internalisierung externer Effekte / öffentliche Güter 4 Einkommensumverteilung 5 Anomalie des Angebots 6 Krisenreaktion bei abrupter, systemischer Unordnung	**Regulierende Politik** 1 Wettbewerbspolitik als Antwort auf Macht und zur Sicherung des Zugangs für alle 2 Gestaltung der Daseinsvorsorge 3 Gestaltung des Sozialstaats 4 Gestaltung der Entschädigung und der steuerlichen Gemeinnützigkeit 5 Stabilisierung externer Effekte 6 Verlässliche Rahmenbedingungen

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an: vbw 2012. Teil 1: Ordnungspolitische Grundlagen, S. 23.

a. Bedingungen des Engagements

Engagement folgt grundsätzlich nicht dem Gedanken der Reziprozität eines Tausches von Leistung und Gegenleistung, sondern ist ein intrinsisch motiviertes, zivilgesellschaftliches Handeln (Bürgertugend), das keine Gegenleistung verlangt, ja nicht einmal verlangen darf. Es kann deshalb auch nicht um die Funktionsfähigkeit des Preissystems gehen, vielmehr darum, die Disposition zum solidarischen Handeln zu unterstützen und effektiv werden zu lassen. Das erfordert zunächst einen *öffentlichen Raum* als Resonanzboden und Wirkungsraum des individuellen Engagements. Dadurch entsteht eine Kultur der Mitverantwortung und Mitgestaltung, die funktional nur in einer *Demokratie* denkbar ist. Zudem ist Engagement – wie bereits mehrfach angeführt – *freiwillig* und *souverän*.

Neu ist hier der Gedanke, dass sich auch das Engagement dem *Haftungsgrundsatz* stellen muss. Die gute Absicht entlässt niemanden aus der Pflicht, die Folgen seines Tuns zu beachten und zu

bedenken. Der Haftungsgrundsatz erscheint deshalb als bedeutend, weil die nicht selten anzutreffende moralische Selbstpositionierung der Engagierten gerade die Kollateralwirkungen zu ignorieren neigt. Dies gilt für die nicht intendierten Effekte auf andere Personen ebenso wie für die Folgen auf das Gemeinwesen als Ganzes. Durch den Grundsatz der Haftung für die Engagierten und deren Handeln wird neben der Gemeinwohlorientierung eine weitere Grenze für das Engagement definiert (Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt).

b. Systembedingungen

Diese Grundsätze steuern das Miteinander der Akteure, geben ihnen Raum und weisen Verantwortlichkeiten zu. Die *Mitverantwortung* ist hier als generelle gesellschaftliche Ressource (Gemeinsinn) angesprochen, die aus Solidarität für die anderen die Mitgestaltung am Gemeinwesen ermöglicht. Die demokratische Verfassung muss bei allem Wandel, die eine freiheitliche Ordnung besonders auszeichnet, die *Bildung von institutionellem Vertrauen* ermöglichen. Dadurch entstehen Netzwerke und Sozialkapital. Sozialkapital ergibt sich aus Beziehungen in sozialen Netzwerken (Beziehungsgeflechten). Es ist der Bestand an denjenigen informellen Werten und Normen, die Kooperation ermöglichen. Es ist damit in hohem Maße selbst an Vertrauen gebunden, und zwar an institutionelles und soziales Vertrauen. Sozialkapital senkt Transaktionskosten, indem informelle Regeln unbefragt wirken und formelle Regeln sowie Institutionen entlastet werden. Das Vertrauen kann sich dabei auf unterschiedliche Handlungsräume beziehen: die Gesellschaft, die Gemeinde, die Nachbarschaft, der Verein.

Dahinter steht auch die Annahme, dass das Funktionsvertrauen in die politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Koordinationssysteme sehr grundsätzlich und auf Dauer gerechtfertigt sein muss. Insoweit hängt die Ermöglichung des Engagements neben dem öffentlichen Raum in der Demokratie auch an dem wirtschaftlichen Erfolg, der in einem eigenen Ordnungsraster begründet wird und über die Systembedingung „Mitverantwortung“ konkret mit dem Engagement verknüpft ist (linke Hälfte der Übersicht 1).

Die Verantwortungsstruktur wird in Deutschland traditionell nach den Grundsätzen der *Subsidiarität* und *Solidarität* gesteuert. Subsidiarität verlangt gerade bei der Gestaltung der großen Versorgungs- und Fürsorgesysteme eine Orientierung an den lokalen Bedingungen, Möglichkeiten und Präferenzen und stellt sich gegen eine Zentralisierung, die einen Menschen „zum passiven Leistungsempfänger degradier[t]“ und „zum Objekt staatlich reglementierter Dienstleistungen“ (Heinze et al. 2015: 136) macht.

c. Regulierende Politik

In diesem Bereich sind dauerhafte Institutionen sowie transitorische politische Handlungen begründet, um die Dynamik, Korrektur und prinzipielle Wirksamkeit des Engagements zu ermöglichen. Auch im Bereich der Zivilgesellschaft sollte der *Wettbewerb* in seiner Qualitäts- und Leistungsfördernden Art mobilisiert werden. Wettbewerb bedeutet nicht nur, als Entdeckungsverfahren für eine Angebotsvielfalt zu sorgen, sondern auch den barrierefreien Zugang zu Dienstleistungen zu sichern. Die Betonung des Wettbewerbsprinzips führt auch zu der Forderung, die finanzielle Kompensation des Engagements marktschonend zu organisieren und Verdrängung marktlicher Angebote durch explizite und implizite Subventionen zu vermeiden.

Die Vorleistungsfunktion der Kommune resultiert aus der Daseinsvorsorge (Kapitel II. 5.6 Daseinsvorsorge). Die Bereitstellung der entsprechenden Leistungen für die Subsistenzsicherung des Individuums muss sich an der grundgesetzlichen Vorgabe der „Herstellung gleichmäßiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ orientieren. Daraus leitet sich das Gesetzgebungsrecht des Bundes ab, dessen Umsetzung bei den Kommunen vor Ort liegt. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss sich dabei letztlich aus dem Zusammenspiel von staatlichen Vorleistungen und Engagement ergeben, was angesichts der heterogenen regionalen Ressourcenausstattung in Deutschland sehr differenzierte politische Strategien erfordert.

So wie die Daseinsvorsorge der Teilhabe und Teilnahme der einzelnen Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Raum durch infrastrukturelle Leistungen und Angebote der Subsistenzsicherung dient, so gilt dies auch für staatlicherseits organisierte Systeme des *Sozialstaates*, die auf dem Fürsorge-, dem Versorgungs- und Versicherungsprinzip beruhen. Hier gibt es enge Verschränkungen zum Engagement. Mit dem Sozialstaat verbindet sich aber nicht nur die direkte Mobilisierung von

Engagement an seinen Randbereichen und die Beförderung entsprechender hybrider Strukturen, sondern ebenso die Ermöglichung von Engagement durch jene Personen, denen die Unterstützung zuteilwird. Dies entspricht dem Grundsatz der Mitverantwortung und der Befähigung zum Engagement durch eine Mindestausstattung mit Ressourcen und deren Absicherung auch und gerade im Fall der großen Einkommens- und Vermögensrisiken. Insofern für solche Risiken ein Erwartungswert ermittelbar ist (Tatbestand der Unsicherheit), kann mit marktnahen Instrumenten auf den individuellen Absicherungsbedarf reagiert werden. Insofern dies nicht möglich ist (Tatbestand der Ungewissheit), ist der Staat über Grundsicherungsinstrumente gefordert.

Schließlich ist die *steuerliche Regelung* des Engagements über Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale sowie die Gemeinnützigkeit ein regulierender Politikbereich. Die mit der Monetarisierung grundsätzlich verbundenen Probleme werden an anderer Stelle vertiefend behandelt (Kapitel II. 5.3 Monetarisierung). Die Frage der Monetarisierung ist auch deshalb so bedeutend, weil sie den Grundsatz des Engagements ohne Gegenleistung konterkariert. Es geht – anders als im ökonomischen Kontext der Tauschwirtschaft nicht um eine Internalisierung *externer Effekte* –, sondern um deren Stabilisierung. Die Reziprozität soll nicht in monetärer Kompensation liegen, sondern einerseits in der generellen Würdigung des Engagements im öffentlichen Raum der Demokratie und andererseits in der speziellen Anerkennung des Individuums durch und in der Öffentlichkeit.

2.3 Ein Systematisierungsversuch mit der Theorie öffentlicher Güter

Die bisherigen Hinweise legen die Vorstellung nahe, dass die Bereiche staatlich-kollektiver Handlung vom freiwilligen, freiheitlichen und souveränen Engagement trennscharf zu separieren sind. Das ist in der Realität der Demokratie, die im Gegensatz zu totalitären Regimen freiwilliges Engagement nicht nur zulässt, sondern voraussetzt und erfordert, nicht der Fall. Staat und Bürgergesellschaft sind in einer Demokratie keine Gegensätze, zumal jeweils derselbe Souverän in Erscheinung tritt. Die vielfältigen Formen des Engagements verdeutlichen diese Unschärfe. Vor allem aber hybride Formen der Koproduktion von Staatlichkeit durch öffentliche Institutionen einerseits und ehrenamtliches Bürgerengagement andererseits machen deutlich, dass es im Verhältnis beider Bereiche nicht nur um wechselseitige Ergänzungen geht, sondern auch um eine funktionale Verzahnung, die die gewünschte Leistung für den öffentlichen Raum überhaupt erst ergibt.

2.3.1 Engagement zwischen Staatstätigkeit und Zivilgesellschaft

Ein eindrucksvolles Beispiel ist das Technische Hilfswerk, das 1950 für den Katastrophenschutz als Bundesinstitut gegründet wurde, dafür mit entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet ist und heute rund 800 Beschäftigte hat. Aber erst durch eine große Anzahl von ehrenamtlich Tätigen (derzeit etwa 80.000) ist das gewünschte Leistungsspektrum überhaupt möglich. Bei der Feuerwehr zeigt die Parallelität von beruflichen und freiwilligen Wehren, dass es neben Komplementarität und gegenseitiger Bedingung auch Substitutionsbeziehungen gibt. All dies findet freilich in einem Bereich statt, der traditionell zur Daseinsvorsorge gerechnet wird und somit einer staatlichen Ordnung bedarf. Dies ist auch ökonomisch gut begründbar, da Individuen von Leistungen eines vorhandenen Katastrophenschutzes kaum sinnvoll ausgeschlossen werden können: Wenn ein Haus brennt, muss es gelöscht werden, unabhängig von der Zahlungsbereitschaft seiner Bewohner, ansonsten drohen Nachbarhäuser Schaden zu nehmen. Und Hochwasser, Stürme etc. betreffen in der Regel gleich ganze Gemeinden oder Bundesländer.

Anders sieht es dagegen im Bereich der *Wohlfahrtspflege* aus, insofern sie als Dienstleistung grundsätzlich das erbringt, was traditionell im Familienverbund erbracht wird oder wurde. Hier führte die Veränderung von gesellschaftlichen und familiären Strukturen dazu, dass öffentlich begleitete oder gar rein öffentliche Angebote notwendig wurden. Im konkreten Einzelfall werden private Leistungen durch diejenigen der Wohlfahrtsträger ersetzt. Darüber hinaus ermöglicht das generelle Angebot einer sozialen Dienstleistungsinfrastruktur durch den Staat eine andere individuelle Lebensbewältigung als früher. Dadurch gewinnt entsprechendes Engagement seine Bedeutung für den öffentlichen Raum. Die Wohlfahrtsverbände organisieren als nicht staatliche, aber staatlich geförderte Einrichtung einerseits dieses Engagement und eröffnen andererseits Räume für die Selbstorganisation der Menschen.

Im Gegensatz zur Daseinsvorsorge, die letztlich durch einen Handlungsbedarf des Staates begründet ist, kann es im zweiten Fall zu einem Konflikt zwischen zivilgesellschaftlichen Strukturen und Marktakteuren kommen. Denn Wohlfahrtsverbände sind Konkurrenten für Anbieter mit privatwirtschaftlichem Kalkül. Die ande-

ren Kostensätze im Dritten Sektor können dann als Wettbewerbsverzerrungen wirken, welche den privaten Akteuren die Marktposition streitig machen. Hierüber Klarheit zu gewinnen und ein Bewusstsein zu schaffen, setzt auch voraus, dass die verschiedenen Handlungsoptionen systematisch und konsistent betrachtet werden und dabei die verschiedenen Gestaltungsaspekte – vor allem die Monetarisierung – gewürdigt werden.

Es gibt folglich nicht nur eine Vielzahl von Handlungs- und Erscheinungsformen freiwilligen Engagements, sondern auch eine „Pluralität von Gemeinwohlakteuren“ (Schuppert 2012). Will man Engagement und Staatstätigkeit systematisch erfassen und konzeptionell einordnen, dann wird dies allein über die Betrachtung der Institutionen kaum sinnvoll möglich sein. Ertragreicher erscheint der Versuch, über die Art der erbrachten Leistung eine idealtypische Struktur zu definieren. Damit liegt es nahe, die in der Ökonomik formulierte Theorie der öffentlichen Güter auf die Erscheinungsformen der Staatstätigkeit und des Bürgerengagements anzuwenden.

2.3.2 Theorien öffentlicher Güter

Die Diskussion um öffentliche Güter findet nicht nur in der Ökonomik statt, sondern in weiten Bereichen der Sozialwissenschaften und der Rechtswissenschaft. Jeweils kommen unterschiedliche normative Konzepte zum Tragen. Der Unterschied liegt letztlich in der normativen Begründung verankert, mit der eine staatliche Beauftragung dem Grunde und der Art nach legitimiert wird. Die ökonomische Theorie schließt die Frage nach der Nutzbarkeit und der Erreichbarkeit der öffentlichen Güter gewöhnlich nicht mit ein, gleichwohl kann ein ordnungspolitisches Verständnis, dass die Mitverantwortung und den Gemeinsinn als elementare Systembedingungen begreift, genau dahingehend erweitert werden. Gerade in einer Gesellschaft mit einer zunehmenden regionalen Differenzierung der Lebensbedingungen ist das elementar. Bedarf und Verteilung der öffentlichen Güter und deren Leistungsqualität besonders zu thematisieren, ist dann ebenso selbstverständlich wie die Feststellung, dass „öffentliche Güter eine demokratische Öffentlichkeit [brauchen], um langfristig aufrechterhalten zu werden. Zivilgesellschaftliches Engagement bei der Bereitstellung öffentlicher Güter kann dazu beitragen, genau diese demokratische Öffentlichkeit hervorzubringen“ (Böhnke et al. 2015: 47f.).

Die im Ersten Engagementbericht entwickelte Definition bürgerschaftlichen Engagements bietet durch das Definitionsmerkmal „externer Effekte für die Gesellschaft“ die Möglichkeit, das Thema Engagement systematisch mit der Theorie öffentlicher Güter zu verbinden. Die Betonung der Wirkung im öffentlichen Raum, die vor allzu großer Beliebigkeit des Engagements warnt, wird weithin akzeptiert. Bereits von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages war dieser Aspekt gewürdigt worden, indem Engagement in den Kontext von Öffentlichkeit und Bürgerschaftlichkeit gestellt und von einem Handlungsbereich abgegrenzt wurde, der als Interessenvertretung der eigenen engen Gemeinschaft zu sehen ist (Enquete-Kommission 2002: 24). Es geht damit in erster Linie nicht um die institutionelle Verfassung, die Motive und die Absicht des Engagements, sondern um die tatsächliche Wirkung im öffentlichen Raum, und zwar sowohl über diskursive Einmischung in dem Bemühen, Politik zu beeinflussen sowie Regeln und Verfahren weiterzuentwickeln, als auch – und zwar vor allem – über praktische Tätigkeiten.

- Davon ausgehend wird es möglich, Engagement auf der Leistungsebene mittels der Theorie öffentlicher Güter zu systematisieren, ebenso die dafür relevante Koordination und Kooperation von privatem Sektor, Staat und Bürgergesellschaft. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, auf ordnungspolitisch konsistente Weise eine Systematik zu entwickeln, die nicht nur privates Handeln sowie staatliche Regelsetzung und Aufgabenerfüllung abbildet, sondern auch das Engagement. Damit wird ein Verständnismodell für diese Diskussion verfügbar gemacht, das als Folie vor die verschiedenen Formen und Ausprägungen gelegt werden kann. Berücksichtigt man dabei, dass es nicht nur um Zuständigkeiten und Verantwortungszuweisungen geht, sondern auch um Kooperation und Aushandlung, dann mutiert die Theorie der öffentlichen Güter durch die Fokussierung des Gemeinwesens und des Zusammenwirkens der verschiedenen Sektoren zu einer Theorie des öffentlichen Raums. Die Institutionen werden durch ihre Handlungen und Wirkungen indirekt erfasst.

Die Theorie der öffentlichen Güter thematisiert nicht nur die bekannten Randlösungen – öffentliches Gut (Kollektivgut) und privates Gut (Individualgut) –, sondern ebenso vielfältige Zwischenformen, die sich aus unterschiedlicher Kombination der folgenden definierenden Merkmale ergeben: (1) Nutzungseigenschaften und (2) Produktionsbedingungen, zudem können (3) die Allokation und Finanzierung berücksichtigt werden (Übersicht 2).

a. Erstens geht es um die *Nutzungseigenschaften* eines Gutes:

- *Private Güter sind durch die Rivalität der Nutzung charakterisiert,* das bedeutet, dass ein weiterer Nutzer bzw. eine weitere Nutzerin die Inanspruchnahme des Gutes durch alle vorhandenen Nutzer und Nutzerinnen negativ beeinflusst. Zudem ist der Ausschluss einer nicht zahlenden Person privatrechtlich uneingeschränkt möglich. Hier muss der Staat nicht tätig werden.
- *Prototypische Kollektivgüter sind das genaue Gegenteil*. Hier gibt es weder Rivalität im Konsum noch kann man privatrechtlich Nichtzahlende von der Nutzung des Gutes ausschließen. Ist das Gut einmal produziert/errichtet, kann niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden. Es würde zu Trittbrettfahrerverhalten kommen mit der Folge, dass kein gewinnorientierter Anbieter von sich aus dieses Gut anbieten wird. Daher sollte der Staat solche Güter durch Zwangsabgaben finanzieren und bereitstellen. Ein bekanntes Beispiel dafür ist ein Deich, denn er schützt alle Bewohnerinnen und Bewohner küstennaher Gebiete, nicht nur jene, die dafür zahlen. Jede Person könnte die Zahlung verweigern und trotzdem in den Genuss des Schutzes vor Hochwasser kommen. Es bestünde die Gefahr, dass niemand mehr für einen Deich bezahlen möchte, um sich nicht ausgenutzt zu fühlen. Dies führte zu der in Friesland seit Jahrhunderten bekannten Regel, „Wer nicht will deichen, der muss weichen“. Durch Anwendung öffentlichen Rechts wird also das Problem gelöst: Alle entrichten eine Zwangsabgabe, um den Deichbau zu finanzieren; wer dazu nicht bereit ist, muss das Gebiet verlassen oder wird bestraft. Ein anderes Beispiel ist die Landesverteidigung.
- *Beim Allmendegut hingegen gibt es Rivalität im Konsum, aber ein Ausschluss von Nichtzahlenden – hier eher: Übernutzern – ist privatrechtlich nicht möglich* (Hardin 1968). Das sogenannte Allmende-Problem wird traditionell am Beispiel der Überfischung der Weltmeere diskutiert, bezieht sich aber allgemein auf frei verfügbare Ressourcen, deren Ausbeutung zu hoch ist, um nachhaltig zu sein. Hier ist der Staat gefordert, Nutzungsordnungen zu erlassen, die eine nachhaltige Nutzung gewährleisten, was in der politischen Realität auf nationaler Ebene (Thema Luftqualität) oft einfacher ist als im internationalen Austarieren verschiedenster Interessenslagen (Thema Klimaschutz).
- *Zu guter Letzt gibt es Clubgüter. Bei ihnen besteht keine Rivalität der Nutzung, Anbieter haben aber die Möglichkeit, Nichtzahler privatrechtlich auszuschließen.* Wie der Name nahelegt, bieten beispielsweise viele Sportvereine Clubgüter an, aber auch kommerzielle Unternehmen wie Pay-TV-Anbieter. Auch hier ist eine staatliche Bereitstellung aus ökonomischer Sicht nicht erforderlich, da das das Allmende-Problem durch Preiserhebung und damit eine Steuerung der Nutzung behoben werden kann, sodass der Ausbeutungseffekt unterbleibt.

b. Zweitens geht es um die in der Produktionsweise liegenden *Gründe für die Nutzungseigenschaften* eines Gutes:

- Bei manchen Gütern verursacht ein zusätzlicher Nutzer/eine zusätzliche Nutzerin einen unterdurchschnittlichen Mengenzuwachs des bereitzustellenden Gutes. In vielen Fällen passiert das dadurch, dass eine Anlage von einer Gruppe von Zahlenden genutzt werden kann, diese die Anlage aber nicht dauerhaft und auch nicht zur gleichen Zeit nutzen wollen (z. B. eine Tennisanlage). Ein weiterer Grund für unterdurchschnittlichen Mengenbedarf ist die Mindestgröße bestimmter Anlagen: Ein Sportschwimmbad hat eine Mindestgröße und kann daher von vielen Menschen zeitgleich genutzt werden, ohne dass sie sich behindern. In beiden Fällen gibt es aber Obergrenzen der Nutzerzahl, ab der Überfüllungskosten oder Verdrängungskosten eintreten. Ähnliches gilt auch für Allmendegüter: Solange sich die Nutzung im Rahmen hält, liegt kein Problem vor; aber wird die natürliche Regenerationsfähigkeit der Wiese, der Atmosphäre, des Fischbestandes etc. überschritten, so wird eine Art Benutzungsordnung notwendig.
- Darüber hinaus gibt es Fälle, in denen die Produktion einer zusätzlichen Mengeneinheit unterproportionale Mehrkosten verursacht. Dafür kann es eine Reihe von Gründen geben: hohe Fixkosten von Anlagen, Zentralisierungsvorteile, Spezialisierungsvorteile und Lernkurveneffekte etc.
- Ein besonderes Problem entsteht, wenn Güter nicht mit Blick auf den Letztverbraucher definiert werden, sondern als öffentliche Vorleistungen oder Zwischenprodukte Bedeutung erlangen. Dies ist der Fall bei der öffentlichen Infrastruktur, insoweit diese als Input für den Unternehmenssektor fungiert. Es handelt sich aufgrund der Vorleistungsfunktion um spezifische Güter mit Kollektivgutqualität für die gemeinschaftlich nutzenden Unternehmen.

c. Drittens geht es um die Finanzierung und die damit verbundene Allokation der Güter auf die Nutzerinnen und Nutzer (und indirekt der Produktionsfaktoren auf die Güterherstellung).

- Prototypische öffentliche Güter erfordern unabhängig von der Art ihrer Bereitstellung eine Finanzierung über Steuern, private Güter eine Finanzierung über Preise. Bei Clubgütern, öffentlichen Zwischenprodukten und meritorischen Gütern kann die Finanzierung – je nachdem – über Gebühren, Beiträge oder Zwangsabgaben organisiert werden. Bei Allmendegütern greift in der Regel keine Finanzierungsform (das erklärt die Tragödie), allerdings ist denkbar, dass durch entsprechende freiwillige Vereinbarungen eine Beitragsfinanzierung begründet wird. In den meisten Fällen muss das Allmende-Problem durch Ordnungsrecht – Schutz vor Übernutzung durch Regeln – gelöst werden.

Die Bereitstellung rein privater Güter wird über Märkte und den Preismechanismus gesteuert. Der Staat sorgt hier für eine Marktregulierung, insbesondere für eine Vermeidung zu großer Marktmacht und für bestreitbare Märkte. Bei öffentlichen Gütern erfolgt die Bereitstellung über den politischen Prozess. Der Staat finanziert die öffentlichen Güter durch Steuern und stellt die Güter bereit, entweder selbst oder durch Auftragsvergabe. Weitere Differenzierungen zwischen den Güterkategorien ergeben sich hinsichtlich (4) der konkreten Legitimation des staatlichen Eingriffs (Regulierungsbedarf, Marktversagen, Kollektivrationalität). Ergänzend werden (5) die Reichweite des staatlichen Handlungsauftrags, (6) die Ausprägung des denkbaren Engagements sowie (7) dessen Monetarisierungspotenziale angeführt (Übersicht 2). An diesen Merkmalen wird mit der Auffächerung auf die verschiedenen Güterarten deutlich, wie mit Blick auf den öffentlichen Raum staatliche Strukturen und Engagement aufeinandertreffen, und zwar insbesondere dort, wo der Staat durch sein Handeln den Rahmen setzt. Dabei zeigt sich, dass tatsächlich die Ausprägungen von Engagement (Realtypen) über die ordnungspolitisch konsistente Begründung des Engagements (Idealtypen) hinausgehen können. Damit werden zugleich Konfliktpotenziale sichtbar zwischen Engagement und anders legitimierten Formen des Handelns im öffentlichen Raum.

Hinsichtlich seiner Begründung fällt das *meritorische Gut* aus der bisher entwickelten Merkmalssystematik heraus. Diese Kategorie entsteht durch einen kollektiven Gestaltungsanspruch, der die in manchen Fällen als unzureichend empfundene individuelle Rationalität nicht entscheidungsleitend werden lässt, sondern die Entscheidung dem Individuum abnimmt, gerechtfertigt durch eine angenommene höhere, kollektive Rationalität. Über die oben skizzierte, ökonomisch legitimierte Mindestausstattung mit öffentlichen Gütern hinausgehend wird damit das politische Leitbild des Gewährleistungs- oder Vorleistungsstaates für die Gesellschaft begründet und in die Systematik integriert. Beispielhaft wird dies an der Schulpflicht und der obligatorischen Alterssicherung deutlich: In beiden Fällen fallen Zahlungs- und Nutzungszeitraum weit auseinander, und das Gut hat immateriellen Charakter. Dadurch kann es zu einer zu geringen Wahrnehmung des Nutzens aus der gegenwärtigen Perspektive kommen und zu einer unzureichenden privaten Nachfrage (Eugen von Böhm-Bawerk spricht in seinem Werk *Kapital und Kapitalzins* (1884) von der systematischen Minderschätzung künftiger Bedürfnisse). Diese wird gesellschaftlich und politisch vor allem dann als Problem betrachtet, wenn sich damit langfristig Kosten für die Gemeinschaft ergeben. Insofern setzt das meritorische Gut weder bei den Nutzungseigenschaften noch bei den Produktionsbedingungen von Gütern an, sondern bei der Motivation der Nachfrage. Da die Konsequenz – Zwangskonsum – ein erheblicher Eingriff in die private Souveränität ist, bedürfen solche Eingriffe der besonderen und starken Rechtfertigung.

Berücksichtigt man auch Formen geringerer staatlicher Eingriffstiefe, indem beispielsweise nur gezielte Anreize (z. B. steuerlicher Art) gesetzt werden, selektiv sanktioniert respektive begünstigt wird oder „Moral Suasion“ (moralische Maßhalteappelle) betrieben wird, dann lassen sich weitere Ausprägungen der Staatstätigkeit im Sinne der Meritorik ergänzen (steuerliche Förderung privater Altersvorsorge, besonders hohe Besteuerung von Alkoholika und Tabakwaren). In vielen Fällen eröffnet die Meritorik auch Leistungsangebote mit hybridem Charakter, die eine öffentliche Grundleistung erst durch freiwilliges Engagement umfassend zur Entfaltung bringen (z. B. die Bedeutung der Fördervereine für die Schulen oder ehrenamtliche Dienste im Bereich der gesetzlich geregelten Pflegeversicherung).

Während sich die Systematisierung der ökonomischen Güterkategorien aus Änderungen in den technischen Standards, den Produktionsbedingungen oder Regulierungsfortschritten ergeben können, resultiert dies bei meritorischen Gütern letztlich immer aus veränderten gesellschaftlichen Präferenzen und Vorstellungen. Insoweit ergibt sich eine größere Nähe zwischen meritorischen Gütern und Engagement, wenn es die Bürgerpflichten gegenüber dem Gemeinwesen „reflektiert und anerkennt“ und damit einen indirekten und unspezifischen kollektiven Anspruch zum Ausdruck bringt, der durch individuelle tugendethische Disposition gespiegelt wird.

Übersicht 2: Engagement und ökonomische Güterkategorien

Güterkategorie / *Merkmale*	Individualgut	Clubgut/ Mautgut	Allmendegut	öffentliches Zwischenprodukt	öffentliches Gut	meritorisches Gut
(1) Nutzungseigenschaften						
- Rivalität im Konsum	ja	nein	ja	begrenzt	nein	ja
- Ausschluss möglich	ja	ja	nein	nein	nein	ja
(2) Produktionsbedingungen						
- sinkende Durchschnittskosten	nein	begrenzt	nein	begrenzt	ja	möglich
- externe Effekte	nein	begrenzt	ja	ja	ja	ja
(3) Finanzierung und Allokation						
- Marktpreis	ja	ja	nein	nein	nein	ja
- Gebühren oder Beiträge	nein	ja	(nein)	ja	nein	ja
- Steuern	nein	nein	nein	nein	ja	ja
(4) Legitimation für eine staatliche Intervention	ggf. Regulierungsbedarf		Schutzbedarf	Marktversagen		Kollektivrationalität
(5) Reichweite staatlicher Intervention	ggf. Regulierung		Nutzungsregulierung	öff. Produktion/ ÖPP	öffentliche Produktion/ Beauftragung	
(6) Ausprägung des Engagements	Social Entrepreneur/ Nachbarschaftshilfe	Ehrenamt/ Social Entrepreneur/ lokale Partizipation/ Genossenschaften	Ehrenamt/ Beteiligung/ Koproduktion	Leiturgie	Daseinsvorsorge/ Regelfindung/ Freiwilliges Ehrenamt/ politische Partizipation	Leiturgie/ freiwilliges und verpflichtendes Ehrenamt
(7) Monetarisierung freiwilligen Engagements	Kompensation	Nebentätigkeit mit Gemeinwohlbezug/Gemeinnützigkeit (Übungsleiterpauschale)		Entschädigung	Entschädigung ggf. Pauschalen/Gemeinnützigkeit (Ehrenamtspauschale)	

Quelle: eigene Darstellung.

2.3.3 Engagement, Engagementbegriff und Güterkategorien

Engagement lässt sich diesen Güterkategorien zuordnen, und zwar sowohl hinsichtlich der direkten Leistungserstellung als auch hinsichtlich der Formulierung von Regeln und Verfahren. Deutlich wird damit, dass sich je nach Ausgestaltung und Wirkung hinter dem Engagement ordnungspolitisch sehr unterschiedliche Konzepte verbergen können. Wenn die im Ersten Engagementbericht (BMFSFJ 2012a: 57ff., Ziffer 34ff.) abgeleiteten Kriterien herangezogen werden, dann geht es um *Freiwilligkeit, um Mitverantwortung im öffentlichen Raum, um Strukturbildung und Impulse für das gesellschaftliche Miteinander* sowie *um Nutzung und Bildung von Sozialkapital*. Daran gemessen kann sich Engagement auf jene Güterkategorien beziehen,

- deren Herstellung mit externen Effekten verbunden ist oder
- bei denen entweder Rivalität im Konsum und Ausschließbarkeit nicht gegeben sind oder
- bei denen ein kollektiv formulierter Rationalitätsanspruch wirkt.

Mit der *Monetarisierung des Bürgerengagements* verbindet sich eine hochaktuelle ordnungspolitische Debatte, insofern es um die Auflösung der Grenzen zwischen Engagement und Erwerbsarbeit geht. Das Engagement wird nicht nur als freiwillig definiert, sondern auch als fern einer Gewinnerzielungsabsicht respektive als primär nicht auf einen finanziellen Nutzen zielend. Freiwilliges Engagement schließt damit eine arbeitszeitbezogene Vergütung (Entgelt) grundsätzlich aus, da es – sieht man von der öffentlichen Wertschätzung für das Engagement ab – nicht von einem Tausch zweier spezifischer Leistungen geprägt ist. Die Abgabenordnung bindet die Gemeinnützigkeit eines Handelns daran, dass dabei auf eigennützige Gewinnverwendung verzichtet wird und die Allgemeinheit davon profitiert (Wissenschaftlicher Beirat BMF 2006). Die damit gezogene Trennlinie für die steuerliche Förderung rekurriert auf den Nutzen für die Allgemeinheit und damit auf die Eigenschaften eines Kollektivguts, wohlwissend, dass dies schwer operational umzusetzen ist.

Das, was aus steuersystematischer Sicht bei einer Monetarisierung des Engagements problematisch werden kann, spiegelt sich in den möglichen, nicht weniger problematischen Arbeitsmarktfolgen. Denn über die Monetarisierung des Engagements kann es zu einer Verdrängung regulärer Arbeit kommen, und zwar sowohl bei der Produktion von Kollektivgütern als auch bei der Produktion von Individualgütern. Bei der gemeinnützigen Arbeit als Teil der Beschäftigungspolitik wurde traditionell versucht, dem dadurch Rechnung zu tragen, dass gemeinnützige Arbeit stets zusätzlich zu der regulär geleisteten Arbeit erfüllt werden muss. Dies ist freilich leichter gesagt als getan, denn im Einzelfall kann gemeinnützige Arbeit durchaus die reguläre verdrängen, und zu erkennen ist dies meist erst im Nachhinein. Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist in der Praxis nur schlecht zu kontrollieren. Dies spricht für eine enge zeitliche Befristung möglicher Engagement-Aktivitäten mit Verdrängungspotenzial.

Die besondere Brisanz ergibt sich dadurch, dass die Finanzierung der Aufwandspauschalen und Kostenerstattungen zu einem erheblichen Maße durch die Steuerzahlenden erbracht wird. Solange es bei einem Kostenersatz für entstandene Aufwendungen bleibt, scheint der Konflikt zwischen einer marktlichen Tätigkeit mit entsprechender Finanzierung und einer staatlich subventionierten oder gar alimentierten Beschäftigung entschärft. Besonders unübersichtlich wird es freilich dort, wo staatliche Produktion und Bürgerengagement systematisch verbunden sind (wie beim Bevölkerungsschutz). Nicht weniger unübersichtlich ist dies in der Freien Wohlfahrtspflege, bei der zunehmend Engagement mit Erwerbsarbeit vermischt wird und die zudem in einer ordnungspolitisch kritischen Marktposition agiert (Monopolkommission 1996/1997). Die Monetarisierung freiwilligen Engagements kann mit multiplen Verzerrungen verbunden sein:

- Zunächst trifft dies das Engagement selbst, weil eine monetäre Kompensation die dem Engagement zugrunde liegende Motivation entwerten kann. Dadurch kann es – wie verhaltensökonomische Studien zeigen – zu einer Verdrängung intrinsischer Motivation durch extrinsische kommen („crowding out“), sodass im Ergebnis das Engagement bestenfalls stagniert. Auch kann eine geldliche Kompensation das bedeutsame soziale Normengerüst verändern. Typischerweise trifft für Engagement zu, dass es auf einem unvollständigen Vertrag beruht – Leistung und Gegenleistung sind also nicht exakt spezifiziert, da die Eigenmotivation der engagierten Person groß ist und damit ein hohes Maß an Selbstbestimmung bei der Verfolgung des guten Ziels gegeben ist. Eine Monetarisierung, die über die Grenze der Kostenerstattung oder reinen Entschädigung hinausgeht, würde diese Selbstbestimmung zunehmend einschränken und so als neue Regel von außen die impliziten, intrinsisch steuernden Normen des Engagements entwerten. Insofern verlangt die

angemessene Monetarisierung bereits mit Blick auf das Engagement in seiner eigenen Bestimmung sehr viel Obacht (Kapitel II. 5.3 Monetarisierung).

- Dort, wo das Engagement in einem engen Begründungszusammenhang mit öffentlichen Gütern steht, kann es mit Blick auf die ansonsten denkbare Beauftragung von Unternehmen durch den Staat zu einer Verdrängung regulärer wirtschaftlicher Tätigkeit kommen. Die zu rechtfertigende Aufwandsentschädigung (Ehrenamtspauschale) macht das Engagement wegen deutlich geringerer Kosten für finanziell schmal aufgestellte Gebietskörperschaften zu einer attraktiven Alternative. Das deutsche Recht kennt dabei auch Leistungen, für die der Staat (genauer die Kommunen) die Bürgerin bzw. den Bürger zwangsweise in die Pflicht nehmen darf, die sogenannten Hand- und Spanndienste. Es handelt sich um öffentliche Dienstleistungspflichten nach Art. 12 Abs. 2 GG, die gerade im ländlichen Raum in armen Gemeinden üblich waren, um die öffentliche Infrastruktur zu geringen Kosten zu sichern. Die Bürgerinnen und Bürger senkten so ihre Gemeindesteuerzahlungen. Diese heute eher unübliche Form der Dienstinanspruchnahme macht jedenfalls die Grauzone deutlich, in der sich ein Engagement bewegt, das in Konkurrenz zu Gütern steht, die von Unternehmen im Auftrag des Staates erstellt werden.
- Engagement steht häufig aber auch in Konkurrenz zu privaten Leistungen und Angeboten, die keiner staatlichen Beauftragung bedürfen, wo aber der Staat traditionell eine Verantwortung für die Grundversorgung bei sich sieht, zum Beispiel bei Pflegeleistungen. Das verweist insbesondere auf den Bereich der Wohlfahrtsverbände und deren Leistungsangebot. Dadurch eröffnen sich Möglichkeiten einer privilegierten nebenberuflichen Tätigkeit. Um Verdrängungen im ersten Arbeitsmarkt zu verhindern, sollte über entsprechende Befristungen nachgedacht werden. Das gilt auch dort, wo hybride Leistungen zu identifizieren sind, die also sowohl einen Gemeinwohlbezug aufweisen als auch ein marktfähiges Angebot.

Öffentliche Güter, öffentliche Zwischenprodukte, Allmendegüter und meritorische Güter bilden das Raster für Engagement. Individualgüter und Clubgüter entziehen sich mangels externer Effekte einer anspruchsvollen Definition des Engagements. Gleichwohl gibt es dort Handlungen, die durch Sozialunternehmen möglich oder als „Nachbarschaftshilfen“ bewertet werden, die eine Gemeinwohlorientierung aufweisen. Auch sollte nicht übersehen werden, dass in solchen Strukturen, wo zunächst nur Leistungen für Clubmitglieder angeboten werden, der Zugang zum Engagement erfahrbar wird und eine Öffnung hin zum öffentlichen Raum folgen kann. Die Geschichte der Arbeitervereine beschreibt eine solche Transformation. Der Begriff des Engagements im engeren Sinne, wie er in der Regel engagementpolitischen Diskursen zugrunde liegt, schließt diese Formen des Engagements, die allein Clubmitgliedern Nutzen bringen, allerdings aus. Bewegt man sich in der engeren, anspruchsvolleren Definition und folgt man den vier dazu als passend identifizierten Güterkategorien, dann werden zugleich die *unterschiedlichen normativen Ansätze* deutlich, mit denen man Engagement kategorisieren bzw. rechtfertigen kann.

- Engagement lässt sich einerseits aus ökonomischen Merkmalen der Güterbereitstellung ableiten und ist dann mit der normativen Basis der Ordnungsökonomik kompatibel (die Bürgerinnen und Bürger als souveräne Konsumierende und Anleger).
- Es lässt sich andererseits aus gesellschaftlichen oder gemeinschaftlichen Präferenzen ableiten und steht dann direkt im Konnex mit dem politischen Diskurs und den Voraussetzungen gesellschaftlicher Stabilität (der Bürger bzw. die Bürgerin als Souverän der Verfassungsordnung und als Akteur/Akteurin der Gemeinwirtschaft).

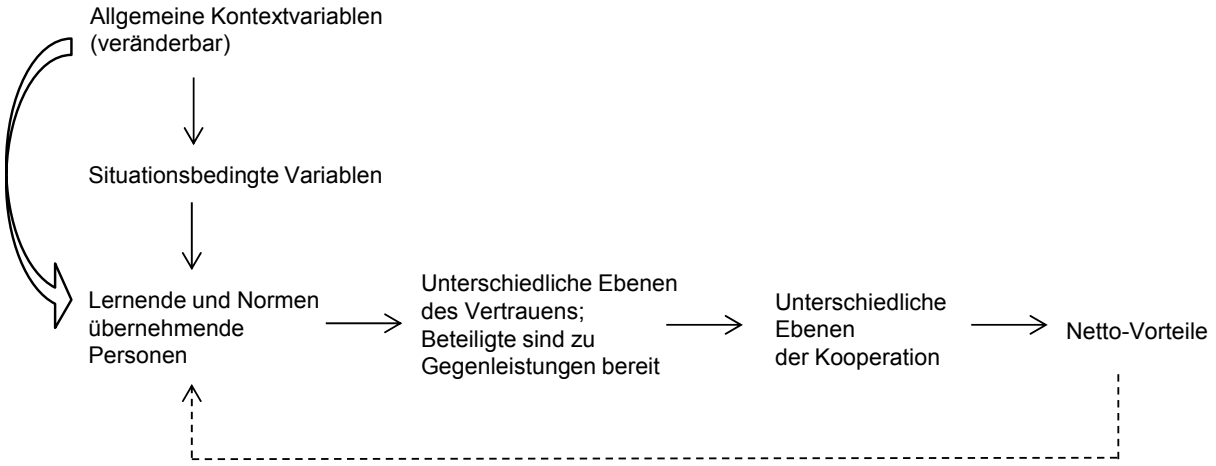
Damit ist eine grundsätzliche Unterscheidung möglich, und zwar in ein Engagement, das einer traditionellen ökonomischen Logik zugeordnet werden kann, und in Engagement, das politischen und gesellschaftlichen Erwägungen folgt. Diese Feststellung ist insofern alles andere als banal, weil in der geübten Praxis unserer Gesellschaft die Vermittlung von Engagement und Ökonomik keineswegs als selbstverständlich, konfliktfrei und problemorientiert angesehen wird.

2.4 Sozialkapital als Allmende-Problem

Sozialkapital kann als Allmendegut gedeutet werden, wenn man seine verbindende Funktion in der Gesellschaft betont („bridging“) und die abschließende Wirkung kleinerer Gruppen („bonding“) vernachlässigt (Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt). Es ist freilich kein natürlicher Ressourcenpool, wie er zumeist in diesem Fall zugrunde gelegt wird (Hess 2008). Wir produzieren Sozialkapital erst, indem wir uns sozial verträglich und vertrauenswürdig verhalten. Wir zerstören es mit asozialem Verhalten – das aber durchaus individuell vorteilhaft sein kann. Eine systematische Übernutzung (Trittbrettfahrerverhalten) oder Unterproduktion des Sozialkapitals führt dauerhaft zu Problemen. Sozialkapital ergibt sich aus Beziehungen in sozialen Netzwerken und manifestiert sich gleichermaßen in Beziehungsnetzwerken. Sozialkapital ist der Bestand an denjenigen informellen Werten und Normen, die Kooperation ermöglichen und dadurch Transaktionskosten im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Austausch und Miteinander senken. Sozialkapital ist an Vertrauen gebunden, und zwar an institutionelles Vertrauen und soziales Vertrauen, letztlich auch an Selbstvertrauen der Menschen (Hüther 2010). Denn die Freiheits- und Verantwortungsfähigkeit, die das Menschenbild unseres politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Lebens charakterisiert, ist darin ganz lebenspraktisch verankert. Vertrauen in sich selbst und institutionelles sowie soziales Vertrauen sind keine voneinander unabhängigen Größen, sondern beeinflussen sich in der Ausbildung.

Unter den Bedingungen der Freiheit und Freiwilligkeit einer offenen Gesellschaft muss es darum gehen, über Lernschleifen positiver Kooperation für jedes Gesellschaftsmitglied erfahrbar zu machen, wie es zu Aushandlung und Kooperation kommt und welche Vorteile sich für alle damit verbinden. Daraus resultiert eine Normakzeptanz, die in der Definition des Ersten Engagementberichts mit der Formulierung „Es reflektiert und anerkennt die Bürgerpflichten gegenüber dem Gemeinwesen“ adressiert wird (BMFSFJ 2012a: 56, Ziffer 33). Besonders effektiv wird Sozialkapital durch erlebbares Engagement aufgebaut, da es Vertrauen in die andere Person sowie in das Instrument Engagement aufbaut und die Angst vor Isolation und Ausbeutung senkt. Grundlage dafür ist ein hinreichendes Vertrauen in die Institutionen und Regelwerke und somit darin, dass staatliche Organe, politische Verfahren und volkswirtschaftliche Strukturen ihre Koordinationsversprechen zur Absicherung der dezentral fundierten Kooperation glaubwürdig und verlässlich einlösen.

Abbildung 4: Kontexte sozialer Dilemmata und ihr Einfluss auf Vertrauen und Kooperation



Quelle: Poteete et al. 2010: 227 (eigene Übersetzung aus dem Englischen).

Elinor Ostrom hat dies in ihrer *Nobel Prize Lecture* 2009 Bezug nehmend auf die vorangestellte Abbildung 4 erläutert (Ostrom 2009: 432). Es geht um das Verständnis, wie Menschen mehr Vertrauen in ihre Mitmenschen ausbilden, wie dadurch Kooperation gestärkt wird und wie durch eine Feedback-Kultur ein Prozess positiven und negativen Lernens zustande kommt. Menschen übernehmen Normen nicht einfach; relevant ist, ob und wie situationsbedingt durch Strukturen und Institutionen hinreichend Informationen über den guten Willen zur Kooperation des oder der Anderen bereitgestellt werden. Wird plausibel, dass dadurch die Kosten der Überwindung des sozialen Dilemmas geteilt werden, dann sind rationale Menschen in solchen Situationen nicht hilflos. Die Stabilisierungswirkung des Sozialkapitals lebt von der begründeten Erwartung, dass das gegebene Vertrauen durch Vertrauen erwidert wird. Daraus folgt, dass es – anders als Hardin (1968) sieht –

keinen Grund für einen systematischen Pessimismus beim Phänomen der Allmende („commons“, Gemeinschaftsgüter) gibt, wenn der institutionelle Rahmen angemessen gestaltet ist.

Deshalb geht es bei der Sicherung des Sozialkapitals um eine sensible Gestaltung der Institutionen. Allmendegüter werden bei großer Nutzerzahl und großem Kreis der Betroffenen, wenn also informelle Normen oder Selbstdisziplinierungsmechanismen nicht greifen, von einer Erosion bedroht. Dies muss nicht lediglich auf der gesellschaftlichen Makroebene bedeutsam sein, sondern kann angesichts der Möglichkeiten zu Trittbrettfahrerverhalten auch auf der Mesoebene der Gemeinde Bedeutung haben. Elionor Ostrom hat Designprinzipien für ein gelingendes Gemeingut-Management vorgestellt (Ostrom 1999: 117-132):

- Grenzen: Die Nutzungsberechtigten wie auch die Allmende-Ressourcen selbst müssen durch klar definierte Grenzen bestimmt sein. Bei lokalen „commons“ ist dies konstitutiv.
- Kongruenz: Aneignungs- und Bereitstellungsregeln sowie lokale Bedingungen müssen aufeinander abgestimmt sein.
- Gemeinschaftliche Entscheidungen: Die meisten von operativen Regeln betroffenen Personen können im Rahmen des Arrangements für kollektive Entscheidungen selbst über die Änderungen dieser Regeln mitbestimmen.
- Monitoring der Nutzer und Nutzerinnen und der Prozesse: Es muss ausreichend Kontrolle über Ressourcen geben, um Regelverstöße vermeiden zu können. Die Kontrolleure müssen selbst Nutzer bzw. Nutzerin oder diesen gegenüber rechenschaftspflichtig sein.
- Abgestufte Sanktionen: Aneigner, die operative Regeln verletzen, werden von anderen Aneignern, von deren Bevollmächtigten oder von beiden glaubhaft mit abgestuften Sanktionen belegt.
- Konfliktlösungsmechanismen: Die Konfliktlösung erfolgt kostengünstig, schnell und direkt in lokalen Arenen.
- Anerkennung des Organisationsrechts: Externe staatliche Behörden akzeptieren das Recht des Aneigners, ihre eigenen Institutionen zu entwickeln.
- Eingebettete Institutionen: Wenn eine Gemeinressource eng mit einem großen Ressourcensystem verbunden ist, sind Governance-Strukturen auf mehreren Ebenen miteinander verschachtelt.

Es ist zu prüfen, ob und inwieweit dieses Design auch für Sozialkapital, also eine gesellschaftsumgreifende Allmende, hilfreich sein kann. Die empirischen Analysen auf Basis des European Social Surveys (Blinkert/Klie 2015) weisen genau in diese Richtung: „Effektivität des staatlichen Gewaltmonopols, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich, Offenheit und Partizipationschancen“ (ebd.) setzen die zuvor genannten Designprinzipien um. Dann sind die Anreize und die Möglichkeitsstruktur für zivilgesellschaftliches Handeln der Bürgerinnen und Bürger sowie die Bündelung im Sozialkapital stark. Insbesondere in nachbarschaftlichen Lebenszusammenhängen sind die Gestaltungsmerkmale leichter zu erfüllen; gerade dort sind solche Gemeingüter im Sinne von Sozialkapital als Vertrauen, Kooperation und menschliche Bindung bedeutsam (Hess 2008: 15ff.).

Sicherlich haben Entscheidungspartizipation, transparente Sanktionsregeln, auch ein Monitoring beispielsweise durch eine amtliche Engagementberichterstattung (Engagementberichte, Engagementmonitore der Bundesregierung und andere) hier eine große Bedeutung. Wichtig erscheint ebenso die gegenseitige Öffnung verschiedener Ressourcensysteme – Staat, Unternehmen, Bürgergesellschaft – durch entsprechende Kommunikationsformate und Netzwerke (z. B. Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)). Transparente Grenzen im genannten Sinne greifen auch im Miteinander der relevanten Akteursgruppen (Politik, öffentliche Verwaltung, Unternehmen, Sozialpartner, Zivilgesellschaft), weil dadurch Konflikte eingepflegt werden können.

Zu bedenken ist auch, dass Allmende-Probleme im konkreten Raum-Zeit-Bezug zu sehen sind. Daraus folgt einerseits, dass bei sich verändernden gesellschaftlich dominanten Haltungen und Werten dem Problem auch die Schärfe genommen werden kann. Das mag beispielsweise aus einem veränderten institutionellen Rahmen folgen, wenn die Zuständigkeit stärker von der zentralen Ebene auf die regionalen oder lokalen Strukturen überführt wird. Andererseits müssen Allmende-Probleme nicht überall sachgleich auftreten, wenn die sozial dominanten Normen aufgrund historisch-kultureller Übung sehr unterschiedlich mit der Übernutzung von Gemeinschaftsressourcen umgehen, diese also akzeptieren oder sanktionieren. Das wird durch die Länderanalysen auf Basis des European Social Surveys bestätigt (Blinkert/Klie 2015), wonach die Differenzen ein unterschiedliches gesellschaftliches Normengerüst reflektieren.

Hier wird der Zusammenhang zum Engagement in noch anderer, ganz konkreter Weise bedeutsam. Denn Allmende-Phänomene können auch dadurch eingehegt werden, dass gezielt staatliche Leistungen mit zivilgesellschaftlichen Strukturen verknüpft werden und so die Erosionsgefahr durch Übernutzung verhindert wird. Staatliche Regulierung kann dafür einen verlässlichen Rahmen schaffen. Anders betrachtet kann die Kombination von öffentlichen Leistungen mit Engagementstrukturen die Qualität der öffentlichen Leistungen sichern. Der heute vielfach zu beobachtende Wohlfahrtspluralismus oder die hybriden Lösungen bzw. Koproduktionen bei der Bereitstellung der Daseinsvorsorge, können auch als Reflex oder gar als Antwort auf das Allmende-Problem betrachtet werden. Gerade auch deren Dynamik macht deutlich, dass die viel besungene Tragödie der Allmende kein Schicksal darstellen muss und sich im Zeitablauf in ihrer Qualität verändern kann. So wie Edmund Phelps (Ökonomie-Nobelpreis 2006) darauf hingewiesen hat, dass altruistisches Verhalten in einem unvollkommenen Marktsystem durch die Minderung von Transaktionskosten die Effizienz steigern kann (Phelps 1975), so lässt sich dies analog für den Zusammenhang von öffentlichen Gütern und Mitverantwortung begründen: Altruistisches Verhalten als Grundlage freiwilligen Engagements steigert die Stabilität und Effizienz öffentlicher Leistungen. Sozialkapital ist damit nicht nur Teil des Problems, indem es als Allmendegut verstanden wird, sondern ebenso seine Lösung in vielen Kontexten, weil dadurch jenseits der Dichotomie von hierarchischen Lösungen – Unternehmen und Staat – durch vielfältige Partizipations- und Kooperationsformen die Problematik von Allmendegütern bewältigt werden kann. Gerade auf kommunaler Ebene sind dafür angesichts von Netzwerken und Strukturen die Voraussetzungen gut.

3 Freiwilliges Engagement und soziale Kohäsion unter den Bedingungen des demografischen Wandels

3.1 Demografiepolitischer Kontext des Engagements

Unter dem Begriff des demografischen Wandels werden die grundlegenden Veränderungen unserer Bevölkerung hinsichtlich Fertilität, Migration, Alterung und Schrumpfung zusammengefasst. Er ist ein, je nach Definition, in Deutschland bereits seit dem Jahr 1900 anhaltender Prozess der abnehmenden Kinderzahlen. Der demografische Wandel beschreibt eine Entwicklung, die seit gut vier Jahrzehnten bereits zu einer Nettoreproduktionsziffer führte, die ein Drittel unter Erhaltungsniveau liegt. Ein sich über eine derart lange Zeitspanne entfaltender demografischer Veränderungsprozess ist global nahezu einzigartig; er führt notwendigerweise und seit Jahrzehnten bereits vorhersehbar zu gravierenden Umbrüchen in der Bevölkerungsstruktur wie auch zu daraus entstehenden tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen. Freiwilliges Engagement stellt vor diesem Hintergrund ein die Gesellschaft integrierendes Instrument oder Phänomen dar, das diesen Veränderungen entgegentritt, dabei aber auch selbst durch den demografischen Wandel geprägt wird.

Der demografische Wandel erfasst ganz Deutschland. Dabei sind größere Disparitäten zwischen den Regionen, zwischen Stadt und Land, und auch zwischen Ost und West deutlich identifizierbar. Wesentliche Unterschiede lassen sich auch auf der Mikroebene, etwa beim Vergleich der Kreise und Kommunen, finden. Greift man einmal exemplarisch das Faktum der starken Stadt-Land-Unterschiede auf, lässt sich verdeutlichen, wie komplex sich die Zusammenhänge darstellen: Anders als es eine erste Vermutung vielleicht nahelegt, gefährden periphere Räume den sozialen Zusammenhalt nicht. Ganz im Gegenteil ist in kleineren Gemeinden ein stärkerer Zusammenhalt konstatierbar, der auch zu einem stärkeren Ausmaß an freiwilligem Engagement führt: „Je kleiner die Region, desto intensiver ist das ausgeübte bürgerschaftliche Engagement“ (Micheel/Dorbritz 2015: 114; siehe hierzu auch die Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus und III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter).

Durch den demografischen Wandel entstehen für die Kommunen in engagementpolitischer Hinsicht viele Aufgaben. Dabei wird es in urbanen Kontexten und Agglomerationen weniger aufwendig sein, ein Engagement zu organisieren; hier sorgen bereits etablierte korporative Strukturen sowie ein Wohlfahrtsmix für eine Begleitung des demografischen Wandels. Abgesehen von der konkreten Umsetzung ist es die Aufgabe lokaler Politik zu reflektieren, inwiefern ein zusätzliches Engagement der Bürgerinnen und Bürger zur demografischen und sozialen Folgenbewältigung beitragen kann. Zuwanderung, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Geburtenabnahmen bzw. Schrumpfungsprozesse, Alterung ganzer Sozialräume im kommunalen Spektrum etc.: Diese Prozesse verlangen demografiepolitisch nach Kompetenz im demografischen Wandel mittels neuer subsidiärer Strukturen und Instrumente.

Aus der Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern im Sinne der Wohlfahrtsentwicklung (Hartnuß et al. 2010: 17) ist vor zwei bis drei Jahrzehnten das Feld der Engagementpolitik neu entstanden, das vor allem engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen – Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, Mehrgenerationenhäuser etc. – in den Blick nimmt. Die Trias von Kommunal-, Engagement- und Demografiepolitik ist angesichts der mit der Gestaltung des demografischen Wandels verbundenen Herausforderungen häufig unterschätzt worden. Fatalerweise macht der demografische Wandel Strukturen sichtbar, die auf diesbezügliche Wahrnehmungslücken – eine „demografische Blindheit“ (Kaufmann 2009) – zurückzuführen sind. So wertvoll und unerlässlich die Engagementpolitik bzw. das Engagement und die Aktivbürgerschaft (Hradil 2006: 3ff.) auch sind: Eine engagementpolitische Aufarbeitung der Problemfelder, die sich gesellschaftlich aus dem demografischen Wandel ergeben haben (Alterung, Migration, Fertilität), stellt lediglich eine begrenzte Kompensationsmöglichkeit dar.

Schon seit Jahrzehnten wäre seitens der Politik eine intensive Einlassung auf diese Herausforderungen obligatorisch gewesen. Die Bundesregierung hat eine Demografiestrategie (BMI 2012) entwickelt und einen Demografiebericht (BMI 2011) vorgelegt, mit dem sie zum Ausdruck bringt, mit welchen Themen sie sich auseinanderzusetzen gedenkt. Der neu entwickelte Begriff der Demografiepolitik wird von der Bundesregierung konsequent verwendet und meint im Unterschied zu einer Bevölkerungspolitik – die sich einseitig auf Bevölkerungswachstum konzentriert und dieses Ziel vehement zu erreichen sucht, indem sie mehr Kinder um jeden Preis propagiert – ein Politikfeld, das den demografischen Wandel in seiner ganzen Breite abdecken will (Hüther/Naegele 2013b). Das erfordert, alle Aspekte und ebenso die Folgen des demografischen Wandels in den Blick zu nehmen, aber auch die verschiedenen politischen Gestaltungsaufgaben im Mehrebenensystem. Der demografische Wandel begründet individuelle Chancen und Herausforderungen durch die Perspektive des längeren Lebens, er erklärt natürlich ebenso die bekannten kollektiven Veränderungen wie die Alterung der

gesamten Gesellschaft, die Ausdünnung ländlicher Räume durch allmähliche Abwanderung zunächst junger Altersklassen, die Konzentrationsprozesse in urbanen Räumen etc. (Hüther/Naegele 2013a).

Antworten werden gegeben mit dem – implizit verfolgten – strategischen Ziel, angesichts der strukturell angelegten Bevölkerungsabnahme die Wohlstandssicherung Deutschlands zu ermöglichen. Dazu dienen die Ziele, die Daseinsvorsorge zu gewährleisten, vor allem aber hinsichtlich des Arbeitsmarktes zu mobilisieren: Schulbesuche durch eine nur achtjährige Frequenz zu verkürzen (achtjähriges Gymnasium, kurz G8), mit dem Bachelor bereits in das Berufsleben einsteigen zu können, Frauen bzw. insbesondere Müttern eine frühere Rückkehr ins Erwerbsleben, etwa durch ausgebaute Betreuungsmöglichkeiten, zu erleichtern bzw. nahezulegen; Ältere deutlich länger im Berufsleben zu halten („Rente mit 67“) und auch durch Zuwanderung einem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Es verbinden sich in der Demografiepolitik Maßnahmen, die das Individuum in seiner Lebenssituation adressieren, mit Konzepten, die für die Demografieadäquanz und -resilienz der sozialen Systeme sorgen sollen und die der Vorleistungsverpflichtung des Staates für die Verantwortungsstärkung des Individuums entsprechen. Deshalb muss Demografiepolitik sowohl Vorstellungen über die Verantwortungsfähigkeit im Lebensverlauf als auch die angemessene Ausstattung mit Ressourcen entwickeln. Demografiepolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die gleichermaßen präventiv und kurativ ausgerichtet sein sollte (Hüther/Naegele 2013a).

Die Bundesregierung erkennt die Grenzen ihrer Lösungskompetenz und setzt deshalb auf die Engagementbereitschaft der ganzen Bevölkerung, um den demografischen Veränderungsprozessen gewachsen zu sein (Klie 2013b). Insbesondere die ländlichen Räume, die sich in manchen Regionen deutlich ausdünnen, können nur durch die Einsatzbereitschaft von nicht unbeträchtlichen Teilen der Bevölkerung strukturell erhalten werden. Die Kommunen wären überfordert, müssten sie den Transformationsprozess alleine tragen. Alle dabei aufkommenden Fragen – etwa wie Freiwillige mit Hauptamtlichen kooperieren können, wie sich bezahlte und unbezahlte Arbeit aufteilen lässt – sind insbesondere in diesen Regionen relevant. Insofern kommt ihnen, wenn sie die Herausforderungen gut bewältigen – einschließlich einer regenerativen Trendumkehr, dass mehr Kinder geboren werden – eine Pionierfunktion zu. Vor diesem Hintergrund ist erwähnenswert, dass die Beschäftigung mit dem demografischen Wandel im Kontext der lokalen Politik bereits über ein sporadisches Engagement hinaus zu neuen beruflichen Strukturen und Stellen geführt hat, die im kommunalen Alltag zunehmend Bedeutung erlangen. Die Stellen – zum Beispiel Demografiebeauftragte, Demografiemanager etc. – bringen zum Ausdruck, dass man sich der demografischen Herausforderungen vor Ort annimmt und erkannt hat, dass analog zu wirtschaftlichen Prozessen die Beachtung demografischer Entwicklungen für die Sozialräume in Stadt und Land überlebenswichtig ist. Die Entstehung der demografiebezogenen Berufe bedeutet, dass die Kommunen ihrerseits in diesem Sektor engagiert und bereit sind, in neue Berufszweige zu investieren. Die neuen Berufe signalisieren, dass in die Bürgerschaft hinein eine Engagementbereitschaft vermittelt wird.

3.2 Freiwilliges Engagement, Sozialkapital im Wandel und das Wiederaufleben von Subsidiarität

An den Leitmotiven „Zivilgesellschaft“ und „freiwilliges bzw. bürgerschaftliches Engagement“ entwickelten sich seit den 1990er Jahren Diskurse über die soziale Kohäsion liberaler, demokratischer Gesellschaften, über die für diese erforderlichen „Ligaturen“ (Dahrendorf 1994). Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime um 1990 entfiel für die marktwirtschaftlich organisierten, westlichen Demokratien die Möglichkeit, ihre Gesellschaftsordnung mit dem schlichten Verweis auf die Defizite, ökonomisch wie politisch, der Systemkonkurrenz quasi ex negativo zu legitimieren. Zugleich hatte der Umbruch in den ehemals kommunistischen Staaten gezeigt, welche entscheidende Rolle der „Zivilgesellschaft“ (Evers 2010) für die Demokratisierung von Gesellschaften zukommt. Dies war ein wichtiger Anstoß für sozialwissenschaftliche wie publizistische Diskurse über jene Sphäre der Gesellschaft, die weder der hierarchischen Steuerungslogik des Staates noch der erwerbswirtschaftlichen des Marktes folgt, sondern den Interessen freier bürgerlicher Vereinigung.

In der Vitalität dieser Sphäre der Zivilgesellschaft sah bereits Tocqueville in seinen klassischen Analysen der Demokratie in Amerika eine Voraussetzung für das Funktionieren demokratischer Gesellschaften. Aus den USA kamen jedoch um die Jahrtausendwende kulturkritische Analysen, die Sorgen vor einem Zerfall zivilgesellschaftlicher Strukturen artikulierten. Besonders wirkungsvoll tat dies unter anderem Robert Putnam mit seinem Werk *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*[15]. Seine Thesen zum Verlust

15 Siehe dazu eine deutsche Rezension von Warnfried Dettling (2000).

an Sozialkapital durch Individualisierungsprozesse in den USA lösten international kontroverse Diskussionen aus, die sich sowohl auf seine normativen Implikationen wie auf seine empirische Reichweite bezogen. Kritisiert wurde insbesondere seine „Verfallsperspektive“, die den sozialen Wandel der letzten Jahrzehnte mit dem Verlust an „Sozialkapital“ verbindet. Schon für die USA und mehr noch im internationalen Vergleich ließen sich seine Befunde nicht durchgängig bestätigen.

Für Deutschland zeigen die vier Wellen des Freiwilligensurveys (1999/2004/2009/2014) eine kontinuierliche Zunahme freiwilligen Engagements. In den letzten 15 Jahren ist die Engagementquote um fast zehn Prozentpunkte gestiegen. Im Jahr 2014 sind 30,9 Millionen Menschen ab 14 Jahren in Deutschland freiwillig engagiert, das entspricht 43,6 Prozent der Wohnbevölkerung (Vogel et al. 2016a).[16] Im internationalen Querschnittsvergleich gehört Deutschland zu den Ländern mit einem relativ großen „Dritten Sektor“. Die Vitalität dieses Sektors zeigt sich in einem hochgradig ausdifferenzierten Vereins- und Verbandswesen (Krimmer/Priemer 2013), in das große Teile der Bevölkerung in unterschiedlicher Weise und Intensität eingebunden sind. Der Aktivitätsradius des Dritten Sektors erfasst prinzipiell alle Lebensbereiche; er steht in enger Interaktion mit den privat-familiären Lebenskreisen, dem Marktsektor wie auch mit dem Staatssektor. Alle Sektoren sind, wie die moderne Wohlfahrtsstaatsforschung betont, für die Wohlfahrtsproduktion unerlässlich; sie ergänzen sich auf der systemischen Ebene, was nicht im Widerspruch dazu steht, dass sie in vielen Einzelfällen miteinander konkurrieren. Klare Grenzen entlang streng definierter Kompetenzen zwischen den Sektoren lassen sich nicht ziehen; sie überlappen sich vielfach, bleiben nicht statisch, sondern folgen der Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen.

Exemplarisch dafür ist die Fürsorge für pflegebedürftige, ältere Menschen: Angesichts des mit der Alterung wachsenden Pflegebedarfs sind große Hoffnungen mit dem freiwilligen Engagement verbunden, das abnehmende familiäre Pflegekapazitäten ersetzen soll. Bisher wird der größte Teil der Pflegearbeit in Familien erbracht, deren Leistungen auch die professionellen, ambulanten Pflegedienste voraussetzen (Kapitel III. 4.5 Pflege und Sorge). In einer pflegenden/sorgenden Gesellschaft, in der Kinderlosigkeit zugenommen hat und entsprechend die zukünftigen Versorgungsbedingungen schwieriger werden, weil pflegende Familienangehörige (vor Ort) fehlen, müssen Personen häufiger über Netzwerke und Gelegenheitsjobs versorgt werden. Auf diesem Feld der Sozialfürsorge (für Ältere wie auch für Kinder) zeigen sich die Grenzen staatlicher wie marktförmiger Wohlfahrtsproduktion: Während rein marktwirtschaftlich erbrachte Leistungen für einkommensschwächere Schichten unerschwinglich werden, setzen öffentliche Angebote ein hinreichend hohes Steuer- bzw. Beitragsaufkommen voraus. Dieses Aufkommen lässt sich jedoch nicht beliebig steigern.

Angesichts langfristig abnehmender wirtschaftlicher Wachstumsraten, des verschärften internationalen Standortwettbewerbs und de facto immer begrenzteren staatlichen Budgets kann es nur darum gehen, ob die Aufgabendifferenzierung im demografischen Wandel hinreichend durch ordentliche Einnahmen ermöglicht werden kann. Wenn von einer „Unterjüngung“ der Gesellschaft gesprochen wird, muss in der Konsequenz festgehalten werden, dass sich damit die Bevölkerungsstrukturen zulasten der jüngeren Generation verschieben. Daraus resultiert eine implizite Verschuldung der Sozialversicherungen, die, zusätzlich zu der ohnehin bereits beträchtlichen explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung, die jüngeren Generationen belastet. Daraus ergeben sich wachsende Probleme der Generationengerechtigkeit, die einem weiteren Ausbau öffentlicher Leistungen für die ältere Generation entgegenstehen. Damit steht infrage, inwieweit das professionelle, staatlich regulierte institutionelle Hilfesystem dem steigenden Unterstützungsbedarf auch budgetär gerecht werden kann.

Vordenker einer neuen „Bürgerhilfebewegung“ fordern einen weitreichenden Umbau des institutionellen Hilfesystems: Professionell ausgebildete Helferinnen und Helfer sollen nicht mehr alles selbst tun, sondern engagierte Bürgerinnen und Bürger mobilisieren und beim Helfen begleiten. Ansätze zu einem solchen neuen „Bürger-Profi-Hilfesystem“ sehen seine Fürsprecher in der Hospizbewegung, in Selbsthilfegruppen im Gesundheitswesen oder in ambulanten Stadtviertel- oder Dorfwohnpflegegruppen (Dörner 2007; SONG 2011; Klie 2014c). Solche Initiativen gehören zu den Neuen Sozialen Bewegungen, deren Aufschwung seit etwa 1980 allgemein der Protest- und Alternativbewegung zugeschrieben wird. Aus dem Engagement für den Umweltschutz, der Frauengleichstellung und der Emanzipation von Minderheiten entstanden damals, vor allem in Großstädten, zahlreiche Bürgerinitiativen, die Wünsche nach Selbstbestimmung, mehr direkter Demokratie und Mitsprache artikulierten. Diese neuen Bedürfnisse interpretierte Ronald Inglehart (1977) als Ausdruck eines „postmaterialistischen“ Wertewandels: Nach dieser Theorie rücken in Industriegesellschaften, denen es gelingt „materialistische“ Lebens- und Sicherheitsbedürfnisse zu befriedigen, zunehmend „postmate-

16 Nach demoskopischen Daten hat sich die Quote der ehrenamtlich Engagierten seit den 1950er Jahren fast verdoppelt. Eine Schlüsselrolle für die Zunahme spielt dabei die gewachsene Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben (BMFSFJ 2014: 7).

rielle“ Werte in den Vordergrund. Diesen „Postmaterialismus“ analysierte Helmut Klages (1988) als Wandel hin von Pflicht- und Akzeptanzwerten (Gehorsam, Disziplin etc.) zu „Selbstentfaltungswerten“ (Kreativität, Authentizität und Partizipation). Diese Analyse wendete sich kritisch gegen Thesen von einem „Werteverfall“, die den Verlust „bürgerlicher“ Werte beklagten bzw. eine definitive Generationenkluft hinsichtlich von Werteeinstellungen ausfindig machen konnten (Noelle-Neumann 1985). Gegenüber den Verlust- und Verfallsdiagnosen betont die Theorie des Wertewandels dessen Systemfunktionalität: In einer Zeit beschleunigter, sozialer Veränderungen müssten die Individuen stärker individualistische Verhaltensdispositionen entwickeln. Dies verlange nicht zuletzt die Arbeitswelt, die heute weniger Unterordnung denn Eigenständigkeit einfordere.

Auch diese Sicht hat indes normative Voraussetzungen, insofern die Adaption an „sozialen Wandel“ positiv konnotiert ist. Dies entspricht der in den Sozialwissenschaften vorherrschenden Optik, in der sozialer Wandel mit progressiven, emanzipatorischen Prozessen, insbesondere dem Abbau von Hierarchien in sozialen Beziehungen, assoziiert wird. Besonders deutlich wird dies in Fragen der Geschlechterverhältnisse, in denen Beharrung („Traditionalismus“) gewöhnlich per se als Problem gilt. Das normative Bias zeigt sich darin, dass aus fortbestehenden Differenzen in den Geschlechterlebensverhältnissen unmittelbar Forderungen nach politischer Intervention (aktiver Gleichstellungspolitik) abgeleitet werden. Solche normativen Betrachtungsweisen sind legitim und notwendig, für politikberatende Expertisen sogar konstitutiv. Gerade aufgrund der großen Bedeutung normativer Gehalte sollte die Analyse „sozialen Wandels“ auf empirisch nachweisbare Trends bezogen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der populäre Topos des „Wandels“ nicht der Aufklärung dient, sondern Sachverhalte verschleiert.

Semantische Fragen zeigen sich angesichts der spezifischen Konjunktur des Begriffs „demografischer Wandel“, der nicht als Problem oder gar als Gefahr, sondern als Chance verstanden werden soll. Zu diesem Zweck werden die Vorzüge einer „Gesellschaft des langen Lebens“ betont, was die Aufmerksamkeit auf die sich verlängernde Lebenserwartung als individuelle Perspektive des demografischen Wandels auf veränderte Zeitmuster sowie sich wandelnde Möglichkeiten der Selbstsorge und der Mitsorge für die Gesellschaft lenkt. Bezogen auf die kollektive Ebene verbindet sich die längere Lebenserwartung der Einzelnen mit der kollektiven „Unterjüngung“ als Folge des Geburtenrückgangs, was die Alterung zum dominanten Phänomen der demografischen Veränderung macht. Der Geburtenrückgang der letzten Jahrzehnte gehört in den Zusammenhang eines Lebensformenwandels, den die Soziologen Dirk van den Kaa und Ron Lesthaeghe als „zweiten demografischen Übergang“ beschreiben. Die veränderten Lebensformen betrachten sie als Ausdruck einer Emanzipation von sakralen und kollektiv-autoritären Vorgaben für die Lebensführung hin zur Autonomie des Individuums mit seinen Bedürfnissen.[17] Aus dieser Sicht ist es kein Zufall, sondern folgerichtig, dass dem „zweiten demografischen Übergang“ eine Säkularisierung entspricht, im Sinne eines Bedeutungsverlustes der institutionalisierten Religion. Diesen Gesellschaftswandel interpretieren sie als Ausdruck des Strebens nach Selbstentfaltung, hierin folgen sie dem eben nicht unwidersprochenen Postmaterialismus-Theorem.

Der Topos des Postmaterialismus spielt in der Diskussion um das freiwillige Engagement eine Schlüsselrolle. Es wird konstatiert, dass „traditionelle Pflichtwerte“ an Motivationskraft verloren, während Wünsche nach Selbsterfüllung als Motiv an Bedeutung gewonnen hätten. Aus dieser Deskription werden normative Forderungen an Organisationen abgeleitet, die sich an die veränderte Motivlage anpassen müssten, indem sie statt auf längerfristige Verpflichtungen auf projektbezogene Freiwilligenarbeit setzen sollten. Diese Betrachtungsweise bleibt indes unterkomplex, solange neben den Werten nicht auch die Lebensformen und Lebenslagen betrachtet werden. Schließlich sind die Gelegenheitsstrukturen des Engagements maßgeblich durch diese geprägt; exemplarisch dafür sind die Aktivitäten von Eltern im Umfeld von Kindergarten und Schule. Für das freiwillige Engagement sind die privaten Lebensformen daher eine nicht zu vernachlässigende Größe.

Die Lebens- und Haushaltsformen sind als eine Dimension sui generis des sozialen Wandels zu betrachten, die von der Dimension der Werte ebenso zu unterscheiden ist, wie von der des wirtschaftlichen Strukturwandels. Wirtschaft und Arbeitswelt bilden zumeist den Mittelpunkt der Analysen des gesellschaftlichen Wandels. Das normative Bias dieser Analysen ist oft kritisch: Gängige Topoi sind steigende soziale Ungleichheit und Entsolidarisierung in der Gesellschaft sowie wachsende Lebens- und Planungsunsicherheit

17 Der Sozialhistoriker Allan Carlson fasst die Forschungsergebnisse von Lesthaeghe wie folgt zusammen: „Der belgische Demograf Ron Lesthaeghe betont, dass ‚Säkularisierung‘ – definiert als Rückgang des Festhaltens an Formen organisierter Religion – immer noch der stärkste Einflussfaktor hinsichtlich des Rückgangs der Geburtenhäufigkeit mit den nachhaltigsten Wirkungen und der höchsten Persistenz ist. Er betrachtet die Abnahme der Geburtenhäufigkeit im europäischen Kontext während des späten 20. Jahrhunderts als Fortsetzung eines langfristigen Wandels im westlichen ideellen System. Dieses hat sich von den Werten christlicher Lehre (wie Verantwortlichkeit, Aufopferung, Altruismus, Unantastbarkeit von dauerhaften Bindungen und Selbstverpflichtungen) entfernt und ist auf einen kämpferischen weltlichen Individualismus, der auf individuelle Begierden zielt, ausgerichtet“ (Carlson 2005: 45; eigene Übersetzung).

(Prekarisierung) aus der Sicht des Individuums. Der empirische Gehalt und die Reichweite dieser Diagnosen sind nicht unumstritten; dies betrifft sowohl das Ausmaß der sozialen Ungleichheit wie auch das der „Prekarisierung“ von Arbeitsverhältnissen. Selbst im Falle empirisch eindeutiger Befunde, wie der Zunahme (weiblicher) Teilzeitarbeit, bleibt deren normative Interpretation strittig: Während manche die Bedeutung freier Wahlentscheidungen für diesen Trend betonen, kritisieren ihn andere als Ausdruck struktureller, diskriminierender Zwänge. Hinsichtlich des normativ erwünschten Abbaus kollektiver Zwänge und Hierarchien wirkt der wirtschaftliche Strukturwandel offensichtlich ambivalent. Daran zeigen sich die Grenzen teleologisch ausgerichteter normativer Theorien sozialen Wandels, dessen Komplexität sich nur mehrdimensional erfassen lässt.

Im Folgenden sollen mehrere Dimensionen des demografischen und sozialen Wandels betrachtet werden, die für die Zukunft freiwilligen Engagements bedeutsam erscheinen.

1. Bevölkerung: Alterung als Megatrend und regionale Diversifizierung, Migration und soziale sowie kulturelle Differenzierung
2. Lebensformenwandel in der Multioptionsgesellschaft
3. Säkularisierung, Religiosität und prosoziales Engagement
4. Lebenszeit, Erwerbsarbeit und Engagementpotenziale
5. Neue Technologien, Mediatisierung und Lebenswelten

In allen Fällen handelt es sich um Trends, die durch geeignete Indikatoren operationalisierbar und, wie gezeigt wird, empirisch nachgewiesen sind. Es soll erörtert werden, welche Auswirkungen diese Trends auf freiwilliges Engagement haben oder haben könnten. Diese Auswirkungen können durchaus gegenläufig sein. Eindeutige Prognosen über die Zukunft des freiwilligen Engagements sind nicht beabsichtigt, eruiert werden sollen lediglich Korridore des Möglichen.

Zu konstatieren ist, dass der Staat im demografischen Wandel an Steuerungskompetenz verliert, dass Sozialkapital einerseits nötig, andererseits verlustig geht und dass der Dritte Sektor zivilgesellschaftlicher Organisationen profiliert werden kann. Ferner spielen Bürgerhilfebewegungen und die zwischenzeitlich bereits älteren sozialen Bewegungen ihre Rolle, kontextualisiert im sozialen Wandel, der hier nochmals durch den demografischen Wandel unterlegt wird. Bilanziert man nun die Befunde, die sich aus der sozialwissenschaftlichen Betonung von Zivilgesellschaft und freiwilligem Engagement aus diesen Erkenntnissen ergeben, dann sollte man noch auf einen älteren Ansatz rekurrieren, der hier aktualisiert wird. Es handelt sich um den im 19. Jahrhundert von beiden christlichen Konfessionen entwickelten und in vielen kirchlichen Stellungnahmen immer wieder ins Spiel gebrachten Begriff der Subsidiarität, der auch im Liberalismus eine wesentliche Rolle spielt. Er erlebt eine neue Blüte, da einerseits staatsbezogen deutlich erkennbare Grenzen der Gestaltungskraft in den demografischen Umbruchprozessen entstehen und deshalb seitens der Gesellschaft an Kräfte appelliert wird, ihrerseits aktiv zu werden (Heinze et al. 2015).

Da in der ausdifferenzierten modernen Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten proaktive, selbstorganisatorische Kräfte und Bewegungen entstanden sind, kann mit Blick auf den Subsidiaritätsgedanken gesagt werden, dass er, wenn nicht explizit, so zumindest implizit auf eine Praxis trifft, die seinen Intentionen entsprechen. Sicherlich ist in subsidiären Begründungszusammenhängen auch stark familienbezogen argumentiert worden, nicht so sehr im liberalen als vielmehr im kirchlichen Kontext: dass die kleineren Einheiten insbesondere die Familien stellen würden, was zwischenzeitlich so nicht ohne Weiteres mehr möglich ist, da der demografische Wandel auch die Familienstruktur einem deutlichen Wandel im Sinne eines Kleinerwerdens der Familien unterzogen hat. Andererseits zeigen die aufgeführten Kräfte, wie stark bereits subsidiär („bottom up“, von kleinen Strukturen ausgehend) agiert wird und wie auch in partizipatorischer Hinsicht aufgrund einer neuen Engagementwilligkeit eine neue gesellschaftliche Praxis erzeugt wurde. Vielen jüngeren gesellschaftlichen Kräften dürfte diese Einbettung in eine ältere Argumentations- und gesellschaftspolitische Gestaltungsfigur nicht geläufig sein. Es zeigt sich dabei, dass kirchlich eingeübte kulturelle Traditionsbestände ein Eigenleben haben, das strukturell noch in Anspruch genommen werden kann.

Zumindest hat das Spektrum des Engagements im katholischen und evangelischen Bereich diese eingeübte wie neu deklarierbare Tradition in moderner Form erhalten – wenngleich sich die gesellschaftlichen Umstände und demografischen Strukturen (etwa die Großfamilie) verändert haben. Dabei erhält sich historisch beispielsweise ein karitatives Moment, das aber nicht mehr dem gesamten Charakter des Engagements in der Moderne entspricht. Das heißt: Während früher, im 19. Jahrhundert, soziale Not als Auslöser christlicher Hilfsbereitschaft subsidiär angelegt war, ist heute, gesellschaftsadäquat und demografiebedingt, eher von gesellschaftsintegrativen Engagementbereitschaften auszugehen, die sich, im Kontext des demografischen

Wandels jedenfalls, auf ältere Alleinstehende, Pflegebedürftige, Migrantinnen und Migranten oder Flüchtlinge bezieht. Ein Nachklang an karitativer Hilfsbereitschaft ist dabei gleichwohl erkennbar. Bemerkenswert ist aber, dass seitens des Staates ebenfalls in diese Richtung gedacht wird, da ansonsten doch die wohlfahrtsstaatlichen Strukturen als Auffangpositionen hätten in Anspruch genommen werden können. Insofern wird es darauf ankommen, dass das subsidiäre Denken nicht als substitutives instrumentalisiert wird, der Staat sich von Aufgaben befreit, die er einst übernommen hat, wenn man beispielsweise an soziale Aufgaben denkt. Andererseits versteht es sich von selbst, dass die Alterung als Kardinalthema im demografischen Wandel den Staat an Grenzen seiner sozialstaatlichen Lösungsfähigkeiten bringt, wenn er nicht durch eine ganz allmählich wieder mehr Kinder aufweisende Gesellschaft seine wohlfahrtsstaatliche Kompetenz aufrechterhalten kann. Auch in diesem Fall aber, dem Kinderhaben, ist der subsidiäre Gedanke präsent, weil das Kinderhaben als eine besonders nachhaltige Form eines gesellschaftlichen Engagements gedeutet werden kann, das in den modernen Gesellschaften nur noch eingeschränkt vorhanden ist. Der Verlust der Sozialisationserfahrungen in Familien könnte engagementpolitisch eine Rolle spielen.

Die Patchwork-Situation der mittleren Generation, die gegenüber der nachwachsenden wie auch gegenüber der älteren Generation unterhaltspflichtig ist, tangiert bereits seit Langem die gesellschafts- und demografiepolitische Diskussion. Unterhaltsleistungen ergeben sich nur dort, wo Kinder vorhanden sind. Die Zunahme der Kinderlosigkeit dürfte deshalb ein zusätzliches Generationengerechtigkeitsproblem aufwerfen, weil eine wachsende Gruppe Kinderloser zunehmend auf Unterstützung im Alter und in der Pflege angewiesen ist, Kinderhabende aber weniger.

Aufgrund von Bevölkerungsstrukturveränderungen kann mit einer Steigerung des freiwilligen Engagements gerechnet werden. Die sogenannte Babyboomer-Generation ist aktiver engagiert, sodass das Interesse an sinnstiftender Tätigkeit noch zunehmen dürfte (Micheel/Dorbritz 2015: 115). Dass diese Generation allerdings ihrerseits auch weniger Kinder geboren hat, ist ein zusätzliches demografisches Merkmal, das den Bereich Familienengagement eingrenzt. Der Druck in der Lebensmitte aufgrund der erwähnten Patchwork-Situation ist räumlich differenziert zu betrachten: In der Stadt ist er größer als auf dem Land, wo in der Regel genügend Auffangpositionen auch in Gestalt von Netzwerken bestehen.

Einerseits sind es die Eltern, die sich überdurchschnittlich häufig engagieren. Andererseits ist aber auch eine Lebensaltersstruktur entstanden, das sogenannte „dritte Lebensalter“ der ungefähr 65- bis 75-Jährigen, die ihrerseits und gerade auch im kommunalen und ländlichen Raum eine besondere Aktivitätsstruktur aufweisen. Als weitere Beobachtung tritt hinzu, dass der Einfluss des Ruhestandes auf das Engagement geringer ist als zunächst vermutet, dass aber freiwilliges Engagement im früheren Lebensverlauf einen wesentlichen Effekt für die Übernahme bürgerschaftlicher Aufgaben in der nachberuflichen Phase aufweist (Micheel/Dorbritz 2015: 111; Erlinghagen 2010; Mutchler et al. 2003; Kapitel II. 4.10, 4.14 Engagement in Zahlen). Demografisch gesehen ist also ein breites Spektrum zwischen den ganz jungen und den ganz alten Menschen in den Blick zu nehmen, das für die Kohäsion der Gesellschaft besonders verantwortlich ist. Die Tatsache, dass daneben die nicht staatlichen Wohlfahrtsverbände ihre professionelle Arbeit entrichten und von freiwilligem Engagement begleitet werden, strukturiert die Balancelage dieser größeren mittleren Generation. Betrachtet man diese Struktur des Engagements der mittleren Generationen (bei einer angenommenen Zahl von insgesamt vier), dann erkennt man eine neue Art von Subsidiarität, eine Renaissance, die sich gewissermaßen aus kleinsten Einheiten und Strukturen („bottom up“) herauskristallisiert hat und damit ein bewährtes Prinzip erneut legitimiert. Dieses Engagement ist im ländlichen Raum stärker wahrnehmbar als im urbanen. Auf diese Renaissance des Subsidiären wird es im Zuge des demografischen Wandels vermehrt ankommen, da der Sozialstaat angesichts der Erodierung traditioneller Familienstrukturen an Wirkungsgrenzen stößt. Auch die Demografiestrategie der Bundesregierung geht davon aus, dass es im sozialen Bereich zu Mobilisierungseffekten kommen muss, wenn man den demografischen Wandel bewältigen möchte (BMI 2012).

Es ist zu erwarten, dass es zu friktionalen Entwicklungen kommen kann, wenn freiwilliges Engagement und kommunale Daseinsvorsorge insbesondere in räumlichen Peripherien aufeinandertreffen und jeweils Geltung beanspruchen. Im positiven Fall ist von fließenden Übergängen zur institutionellen Aufgabenerfüllung die Rede. Umgekehrt nimmt das Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Schrumpfungsregionen offensichtlich Auffangpositionen ein, die kommunal immer weniger vorgehalten werden können. Als Resultat hat sich eine Art „engagementbezogene Erwartungskultur“ entwickelt, mit neuen Qualitätsanforderungen, aber auch an die Bürgerinnen und Bürger gerichteten Erwartungen, die gehegt werden sollen, insbesondere, indem junge Menschen möglichst frühzeitig zu Engagement und Beteiligung gebracht werden. Denn der demografische Wandel führt die staatliche Daseinsvorsorge – als Teil der staatlichen Aufgaben(ver)teilung, der die Kommunen genügen müssen – an ihre Grenzen (Kapitel II. 5.6 Daseinsvorsorge; Kapitel III. 2 Lokale Politik und Daseinsvorsorge).

Die lokale Governance ist im Sozialbereich stark korporativ angelegt gewesen, das heißt eine tradierte Verbandsstruktur hat jenseits der Verwaltungsarbeit die Gesellschaft vor Ort strukturiert und bewegt (Kapitel III. 5.1 Lokale Governance). Davon ist heute weniger auszugehen. Zudem spielen verschiedene kommunalverfassungsrechtliche Kontexte und entsprechend unterschiedliche Traditionen mit Blick auf Handlungsmöglichkeiten eine Rolle. Mitarbeit ist heute themenspezifischer, aber auch spontaner angelegt. Kreative Ideen für Innovationen sind daher heute mehr noch als in der Vergangenheit erforderlich. Schlüsselfunktionen nehmen diesbezüglich etwa proaktive, engagierte Ortsvorstehende ein, die sich für vielgestaltige Engagements der Bürgerinnen und Bürger stark machen, insbesondere unter dem Aspekt der Beteiligung und Partizipation. Denn bei der Gestaltung demografischer Wandlungsprozesse auf lokaler Ebene (insbesondere in stark betroffenen Kommunen) ist nicht nur Engagement, sondern auch politische Beteiligung als höchst relevant zu begreifen (Kapitel II. 5.5 Politische Partizipation).

Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang – insbesondere in strukturschwachen Gebieten mit sozialen Problemlagen – sozialräumliche, lebensweltlich orientierte bzw. quartiersbezogene Konzepte und Strategien wie sie etwa im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ entwickelt werden: „In Stadtteilen mit einer Kumulation sozialer Herausforderungen kann freiwilliges Engagement einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des nachbarschaftlichen Miteinanders, zur Verbesserung der lokalen Bildungschancen sowie zu Integration und Partizipation von Zugewanderten leisten. […] Die Verknüpfung von Engagement-, Integrations- und Stadtentwicklungspolitik, die sozialräumliche und interkulturelle Ausrichtung von Freiwilligenorganisationen sowie starke Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen bieten dabei die Chance, auch neue Herausforderungen vor Ort wie beispielsweise die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen […] gemeinsam zu bewältigen“ (Gesemann/Roth 2015: 42). Ein so kontextualisiertes Engagement konnte bislang jedoch nur ansatzweise erschlossen und verstetigt werden; hierfür sind begünstigende Rahmenbedingungen und lokale Ermöglichungsstrukturen vorzuhalten und weiter auszubauen (Kapitel III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter).

3.3 Bevölkerung: Alterung als Megatrend und regionale Diversifizierung, Migration und soziale sowie kulturelle Differenzierung

Wir altern, wir schrumpfen, wir werden bunter und unsere Lebenssituationen werden lokal sowie regional immer unterschiedlicher: So wurde der demografische Wandel in den letzten Jahren in der breiten Öffentlichkeit immer wieder beschrieben. Diese knappe Formel ist durchaus zutreffend, insofern die Alterung der Gesellschaft, ein Bevölkerungsrückgang in vielen Regionen und eine ethnisch-kulturelle Pluralisierung der Bevölkerung (v. a. in den Großstädten) zentrale Facetten des Wandels sind. Die drei Globaltrends unterscheiden sich jedoch erheblich in ihrer Bedeutung, ihrer Tragweite und in ihren Folgen. Von größtem Ausmaß ist eindeutig die Alterung der Gesellschaft. Das Phänomen der Alterung der Gesellschaft ist zu unterscheiden von dem der „Gesellschaft des langen Lebens“, die eine Folge der erfreulicherweise immer höheren individuellen Lebenserwartung ist. Die verlängerte Lebenserwartung der Individuen verstärkt zwar durch die wachsende Anzahl von Hochbetagten die Alterung der Gesellschaft, ist aber nicht ihre Hauptursache. Die höhere individuelle Lebenserwartung, die ein sogenanntes „viertes Lebensalter“ hat entstehen lassen, wirft verstärkt die Frage einer Lebensführung auf, in der der Gesellschaft gerade das Engagement von Älteren zugutekommt, aber eben auch diese Älteren sich selbst durch soziale und geistige Aktivität ein gesünderes Leben verschaffen. Die Alterung, etwa gemessen als Zunahme des durchschnittlichen Medianalters einer örtlichen Bevölkerung, kann kommunal durch den Zuzug und Zuwachs einer jüngeren Bevölkerung auszugleichen versucht werden. Der Prozess als solcher gehört kommunalpolitisch gesehen zur Folgenbewältigung des demografischen Wandels. Korrekturen sind schwer möglich.

Die zentrale Ursache der Alterung ist und bleibt der Geburtenrückgang: Auf zahlenmäßig stärkere ältere Jahrgänge folgen immer schwächere jüngere Jahrgänge. Dieser Prozess vollzieht sich bereits seit Jahrzehnten, schreitet Jahr für Jahr in kleinen Schritten voran und bleibt als schleichender Prozess gemeinhin unter der Wahrnehmungsschwelle des Alltagslebens. Mit dem Eintreten der geburtenstarken „Babyboomer“-Jahrgänge (der um 1960 Geborenen) ins Seniorenalter wird er zwischen 2020 und 2040 einen Schub bekommen, der neben der Renten- insbesondere die Krankenversicherung stark tangieren wird. Danach wird sich die Alterung in einem langsameren Tempo bis in die zweite Hälfte des Jahrhunderts hinein stetig fortsetzen: Jede/r dritte Deutsche wird dann älter als 65 Jahre und jede/r siebte sogar älter als 80 Jahre alt sein. Gleichzeit schrumpft der Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter; die Herausforderungen, die sich daraus für Arbeitsmarkt und Sozialsysteme ergeben, stehen schon seit Langem im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit (Fachkräfte-

mangel). Von diesen Herausforderungen betroffen sind grundsätzlich alle Industrieländer. Auch in Ländern wie Frankreich, dessen Fertilität deutlich höher liegt, altert die Gesellschaft, wenn auch deutlich weniger stark als in Deutschland. Andere Länder Europas (v. a. Italien, Spanien oder Portugal) altern sogar noch stärker als Deutschland. Innerhalb Deutschlands betrifft die Alterung ausnahmslos alle Regionen; Differenzen gibt es allerdings in beachtlichem Ausmaß, aber nicht in der Richtung des Alterungsprozesses.

Tabelle 1: Alterung der Gesellschaft im Vergleich (west-)europäischer Länder

	„Medianalter“			„Old-age dependency ratio“ (auf 100 Einwohner im Alter von 15 bis 64 Jahren kommen … Einwohner über 65 Jahre)		
	2015	**2030**	**2050**	**2015**	**2030**	**2050**
Italien	45,0	**49,4**	49,9	33,8	44,7	**62,3**
Spanien	42,2	49,1	50,4	27,6	38,3	**66,9**
Deutschland	**46,3**	49,1	51,5	32,7	48,1	59,9
Griechenland	43,5	48,4	48,9	31,1	40,2	59,7
Portugal	43,0	48,9	**52,5**	29,3	40,4	**64,3**
Frankreich	41,0	42,3	43,4	29,6	39,1	44,2
Vereinigtes Königreich	40,5	42,3	43,3	28,1	35,5	42,1

Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects: The 2012 Revision.

Im Gegensatz zur Alterung ist die „Schrumpfung“ bislang ein regional begrenztes Phänomen. Es gibt eine zunehmende Anzahl schrumpfender Regionen in Ost- wie in Westdeutschland. Daneben stehen aber auch Wachstumsregionen, vor allem in den süd- und westdeutschen Ballungsräumen, deren Einwohnerzahl steigt und zumindest mittelfristig weiter zunehmen wird. Sowohl in Wachstums- als auch Schrumpfungsregionen ergeben sich bei der Bewältigung des demografischen Wandels spezifische Probleme und entsprechend vielfältige Aufgabenspektren. In Schrumpfungsregionen stellen insbesondere die fehlende Zuwanderung oder die Eindämmung von Abwanderung Herausforderungen dar, daneben bekanntlich auch die Fertilitätsschwäche. Der Zuzug junger Familien würde für die Lebensfähigkeit peripherer Räume weitreichende Wirkungen haben. Eine neue Form des „Wir-bleiben-hier“ zu organisieren hat jedoch nur dann eine Berechtigung, wenn nicht blindlings erhalten wird, was besteht, sondern auch innovativ und attraktiv etwas gestaltet werden soll. Insofern kommt es auf das Engagement der Bürgerinnen und Bürger wie auch der kommunalpolitisch Verantwortlichen an, ein Politiktableau anzubieten, das kreative Potenziale umfasst. Engagementpolitisch Korrekturen am regionalspezifischen Geburtenschwund oder an Abwanderungsintentionen erreichen zu wollen, wäre sicherlich verdienstvoll, aber nicht unbedingt erfolgsgekrönt.

Es besteht demografietypologisch und zugespitzt formuliert die Gefahr, dass auf dem Land, also fernab von urbanen Agglomerationen und in kleinen Siedlungsgebieten ein um Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse bemühter Typ entsteht, der es schwer haben wird zu bestehen, weil die Ressourcen der Lebensgestaltung abnehmen, Wegzug und Versorgungsengpässe zunehmen und Rückbauerfahrungen prägend wirken. Insbesondere Kommunen mit sinkenden Bevölkerungszahlen haben sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite negative Effekte zu verzeichnen, da hinsichtlich vorgehaltener, weniger stark genutzter Infrastrukturen die Pro-Kopf-Anteile an den Fixkosten steigen („Kostenremanenzeffekte“). Häufig sind Kommunen – insbesondere in ländlichen Regionen – gezwungen, bestehende Versorgungsangebote und Infrastrukturen zu überdenken. Dagegen besteht der urbane demografische Typus, der viel stärker Migrationsbiografien und Kinder umfasst und in dem im großen Einzugsbereich von städtischen Zentren gelebt und gearbeitet wird. Im Gegensatz zu ländlichen ist in städtischen Regionen – insbesondere in Großstädten – der Zusammenhang zwischen Engagement und dem sozialen Miteinander weniger stark ausgeprägt und der Anteil freiwillig Engagierter deutlich niedriger als in ländlichen Kreisen (Hameister/Tesch-Römer 2016) (Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus; Kapitel III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter). Hinzu kommt das Risi-

ko, dass in entstehenden Brachlandschaften auch das Engagementpotenzial abnimmt, unter anderem auch durch den zusätzlichen Wegzug ohnehin schmaler gewordener jüngerer Altersklassen.

Im Zuge der sozialen Wandlungsformen und der skizzierten Zunahme an subsidiär-kohäsiven Prozessen haben sich auch nachbarschaftliche Hilfestellungen verbreitet, insbesondere auf dem Land, aber nicht nur dort. Die Bürgerhilfebewegung ist bereits erwähnt worden. Auch hier kann bildungsgeschichtlich ein Brückenschlag ins 19. Jahrhundert vorgenommen werden, als ähnliche Formationen einer Bildungsbereitschaft zu verzeichnen waren und ein Engagement Platz griff, das im christlichen Milieu angesiedelt war, das aber auch zu Arbeiterhilfeeinrichtungen führte. Es könnte aufgrund der Schrumpfungsprozesse und dem Zurückbleiben bildungsferner Schichten in peripheren Räumen erneut versucht werden, diese entstehende Lücke zu schließen, zumal dann, wenn der Fachkräftemangel auch einen zusätzlichen ökonomischen Anreiz setzt, sich um die Integration dieser Kreise zu kümmern. Zu bedenken bleibt, dass trotz einer deutlich gewachsenen Mobilität hinsichtlich der alltäglichen Erwerbssituation die vertraute kulturelle bzw. regionale, heimatliche Umgebung gesucht wird. Große Teile der Bevölkerung bleiben und wollen bleiben in ihrer heimischen oder heimisch gewordenen Umgebung oder gar Herkunftswelt, in der zeitlebens gewachsene Vertrauens- und Bekanntheitsverhältnisse weiterhin Bestand haben.

Entscheidend für regionale Wachstumsprozesse sind Migrationsvorgänge, sowohl der Binnenmigration innerhalb Deutschlands als auch der Zuwanderung aus dem Ausland – aktuell forciert durch die Zuwanderung geflüchteter Menschen. In demografischen Vorausberechnungen ist die Migration ein Unsicherheitsfaktor, der eine genauere Prognose der zukünftigen Bevölkerungszahlen erschwert. Auch wenn ihr Umfang schwer prognostizierbar ist, kann vor allem angesichts der aktuellen Flüchtlingsdynamik als sicher gelten, dass weitere Zuwanderung nach Deutschland stattfinden wird – und in Teilen demografiepolitisch gewollt ist. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird weiter ansteigen. Dies ergibt sich, abgesehen von weiterer Zuwanderung, auch daraus, dass mehr als ein Drittel der Kinder unter sechs Jahren einen Migrationshintergrund haben (Tabelle 2).

Tabelle 2: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – ausgeprägte regionale Differenzen (Stand: 2013)

	Insgesamt	<6	6-18	18-25	25-65	>65
Deutschland insgesamt	19,5	34,9	29,9	23,4	19,6	8,8
Neue Bundesländer	4,7	-	-	-	-	-
Baden-Württemberg	26,2	43,2	35,4	29,8	26,5	14,0
Region Stuttgart	32,1	50,7	45,2	38,3	32,5	15,7
Frankfurt am Main	43,2	75,0	67,7	43,9	43,4	17,2

Datenbasis: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung nach Migrationsstatus regional 2011, Wiesbaden 2013. (Zu den vorgenommenen Differenzierungen nach Altersgruppen und Regionen liegen derzeit noch keine aktuelleren Daten vor.)

Auch die ethnisch-kulturelle Pluralisierung ist, jedenfalls bislang, ein regional begrenztes Phänomen: In den ostdeutschen Flächenländern ist der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach wie vor recht gering, während er in den westdeutschen Ballungsgebieten wie in der Region Stuttgart ein Drittel der Gesamtbevölkerung erreicht. In einigen Großstädten, wie in Frankfurt am Main, stellen Menschen mit Migrationshintergrund bald die Hälfte, in den jüngeren Altersgruppen sogar die Mehrheit der Nachkommenschaft. Ihr Anteil wird aufgrund des für die kommenden Jahre prognostizierten anhaltenden Zuzugs von Asylsuchenden mit Bleibeperspektive weiter steigen. Tendenziell betrifft die ethnodemografische Strukturveränderung Zuwanderungsregionen, die noch immer Bevölkerungszuwächse verzeichnen. Im Gegensatz dazu sind die Abwanderungs- und Schrumpfungsregionen in Ostdeutschland ethnodemografisch relativ homogen. Schrumpfung und ethnisch-kulturelle Pluralisierung sind Herausforderungen, die sich räumlich konzentrieren und nicht alle Regionen gleichermaßen betreffen. In räumlicher Hinsicht bleibt ihre Reichweite damit hinter der Alterung zurück, die prinzipiell alle Regionen Deutschlands erfasst. Die Alterung ist ein langfristiger Universaltrend, der die soziale Tektonik der deutschen Gesellschaft grundlegend verändert.

Kommunen im ländlichen wie im urbanen Raum sind angesichts des demografischen Wandels und insbesondere aufgrund der hohen Anzahl von Flüchtlingen in viele Prozesse involviert, die sie jeweils lokalspezifisch,

proaktiv gestalten und begleiten müssen. Die größte Herausforderung liegt in der Integration von Menschen aus anderen kulturellen Herkunftsländern. Die Kommunen sind Ziele von Migrationsprozessen, die sie sich in der Regel nicht aussuchen (können). Insofern erzeugen die mit Migration verbundenen Herausforderungen ein Arsenal an Unterstützungsbedürftigkeit, in das hinein das lokale Engagementpotenzial fließen kann bzw. das dort gebraucht wird. Schulen und Sportverbände haben hier gleichermaßen eine Transmissionsriemenfunktion, weil sie jeweils auch Träger von Engagement sind. Der demografische Wandel ereignet sich nicht abstrakt, sondern betrifft konkret Menschen, die migrieren und die ihre integrativen Erwartungen äußern: „Ein höherer Migrantenanteil in der Kommune korrespondiert zudem häufig mit einem höheren Organisationsgrad und einer stärkeren Einforderung einer aktiven Integrationspolitik durch Vertreterinnen und Vertreter von Migrantenorganisationen“ (BMVBS/Integrationsbeauftragte 2012: 13).

Vor diesem Hintergrund gewinnt in der Stadtentwicklungspolitik die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Quartier und Wohnumfeld an Bedeutung, denn soziale und ethnische Polarisierungs- und Segregationstendenzen stellen hier besondere Herausforderungen dar. Mit der Verstärkung der Einkommensungleichheit in der Gesellschaft gehen Tendenzen einer stärkeren räumlichen Konzentration von Menschen in eher schwieriger sozialer Situation einher. Der segmentierte Wohnungsmarkt führt dazu, dass ein Großteil der Zuwanderer in Gebiete des industriellen Wohnungsbaus zieht. Sie treffen dort überwiegend auf eine einheimische Bevölkerung mit kumulierenden sozialen Problemlagen (Arbeitslosigkeit, geringes Einkommen, geringer Zugang zur Bildung), die oft nur wenig aufgeschlossen für die Integration von Zuwanderern ist. Im Sinne eines konkreten Handlungsfeldes Integration ist hier einer Abschottung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und einer sozialräumlichen Konzentration von Armuts- und zugewanderter Bevölkerung in besonderem Maße entgegenzuwirken. In diesem Kontext lässt sich feststellen, dass der öffentliche Raum in Stadt- und Ortsteilen als Platz der Begegnung von Menschen verschiedener Lebenssituationen und Herkünfte sowie öffentliche Einrichtungen für die Versorgung mit Dienstleistungen, Beratungs-, Bildungs- und Arbeitsangeboten – als Orte des gemeinsamen Lernens, Arbeitens und Zusammenlebens – über ein erhebliches Integrationspotenzial verfügen können. An wissenschaftlicher Relevanz gewinnt diesbezüglich die Konkurrenz-Kontakthypothese[18]: Beide Hypothesen wurden in der Wissenschaft unterschiedlich belegt (u. a. Christ/Wagner 2008; Wagner et al. 2003; Koopmans et al. 2011; Roth et al. 2010), wobei dieses vergleichsweise häufiger für die Kontakthypothese gilt. Davon unabhängig müssen toleranzfördernde Gelingensbedingungen für interkulturelle Begegnungen und Projekte wie auch negative Faktoren, die gegenteilige Wirkungen erzielen können (Verstärkung von Vorurteilen, Abwertungen), weiterhin analysiert und für die Praxis fruchtbar gemacht werden.

Die nichtdeutsche Zuwanderung in ländliche Räume gelingt dann am besten, wenn dafür eine soziale und ökonomische Basis, etwa in Gestalt von ethnischen Netzwerken und von kleinen Unternehmensgründungen, gelegt ist, die sich vor Ort als hilfreich erweist und die anerkannt wird. Vertrauen ist ein Kapital gerade auch in der örtlichen politischen Kultur. In ethnodiversen Räumen kommt es darauf an, dass jenseits der örtlichen Verwaltungsaktivität eine Vertrauenskultur entstehen kann, die sich auch positiv auf die Engagementbereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund auswirkt; deren ökonomische Leistung und ihr Erfolg erleichtert die Anerkennung. Die Förderung ethnischer Ökonomien von erfolgreichen, nichtdeutschen Unternehmen und Betrieben könnte insofern in der Folge sowohl die demografische Struktur stabilisieren als auch zum Engagement anerkannter Mitbürgerinnen und Mitbürger führen. Auf diese Weise könnte das niedrigere Engagementniveau von Personen mit Migrationshintergrund – außerhalb von Netzwerken der Herkunftswelt – erhöht werden (Kapitel II. 5.2 Migration).

3.4 Lebensformenwandel in der Multioptionsgesellschaft

Die Geburtenraten liegen seit Mitte der 1970er Jahre konstant auf dem Niveau von etwa 1,4 Kindern pro Frau. Dies wird immer wieder irreführend so interpretiert, dass die Kinderzahl der Frauen seit den 1970er Jahren stabil wäre. Hier wird die zusammengefasste Geburtenziffer (Total Fertility Rate – TFR) als Maß der Periodenfertilität mit den endgültigen Kinderzahlen von Frauen, der Kohortenfertilität, verwechselt. Die tatsächlichen Kinderzahlen von Frauen lassen sich nach bevölkerungsstatistischer Definition endgültig erst mit Eintritt des 50. Lebensjahres feststellen. Da sich die Kinderzahlen nach dem 40. Lebensjahr kaum noch verändern, können die Kinderzahlen von Frauen ab 40 Jahren annähernd genau und zuverlässig abgeschätzt werden. Die

18 Die „Konflikthypothese“ argumentiert, dass eine Erhöhung kultureller und religiöser Diversität eine stärkere Abschottung unterschiedlicher religiöser Gruppen mit sich bringt, da in Fällen kultureller und religiöser Vielfalt leichter Gefühle der Fremdheit und der Bedrohung entstehen und der Aufbau von Vertrauen mithin schwieriger ist. Die „Kontakthypothese“ betont demgegenüber, dass durch wachsende kulturelle und religiöse Vielfalt die Möglichkeiten für interkulturelle Kontakte und positiven Austausch erweitert werden und damit der Abbau von Vorurteilen und Fremdheitsgefühlen wahrscheinlicher wird.

jüngsten Daten des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass die Kinderzahlen der Frauen von den älteren zu den jüngeren Jahrgängen immer noch absinken. In den seit 1970 geborenen Jahrgängen könnten sie sich zwar stabilisieren, ein noch weiteres Absinken der Kinderzahlen bleibt aber möglich (Statistisches Bundesamt 2013b: 18). Ursächlich für den Fertilitätsrückgang in Deutschland (nicht in Frankreich) ist, neben dem Schwund kinderreicher Familien die zunehmende Kinderlosigkeit: Der Anteil der zeitlebens kinderlos bleibenden Frauen ist stark angestiegen: Unter den im Zeitraum von 1968 bis 1972 geborenen Frauen liegt er bei 22 Prozent; im Vergleich zu den um 1940 geborenen Frauen hat er sich etwa verdoppelt (ebd.: 32). Ein Ende dieses Trends ist nicht erkennbar.

Besondere Aufmerksamkeit gilt der ausgeprägten Kinderlosigkeit von Frauen mit hohem Bildungsniveau: Nach neueren Erhebungen waren die älteren Schätzungen deutlich überhöht; dem Mikrozensus 2012 zufolge bleiben circa 30 Prozent der Akademikerinnen kinderlos, während diese Quote bei Frauen mit niedrigeren Bildungsabschüssen nur bei etwa einem Fünftel liegt (ebd.: 35). Die Geburtenzunahme in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) der frühen 1980er Jahre wurde hauptsächlich durch eine Erhöhung der sogenannten Mütterrate erreicht, die im DDR-Jargon bedeutete, dass fast jede Frau in ihrem Leben ein Kind bekam, sich so die „sozialistische Frau“ verwirklichen sollte. Der Anteil der Alleinerziehenden nahm zu. Die zunehmende Kinderlosigkeit in West- und jetzt auch in Gesamtdeutschland führt zu der viel diskutierten „Polarisierung“ der Gesellschaft in einen Familien- und einen Nicht-Familien-Sektor, der soziale Ungleichheiten verstärkt: Mit steigender Kinderlosigkeit wächst automatisch die Ungleichheit in der Verteilung der Aufwandskosten der Kindererziehung; die Bildungsdifferenzen verstärken das Ungleichheitsmoment noch zusätzlich. Als eine zentrale Ursache der Kinderlosigkeit gelten die zu hohen „Opportunitätskosten“ von Kindern für berufstätige insbesondere hochqualifizierte Frauen. Hier setzt die Politik bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie an, die diese Kosten durch Kinderbetreuungsangebote zu verringern sucht. Die Perspektive ist über die Erwerbssphäre hinaus hin zu einer Vereinbarkeit verschiedener Lebensbereiche zu erweitern, die auch das freiwillige Engagement umfasst.

Unsichere („prekäre“) Beschäftigungsverhältnisse werden aus dieser Sicht kritisch diskutiert. Sie erscheinen als Hemmnis sowohl für die Familiengründung als auch für längerfristiges freiwilliges Engagement. Langfristige Bindungen familiärer wie zivilgesellschaftlicher Natur werden aufgeschoben, wenn ein Mindestmaß an Stabilität der Lebensverhältnisse trotz wohlfahrtsstaatlicher Kontextuierung fehlt. Aufschub von Familiengründung und die steigende Kinderlosigkeit gehen nicht einher mit größeren zeitlichen Freiräumen für Engagement, sondern verkürzen eher die Lebensphasen für Engagement. Insbesondere in der mittleren Lebensphase erscheint Engagement oft mit Elternschaft verknüpft. Gelegenheiten dazu bieten Kindergärten, Schulen, aber auch Vereine. Eltern sind im Durchschnitt häufiger engagiert als Menschen ohne Elternverantwortung; die Kinder sozialisieren ihre Eltern gewissermaßen in Richtung eines stärkeren Engagements auch außerhalb der Familie, was für die Bildung von Sozialkapital relevant ist. Insofern könnte man diese Struktur für eine weitere Bildung von Demografietypen heranziehen.

Bei der Aktivierung von Engagement muss eine steigende Kinderlosigkeit ausgeglichen werden; sie fordert höheren Aufwand bei der Bildung von Sozialkapital in Nachbarschaften und Gemeinden (Thome/Birkel 2007: 376f.). Das deutsche wohlfahrtsstaatliche Modell der individuellen durchgängigen beruflichen Laufbahn von Frauen legt implizit nahe, de facto auf die Verwirklichung reproduktiver Rechte zu verzichten, weil sie nicht bzw. wenig mit der kinderbezogenen Lebensführung vereinbar sind (Mayer 1999: 238ff.). Deshalb kommt es auf die entscheidende Verbesserung der Vereinbarung von Kind und Berufstätigkeit an. Zugleich ist Kinderlosigkeit Ausdruck gewachsener Wahlfreiheiten vor allem von Frauen, deren Lebensführung nicht allein oder vorrangig durch die Mutterrolle bestimmt ist. Diese Emanzipation der Frauen aus traditionellen, reproduktiven Rollenzuschreibungen ist Teil des säkularen Gesellschaftswandels, den Soziologen als „zweiten demografischen Übergang“ beschreiben (exemplarisch hierzu: Lesthaeghe 2011). Als zentrale Merkmale dieses Wandels, auf der Ebene der familiären Lebensformen, gelten insbesondere:

1. starker Anstieg des Alters von Müttern bei der (ersten) Geburt ihrer Kinder;
2. rückläufige Heiratsneigung: ein starker Anstieg des Heiratsalters und ein steigender Anteil zeitlebens ledig bleibender Erwachsener;
3. Ausbreitung nichtehelicher Partnerschaftsformen;
4. Anstieg nichtehelicher Geburten (relativ bezogen auf alle Geburten insgesamt);
5. Anstieg von Scheidungen und Partnerschaftstrennungen;
6. Ausbreitung „nicht-traditioneller“ Familienformen (Patchwork-Familien) und starke Zunahme von Ein-Eltern-Familien.

Diese Trends führen im Ergebnis zu einem relativen sozialen Gewichtsverlust der Ehe und der auf ihr gegründeten sogenannten traditionellen Familie, die dennoch die übergroße Mehrheit unter allen Lebensformen verkörpert. Der Lebensformenwandel ist nicht auf Deutschland beschränkt, sondern in allen europäischen Ländern zu beobachten, auch in traditionell religiös geprägten Ländern Süd- und Osteuropas (z. B. Italien, Polen). Gerade in diesen Ländern ist der Anteil nichtehelicher Geburten zuletzt stark gestiegen. Sie sind dabei, ihren Rückstand gegenüber Nordeuropa aufzuholen, das lange als Modernisierungsvorreiter galt. In diesem Lebensformenwandel kommt eine modernitätsorientierte Grundüberzeugung von Gesellschaften zum Ausdruck, die sich gegen die Fremdbestimmung des Individuums durch überindividuell vorgegebene Normen richtet. Auf der Ebene sozialer Beziehungen äußert sich diese „Urnorm“ (von der Dunk 2004) moderner westlicher Gesellschaften im Abbau sexueller Tabus sowie traditioneller Hierarchien zwischen den Geschlechtern und Generationen und im Einsatz für die Interessen von Frauen und gesellschaftlichen Minderheiten. Politisch folgt aus der antihierarchischen Norm die Forderung nach Demokratisierung und Partizipation, die sich als Ausdruck der Ablösung von „Pflicht- und Akzeptanznormen“ (Gehorsam, Unterordnung) durch Werte der „Selbstentfaltung“ interpretieren lässt (Klages 1975: 160ff.; Nave-Herz 1994: 3ff.).

Der gängige Begriff des Postmaterialismus reicht nicht aus, um diesen Wandel zutreffend zu beschreiben, er führt sogar in die Irre: Die traditionellen Muster, wie frühe Heirat und Familiengründung etc., sind evident weniger materialistisch als die neuen Verhaltensweisen (niedrigere Kinderzahlen, höhere Müttererwerbstätigkeit etc.). Die nicht stark verbreiteten neuen Lebens- und Partnerschaftsformen, wie zum Beispiel das „LAT“ („Living Apart Together“; „getrennt zusammen leben“), lassen sich zwar als Ausdruck des Strebens nach größerer Unabhängigkeit (Selbstentfaltung) verstehen; Postmaterialismus ist aber nicht die richtige begriffliche Kategorie. Weiter führt in dieser Hinsicht die von Helmut Klages entwickelte Unterscheidung zwischen einer „idealistischen“ und einer „hedonistisch-materialistischen“ Variante der „Selbstentfaltungswerte“. Ihr zufolge lehnen die „Idealisten“ traditionelle Konventionen ab und betonen stattdessen Werte wie individuelle Kreativität, politische Partizipation und soziales Engagement. Auch die Hedonisten lehnen Normen wie Pflicht und Gehorsam ab; an deren Stelle tritt bei ihnen aber nicht ein stärkeres gesellschaftliches Engagement, sondern das Streben nach Lebensgenuss, das materiellen Wohlstand voraussetzt (Thome/Birkel 2007: 346f.). Die Ambivalenz dieses Wertewandels zeigt sich in den privaten Lebensformen: Mehr Gleichberechtigung in den Geschlechterbeziehungen, mehr Mitsprache von Kindern in der Familie, die Ächtung von Gewalt als Erziehungsmittel etc. lassen sich dem Postmaterialismus zuordnen, andere, wie der Verzicht auf institutionalisierte Partnerschaft (Ehe) und Elternschaft, eher dem Hedonismus.[19] Diese und weitere Formen von Ambivalenz des Wertewandels sind immer zu beachten, wenn es um die Entwicklung freiwilligen Engagements geht: Die „partizipatorische Revolution“ hat einerseits seit den 1970er Jahren zu einem gewaltigen Aufschwung freiwilligen Engagements geführt, andererseits löst die Individualisierung Milieus auf, die traditionell freiwilliges Engagement hervorbrachten. Damit verlieren Großorganisationen (Parteien, Gewerkschaften, Kirchen) ihre Basis, die eine größere Bandbreite von Interessen bündeln kann als Initiativen und Projekte, die oft stärker partikulare Ziele verfolgen. Angesichts der Pluralisierung und der „neuen Unübersichtlichkeit“ (Habermas 1985) der gesellschaftlichen Interessen- und Konfliktlagen gewinnt eine Engagementpolitik an Bedeutung, die „verallgemeinerungsfähige Interessen“ (Habermas 1973) gegenüber individuellen Ansprüchen zur Geltung bringt.

3.5 Säkularisierung und religiöse Pluralisierung

Der soziokulturelle Wandel zeigt sich besonders markant in einer tiefgreifenden Säkularisierung, verstanden als Rückgang institutionalisierter Religiosität.[20] In Deutschland lassen sich die Säkularisierungsprozesse anhand von Kirchenmitgliedschaften und der Beteiligung am kirchlich-religiösen Leben empirisch nachvollziehen. Die Bindungsverluste der evangelischen und katholischen Kirche zeigen sich hier bereits auf der Ebene der formalen Mitgliedschaft: Seit Ende der 1960er Jahre verzeichnen die beiden Großkirchen jährlich Austrit-

19 In diesem Sinne unterscheiden zum Beispiel Thome und Birkel in Anschluss an Emile Durkheim zwischen einem in modernen Gesellschaften funktional notwendigen „kooperativen“ und einem sozial desintegrativen „exzessiven“ Individualismus. Die „Individualisierungsvorgänge“ der letzten Jahrzehnte können ihnen zufolge sowohl Partnerschaft und Kooperation innerhalb von Ehen und Familien begünstigen, „andererseits aber auch egoistisch-instrumentellen Handlungsweisen Raum öffnen“. „Welche dieser beiden Entwicklungstendenzen“ dominiere, sei „nicht mit Sicherheit auszumachen“ (Thome/Birkel 2007: 368).

20 Die Säkularisierungstheorie geht von einem sozialen Bedeutungsverlust von Religion in der Moderne und einem langfristigen Rückgang religiöser Vitalität aus. Da Religion entgegen der Prophezeiungen heutzutage aber weiterhin eine zentrale gesellschaftliche und politische Rolle mit bedeutsamer sozialer Wirkkraft innehat, hat die Säkularisierungstheorie als große Meistererzählung der Moderne an Plausibilität und selbstverständlicher Geltung verloren. Aufgrund der Präsenz und Vitalität des Religiösen im öffentlichen und politischen Raum („Rückkehr der Religionen“) wird in der Religionswissenschaft verstärkt auf das Konzept der „multiplen Modernen“ (Shmuel N. Eisenstadt) rekurriert: In der Moderne kann Religion geschwächt und zurückgedrängt werden, aber auch aufblühen und (neue) Vitalität gewinnen.

te in vier- und fünfstelligen Größenordnungen, die sich zu einem Mitgliederverlust von etwa 4 Millionen in der katholischen Kirche und circa 5,4 Millionen in der evangelischen Kirche summieren.[21]

Stärker noch als in den Mitgliederverlusten der Kirchen zeigt sich deren Krise in der rückläufigen Teilnahme am religiösen Leben, insbesondere den Gottesdiensten. So ist die Anzahl der katholischen Gottesdiensteilnehmer seit Mitte der 1960er Jahre von mehr als 11 Millionen auf mittlerweile (2011) nur noch 3 Millionen zurückgegangen. Aussagekräftiger noch als die absoluten Zahlen ist der Anteil der sonntäglichen Kirchenbesucher, der in diesem Zeitraum von circa 45 Prozent auf nur noch etwa 12 Prozent abgesunken ist. Damit liegt der katholische Gottesdienstbesuch noch deutlich über dem Niveau der evangelischen Kirche, in der nicht einmal 4 Prozent der Mitglieder am sonntäglichen Gottesdienst teilnehmen (EKD 2014: 15; Sekretariat DBK 2014). Auch wenn man den traditionell geringeren Stellenwert des sonntäglichen Gottesdienstbesuchs in der evangelischen Kirche berücksichtigt, bleibt es bemerkenswert, dass die Bindungsverluste der demokratisch-synodal organisierten protestantischen Gemeinschaften nicht geringer, sondern sogar noch stärker sind als die der hierarchisch verfassten katholischen Kirche (ebd.[22]).

Das Beispiel der Kirchen gibt damit Einblick in die Reichweite des soziokulturellen Wandels: Er beschränkt sich nicht auf die Abkehr von autoritär-hierarchischen Strukturen und Doktrinen (hier: der katholischen Kirche), sondern löst die Individuen generell aus institutionellen Bindungen, auch denen an liberale (Glaubens-)Gemeinschaften. Mit Blick auf Argumentationen, die einseitig das idealistische, partizipatorische Potenzial des Wertewandels betonen, sollte dieser Befund zu denken geben. Denn nach wie vor rekrutiert sich aus den Kirchenverbundenen ein nicht unwesentliches Potenzial für freiwilliges Engagement, gerade im sozialen Bereich. Dass diese Gruppe weiter schrumpfen wird, ergibt sich aus ihrer strukturellen „Unterjüngung“, die die Kirchen noch stärker betrifft als die Gesellschaft insgesamt, weil zu der demografischen Entwicklung noch die Bindungsverluste hinzutreten. Analysen zur Kirchenbindung verschiedener Geburtsjahrgangskohorten zeigen, dass der Kirchenbesuch in den Kohorten der 68er-Generation (Geburtsjahrgänge 1945-1950) sprunghaft zurückgegangen ist. In den jüngeren Jahrgängen scheint sich die Kirchenbindung, gemessen am Gottesdienstbesuch, zu stabilisieren bzw. im Vergleich zur 68er-Generation leicht anzusteigen.

Die Kirchenbindung bleibt aber weit unter dem Niveau der Kriegs- und Nachkriegsgeneration (1920-1935) und der Adenauer-Generation (1935-1945) (Lois 2011). Mit dem Wegsterben dieser Generationen verlieren die Kirchen sukzessive an praktizierenden Mitgliedern, namentlich an Gottesdienstbesuchern. Der Schub der Säkularisierung infolge der „sozialen Revolution des späten 20. Jahrhunderts“ (Hobsbawm 1995) ist deshalb sicher noch nicht abgeschlossen, sondern wird sich fortsetzen: Denn selbst wenn sich der Rückgang der religiösen Praxis in den jüngeren Jahrgängen nicht weiter fortsetzt, führt allein bereits die Eigendynamik der Demografie zu einem Rückgang des Bevölkerungsanteils praktizierender Gläubiger. Unabhängig von divergierenden Bewertungen von Säkularisierung verdient dieser Trend Aufmerksamkeit mit Blick auf die Potenziale für freiwilliges Engagement, denn kirchenverbundene Gläubige übernehmen weit überdurchschnittlich Ehrenämter, auch außerhalb der Kirche. Es ist bemerkenswert, dass das Niveau des (messbaren) Engagements in den Kirchen und ihrem Umfeld trotz des Rückgangs dieser Klientel relativ stabil geblieben ist. Dies könnte darauf hindeuten, dass das verringerte Engagementpotenzial praktizierender Gläubiger substituiert wird, indem weniger oder gar nicht kirchenverbundene Bürgerinnen und Bürger vergleichbare Aufgaben übernehmen. Auch wenn man davon ausgeht, dass Entkirchlichung nicht per se Engagementpotenziale verringert, sollten mögliche Veränderungen in Betracht gezogen werden. Dies gilt besonders für karitative Aufgaben, deren Erfüllung sich früher eher mit Selbstentfaltungserwartungen verbunden haben bzw. als Pflicht zur Hilfe verstanden wurden, während sich Engagementformen heute jenseits karitativer Horizonte sogar als Selbstverwirklichungsmomente verstehen lassen.[23] Sozialer Wandel bedeutet in Bezug auf Religion und Religiosität nicht nur Säkularisierung, sondern auch Pluralisierung. Die größere Pluralität ergibt sich nicht nur aus dem Phänomen der Konfessionslosigkeit, sondern auch aus der zunehmenden Anzahl religiöser Bekenntnisse mit sozialem Gewicht. Maßgeblich für diese religiöse Pluralisierung ist vor allem die Migration, insbesondere aus islamisch geprägten Ländern. Als Folge der Migration leben heute circa 4 Millionen Muslime in Deutschland, die unterschiedlichen Gruppen und Strömungen des Islam angehören. Deren Anzahl wird sich durch die Flüchtlinge mit Bleibeperspektive erhöhen, und die mit etwa zwei Dritteln dominant türkisch geprägte muslimische Gemeinschaft in Deutschland wird durch die Flüchtlinge arabischer werden. Anders als in den

21 Eigene Schätzung/Fortschreibung auf Grundlage von Eicken/Schmitz-Veltin 2010: 589, eigene Berechnungen; 1959-1990: früheres Bundesgebiet; ab 1990 wiedervereinigtes Deutschland.

22 In Deutschland hat die katholische Kirche nach eigenen Berechnungen seit 1970 etwa 3,7 Millionen, die evangelische Kirche sogar mehr als 5 Millionen Mitglieder durch Austritte verloren (Eicken/Schmitz-Veltin 2010: 589).

23 Nicht zufällig ist das Engagement im Gesundheits- und Sozialbereich häufig durch religiöse oder ethische Antriebe motiviert (BMFSFJ 2014: 21).

christlichen Kirchen bleibt für Migranten aus islamisch geprägten Ländern die Religion zentraler Bezugspunkt der Lebensgestaltung, die das Engagement für andere einschließt (Kapitel II. 5.2.2.3 Migration). Auch der Moscheebesuch gehört – anders als in der christlich geprägten autochthonen deutschen Gesellschaft – für einen Großteil der islamischen Bevölkerung zur Lebensführung. So treten Säkularisierungstrends in der autochthonen deutschen Gesellschaft in Kontrast zu einer großen Bedeutung des religiösen Lebens für große Teile der „migrantischen" Gesellschaft.

Empirische Untersuchungen zum Verhältnis von Zivilgesellschaft und Religion werden im internationalen wie auch im deutschsprachigen Kontext verstärkt aufgegriffen, wobei sie sich bislang weitgehend auf das Christentum konzentriert haben. Hinterfragt wird dabei, inwieweit Religion als Ressource für Zivilgesellschaft und Engagement sowie als Generator für religiöses Sozialkapital („faith-based social capital") fungiert: Stärkt oder unterminiert Religion in ihrer öffentlichen Rolle die Zivilgesellschaft? Trägt sie zu einer Spaltung der Gesellschaft bei und wirkt konfliktverschärfend oder kann sie Vertrauen und das Verständnis für gesellschaftlichen Zusammenhalt befördern? Es ist einleuchtend, dass diese Frage nicht eindeutig positiv oder negativ beantwortet werden kann, sondern es sich vielmehr um eine ambivalente Wechselbeziehung zwischen Zivilgesellschaft und Religion handelt, die „immer im Kontext bestehender politischer Systeme und deren Verhältnis zu Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftlichem Engagement zu sehen bzw. zu analysieren" ist (Liedhegener/Werkner 2011: 9 unter Verweis auf Pollack 2002 und Freitag 2006).

Bereits Tocqueville schrieb dem Christentum mit seiner Sozialethik, seinen alltagsrelevanten moralischen Handlungsmaximen (Gebot der Nächstenliebe etc.) eine essenzielle Rolle für den Bestand moderner Demokratien zu. Aus Sicht der Klassiker der Disziplin (Durkheim 1912 [2007] u. a.) stellen Mitgliedschaften in religiösen Netzwerken und in solchen praktizierte Rituale und Gruppennormen wesentliche Grundlagen der Vergemeinschaftung, Vertrauensbildung und damit auch gesellschaftlichen Integration dar. Allerdings greifen religiöse Netzwerke auch auf Abgrenzungsstrategien gegenüber Andersgläubigen oder Areligiöse zurück, wirken auf Basis ihrer inneren Homogenität stark identitätsstiftend („bonding social capital") und bergen mit ihrem potenziell exklusiven Charakter ein hohes innergesellschaftliches Konfliktpotenzial und Sicherheitsrisiko. Dieses bezeugt die problematische Existenz von religiösen, sich bewusst abschottenden Gruppierungen, die mit den ihrerseits propagierten Normen und Verhaltensweisen staatlich-demokratischen Regelungen zuwiderlaufen, letztere gewaltsam bekämpfen und gesellschaftspolitische Systeme akut bedrohen und empfindlich schwächen können (Kapitel II. 5.2.2.3 Migration; II. 1.3.4.1 Engagementvielfalt).

So führen etwa die Phänomene des militanten Salafismus oder der Terrororganisation „Islamischer Staat" nur zu deutlich vor Augen, dass Religiosität nicht per se eine positive Ressource der Zivilgesellschaft sein muss, sondern – in gewaltverherrlichend-fundamentalistischen Formen – auch eine Bedrohung für das Zusammenleben in demokratischen Gesellschaften darstellen kann. Religiös fundiertes Engagement ist daher im Blick auf seinen Beitrag zur sozialen Kohäsion differenziert zu betrachten: Einen problemlosen Beitrag zum Gemeinwohl leistet religiöses Engagement dann, wenn die Religionsgemeinschaften und ihre Gläubigen allgemeine Menschen- und Bürgerrechte anerkennen, den Rechtsstaat achten und demokratischer Politik aufgeschlossen gegenüberstehen. Traditionell waren und sind die beiden Großkirchen wesentliche Träger freiwilligen Engagements, das die demokratischen Institutionen nicht nur achtet, sondern stützt. Sie sind zu wichtigen Teilen der Zivilgesellschaft geworden, in dem sie Religion und Grundwerte einer demokratischen Gesellschaft miteinander verwoben haben (Coenen-Marx 2015; Strachwitz 2015). Für die weitere Entwicklung von Demokratie und Zivilgesellschaft in Deutschland ist eine zentrale Herausforderung, ob und inwiefern die in Deutschland bereits Jahrzehnte vertretenen Religionsgruppen in ähnlicher Weise in der Lage sind, ein solches prosoziales, prodemokratisches Engagement prointegrativ zu entfalten, wozu eine Institutionalisierung ihrer Anliegen beitragen dürfte.

Entsprechend lassen sich Wirkungs- oder Kausalrichtungen im Verhältnis zwischen Religion und Sozialkapital nicht eindeutig bestimmen; (inter-)nationale Analysen fallen daher disparat aus. So konnten beispielsweise Inglehart und Norris auf Basis des World Value Surveys anhand von Daten für rund 80 Staaten mit verschiedenen Kulturkreisen nachweisen, dass ein starker Zusammenhang zwischen Religion (regelmäßiger Gottesdienstteilnahme) und zivilgesellschaftlichem Engagement (Mitgliedschaft in Vereinigungen) besteht: Der Gottesdienstbesuch wirkt sich konsequent positiv auf das Engagementverhalten aus; eine Mitgliedschaft in Gewerkschaften weniger (Inglehart/Norris 2004: 191, 194). Im Gegensatz dazu können Halman und Petterson in ihrer Analyse von 29 europäischen Staaten gar keinen positiven Zusammenhang zwischen Religion und Sozialkapital (gemessen durch (in-)formelle Netzwerkmitgliedschaft, soziales Vertrauen und Normen generalisierten Vertrauens) feststellen – sowohl für das individuelle Mikro- als auch das nationale Makro-Level konstatieren sie eine „zero-relationship" (Halman/Petterson 2001: 91). Pickel und Gladkirch (2011) kommen in ihrer Untersuchung der Beziehungen zwischen religiösen Netzwerken und sozialem Vertrauen in einzelnen

europäischen Ländern zu dem Befund, dass sich Mitglieder religiöser Netzwerke „grundsätzlich durch eine höhere Toleranz gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen aus[zeichnen]“ (Pickel/Gladkirch 2011: 99) und mithin das verfügbare Sozialkapital erhöht wird. Hingegen konstruierten Befragte mit einer hohen Kirchenbindung ohne ein gruppenbezogenes Engagement „ihre (religiöse) Identität durch klare Grenzziehungen gegenüber anderen sozialen und auch religiösen Gruppen – und dies in ganz Europa“ (ebd.: 100) und generieren mit dem gemeinsam geteilten Glauben als Abgrenzungskriterium somit ein club-internes Sozialkapital („bonding social capital“).

Für den deutschen Kontext zeigt Liedhegener (2011) auf Basis einer Sekundäranalyse des Freiwilligensurveys 2004, dass für das (partei-)politische Engagement in Deutschland Religionszugehörigkeit und Kirchenbindung signifikante Bestimmungsfaktoren sind und „in erheblichem Umfang zum für die Demokratie wichtigen ehrenamtlichen parteipolitischen Engagement in Deutschland bei[tragen]“ (Liedhegener 2011: 252). Befragte mit einer starken oder mittleren Kirchenbindung sind unter den zivilgesellschaftlich und (partei-)politisch Engagierten stark überrepräsentiert und Kirchenzugehörigkeit wirkt sich positiv auf das freiwillige Engagement aus (ebd.: 248). Hinsichtlich des organisatorischen Rahmens des Engagements kommt Kirchen und religiösen Organisationen eine wesentliche, führende Bedeutung zu. Dieser Befund korrespondiert mit dem Ergebnis von Roßteutscher: „[R]eligiöse Vereine sind Meister in der Generierung von Ehrenamtlichen“ (Roßteutscher 2011: 133). Auch der Freiwilligensurvey 2014 zeigt, dass sich Mitglieder der katholischen Kirche mit 48,6 Prozent und der evangelischen Kirchen mit 49,4 Prozent anteilig überdurchschnittlich häufig engagieren, während Personen ohne Konfessionszugehörigkeit dieses mit 36,2 Prozent unterdurchschnittlich tun. Begründet wird dieses Phänomen mit dem engagementfördernden Faktor der Mitgliedschaft und entsprechend vorhandener organisationaler Rahmenbedingungen. Auch werden diesbezüglich die starken zivilgesellschaftlichen (Macht-)Positionen der großen christlichen Kirchen und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als relevant betrachtet (Vogel/Hameister 2016).

Vor diesem Hintergrund erscheint die Betrachtung religiösen Sozialkapitals hinsichtlich des Mitgliederschwunds der großen Kirchen und diesbezüglich möglicher Gegenstrategien interessant. Zwar genießen die seitens der Kirchen erbrachten Sozialleistungen (Kindergärten, Alten- und Krankenbetreuung etc.) auch unter Nichtmitgliedern eine hohe Anerkennung und Wertschätzung; eine stärkere Öffnung der Kirchen für bislang wenig integrierte Personen – etwa Angehörige anderer sozialer Netzwerke und Konfessionen, auch Konfessionslose – durch gruppenübergreifende Aktivitäten und Zusammenkünfte könnte den Ruf der Kirchen als konservativ und unzeitgemäß aber entgegenwirken und zu einem brückenbauenden Sozialkapital („bridging social capital“) beitragen. Ferner ist zu bilanzieren, dass der Religion als potenzielle Ressource freiwilligen Engagements in einer pluralisierten, weltanschaulich und religiös vielfältigen (Zivil-)Gesellschaft ein hoher, zunehmend bedeutsamer Stellenwert zukommt. Dieser ist insbesondere auch im Kontext des demografischen Wandels, den resultierenden sozialstaatlichen Herausforderungen und Debatten um Professionalität und Ehrenamt, etwa im Gesundheitswesen, zu betrachten, von denen die großen christlichen Wohlfahrtsverbände Diakonie und Caritas (zukünftig evtl. auch entsprechende islamische Organisationen) direkt betroffen sind bzw. sein werden.

Nahezu unbeachtet blieb bislang, dass Migration auch die Präsenz der christlichen Religion in Deutschland betrifft. So hat die evangelische Kirche allein durch den Zuzug von Spätaussiedlern nach der Wende etwa eine Million Mitglieder hinzugewonnen. Ihre Wanderungsgewinne bleiben aber insgesamt unter denen der katholischen Kirche in Deutschland, die circa 3 Millionen Mitglieder durch Migration hinzugewonnen hat. Die christlichen Kirchen in Deutschland wären also noch stärker geschrumpft, wenn sie nicht durch Migration hauptsächlich aus ehemaligen deutschen Siedlungsgebieten neue Mitglieder hinzugewonnen hätten. Zudem ist durch die Migration der Anteil von Christen gestiegen, die keiner der beiden Großkirchen, sondern anderen Konfessionen angehören. Sie werden öffentlich kaum wahrgenommen, obwohl ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nicht unbeträchtlich ist: Mit 4 bis 5 Prozent liegt er nur wenig unter dem der Angehörigen nicht christlicher Religionen (5 bis 6 %), namentlich des Islam. Es handelt sich um eine heterogene Gruppe, zu der, neben Angehörigen protestantischer Freikirchen, insbesondere orthodoxe Christen zählen (z. B. aus Griechenland, Rumänien, Serbien). Christentum in Deutschland lässt sich nicht mehr, wie immer noch üblich, mit den beiden Großkirchen allein gleichsetzen. Über das ehrenamtliche Engagement in diesen Konfessionsgruppen ist wenig bekannt, da es noch unterhalb der öffentlichen Wahrnehmungsschwelle liegt. Dagegen findet das Engagement von Muslimen insbesondere hinsichtlich der Aktivitäten von Moscheevereinen Aufmerksamkeit. In der Wahrnehmung bestimmter Bevölkerungskreise stoßen diese oft auf Vorbehalte und Misstrauen. Neben desintegrativen und gewaltaffinen-fundamentalistischen Formen lassen sich jedoch mehrheitlich Integrationsleistungen belegen.

3.6 Delokalisierung und Digitalisierung der Lebenswelt

Ein zentraler Motor des Wandels von Lebensformen und Mentalitäten sind seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die elektronischen bzw. digitalen Medien, die neue Lebensstile präsentieren und ihre soziale Diffusion fördern und bewirken. Dies betrifft selbstverständlich auch das freiwillige Engagement. Das klassische Ehrenamt war und ist wohnortsbezogen, typische Settings sind der Sport- oder Musikverein, die Kirchengemeinde, der Ortsverein oder -verband. Dies entspricht einer Lebensweise, die durch die örtliche Lebenswelt, Nachbarschaft und lokale Gemeinschaften geprägt ist. Solche lokalen Lebenswelten waren regelmäßig mit Milieus verknüpft, die ein Vereinswesen pflegten, das eine weltanschauliche Ausrichtung hatte. Die bekannten und bedeutendsten Beispiele dafür waren das katholische Milieu, vor allem in ländlichen Regionen, und das sozialdemokratische Arbeitermilieu in Industriestädten. So gegensätzlich diese Milieus in ihren Zielen nach außen historisch waren, so forderten sie doch nach innen von ihren Angehörigen in ähnlicher Weise Solidarität, übten damit für das Individuum eine sowohl sozialintegrative als auch kontrollierende Wirkung aus. Der Bedeutungsschwund dieser Milieus ist oft dokumentiert und analysiert worden; neben anderen Faktoren spielen die neuen kommunikationstechnologischen Entwicklungen eine Schlüsselrolle: Durch Innovationen in der Kommunikationstechnik, die auch das Verkehrswesen betreffen (Kapitel III. 4.1 Mobilität), ist das Individuum weniger auf ortsgebundene Versorgungsnetze, Informations- und Unterhaltungsprogramme angewiesen. Die Optionen besonders der Freizeitgestaltung vervielfältigen sich und der/die Einzelne ist weniger auf Angebote der lokalen Gemeinschaft angewiesen. Dadurch kann sich die Attraktivität der Angebote von Kirchengemeinden, Ortsvereinen etc. verringern, da sie tendenziell an Bedeutung für die Lebensgestaltung verlieren können.[24]

Diese „Individualisierung“ betrachteten amerikanische Soziologen wie Robert Putnam oder Amitai Etzioni als den erwähnten Verlust an sozialem Kapital, den sie nicht zuletzt auf elektronische Medien zurückführten: Sie verringerten die Zeit für soziale Beziehungen und förderten, aufgrund häufiger Gewaltdarstellungen, die Aggressivität von Kindern und Jugendlichen. Insgesamt beeinträchtigten sie die Möglichkeiten, dauerhafte soziale Beziehungen aufzubauen und führten so zum Verlust sozialen Vertrauens (Roßteutscher et al. 2008: 34). Solche medienkritischen Argumentationen fokussierten bis in die 1990er Jahre das Fernsehen, speziell das Privatfernsehen; seitdem sind zunehmend Computerspiele und soziale Netzwerke ins Zentrum kritischer Aufmerksamkeit gerückt. Gerade das Beispiel der sozialen Netzwerke zeigt jedoch, dass elektronische Medien nicht per se soziale Interaktion hemmen, sondern – im Gegenteil – aktivierend wirken können, wobei jüngere Personenkreise, die mit digitalen Technologien aufgewachsen und in ihrer Benutzung geübt sind (die sog. „Digital Natives“), stärker affiziert sind.

Die neuen internetbasierten Entwicklungen ermöglichen einen zeit- und ortsunabhängigen Informationszugriff und -austausch sowie interaktive und dynamische Kommunikationsprozesse. Die Kommunikationskanäle der sozialen Medien (Social Media/Social Web), wie etwa das soziale Netzwerk „Facebook“ oder Programme für die sofortige Nachrichtenübermittlung (Instant-Messaging-Dienste) wie „WhatsApp“, sind über den Computer wie auch Mobiltelefone direkt und ohne finanzielle Aufwendungen zugänglich. Die Angebote haben traditionelle Hauptmedien wie Zeitung, Fernsehen und Radio zurückgedrängt und werden parallel zu ihnen genutzt. Sie besitzen im persönlichen Alltag, aber auch in gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Kommunikationsprozessen eine große, Entscheidungen wesentlich beeinflussende Bedeutung und eröffnen neue *Chancen*, aber auch *Risiken* für Engagement und Teilhabe. Durch den bewussten Einsatz des Internets und seiner Nutzung kann der Zugang zu und die Teilnahme an vielfältigen Engagementformen verschiedenartig erleichtert und gefördert werden. So belegen beispielsweise die Erfahrungen von Einsatzkräften im Katastrophenschutz und in der Flüchtlingshilfe eindrucksvoll, dass die intensive Nutzung des Internets und der sozialen Netzwerke die Chance einer schnelleren Kommunikation, überregionalen Vernetzung und Mobilisierung für spontane anlassbezogene Initiativen bietet. Dadurch können ganz neue Formen kurzfristiger Hilfsorganisation geschaffen werden.

Auch die Arbeit von Vereinen und Interessengruppen lässt sich effektiver gestalten, wenn Mitglieder über elektronische Kommunikation schneller in Entscheidungen einbezogen und für Aktivitäten mobilisiert werden können. Durch die digitalen Informations- und Kommunikationsmedien haben sich ferner die Möglichkeiten für „Grassroots-Campaigning“ – die Mobilisierung von Personen, Organisationen, Firmen oder politischen Entscheidungsträgern, damit sich diese auf unterschiedliche Art und Weise für ein bestimmtes Thema oder Vorhaben (politisch) einsetzen – massiv erweitert. Soziale Medien ermöglichen neue Formen der Akquise von

24 Einen eindrucksvollen Beleg für diesen Mechanismus liefern Analysen zur negativen Interdependenz von „konsumbezogenen Freizeitaktivitäten“ und Kirchgang (Hirschle 2012: 153-155). Es ist evident, dass diese Freizeitoptionen nicht religiös-kirchliche Praxis, sondern kirchliche Vereins- und Verbandsjugendarbeit verdrängen.

Mitgliedern oder Kooperationspartnern, aber auch Geldern für Engagement-Projekte durch neue Fundraising- und Finanzierungsoptionen. So richten Nichtregierungsorganisationen, etwa im Umwelt- und entwicklungspolitischen Bereich, differenzierte Informationsangebote, Online-Kampagnen und Spendenportale ein, um auch für kleinere Projekte Unterstützer zu gewinnen. Zudem nutzen lokale Infrastruktureinrichtungen wie Freiwilligenagenturen oder Seniorenbüros umfangreiche Informationsportale, die über konkrete Einstiegsmöglichkeiten in freiwillige Aktivitäten Auskunft geben und an das Informationsbedürfnis zivilgesellschaftlich interessierter Personen anknüpfen. Und auch die 16 Landesregierungen bieten über ihre zuständigen Ressorts bzw. die Landesnetzwerke der Engagementförderung Orientierungsplattformen an, auf denen Möglichkeiten zur Unterstützung von Bürgeraktivitäten dargestellt werden. Gleiches tun zahlreiche Kommunen, die auf ihren Internetseiten unter Verweis auf lokale Freiwilligeneinrichtungen für mehr Gemeinwohleinsatz der Bürgerinnen und Bürger werben. Diesen werden über das Internet zunehmend direkte Partizipationsmöglichkeiten an politischen Entscheidungen eingeräumt (Online-Bürgerhaushalte, Online-Petitionen, Online-Dialoge etc.) (Kapitel II. 5.5.2.1 Politische Partizipation – Exkurs: Online-Verfahren). In fast allen Großstädten gibt es bereits experimentelle Formen digitaler Partizipation, was auch darauf zurückzuführen ist, dass die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an internetbasierte Kommunikations- und Mitentscheidungsangebote steigen. Insbesondere im ländlichen Raum helfen die neuen digitalen Kommunikationsformen dabei, die Folgen des demografischen Wandels zu kompensieren und die kommunale Daseinsvorsorge in Teilen aufrechtzuerhalten. Potenziale der digitalen Technologien zeigen sich darin, dass – etwa durch E-Governance – Regulierungsstrukturen transparenter gemacht werden können. In diesem Zusammenhang scheint die Organisationsform einer freien, unkonventionelleren Netzwerkgesellschaft gegenüber hierarchisch und bürokratisch strukturierten Vereinen und Behörden für junge Menschen, aber auch pensionierte Personen, die ihre Kompetenzen selbstbestimmt in die Netzwerke einbringen und frei agieren möchten, attraktiver zu sein.

Die Möglichkeiten der Netzkommunikation und des virtuellen Handelns bergen auf individueller und organisatorischer Ebene neben den skizzierten Chancen und Vorteilen auch Risiken. Die Vielfalt, Komplexität und Schnelllebigkeit bereitgestellter Informationen kann das Individuum bei der Qualitätsbewertung überfordern und orientierungslos machen, was sich auf die Motivation, Engagement- und Partizipationsangebote in Anspruch zu nehmen, aber auch die Qualität eines bereits übernommenen Engagements deutlich kontraproduktiv auswirken kann. Auch können die virtuellen Beziehungen und der fehlende reale Austausch zu Bindungsverlusten und zur Abwanderung ehrenamtlicher Mitglieder aus Vereinen und Organisationen zugunsten organisationsunabhängiger Projekte im Internet führen (Biecker 2011: 493). Gleichzeitig können die flexibleren Teilnahmeoptionen über die digitale Kommunikation und entsprechende Austauschplattformen aber auch psychische Partizipationsbarrieren im Alltag überwinden und das Engagement von Personen in Vereinen und Bürgerinitiativen vergrößern helfen. Denn die permanente Möglichkeit der Rückkopplung und des Dialogs schaffen mehr Optionen der Einflussnahme und können die Motivation der Beteiligten auch erhöhen.

Zu bedenken ist ferner, dass hinsichtlich der Nutzung des Internets zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen erhebliche Unterschiede bestehen. Während sie für junge Menschen längst selbstverständlicher Alltag geworden ist, haben andere Altersgruppen die Möglichkeiten einer partizipativen Mitwirkung noch gar nicht registriert. Gründe hierfür können die Präferenz analoger Begegnungen, mangelnde Medienkompetenz oder Angst vor dem Missbrauch persönlicher Daten sein. Sorgen vor einer „digitalen Spaltung“ betreffen somit die potenzielle Exklusion sozial- und bildungsbenachteiligter sowie älterer Menschen aus dem modernen Web 2.0.

Es ist offensichtlich, dass die internetbasierten Kommunikationskanäle mit Blick auf Engagementförderung keine bürgerschaftlichen Selbstläufer sind; vielmehr müssen die mit ihnen verbundenen Chancen strategisch erschlossen werden. Die neuen Technologien bedürfen einer kontinuierlichen und professionellen Betreuung und Observation durch Fachkräfte, für die strukturelle Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Notwendige Maßnahmen umfassen ein „professionelles Aktualitäts- und Responsemanagement“, das heißt die Dauerbeobachtung und Kontrolle der Kommunikationskanäle sowie ein schnelles, adäquates Reaktionsvermögen auf übermittelte Inhalte (Biecker 2011: 502). Geschieht dies nicht, droht Organisationen und Verwaltungen, die im Rahmen ihre Zielsetzungen Internetplattformen nutzen, ein Kontrollverlust. In der Kommunikations- und Projektarbeit im Rahmen von und für Engagement sollten die sozialen Medien nur ein ergänzendes Instrument darstellen und die Online- gut mit traditionellen Offline-Angeboten gekoppelt sein.

Weder die Chancen noch die Risiken der neuen Technologien für demokratische Öffentlichkeit und freiwilliges Engagement sind bisher in ihrer ganzen Reichweite abzusehen. Chancen für Partizipation und Teilhabe bieten zugleich immer auch Raum für sozial desintegrative „Meinungsmache“. Kulturkritische Befürchtungen

vor einem Abbau sozialen Kapitals durch elektronische Medien scheinen sich nicht zu bestätigen. Positive und negative Effekte der Digitalisierung müssen weiterhin unter besonderer Berücksichtigung von Auswirkungen auf das traditionelle Vereinswesen analysiert werden. Schließlich steht die Transformation der Lebenswelt durch die Digitalisierung scheinbar erst an ihrem Anfang.

3.7 Lebenszeit, Erwerbsarbeit und Engagementpotenziale

Zeit ist die elementare Ressource freiwilligen Engagements. Sie ist per se knapp, da sie nicht restituierbar ist, sondern sich permanent verknappt. Zu wenig Zeit ist der am häufigsten genannte Grund gegen freiwilliges Engagement. Es konkurriert nicht nur mit der Erwerbs- sowie der Haushalts- und Familienarbeit als essenzielle Bereiche, sondern vielmehr noch mit vielfältigen Möglichkeiten der Freizeitgestaltung. Trotz der starken Konkurrenz um Zeit und Aufmerksamkeit in der „Multioptionsgesellschaft“ hat sich das freiwillige Engagement als Aktivitätsfeld nicht nur behauptet, sondern der Anteil der ehrenamtlich Engagierten ist sogar angestiegen. Ein entscheidender Grund dafür ist der gewachsene „Zeitwohlstand“: Bedingt durch die verlängerte Lebenserwartung und damit verbundene längere Ruhestandszeiten, die verlängerte Ausbildungsphase, besonders aber durch gesunkene Wochenarbeitszeiten, ist der Anteil der Lebenszeit, den die Erwerbsarbeit beansprucht, stark gesunken.

Der Achte Familienbericht verweist dazu auf Berechnungen des Max-Planck-Instituts (MPI) für Demographie in Rostock: „Der zur Berechnung dieser Größe entwickelte Rostocker Indikator basiert auf der durchschnittlich gearbeiteten Stundenzahl pro Kopf und Woche in der Bevölkerung. Für das Jahr 2005 betrug er in Deutschland 16,3 Stunden, 20 Jahre zuvor lag er bei 16,9 Stunden pro Kopf und Woche. Bei gleichbleibenden altersspezifischen Beschäftigungsquoten dürfte er bis 2025 um 8 Prozent auf 15 Stunden sinken […]“ (BMFSFJ 2012b: 9). Angesichts der empirischen Daten zur längerfristigen Entwicklung der Arbeit kommt die Familienberichtskommission zu dem Schluss: „Offenbar wird nur ein geringer Teil des Lebenszeitgewinns durch eine Zunahme der Arbeitszeit kompensiert. Während die durchschnittliche Lebensarbeitszeit knapp 38 Jahre beträgt, ist die durchschnittliche Jahresarbeitszeit in den letzten fünf Dekaden um über ein Drittel gesunken“ (ebd.: 24).

Der Rückgang der Jahresarbeitszeiten ist Ausdruck eines langfristig sinkenden Beschäftigungsvolumens, das gegenwärtig um mehr als zwei Milliarden Stunden niedriger ausfällt als kurz nach der Wiedervereinigung (1991). Gleichzeitig erreichte die Anzahl der Erwerbstätigen 2013 einen Höchststand seit der Herstellung der Einheit Deutschlands. Längerfristig betrachtet verteilt sich also ein geringeres Erwerbsvolumen auf eine größere Anzahl von Erwerbstätigen mit immer kürzeren Arbeitszeiten. Eine Schlüsselrolle spielt die Teilzeitarbeit, die sich seit den 1980er Jahren annähernd verdreifacht hat. Im Zuge dieses Strukturwandels des Arbeitsmarktes ist die Anzahl der abhängig in Vollzeit Erwerbstätigen um mehr als 3 Millionen gesunken, während die Anzahl der Teilzeitarbeitsplätze um annähernd 5 Millionen gewachsen ist. Betroffen von dem Rückgang der Vollzeitstellen waren insbesondere Männer, während die Teilzeitstellen hauptsächlich von Frauen besetzt worden sind. Der Anteil des von Frauen geleisteten Arbeitsvolumens hat sich also vergrößert. Relativ betrachtet zu den Männern sind Frauen also die Gewinnerinnen der jüngeren Arbeitsmarktentwicklung. Der langfristige Rückgang des Arbeitsvolumens hat aber dazu geführt, dass auch Frauen seltener in Vollzeit arbeiten. Der Arbeitsmarkt insgesamt ist so stärker fragmentiert als früher, was Fragen nach der sozialen Absicherung der Beschäftigungsverhältnisse aufwirft, die besonders mit Blick auf teilzeiterwerbstätige Mütter kritisch diskutiert wird. Nicht immer hinreichend berücksichtigt wird in den Debatten, dass die Expansion der Teilzeitarbeit einer der wesentlichen Treiber einer insgesamt stark gestiegenen Erwerbsbeteiligung ist und sie das hohe Beschäftigungsniveau auch von Frauen erst ermöglicht hat. Zu resümieren ist, dass die deutsche Bevölkerung generell erwerbszentrierter ausgerichtet ist als jemals zuvor, sie aber im internationalen Vergleich weniger lang arbeitet, sowohl auf die Jahres- als auch auf die Lebensarbeitszeit bezogen.

Damit sind die zeitlichen Potenziale für freiwilliges Engagement an sich enorm gewachsen. Zugleich stellt sich mehr denn je die Frage nach einem erfüllten Leben auch außerhalb der Erwerbsarbeit. Die informelle, unbezahlte Nichterwerbsarbeit in Privathaushalten, Familien und im freiwilligen Engagement gewinnt so verstärkt an Bedeutung für die Entfaltung der individuellen Lebensführung. Gerade Frauen widmen dieser informellen Arbeit einen großen Teil ihrer Lebenszeit. Ihr freiwilliges Engagement hat in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Ihre steigende Erwerbsintegration hat also dem freiwilligen Engagement von Frauen nicht entgegengewirkt, sondern es eher begünstigt. Generell zeigt sich bei beiden Geschlechtern eine positive Korrespondenz von Erwerbsbeteiligung und Engagement. Vermittelt ist der Zusammenhang maßgeblich über soziale Kontakte und Bindungen, die aktivierend wirken. Diese Bindungen und Kontakte fehlen

längerfristig Erwerbslosen, die seltener engagiert sind als Erwerbstätige. Aus der aktivierenden Wirkung der Erwerbsarbeit lässt sich aber nicht auf ein immer und generell harmonisches Verhältnis von Erwerbsarbeit und freiwilligem Engagement schließen: Zeitliche Beanspruchung, Mobilitäts- und Flexibilitätserfordernisse der Erwerbsarbeit stehen, besonders bei Fach- und Führungskräften in der Privatwirtschaft, regelmäßig einem (stärkeren) Engagement im Wege.

Wie für die Familienpolitik ist deshalb auch für die Engagementpolitik die Vereinbarkeit im demografischen Wandel eine Schlüsselfrage: Das Recht auf Teilhabe an unterschiedlichen Lebensbereichen muss für beide Geschlechter neben dem Erwerbsleben und der Familie auch die Sphäre der Zivilgesellschaft und des öffentlichen Lebens umfassen (Heitkötter/Jurczyk 2010: 492). Ein Trendsetter in der bürgerschaftlichen Teilhabe können Menschen im sogenannten „dritten Lebensalter“ (ca. 65 bis 75 Jahre) sein. Diese „jungen Alten“ suchen nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben Betätigungsfelder und Geselligkeit und werden deshalb zunehmend aktiver und relevanter. Sie zeigen, wie das freiwillige Engagement wächst: in seiner Bedeutung für die Lebensführung der Bürgerinnen und Bürger, die Entfaltung ihrer Potenziale und Fähigkeiten, und zwar in einer Gesellschaft, in der die Erwerbsarbeit nur einen geringer werdenden Anteil der Lebenszeit ausfüllt. Aufgrund der längeren Lebenserwartung ergeben sich im Alter neue Aufgaben und Chancen, die unter anderem mit dem größeren Zeitbudget zu tun haben. Insofern bedeutet der Umgang mit der längeren Lebenserwartung auch die Suche nach Lösungen individueller Herausforderungen. Die Bildungsbeteiligung und die bessere Gesundheit der älteren Generation schaffen weitere Voraussetzungen für ein gelingendes Leben und ermöglichen die subsidiäre Beteiligung der dritten und vielleicht sogar der vierten Generation, die in der Alternsforschung als spezifische Typen ausgemacht werden.

Aber auch im Jugendsektor haben sich die Beteiligungschancen verändert. Das anzustrebende Ziel politisch Verantwortlicher sollte demzufolge eine jugendgerechte Demografiepolitik sein, die dafür sorgt, dass sich junge Menschen zu gegebener Zeit individuell und frei von Exklusionsbefürchtungen dafür entscheiden können, eine Region zu verlassen, zu bleiben, zurückzukehren oder neu zu entdecken. Dabei gilt es, innovative Ideen zu entwickeln und „erfolgreiche Ansätze unter Berücksichtigung der Bedingungen vor Ort auf die Region zu übertragen“ (Beierle/Tillmann 2014).

Auf einen weiteren Faktor für potenzielles Engagement ist schließlich noch einzugehen: Bildung. Bildung zeigt „einen positiven und statistisch bedeutsamen Zusammenhang“ (Micheel/Dorbritz 2015: 109) mit Engagement auf. Auch Blinkert und Klie stellen fest, dass mit steigendem sozialen Status die Bereitschaft zu zivilgesellschaftlichem Engagement deutlich zunimmt (Blinkert/Klie 2015; Kapitel II. 4.11 Engagement in Zahlen; Kapitel II. 5.2.2.4 Migration). Kommunalpolitisch relevant sind bekannte Überlegungen, dass attraktive Bildungssysteme auch für eine entsprechende Interessentengruppe die Anziehungskraft des Wohnraumes erhöhen und Abwanderung so verhindert werden kann. Eine Untersuchung in Sachsen widerspricht allerdings dieser generellen Annahme (Barakat 2015). Gleichwohl ist die Konkurrenz der Bildungsstandorte, insbesondere mit Blick auf Hochschulen, bekannt und ein Magnet für Ansiedlungen unterschiedlicher Art. Sofern sich also Kommunen nicht nur als Verwaltungen verstehen, sondern sich ihrerseits engagiert aufstellen, ist über das Instrument Bildung ein großes Veränderungspotenzial auszumachen. Über die Ansiedlung und Verankerung von Bildungseinrichtungen (Kultur, Theater, Schulen etc.) lässt sich kommunal viel bewegen, und es lohnt sich die Investition, weil sich die positiven Wirkungskräfte dieses Instrumentes auch auf Engagementbereitschaften belegen lassen (siehe hierzu auch Kapitel II. 4.15, 4.16 Engagement in Zahlen; Kapitel II. 5.4 Engagement und Bildung).

4 Engagement in Zahlen

4.1 Einleitung

Das freiwillige Engagement gehört zu den gesellschaftlichen Bindungskräften. Deshalb sollte es bei Gesellschaftsbilanzen als „Aktivposten“ mit im Blick sein. Zugleich handelt es sich um einen auch volkswirtschaftlich nennenswerten Bereich: Rund 3.300 Millionen Stunden verwenden Ehrenamtliche nach der Zeitverwendungsstudie 2012 jährlich auf ihr Engagement, was etwa 5 Prozent aller in Deutschland geleisteten Arbeitsstunden entspricht (Blinkert 2015). Mit zunehmendem Bewusstsein für die Bedeutung des Engagements ist auch das Interesse an seiner Erforschung gewachsen. In den zurückliegenden anderthalb Jahrzehnten haben sich zahlreiche empirische Untersuchungen den Akteuren und dem Umfang der gemeinnützigen freiwilligen Aktivitäten gewidmet.

Zwar lässt sich aus den vorliegenden Studien bereits eine beträchtliche Vielfalt der Aktivitäten und Organisationsmuster von Engagierten erkennen. Aus Sicht des weiten Engagementbegriffs, der für den vorliegenden Bericht leitend ist, zeigt der Blick auf die verfügbaren Daten aber auch noch beträchtliche Lücken. Denn dieser weite Begriff des Engagements bezieht die politische Partizipation mit ein, die im Rahmen der Engagementforschung bisher nur eine geringe Rolle gespielt hat. Zusammen mit der Beteiligung an politischen Prozessen gehören dazu unter anderem auch Formen der Anwaltschaft („advocacy“, im Sinne der gesellschaftlichen Fürsprache) und des Protests. Zugleich werden auch Hilfen für andere, die jenseits der Familie erbracht werden, als Engagement verstanden. Orte des Engagements sind damit nicht allein fest organisierte Gruppen, sondern auch lose verbundene Bürgerinitiativen oder informelle Netzwerke wie etwa bei der Nachbarschaftshilfe im Bekanntenkreis. Einem so breit angelegten Engagementverständnis folgt die Kommission (Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt).

Die bisherigen empirischen Erhebungen orientieren sich jedoch meist noch an einem engeren Verständnis des Engagements, das sich vor allem in freiwilligen praktischen Tätigkeiten innerhalb fester Organisationen ausdrückt. Daher liegt auch das Schwergewicht der folgenden Übersicht zwangsläufig auf solchen Ermittlungen, wenngleich aus neueren Untersuchungen, die sich bereits um eine Ausweitung der Perspektive bemühen, Erkenntnisse zum Miteinander von politischer Partizipation, „informellen Hilfen“ und eigentlicher Freiwilligenarbeit herangezogen werden können (Simonson et al. 2016[25]; Blinkert 2015).

Zudem referiert die folgende Übersicht vorwiegend Ergebnisse aus Untersuchungen, die sich mit den Engagierten beschäftigen. Solche Erhebungen zur Aktivität von Einzelpersonen sind zwar unverzichtbar, aber noch nicht ausreichend, um das Bild der gesamten Engagementlandschaft zu zeichnen. Die dazu ebenfalls notwendigen Erhebungen zu den Institutionen und Organisationsformen des Engagements sind aber noch vergleichsweise rar. Wichtige erste Schritte zur Erfassung der gesamten Landschaft des Engagements wurden in den zurückliegenden Jahren mit dem ZiviZ-Survey (Krimmer/Priemer 2013) und der Institutionenbefragung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) getan (Priller et al. 2012), über die im Folgenden ebenfalls berichtet wird. Allerdings zeigen auch diese Studien erst den Umriss des anzustrebenden vollständigen Bildes der deutschen Engagementlandschaft.

Erst ansatzweise können ferner die Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf das Engagement in den Blick genommen werden. Im September wie auch im Oktober 2015 gaben jeweils 15 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 16 Jahren an, sie hätten sich bereits persönlich engagiert, um Flüchtlingen zu helfen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 11045, 11046; siehe dazu Kapitel II. 4.12). Einschließlich derjenigen, die lediglich Geld- und Sachspenden leisteten, ermittelte eine Umfrage vom Januar 2016 einen Helferkreis von insgesamt 47 Prozent der Bevölkerung (Deutscher Spendenrat 2016). Allerdings fehlen bislang vertiefende Informationen darüber, wie sich das Engagement für Flüchtlinge in das Gesamttableau des Engagements einfügt (Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge).

25 Ergebnisse aus dem Freiwilligensurvey 2014 werden im Kapitel „Engagement in Zahlen“ für eine bessere Erkennbarkeit der Quelle durchgehend mit Verweis auf den Gesamtbericht aufgeführt (Simonson et al. 2016), dessen Kapitel von unterschiedlichen Autorinnen und Autoren verfasst wurden. Zur Erleichterung der Lesbarkeit wurden die Prozentwerte, die im Bericht mit Nachkommastelle angegeben sind, in diesem Kapitel auf ganze Zahlen gerundet.

4.2 Engagement-Ermittlungen: Unterschiedliche Kreise der Engagierten

Im Mittelpunkt der meisten Untersuchungen des Engagements steht die Frage nach dem Anteil der Engagierten an der Gesamtbevölkerung. Dabei lässt sich die Frage, wie viele Bürgerinnen und Bürger als freiwillig engagiert gelten können, nicht leicht beantworten. Freiwilliges Engagement ist keine einfach bestimmbare Eigenschaft wie das Lebensalter oder das Körpergewicht zu einem bestimmten Zeitpunkt. Als „freiwillige Mitverantwortung im und für den öffentlichen Raum“, die sich „in kontinuierlichen Leistungen“, aber auch in „Innovationen“ und „Problemlösungen“ ausdrücken kann (BMFSFJ 2012a), umfasst es eine Vielzahl von mehr oder weniger regelmäßigen Aktivitäten. Ob eine Aktivität als Engagement gelten kann, hängt zu einem beträchtlichen Teil von der Bewertung der betrachtenden Person ab. Zudem ergeben sich durch den bereits beschriebenen weiten Engagementbegriff Probleme, sowohl das „volunteering“, also die gemeinnützige Arbeit im Rahmen von Organisationen, als auch die aktive Sorge für andere im Rahmen informeller Netzwerke und Formen der politischen Partizipation in einer einzigen Maßzahl zu bündeln.

Die interessierte Öffentlichkeit und insbesondere die Politik legen dennoch mit Recht Gewicht auf die Bestimmung von klaren Engagementquoten, die zwischen Engagierten und Nicht-Engagierten unterscheiden, denn solche Quoten lassen Beurteilungen von Ausmaß und Entwicklung des Engagements zu und machen Vergleiche des Engagements in unterschiedlichen Regionen und Teilgruppen der Bevölkerung oder auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten überhaupt erst möglich. Daher sind derartige Messgrößen unverzichtbar, befördern jedoch auch die Illusion eines unstrittigen Sachverhalts des freiwilligen Engagements, unabhängig von Definitionen und (Selbst-)Einstufungen, ganz ohne Übergangs- und Randbereiche.

Über die angemessene Ermittlung der Engagementquote wird bereits länger lebhaft diskutiert (z. B. Heinze/Olk 2001; Alscher et al. 2009; Priller 2011; Gensicke 2015). Ein Resultat dieser Diskussion war das Konzept des fallstarken Freiwilligensurveys, der sich besonders eingehend mit der Ermittlung der Engagementquoten beschäftigt und daraus auf die Bedingungen und Zusammenhänge des Engagements rückschließt. Die aktuelle Welle der Untersuchung weist für das Jahr 2014 44 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahren als freiwillig engagiert aus, also etwa 31 Millionen Menschen. Rund ein weiteres Viertel der Bevölkerung fällt danach in die Kategorie der ausschließlich „öffentlich Aktiven“ (26 %). Diese beteiligen sich zwar aktiv an Einrichtungen der Bürgergesellschaft – abgefragt werden Aktivitäten in Einrichtungen wie Vereinen oder Initiativen in 14 Bereichen –, erfüllen aber nicht alle Voraussetzungen, die hier an das freiwillige Engagement geknüpft werden. Als entscheidender Unterschied zwischen Engagierten und „nur Aktiven“ wird die Übernahme einer „Verantwortungsrolle“ (Klages 1998) betrachtet, insbesondere die „freiwillige oder ehrenamtliche“ Übernahme von Aufgaben oder Arbeiten (Methodenbericht zum Freiwilligensurvey 2009, Anhang zu Gensicke 2015). Das Mitglied des Sportvereins, das lediglich am Training teilnimmt, gehört in dieser Wahrnehmung zu den „öffentlich Aktiven“, das Mitglied, das zudem regelmäßig beim Sportfest hilft, gehört zu den Engagierten. Einschließlich der Engagierten umfasst der Gesamtkreis der öffentlich Aktiven nach den Daten des Freiwilligensurveys 2014 70 Prozent der Bevölkerung. Lediglich etwas weniger als ein Drittel der Bevölkerung wird als „nicht aktiv“ eingestuft (30 %).[26]

Bei ihren Untersuchungen des Engagements setzen die verschiedenen Studien ganz unterschiedliche Ermittlungskonzepte um und erfassen damit auch unterschiedliche Kreise von Engagierten. Aus diesem Grunde können die jeweils ermittelten Anteile von Engagierten nicht einfach als konkurrierende Angaben zur Engagementquote nebeneinandergesetzt werden. Sinnvoll ist eine solche Zusammenstellung der Prozentwerte allein im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Ermittlungsfragen. Diese Prozentwerte werden zwar auch durch die unterschiedlichen Gesamtheiten und Altersabgrenzungen beeinflusst. Allerdings ist leicht zu erkennen, dass entscheidende Divergenzen der Ergebnisse vor allem durch die unterschiedlichen Fragestellungen und Frageansätze entstehen. Es ergeben sich drei Gruppen von Bevölkerungsanteilen, zu denen auch drei Dimensionen verwandter Fragestellungen gehören.

- 18 bis 22 Prozent: Etwa 20 Prozent der Bevölkerung stufen sich selbst als „Ehrenamtliche“ oder als Engagierte „mit Amt oder fester Aufgabe“ ein. Nennungen im Bereich von einem Fünftel ergeben sich auch, wenn man nach der Häufigkeit von „ehrenamtlichen“ Tätigkeiten fragt und die Auswahl auf jene begrenzt, die wenigstens einmal im Monat aktiv sind (Tabelle 3).

26 Zur Höhe der Engagementquote im Freiwilligensurvey vgl. die Erläuterungen im Kapitel II. 4.4.

Tabelle 3: „Ehrenamtliche“ in Untersuchungen seit 2011

	Deutsche Bevölkerung
	%
Motive des Engagements, 2013 (Listenfrage, Bereiche des Engagements, in denen man freiwillig und unentgeltlich mitarbeitet; hier: Tätigkeit in zumindest einem Bereich sowie „habe dort ein Amt, eine feste Aufgabe“)	22
AWA, 2014 (Selbstbeschreibung: Habe ein Ehrenamt, bin unentgeltlich und ehrenamtlich tätig, in einer Bürgerinitiative, einem Verein, Verband oder Ähnlichem)	18
Freiheit und bürgerschaftliches Engagement, 2012 (Frage nach Ehrenamt oder privater, aktiver Mitarbeit in Gruppen oder Organisationen; hier: habe ein Ehrenamt)	18
Freizeitmonitor, 2014 (Häufigkeit von „ehrenamtlichen Aufgaben“: wenigstens einmal im Monat)	18

Quellen: Petersen 2012b; Motive des Engagements 2013 (IfD Allensbach 2013); Allensbacher Archiv; AWA 2014; Reinhardt 2014.
Basis: Deutsche Bevölkerung, Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) und Freizeitmonitor ab 14 Jahren; Motive des Engagements und Freiheit und bürgerschaftliches Engagement ab 16 Jahren.

- 28 bis 34 Prozent: Rund ein Drittel der Bevölkerung gibt an, entweder ein Ehrenamt zu haben oder ohne Amt in Gruppen und Organisationen mitzuarbeiten bzw. regelmäßig oder auch gelegentlich einer „freiwilligen Tätigkeit“ nachzugehen (Tabelle 4).

Tabelle 4: Aktiv Engagierte in Untersuchungen seit 2011

	Deutsche Bevölkerung
	%
Eurobarometer, Frühjahr 2011 (Frage, ob man regelmäßig oder gelegentlich einer freiwilligen Tätigkeit nachgeht)	34
SOEP, 2013 (Häufigkeit von ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten; hier: alle Aktiven)	30
Freiheit und bürgerschaftliches Engagement, 2012 (Frage nach Ehrenamt oder privater, aktiver Mitarbeit in Gruppen oder Organisationen)	28

Quellen: Petersen 2012b; SOEP 2013; Eurobarometer 75.2. Basis: Deutsche Bevölkerung, Eurobarometer ab 15 Jahren; Freiheit und bürgerschaftliches Engagement ab 16 Jahren; Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) ab 17 Jahren.

- 41 bis 55 Prozent: Werden die unterschiedlichen Bereiche des Engagements differenziert mithilfe einer Liste vor Augen geführt, so berichtet annähernd die Hälfte der Bevölkerung über ein freiwilliges Engagement. Fast die Hälfte der Bevölkerung wird zudem erfasst, wenn nach Aktivitäten innerhalb eines längeren Zeitraums, zum Beispiel der zurückliegenden zwölf Monate, gefragt wird. In diesem weitesten Kreis der Engagierten finden sich zusammen mit den vorgenannten Gruppen einerseits auch gelegentlich Aktive, die ihre Aktivitäten als sporadisch betrachten und die sich erst beim Hinweis auf einen längeren Zeitrahmen als engagiert einordnen. Hinzu kommen andererseits auch jene wahrscheinlich ebenfalls weniger intensiv Engagierten, denen ihre freiwillige Aktivität bei einer ungestützten Frage nicht unmittelbar vor Augen steht. Wie stark sich der vorgegebene Zeitrahmen und auch die Auflistung der unterschiedlichen Engagementbereiche bei der Ermittlung auswirken, zeigt aktuell etwa die Zeitverwendungsstudie 2012. Dort, wo die Aktivitäten der Befragten über einen kurzen Zeitraum von drei Tagen mithilfe eines Tagebuchs erfasst wurden, ließ sich das Engagement von lediglich 10 Prozent der Bevölkerung erkennen. Wo unter Vorlage einer Liste mit möglichen Engagementbereichen nach den entsprechenden Aktivitäten innerhalb der zurückliegenden zwölf Monate gefragt wurde, berichteten nicht weniger als 41 Prozent über entsprechende Aktivitäten (Blinkert 2015; Tabelle 5).

Tabelle 5: Weitere Kreise von Engagierten in Untersuchungen seit 2011

	Deutsche Bevölkerung
	%
European Social Survey, ESS, 2012 (Häufigkeit: wie oft in den letzten 12 Monaten für Vereine, Verbände, gemeinnützige Organisationen tätig; hier alle Aktivitäten innerhalb von 12 Monaten)	55
Motive des Engagements, IfD Allensbach, 2013 (Listenfrage: Bereiche des Engagements, in denen man freiwillig und unentgeltlich mitarbeitet; hier: Tätigkeit in zumindest einem Bereich)	45
Eurobarometer, Herbst 2011 (Listenfrage: Für welche Organisationen man derzeit als aktives Mitglied oder ehrenamtlich tätig ist; hier: Tätigkeit in zumindest einer Organisation)	43
Zeitverwendungsstudie 2012 (Listenfrage: In welchen Bereichen man in den zurückliegenden 12 Monaten ehrenamtlich oder freiwillig tätig war; hier: Tätigkeit in zumindest einem Bereich)	41

Quellen: ESS 6, 2012; Eurobarometer 76.2; IfD Allensbach 2013; Blinkert 2015; Simonson et al. 2016. Basis: Deutsche Bevölkerung, Zeitverwendungsstudie ab 10 Jahren; Eurobarometer und European Social Survey (ESS) ab 15 Jahren; Motive des Engagements ab 16 Jahren; Freiwilligensurvey ab 14 Jahren.

Engere Kreise werden also dort gemessen, wo die Ermittlungen vorrangig auf „Ehrenamtliche“ ausgerichtet sind, etwas weitere dort, wo die Frage zudem die „freiwillige Mitarbeit“ oder „Tätigkeit für Vereine und gemeinnützige Organisationen“ anführt. Besonders groß sind die ermittelten Kreise dann dort, wo zur Frage nach dem Engagement eine Erinnerungshilfe durch eine Liste mit möglichen Engagementbereichen vorgelegt oder wo die Frequenz der Aktivitäten unter Vorgabe eines längeren Zeitraums abgefragt wird, was auch gelegentlich oder weniger intensiv Engagierte zur Selbsteinstufung einlädt.

Die angeführten Ergebnisse deuten demnach auf drei Kreise der Engagierten hin:

- Den *engeren Kreis der Ehrenamtlichen*, der etwa ein Fünftel der Bevölkerung umfasst;
- Den *Kreis der Aktiven*, in dem zu den „Ehrenamtlichen“ auch noch weniger fest gebundene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen kommen, die sich auch ohne zusätzliche Hinweise als engagiert einstufen. In diesen Kreis ordnet sich etwa ein Drittel der Bevölkerung ein.
- Den *weitesten Kreis, der zusätzlich zu den vorgenannten Gruppen auch gelegentlich Engagierte umfasst*, die zum Teil nur sporadisch aktiv werden, etwa wenn es darum geht, einmal im Jahr bei einer Veranstaltung zu helfen. Dieser weiteste Kreis umfasst zwischen etwa 40 und 55 Prozent der Bevölkerung, wobei sich die unterschiedlichen Ermittlungskonzepte stärker auf die Größe der jeweils ermittelten Gruppe auswirken als bei den insgesamt fester gebundenen Freiwilligen.

Die scheinbar widersprüchlichen Ergebnisse der unterschiedlichen Studien schließen sich also nicht aus. Vielmehr spiegelt die darin erkennbare Trias von Amts- und Funktionsträgern, regelmäßig Aktiven und sporadisch Beteiligten grundlegende Unterschiede, die sich in praktisch allen Bereichen und Organisationsformen des Engagements ausprägen. Entscheidend dafür, welcher Kreis durch die empirische Ermittlung erfasst wird, ist die Frageformulierung (Übersicht 3).

Übersicht 3: Fragestellungen zur Ermittlung des Engagements

ESS 2012	Wie oft waren Sie in den letzten 12 Monaten für Vereine, Verbände oder gemeinnützige Organisationen tätig? Bitte benutzen Sie diese Liste für Ihre Antwort. Liste: Mindestens einmal in der Woche, mindestens einmal im Monat, mindestens einmal alle drei Monate, mindestens einmal alle sechs Monate, seltener, nie.
Motive des Engagements, 2013	Es gibt ja verschiedene Möglichkeiten, sich außerhalb von Beruf und Familie irgendwie zu engagieren, z. B. in einem Verein, einer Initiative, einem Projekt oder einer Selbsthilfegruppe. Hier auf der Liste sind einmal einige Bereiche aufgeschrieben. Sind darunter welche, in denen Sie sich engagieren, Sie also freiwillig mitarbeiten oder mithelfen, ohne dafür bezahlt zu werden bzw. nur gegen eine geringe Aufwandsentschädigung? (Liste mit 12 Tätigkeitsbereichen).
Freiwilligensurvey 2014	Wenn Sie an die letzten 12 Monate denken: Haben Sie sich in einem oder mehreren dieser Bereiche aktiv beteiligt? Sind Sie oder waren Sie irgendwo aktiv? (Abfrage von 14 Bereichen, dann ggf.) Sie sagten, Sie sind [auch] im Bereich (...) aktiv. Wenn Sie an die letzten 12 Monate denken: Haben Sie in diesem Bereich auch Aufgaben oder Arbeiten übernommen, die Sie freiwillig oder ehrenamtlich ausüben?
Eurobarometer, Herbst 2011	Sind Sie derzeit als aktives Mitglied oder ehrenamtlich für eine oder mehrere der folgenden Organisationen tätig? (Liste mit 15 Typen von Organisationen)
Zeitverwendungsstudie 2011/2012	Waren Sie in den letzten 12 Monaten in folgenden Bereichen ehrenamtlich oder freiwillig tätig? Die ehrenamtlichen oder freiwilligen Tätigkeiten umfassen nur unbezahlte oder gegen eine geringe Aufwandsentschädigung ausgeübte Tätigkeiten. (Listenvorlage mit 15 Tätigkeitsbereichen)
Eurobarometer, Frühjahr 2011	Gehen Sie derzeit regelmäßig oder gelegentlich einer freiwilligen Tätigkeit nach?
SOEP 2013	Nun einige Fragen zu Ihrer Freizeit. Geben Sie bitte zu jeder Tätigkeit an, wie oft Sie das machen, täglich, mindestens einmal pro Woche, mindestens einmal pro Monat, seltener oder nie? Ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten.
Freiheit und bürgerschaftliches Engagement, 2012	Haben Sie ein Ehrenamt oder arbeiten Sie auf andere Weise privat aktiv in Gruppen oder Organisationen mit?
AWA 2014	Wo würden Sie überall sagen: ‚Das könnte mir passen' – ich meine, zu welchen dieser Gruppen würden Sie sich selbst auch zählen? Habe ein Ehrenamt, bin unentgeltlich und ehrenamtlich tätig, in einer Bürgerinitiative, einem Verein oder Ähnlichem.
Freizeitmonitor 2014	Es gibt eine Vielzahl von Dingen, die man in seiner Freizeit tun kann. Bitte sagen Sie, wie häufig Sie die folgenden Aktivitäten ausüben: Ehrenamtliche Aufgaben übernehmen (z. B. im Sportverein, Kirche, Parteien).

Vor einer zu engen Abgrenzung warnt Ehrhardt (2011) aufgrund seiner Analyse der Wiederholungsbefragungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Hier zeigte sich das Muster des „perforierten Engagements": Bürgerinnen oder Bürger, die zu mehreren Untersuchungszeitpunkten aktiv engagiert sind, unterbrechen ihre Aktivitäten zu einem Analysezeitpunkt. Bei dieser Ermittlung werden sie dann nicht als Engagierte erfasst (ebd.). Da das Phänomen häufig auftritt, muss man davon ausgehen, dass die Ergebnisse aus Querschnittsbefragungen die Anteile der sporadisch oder phasenweise Aktiven unterschätzen.

Ein beträchtlicher Teil des Engagements wird von jenen Freiwilligen getragen, die mehrere Aufgaben in ihrer Organisation übernehmen (z. B. Vereinsvorsitzender, Trainerin etc.) oder die sich gleich in mehreren Gruppen oder Bereichen beteiligen. Dementsprechend berichteten bei der Zeitverwendungsstudie 2012 44 Prozent der Freiwilligen, sie seien in mehreren Bereichen aktiv (Blinkert 2015). Im Durchschnitt ermittelte bereits der Freiwilligensurvey 2009 2,2 freiwillige Tätigkeiten für jede engagierte Einzelperson (Gensicke 2015). Der Freiwilligensurvey 2014 weist für 23 Prozent der Freiwilligen mehrere Tätigkeiten aus (Simonson et al. 2016). Im Jahr 2013 gaben 25 Prozent des weitesten Kreises und 38 Prozent des engeren Kreises der Freiwilligen an, in gleich mehreren Gruppen oder Organisationen mitzuarbeiten (IfD Allensbach 2013, Tabelle 6). Diese Personen waren dann nicht selten sogar in drei oder mehr der abgefragten Bereiche des Engagements

aktiv. Besonders häufig berichteten ältere Freiwillige über ein solches Mehrfach-Engagement (so auch Generali Zukunftsfonds 2012). Umfragen deuten zudem auf eine Vergrößerung des Anteils der in mehreren Bereichen Aktiven hin (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 7022 und 10086).

Tabelle 6: Engagement in mehreren Gruppen oder Organisationen

	Freiwillig Engagierte				
	insgesamt	16 bis 29 Jahre	30 bis 44 Jahre	45 bis 59 Jahre	60 Jahre und älter
	%	%	%	%	%
„Ich arbeite in verschiedenen Gruppen bzw. Organisationen mit“	25	21	19	26	31

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, weitester Kreis der Engagierten ab 16 Jahren.

Dennoch wurde dieses Mehrfach-Engagement bislang erst wenig erforscht. So kann beispielsweise im Freiwilligensurvey bisher nur die zeitaufwendigste dieser Tätigkeiten näher untersucht werden. Hier stellen sich die Forschungsfragen, welche Anteile und wie viele Tätigkeiten des Engagements durch diese „Multifunktionäre“ übernommen werden, wie sich die Gruppe zusammensetzt, was deren Angehörige beim Engagement motiviert und wie deren Zugangswege zum Engagement aussehen. Besondere Bedeutung erhalten solche Fragen angesichts der Erfahrung in vielen Vereinen, dass Leitungsaufgaben von immer weniger Aktiven übernommen werden, die sich oft gleich mehrere Aufgaben aufbürden und zudem immer länger im Amt bleiben (Alberg-Seberich et al. 2015). So verringerte sich etwa der Anteil der Freiwilligen mit Leitungsaufgaben zwischen 1999 und 2014 von 38 auf 28 Prozent (Simonson et al. 2016). Die Zahl der Leitungsämter dürfte sich angesichts der Zunahme der Organisationen (Krimmer/Priemer 2013) aber seit 1999 nicht oder zumindest nicht im gleichen Maß verringert haben.

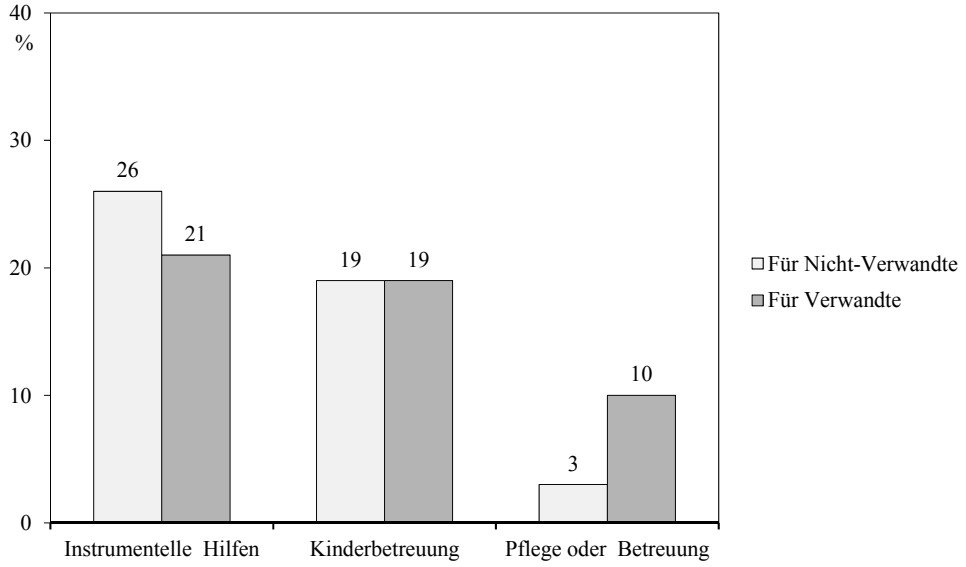
Eine andere Möglichkeit zur groben Abschätzung der Engagement-Dimensionen eröffnet die bereits erwähnte Untersuchung zur „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (Krimmer/Priemer 2013). Dafür wurden 2012 im sogenannten ZiviZ-Survey rund 3.800 der annähernd 620.000 Vereine, Stiftungen, Initiativen und Organisationen des Dritten Sektors schriftlich und online befragt. Eine Hochrechnung nach den Daten der Befragung weist rund 17,5 Millionen Engagements in solchen Organisationen aus. Bezogen auf eine Gesamtbevölkerung ab 15 Jahren von rund 70 Millionen Personen (Statistisches Bundesamt, Zensus 2011) entspräche das einer Quote von 25 Prozent. Zwar sind hier einerseits Abzüge notwendig, da sich ja ein Viertel der Aktiven in mehreren Gruppen oder Vereinen engagiert (siehe Tabelle 6). Andererseits bleiben größere Bereiche des Engagements dabei noch unberücksichtigt, insbesondere das Engagement in öffentlichen Einrichtungen, Unternehmen und informellen Netzwerken. Beispielsweise werden die Aktivitäten für Schulen und Kindergärten nur soweit erfasst, wie sie im Rahmen von Fördervereinen oder Verbänden erfolgen. Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys zur Organisationsform des Engagements sind durch die Umfrage jene Bereiche abgedeckt, in denen sich derzeit etwa zwei Drittel der Engagierten beteiligen (Simonson et al. 2016). Damit erscheinen die in vielen Umfragen gemessenen Anteile regelmäßig Aktiver von über einem Drittel der Bevölkerung als realistisch.

4.3 Engagement jenseits der Engagement-Untersuchungen: Informelle Hilfen, zivilgesellschaftliche Beteiligung, Spenden

Die nicht organisierten Hilfeleistungen in weniger festen Netzwerken und informellen Zusammenhängen wurden von den meisten Engagement-Untersuchungen nur am Rande mit in den Blick genommen. Eine eingehendere Betrachtung nimmt der Freiwilligensurvey 2014 vor: Danach leisteten insgesamt 40 Prozent der Bevölkerung innerhalb der zurückliegenden zwölf Monate entsprechende Hilfen (Simonson et al. 2016). Die Ermittlung differenziert zwischen instrumentellen Hilfen, Kinderbetreuung und Pflege oder Betreuung von Älteren. Zu den instrumentellen Hilfen gehören etwa Einkäufe oder kleinere Arbeiten im Haushalt wie das Auswechseln einer Glühbirne oder das Einrichten des Internetzugangs. Solche Hilfen wurden danach außerhalb der Familie von 26 Prozent der Bevölkerung erbracht. 19 Prozent übernahmen die Betreuung von Kindern außerhalb der Familie und 3 Prozent beteiligten sich an der Pflege von Freunden, Bekannten und Nachbarn. Im Bezugsrahmen ihrer Familien pflegten dagegen 10 Prozent einen Angehörigen außerhalb des eigenen Haushalts (ebd., Abbildung 5).

Abbildung 5: Hilfeleistungen jenseits des formellen Engagements

Es leisten Personen außerhalb ihres eigenen Haushalts Hilfe (Bevölkerungsanteil)



Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahren.

Damit werden Befunde der Zeitverwendungsstudie 2012 bestätigt, nach der insgesamt 41 Prozent der Volljährigen entsprechende Unterstützung leisten. Dort berichten allerdings überdurchschnittlich häufig Personen im mittleren oder fortgeschrittenen Alter über derartige Hilfeleistungen (Blinkert 2015), während der Freiwilligensurvey 2014 insbesondere für die Kinderbetreuung auch auf einen beträchtlichen Anteil von jüngeren Helfern und Helferinnen hinweist. Im Durchschnitt verwendeten die erwachsenen Helferinnen und Helfer nach der Zeitverwendungsstudie 2012 rund sechs Stunden in der Woche auf solche Hilfeleistungen. „Jungsenioren“ im Rentenalter zwischen 65 und 74 Jahren nahmen sich dafür deutlich mehr Zeit als Jüngere (ebd.).

Frühere Ermittlungen solcher Unterstützungsleistungen im Rahmen des Freiwilligensurveys konstatierten – noch mit anderem Frageansatz – eine Verkleinerung des Helferkreises im Zeitraum zwischen 1999 und 2009. Als Ursache dieser Verkleinerung wurde die Zunahme der regionalen Mobilität vermutet: Zugezogene verfügen am neuen Wohnort zunächst über weniger soziale Bindungen als jene, die bereits länger am Wohnort leben oder dort geboren sind. Deshalb kommt für die Zugezogenen eine informelle Unterstützung von Nachbarn und Bekannten weniger infrage (Olk/Gensicke 2013).

Für Ältere, die ebenso wie Jüngere weniger Nachbarschaftshilfe leisteten, während sie zugleich ihr formales Engagement im Rahmen von Gruppen und Verbänden erheblich steigerten, wurde dementsprechend eine generelle Entwicklung weg von informeller Unterstützung, hin zu einer stärker organisierten Teilnahme im Rahmen des formalen Engagements beobachtet (Gensicke 2015). Dabei war der Anteil der „Jungsenioren“, die Nachbarschaftshilfe leisten, nach den Daten des „Freizeitmonitors“ aber auch 2014 noch immer weitaus größer als die entsprechenden Anteile jüngerer Altersgruppen (Reinhardt 2014). Auch dieser Studie zufolge hat sich der Kreis der helfenden und unterstützenden Personen jenseits des formellen Engagements in den zurückliegenden Jahren insgesamt verringert (Reinhardt 2013).

Während die beschriebene Entwicklung bei den Älteren sowie auch internationale Vergleiche des Wechselverhältnisses von Engagement- und Hilfequoten (Blinkert/Klie 2015) eher auf ein Alternativverhältnis von Engagement und informellen Hilfen hindeuten, zeigen Analysen auf individueller Ebene eher eine Kumulation: Personen, die sich formal engagieren, leisten tendenziell auch eher Hilfen für andere (Simonson et al. 2016; Hank/Stuck 2008), selbst wenn sich nur eine schwache positive Korrelation ausbildet (Blinkert 2015; Simonson et al. 2016). Angesichts dieses scheinbaren Paradoxons bleibt die bereits vor einigen Jahren erhobene Forderung nach einer vertieften Erforschung solcher Zusammenhänge in Kraft (Alscher et al. 2009).

Differenzierte Betrachtungen eines breiteren Feldes freiwilliger Arbeit finden sich zudem in Studien zum Engagement von Teilgruppen der Gesellschaft, zum Beispiel von Jugendlichen oder Migranten. In bewusster Abgrenzung vom Begriff des „bürgerschaftlichen Engagements“ ermittelte etwa das Forschungsprojekt „Jugend – Engagement – Politische Sozialisation“ (JEPS) die gemeinnützigen Tätigkeiten von Jugendlichen.

Die zentrale Ermittlungsfrage lautete dort: „Bist Du in Deiner Freizeit zurzeit für einen guten Zweck oder für andere Menschen in irgendeiner Form aktiv?“ Nachträglich wurden die ausführlich geschilderten Tätigkeiten der Jugendlichen dann von Codierern als gemeinnützig oder nicht gemeinnützig eingestuft (Reinders 2014). Durch ein solches Vorgehen wird eine weitaus größere Gruppe von Engagierten erkennbar (dort rund die Hälfte der 14- bis 16-jährigen Jugendlichen) als etwa bei einer Ermittlung von „Ehrenamtlichen“ (12 % der 14- bis 19-Jährigen; AWA 2014).

Auch wenn sich die Erkenntnisse in diesem Bereich derzeit deutlich erweitern, reichen die vorliegenden Informationen noch nicht aus, um insbesondere das Zusammenspiel von informellen Hilfen, stärker organisierten Engagement-Aktivitäten sowie von staatlichen bzw. öffentlichen Leistungen und Maßnahmen zu verstehen. Eingehender sollte dieses Zusammenspiel insbesondere für die Pflege und Unterstützung von Älteren, die Integration von Flüchtlingen und Migranten sowie für die Förderung und Betreuung von Kindern erforscht werden. Durch den demografischen und sozialen Wandel entwickelt sich in diesen Bereichen ein beträchtlicher Unterstützungsbedarf, der nicht allein durch staatliche Aktivitäten gedeckt werden kann (Kapitel II. 3 Demografischer Wandel). Für die Unterstützung der Freiwilligenarbeit sowie für deren möglichst effektive Selbstorganisation sind vertiefende Informationen darüber notwendig.

Die im Gesamtbild des Engagements ebenfalls mitzuberücksichtigende zivilgesellschaftliche Beteiligung umfasst vorrangig Formen der politischen Partizipation, auch über die Mitarbeit in Parteien, Gewerkschaften oder Bürgerinitiativen hinaus. Dazu gehört die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen, etwa durch die Teilnahme an Bürgerversammlungen, an Planungen für das eigene Lebensumfeld oder auch Wahlen. Nicht zuletzt sollte hier das Engagement als Protest betrachtet werden.

In einigen Engagement-Untersuchungen werden zentrale Formen der Partizipation mit in den Blick genommen, in der Regel als Ergänzung der Hauptermittlungen zur Freiwilligentätigkeit. So erfragt etwa der Freiwilligensurvey 2014 die Übernahme politischer Ämter, die Beteiligung an Bürgerinitiativen und an Unterschriftensammlungen sowie die Teilnahme an Demonstrationen. Zeitrahmen ist jeweils die gesamte Lebensdauer. Kernbefund ist dort die unterschiedliche Beteiligung der sozialen Schichten wie sie sich etwa nach der Bildung abgrenzen lassen: Während sich von den einfach Gebildeten nur 42 Prozent schon einmal auf eine der genannten Weisen politisch beteiligten, haben das von den Bürgerinnen und Bürgern mit höheren Schulabschlüssen 72 Prozent getan. Der Bericht stellt die Nachteile heraus, die sich aus einer solchen ungleichen Beteiligung für die Entwicklung der Demokratie ergeben können (Simonson et al. 2016).

Eine aussagekräftige Verknüpfung der Ermittlungen zur politischen Partizipation mit den Befunden zur Freiwilligentätigkeit legt die Sekundäranalyse *Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa* vor, die für den zweiten Engagementbericht angefertigt wurde (Blinkert/Klie 2015). Die Analyse nutzt die Daten des European Social Survey (ESS). Seit 2002 gab es für diesen Survey sechs Befragungswellen in zuletzt 29 europäischen Ländern. Das zivilgesellschaftliche Engagement kann auf dieser Basis sowohl im Zeitvergleich wie auch im internationalen Vergleich ausgewiesen werden.

Für 2012 ermittelte der ESS, dass 17 Prozent der deutschen Bevölkerung in den zurückliegenden zwölf Monaten Kontakte zu Politikern oder Amtsträgern aufgenommen oder in einer Partei bzw. in einer politischen Gruppierung mitgearbeitet hatten. 31 Prozent hatten in einer anderen Organisation oder einem anderen Verband mitgearbeitet, 35 Prozent hatten sich an einer Unterschriftensammlung beteiligt, 34 Prozent bestimmte Produkte boykottiert, 9 Prozent hatten an einer genehmigten Demonstration teilgenommen, 6 Prozent hatten ein politisches Abzeichen getragen oder einen politischen Aufkleber angebracht (Blinkert/Klie 2015, vgl. dazu Weßels 2013).

Verdichtet werden solche Daten in einer neu entwickelten Skala des zivilgesellschaftlichen Engagements. Hauptkomponenten dieser Skala sind a) das Engagement in Gruppen und Organisationen im Sinne des „volunteering“, b) die politische Partizipation im Rahmen von Parteien und Bürgerinitiativen sowie c) die politische Partizipation als Protest, etwa durch die Beteiligung an Petitionen oder den Boykott von Produkten. Im Zeitraum von 2002 bis 2012 nahm das zivilgesellschaftliche Engagement in allen drei Bereichen nach den Daten des European Social Surveys (ESS) in Deutschland und den meisten europäischen Ländern deutlich zu. Im europäischen Vergleich liegt das Engagement in Deutschland im oberen Mittelfeld.

Über den bloßen Vergleich der Beteiligungsquoten hinausgehend, stellt die Untersuchung den engen Zusammenhang des Engagements mit zivilgesellschaftlichen Strukturen in den unterschiedlichen Ländern dar. Dafür werden unter anderem Maße für Rechtsstaatlichkeit, Partizipationschancen, Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich im jeweiligen Land mit herangezogen. Je stärker sich solche Strukturen im jeweiligen Land ausprägen, desto stärker beteiligen sich auch die Bürger und Bürgerinnen an der Freiwilligenarbeit (Blinkert/Klie 2015). Erklärt wird der eindeutige Zusammenhang von solchen Strukturen und gemeinnützigen Aktivitäten der

Bürger und Bürgerinnen mit der ermutigenden Wirkung eines derartigen Ordnungsrahmens. Innerhalb der festen Strukturen fänden die Bürger und Bürgerinnen genügend Sicherheit, Grund zur Identifikation mit dem Gemeinwesen und nicht zuletzt auch Engagement-Vorbilder, um sich ebenfalls selbst zu engagieren. Die zivilgesellschaftlichen Formen werden deshalb als „Anreiz- und Möglichkeitsstruktur“ für zivilgesellschaftliches Handeln interpretiert. Bei der Bildung von „Sozialkapital“ verstärkten sich Strukturen und Engagement der Bürger und Bürgerinnen gegenseitig (ebd.). Zugleich wird aber davor gewarnt, das geringere gesellschaftliche Engagement in einigen Ländern mit einer gering ausgeprägten Solidarität zu verwechseln: Grundsätzlich müsse man zwischen einer „Nah“- und „Fernraumsolidarität“ der Bürgerinnen und Bürger unterscheiden. In Ländern mit einer eher geringeren „Fernraumsolidarität“ sei in der Regel die „Nahraumsolidarität“ stärker ausgeprägt, wie sie sich etwa in der Bereitschaft zur Übernahme von Pflegeaufgaben in der Familie ausdrücke. Für die zukünftige Forschung wird deshalb nicht nur eine Erweiterung der Engagement-Untersuchungen um Formen der politischen Beteiligung vorgeschlagen, sondern auch die differenzierte Erfassung solidarischer Leistungen für andere, insbesondere die Ermittlung jener Leistungen, „die weder gegenüber nahen Angehörigen noch gegenüber Fremden erbracht werden.“ Bedeutsam sei die Einbettung der empirischen Forschung in ein theoretisches Konzept, das Wechselbeziehungen zwischen der Mikroebene der einzelnen Engagierten und der Makroebene des Engagements in unterschiedlichen Ländern oder Ländergruppen stärker berücksichtigt. Um nicht jede Form der politischen Partizipation und des Protests ohne Weiteres als Engagement einzustufen, sollten inhaltliche und qualitative Gesichtspunkte bei der Ermittlung stärker berücksichtigt werden (ebd.).

Eher einen Randaspekt des Engagements stellen die Spenden für mildtätige, gemeinnützige oder politische Zwecke dar. Den Ergebnissen des Freiwilligensurveys 2014 zufolge hatten 54 Prozent der Bevölkerung in den zurückliegenden zwölf Monaten für einen solchen guten Zweck gespendet, Frauen etwas eher als Männer, Ältere (72 % der 65-Jährigen und älteren) weitaus eher als Jüngere, Besserverdienende weitaus eher als Geringverdiener. Die meisten hatten weniger als 100 Euro im Jahr gespendet; nur 3 Prozent der Bevölkerung hatten den Spendensammlern mehr als 1.000 Euro im Jahr zukommen lassen. Hochgerechnet auf die gesamte Bevölkerung ergibt sich so ein Volumen der Spenden aus privaten Haushalten von annähernd 6 Milliarden Euro. Im Vergleich zu früheren Wellen des Freiwilligensurveys hat sich der Kreis der Spendenden danach verkleinert (Simonson et al. 2016).

Die Trendreihe des seit 1995 jährlich ermittelten Deutschen Spendenmonitors legt eine nüchterne Bewertung der Entwicklung nahe. Auch nach dieser Untersuchung hat sich der Anteil der Spendenden leicht verringert. Die jährlichen Messungen der Untersuchung zeigen jedoch, dass der Anteil der Spendenden im Wesentlichen von den aktuellen Ereignissen bestimmt wird. Der Höchstwert wurde hier nach dem verheerenden Tsunami des Jahres 2004 erreicht. Eine dauerhafte Niveauverringerung ist nicht zu erkennen. Insbesondere zeigt die Umfrage eine Erhöhung der durchschnittlichen Jahressumme von rund 130 Euro im Jahr 2014 auf jetzt rund 150 Euro je spendender Person (Deutscher Fundraising-Verband 2015). Allerdings wurde die aktuelle Welle der Befragung im Oktober 2015 durchgeführt; sie konnte die Reaktionen der deutschen Bevölkerung auf die Verschärfung der Flüchtlingskrise ab September 2015 deshalb erst zum Teil berücksichtigen. Diese Effekte werden in den Anfang Januar 2016 erhobenen Daten des Deutschen Spendenrats sichtbar. Danach lag das private Spendenaufkommen des Gesamtjahres deutlich über dem des Vorjahrs; vor allem für die Flüchtlingshilfe seien Geld- und noch deutlich häufiger Sachspenden erbracht worden (Deutscher Spendenrat 2016; siehe hierzu das Kapitel II. 4.12).

4.4 Quantitative Entwicklung des Engagements

Langfristig hat sich das freiwillige Engagement der deutschen Bevölkerung beträchtlich erweitert. Darauf deutet bereits die Zunahme der Vereine hin, die einen Großteil des Engagements tragen. So wuchs die Zahl der eingetragenen Vereine zwischen 1960 und 2012 von etwa 86.000 auf rund 580.000 (Krimmer/Priemer 2013). Zugleich verdoppelte sich seit Mitte der 1950er Jahre der Bevölkerungsanteil der Bürgerinnen und Bürger mit einem Ehrenamt. Im Jahr 1954 hatten erst 8 Prozent der westdeutschen Bevölkerung ab 16 Jahren ein Ehrenamt übernommen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 078). Im Jahr 2012 berichteten bei einer methodologisch vergleichbaren Befragung 17 Prozent der gesamtdeutschen Bevölkerung, dass sie ein Ehrenamt ausübten, 19 Prozent in Westdeutschland und 13 Prozent in Ostdeutschland (Petersen 2012b). In Westdeutschland hatte sich der Großteil der Zunahme bereits in der ersten Hälfte der 1970er Jahre vollzogen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 2029, 1967 und 3020, 1975), als die politischen Parteien zunächst noch anwuchsen und zusätzlich zu den traditionellen Organisationsformen des Engagements in Vereinen, Gewerk-

schaften und Kirchen auch neue Beteiligungsmöglichkeiten, etwa in Bürgerinitiativen und Umweltgruppen, entstanden.

Für die zurückliegenden Jahre deuten einige Studien auf eine Stabilität des Anteils der Engagierten hin. So zeigte etwa eine demoskopische Trendfrage nach der Ausübung eines Ehrenamts oder der Mitarbeit in Gruppen oder Organisationen im Jahr 2012, wie auch bereits 2002, einen Engagiertenanteil von rund 30 Prozent (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 7022, 10086). Auch nach den Trendergebnissen des Freizeitmonitors veränderte sich der Bevölkerungsanteil der Engagierten seit 2007 nur geringfügig (Reinhardt 2013, 2014). Unter Verweis auf solche Umfrageergebnisse – insbesondere auch auf die früheren Trendveröffentlichungen des Freiwilligensurveys sowie auf die gesunkenen Mitgliederzahlen der Großverbände wie Kirchen, Parteien und Gewerkschaften – nimmt ein Teil der Engagementforschung an, dass inzwischen im Engagement ein „Sättigungsgrad“ erreicht sei und auch die Zahlen der Freiwilligen sich fortan zurückentwickeln würden (Alberg-Seberich et al. 2015).

Dagegen signalisiert die Mehrzahl der empirischen Untersuchungen für den zurückliegenden Zeitraum eine Vergrößerung des Kreises der freiwillig Engagierten in Deutschland. Besonders deutlich fällt diese Zunahme in der aktuellen Welle des Freiwilligensurveys aus. Danach erhöhte sich der Anteil der Engagierten zwischen 2009 und 2014 von 36 auf 44 Prozent der Bevölkerung. Diese Zunahme wirkt unvermittelt, weil in den ersten drei Wellen des Surveys eine eher stagnierende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Freiwilligenarbeit gemessen worden war. Für 1999 betrug die ausgewiesene Engagementquote 34 Prozent der Bevölkerung und für 2004 wie auch für 2009 dann 36 Prozent.

Zur Erläuterung der sprunghaften Trendentwicklung verweist der Bericht zum Freiwilligensurvey 2014 auf methodische Veränderungen bei der Ermittlung des Engagements. Vor allem wurde die nachträgliche Einstufung umgestellt, ob es sich bei einer im Interview erfassten Aktivität um ein Engagement im Sinne der zugrunde liegenden Definition handelt oder nicht. Zugleich wurde die Ermittlungsfrage präzisiert. Diese Umstellungen können sich auf die ermittelte Quote ausgewirkt haben (Simonson et al. 2016). Hierbei dürfte die prinzipielle Zunahme der Quote angesichts des seit 1999 stetig gewachsenen Anteils von Personen, die über mögliche Engagement-Aktivitäten berichten, aber außer Frage stehen.

Bei der Bewertung der Ergebnisse des Freiwilligensurveys muss zugleich eine Überhöhung der ausgewiesenen Engagementquote berücksichtigt werden. Sie ergibt sich, weil die Stichprobe einen zu großen Anteil an Befragten mit höherer Bildung enthält. Eine bevölkerungsrepräsentative Berücksichtigung dieser Gruppe würde den Anteil der Freiwilligen von 44 auf 40 Prozent der Bevölkerung verringern. Da auch bereits die vorangegangenen Untersuchungen des Freiwilligensurveys diesem Effekt unterlagen, wurde in der aktuellen Untersuchung auf eine Korrektur verzichtet, um die Vergleichbarkeit nicht zusätzlich zu erschweren. Die Gründe dafür werden im Bericht dargestellt und erläutert, ebenso wie die Fragestellungen und das methodische Vorgehen bei der Untersuchung (ebd.).

Als mögliche Ursachen für die Zunahme des Engagements führt der Bericht zum Freiwilligensurvey 2014 eine ganze Reihe von sozialen Entwicklungen an, die einen solchen Anstieg wahrscheinlich machen. Genannt werden unter anderem

- das Wachstum von soziodemografischen Gruppen, deren Mitglieder sich häufiger engagieren als andere: höher Gebildete, Berufstätige, „rüstige“ Ruheständler;
- die öffentliche Thematisierung des Engagements und die bewusste Ansprache jüngerer Menschen;
- das Absenken der Schwellen für ein Engagement durch die Trägerinstitutionen;
- die Bemühungen um die Gleichstellung der Geschlechter, die Frauen die Präsenz im öffentlichen Raum erleichtert;
- die Flexibilisierung der Arbeitszeiten und Arbeitsverhältnisse, die berufliche Hindernisse für ein Engagement verringert;
- der Wandel von Familien und Netzwerken (z. B. durch mehr räumliche Mobilität), der zum Teil zu einer Verlagerung von Unterstützungsleistungen aus den Familien in den Bereich des Engagements führt (ebd.).

Die vom Freiwilligensurvey gemessene Grundtendenz einer spürbaren Zunahme des Engagements wird durch verschiedene Trendreihen bestätigt. So zeigen etwa auch die Befragungen des European Social Survey (ESS) eine deutliche Erweiterung des freiwilligen Engagements im zurückliegenden Jahrzehnt. Dort wurde nach der Häufigkeit der Tätigkeiten für Vereine, Verbände und gemeinnützige Organisationen gefragt. Zwischen 2006

und 2012 wuchs danach in Deutschland der Bevölkerungsanteil derer, die wenigstens einmal in zwölf Monaten für bürgergesellschaftliche Organisationen aktiv waren, von 46 auf 55 Prozent der Bevölkerung. Zumindest einmal im Halbjahr waren danach im Jahr 2006 36 Prozent und im Jahr 2012 bereits 43 Prozent aktiv. Den größten Zuwachs gab es im Bereich der besonders intensiv Engagierten, die wenigstens einmal in der Woche tätig sind. Mehr als die Hälfte des Gesamtzuwachses entfällt auf diese Kategorie (Tabelle 7).

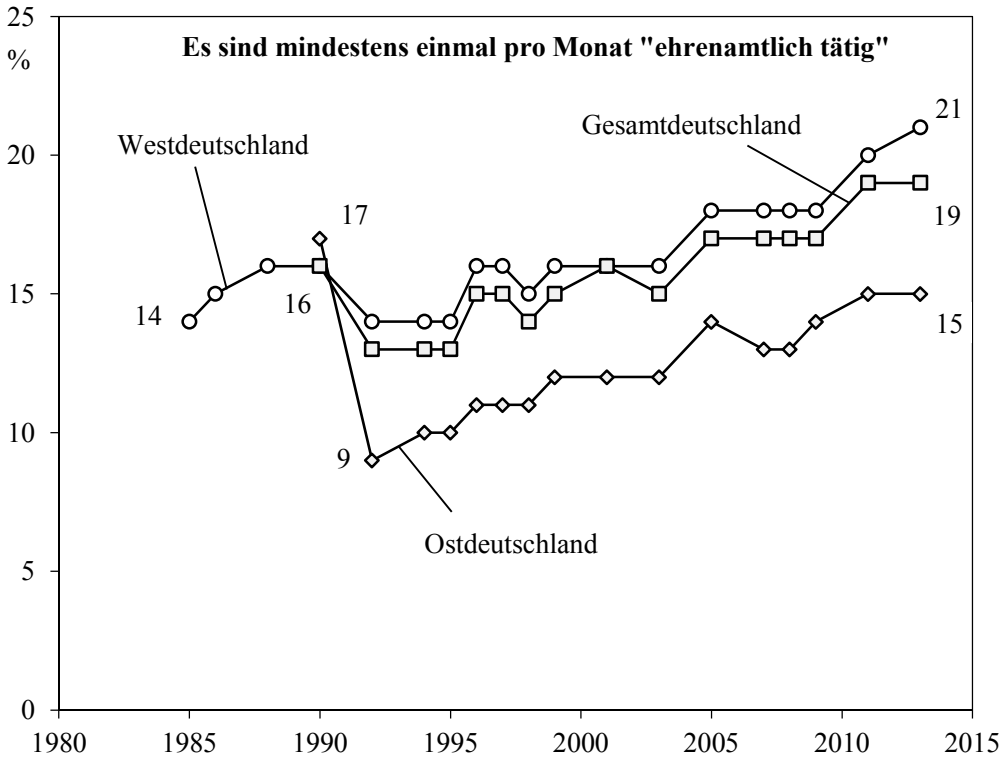
Tabelle 7: Indikatoren für mehr Aktive seit 2006

	Bevölkerung insgesamt	
Häufigkeit der Aktivitäten für Vereine, Verbände, gemeinnützige Organisationen in den letzten zwölf Monaten	2006 %	2012 %
Wöchentlich	13	18
Monatlich	14	13
Alle drei Monate	6	7
Alle sechs Monate	3	5
Seltener	10	12
Nie	54	45
	100	100

Quelle: ESS 2006, 2012. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 15 Jahren.

In Übereinstimmung damit zeigen auch andere Trendstudien vor allem einen Zuwachs für die engeren Kreise der Ehrenamtlichen oder der regelmäßig Aktiven. So nimmt zum Beispiel in der fallstarken Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) der Bevölkerungsanteil der Ehrenamtlichen von 16 Prozent im Jahr 2000 auf 19 Prozent im Jahr 2014 zu (Trend für die deutsche Bevölkerung; Bevölkerung insgesamt 2014: 18 %). Parallel dazu misst die Trendermittlung des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) eine Zunahme des Anteils derer, die wenigstens einmal im Monat ehrenamtlich aktiv sind. In Gesamtdeutschland wuchs dieser Anteil zwischen 1992 und 2013 danach von 13 auf 19 Prozent der Bevölkerung. In Ostdeutschland, wo sich der Anteil der Aktiven in der Nachwendezeit zunächst fast halbiert hatte, stieg dieser Wert ebenso stark an (von 9 auf 15 %) wie in Westdeutschland (von 14 auf 21 %, Abbildung 6).

Abbildung 6: Erweiterung des engeren Kreises der Engagierten von 1985 bis 2013 nach Daten des SOEP



Quelle: SOEP Survey Papers 284. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 17 Jahren; 1985/1990 bis 2013.

Von Bedeutung für die Entwicklung des Engagements ist aber auch der weitere Kreis der nur gelegentlich Aktiven. Hier hat es in der Vergangenheit eine beträchtliche Veränderung gegeben. Für 1985 zeigten die Daten des SOEP noch ein deutliches Überwiegen der regelmäßig Aktiven gegenüber den eher unregelmäßig Beteiligten. Nur etwa ein Drittel aller, die damals in Westdeutschland über eine ehrenamtliche Tätigkeit berichteten, übernahmen seltener als einmal im Monat entsprechende Aufgaben und Arbeiten (34 %). Zu Beginn der 1990er Jahre verschoben sich die Anteile. 1992 war hier bereits annähernd die Hälfte aller Engagierten seltener als einmal im Monat aktiv (45 %).

Derartige Befunde wurden als Belege für einen Strukturwandel des Ehrenamts diskutiert. Zusammen mit den Lebensformen hätten sich auch die Formen des Engagements pluralisiert. Die Menschen suchten eher informelle Strukturen des Engagements, die ihnen genügend Beweglichkeit ermöglichten und ihnen möglichst große Gestaltungsmöglichkeiten böten. Dementsprechend engagiere man sich sporadischer, zudem auch eher zeitlich befristet, eher im Zusammenhang mit bestimmten Projekten als in einer kontinuierlichen Beteiligung im Verein oder im Verband. Auch die Motive des Engagements hätten sich verändert (Dathe/Kistler 2002; Hacket/Mutz 2002; vgl. dazu Emmerich 2012). Allerdings hat sich die Zunahme des unregelmäßigen Engagements seit der Mitte der 1990er Jahre offenbar nicht mehr fortgesetzt. Zumindest stieg der Anteil der gelegentlich Aktiven in der Folge nicht weiter an. In Ostdeutschland, wo der Anteil der gelegentlich Aktiven tendenziell höher war als im Westen, verringerte er sich sogar. Für 2013 zeigte das SOEP dann sogar einen erheblichen Rückgang des gelegentlichen Engagements gegenüber dem regelmäßigen. Allerdings wurden für die Erhebung 2013 differenziertere Antwortkategorien genutzt als für die unmittelbar vorangegangene Welle (Tabelle 8).

Tabelle 8: Mehr gelegentlich Aktive?

Anteil der gelegentlich Aktiven, die seltener als einmal im Monat Aufgaben übernehmen, an allen Engagierten

Anteil der gelegentlich Aktiven	Ehrenamtlich Aktive insgesamt	
	Westdeutschland %	Ostdeutschland %
1986	34	
1992	45	47
1998	43	41
2001	43	47
2005	44	49

Quelle: SOEP; eigene Berechnung auf Grundlage der Analyse von Şaka 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, ehrenamtlich Aktive ab 15 Jahren.

Unabhängig davon verzeichnet der Freiwilligensurvey seit 1999 einen Rückgang der für das Engagement aufgewandten Zeit. Während 1999 noch 23 Prozent der Engagierten sechs oder mehr Stunden in der Woche für ihre wichtigste freiwillige Tätigkeit beschäftigt waren, berichteten 2009 nur noch 19 Prozent und 2014 – allerdings in einem weitaus größeren erfassten Kreis – 18 Prozent über einen solchen Zeitaufwand. Dagegen wuchs der Anteil jener Freiwilligen, die höchstens zwei Wochenstunden aktiv waren, von 50 Prozent 1999 auf 55 Prozent im Jahr 2009 und 58 Prozent im Jahr 2014. Junge Leute und Ältere verbringen dabei im Schnitt mehr Zeit mit dem Engagement als Personen im Erwerbsalter, Männer mehr Zeit als Frauen. Überdurchschnittlich viel Zeit wird von den Aktiven im Unfall- und Rettungsdienst sowie im Sozialbereich aufgewandt (Simonson et al. 2016). Da im Freiwilligensurvey allerdings nur die Zeit für die wichtigste Tätigkeit ermittelt wird, wäre es denkbar, dass in der beschriebenen Gruppe der „Multifunktionäre“ aufgrund einer wachsenden Zahl übernommener Aufgaben insgesamt eher mehr Stunden für das Engagement aufgewandt werden könnten.

Die unterschiedlichen Entwicklungen von einem engeren und einem weiteren Kreis der Engagierten weisen darauf hin, dass die „Leistungsbilanz“ des Engagements nicht allein durch die Entwicklung des Engagementquote bestimmt wird: Dort, wo vor allem das regelmäßige und intensive Engagement zunimmt, könnte auch ein kleinerer Kreis von Engagierten mehr bewirken als ein größerer Kreis von bestenfalls unregelmäßig Aktiven. Auch deshalb verdienen die Entwicklungen in den Kerngruppen der Engagierten mehr Aufmerksamkeit als ihnen bislang zuteilwurde.

Überproportionale Zuwächse des Engagements finden sich nach den Ergebnissen unterschiedlicher Studien sowohl im jüngeren Alterssegment der unter 30-Jährigen wie auch bei den Älteren ab 60 Jahren. Eher im Rahmen der Gesamtentwicklung fallen die Zuwachsquoten für West- und Ostdeutsche sowie für Männer und Frauen aus (Blinkert/Klie 2015; Simonson et al. 2016). Die Veränderungen in den relevanten Teilgruppen werden in den folgenden Abschnitten näher beschrieben.

4.5 Qualitative Veränderungen des Engagements

Wie passt die Zunahme der Engagementquote zu der unstrittigen Erfahrung vieler Vereine und Verbände, dass sich keine Helferinnen und Helfer finden lassen? Besonders die Feststellung einer höheren Zahl von Ehrenamtlichen und regelmäßig Aktiven muss als Gegensatz zu den verbreiteten Schwierigkeiten beim Besetzen von Leitungspositionen erscheinen (Breuer/Feiler 2015). Für viele Vereine ist insbesondere die scheinbar sinkende Bereitschaft jüngerer Menschen, sich in verbindlichen und verantwortlichen Positionen zu engagieren, ein Problem (Priller et al. 2012). Solche Probleme wurden in der Vergangenheit nicht selten als Anzeichen für einen generellen Verfall des freiwilligen Engagements und damit von sozialem Kapital gedeutet (Heitmeyer 1997; Priller 2011). Die Schuld dafür weist eine neuere Stellungnahme neben Defiziten in einzelnen Organisationen vor allem „mangelhaften ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des organisierten Engagements in Deutschland“ zu. So konzentriere sich etwa die Arbeit in immer mehr ehrenamtlichen Gremien auf immer weniger Personen (Alberg-Seberich et al. 2015). Zur Erklärung dieser Entwicklung

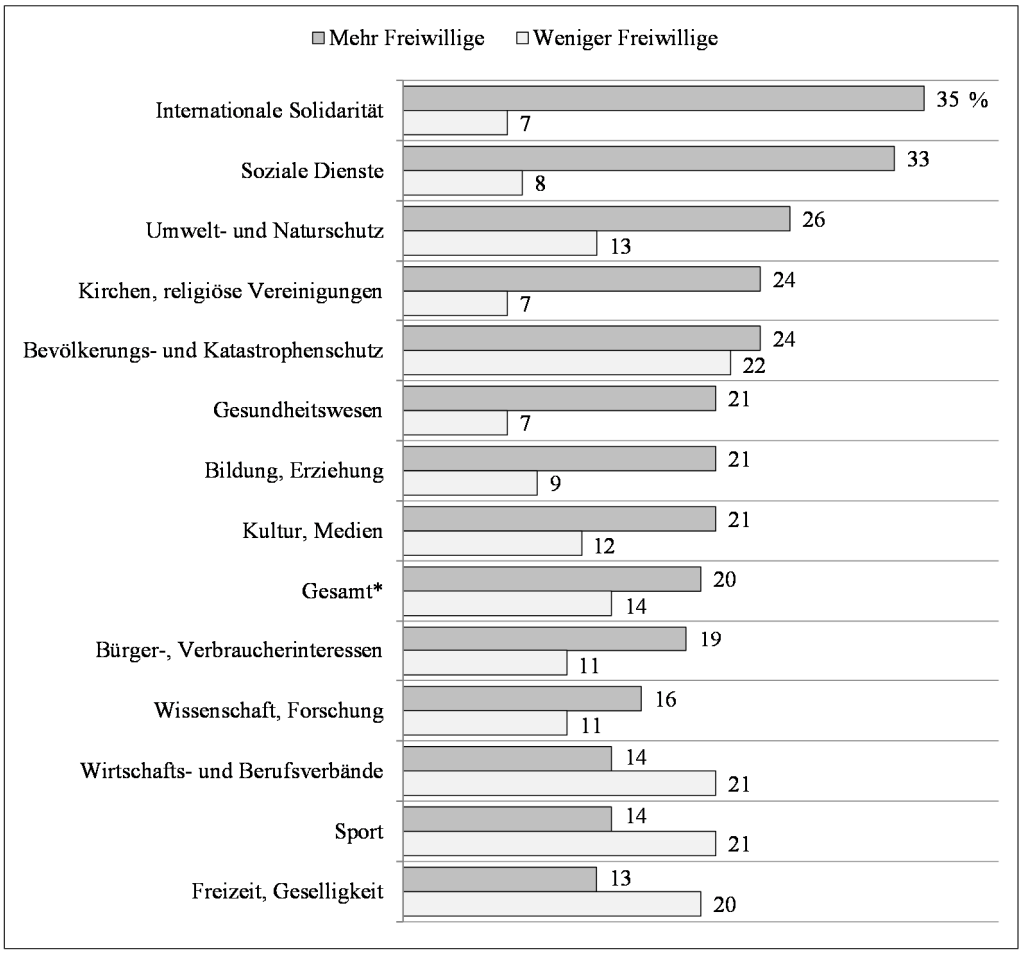
verweisen neuere Analysen auf Veränderungen des Engagements. Freiwilligen-Aktivitäten hätten sich aus traditionellen Bereichen des Engagements in neue Bereiche verlagert (Emmerich 2012). Anstatt in Freizeitvereinen sind jüngere Freiwillige heute eher in Umweltschutzgruppen oder auch in den Schulen und Betreuungseinrichtungen ihrer Kinder aktiv. Darauf deuten zumindest die Befunde des Freiwilligensurveys zu den Bereichen des Engagements hin (Gensicke 2015; Simonson et al. 2016). Die Daten der Institutionenbefragung „Zivilgesellschaft in Zahlen“ von 2012 legen zudem nahe, dass sich dabei auch das starke Wachstum der zivilgesellschaftlichen Strukturen ausgewirkt haben dürfte. Interessierte haben heute mehr Optionen für ihr Engagement als noch vor einigen Jahrzehnten. Allein die Versiebenfachung der Zahl der eingetragenen Vereine seit 1960 eröffnet ein kaum übersehbares Feld von Möglichkeiten für Freiwilligen-Aktivitäten (Krimmer/Priemer 2013). Das Problem entsteht in dieser Sichtweise eigentlich nicht durch eine Verringerung der Engagierten, sondern daraus, dass die Zunahme der Engagierten mit dem Wachstum der zivilgesellschaftlichen Institutionen nicht Schritt hielt (Mihm 2013). Zudem berichteten 20 Prozent der dort Befragten für den Zeitraum zwischen 2007 und 2012 über eine steigende Anzahl von Engagierten in ihrer Institution und nur 14 Prozent über eine Verringerung. Auch die Zahlen der Mitglieder und der hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nahmen danach in mehr Institutionen zu als ab. Allerdings werden für die verschiedenen Bereiche des Engagements ganz unterschiedliche Entwicklungen erkennbar: Während soziale Dienste, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Bildung und Erziehung sowie Einrichtungen für internationale Solidarität im Saldo der Wanderungen eher Zuwächse von Engagierten verzeichnen, überwiegen beim organisierten Sport, bei den Wirtschafts- und Berufsverbänden sowie bei den Freizeit- und Geselligkeitsvereinen die Abwanderungen von Engagierten (Krimmer/Priemer 2013). Hier bestätigen die Befunde der Organisationenbefragung also die vom Freiwilligensurvey bereits 2009 ausgewiesene Tendenz zu weniger Engagement im Sport, in den Gewerkschaften sowie in Freizeit- und Geselligkeitsvereinen (Gensicke 2015; Abbildung 7).

Erst ansatzweise sind Ursachen und Folgen solcher Verschiebungen für das Engagement erforscht. Ergibt sich die Verringerung des Engagements in einigen Bereichen bereits durch die Mitgliederentwicklung, durch die geringere Teilnahme an traditionellen Großverbänden wie Parteien und Gewerkschaften? Suchen die Freiwilligen bei ihren verstärkten Aktivitäten im sozialen Umfeld oder im Bereich der Kindergärten und Schulen der eigenen Kinder vielleicht einen „überschaubaren“ Nahbereich, der ihnen größere Gestaltungsmöglichkeiten bietet? Oder gibt es eine Entwicklung des Engagements weg von der Vertretung von Gruppeninteressen, hin zur weitgehend selbstlosen Unterstützung und Hilfeleistung für andere? Im Bericht zum Freiwilligensurvey 2009 wird dementsprechend gefragt, ob sich hier nicht eine „Renaissance des Gemeinwohls“ ankündige (Gensicke/Geiss 2010).

Aufmerksamkeit verdient die Entwicklung im kirchlichen Bereich: Obwohl die Mitgliederstatistiken der beiden großen Kirchen zwischen 2001 und 2012 einen Verlust von rund 5 Millionen Mitgliedern verzeichnen, nimmt das Engagement in diesem Bereich anscheinend noch zu. 24 Prozent der Vertreterinnen und Vertreter der Institutionen aus dem kirchlichen Bereich berichten über eine Zunahme der engagierten Helfer und Helferinnen und nur 7 Prozent über eine Abnahme. Nach den Daten der Zeitverwendungsstudie 2012 engagieren sich insgesamt 26 Prozent des dort ausgewiesenen breiten Kreises der Freiwilligen in „kirchlichen und religiösen Gesellschaften“, mehr als im Sport (20 %), im Sozialbereich (18 %) oder im Bereich von Schule und Kindergarten (16 %; Blinkert 2015). Löst sich also vielleicht das Engagement im Umfeld der christlichen Kirchen von der Konfessionszugehörigkeit bzw. von der regelmäßigen Teilnahme am Gottesdienst, oder bleibt die religiöse Orientierung weiterhin Voraussetzung für ein Engagement im kirchlichen Bereich (Ehrhardt 2011)? Besondere Bedeutung besitzt das Engagement im religiösen Bereich auch für Migranten und Migrantinnen mit islamischer Religionszugehörigkeit, die unter den Freiwilligen aber nur eine Minderheit bilden (siehe hierzu das Kapitel II. 5.2 Migration).

Beträchtliche Veränderungen werden häufig auch für die Intensität und Bindungstiefe des Engagements angenommen. Dabei wird auf die Wünsche vieler Nicht-Engagierter verwiesen, sich nicht auf unübersehbare Zeit an eine Organisation binden zu müssen und über die gemeinsamen Aktivitäten mitentscheiden zu können. Daher erwarteten frühere Untersuchungen des Engagements eine Zunahme der zeitweiligen Mitarbeit an einzelnen Engagement-Projekten und einen Rückgang der langjährigen ehrenamtlichen Tätigkeit (Deutsche Shell 2002; vgl. Emmerich 2012). Dementsprechend raten Betrachtungen des Engagements unter einer „Extensivierungsperspektive“ zur Ausweitung solcher „bedarfsgerechter Freiwilligenangebote“, wobei die Träger möglichst viele vorbereitende Aufgaben bereits selbst übernehmen sollten, um die Eingangsschwellen zu senken (Schlicht 2013).

Abbildung 7: Entwicklung der Engagierten-Zahlen von 2007 bis 2012 in unterschiedlichen Organisationen des Engagements (Auszug)



* Durchschnittswert für die genannten Organisationen des Dritten Sektors.

Quelle: ZiviZ-Survey 2012 (Krimmer/Priemer 2013). Basis: Verantwortliche in Organisationen, die als Träger von Engagement fungieren.

Empirische Untersuchungen zeigen allerdings, dass der größere Teil der Engagierten nach wie vor eine längerfristige Tätigkeit anstrebt und auch realisiert (IfD Allensbach 2013; Ehrhardt 2011). Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys üben 52 Prozent derjenigen, die in den zurückliegenden zwölf Monaten engagiert waren, ihre Haupttätigkeit bereits länger als fünf Jahre aus. 24 Prozent haben die Tätigkeit vor drei bis fünf Jahren begonnen, ebenfalls 24 Prozent erst in den letzten zwei Jahren. Im Durchschnitt sind die Freiwilligen danach seit 6,3 Jahren mit der aktuellen Tätigkeit engagiert. Über besonders lange Zeiten berichten dabei Mitglieder des Unfall- und Rettungsdienstes (etwa die Angehörigen der freiwilligen Feuerwehren), über eher kurze Zeiten jene, die sich in Schulen und Kindergärten engagieren (Simonson et al. 2016). Dementsprechend erklären nur 9 Prozent der Freiwilligen, sie wollten sich lediglich eine Zeit lang beteiligen und nicht langfristig (IfD Allensbach 2013).

Auch die Organisationsformen des Engagements haben sich in den anderthalb Jahrzehnten, die inzwischen durch den Freiwilligensurvey überblickt werden können, nicht grundsätzlich verändert. Wie schon 1999 dominierte 2014 das Engagement in Vereinen und Verbänden oder kirchlichen bzw. religiösen Gruppen (insgesamt 65 %), während nicht mehr als 16 Prozent der Engagierten in eher projekt- und anlassbezogenen individuell organisierten Gruppen und Initiativen mitarbeiteten. Zwar nahmen Zahl wie Anteil der Aktiven in den individuell organisierten Gruppen im beobachteten Zeitraum deutlich zu (Simonson et al. 2016); auf absehbare Zeit dürfte zumindest diese Entwicklung jedoch noch nicht zu einer tiefgreifenden Änderung in den Organisationsstrukturen des freiwilligen Engagements führen. Allerdings sollte vertiefend ermittelt werden, zu welchem Anteil die Beteiligung auch innerhalb der festen Gruppen bereits phasenweise oder im Rahmen einer projektbezogenen Mitarbeit erfolgt.

Beträchtliche Möglichkeiten für ein kurzfristiges und projektbezogenes Engagement zeigt eine aktuelle Befragung von über 2.200 Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege in drei Bundesländern. Von den befragten Organisationen boten 80 Prozent die Möglichkeit zum langfristigen Engagement an, 51 Prozent die Möglichkeit für eine projektbezogene Aktivität, 31 Prozent auch eine kurzfristige Mitarbeit, 10 Prozent sogar ein internetbezogenes Engagement (Backhaus-Maul et al. 2015).

Grundsätzliche Veränderungen der Lebensumstände und Verhaltensmuster wirken sich auch auf das Engagement aus. Besonders auffällig ist dabei der Einbezug der neuen internetbasierten Informations- und Kommunikationstechniken. 2014 nutzten 58 Prozent der Engagierten das Internet auch für ihre freiwilligen Tätigkeiten. Männer machten eher als Frauen davon Gebrauch, Jüngere eher als Ältere. Besonders hoch war die Nutzungsquote unter den Engagierten mit höherer Bildung (68 %). Von 19 Prozent wurde das Internet nicht allein zur persönlichen Information oder zur Verbreitung von Informationen genutzt, sondern auch interaktiv. Aber nur wenige Freiwillige stützten ihr Engagement überwiegend oder ausschließlich auf das Internet (3 %; Simonson et al. 2016). Nachdem das Internet noch vor einigen Jahren im Wesentlichen von den jüngeren Freiwilligen für ihr Engagement genutzt wurde (Rauschenbach et al. 2011), hat sich die Bedeutung dieses Mediums für das Engagement inzwischen also erhöht. Ein weiterer Bedeutungsgewinn ist danach wahrscheinlich (siehe zur Digitalisierung der Lebenswelt und des Engagements auch das Kapitel II. 3.6 Demografischer Wandel).

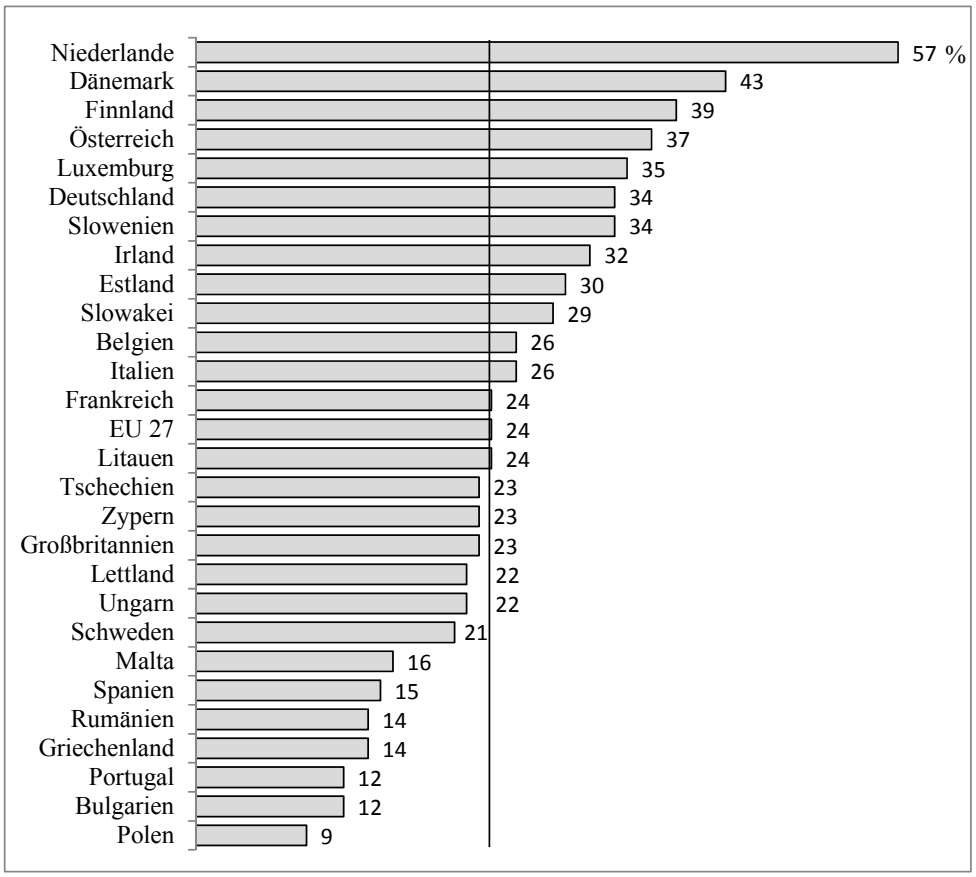
Weitere qualitative Veränderungen des Engagements durch gesellschaftliche „Megatrends“, wie etwa den demografischen Wandel und die höhere Erwerbstätigkeit von Frauen, werden in den Abschnitten zum Engagement von Älteren und von Frauen in den Blick genommen.

4.6 Engagement im europäischen Vergleich

Daten für europaweite Vergleiche stehen sowohl aus dem Eurobarometer 2011 als auch aus der sechsten Welle des ESS (2012) zur Verfügung. Im Eurobarometer wurde das Engagement im Frühjahr 2011 mit der Frage ermittelt, ob man derzeit regelmäßig oder gelegentlich einer freiwilligen Tätigkeit nachgehe. In Deutschland berichten 34 Prozent über eine solche Tätigkeit, im Durchschnitt der 27 EU-Länder, in denen die Umfrage durchgeführt wurde, 24 Prozent. Lediglich in neun der Länder sind 30 oder mehr Prozent der Bevölkerung aktiv. Der Wert für Deutschland liegt, wie auch bereits bei der Vorgängerumfrage aus dem Jahr 2006, im oberen Viertel der Nennungen. Vergleichsweise verbreitet ist das Engagement danach in den eher nord- und mitteleuropäischen Ländern (Niederlande, Dänemark, Finnland, Österreich, Luxemburg, Deutschland). Durchschnittliche Quoten werden in den größeren westeuropäischen Ländern wie Frankreich und Großbritannien erreicht, eher unterdurchschnittliche in den größeren südeuropäischen Ländern wie Spanien oder Griechenland. Eher gering ist das Engagement danach auch in einigen der ost- und mittelosteuropäischen Beitrittsländern wie Polen, Bulgarien und Rumänien (Abbildung 8).

Zur Erklärung der Unterschiede liegt zunächst ein Verweis auf die wirtschaftliche Leistungskraft der Länder nahe. So finden sich zum Beispiel nach der Befragung des Eurobarometers 2011 vier der fünf EU-Länder mit dem höchsten Sozialprodukt pro Kopf in der Spitzengruppe der Länder mit den höchsten Engagementquoten (Luxemburg, Niederlande, Österreich, Deutschland). Allerdings weisen daneben einige wirtschaftsstarke Länder nur durchschnittliche Engagementquoten auf (hier z. B. Schweden und Großbritannien). Zugleich ist nach dieser internationalen Umfrage das Engagement in manchen Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Sozialprodukt vergleichsweise groß (z. B. in Slowenien, Estland und der Slowakei). Daher erklären die Handlungsfreiräume, die sich für Bürgerinnen und Bürger wirtschaftlich erfolgreicher Gesellschaften öffnen, die unterschiedlichen Engagementquoten offenbar nur zu einem kleineren Teil.

Abbildung 8: Eurobarometer 2011 – Anteil der Engagierten in den EU-Ländern



Quelle: TNS Opinion & Social 2011.

Weiter gehende Deutungen verweisen zum einen auf die Struktur der Gesellschaften. Da sich das Engagement in der Regel in der Mittelschicht stark ausprägt, sei in Ländern mit vergleichsweise schwacher Mittelschicht auch ein geringeres Engagement zu erwarten. Bedenken müsse man ferner die unterschiedlichen Traditionen und Grade gesellschaftlicher Freiheit in den nord-, west- und südeuropäischen Ländern: Spielräume und Neigung zum Engagement sind danach zum einen dort größer, wo die Bevölkerung insgesamt selbstverständlicher von den bürgerlichen Freiheiten Gebrauch macht. Zum anderen präge sich ein Zusammenhang mit den wohlfahrtsstaatlichen Regimen aus. Stark sei die Teilnahme am freiwilligen Engagement danach besonders dort, wo auch die Sozialausgaben vergleichsweise hoch sind. In diesen Ländern gibt es über das staatliche Sozialsystem hinaus meist gut ausgebaute Institutionen der Hilfe und Unterstützung. Für das freiwillige Engagement ergeben sich damit auch institutionell vielfältige Möglichkeiten zur Beteiligung. Engagement erscheint damit nicht als Ersatz für staatliche Daseinsvorsorge, sondern als deren Korrelat und Ergänzung (Erlinghagen/Hank 2011; Hank/Stuck 2009). Dabei wirkt sich offenbar ein Wechselverhältnis zwischen den (notwendigen) Hilfen für das unmittelbare Umfeld und dem Engagement für einen breiteren Kreis der Bevölkerung aus (Blinkert/Klie 2004). Besondere Aufmerksamkeit verdient deshalb die Entwicklung des Engagements in den osteuropäischen Transformationsstaaten. In diesen Ländern sind die Möglichkeiten zur Realisierung von Bürgerrechten und demokratischen Freiheiten seit den friedlichen Revolutionen vor einem Vierteljahrhundert noch relativ jung. Zudem fielen hier durch die politischen und gesellschaftlichen Veränderungen viele Institutionen weg, die zuvor viele gemeinnützige Aktivitäten initiierten und organisierten: Daher fehlten zunächst vielerorts noch Institutionen, die als Träger des Engagements fungieren könnten (Voss 2013).

Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass das Eurobarometer eine Zunahme des Engagements in einigen der osteuropäischen Länder signalisiert. Danach haben Slowenien, die Slowakei, Litauen, Tschechien, Lettland und Ungarn im Zeitraum zwischen 2006 und 2011 ihre Positionen im Ranking nach den Engagementquoten signifikant verbessert. Die Anteile der Engagierten in diesen Ländern betragen danach nun zwischen 22 und 29 Prozent der jeweiligen Bevölkerung. Der ESS bestätigt diese Tendenz für Slowenien und die Slowakei.

Diese Befunde zum freiwilligen Engagement fügen sich in Beobachtungen zu grundsätzlichen Einstellungen in den verschiedenen europäischen Ländern ein. So ergibt sich ein enger Zusammenhang zwischen den Länderrankings nach den Engagementquoten des Eurobarometers 2011 und dem internationalen Index des sozialen Zusammenhalts, der 2014 für die EU-Staaten veröffentlicht wurde (Bertelsmann Stiftung/Eurofound 2014). Dieser Index berücksichtigt zusätzlich zur bürgerschaftlichen Beteiligung Einstellungen wie nationale Verbundenheitsgefühle, Gerechtigkeitswahrnehmungen, Institutionenvertrauen und Vertrauen zu anderen Menschen. Auch nach diesem Index liegen für die ausgewiesenen Jahre 2003 bis 2008 nordeuropäische Länder wie Dänemark, Finnland und Schweden an der Spitze der Skala des sozialen Zusammenhalts; am Ende liegen auch hier osteuropäische Beitrittsländer (Lettland, Rumänien, Bulgarien und Litauen). Unterdurchschnittlich schneiden wiederum die südwesteuropäischen Länder Griechenland, Italien und Portugal ab (vgl. Blinkert/Klie 2015). Darüber hinaus weist die Untersuchung auf einen engen Zusammenhang zwischen dem sozialen Zusammenhalt, zu dem auch das freiwillige Engagement beiträgt, und dem Wohlbefinden der Bevölkerung hin: In Ländern mit festem Zusammenhalt prägen sich zugleich die Indikatoren des Wohlbefindens überdurchschnittlich stark aus. Auch hier gibt es selbstverständlich Wohlstandseffekte, die aber nur den kleineren Teil der Unterschiede erklären (Bertelsmann Stiftung/Eurofound 2014). Bestätigt werden diese Befunde auf nationaler Ebene durch die Sekundäranalysen des 2014 veröffentlichten „Radars gesellschaftlicher Zusammenhalt“. Danach gibt es einen engen Zusammenhang zwischen Engagement, sozialem Zusammenhalt und Lebenszufriedenheit der Bevölkerung (Dragolov et al. 2014).

4.7 Engagement in West- und Ostdeutschland

In kleinerem Maßstab findet sich das europäische West-Ost-Gefälle des Engagements auch im wiedervereinigten Deutschland. 1990 berichteten in den letzten Monaten der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zwar noch größere Anteile der Bevölkerung über ehrenamtliche Aktivitäten als zur gleichen Zeit in der Bundesrepublik (so übereinstimmend SOEP und Allensbacher Umfragen). Dahinter stand die Beteiligung der Bevölkerung an den gemeinnützigen Aktivitäten der Massenorganisationen. Nach der Wiedervereinigung verloren die meisten dieser Massenorganisationen jedoch den Großteil ihrer Mitglieder, einige wurden ganz aufgelöst (Voss 2013). Durch diese Entwicklung kam vielen Bürgerinnen und Bürgern der organisatorische Rahmen für ihr Engagement abhanden. Andere Träger des freiwilligen Engagements wie Vereine und Verbände hatten zu diesem Zeitpunkt in den neuen Bundesländern weitaus weniger Mitglieder als in den alten Bundesländern. Der Anteil der Engagierten verringerte sich spürbar. Zwischen 1990 und 1992 fiel die Quote der regelmäßig aktiven Ehrenamtlichen in Ostdeutschland nach Daten des SOEP von 18 auf 10 Prozent, nach der Trendfrage des Allensbacher Instituts, die einen etwas breiteren Kreis von Engagierten erfasst, von 38 Prozent 1990 auf 27 Prozent 1992 (Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 3201 und 2287). Insbesondere Aktivitäten im politischen Bereich und in Gewerkschaften, aber auch im Rahmen von sozialen Hilfsdiensten für alte, behinderte und sozial schwache Menschen waren seltener geworden.

Seitdem zeigen unterschiedliche Umfragen in Ostdeutschland übereinstimmend etwas kleinere Anteile von Engagierten als in Westdeutschland. So weist etwa der Freiwilligensurvey 2014 Engagementquoten von 45 Prozent in Westdeutschland und von 39 Prozent in Ostdeutschland aus. Im Vergleich zu 1999 hat sich die Differenz zwischen den Engagiertenanteil im Osten und im Westen (6 Prozentpunkte) lediglich um 2 Prozentpunkte verringert. Insbesondere Frauen in Ostdeutschland engagierten sich danach seltener als Frauen in Westdeutschland (36 gegenüber 43 %; Simonson et al. 2016).

Andere Untersuchungen deuten durchgehend auf ähnliche Unterschiede hin, wobei sich die Anteile der Engagierten in Ost und West um 4 bis zu 11 Prozentpunkte voneinander unterscheiden (AWA 2014 und Zeitverwendungsstudie 2012, Blinkert 2015). Zwar gibt es inzwischen in Ostdeutschland im Verhältnis zur Zahl der Bürgerinnen und Bürger ebenso viele Vereine wie in Westdeutschland, allerdings haben diese Vereine in Ostdeutschland eher weniger Mitglieder und Aktive (Krimmer/Priemer 2013).

Die unterschiedlichen Engagementquoten in Ost und West ergeben sich nach den Befunden einer Befragung im Jahr 2013 vor allem im Kernbereich der regelmäßig Aktiven und Ehrenamtlichen. Die Bevölkerungsanteile der institutionell weniger fest Eingebundenen bzw. der unregelmäßig Engagierten sind dagegen in beiden Landesteilen etwa gleich groß. Während der „innere“ und „äußere“ Kreis der Engagierten in Westdeutschland etwa den gleichen Umfang haben, ist der innere Kreis der Engagierten in Ostdeutschland dagegen eher kleiner als der Kreis der Helfer und Unterstützer (Tabelle 9).

Tabelle 9: Unterschiedliche Anteile von Engagierten in West- und Ostdeutschland

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt %	Westdeutschland %	Ostdeutschland %
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentlicher Helfer)	45	46	40
darunter:			
mit Amt oder fester Aufgabe	22	24	15
übrige Engagierte	23	22	25

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Besonders das Engagement in kirchlichen und religiösen Gruppen spielt in Ostdeutschland eine weitaus geringere Rolle als im Westen, was die „Gelegenheitsstrukturen“ für ein Engagement insgesamt verringert (Simonson et al. 2016).

Gleichsam als Ausgleich zur unterschiedlichen Verbreitung des formalen Engagements gibt es im Osten mehr „informelle“ Unterstützung jenseits der organisierten Freiwilligentätigkeit und mehr Hilfen innerhalb der Familie. Vertiefende Analysen des Freiwilligensurveys zeigten 2009 in West und Ost gleich große Summen der Anteile von Engagierten und Unterstützern (Olk/Gensicke 2013). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Zeitverwendungsstudie 2012, die zudem für den Osten einen höheren Zeitaufwand für solche Hilfeleistungen konstatiert als für den Westen; die Helferinnen und Helfer nehmen sich dort etwas mehr Zeit (Blinkert 2015). Auch der Freiwilligensurvey 2014 konstatiert mehr informelle Unterstützung in Ostdeutschland, insbesondere durch „instrumentelle Hilfen“ wie auch durch die häufigere Übernahme der Betreuung von Kindern (Simonson et al. 2016). Eine qualitative Studie sieht dementsprechend im Engagement der Ostdeutschen eine größere Praxisorientierung und im Engagement der Westdeutschen häufiger die Tendenz zu „individueller Positionierung“. Da eine solche persönliche Profilierung mit einem formalen Engagement eher zu erreichen ist als durch eine informelle Hilfeleistung, läge für die Westdeutschen ein „festeres“ Engagement eher nahe (Beetz et al. 2014). Solche Haltungen könnten sich auch auf die Zusammensetzung des Engagiertenkreises auswirken: Angehörige der einfachen und der mittleren Schicht in Ostdeutschland leisten zwar häufiger informelle Hilfen als vergleichbare Personen im Westen, beteiligen sich aber seltener an der institutionell fester eingebundenen Freiwilligenarbeit. Die Beteiligungsquoten, etwa von Personen mit einfachen und mittleren Schulabschlüssen, bleiben in Ostdeutschland zudem weiter hinter den Quoten der höher Gebildeten zurück als im Westen (so Simonson et al. 2016; vgl. Gensicke et al. 2009; Olk/Gensicke 2013). Bestätigt wird das durch Trenddaten, die auch im Kernbereich der Ehrenamtlichen im Osten einen größeren Anteil von höher Gebildeten und Besserverdienenden finden als im Westen. Dieser Unterschied hat sich aber in den zurückliegenden Jahren verringert. Ehrenämter werden danach inzwischen von einem breiteren Teil der ostdeutschen Bevölkerung übernommen als noch vor anderthalb Jahrzehnten (nach Allensbacher Archiv, AWA 2000/2015).

Vor besonderen Problemen steht das Engagement in den strukturschwachen ländlichen Regionen des Ostens. Während sich in vielen Städten und Ballungszentren ebenso viele Freiwillige finden wie in vergleichbaren Stadt- und Ballungsregionen Westdeutschlands, gehen die Engagementquoten vor allem für die ländlichen Bereiche in Ost und West deutlich auseinander. Von jenen, die seit ihrer Geburt in einer solchen Region leben, engagieren sich nach den Daten des Freiwilligensurveys 2009 im Westen fast jede zweite Person, im Osten aber nur etwa jede dritte (Olk/Gensicke 2013). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Zeitverwendungsstudie (Blinkert 2015). Abwanderung, Überalterung und schwache Infrastruktur erschweren in den dünn besiedelten ländlichen Regionen Ostdeutschlands auch das Engagement und verringern dessen Entwicklungsmöglichkeiten (siehe hierzu auch die Kapitel II. 3 Demografischer Wandel und III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter). Um solchen Problemen entgegenzuwirken, wurde ein regionales Engagement-Management unter besonderer Berücksichtigung der strukturschwachen Regionen in Ostdeutschland vorgeschlagen (Olk/Gensicke 2013).

Bezeichnend für das Engagement in Ostdeutschland ist zudem die Nähe zum Arbeitsmarkt (ebd.). Nach der Wiedervereinigung entstanden viele der neuen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Organisationen unter Nutzung öffentlicher Förderprogramme. Häufig wurde die Tätigkeit in Projekten des Engagements aus Mitteln der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) unterstützt. So ergaben sich fließende Übergänge zwischen oft prekären Formen der Erwerbsarbeit und freiwilligem Engagement. Daraus entstünden zuweilen Erwartungen an finanzielle Gratifikationen für ehrenamtliche Tätigkeiten, die sich nachteilig auf die Beteili-

gungsbereitschaft auswirkten (Voss 2013). Ergebnis einer qualitativen Expertenbefragung war dementsprechend der Ratschlag einer deutlicheren Trennung von Engagement und Arbeitsförderung (Olk/Gensicke 2013).

4.8 Veränderte Rollenbilder: Engagement von Frauen und Männern

Höhere Bildung und stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen haben deren Voraussetzungen für ein Engagement beträchtlich verändert: Der aus vielen Untersuchungen bekannte statistische Zusammenhang von Bildungsniveau und Berufstätigkeit mit dem Engagement macht ein Engagement von Frauen wahrscheinlicher. Allerdings verringert die Erwerbsarbeit zugleich die Zeitreserven der Frauen, insbesondere von Müttern, die neben der Berufsarbeit meist auch den größeren Teil der Familienarbeit übernehmen (vgl. Kapitel II. 3 Demografischer Wandel).

Die Einflüsse der Erwerbstätigkeit auf das Engagement der Frauen sind erst ansatzweise erforscht. So konstatiert etwa der Bericht zum Freiwilligensurvey 2009, dass sich insbesondere vollzeitberufstätige Frauen weitaus seltener engagieren als vollzeitberufstätige Männer (Gensicke 2015). Daraus ergibt sich die noch unbeantwortete Forschungsfrage, welche Bedingungen berufstätige Frauen für ihr Engagement benötigen. Frauen engagieren sich derzeit aber auch insgesamt noch immer weniger häufig als Männer. So weist etwa der Freiwilligensurvey 2014 Beteiligungsquoten für Frauen und Männer von 42 Prozent bzw. 46 Prozent aus (Simonson et al. 2016). Die meisten jüngeren Untersuchungen zeigen entsprechende Unterschiede der Quoten. Dabei bilden sich die Unterschiede vor allem im engeren Kreis der stärker Eingebundenen und der regelmäßig Aktiven aus: Frauen übernehmen seltener Ehrenämter und leitende Funktionen beim Engagement als Männer (BMFSFJ 2011). Dagegen sind die Anteile der weniger fest eingebundenen Helferinnen und Helfer unter Frauen und Männern etwa gleich groß (Tabelle 10).

Tabelle 10: Frauen engagieren sich weniger häufig und weniger fest als Männer

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt %	Männer %	Frauen %
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentlicher Helfer)	45	49	41
darunter:			
mit Amt oder fester Aufgabe	22	26	19
übrige Engagierte	23	23	22

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Dem Freiwilligensurvey zufolge haben im Jahr 2014 33 Prozent der engagierten Männer, aber nur 22 Prozent der engagierten Frauen eine Leitungsposition übernommen (d. h. 15 % aller Männer und 9 % aller Frauen; Simonson et al. 2016). Dabei muss man berücksichtigen, dass Leistungen für andere im Rahmen informeller Netzwerke häufiger von Frauen erbracht werden als von Männern, insbesondere im Bereich der Pflege, der sozialen Unterstützung und der Betreuung von Kindern (Alscher et al. 2009). Nach der Zeitverwendungsstudie 2012 übernehmen 44 Prozent der Frauen und 38 Prozent der Männer solche Aufgaben außerhalb des Nahraums ihrer Familien; im Durchschnitt sind die Helferinnen und Helfer dann sechs Stunden in der Woche mit solchen Aufgaben beschäftigt (Blinkert 2015).

Die Freiwilligensurveys deuten für den Zeitraum seit 1999 auf eine langsame Annäherung der Engagementquoten von Männern und Frauen hin (Simonson et al. 2016). Dagegen entwickeln sich die „engeren“ Quoten von Männern und Frauen, die ein Ehrenamt übernommen haben, nach den jährlichen AWA-Erhebungen eher parallel. Langfristig ist der engere Kreis der Ehrenamtlichen unter den Frauen allerdings unzweifelhaft überproportional gewachsen. Im Jahr 1954, als zum ersten Mal in einer Umfrage nach der Übernahme von Ehrenämtern gefragt wurde, hatten erst 8 Prozent der (westdeutschen) Bevölkerung ein Ehrenamt inne, 14 Prozent der Männer und nur 2 Prozent der Frauen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 078). Im Jahr 2012 berichteten bei einer methodologisch vergleichbaren Umfrage 17 Prozent der Bevölkerung, dass sie ein Ehrenamt ausübten, und zwar 20 Prozent der Männer und inzwischen immerhin 15 Prozent der Frauen (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10086, 2012). Die beträchtliche Zunahme des Kernanteils der freiwillig Engagierten

ergab sich folglich zum größten Teil durch eine stärkere Beteiligung von Frauen an solchen Aktivitäten im öffentlichen Raum.

Schülerinnern und Schüler sind inzwischen gleich häufig engagiert. Für eine zukünftige Angleichung der Gesamtquoten für Männer und Frauen sprechen die höheren Bildungsabschlüsse sowie die zunehmende Berufstätigkeit von Frauen. Besonders jene Frauen, die in Teilzeit arbeiten, engagieren sich heute zu einem weit überdurchschnittlichen Anteil (53 %), häufiger noch als vollzeitberufstätige Männer (49 %, Simonson et al. 2016). Geprägt wird das Erscheinungsbild des Engagements durch die unterschiedlichen Präferenzen der Geschlechter: Männer werden deutlich eher im Sport aktiv als Frauen. Weitere Männerdomänen sind der Unfall- und Rettungsdienst, die Politik und die Gewerkschaften sowie Berufsverbände. Frauen engagieren sich dagegen weitaus eher als Männer im Gesundheits- und Sozialbereich, in Schulen und Kindergärten sowie auch in den Kirchengemeinden und Religionsgemeinschaften (Tabelle 11).

Tabelle 11: Bereiche, in denen Männer und Frauen aktiv sind

	Bevölkerung insgesamt	
Es engagieren sich im Bereich:	Männer %	Frauen %
Sport	**23**	10
Unfall- oder Rettungsdienst (z. B. freiwillige Feuerwehr oder DLRG)	**11**	3
Bürgerschaftliche Aktivitäten am Wohnort	**10**	6
Politik	**9**	3
Gewerkschaften, Berufsverbände, Arbeitsloseninitiativen	**5**	2
Kirche oder Religion	7	**9**
Gesundheit oder Soziales	5	**9**
Schule oder Kindergarten	4	**12**

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Diese häufig beobachteten Divergenzen hängen eng mit den weiterhin bestehenden unterschiedlichen Interessenschwerpunkten von Männern und Frauen zusammen (z. B. Köcher 1999). Zugespitzt formuliert der Bericht zum Freiwilligensurvey 2009, dass Männer eher „an der Sache“ und Frauen eher „am Menschen“ arbeiten (Gensicke 2015). Mit einer bereits zitierten Formel könnte man das Engagement der Frauen eher als „Nahraumsolidarität“, das der Männer eher als „Fernraumsolidarität“ beschreiben (Blinkert/Klie 2004). Zum Teil wirken sich auch traditionelle Rollenvorstellungen aus, die Frauen auch im Bereich des Engagements eher die Zuständigkeit für Kinder, Pflege und Kirche zuweisen (Backes 1987, 2011).

In der Fachdiskussion existieren Befürchtungen, vor allem im Gesundheits- und Sozialbereich sowie im Bereich der Kinderbetreuung könne sich durch eine Monetarisierung des Ehrenamts ein Arbeitsmarkt zweiter Ordnung entwickeln. Engagierte könnten hier zunehmend als semiprofessionelle Dienstleistende fungieren. Die damit verbundenen Nachteile für Einkommen und Rentenanwartschaften beträfen dann vor allem Frauen, die weit überwiegend in diesen Bereichen tätig sind (Backes 2011; BMFSFJ 2011). Qualitative Experteninterviews zur Monetarisierung geben Hinweise auf solche Effekte. Allerdings weisen die Autoren der zugehörigen Studie darauf hin, dass die quantitative Bedeutung der negativen wie auch der positiven Effekte der Monetarisierung des Engagements empirisch noch nicht ausreichend erforscht sind (Klie et al. 2009; siehe hierzu auch das Kapitel II. 5.3 Monetarisierung).

Leichter erkennbar sind Auswirkungen auf das Engagement durch die unterschiedlichen „prototypischen“ Lebensverläufe von Männern und Frauen. Während der Familienphase übernehmen Frauen den größeren Teil der Kindererziehung sowie der Hausarbeit. Die meisten Mütter sind heute in dieser Phase zugleich erwerbstätig. Um den vielfältigen Anforderungen gerecht zu werden, die sich nicht zuletzt durch gewachsene Ansprüche an die Förderung der Kinder ergeben, schränken viele Mütter eigene Aktivitäten außerhalb der Familie ein. Für ein Engagement fehlt vielen – zumindest vor der Einschulung der Kinder – die Zeit. Das zu diesem Zeitpunkt abgebrochene Engagement wird später dann oft nicht wieder aufgenommen. Dazu wurde angemerkt, dass vielen Frauen auch deshalb die Zeit für ein Engagement fehle, weil ihre Partner sich nur wenig an der Familienarbeit beteiligten (BayLFR 2011). Zugleich ergeben sich aber auch aufgrund von

Berufsausstieg und Teilzeitarbeit weniger Anknüpfungsmöglichkeiten, etwa für ein Engagement in Gewerkschaften oder Berufsverbänden. Dementsprechend zeigen Analysen für das Engagement in unterschiedlichen Lebensphasen deutlich geringere Engagementquoten von Frauen besonders für die Phase der jungen Familie mit Kindern unter sechs Jahren. Häufiger beteiligen sich Mütter erst dann wieder, wenn die Kinder bereits etwas älter sind. Ein vergleichsweise großer Anteil der Mütter übernimmt dann Aufgaben im schulischen Umfeld oder im Freizeitbereich der Kinder (IfD Allensbach 2013; Gensicke 2015; Blinkert 2015; Simonson et al. 2016).

Panelanalysen auf der Grundlage des SOEP deuten darauf hin, dass Frauen ihr Engagement im Durchschnitt eher für einen kürzeren Zeitraum ausüben als Männer (Ehrhardt 2011), was sich zum Teil durch das eher phasenbezogene Engagement im Zusammenhang mit den Aktivitäten der Kinder erklären dürfte. Statistisch verringert das die Gesamtzahl der zu einem bestimmten Zeitpunkt engagierten Frauen, auch wenn sich die Anteile der im gesamten Lebensverlauf engagierten Männer und Frauen weniger unterscheiden als die Anteile zum jeweiligen Umfragezeitpunkt.

Mütter mit größeren Kindern ab 14 Jahren sowie Mütter, deren Kinder den elterlichen Haushalt bereits verlassen haben, sind dann wieder deutlich seltener engagiert als ihre Partner, die in dieser Phase besonders häufig aktiv sind. Unter den älteren Paaren und Alleinlebenden machen sich bei Analysen des Engagements nach den Lebensphasen zudem Kohorteneffekte bemerkbar: Hier waren die Frauen auch in der Vergangenheit deutlich seltener engagiert, sodass sie im Alter nicht an ein früheres Engagement anknüpfen können. Noch am häufigsten beteiligen sich diese älteren Frauen im kirchlichen Bereich sowie im Sozialbereich (Tabelle 12).

Tabelle 12: Anteil von Frauen mit einem Ehrenamt in unterschiedlichen Lebensphasen

(indiziert; Anteil für Männer = 100)

Lebensphasen	Bevölkerung insgesamt	
	Männer Index-Wert	Frauen Index-Wert
Junge Erwachsene – Singles ohne Kinder in Mehrpersonen-Haushalten	100	92
Junge Erwachsene – Singles ohne Kinder in Einpersonen-Haushalten	100	70
Junge Erwachsene – unter 40-Jährige ohne Kinder in Partnerschaften	100	103
Familien mit Kind im Vorschulalter (jüngstes Kind unter 6 Jahre)	100	73
Familien mit schulpflichtigem Kind (jüngstes Kind 6 bis unter 14 Jahre)	100	95
Familien mit älterem Kind (jüngstes Kind 14 Jahre und älter)	100	79
Mittelalte – 40- bis unter 65-jährige Paarverbindungen, ohne Kinder im Haushalt	100	89
Mittelalte – Singles (ohne Kinder)	100	91
Ältere – 65-Jährige und Ältere in Paarverbindungen, ohne Kinder im Haushalt	100	70
Ältere – Singles (ohne Kinder)	100	81

Quelle: AWA 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahren.

Zudem verwenden engagierte Frauen im Schnitt etwas weniger Zeit auf ihr Engagement als Männer und sind zu höherem Anteil nur sporadisch aktiv (Gensicke/Geiss 2010; IfD Allensbach 2013). Engagierte Männer investieren im Durchschnitt etwa eine halbe Stunde pro Woche mehr mit in die Freiwilligenarbeit als engagierte Frauen (ebd.). Dem Freiwilligensurvey 2014 zufolge verwenden 21 Prozent der männlichen und 15 Prozent der weiblichen Freiwilligen sechs oder mehr Wochenstunden auf ihr Engagement (Simonson et al. 2016). Um die Möglichkeiten für ein Engagement von Frauen wie auch Männern zu verbessern, regt der Erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung eine frühe Förderung des Engagements an. Das könnte im späteren Leben Anknüpfungsmöglichkeiten schaffen, die bislang insbesondere älteren Frauen fehlten. Zugleich seien Möglichkeiten des Engagements notwendig, die den spezifischen Zeit-Freiräumen von Männern und Frauen Rechnung tragen. Schließlich müsse es bessere Möglichkeiten geben, ein unterbrochenes Engagement zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzunehmen (BMFSFJ 2011).

4.9 Demografische Entwicklung: Engagement von Jüngeren und Erziehung zum Engagement

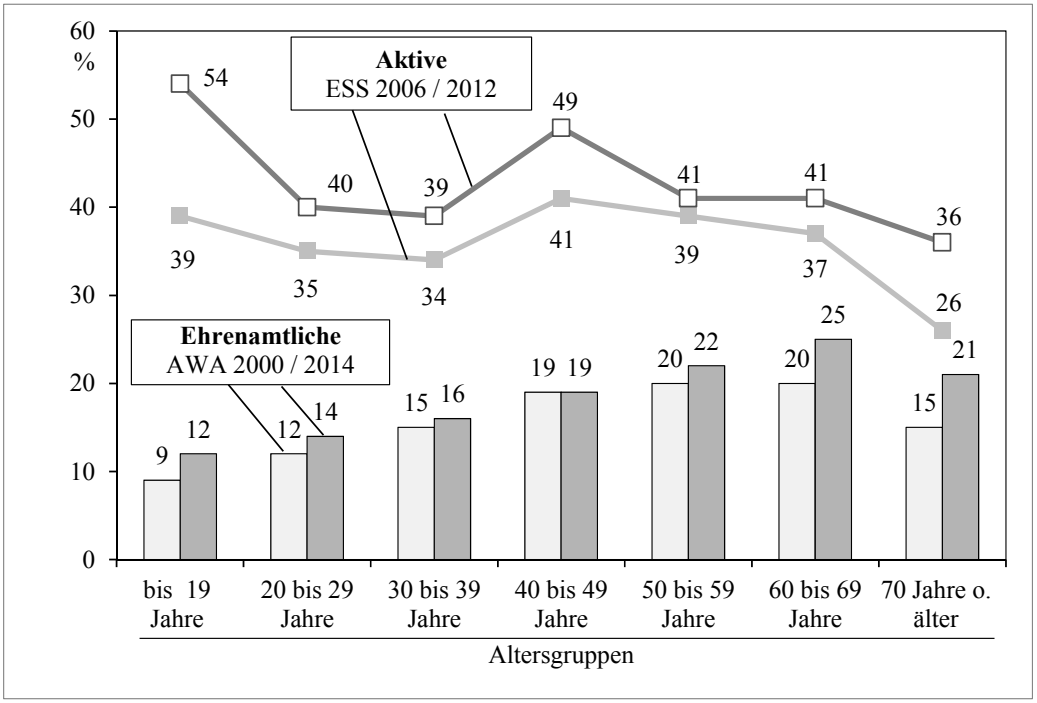
Angesichts der demografischen Alterung stellen sich derzeit vorrangig Fragen nach dem freiwilligen Engagement und der Engagementbereitschaft von Älteren und Jüngeren. Während es dabei für die Altersgruppen im Rentenalter vor allem um die Nutzung der „gewonnenen Jahre“ für ein Engagement geht, stellt sich für die jüngeren Menschen eher die Frage, was die Verkleinerung ihrer Alterskohorten für das Engagement bedeutet: Übernehmen die Jüngeren in ausreichender Zahl Engagement-Aufgaben, sodass die Kultur des freiwilligen Engagements langfristig erhalten bleibt? Und wie muss die Heranführung an das Engagement aussehen, um jüngere Leute für eine lebenslange „Engagement-Karriere“ zu begeistern? Welche Aufgaben und Chancen ergeben sich für Bildungseinrichtungen und Träger des Engagements? Bedeutsam ist hier die beträchtliche Beteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 20 Jahren in Vereinen sowie in den Gruppen der Kirchen und Verbände. Daraus ergibt sich für diese Altersquote auch eine etwas überdurchschnittliche Engagementquote. Jenseits des zwanzigsten Lebensjahrs, wenn Partnerschaft, Ausbildung und Studium mehr Zeit benötigen, verringern sich Beteiligung wie auch Engagement dann aber wieder. Dieses Muster wird sowohl im European Social Survey (ESS) erkennbar wie auch in den ersten drei Wellen des Freiwilligensurveys, auch wenn sich die Niveaus der Messungen aufgrund unterschiedlicher Fragestellungen unterscheiden (vgl. die Kumulation der Daten bei Reinders 2014).

Die Freiwilligensurveys signalisierten für das Jahrzehnt zwischen 1999 und 2009 einen leichten Rückgang der Engagementquote von jüngeren Menschen unter 20 Jahren. Nach diesen Daten verringerte sich die Engagementquote der 14- bis 19-Jährigen von 38 Prozent 1999 auf 36 Prozent im Jahr 2009. Gegenläufig vergrößerten sich danach aber die Anteile der zivilgesellschaftlich Aktiven ohne Engagement, sodass der Gesamtkreis der Aktiven und Engagierten unter den Jüngeren sogar signifikant zunahm (Picot 2011). Auffällig war dort insbesondere der starke Rückgang der Beteiligung von Jüngeren mit einfacher Bildung (von 35 auf 19 %). Diese Veränderung erklärte sich durch die beträchtliche Veränderung der ausgewiesenen Gruppe im überblickten Zeitraum, weil nur noch wenige Schülerinnen und Schüler eine einfache Schulausbildung absolvieren, und zwar meist Kinder aus bildungsfernen Schichten (ebd.).

Aktuell weist der Freiwilligensurvey 2014 eine starke Zunahme der Engagementquote von 14- bis 19-Jährigen von 36 Prozent 2009 auf 52 Prozent aus. Dabei dürfte sich zwar auch ein Effekt durch die veränderte Methodik auswirken (vgl. die Erläuterungen zum Freiwilligensurvey im Kapitel II. 4.4). Allerdings zeigen die Daten des ESS für die Spanne zwischen 2006 und 2012 ebenfalls eine beträchtliche Zunahme der aktiven Jüngeren. Unter den 15- bis 19-Jährigen nahm danach der Anteil derer, die wenigstens einmal im Halbjahr für zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv sind, von 39 auf 54 Prozent zu. Diese Zunahme vollzog sich nicht allein im Randbereich der weniger fest Engagierten, sondern auch im Kernbereich der fest Eingebundenen (Simonson et al. 2016).

Auch die AWA, mit der ein Zeitraum von 2000 bis 2015 überblickt werden kann, verzeichnet für den Kernbereich der jüngeren Ehrenamtlichen eine Zunahme. Allerdings nimmt der Anteil der Ehrenamtlichen hier proportional zur Entwicklung in der Gesamtbevölkerung zu. Im Alterssegment von 14 bis unter 20 Jahren vergrößerte sich der Anteil der Ehrenamtlichen danach von 9 auf 12 Prozent (Abbildung 9).

Abbildung 9: Aktive (wenigstens einmal im Halbjahr) und Ehrenamtliche in unterschiedlichen Altersgruppen



Quelle: ESS 2006, 2012; AWA 2000, 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, AWA ab 14 Jahren; ESS ab 15 Jahren.

Dabei ordnen sich Jugendliche und Heranwachsende weitaus seltener als „Ehrenamtliche“ ein als Ältere, auch wenn sie als Gruppenleiterinnen und -leiter in der kirchlichen Jugendgruppe oder als Trainer und Trainerinnen im Sportverein durchaus in diese Kategorie fallen würden (Reinders 2014). Daher dürften die ausgewiesenen Anteile von Ehrenamtlichen unter den jüngeren Menschen den tatsächlichen Umfang des ehrenamtlichen Engagements in diesen Altersgruppen eher noch unterschätzen, was aber die hier vorrangig bedeutsame Trendentwicklung nicht infrage stellt.

Auf die Messprobleme, die sich durch unterschiedliche Aktivitätsmuster und Organisationsstrukturen des Engagements in unterschiedlichen Lebensaltern sowie durch unterschiedliche Selbstwahrnehmungen von Engagierten ergeben, wurde bereits mehrfach hingewiesen (z. B. Fauser et al. 2006). Auch mit Blick auf das Engagement von Jugendlichen wurde deshalb angeregt, Sprachgebrauch, Definitionen und entsprechende Ermittlungen nicht am „Ehrenamt“ und ebenfalls nicht am „bürgerschaftlichen Engagement“ auszurichten, sondern eher am „freiwilligen Engagement“ (Düx et al. 2009) oder an der „gemeinnützigen Tätigkeit“ (Reinders 2014). Eine Untersuchung solcher gemeinnütziger Tätigkeiten von Jugendlichen zeigt für 14- bis 16-Jährige ähnliche Dimensionen wie die in Abbildung 9 ausgewiesenen Anteile der „Aktiven“. Ermittelt wurden diese Aktivitäten 2010/2011 durch Nachbefragungen zu den Surveys des Deutschen Jugendinstituts (DJI) im Projekt „Jugend – Engagement – Politische Sozialisation“ (JEPS) (Christoph/Reinders 2011; Reinders 2014). Am ersten Umfragezeitpunkt berichteten 53 Prozent der damals 14- bis 15-Jährigen über eine gemeinnützige Tätigkeit. Meist handelte es sich dabei um Aufbau- und Aufräumtätigkeiten bei Veranstaltungen, das Erteilen von Nachhilfeunterricht sowie Trainer- und Betreuertätigkeiten. Häufig wurden solche Tätigkeiten in Sportvereinen und in religiösen bzw. kirchlichen Gruppen ausgeübt. Ein Jahr später gaben von den erneut Befragten, die inzwischen 15 bis 16 Jahre alt waren, bereits 59 Prozent entsprechende Tätigkeiten zu Protokoll. Erkennbar wurde, dass die gemeinnützige Tätigkeit das Gefühl der Jugendlichen steigert, sozial etwas verändern zu können. Zugleich veränderte sie das Selbstbild der Jugendlichen und trug so zur Persönlichkeitsentwicklung und zur politischen Sozialisation bei (Reinders 2014).

Hinter der Zunahme von Aktivitäten Jugendlicher im Bereich der Zivilgesellschaft und des Engagements (vgl. Abbildung 9) stehen häufigere Freizeitaktivitäten von Jugendlichen und jüngeren Leuten in Vereinen, Verbänden und gemeinnützigen Organisationen. Nach den Daten der DJI-Jugendsurveys nahm der Anteil der 18- bis 29-Jährigen, die wenigstens in einem Verein oder einem Verband Mitglied sind, zwischen 1997 und 2009 von 49 auf 60 Prozent zu (Gille/Bien 2014). Unter den 13- bis 17-jährigen Heranwachsenden waren

danach 2009 sogar 82 Prozent in Sportvereinen, Chören, Musikvereinen oder kirchlichen Gruppen aktiv (Tabelle 13).

Tabelle 13: Aktivitäten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen

	13- bis 32-Jährige							
	insg.	Altersgruppen						
		13 bis 15 J.	16 bis 17 J.	18 bis 20 J.	21 bis 23 J.	24 bis 26 J.	27 bis 29 J.	30 bis 32 J.
Aktiv in –	%	%	%	%	%	%	%	%
Sportverein	42	66	58	47	39	37	31	30
Gesangs-/Musikverein/ Theatergruppe o. ä.	14	28	25	15	12	10	9	10
Kirchliche/religiöse Gruppe	12	27	18	12	9	9	8	8
Gewerkschaft/Berufsverband	8	*	*	5	7	9	9	10
Freiwillige Feuerwehr/ Techn. Hilfswerk/DLRG o. ä.	8	7	8	8	9	8	8	6
Heimat-/Bürger-/Schützenverein	6	4	5	6	6	5	7	7
Politische Organisation/Partei	5	*	*	4	4	5	6	5
Bürgerinitiative	2	1	1	2	1	2	2	2
Anderer Verein/Verband	13	11	11	11	12	13	16	17
Mindestens in einem Verein/ Verband aktiv	66	82	76	69	62	62	59	60
Mindestens in einem Verein/ Verband Mitglied	59	*	*	66	59	58	55	57
Übernahme mindestens einer Aufgabe oder Funktion	19	*	*	27	24	24	22	24

* = nicht erhoben.

Quelle: Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten (AID:A) – DJI-Survey 2009. Basis: Bundesrepublik Deutschland, 13- bis 31-Jährige.

Darin manifestiert sich das zunehmende Bestreben vieler Eltern, ihre Kinder zusätzlich zum Schulunterricht besonders zu fördern. Durch die Teilnahme am Training der Sportvereine oder an den festen Stunden der Jugendgruppen eröffnen sich dann selbstverständlich auch Gelegenheiten zu Tätigkeiten im Bereich des eigentlichen Engagements, etwa wenn Veranstaltungen oder Spendensammlungen anstehen, oder wenn Betreuerinnen und Betreuer oder Gruppenleiter und -leiterinnen gesucht werden.

Zugleich ist heute eine wachsende Zahl von Schulen bestrebt, Schülerinnen und Schülern den Weg ins zu bahnen. So wurden etwa unter dem Sammelbegriff des „Service Learnings“ Konzepte für entsprechende des Unterrichts entwickelt, häufig in Kooperation von Schulen und Projektträgern (siehe hierzu das Kapitel II. 5.4.5.3 Bildung). Ziel solcher Projekte ist es, Lernen durch Erfahrung zu vertiefen und die Lernmotivation zu stärken (Schröten 2011). Eine Untersuchung von Modellprojekten in Nordrhein-Westfalen zeigt allerdings vorerst nur deutlich geringere Wirkungen, als sie von vergleichbaren Projekten außerhalb Deutschlands berichtet werden. Erkennbar wird insbesondere die große Bedeutung der Qualitätsstandards für derartige Projekte (Speck et al. 2013). Nicht selten führt die Förderung der Kinder dann auch zu einem Engagement der Eltern im Verein oder in den Bildungs- und Betreuungseinrichtungen der Kinder. Daher überrascht es nicht, wenn 48 Prozent aller Engagierten inzwischen angeben, ihr Engagement komme vor allem Kindern und zugute und wenn die freiwilligen Aktivitäten im Umfeld der Schulen und Kindergärten entsprechend Zuwächse verzeichnen: Zwischen 2009 und 2014 vergrößerte sich nach dem Freiwilligensurvey der Bevölkerungsanteil der dort Engagierten von 6 auf 9 Prozent (Simonson et al. 2016).

Allerdings gilt es dabei zu berücksichtigen, dass das Engagement der Schülerinnen und Schüler vergleichsweise häufig nur für wenige Stunden in der Woche oder im Monat betrieben wird: Annähernd zwei Drittel von ihnen verwenden höchsten zwei Stunden in der Woche auf ihr Engagement (63 %; im Durchschnitt aller Engagierten 58 %, ebd.). Das Engagement der Jüngeren ist also zwar deutlich breiter geworden, bleibt an Intensität aber oft hinter dem Engagement der anderen Altersgruppen zurück. Hierbei dürften sich auch die

eher knapper gewordenen Zeitressourcen der Heranwachsenden auswirken, die sich etwa aus der Verkürzung der Schulzeit ergeben sowie aus der erheblichen Erweiterung ihrer sonstigen Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung, nicht zuletzt durch zusätzliche Möglichkeiten für Sport, Musik und Spiele. Andere Studien, die engere Kriterien an die Intensität des Engagements anlegen, weisen deshalb deutlich kleinere Anteile engagierter Jugendlicher aus. Als im engeren Sinne engagiert stufte das Nationale Bildungspanel im Jahr 2010 22 Prozent der Neuntklässler ein, 24 Prozent der Jungen und 19 Prozent der Mädchen (AGBB 2014).

Die Zunahme der Engagementquoten von jüngeren Personen ergibt sich nicht zuletzt durch Strukturveränderungen. Angehörige der jüngeren Alterskohorten erreichen zu größeren Anteilen höhere Bildungsabschlüsse als Ältere. Zusammen damit wächst die Wahrscheinlichkeit einer aktiven Beteiligung, da sich höher Gebildete weitaus häufiger engagieren als Bürgerinnen und Bürger mit einfachen Bildungsvoraussetzungen (Gille/Bien 2014). Allerdings erklären sich die Veränderungen offenbar nur zum Teil aus diesen Verschiebungen der sozialen Struktur. So nimmt etwa der Anteil der Ehrenamtlichen in allen Teilgruppen zu, also sowohl unter Auszubildenden als auch unter Studierenden oder Schülerinnen und Schülern (Tabelle 14).

Tabelle 14: Ehrenamtliche unter Studierenden, Schülern sowie Auszubildenden

Anteil der Ehrenamtlichen	Bevölkerung insgesamt	Auszubildende	Schülerinnen und Schüler	Studierende
	%	%	%	%
2002	17	9	8	17
2014	19	12	12	22

Quelle: AWA 2002, 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, deutsche Bevölkerung ab 14 Jahren.

In ihrer Freizeit nehmen Jugendliche aber nicht nur häufiger an den Aktivitäten der Vereine und Verbände teil. Auch die neuen Medien und das Internet beschäftigen sie heute in beträchtlichem Umfang. Bereits die 14- bis 15-Jährigen nutzen derzeit fast ausnahmslos Computer und Internet (97 %), 67 Prozent greifen mehrmals täglich auf das Internet zu (AWA 2015). Naheliegende Befürchtungen, dass ein mögliches Engagement hinter solchen Aktivitäten zurückstehen müsse, bestätigen sich nach den Erhebungen des DJI jedoch nicht. Eine Zusatzerhebung zu den Jugendsurveys des DJI zeigte 2010 vielmehr, dass die verstärkte Internetnutzung keinen negativen Einfluss auf die Engagementbereitschaft Jugendlicher ausübt (Rauschenbach et al. 2011). Eher gibt es offenbar positive Auswirkungen auf das Engagement: Von den engagierten 14- bis 19-Jährigen machen 59 Prozent auch im Rahmen ihres Engagements vom Internet Gebrauch, vor allem zur Information oder zur Organisation von Aufgaben, von den 20- bis 24-Jährigen bereits 71 Prozent (ebd.). Durch das Internet eröffnen sich zudem neue Möglichkeiten des Engagements, etwa im Rahmen von politischen Aktivitäten (z. B. durch Online-Petitionen; siehe hierzu auch das Kapitel II. 5.5.2.1 Politische Partizipation – Exkurs: Online-Verfahren), durch die Mitgliedschaft in Internetgruppen oder durch Aktivitäten für andere (z. B. Beratung von anderen Nutzern, freie Programme schreiben etc.). Allerdings sind die Grenzen zwischen Partizipation und eigentlichem Engagement für andere hier fließend und kaum zu bestimmen (ebd.).

Zunehmende Bedeutung für das Engagement von jüngeren Menschen haben das Freiwillige Soziale Jahr (FSJ), das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ) und der Bundesfreiwilligendienst (BFD). Diese gesetzlich geregelten Freiwilligendienste bieten vorwiegend Schulabsolventen und -absolventinnen die Möglichkeit, sich in unterschiedlichen Bereichen des Engagements zu betätigen. Ein solcher Dienst ermöglicht den jungen Leuten die Unterstützung anderer und die Erweiterung der eigenen Kenntnisse. Zugleich bietet er eine Orientierungsphase vor der Festlegung auf einen Beruf oder ein Studium oder auch eine zeitweilige Alternative zur Erwerbsarbeit (siehe hierzu das Kapitel II. 5.4.6 Bildung). Im Januar 2015 engagierten sich annähernd 40.000 Männer und Frauen im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes; dafür standen 35.000 finanzierte Vollzeitplätze bereit. Etwa zwei Drittel dieser Freiwilligen waren jünger als 27 Jahre; Männer und Frauen waren etwa zu gleichen Anteilen vertreten (Haß/Beller 2015). Weitere rund 60.000 Menschen absolvierten ein Freiwilliges Soziales Jahr oder ein Freiwilliges Ökologisches Jahr. Damit war die Anzahl der jungen Leute im Freiwilligen Sozialen Jahr gegenüber 2011 um rund 20.000 angestiegen (ebd.; AGBB 2014). 9 Prozent der 18- bis 29-Jährigen haben in der Vergangenheit einen solchen Freiwilligendienst absolviert; junge Frauen etwas häufiger als junge Männer (Simonson et al. 2016).

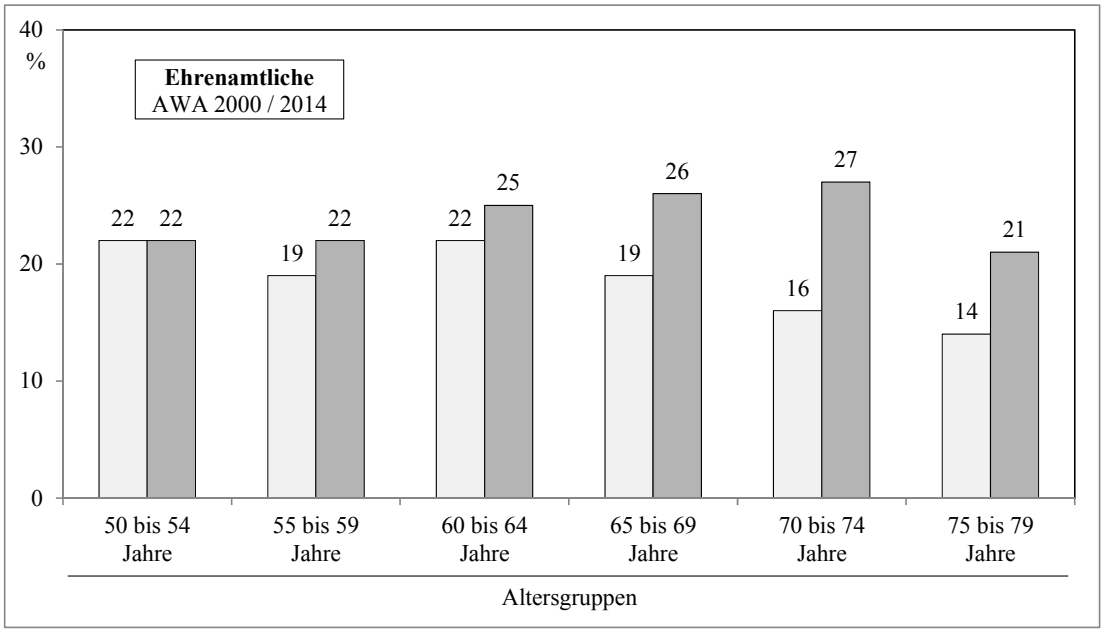
Der langfristige Nutzen einer frühzeitigen Heranführung an das Engagement wird sowohl durch Wiederholungsbefragungen wie auch durch Ermittlungen zu „Engagement-Karrieren“ erkennbar: Personen, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt aktiv waren, betätigen sich danach sehr viel wahrscheinlicher auch zu einem

späteren Zeitpunkt noch einmal im Rahmen eines freiwilligen Engagements als andere (IfD Allensbach 2013; Ehrhardt 2011). Dabei entscheiden sich die Absolventen und Absolventinnen der neu geschaffenen Freiwilligendienste eher im Anschluss für ein Engagement als die Absolventinnen und Absolventen des früheren Zivildiensts (Simonson et al. 2016). Zudem öffnet das möglichst noch frühere freiwillige Engagement einen wichtigen Erlebnis- und Bildungsraum für Kinder und Jugendliche (Kapitel II. 5.4 Bildung). Deshalb bemühen sich viele Vereine und Verbände in Zusammenarbeit mit Schulen und Betreuungseinrichtungen um eine Heranführung an die Aufgaben des Engagements. Besonders bedeutsam ist das für junge Frauen, die sich in der Vergangenheit seltener engagierten als junge Männer und dann in späteren Lebensphasen häufig keine „Anknüpfungsmöglichkeiten“ hatten, wenn sie sich engagieren wollten (BMFSFJ 2011).

4.10 Demografische Entwicklung: Das Engagement von Älteren und für Ältere

Auf der anderen Seite verlangt die demografische Entwicklung besondere Aufmerksamkeit für das Engagement Älterer wie auch für das Engagement zur Unterstützung Älterer. Während unter den jungen Aktiven der weitere Kreis der eher locker eingebundenen Aktiven offenbar stärker wächst als die Kerngruppe der Engagierten (Abbildung 9), wuchs in den zurückliegenden Jahrzehnten unter den älteren Menschen ab 60 Jahren auch der engere Kreis der fest Eingebundenen und Ehrenamtlichen deutlich an. Besonders in den Altersgruppen von 60 bis etwa Mitte 70 gibt es heute einen beträchtlichen Anteil von Freiwilligen. Im Jahr 2000 zogen sich viele 65- bis 74-Jährige bereits aus dem Engagement zurück. Heute steigt der Anteil der Ehrenamtlichen in den ersten Jahren nach dem Rentenbeginn eher noch an. Der Ruhestandseffekt, das heißt die (Wieder-)Aufnahme eines Engagements nach dem Ende des Berufslebens, ist also deutlich stärker geworden (BMFSFJ 2012a). Besonders groß sind die Veränderungen unter den 70- bis 74-Jährigen, von denen im Jahr 2000 nur 16 Prozent ein Ehrenamt übernommen hatten. Derzeit haben in dieser Altersgruppe 27 Prozent Ehrenämter inne (Abbildung 10).

Abbildung 10: Ehrenamtliche ab 50 Jahren: Veränderung der Muster freiwilligen Engagements



Quelle: AWA 2000, 2014. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 50 Jahren.

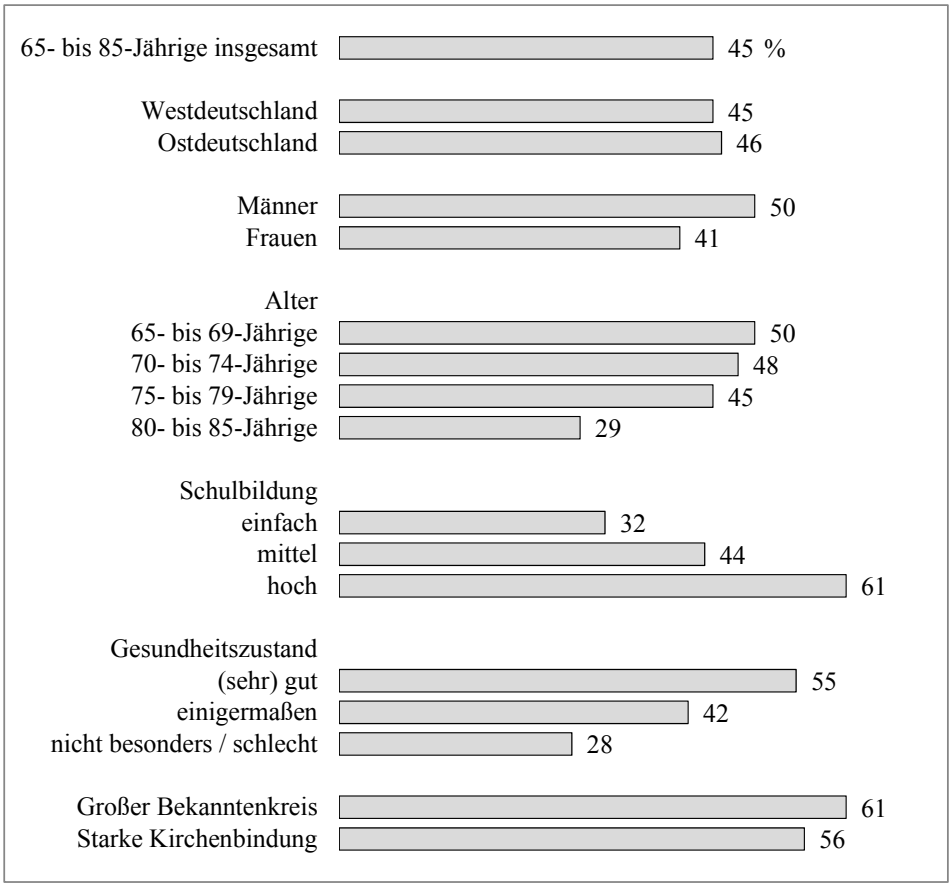
Die Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse (AWA) und der European Social Survey (ESS) signalisieren so übereinstimmend einen Trend, den bereits die ersten drei Freiwilligensurveys auswiesen. Danach wuchs der Anteil der freiwillig Engagierten in der Altersgruppe ab 65 Jahren von 1999 bis 2009 von 23 auf 28 Prozent, während das Engagement von Personen im mittleren Alter eher abnahm (Gensicke 2015). Für den Zeitraum von 2009 bis 2014 ermittelt der Freiwilligensurvey 2014 nun zwar ebenfalls eine Zunahme des Engagements der Älteren; allerdings wuchs der Anteil der älteren Freiwilligen danach deutlich geringer als die Anteile der Freiwilligen in den jüngeren und mittleren Altersgruppen: Während die Engagementquote für

die 50- bis 64-Jährigen zwischen 2009 und 2014 um 9 Prozentpunkte anstieg, wuchs sie für die Älteren ab 65 Jahren nur noch um 5 Prozentpunkte (Simonson et al. 2016). Eine Verlangsamung der Zunahme seit 2009 lässt sich auch in den Daten der AWA erkennen. Daraus entsteht für zukünftige Untersuchungen die Frage, ob sich die Entwicklung in diesem Alterssegment fortsetzen wird.

Bereits der Bericht zum Freiwilligensurvey 2009 meldete Zweifel einer weiteren Zunahme des Engagements von Älteren an: Bei der ausgewiesenen Entwicklung handele es sich um einen Sondereffekt durch das besondere soziale Interesse der nun ins höhere Alter kommenden Alterskohorten (die 20-Jährigen von 1968 sind heute 68 Jahre alt) und sie beruhe zudem auf einer guten materiellen Absicherung. Für künftige Ältere könne man deshalb zumindest nicht selbstverständlich von einer Fortsetzung der Entwicklung ausgehen (Gensicke 2015).

Differenzierte Daten zum Engagement der älteren Generation enthält die Generali Altersstudie (Generali Zukunftsfonds 2012), die Informationen über die 65- bis 85-Jährigen eröffnet. Indikatoren zu den Engagement-Aktivitäten Hochaltriger ab 85 Jahren stellt die Generali Hochaltrigenstudie bereit (Generali Zukunftsfonds 2013). Sie erweitert die Erkenntnisse über die bislang kaum erforschten Einstellungen und Haltungen von Hochaltrigen, deren Bevölkerungsanteil in den nächsten Jahren deutlich wachsen wird. Von den 65- bis 85-Jährigen sind im weiteren Kreis 45 Prozent zumindest gelegentlich in den unterschiedlichen Bereichen des freiwilligen Engagements aktiv. Dieser Wert entspricht dem Anteil des weiteren Kreises der Aktiven in der Gesamtbevölkerung, der 2013 mithilfe der gleichen Fragestellung gemessen wurde (Abbildung 11).

Abbildung 11: Engagement der 65- bis 85-Jährigen



Quelle: Generali Zukunftsfonds 2012. Basis: Bundesrepublik Deutschland, 65- bis 85-Jährige.

Wie in den anderen Altersgruppen sind auch unter den Älteren Männer etwas häufiger engagiert als Frauen und höher Gebildete eher als Personen mit einfachen Bildungsabschlüssen. Das ausgewiesene Engagement in Vereinen, Verbänden und Organisationen verringert sich deutlich erst nach dem 80. Geburtstag, wird allerdings auch danach noch von annähernd 30 Prozent der 80- bis 85-Jährigen fortgesetzt.

Besonders häufig sind jene Älteren engagiert, die viele Bekannte und damit viele Anknüpfungsmöglichkeiten zu einer Tätigkeit für die Gemeinschaft haben. Kirchennahe finden über ihre Beteiligung am Gemeindeleben den Weg ins Engagement. Voraussetzung dafür ist aber in den meisten Fällen, dass die Gesundheit ein Engagement zulässt: Ältere mit guter Gesundheit sind etwa doppelt so häufig engagiert wie Ältere, die ihre Gesundheit als schlecht oder mäßig bewerten (55 gegenüber 28 %). Auf die beträchtliche Bedeutung der Gesundheit für das Engagement wie auch für die Engagementbereitschaft von Älteren weisen sowohl die Ergebnisse der umfangreichen Untersuchung *Transitions and Old Age Potential* (TOP) (Micheel 2016) als auch des Freiwilligensurveys 2014 hin (Simonson et al. 2016).

Erheblichen Einfluss auf das Engagement von Älteren nimmt die Schichtzugehörigkeit, die sich in Variablen (wie etwa der Schulbildung) zeigt. Auf der Basis von Daten des SOEP kommt eine Studie zu der Erkenntnis, dass sich diese Dimension bei Pensionierten und Rentnern noch stärker auswirkt als bei Berufstätigen. Auf dieser Grundlage wird auf einen Kompensationseffekt geschlossen: Durch das Ausscheiden aus dem Beruf verlieren insbesondere jene an sozialem Prestige, die zuvor in leitender oder verantwortlicher Position beschäftigt waren. Das Engagement könne dann dazu beitragen, soziale Anerkennung zu gewinnen und den Verlust damit zumindest partiell auszugleichen (Lengfeld/Ordemann 2014).

Die häufigere Beteiligung von Älteren an der Freiwilligenarbeit beruht auf der insgesamt längeren Vitalität älterer Menschen und ihrer insgesamt besseren sozialen Einbindung. Diese Verschiebung der Altersgrenzen, von der auch das freiwillige Engagement profitiert, wird an zahlreichen Indikatoren erkennbar, beispielsweise an der Zunahme sportlicher Aktivitäten von Älteren, an der gewachsenen politischen und gesellschaftlichen Beteiligung der Altersgruppe, am größeren Anteil von älteren Autofahrern etc. Bedeutsam dafür ist zugleich der soziale Strukturwandel: So stieg etwa in der Altersgruppe ab 60 Jahren zwischen 1998 und 2014 der Anteil von Männern und Frauen mit höheren oder mittleren Schulabschlüssen von 21 auf 38 Prozent.[27]

Erfassen lassen sich die unterschiedlichen Dimensionen des „aktiven Alterns“ inzwischen mit einem festen System von Indikatoren, zu denen auch die Beteiligung an Freiwilligenaufgaben gehört. Dadurch werden nationale und kommunale Vergleiche möglich (Blinkert 2013).

Die erkennbaren Zusammenhänge von sozialer Einbindung, Vitalität und freiwilligem Engagement sind nicht einseitig. So erhöht ein großer Bekanntenkreis nicht allein die Wahrscheinlichkeit des freiwilligen Engagements im Alter. Zugleich wirkt das Engagement auch der Verkleinerung des Bekanntenkreises im Alter entgegen. Ähnlich steht es offenbar um die Gesundheit: Hier gibt die Generali Hochaltrigenstudie Grund zur Annahme, dass auch die Gesundheit der Älteren von einer Tätigkeit für die Mitmenschen und den damit verbundenen Aufgaben und Aktivitäten profitiert. Von den dort befragten 85- bis 99-Jährigen, die also den größten Teil ihrer Altersgefährten bereits überlebt hatten, waren 51 Prozent noch im Rahmen von privaten Netzen oder auch im Rahmen von Institutionen für andere Menschen engagiert. Die Freude und Erfüllung im Engagement für andere wurden von über 60 Prozent der Befragten als psychologisches „Daseinsthema“ identifiziert, das eng mit der Fürsorge für Angehörige und der Freude über die Einbindung in soziale Netze zusammenhängt. Auch den Ältesten ging es hier neben dem Aufrechterhalten der Autonomie meist um Möglichkeiten zur Teilhabe wie auch der „Weltgestaltung“ (Generali Zukunftsfonds 2013, vgl. Micheel 2016). Diese Grundhaltung zeigt sich etwa in der anhaltenden Bereitschaft der Älteren zur Weiterentwicklung der Gesellschaft, wie sie auch in der Generali Altersstudie gemessen wurde. Die Einstellung, dass heute vor allem Jüngere für die Gestaltung der sozialen Zukunft verantwortlich seien, machte sich dort nur eine Minderheit zu eigen. „Das ist nicht mehr Aufgabe unserer Generation“, erklärten lediglich 32 Prozent der 65- bis 85-Jährigen; 57 Prozent widersprachen, von den freiwillig Engagierten sogar 67 Prozent (Generali Zukunftsfonds 2012). Die Generali Altersstudie verweist dementsprechend auf ein beträchtliches Engagementpotenzial in dieser Altersgruppe: 25 Prozent der derzeit Engagierten wären bereit, ihr Engagement auszuweiten und 13 Prozent der Nicht-Engagierten wären bereit, sich freiwillig oder ehrenamtlich zu engagieren. Die meisten der potenziell Aktiven bzw. der potenziell intensiver Engagierten sind zwischen 65 und 74 Jahre alt. Voraussetzung für ein (stärkeres) Engagement wären allerdings interessante Projekte und viel Entscheidungsfreiheit bei der Umsetzung. Eine noch größere Bereitschaft von Älteren für die Aufnahme eines Engagements misst die bereits zitierte Untersuchung zu Veränderungen und Potenzialen im Alter: Danach erklären sich in der Altersgruppe der 55- bis 70-Jährigen sogar 54 Prozent dazu bereit, entweder ihr bestehendes Engagement zu erweitern (23 %) oder ein Engagement zu beginnen (31 %). Dieser Studie zufolge sind insgesamt

27 Wert für 1998 berechnet nach der Tabelle zum Mikrozensus 1998 (Statistisches Bundesamt 2001: 77); Zahl für 2014 berechnet nach dem Online-Angebot des Statistischen Bundesamts zum Mikrozensus 2014: Bevölkerung (ab 15 Jahren): Deutschland, Jahre, Geschlecht, Altersgruppen, Allgemeine Schulausbildung; www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=12211-0040&transponieren=true (Abruf am 31.03.2016).

45 Prozent der Altersgruppe engagiert; lediglich 24 Prozent der Älteren schließen ein Engagement für sich definitiv aus (Micheel 2016).

Während über das Engagement *der* Älteren vergleichsweise viele Daten zur Verfügung stehen, gibt es noch erhebliche Informationslücken im Hinblick auf das Engagement *für* Ältere. Selbstverständlich löst sich durch die beschriebene längere Aktivität der Älteren die Lebensphase nicht einfach auf, in der ein beträchtlicher Anteil hilfs- oder pflegebedürftig wird. Diese Phase verlagert sich in ein höheres Alter.

Im Kern der Leistungen für Ältere steht die Angehörigenpflege von Älteren. Nach der Statistik der Pflegeversicherung wurden 2011 1,8 Millionen der 2,5 Millionen Pflegebedürftigen, die Leistungen aus der Versicherung erhielten, zu Hause versorgt, davon 1,2 Millionen ausschließlich durch ihre Angehörigen und etwa 600.000 meist zusätzlich mit der Hilfe eines mobilen Pflegedienstes (Statistisches Bundesamt 2013c; siehe hierzu auch das Kapitel III. 4.5 Pflege und Sorge). Im Jahr 2012 berichteten 15 Prozent der Gesamtbevölkerung ab 16 Jahren bei einer Umfrage über pflegebedürftige Angehörige. Annähernd zwei Drittel der Personen mit solchen Angehörigen beteiligten sich an der Pflege (62 %, Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10097). Hochgerechnet wären etwa 6 Millionen Personen an der Pflege und Unterstützung von Hilfs- und Pflegebedürftigen beteiligt: Selbst wenn sich in der Regel mehrere Angehörige an der Pflege beteiligen, deutet dieses Ergebnis doch darauf hin, dass die tatsächliche Zahl der Pflege- und vor allem auch der Hilfsbedürftigen die Zahl der Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen aus der Pflegeversicherung überschreitet.

Pflege und Unterstützung für Ältere konzentrieren sich vor allem auf Angehörige. Von Frauen, die als Hauptpflegepersonen von Angehörigen aktiv sind, berichteten 2012 etwa zwei Drittel über die Pflege von Eltern oder Schwiegereltern; etwa ein Drittel pflegte ihre (Ehe-)Partner. Unterstützung fanden diese Frauen vor allem durch Angehörige und mobile Pflegedienste; immerhin 16 Prozent wurden auch durch Freunde, Bekannte oder Nachbarn unterstützt. Viele fürchteten eine Eskalation der Situation und langfristig körperlich oder psychisch durch die Pflege überfordert zu werden. Erwartungen richteten sich allerdings vorrangig auf die Politik, von der sich 88 Prozent mehr Unterstützung wünschten, auch für eine bessere Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (IfD Allensbach 2012).

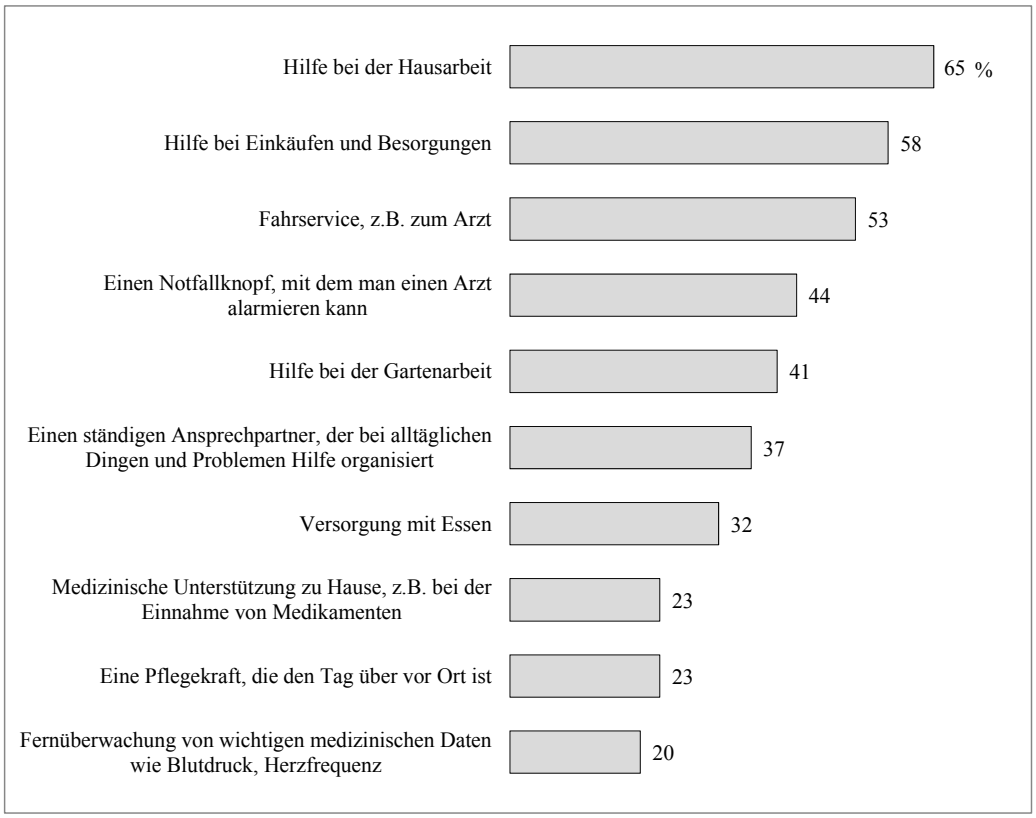
Die Bereitschaft zur Angehörigenpflege bleibt groß. Daher kann man davon ausgehen, dass das Schwergewicht der häuslichen Pflegeleistungen auch in Zukunft von den Familien getragen werden wird, oft von den Partnerinnen und Töchtern der Pflegepatienten. Dabei muss man aufgrund des Bevölkerungsaufbaus von einer wachsenden Zahl von Pflegebedürftigen ausgehen. Unter Annahme einer unveränderten altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeit errechnet das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) für das Jahr 2015 eine Zahl von mehr als 4 Millionen Pflegebedürftigen. Zugleich verschlechtern sich aber die Voraussetzungen für die Familienpflege, insbesondere durch die räumliche Distanz zwischen Eltern und Kindern in einer wachsenden Zahl von Familien, die weiter zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und vor allem auch die wachsende Zahl von dauerhaft Kinderlosen (vgl. Kapitel II. 3 Demografischer Wandel). Damit ergibt sich ein steigender Bedarf an sozialen Diensten, die Pflegepatienten oder auch bereits den schwächer werdenden älteren Menschen ermöglichen, in ihrer Wohnung und ihrem sozialen Umfeld zu bleiben, ihren Haushalt weiter zu führen und ihr Haus und ihren Garten instand zu halten. Zusammen mit den Dienstleistungen von Pflegediensten und professionellen Helferinnen und Helfern werden dafür auch Hilfen durch freiwillig Engagierte benötigt.

Bisher kann erst ein Teil der Hilfebedürftigen auf solche Leistungen zurückgreifen. So zeigte die dritte Untersuchung zu *Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in privaten Haushalten*, dass 2005 11 Prozent der Pflegehaushalte freiwillig erbrachte Betreuung, zum Beispiel in Form von Besuchsdiensten oder Ähnlichem, in Anspruch nahmen (Schneekloth/Wahl 2005). Zugleich hatten von den Pflegebedürftigen in Privathaushalten 18 Prozent einen nicht gedeckten Bedarf an Pflege (14 %) und/oder Unterstützung im Haushalt (12 %). Zum Teil fehlten private Hauptpflegepersonen, zum Teil ließen Demenz oder kognitive Beeinträchtigungen das Leben im gewohnten Rahmen kaum zu (Schneekloth 2009). Aber auch unabhängig von solchen Defiziten im Kernbereich der Pflege und Versorgung gibt es in vielen Familien Wünsche für die Unterstützung der älteren Generation. Diese Wünsche zeigen sich etwa in den Antworten auf die demoskopische Frage, welche Hilfen man sich für die eigenen Eltern wünscht. Im Vordergrund stehen dabei Hilfen bei der Haus- und Gartenarbeit und bei Einkäufen und Besorgungen sowie Fahrdienste (Abbildung 12).

Abbildung 12: Hilfreiche Dienstleistungen für die Unterstützung älterer Menschen

Frage: „Was würde Ihren Eltern jetzt das Leben bzw. den Alltag erleichtern? Was würden Sie sich für Ihre Eltern wünschen?“

50- bis 59-Jährige: „Das würde ich mir für meine Eltern wünschen“



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 6290, 20. Basis: Bundesrepublik Deutschland, 50- bis 59-Jährige mit noch mindestens einem Elternteil.

Inwiefern solche haushaltsnahen Dienstleistungen bereits heute im Rahmen des freiwilligen Engagements erbracht werden, lässt sich aus den verfügbaren Datenquellen kaum erschließen. Aus dem Freiwilligensurvey 2014 ist immerhin zu erkennen, dass 30 Prozent der analysierten Hauptaktivitäten von Freiwilligen vor allem älteren Menschen gelten. Die Leistungen der Freiwilligen für Ältere werden insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich erbracht. Dabei setzen sich vor allem ältere Freiwillige für andere Ältere ein (Simonson et al. 2016; so auch Gensicke 2015). Wie bereits dargestellt, übernehmen 3 Prozent der Bevölkerung Pflege-Aufgaben bei Freunden und Bekannten; 10 Prozent pflegen Angehörige, die nicht in ihrem Haushalt leben (ebd., vgl. Abbildung 6).

Ein Instrumentarium zur Ermittlung des spezifischen Hilfs- und Unterstützungsbedarfs für Ältere im kommunalen Umfeld steht jetzt durch das EU-Projekt „Tools“ bereit. Für ihre Pflege- wie Engagementförderung finden Kommunen hier Beispiele für Bürgerumfragen wie auch Vergleichsdaten aus deutschen und europäischen Kommunen. Erfasst wird dabei nicht nur der Hilfsbedarf, sondern auch das „aktive Altern“, das auch das Engagement und die Engagementbereitschaft von Älteren mit einschließt (Blinkert 2013).

Aus solchen Untersuchungen ist zu erkennen, dass die Ansätze zur freiwilligen Hilfe in der Altenpflege häufig lokal begrenzt sind, von der Initiative einzelner abhängen und noch nicht ausreichend mit familiärer und professioneller Pflege verknüpft werden. Daher strebt etwa Baden-Württemberg im Rahmen einer „Pflegestrategie“ des Landes eine Koordinierung der Hilfen und eine strategische Verteilung im Land und in den Kommunen an (15. Landtag von Baden-Württemberg 2015).

4.11 Schichtzugehörigkeit und Engagement: Befestigung sozialer Ungleichheit?

Zu den regelmäßig gemessenen Befunden der empirischen Engagementforschung gehört die ungleiche Beteiligung der sozialen Schichten an Freiwilligenaufgaben (Fischer 2012; Gensicke 2015; Blinkert 2015; Simonson et al. 2016). Angehörige der Mittelschicht und der höheren Schichten engagieren sich deutlich eher als Angehörige der einfachen Schicht. Besonders deutlich prägen sich solche Unterschiede aus, wenn man die Bevölkerung nach ihren Schulabschlüssen unterteilt (Tabelle 15).

Tabelle 15: Höher Gebildete engagieren sich häufiger

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Schulbildung		
		einfache	mittlere	höhere
	%	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis)	45	39	42	54
darunter:				
mit Amt oder fester Aufgabe	22	18	21	29
übrige Engagierte	23	21	21	26

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Noch größer sind die entsprechenden Unterschiede in den vier Wellen des Freiwilligensurveys, nach denen Personen mit höherer Schulbildung fast doppelt so häufig engagiert sind wie Personen mit einfacher Schulbildung (52 gegenüber 28 %). Vertiefende Analysen des Sachverhalts lassen erkennen, dass sich einfach Gebildete, die eine Berufsausbildung absolviert haben, weitaus eher beteiligen als jene, die ohne Berufsausbildung auskommen müssen (Simonson et al. 2016).

Zwar werden derartige Analysen nach der Bildung unter anderem durch Alterseffekte überlagert: Ältere, die zum Teil nicht mehr zu einem Engagement in der Lage sind, verfügen deutlich häufiger als andere Altersgruppen über einfache Schulabschlüsse, sodass hier tendenziell unterschiedliche Gruppen miteinander verglichen werden. Doch auch multivariate Analysen, die solche versteckten Einflüsse auflösen, bestätigen den Zusammenhang (Blinkert 2015; Simonson et al. 2016). Dementsprechend deuten Aufgliederungen nach den Berufskreisen und dem Haushaltseinkommen ebenfalls auf eine weitaus größere Engagementbeteiligung der gehobenen Schichten hin (Tabelle 16). Der Bericht zum Freiwilligensurvey 2014 merkt an, dass die unterschiedlichen sozioökonomischen Faktoren kumulativ wirkten: Beispielsweise engagierten sich höher Gebildete mit höheren Einkommen noch einmal häufiger als höher Gebildete mit durchschnittlichen Einkommen (Simonson et al. 2016).

Tabelle 16: Angehörige höherer Schichten engagieren sich häufiger

Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Berufskreise			Haushaltsnettoeinkommen		
		Arbeiter	Einfache Angestellte/ Beamte/ Selbst-ständige	Leitende Angestellte/ Beamte/ Freie Berufe	unter 1.750 Euro	1.750 bis unter 3.000 Euro	ab 3.000 Euro
	%	%	%	%	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis)	45	38	45	52	36	42	52
darunter:							
mit Amt oder fester Aufgabe	22	17	21	33	11	22	31
übrige Engagierte	23	21	24	19	25	31	21

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Während die Anteile des engeren Kreises der Engagierten in den ausgewiesenen Gruppen zwischen 11 Prozent (Geringverdiener) und 33 Prozent (leitende Angestellte oder Beamte) differieren (Spannweite 22 Prozentpunkte), unterscheiden sich die Anteile der weniger fest gebundenen Mithelfenden in denselben Gruppen weitaus weniger. Hier liegen die Werte zwischen 19 und 25 Prozent (Spannweite 6 Prozentpunkte). Die Angehörigen der unterschiedlichen Schichten übernehmen also Ehrenämter oder feste Aufgaben zu deutlich unterschiedlichen Anteilen, lassen sich aber für eine weniger verpflichtende Mitarbeit etwa im gleichen Maß gewinnen. Solche Befunde könnten durch methodologische Effekte verstärkt sein, denn Frageformulierung und Fragemethode wirken sich in der einfachen Schicht erkennbar stärker auf die Höhe der gemessenen Engagementquote aus als in anderen Schichten. Zumindest ergeben sich in vergleichbaren Studien weitaus größere Unterschiede zwischen den jeweils ermittelten Quoten für die einfache Schicht als zwischen den Quoten für die mittlere und die gehobene Schicht (z. B. zwischen ESS 6 und Freiwilligensurvey 2014). Auch das verweist auf die beträchtliche Bedeutung der Ermittlungsmethode, etwa im Hinblick auf die Allgemeinverständlichkeit der benutzten Begriffe und Wendungen. Die abweichenden Messungen stellen den grundsätzlichen Befund der unterschiedlichen Beteiligung der sozialen Schichten jedoch nicht infrage.

Um diese unterschiedliche Beteiligung am institutionell gebundenen und regelmäßigen Engagement zu erklären, wurde auf die unterschiedlichen Voraussetzungen verwiesen: Angehörige der Mittelschicht oder der gehobenen Schichten leben meist in gesicherten materiellen und sozialen Verhältnissen und verfügen deshalb über größere Spielräume, um jenseits der eigenen Lebensbedürfnisse auch für andere aktiv zu werden. Zudem weisen sie häufig Berufs- und Organisationserfahrung vor, sodass etwa die Übernahme von anspruchsvollen Funktionen, Leitungsaufgaben und Ehrenämtern für sie eher naheliege. Nicht zuletzt kämen sie durch ihre ohnehin festere gesellschaftliche Einbindung eher in Kontakt mit Trägern des Engagements (Fischer 2012; Simonson et al. 2016). Zugleich gebe es in den gehobenen Schichten häufiger eine Familientradition des Engagements oder auch ein „Ethos der gesellschaftlichen Partizipation“ (Winkler 1988; Emmerich 2012; Ehrhardt 2011). Greifbar werden solche Tendenzen beispielsweise in den Erziehungszielen der Eltern. Mütter und Väter aus der Mittel- und gehobenen Schicht legen weitaus mehr Wert darauf, ihre Kinder zum Einsatz für andere zu erziehen als Angehörige der einfachen Schicht (Vodafone Stiftung Deutschland 2011). Auch in den Gymnasien ergeben sich allein schon durch die längere Schulzeit mehr Möglichkeiten, das gesellschaftliche Engagement einzuüben. Alles das erhöht für die Angehörigen von Mittelschicht und höheren Schichten die Wahrscheinlichkeit eines freiwilligen Engagements. Ferner werden die Chancen für ein freiwilliges Engagement durch die Erwerbsverhältnisse mitbestimmt. Das betrifft zunächst die Arbeitslosen, deren vergleichsweise geringes Engagement durch verschiedene Studien belegt ist. Nach dem Freiwilligensurvey 2014 sind nur 26 Prozent der Arbeitslosen engagiert; die Engagementquote in dieser Gruppe liegt danach um 21 Prozentpunkte unter der Engagementquote der Vollzeitberufstätigen (47 %, Simonson et al. 2016, ähnlich bei Blinkert 2015). Hemmend dürfte sich zusammen mit anderen Faktoren auch die lähmende Wirkung der Arbeitslosigkeit auswirken, die bereits zu Anfang der empirischen Sozialforschung in der wegweisenden Darstellung der Arbeitslosen von Marienthal beschrieben wurde (Jahoda et al. 1933).

Darüber hinaus zeigen neuere Untersuchungen die erhebliche Bedeutung von Arbeitszeitmodellen für das Engagement: Vergleichsweise hoch sind die Engagementquoten von Beschäftigten, die zum Beispiel durch Gleitzeit Einfluss auf ihre Arbeitszeiten nehmen können. Geringer fällt dagegen die Beteiligung von Beschäftigten mit festen Anfangs- und Schlusszeiten aus. Am geringsten ist sie bei jenen, die in Schichtarbeit beschäftigt sind (Blinkert 2015). Selbst wenn solche Effekte durch soziodemografische Hintergrundvariablen zusätzlich pointiert werden[28], spielen sie doch eine wichtige Rolle für die Eröffnung des Freiraums, der für eine freiwillige Beteiligung an den bürgerschaftlichen Aufgaben benötigt wird (siehe zur Vereinbarkeit von Engagement und Beruf das Kapitel II. 4.13).

Zum Problem werden die sozialen Unterschiede beim Engagement dort, wo sich Schließungstendenzen entwickeln: Angehörige ressourcenärmerer Schichten, die wegen ihrer schlechteren Voraussetzungen keinen Zugang zum Engagement finden oder denen ein Ehrenamt sogar intentional verweigert wird, müssen zugleich auf den Nutzen des Engagements verzichten – auf gesellschaftliche Anerkennung, Einbindung in ein soziales Netzwerk und die Erweiterung von Erfahrungen und Kenntnissen (Fischer 2012). Hierbei ist der explizite Ausschluss vom Engagement vergleichsweise selten; nur 2 Prozent derer, die noch nie engagiert waren, geben an, ihnen sei ein geplantes Engagement verweigert worden (Simonson et al. 2016). Eher dürften mögliche Schließungstendenzen den Zugang zu bestimmten Aufgaben innerhalb der Organisationen betreffen, insbesondere den Zugang zu Leitungsämtern. Denn in diesem Bereich prägt sich die Dominanz der gehobenen

28 Beschäftigte mit flexiblen Arbeitszeiten gehören eher zu den mittleren oder gehobenen Schichten und verfügen damit auch unabhängig von der Beschäftigung über bessere Voraussetzungen für ein Engagement als Schichtarbeiter.

Schichten besonders stark aus. Wo derartige Schließungstendenzen wirken, kann auch das freiwillige Engagement, das der gesamten Gesellschaft dienen soll, zur Verfestigung und Vergrößerung sozialer Ungleichheit beitragen. Um solche Effekte zu verhindern, fördert die Bundesregierung die gesellschaftliche Partizipation und das Engagement von benachteiligten Kindern (etwa durch das Bildungs- und Teilhabepaket) und von Älteren (etwa im Rahmen der Mehrgenerationenhäuser), aber auch von Langzeitarbeitslosen sowie von Migrantinnen und Migranten (BMAS 2013).

4.12 Engagement von und für Personen mit Migrationshintergrund und für Flüchtlinge

Bisher engagieren sich Personen mit Migrationshintergrund[29] deutlich seltener als die Bürgerinnen und Bürger ohne Zuwanderungsgeschichte. Alle bevölkerungsweiten Engagement-Untersuchungen zeigen deutliche Unterschiede der Beteiligung zwischen den „schon immer“ in Deutschland Lebenden und den Zugewanderten, obwohl in solchen Studien in der Regel bereits die besser integrierten Migranten und Migrantinnen abgebildet werden. Nach den Ergebnissen des Freiwilligensurveys lag die Engagementquote von Personen mit Migrationshintergrund 2014 bei 32 Prozent und damit um 15 Prozentpunkte unter der Quote in der übrigen Bevölkerung (47 %, Simonson et al. 2016; vgl. Alscher et al. 2009). Auch die früheren Wellen des Freiwilligensurveys beobachteten bereits ähnlich große Unterschiede zwischen diesen Quoten (Gensicke 2015). Daraus kann allerdings nicht auf unveränderte Verhältnisse geschlossen werden. Denn 2014 wurden die Interviews für den Freiwilligensurvey 2014 zum ersten Mal bei Bedarf auch in anderen Sprachen als in Deutsch geführt, sodass die nun befragten Migrantengruppen einen höheren Anteil von weniger gut Integrierten enthalten (siehe zum neuen Erhebungsdesign des Freiwilligensurveys 2014 auch das Kapitel II. 5.2.2.2 Migration).

Weit unterdurchschnittlich engagieren sich nach dem Freiwilligensurvey ältere Migranten und Migrantinnen und solche mit einfacher Schulbildung. Die Zeitverwendungsstudie 2012 zeigt ferner eine weniger häufige Beteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund. In beiden Untersuchungen werden im Engagement von Migranten und Migrantinnen etwas andere Schwerpunkte erkennbar als im Engagement der übrigen Bevölkerung: Überdurchschnittlich häufig sind die Zugewanderten danach im religiösen Bereich sowie im Sozialbereich aktiv. Weitaus seltener als andere engagieren sie sich dagegen in den Bereichen Politik sowie Freizeit und Geselligkeit. Dabei stehen die Personen mit Migrationshintergrund aber bei der informellen Unterstützung von Angehörigen oder von Freunden und Bekannten, jenseits des engeren Bereichs des formellen Engagements, nicht hinter der übrigen Bevölkerung zurück (Blinkert 2015; Simonson et al. 2016).

Zur Erklärung dieser Unterschiede könnte man etwa auf die Herkunft der Zuwanderer verweisen: Die Mehrzahl stammt aus Ländern, in denen das freiwillige Engagement eine geringere Bedeutung besitzt als in Deutschland. So kamen etwa von den über 400.000 Personen, die 2013 als „Wanderungsgewinn“ in Deutschland verblieben, die meisten aus ost- und südeuropäischen Ländern (Statistisches Bundesamt 2014), in denen sich deutlich weniger Bürgerinnen und Bürger formell engagieren als in Deutschland. Auch die Flüchtlinge, die in den zurückliegenden Jahren nach Deutschland kamen, stammen meist aus Ländern, in denen die ehrenamtliche Beteiligung nur gering ausgeprägt ist. So berichteten zum Beispiel 2013 nur 16 Prozent der Bevölkerung des Irak über regelmäßige Tätigkeiten in Freiwilligenorganisationen (World Values Survey 2013). Hinzu kommen Sprach- und Integrationsprobleme, die durch das Engagement aber auch verringert werden können (Alscher et al. 2009). Daneben weist der Freiwilligensurvey 2014 auf eine geringere Offenheit eines Teils der Vereine und Verbände für die Migranten und Migrantinnen hin sowie auf deren zunächst geringere Einbindung in die sozialen Kontexte, zum Teil auch aus Unkenntnis der zivilgesellschaftlichen Strukturen, was weniger Gelegenheiten für ein Engagement eröffnet (Simonson et al. 2016).

Vertiefende Analysen solcher Zusammenhänge machen in der Regel sichtbar, dass sich die Unterschiede nur zum Teil aus dem Migrationshintergrund erklären und dass die geringere Engagementquote aller Migranten und Migrantinnen zugleich auch durch schichtbestimmende Variablen wie Bildung und Einkommen bewirkt wird (siehe hierzu auch das Kapitel II. 5.2.2.4 Migration). Denn mehrheitlich wandern Angehörige der einfachen Schicht und der unteren Mittelschicht zu, deren Engagement-Wahrscheinlichkeit auch ohne ihren Migrationshintergrund geringer wäre als die Engagement-Wahrscheinlichkeit von Angehörigen der gehobenen Schichten. Deshalb ist es folgerichtig, dass die Förderung des Engagements von Migrantinnen und Migranten auch im Zusammenhang mit den staatlichen Strategien zur generellen Sicherung von Teilhabechancen in den Blick genommen wird (BMAS 2013).

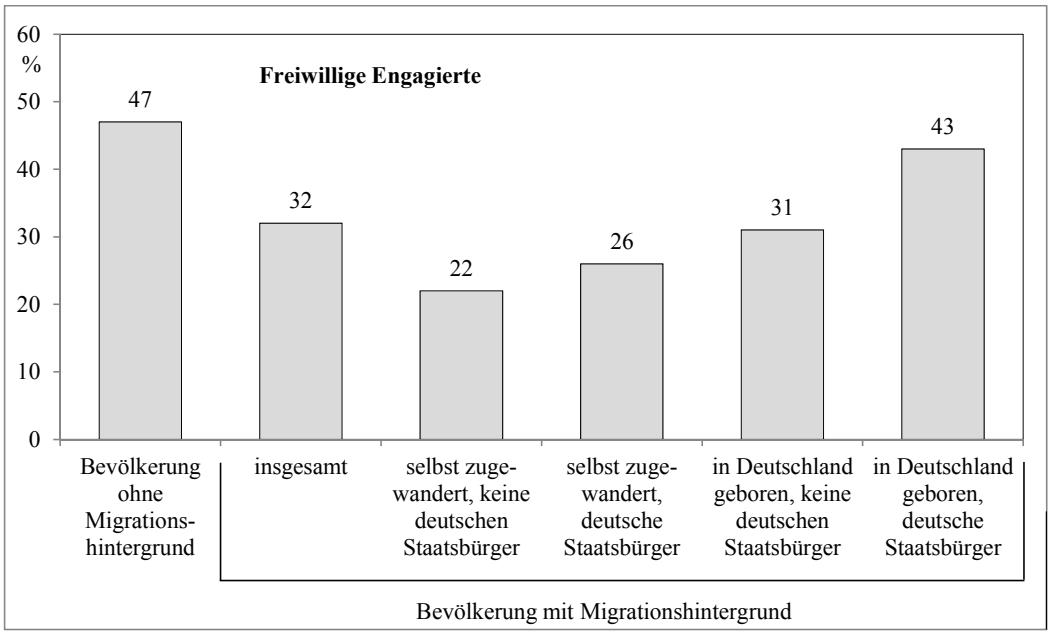
29 Der Begriff „Personen mit Migrationshintergrund“ wird synonym mit den Begrifflichkeiten „Migrantinnen/Migranten“ und Personen „mit Zuwanderungsgeschichte“ (selbst zugewandert oder in Deutschland geboren) verwendet (siehe zur Definition auch das Kapitel II. 5.2 Migration, erste Fußnote).

Eine empirische Untersuchung von acht Migranten-Milieus zeigt beträchtliche Engagement-Unterschiede. Während sich etwa die Angehörigen des „religiös verwurzelten“ sowie des „hedonistisch subkulturellen“ Milieus am wenigsten an Entscheidungen über die eigene Nachbarschaft beteiligten, nahmen die Angehörigen des „statusorientierten“ sowie des „kosmopolitischen“ Milieus ungleich stärker daran teil. Daraus wurde geschlossen, dass bei Personen mit Migrationshintergrund nicht die Schicht oder Ethnie, sondern das Milieu den entscheidenden Einfluss auf das Zustandekommen eines Engagements ausübe. Integrationshilfen und Engagementförderung müssten bei den unterschiedlichen Milieus ansetzen (Beck 2008). Allerdings sollte man sich vor der danach naheliegenden Vorstellung hüten, dass etwa die Angehörigen des „religiös verwurzelten Milieus“ generell weniger an einem Engagement interessiert wären. So stellen andere Befragungen insbesondere das religiöse Engagement der älteren Zuwanderer aus der Türkei heraus. Häufiger noch als im Sport werden diese Migranten und Migrantinnen im Rahmen der Moscheegemeinden aktiv. Während solches Engagement eher der Bindung innerhalb der Gruppe dient („bonding“), engagieren sich Angehörige der zweiten Generation eher in multikulturellen Kontexten. Hier kann das Engagement zur Bildung interkultureller Netzwerke beitragen („bridging“) (Sauer 2011; Uslucan 2015; siehe hierzu auch die Kapitel II. 1.3.2.4 Engagementvielfalt und II. 5.2.3.3 Migration).

Alle empirischen Untersuchungen des Engagements von Personen mit Zuwanderungsgeschichte zeigen ein stärkeres Engagement jener, die bereits länger in Deutschland leben. Besonders Angehörige der zweiten und dritten Generation sind weitaus stärker engagiert als Neuankömmlinge (Alscher et al. 2009; Gensicke 2015; Uslucan 2015). Besonders anschaulich werden diese Zusammenhänge im Bericht des Freiwilligensurveys 2014 analysiert. Dort werden nach der eigenen Migrationserfahrung sowie nach der deutschen Staatsbürgerschaft vier Gruppen unterschieden: Von den Migrantinnen und Migranten, die noch im Ausland geboren wurden und die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, engagieren sich nur 22 Prozent; zudem sind nur wenige von ihnen gesellschaftlich auf eine andere Weise aktiv. Von jenen selbst Zugewanderten, die inzwischen die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, engagieren sich 26 Prozent. In Deutschland geborene Angehörige der zweiten oder dritten Generation sind dann bereits weitaus häufiger beteiligt: Von jenen, die nicht auch schon Staatsangehörige sind, 31 Prozent, von jenen, die zudem über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen, bereits 43 Prozent, also kaum weniger als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung (44 %, Abbildung 13).

Abbildung 13: Engagement von Personen mit Migrationshintergrund

Es haben freiwillig und/oder ehrenamtlich Aufgaben im Bereich ihrer gesellschaftlichen Aktivitäten übernommen



Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 14 Jahren.

Darüber hinaus zeigt der Freiwilligensurvey bei den nicht engagierten Personen mit Migrationshintergrund ein überdurchschnittliches Interesse an einem Engagement; 14 Prozent von ihnen würden sich „sicher“ beteiligen und 55 Prozent „vielleicht“ (gegenüber 11 bzw. 45 % in der nicht engagierten Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, Simonson et al. 2016; siehe für zusätzliche Daten und vertiefende Analysen das Kapitel II. 5.2.2.2 Migration).

Dem gegenüber nahm das Engagement zur Unterstützung von Geflüchteten und Migranten und Migrantinnen seit dem Sommer 2015 beträchtlich zu. Zwar unterstützten Freiwillige auch bereits vor der Flüchtlingskrise die Neuankömmlinge in Deutschland und leisteten Beiträge zu deren Integration. An vielen Orten gab es bereits „Lern-“ und „Lesepatenschaften“ oder auch Helferkreise, deren Mitglieder zum Beispiel bei Behördengängen Hilfestellung leisteten. Doch mit der dramatischen Zunahme der Flüchtlingszahlen erweiterte sich die Hilfsbereitschaft noch beträchtlich. Insgesamt 15 Prozent der Bevölkerung gaben im Herbst 2015 an, dass sie sich bereits für die Flüchtlinge engagiert hätten. Weitere 55 Prozent der Bevölkerung berichteten im September 2015, dass sie grundsätzlich bereit seien, Asylsuchende bzw. geflüchtete Menschen zu unterstützen, 29 Prozent auch durch persönliche Hilfeleistungen, zum Beispiel durch Sprachunterricht, Begleitung bei Behördengängen, Knüpfen von Kontakten (Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11045; siehe für eine differenziertere Darstellung das Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge).

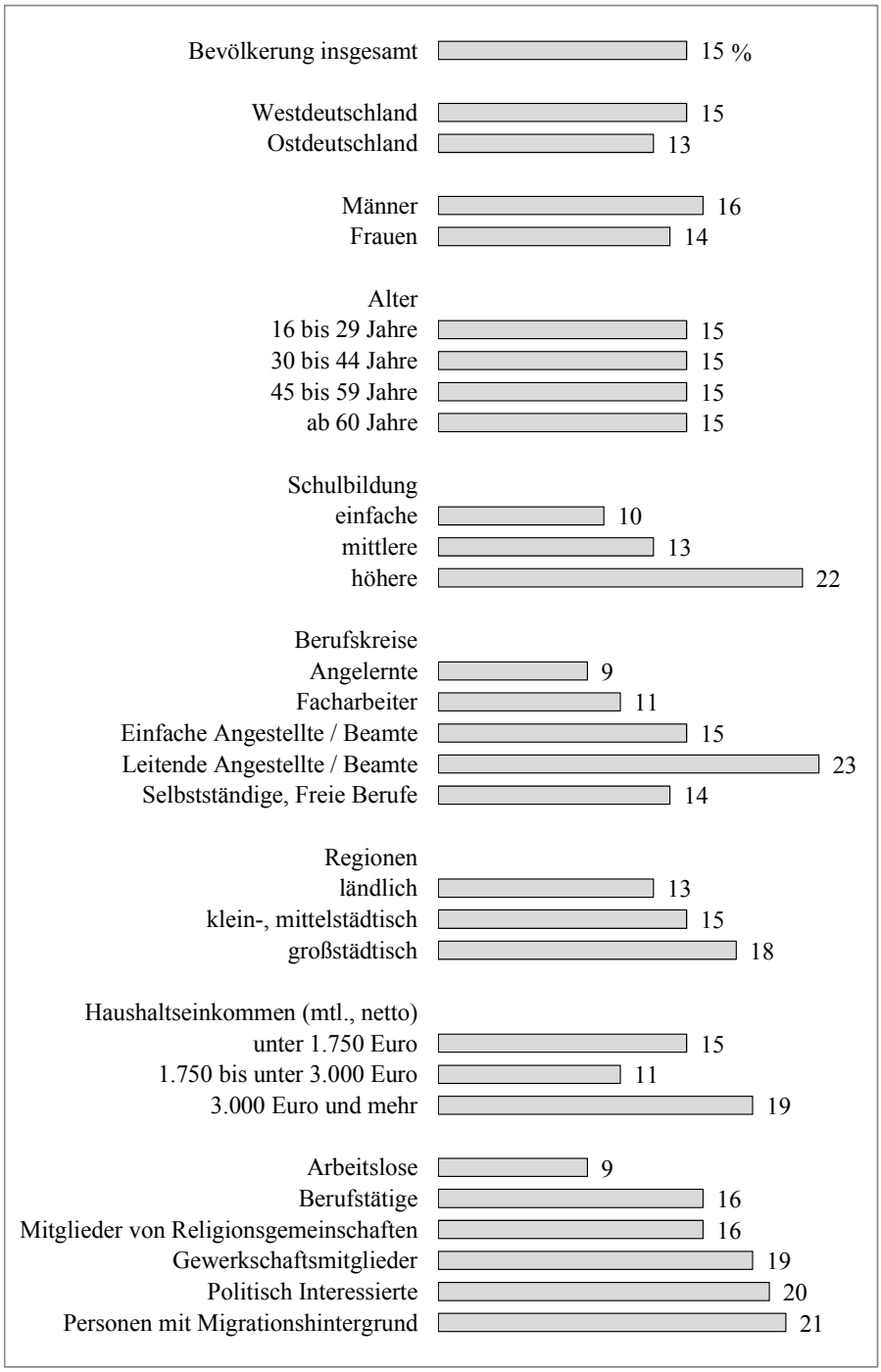
Dabei zeigt die soziodemografische Analyse für die aktiven Helferinnen und Helfer nur geringfügige Unterschiede der Beteiligung zwischen Männern und Frauen sowie zwischen West- und Ostdeutschen. Das West-Ost-Gefälle des Engagements prägte sich bei den Aktivitäten für die Flüchtlinge also weniger aus als in den anderen Bereichen des Engagements. Auch die unterschiedlichen Altersgruppen waren zu gleichem Anteil beteiligt. Wiederum wurden Personen mit höherer Schulbildung und aus gehobenen Berufskreisen deutlich häufiger aktiv als Personen mit einfacher oder auch mittlerer Schulbildung. Gewerkschaftsmitglieder, politisch Interessierte und insbesondere Personen, die selbst einen Migrationshintergrund haben, waren ebenfalls überdurchschnittlich häufig beteiligt (Abbildung 14).

Einschließlich derjenigen, die lediglich Sach- oder Geldspenden leisteten, umfasste der Kreis der Helfer und Helferinnen nach einer Umfrage vom Januar 2016 sogar fast die Hälfte der Bevölkerung (47 %, Deutscher Spendenrat 2016). Für die stark beanspruchten Kommunen war diese breite Unterstützung eine wirkliche Hilfe. Das zeigte eine Befragung kommunaler Verantwortungsträger im Herbst 2015. Vielerorts wurden Angebote zur Betreuung und zur Integration vorwiegend von ehrenamtlich Helfenden getragen. Auch die Sachspenden erwiesen sich als wichtig, um geflüchtete Menschen mit warmer Winterkleidung zu versorgen. 97 Prozent der Landräte und Bürgermeister beschrieben das Engagement in ihrer Kommune als beträchtlich. 96 Prozent berichteten über eine gute oder sogar sehr gute Zusammenarbeit von haupt- und ehrenamtlichen Helfern und Helferinnen. 13 Prozent rechneten mit einer Zunahme des Engagements für Flüchtlinge, 14 Prozent mit einer Abnahme. Die große Mehrheit von 70 Prozent ging davon aus, dass sich dieses Engagement auch in Zukunft als stabil und verlässlich erweisen würde (IfD Allensbach 2016; siehe für zusätzliche Daten und vertiefende Analysen das Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge).

Noch unbeantwortet ist allerdings die Frage, was die Hilfeleistungen für das Gesamtbild des Engagements bedeuten: So müsste ermittelt werden, inwieweit die im Flüchtlingsbereich Helfenden und Unterstützenden auch anderweitig engagiert sind bzw. ob sich der Gesamtkreis der Engagierten durch dieses Engagement erweitert und wie sich die Bereiche des Engagements dadurch verschieben. Zudem wäre noch differenzierter zu erfassen, was die Helfer und Helferinnen für die Unterstützung und Integration der geflüchteten Menschen im Einzelnen tun.

Abbildung 14: Wer sich im September 2015 für Flüchtlinge engagierte

Es haben sich schon engagiert, um Flüchtlingen zu helfen



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11045, September 2015. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

4.13 Motive und Voraussetzungen für das Engagement

Bei zahlreichen empirischen Untersuchungen wurden die Motive des Engagements mit in den Blick genommen. Allerdings betrachteten die Studien in der Regel unterschiedliche Motive. Einen Überblick über die Ergebnisse bis 2002 geben Kühnlein und Böhle (2002). Mit Blick auf die älteren Ergebnisse wird dort im Anschluss an Helmut Klages ein Wandel der Motive von Engagierten konstatiert: Im Zusammenhang mit dem allgemeinen Wertewandel seit den 1960er Jahren sind für die Übernahme eines Engagements Motive der

Selbstentfaltung wichtiger geworden (Klages 2003). Dementsprechend zeigen auch aktuelle Untersuchungen zusammen mit altruistischen Motiven zahlreiche selbstbezogene Motive.

Im Freiwilligensurvey wurden bis 2009 drei Gruppen von Engagierten nach ihren Motiven klassifiziert: Interessenorientierte (2009: 37 % der Freiwilligen), Geselligkeitsorientierte (27 %) und Gemeinwohlorientierte (36 %). Im Jahrzehnt von 1999 bis 2009 hätte sich der Anteil der Geselligkeitsorientierten verringert, von 36 auf 27 Prozent, während im Gegenzug vor allem die Gruppe der Gemeinwohlorientierten gewachsen sei (von 30 auf 36 %; Gensicke 2015). Angesichts solcher Typologien können aber leicht die starken Überschneidungen selbstbezogener und altruistischer Motive übersehen werden: So fand beispielsweise der Freiwilligensurvey 2014 bei fast allen Freiwilligen das eher selbstbezogene Motiv Spaß zu haben (94 %) wie auch das eher altruistische Motiv, die Gesellschaft mitzugestalten (81 %) (Simonson et al. 2016).

Bei der Untersuchung der *Motive des Engagements* (IfD Allensbach 2013) wurden 24 Motive von Engagierten in den Blick genommen. Im Durchschnitt nannten Freiwillige sechs bis sieben vorrangige Gründe für ihr Engagement und weitere sieben bis acht, die zusätzlich eine Rolle spielten. Insgesamt sind im Mittel etwa 14 der 24 abgefragten Motive für das freiwillige Engagement bedeutsam. Nicht weniger als elf Motive wurden von mehr als zwei Dritteln der Engagierten als „vorrangig“ oder „auch noch bedeutsam“ angeführt. Dabei prägen sich unterschiedliche Schwerpunkte und Muster zu den „komplexen Motivbündeln“ aus, die auch bereits der Erste Engagementbericht anspricht (BMFSFJ 2012a). Die 24 Motive lassen sich acht Dimensionen zuordnen:

- Engagement, um Dinge zu bewegen und zu verbessern;
- Engagement aus Wertüberzeugungen und Altruismus;
- Engagement als Sinngebung des eigenen Lebens durch bedeutsame Aufgaben und Anerkennung;
- Engagement als Bereicherung des eigenen Lebens (etwa durch Geselligkeit);
- Engagement als Entfaltung von Fähigkeiten und Neigungen;
- Engagement, um Entscheidungsfreiheit zu haben;
- Engagement durch Anstöße von anderen (etwa um andere nicht zu enttäuschen);
- Engagement für einen konkreten Nutzen.

Neben altruistischen, gruppen- oder sachbezogenen Antrieben nannten fast alle Engagierten auch selbstbezogene Motive. Eine ganz besondere Rolle spielt demnach auch die Freude an der ehrenamtlichen Tätigkeit. Insgesamt 95 Prozent der Aktiven berichteten über diese Freude, die für 73 Prozent vorrangiges Motiv und für 22 Prozent ein zusätzlicher Antrieb für die Aufrechterhaltung ihres Engagements war. Draus wurde geschlossen, dass diese Freude nicht nur eine entscheidende Gratifikation des Engagements darstellt, sondern auch für potenzielle Engagierte einen bedeutenden Anziehungspunkt sein dürfte (Tabelle 17, IfD Allensbach 2013).

Tabelle 17: Freude am Ehrenamt als zentrales Motiv für die Aufrechterhaltung des Engagements

Motiv „Weil es mir Freude macht!“	Freiwillig Engagierte						
	insg.	West	Ost	Männer	Frauen	Alter	
						unter 45 Jahren	ab 45 Jahren
	%	%	%	%	%	%	%
Steht für mich im Vordergrund	73	74	69	74	72	75	72
Spielt auch eine Rolle	22	21	28	20	25	23	23
Spielt keine Rolle	4	4	2	5	2	2	4
Keine Angabe	1	1	1	1	1	-	1
	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, freiwillig Engagierte.

In allen Teilgruppen der Engagierten finden sich fast alle Motive. Je nach Persönlichkeit, Lebensphase und Bereich ihres Engagements prägen sich allerdings unterschiedliche Akzente aus: Jüngere Freiwillige suchen

beim Engagement vergleichsweise häufig Raum für eigene Entscheidungen und für die Entfaltung eigener Fähigkeiten; aktive Eltern im mittleren Alter werden vergleichsweise häufig von anderen zum Engagement aufgefordert, etwa wenn es um die Bestimmung von Elternvertretern in der Schule geht. Daneben wollen die Aktiven in diesem Alter vergleichsweise häufig Dinge verändern, die ihnen nicht gefallen, und die Lebensqualität am Wohnort erhöhen. Ältere Engagierte berichteten dagegen häufiger über ethische und religiöse Antriebe für ihre Aktivitäten (IfD Allensbach 2013). Hier bestätigen die Ergebnisse im Wesentlichen die Befunde früherer Untersuchungen (Gensicke 2015).

Der Freiwilligensurvey 2014 verweist darüber hinaus auf eine ganze Reihe weiterer Voraussetzungen und günstiger Umstände für den Beginn oder die Ausweitung eines Engagements. Dabei spielen neben den beschriebenen Ressourcen, der Gesundheit und der Verfügbarkeit von Gelegenheiten für das Engagement auch grundsätzliche Haltungen und Einstellungen eine Rolle. In den Wertvorstellungen der Engagierten wurden nicht nur solidarische Grundhaltungen deutlich häufiger gefunden als bei anderen, sondern zugleich auch Wünsche, kreativ sein zu können. Nicht ganz so häufig wie im Durchschnitt der Bevölkerung ist bei Freiwilligen das Bedürfnis nach Sicherheit ausgeprägt. Daraus wird im Bericht gefolgert, dass in öffentlichen Darstellungen der Freiwilligenarbeit nicht nur von den Möglichkeiten zur Solidarität die Rede sein sollte, sondern auch von den kreativen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des Engagements. Auch auf das Sicherheitsbedürfnis vieler Fernstehender sollte bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen des Engagements Rücksicht genommen werden (Simonson et al. 2016; IfD Allensbach 2013). Dabei könnte man etwa an die stärkere Absicherung der Engagierten durch eine Haftpflicht- oder Unfallversicherung denken, die 55 Prozent der Aktiven als Verbesserungsmöglichkeit für das Engagement betrachten (vgl. Abbildung 15).

Einflüsse ergeben sich zudem durch das überdurchschnittliche Aktivitätsniveau vieler Engagierter und durch deren feste Einbindung in das lokale Umfeld (IfD Allensbach 2013). Dahinter macht der Freiwilligensurvey ein vergleichsweise großes soziales Vertrauen der Engagierten aus. Dementsprechend engagiere man sich überdurchschnittlich häufig dort, wo der Zusammenhalt im Wohnviertel als gut erlebt werde. Hierbei werden beide Wirkrichtungen angenommen: Durch die bessere soziale Einbindung entschließe man sich leichter zum Engagement, durch das Engagement verbessere sich die soziale Einbindung. Die entsprechenden Doppeleffekte zeigen sich auch im Hinblick auf die Lebenszufriedenheit der Engagierten; von den sehr oder eher mit ihrem Leben Zufriedenen sind 46 Prozent engagiert, von der allerdings recht kleinen Gruppe der eher oder ganz Unzufriedenen nur 27 Prozent (Simonson et al. 2016).

In der Zeitverwendungsstudie zeigt sich zudem ein enger Zusammenhang von freiwilligen Aktivitäten mit dem Besuch von kulturellen Veranstaltungen. Als mögliche gemeinsame Hintergrundvariable benennt die Analyse eine Ausrichtung auf den öffentlichen Raum, die viele Engagierte mit Kulturinteressierten teilen (Blinkert 2015). Jenseits solcher Persönlichkeitsmerkmale und Einstellungen gibt es jedoch auch ganz konkrete Voraussetzungen und Hilfen für das Engagement. Dazu gehört für viele eine gute Vereinbarkeit von Engagement und Beruf. Wie bereits dargestellt, sind Berufstätige mit flexiblen Arbeitszeiten weitaus häufiger ehrenamtlich tätig als andere (ebd.). 53 Prozent der Engagierten würden sich jedoch bessere Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Engagement und Beruf wünschen (vgl. Abbildung 15). Zu erkennen ist die Bedeutung von engagementfreundlichen Arbeitsverhältnissen zudem an der beträchtlichen Unterstützung von Engagierten durch das berufliche Umfeld: 36 Prozent der Aktiven berichten, dass sie bei ihrer Tätigkeit durch den Arbeitgeber unterstützt würden, sei es durch ein Entgegenkommen bei den Arbeitszeiten, sei es durch die Überlassung von Räumen oder Arbeitsmaterialien. Weitere 13 Prozent der Freiwilligen wünschen sich eine solche Unterstützung (Simonson et al. 2016). Im Anschluss an solche Befunde sollte die Vereinbarkeit von Engagement und Beruf noch eingehender untersucht werden.

Viele Freiwillige benötigen ganz konkrete Kenntnisse und Fähigkeiten für ihre ehrenamtliche Arbeit: 23 Prozent der Engagierten können ihre Tätigkeiten nur aufgrund bestimmter Ausbildungen ausüben. Besonders häufig betrifft das Aktive bei der freiwilligen Feuerwehr, im politischen Bereich, in der beruflichen Interessenvertretung oder im Bereich der Justiz. Nicht weniger als 41 Prozent der Freiwilligen haben im Rahmen ihres Engagements an einer Weiterbildung teilgenommen, 30 Prozent sogar mehrfach (ebd.). 53 Prozent aller Freiwilligen geben dementsprechend an, im Rahmen ihres Engagements konkrete Fachkenntnisse erworben zu haben. 74 Prozent berichten darüber hinaus über eine Verbesserung ihrer sozialen Kompetenzen, 58 Prozent über eine Erweiterung ihrer Fähigkeiten durch das Engagement, etwa im Hinblick auf ihr Zeitmanagement. Lediglich 15 Prozent der Aktiven sehen durch ihr Engagement keinen Gewinn für sich selbst. Von den Jüngeren, die durch ihr Engagement Fähigkeiten und Kenntnisse erworben haben, berichten weit über 80 Prozent, in der Schule, im Studium oder in der Ausbildung davon zu profitieren (ebd.). Über die öffentliche Anerkennung hinaus gibt es also auch weitere Gratifikationen für die aufgewandte Zeit und Mühe.

In diesem Zusammenhang spielen auch materielle und finanzielle Zuwendungen, etwa in der Form von Pauschalen und Aufwandsentschädigungen eine Rolle. Allerdings erhält nur eine Minderheit der Aktiven solche Leistungen. Ungleich häufiger entstehen den Freiwilligen Kosten durch ihr Engagement. 46 Prozent der Aktiven berichten über solche Kosten, etwa für Fahrten oder privat besorgtes Arbeitsmaterial. Eine Erstattung dieser Kosten könnten zwar 19 Prozent nutzen, davon machen jedoch nur 7 Prozent der Aktiven Gebrauch (ebd.): In ihr Engagement investieren also etwa zwei Fünftel der Aktiven auch Geld. Dementsprechend plädiert etwa die Hälfte der Freiwilligen für eine steuerliche Absetzbarkeit solcher Kosten (51 %). Zum Teil schrecken die Engagierten offenbar auch vor der teilweise umständlichen Erstattungsprozedur zurück, denn 36 Prozent aller Freiwilligen würden sich Verbesserungen bei der Kostenerstattung wünschen (vgl. Abbildung 15 und Abbildung 19).

Der Anteil jener, die finanzielle Leistungen für das Engagement beziehen, umfasst nach dem Freiwilligensurvey 2014 nur 10 Prozent der Engagierten. Für 5 Prozent betragen diese Zuwendungen höchstens 50 Euro im Monat, für insgesamt 8 Prozent höchstens 150 Euro. 15 Prozent der Freiwilligen erhalten danach Sachzuwendungen für ihr Engagement wie etwa die Fahrscheine oder Ausstattungsmittel. Besonders häufig sind finanzielle Unterstützungen wie auch Sachzuwendungen danach in den Bereichen Politik, Justiz, Unfall- und Rettungsdienst sowie in der außerschulischen Jugendarbeit und in der Erwachsenenbildung. Hierbei überschneiden sich die Bezieherkreise nur geringfügig, die meisten Bezieher enthalten entweder Geld oder Sachmittel, sodass die Gesamtkreise der Leistungsbeziehenden je nach Geschlecht und Leitungsfunktion zwischen etwa 20 und etwa 25 Prozent der Freiwilligen umfassen (ebd.; Kapitel II. 5.3 Monetarisierung).

Auch in den früheren Wellen des Freiwilligensurveys war bereits erkennbar, dass nur eine Minderheit der Aktiven auf solche Weise unterstützt wird (Gensicke 2015). Daher findet eine Monetarisierung des Engagements allenfalls in einzelnen Bereichen der vielfältigen Freiwilligentätigkeiten statt (Kapitel II. 5.3 Monetarisierung). Auch als Motiv für das Engagement spielen die Zuwendungen eher eine untergeordnete Rolle (Tabelle 18).

Tabelle 18: Bedeutung der materiellen Leistungen für das Engagement

Motiv: **„Weil ich dafür auch etwas bekomme“**	Engagierte	
	Insgesamt	Bezieher von Pauschalen oder Entschädigungen
	%	%
Das steht für mich im Vordergrund	3	17
Das spielt auch eine Rolle	10	41
Das spielt keine Rolle	86	42
Keine Angabe	1	–
	100	100

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, freiwillig Engagierte.

Die verbreitete Einstufung der bezogenen Pauschalen und Aufwandsentschädigungen als nachrangiges – wenn auch nicht als ganz unbedeutendes – Motiv legt die Folgerung nahe, dass die Zahlungen, zumindest in der Art und Weise, wie sie heute angelegt sind, nicht viel zur Erweiterung des Kreises der Freiwilligen beitragen, wohl aber etwas zur Erhöhung der Stetigkeit und der Bereitschaft, auch schwierigere Pflichten dauerhaft zu übernehmen. Dabei muss man die Zusammensetzung des Bezieherkreises im Auge haben: Meist handelt es sich um besonders aktive und fest gebundene Freiwillige, die vorrangig durch eine ganze Reihe anderer Motive zu ihrem Einsatz bewogen werden. Geld- oder Sachleistungen stellen für diese Aktiven in der Regel nur ein zusätzliches, aber nicht entscheidendes Motiv dar. Wenn sich dennoch 52 Prozent aller Engagierten für die steuerliche Freistellung solcher Entschädigungen aussprechen, die durch die Übungsleiterpauschale und den Ehrenamtsfreibetrag zumindest zu einem guten Teil bereits verwirklicht ist, dürften deshalb dahinter weniger persönliche Gewinnerwartungen als allgemeine Gerechtigkeitsvorstellungen stehen (siehe dazu die Abbildung 15). Immerhin 21 Prozent der Freiwilligen wünschen sich aber auch Verbesserungen bei der finanziellen Vergütung der geleisteten Arbeit (Abbildung 19).

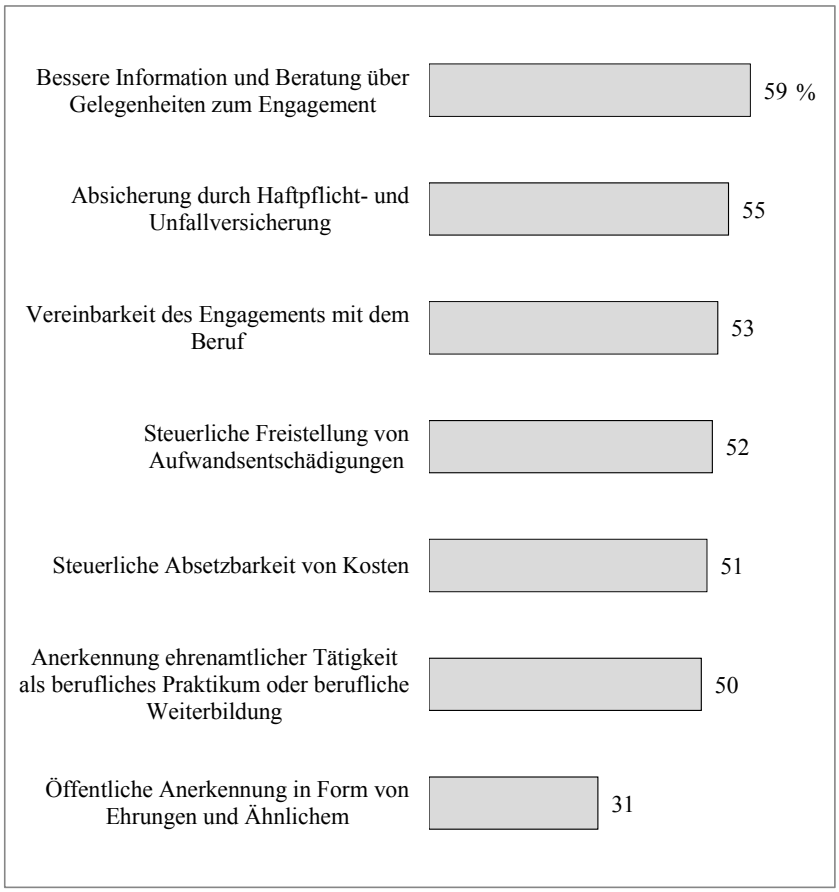
Zusätzlich zu den beschriebenen Bedingungen, Voraussetzungen und nützlichen Umständen für ein Engagement ist häufig noch ein besonderer Anstoß nötig, um Befragte potenziell zur Aufnahme eines Engagements

zu bewegen: Nach dem Freiwilligensurvey 2014 wurde etwa die Hälfte der Aktiven aufgefordert, sich zu beteiligen (53 %), 47 Prozent begannen das Engagement aus eigenem Antrieb. Die Anstöße kamen dann meist von leitenden Personen aus den Organisationen (48 %), aber auch von Familienmitgliedern, Freunden oder Bekannten (45 %). Zum Teil spielten auch Familientraditionen und -erfahrungen eine Rolle (28 %, Mehrfachangaben). Im langfristigen Zeitvergleich hat das Engagement aus eigenem Antrieb an Bedeutung gewonnen; 1999 berichteten erst 39 Prozent darüber (Simonson et al. 2016). Auch hier zeigt sich also durchaus eine Tendenz zur stärkeren „Individualisierung des Engagements“. Allerdings verändern sich die Verhältnisse nicht über Nacht.

Die Verbesserungsvorstellungen der Engagierten zielen im Anschluss daran auf bessere Bedingungen für das Engagement: Am häufigsten wünschen sich die Freiwilligen von Staat und Gesellschaft bessere Informationen über die Möglichkeiten zum Engagement (59 %). Häufig genannt werden aber auch ganz konkrete Forderungen, wie die nach einer besseren Versicherung der Engagierten (55 %), nach einer steuerlichen Freistellung von Aufwandsentschädigungen (52 %), einer steuerlichen Absetzbarkeit der Kosten (51 %), einer Anerkennung von ehrenamtlichen Tätigkeiten als Praktikum oder nach einer beruflichen Weiterbildung (50 %). Auch der besseren Vereinbarkeit von Engagement und Beruf (53 %) messen viele der Befragten Bedeutung zu. Weniger verbreitet ist der Wunsch nach mehr öffentlicher Anerkennung durch Ehrungen oder Auszeichnungen (31 %, Abbildung 15).

Abbildung 15: Wahrgenommene Verbesserungsmöglichkeiten durch Staat und Gesellschaft für das Engagement

Freiwillige: „Bei diesen Punkten wären Verbesserungen wichtig“



Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Engagierte ab 14 Jahren.

4.14 Früheres Engagement und Engagementpotenziale

Viele Freiwillige sind nur in bestimmten Lebensphasen oder Lebenssituationen aktiv. Zum Teil wird das Engagement beendet, weil ein bestimmtes Ziel erreicht wurde, zum Beispiel der Schulabschluss des Kindes, in dessen Schule man engagiert war, zum Teil auch, weil Veränderungen der Lebens- und Arbeitsverhältnisse die verfügbare Zeit für das Engagement verringern. Daher gibt es neben den aktuellen Freiwilligen, deren Bevölkerungsanteil der Freiwilligensurvey 2014 mit 44 Prozent beziffert, auch vergleichsweise viele frühere Engagierte (22 %). Nur 34 Prozent der Bevölkerung waren danach noch nie aktiv (Simonson et al. 2016). Von den früher einmal Aktiven erklären 48 Prozent die Beendigung des früheren Engagements mit beruflichen Gründen. Für 43 Prozent wurde der Zeitaufwand zu groß; bei 42 Prozent war die Tätigkeit von vornherein zeitlich begrenzt. 28 Prozent führen familiäre Gründe an, ebenfalls 28 Prozent wollten keine längere Verpflichtung eingehen (Mehrfachangaben). Noch häufiger machen sich Zeitprobleme und berufliche Hindernisse beim grundsätzlichen Verzicht auf ein Engagement bemerkbar. Von den noch nie Engagierten nennen 76 Prozent als Grund dafür Zeitprobleme, 51 Prozent berufliche Hindernisse, 36 Prozent den Wunsch, keine Verpflichtungen einzugehen, 32 Prozent familiäre Gründe. Nur 17 Prozent hätten nicht gewusst, wo sie sich engagieren konnten, nur 2 Prozent wurden abgelehnt (Mehrfachangaben; ebd.).

Diese Ergebnisse verweisen also ebenfalls auf die bereits herausgestellte Frage nach der Vereinbarkeit von Engagement und Beruf. Vorerst gibt es jedoch noch nicht genügend Informationen darüber, in welchem Maß sich die beruflichen Hindernisse für ein Engagement durch die Schwerpunktsetzungen der (potenziellen) Engagierten selbst ergeben, etwa durch die Aufnahme oder Ausweitung einer Berufstätigkeit, und in welchem Maß Veränderungen im Beruf zum Verzicht auf das Engagement beitragen, etwa durch wachsende berufliche Anforderungen. Hier könnten sowohl rückblickende Befragungen wie auch Langzeitanalysen von Wiederholungsbefragungen die Kenntnisse erweitern (Ehrhardt 2011).

Auch durch den beträchtlichen Bevölkerungsanteil früherer Engagierter, von denen viele an ihre abgebrochene Tätigkeit wieder anknüpfen könnten, gibt es ein beträchtliches Potenzial möglicher Freiwilliger. Nach dem Freiwilligensurvey 2014 wären mehr als die Hälfte derer, die derzeit nicht engagiert sind, zu einem Engagement bereit (59 %), allerdings nur 12 Prozent „sicher“ und 47 Prozent „vielleicht“. Besonders an einem Engagement im sozialen Bereich oder im Bereich des Natur- und Umweltschutzes wären danach viele interessiert (Simonson et al. 2016). Als „Binnenpotenzial“ für eine Ausweitung des Potenzials wurden im Jahr 2009 16 Prozent der bereits Engagierten ermittelt. Nur 20 Prozent der Engagierten lehnten eine Ausweitung ihrer Tätigkeit explizit ab. Besonderes Potenzial wurde damals bei jüngeren Menschen ausgemacht (Gensicke 2015).

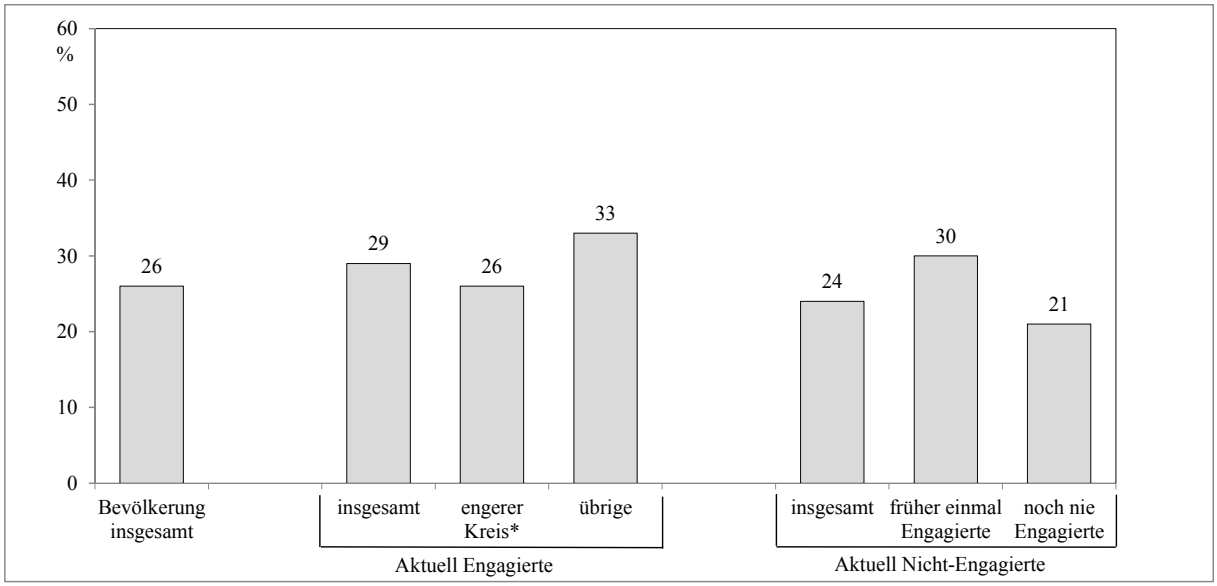
Bestätigt wird die Tendenz dieser Befunde durch eine andere Untersuchung, der zufolge etwa ein Viertel der Bevölkerung zu einer Ausweitung oder zum Neubeginn einer Freiwilligentätigkeit bereit wäre (26 %). Unter den aktuell bereits Aktiven fassten sogar 29 Prozent die Möglichkeit ins Auge, sich in Zukunft noch stärker freiwillig zu engagieren, wobei die potenziellen Aufstocker eher im weiteren Kreis der Engagierten zu finden waren als unter den Ehrenamtlichen, die bereits Ämter und feste Aufgaben übernommen hatten.

Von den Nicht-Engagierten zeigen sich 24 Prozent für den Gedanken an eine Freiwilligentätigkeit empfänglich. Dabei standen die früher einmal Engagierten dem Gedanken weitaus offener gegenüber als jene, die sich auch in der Vergangenheit noch nie engagiert hatten (Abbildung 16).

Abbildung 16: Bereitschaft zu Beginn, Wiederaufnahme oder Ausweitung eines Engagements

Frage: „Käme es für Sie grundsätzlich infrage, sich (stärker) freiwillig bzw. ehrenamtlich zu engagieren, oder käme das für Sie nicht infrage?“

Ja, ein (stärkeres) Engagement käme infrage.



*) engerer Kreis: Engagierte mit Amt oder fester Aufgabe.

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11012, 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Indes gab etwa die Hälfte der prinzipiell Einverstandenen an, aus beruflichen oder familiären Gründen keine Zeit für ein (erweitertes) Engagement zu haben (51 %), 10 Prozent gaben an, aus gesundheitlichen Gründen keine neuen oder weiteren Aufgaben übernehmen zu können. Daher schätzte die Untersuchung ein realistisch erreichbares Potenzial von 12 Prozent der Bevölkerung, und zwar 16 Prozent der Engagierten und 9 Prozent der Nicht-Engagierten (IfD Allensbach 2013).

Neben den Grundvoraussetzungen von verfügbarer Zeit und gesundheitlicher Belastbarkeit gab es für die möglichen Freiwilligen noch eine ganze Reihe weiterer Bedingungen für eine (stärkere) Mitarbeit. Insbesondere ging es den potenziell (stärker) Beteiligten um

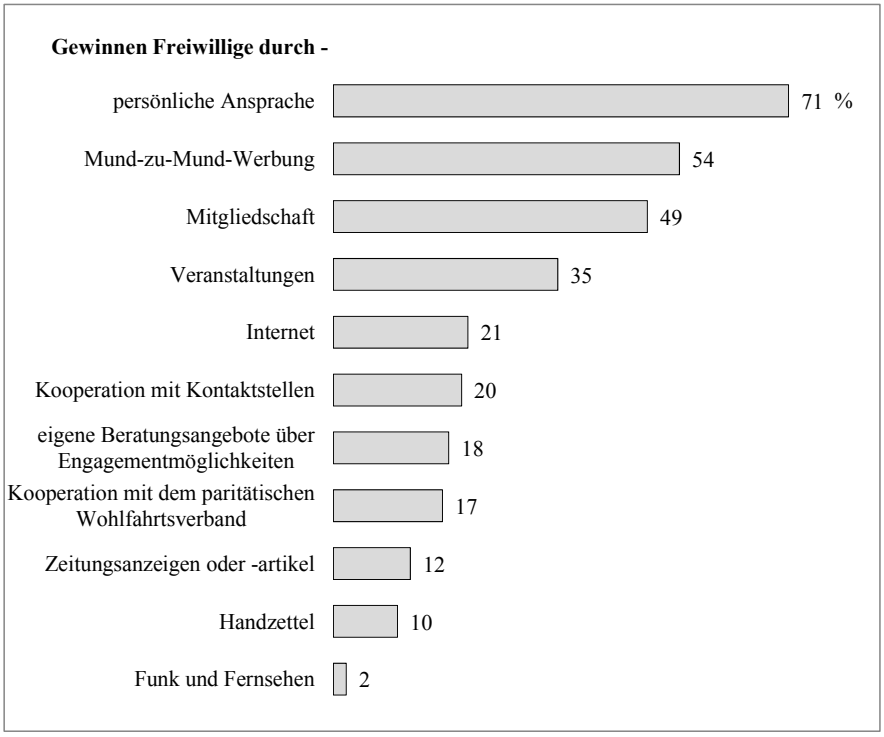
- eine interessante Aufgabe, die sich in ihren Augen lohnte,
- möglichst viel Entscheidungsspielraum, sowohl im Hinblick auf die zeitliche Beteiligung wie auch im Hinblick auf die Art und Weise, wie anfallende Aufgaben zu lösen sind,
- und zudem die Möglichkeit, sich (zunächst) für einen überschaubaren Zeitraum zu verpflichten (IfD Allensbach 2013; Generali Zukunftsfonds 2012).

Panelanalysen auf der Grundlage des SOEP legen nahe, dass es neben den langjährig Engagierten, die bei Querschnittbefragungen in der Regel überwiegen, einen beträchtlichen Anteil von Engagierten gibt, die ihre Aktivität lediglich für ein Jahr oder noch kürzer ausüben, danach aber prinzipiell eher zu einem Engagement bereit wären als andere Nicht-Engagierte (Ehrhardt 2011; vgl. Gensicke 2015; IfD Allensbach 2013).

Hinsichtlich der Gewinnung von Engagierten ist in vielen Trägerorganisationen nach wie vor die persönliche Ansprache erfolgreich. Aussagekräftig für viele Bereiche des Engagements dürften hier die Ergebnisse der Befragung von annähernd 2.300 Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege aus dem Jahr 2012 sein. Danach hatten 71 Prozent der Organisationen ihre Engagierten besonders durch persönliche Ansprache gewonnen, 54 Prozent durch Mund-zu-Mund-Werbung. Bei 49 Prozent ergab sich das Engagement vor allem aus der Mitgliedschaft; 35 Prozent konnten auf Kontakte zurückgreifen, die bei Veranstaltungen zustande gekommen waren. Bereits 21 Prozent der Wohlfahrtsorganisationen berichteten darüber, dass Engagierte über das Internet den Weg zu ihnen gefunden hätten. Dagegen besaßen die Werbung durch Anzeigen oder Handzettel oder auch die Berichterstattung in den Medien nur eine geringe Bedeutung für das Zustandekommen des Engagements.

Viele Organisationen verfolgen demnach keinen strategisch-konzeptionellen Ansatz zur Mitgliedergewinnung und machen auch von Kooperationen bei der Mitgliederwerbung kaum Gebrauch (Backhaus-Maul et al. 2015, Abbildung 17). Bestätigt werden die Befunde durch die Institutionenbefragung des WZB, nach der das Hauptgewicht der Mitgliederwerbung in den meisten Organisationen auf der direkten Ansprache und der Einladung durch Mitglieder liegt (Priller et al. 2012).

Abbildung 17: Wodurch Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege freiwillig Engagierte gewinnen (Auszug)



Quelle: Backhaus-Maul et al. 2015. Basis: Verantwortliche in Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege.

4.15 Einbettung des Engagements in die Kommunen

Das Interesse an Informationen zum Engagement in bestimmten Regionen oder Kommunen ist anhaltend groß. Dabei spielt nicht allein der Wunsch nach Informationen über die Position des eigenen Lebensumfelds im regionalen Ranking des Engagements eine Rolle. Mehr noch geht es darum, Informationen für die lokale und regionale Engagemententwicklung und Engagementförderung zu erhalten. Solchen Zwecken dienten etwa die neun Sonderauswertungen des Freiwilligensurveys für unterschiedliche Bundesländer, wie zum Beispiel für Rheinland-Pfalz und Hessen. Diese Analysen entlang der politischen Gliederungen zeigen erwartungsgemäß deutlich geringere Unterschiede als etwa Analysen für unterschiedliche Siedlungsstrukturen. Besonders folgenreich sind hier die Unterschiede der Engagementquoten in ländlichen und städtischen Wohnregionen. In Landregionen sind sowohl der engere Kreis der Aktiven mit Amt und fester Aufgabe wie auch der weitere Kreis der gelegentlich Helfenden bzw. Unterstützenden größer als im städtischen Umfeld. So weist etwa der Freiwilligensurvey 2014 für ländliche Regionen mit Verdichtungsansätzen eine Engagementquote von 46 Prozent, für Großstädte dagegen nur von 39 Prozent aus (Simonson et al. 2016; siehe hierzu auch die Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus und III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter). Noch etwas stärker unterscheiden sich die Quoten in einer Umfrage, die nicht nach der Einwohnerzahl unterteilt, sondern nach Beschreibungen des Siedlungscharakters am Wohnort (Tabelle 19).

Tabelle 19: Mehr Engagierte im ländlichen Umfeld

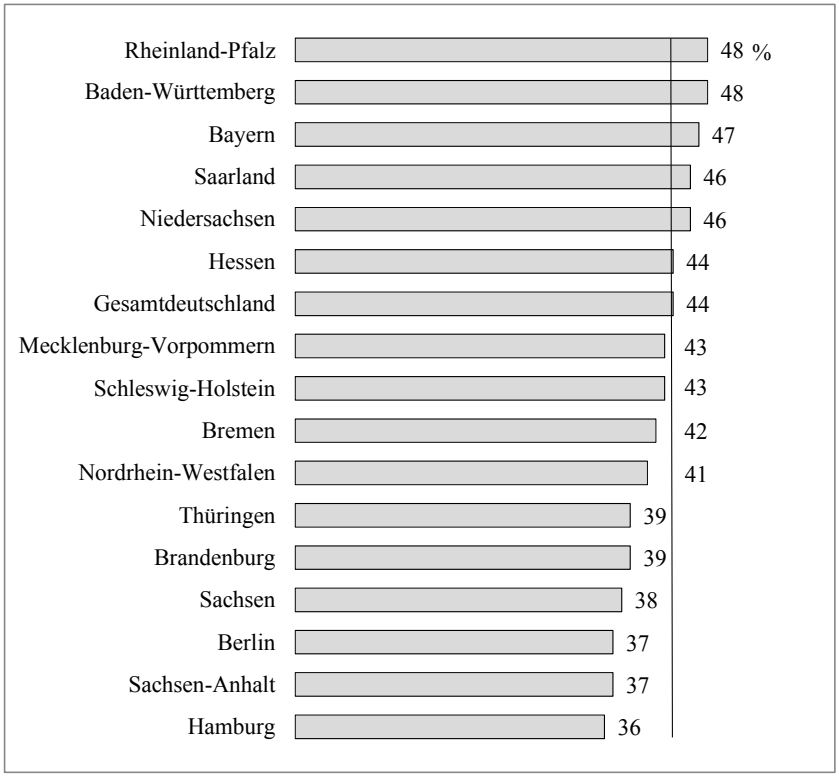
Anteil der Engagierten	Bevölkerung insgesamt	Wohnregion		
		Großstädte	Mittel- und Kleinstädte	Ländliche Regionen
	%	%	%	%
Es sind bürgerschaftlich engagiert (weitester Kreis, einschließlich gelegentlicher Helfer)	45	44	43	54
darunter:				
mit Amt oder fester Aufgabe	22	23	20	28
übrige Engagierte	23	21	23	26

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bevölkerung ab 16 Jahren.

Dahinter steht einerseits die große Bedeutung der Vereine als Treffpunkte für Austausch und gemeinsames Handeln in ländlichen Regionen. Häufiger als in den Städten engagieren sich Bürgerinnen und Bürger dort insbesondere in Sport- und Freizeitvereinen, aber auch im Unfall- oder Rettungsdienst. Zum Teil ist dieses Engagement unverzichtbar, weil zum Beispiel die nächste Berufsfeuerwehr aus einer beträchtlichen Entfernung anrücken müsste (IfD Allensbach 2013; Gensicke 2015; Simonson et al. 2016). Eine Ausnahme von der Regel stellen die strukturschwachen Landregionen in Ostdeutschland dar. Dort gibt es vergleichsweise wenige Träger für das Engagement, sodass potenzielle Freiwillige meist lange Wege in Kauf nehmen müssten (Olk/Gensicke 2013). Während in den „ländlich-peripheren“ Siedlungsbereichen in Westdeutschland nach den Daten des Freiwilligensurveys 2009 immerhin 47 Prozent der Bevölkerung Mitglied von gemeinnützigen Organisationen waren, betrug die entsprechende Mitgliedschaftsquote in Ostdeutschland nur 29 Prozent. Dabei muss man berücksichtigen, dass in Ostdeutschland fast die Hälfte der Bevölkerung in solchen Siedlungsbereichen lebt (48 %), in Westdeutschland kaum ein Viertel (22 %; Gensicke 2014; vgl. zu West- und Ostdeutschland auch das Kapitel II. 4.7).

Andererseits wirken sich aber auch die sozioökonomischen Strukturen aus, deren Bedeutung für das Engagement bereits dargestellt wurde. Von ebenso großem Interesse wie Stadt-Land-Analysen sind für die Engagementforschung deshalb Analysen nach anderen regionalen Gesichtspunkten, wie etwa nach der sozialen Struktur der jeweiligen Kommune, der vorhandenen Infrastruktur, dem Anteil von Älteren etc. Entsprechende Informationen für einzelne Kommunen stellte zuerst der Generali Engagementatlas 2009 bereit, der das freiwillige Engagement bis auf die Ebene der Landkreise und Städte untersuchte (Generali Zukunftsfonds 2009). Die zusammenfassenden Regressionsanalysen des Engagementatlas zeigen, dass wirtschaftlich erfolgreiche Regionen besonders gute Voraussetzungen für das freiwillige Engagement bieten und dass es in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit tendenziell eher weniger Freiwillige gibt (ebd.). Damit gelten für das Aggregat dieselben Zusammenhänge von wirtschaftlichem Erfolg und Engagement sowie von Arbeitslosigkeit und geringerem Engagement wie für die individuelle Ebene der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Solche Einflüsse machen sich auch bei den Engagementquoten in den unterschiedlichen Bundesländern bemerkbar, die im Bericht des Freiwilligensurveys 2014 veröffentlicht wurden (Abbildung 18).

Abbildung 18: Bevölkerungsanteil der Freiwilligen in den Bundesländern
Im Bundesland sind freiwillig engagiert



Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bevölkerung ab 14 Jahren.

Vergleichsweise hoch sind die Quoten danach in westdeutschen Bundesländern mit mittlerer Bevölkerungsdichte; in den höher verdichteten Regionen wie auch in den Stadtstaaten beteiligen sich weniger Bürgerinnen und Bürger. Wie bei früheren Untersuchungen des Freiwilligensurveys fand sich die höchste Engagementquote wiederum in Rheinland-Pfalz, auf dessen erfolgreiche Engagementstrategie hingewiesen wurde (Gensicke 2014). Bedeutsam sind hierbei neben den regionalen Prägungen und Traditionen vor allem die bereits beschriebenen sozioökonomischen Faktoren. Mit der Hilfe von Strukturdaten könnten deshalb auch die regionalen oder kommunalen Bedingungen für das Engagement vergleichbar berechnet werden. Mit einem Instrument wie der Internet-Datenbank des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumentwicklung (BBSR) stehen inzwischen zwar relevante Strukturdaten für die Ebene der Kommunen zur Verfügung. Allerdings fehlen vorerst noch Umrechnungsformeln, mit deren Hilfe man die örtlichen Voraussetzungen für das Engagement aus solchen Daten ableiten könnte.

Der Ansatz einer regionalen Aufgliederung wurde im Generali Engagementatlas 2015 weitergeführt. Er untersucht die kommunale Verteilung und die Aktivitäten von Institutionen, die Engagement fördern und organisieren. Insgesamt können über 3.000 solcher Einrichtungen in Deutschland in den Blick genommen werden, darunter rund 670 Freiwilligenagenturen, 550 Mehrgenerationenhäuser, 530 soziokulturelle Zentren, 370 Mütterzentren, 340 Seniorenbüros, 260 kommunale Stabsstellen für das Engagement etc., die sich auf rund 1.300 Städte und Gemeinden verteilen. Zwar habe sich die Zahl solcher Einrichtungen in den zurückliegenden 15 Jahren stark erhöht, dennoch folge die Verteilung keinem erkennbaren Konzept. Es gibt auch hier Ballungsbereiche und blinde Flecken. Viele der Einrichtungen seien nur schwach besetzt und häufig auch unterfinanziert, sodass die erstrebte strategische Planung und Förderung des Engagements kaum möglich sei. Zentraler Befund dieser Untersuchung ist die Unverbundenheit vieler Ansätze bei der Engagementförderung. Nicht einzelne Einrichtungen, sondern Engagementregionen sollten gefördert werden (Generali Zukunftsfonds 2015; siehe hierzu auch das Kapitel III. 3.1.8 Infrastruktur).

Zum gleichen Ergebnis kommt eine Evaluation der lokalen Engagementförderung. Insbesondere im Bereich der sozialen Dienste agierten viele Einrichtungen in den Kommunen eher isoliert. Eine Vernetzung, die auch eine Verbesserung der lokalen Engagementförderung ermögliche, falle derzeit vielerorts aber noch schwer (Wolf/Zimmer 2012). Für das spezifische Engagement von Älteren und für Ältere stünden auch dafür aus dem

bereits beschriebenen „Tools“-Projekt Instrumente für die empirische Ermittlung des kommunalen Bedarfs und kommunale Vergleichsdaten bereit (Blinkert 2013).

Lokale Aspekte des Engagements gewinnen aber auch durch die Zunahme der Freiwilligenarbeit zugunsten des kommunalen Umfelds an Bedeutung. Deutlich häufiger als noch vor einigen Jahrzehnten engagieren sich Bürger und Bürgerinnen heute für Belange ihres Wohnorts im Rahmen des „Quartiersmanagements“, also etwa bei der Verbesserung des nachbarschaftlichen Miteinanders, der Verbesserung der Bildungschancen vor Ort oder auch durch Planung, Gestaltung und Betrieb kommunaler Strukturen (siehe hierzu auch die Kapitel III. 2 Lokale Politik und Daseinsvorsorge und III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter). So erklärten etwa im Jahr 2013 71 Prozent der Freiwilligen ihr Engagement mit dem Wunsch, das Leben vor Ort attraktiver machen zu wollen. 1990 waren solche Motive noch weitaus weniger verbreitet gewesen. Damals zeigte eine internationale Studie solche Antriebe unter Freiwilligen in den USA, Großbritannien oder den skandinavischen Ländern deutlich häufiger als unter den deutschen Freiwilligen (Tabelle 20).

Tabelle 20: Indikatoren für mehr Engagement zugunsten des kommunalen Umfelds

Bei meinem Engagement spielt für mich auch eine Rolle oder ist sogar von vorrangiger Bedeutung:	Engagierte	
	Westdeutschland	Ostdeutschland
	%	%
1990: „Um etwas für meine Gemeinde zu tun“	61	64
2013: „Um das Leben vor Ort attraktiver zu machen, um die Lebensqualität zu erhalten oder zu verbessern“	71	71

Quelle: IfD Allensbach 2013. Basis: Bundesrepublik Deutschland, freiwillig Engagierte.

In diesem Zusammenhang spielt auch die schnelle Zunahme der Bürgerstiftungen eine Rolle, deren Zahl sich allein zwischen 2008 und 2015 von etwa 180 auf etwa 290 vergrößerte. Am häufigsten fördern diese Stiftungen Bildung und Erziehung sowie soziale Anliegen (Initiative Bürgerstiftungen 2008, 2015).

4.16 Träger für das Engagement: Vereine, Verbände, Stiftungen

Informationen über die Institutionen und Verbände der Zivilgesellschaft beruhten bislang in der Regel auf Quellen zu einzelnen Organisationen oder Teilgruppen von Organisationen wie zum Beispiel den Stiftungsverzeichnissen oder Mitglieder-Befragungen einzelner Verbände (BMFSFJ 2012a). Seit dem Abschluss des Ersten Engagementberichts hat sich die Datenlage in diesem Bereich deutlich verbessert. Gleich drei größere Institutionenbefragungen vertiefen das Wissen über die Trägerorganisationen des Engagements (Krimmer/Priemer 2013; Priller et al. 2012; Backhaus-Maul et al. 2015).

Das bereits kurz dargestellte Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen“ ermöglichte 2013 einen ersten einheitlichen Überblick über die Institutionen des Dritten Sektors: eingetragene Vereine, Stiftungen des bürgerlichen Rechts, gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung (gGmbH) und Genossenschaften (Krimmer/Priemer 2013; Fritsch et al. 2011; Spengler et al. 2011). Durch die Verbindung von statistischen Analysen, Register-Auswertungen und breit angelegter Befragung war nicht zuletzt eine Abschätzung der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieses Sektors möglich. Danach arbeiten für die rund 580.000 Vereine, 18.000 Stiftungen, 10.000 gemeinnützigen GmbHs und 8.500 Genossenschaften rund 2,3 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, davon 40 Prozent in Teilzeit (Stand 2011/2012). Für 2007 wurde eine Bruttowertschöpfung des Bereichs von annähernd 90 Milliarden Euro errechnet (Rosenski 2012). Geprägt wird der Bereich durch rund 17,5 Millionen Engagements von Freiwilligen.

Zu den Kernergebnissen dieser Untersuchung gehört die beträchtliche Ausweitung der Organisationen des Dritten Sektors in den zurückliegenden Jahrzehnten. Seit 1969 hat sich die Zahl der Vereine, die heute den Löwenanteil dieser Organisationen ausmachen, nahezu versiebenfacht. Allein zwischen 2001 und 2012 sei deren Anzahl um mehr als 35.000 gestiegen. Auch Stiftungen, gGmbHs und Genossenschaften haben in den letzten Jahren beträchtliche Zuwächse erlebt. Zahlreiche Neugründungen gab es danach zwischen 2001 und 2012 in den Bereichen Bürgerinteressen, Gesundheitswesen, Bildung und Erziehung und auch im Bereich der sozialen Dienste. Vergleichsweise wenige Organisationen wurden dagegen in den klassischen Vereinsberei-

chen Sport und Geselligkeit neu gegründet. Allerdings machen allein Vereine in diesen Bereichen noch immer etwa ein Drittel des Dritten Sektors in Deutschland aus.

Jüngere Organisationen verstehen sich weitaus seltener als Mitglieder-Organisationen als ältere. Die Leistungen der jüngeren Organisationen richten sich eher an die gesamte Gesellschaft oder auch an bestimmte Altersgruppen. Von den Organisationen, die seit dem Jahr 2000 gegründet wurden, arbeiten 29 Prozent vor allem für Kinder und Jugendliche und 21 Prozent vor allem für ältere Leute. Zudem verstehen sich die jüngeren Organisationen seltener als „Gemeinschaften Gleichgesinnter“ als die älteren. Weitaus häufiger werden sie von den Verantwortlichen als Netzwerke und Förderorganisationen beschrieben (Krimmer/Priemer 2013).

Mit diesen Kennzahlen sind die Institutionen des Dritten Sektors aber noch nicht vollständig erfasst. Nicht enthalten ist ein Teil der Organisationen, die Engagement im Sinne politischer Beteiligung organisieren. Zu nennen wären etwa Nichtregierungsorganisationen (NGO) wie der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) oder Greenpeace, Sozialverbände wie der VdK Deutschland e. V.[30] und Internetplattformen wie Campact. Eine empirische Erfassung auch solcher Bereiche des Engagements und der Formen der Beteiligung, die sich dort entwickeln, gehört zu den Desideraten der Forschung. Sie könnte helfen, die große und noch zunehmende Vielfalt des Engagements zu erfassen und damit zu einer besseren Kartierung der Engagementlandschaft beizutragen (vgl. Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt sowie Evers et al. 2015).

In 78 Prozent der Organisationen gibt es ausschließlich freiwillig Engagierte, in 19 Prozent sowohl hauptamtlich Beschäftigte wie auch Freiwillige, in 3 Prozent lediglich Hauptamtliche. Besondere Bedeutung kommt der Zusammenarbeit von Hauptamtlichen und Freiwilligen in den sozialen Diensten zu, wo 43 Prozent der Organisationen sowohl Hauptamtliche wie auch Freiwillige beschäftigen. Insgesamt gibt es hauptamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen danach in 21 Prozent der Organisationen des Dritten Sektors (Krimmer/Priemer 2013). Allerdings hängt auch der Anteil der Hauptamtlichen stark von der Definition und der Ermittlung ab: Während hier eher hauptberufliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ausgewiesen sind, kommt die Institutionenbefragung des WZB, die zudem geringfügige Beschäftigung wie etwa Ein-Euro-Jobs berücksichtigt, auf einen weitaus größeren Anteil; danach gibt es in 61 Prozent der Organisationen des Dritten Sektors „Beschäftigte“ (Priller et al. 2012). Auch diese Untersuchung weist überdurchschnittlich große Anteile von bezahlten Kräften für den Bereich der sozialen Dienste und Hilfen aus.

Daher eröffnen die Befunde der Befragung von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege den Blick auf ein wichtiges Feld der Zusammenarbeit von Freiwilligen und Hauptamtlichen. Dabei erklären über 54 Prozent der befragten Verantwortlichen, ihre Organisation sei stark oder sehr stark von der Arbeit der Freiwilligen abhängig, die sie fast durchgehend als hoch motiviert beschreiben. Die Zusammenarbeit von Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen funktioniere in der Regel sehr gut. Hier entstünden weniger Probleme als bei der Gewinnung von Freiwilligen, insbesondere wenn nach jüngeren Personen gesucht werde. Über 70 Prozent der Befragten berichteten, dass ihre Organisation damit zumindest manchmal Probleme habe. Zweifel am Nutzen des Einsatzes von Freiwilligen meldeten dagegen nur wenige an. Eine begleitende qualitative Befragung erkannte bei den Verantwortlichen eine Wahrnehmung des freiwilligen Engagements als „Ressource“. Allerdings würden die Voraussetzungen des Engagements von einem Teil der Befragten nicht ausreichend reflektiert, sodass sie ebenfalls wenig Verständnis für die nachhaltige „Bewirtschaftung“ dieser „Ressource“ entwickelten (Backhaus-Maul et al. 2015). Bei der Institutionenbefragung des WZB berichteten sogar 85 Prozent der befragten Vereinsverantwortlichen, in ihrem Verein falle es zunehmend schwer, Leitungs- und Aufsichtsgremien zu besetzen (Priller et al. 2012).

Eingesetzt werden die Freiwilligen in den Organisationen der Wohlfahrtspflege vor allem für praktische Arbeiten (42 %) und die Organisation von Veranstaltungen (43 %). In 34 Prozent der Organisationen kommt den Freiwilligen auch eine wichtige Rolle bei der Steuerung oder Leitung zu, in 32 Prozent der Organisationen nehmen sie an der Gremienarbeit teil. Im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege arbeiten die freiwillig Engagierten also meist innerhalb vorgefundener Strukturen an vorgegebenen Aufgaben. Vergleichsweise selten wird die Rolle der Freiwilligen genau umrissen und nach zuvor festgelegten Kriterien koordiniert: Nur in etwa einem Viertel der Organisationen gibt es beispielsweise schriftliche Aufgabenprofile für Engagierte (Backhaus-Maul et al. 2015). Zwar empfinden die meisten Freiwilligen deshalb keine Defizite: 2009 waren 62 Prozent der freiwillig Engagierten im Sozialbereich und 68 Prozent aller Freiwilligen mit den vorhandenen Möglichkeiten zur Mitsprache und Mitentscheidung in ihrem Bereich zufrieden. Beachtliche Minderheiten von 29 bzw. 27 Prozent bewerteten diese Möglichkeiten aber auch als nicht ausreichend. Zudem war der Anteil der Unzufriedenen im Vergleich zu 2004 signifikant gewachsen. Gleichzeitig gaben 23 Prozent der

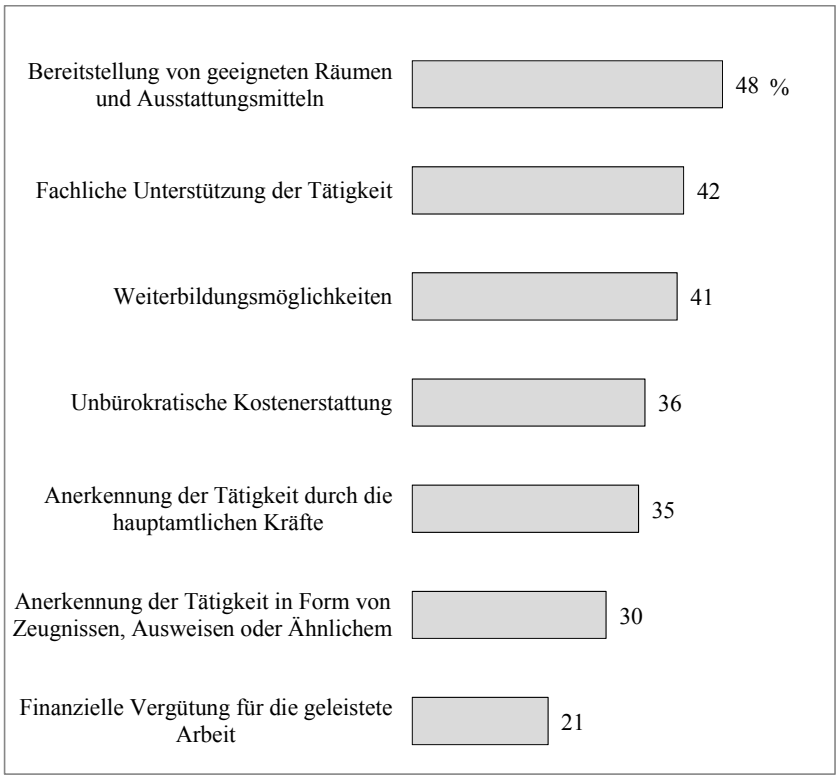
30 „Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands“, im Jahr 1950 als Dachverband der Landesverbände gegründet.

Freiwilligen im Sozialbereich (36 % aller Freiwilligen) an, in ihrer Organisation gebe es keinen Ansprechpartner für ihre Fragen oder Anregungen. Vor diesem Hintergrund forderte der Bericht zum Freiwilligensurvey 2009 noch Verbesserungen für die „Kultur der Mitsprache und Mitentscheidung“ im Bereich des Engagements (Gensicke 2015). Im Freiwilligensurvey 2014 wird nun mit veränderter Ermittlung eine weitaus höhere Zufriedenheit der Engagierten mit den Möglichkeiten zur Einflussnahme gemessen: Danach bewerten 77 Prozent ihre Mitsprachemöglichkeiten als „sehr gut“ oder „eher gut“, 19 Prozent mit „teils, teils“ und nur 4 Prozent als „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ (Simonson et al. 2016).

Verbesserungswünsche an die Organisationen betreffen danach eher die Bereitstellung geeigneter Räume und Ausstattungsmittel (48 %), mehr fachliche Unterstützung (42 %), bessere Weiterbildungsmöglichkeiten (41 %) und eine unbürokratische Kostenerstattung (36 %). Nach diesen Daten würde sich aber auch etwa ein Drittel der Freiwilligen mehr Anerkennung ihrer Tätigkeit durch die hauptamtlichen Kräfte wünschen (35 %, Abbildung 19).

Abbildung 19: Wahrgenommene Verbesserungsmöglichkeiten durch die Organisationen, die das Engagement tragen

Freiwillige: „Bei diesen Punkten wären Verbesserungen wichtig“



Quelle: Simonson et al. 2016. Basis: Bundesrepublik Deutschland, Engagierte ab 14 Jahren.

Viele Organisationen des Dritten Sektors stehen vor ökonomischen Herausforderungen. Sie werden besonders in der Untersuchung des WZB aus dem Jahr 2011 erkennbar, für die Ansprechpartner in über 3.000 Vereinen, gemeinnützigen GmbHs, Genossenschaften und Stiftungen befragt wurden (Priller et al. 2012). Hier berichten viele der Befragten über eine angespannte wirtschaftliche Lage in ihren Organisationen, die sich einerseits aus einer Verringerung öffentlicher Zuschüsse, privater Spenden und Sponsoringmittel ergibt. So waren etwa in 39 Prozent der Vereine die öffentlichen Zuschüsse gekürzt worden; nur aus 19 Prozent der Vereine wurde über eine Aufstockung dieser Mittel berichtet. Andererseits wurden jene Organisationen, die Mitarbeiter beschäftigen, durch steigende Lohnkosten belastet. Rationalisierungsdruck entstand zudem durch die stärkeren Anreize zu Wettbewerb. Jeweils zwischen 60 und 70 Prozent der Organisationen in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung mussten sich wachsender Konkurrenz um finanzielle Mittel, aber auch um Klienten oder Mitglieder stellen. Mehr und mehr ging es für sie darum, ihre Mittel zum größeren Teil selbst zu erwirtschaften. Rund zwei Drittel der Vereine mit hauptamtlichen Beschäftigten nutzen dazu betriebs-

wirtschaftliche Instrumente. Hier fühlten sich viele Verantwortliche im Spagat zwischen wirtschaftlichen Zwängen und sozialen Zielen ihrer Organisation (ebd.).

Von den deutschen Dritte-Sektor-Organisationen konnten Stiftungen in den zurückliegenden 25 Jahren das stärkste Wachstum verzeichnen: 34 Prozent der 2011 untersuchten Stiftungen waren nach dem Jahr 2000 gegründet worden. Bei den Vereinen, deren Zahl allerdings auch ungleich größer ist, lag dieser Anteil bei 9 Prozent. Insgesamt rund 18.000 Stiftungen wurden 2011 gezählt (Droß et al. 2013). Der größte Teil der Stiftungen wurde von Privatpersonen begründet (69 %), 14 Prozent wurden von öffentlichen Körperschaften eingerichtet, 11 Prozent von Vereinen und 8 Prozent von Unternehmen. Etwa die Hälfte der Stiftungen besitzt ein Vermögen von 500.000 Euro oder mehr, ebenfalls etwa die Hälfte aller Stiftungen gibt im Jahr mehr als 50.000 Euro aus. 49 Prozent der Stiftungen verfolgen soziale Zwecke, 27 Prozent haben sich den Bereichen Kunst und Kultur verschrieben, 23 Prozent fördern die Wissenschaft und 11 Prozent sind im Bereich Umwelt aktiv (Poldrack/Schreier 2013). Ehrenamtliches Engagement nutzt ein Teil der Stiftungen lediglich im Bereich ihrer Gremien. Immerhin 55 Prozent der Stiftungen haben sich jedoch auch darüber hinaus die Förderung des Engagements zum Ziel gesetzt (Droß et al. 2013).

4.17 Zusammenfassung

Empirische Untersuchungen des Engagements konzentrieren sich bislang auf das Engagement als freiwillige praktische Tätigkeit im Rahmen von festen Zusammenschlüssen. Aus Sicht des breiteren Engagementbegriffs, der für den Zweiten Engagementbericht leitend ist, gibt es noch zu wenig Informationen über das Engagement in Gestalt der politischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sowie in Gestalt der Hilfen für andere, die jenseits der eigenen Familie erbracht werden. Aufgrund der Konzentration der Forschung auf das Engagement als „volunteering“ beschäftigt sich auch das vorliegende Kapitel vor allem mit dieser Dimension des Engagements.

Seit dem Abschluss der Arbeiten am Ersten Engagementbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2012a) wurde das Engagement der deutschen Bevölkerung in zahlreichen neueren Umfragen ermittelt, wobei unterschiedliche Fragestellungen wiederum zu unterschiedlichen Ergebnissen führten. Als Folge stehen scheinbar gegensätzliche, konkurrierende Engagementquoten nebeneinander, die den Anteil der Engagierten an der deutschen Bevölkerung mit wenigstens 18 und höchsten 55 Prozent beziffern. Die nähere Betrachtung zeigt drei unterschiedlich weite Kreise von Engagierten, jeweils in Abhängigkeit vom genutzten Ermittlungsinstrument:

- Den engeren Kreis derjenigen, die sich selbst als Ehrenamtliche verstehen. Dieser Kreis umfasst derzeit etwa ein Fünftel der deutschen Bevölkerung.
- Den etwas breiteren Kreis der Aktiven, die sich ohne weitere Hinweise als engagiert einstufen (etwa ein Drittel der Bevölkerung).
- Den weiten Gesamtkreis der Freiwilligen, in dem sich zusätzlich auch sporadisch Aktive finden sowie jene, die sich dann erst an ihr Engagement erinnern, wenn ihnen unterschiedliche Engagement-Aktivitäten vor Augen gestellt werden. Dieser Kreis umfasst je nach Ermittlungsansatz zwischen 40 und 55 Prozent der Bevölkerung, wobei sich das Ermittlungskonzept stärker auswirkt als bei den engeren Kreisen. Der Freiwilligensurvey 2014 weist insgesamt 44 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahren als freiwillig engagiert aus, was rund 31 Millionen Bürgerinnen und Bürgern entspricht (Simonson et al. 2016).

Beim Vergleich der Engagementquoten in den europäischen Staaten belegt Deutschland einen Platz im oberen Drittel des entstehenden Rankings. Hohe Engagementquoten finden sich in wirtschaftlich erfolgreichen Ländern mit ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Strukturen: Dort, wo Rechtsstaatlichkeit, Partizipationschancen, Gerechtigkeit und sozialer Ausgleich gewährleistet sind, engagieren sich die Bürgerinnen und Bürger vergleichsweise stark in ihrem Gemeinwesen (Blinkert/Klie 2015).

Voraussetzung für das formelle Engagement ist ein breites Spektrum von Institutionen, die als Träger für die Freiwilligentätigkeiten fungieren. In Deutschland nahm die Zahl solcher Institutionen in den zurückliegenden Jahrzehnten deutlich zu. So wuchs hier beispielsweise die Zahl der Vereine zwischen 2001 bis 2012 um 35.000 (Krimmer/Priemer 2013). Damit haben sich die „Anreiz- und Möglichkeitsstrukturen“ für ein Engagement erweitert. Entsprechend gibt es heute auch mehr formell Engagierte. Besonders offensichtlich ist die

Zunahme des Engagements im Langzeitvergleich. Seit Mitte der 1950er Jahre verdoppelte sich etwa in Westdeutschland der Anteil der Ehrenamtlichen, wobei insbesondere Frauen heute weitaus häufiger solche Ämter im öffentlichen Raum übernehmen als damals. Aber auch für die zurückliegenden anderthalb Jahrzehnte zeigen unterschiedliche Studien eine signifikante Zunahme des Engagements. Zusätzliche Impulse könnte diese Entwicklung auch durch die Flüchtlingskrise erhalten haben, in der 15 Prozent der deutschen Bevölkerung zugunsten der geflüchteten Menschen aktiv wurden. Die Zunahme des Engagements profitiert vom sozialen Wandel. Gruppen, deren Mitglieder sich häufiger engagieren als andere, sind in den zurückliegenden Jahren deutlich gewachsen. Es gibt mehr höher Gebildete, Berufstätige und „rüstige“ Ruheständler. Aber auch die Förderung des Engagements, etwa in Schulen oder Kommunen, wirkt sich aus.

Darüber darf man die Nachwuchsprobleme vieler Vereine und Freiwilligengruppen nicht übersehen. Insbesondere für die Besetzung von Leitungspositionen fehlen häufig Bewerber und Bewerberinnen. Oft konzentriert sich die Arbeit dann auf einen engeren Kreis von besonders Engagierten, die unterschiedliche Aufgaben übernehmen oder auch in mehreren Bereichen engagiert sind. Etwa ein Viertel der Freiwilligen berichtet über die Übernahme gleich mehrerer Aufgaben. Zum Teil ergeben sich die Nachwuchsprobleme, weil Freiwillige häufiger in anderen Bereichen aktiv werden als in der Vergangenheit, beispielsweise häufiger im Sozialbereich und im Umfeld von Schulen und Kindergärten, und seltener in den Freizeitvereinen. Aber auch die schnelle Zunahme der Engagement-Angebote wirkt sich aus: Offenbar bleibt die Zunahme der Engagierten hinter der Zunahme der Möglichkeiten für ein Engagement zurück.

In den zurückliegenden Jahren sind die Engagementquoten der Jugendlichen und jungen Erwachsenen überdurchschnittlich stark angestiegen. Grundlage dafür ist der hohe „Organisationsgrad“ von Kindern und Jugendlichen. Über drei Viertel der Minderjährigen ab 13 Jahren sind in wenigstens einem Verein oder Verband aktiv, meistens in Sportvereinen, kirchlichen Kreisen oder in Chören und Musikgruppen der örtlichen Musikschulen. Durch diese Präsenz in den Organisationen ergeben sich viele Anlässe für freiwillige Aktivitäten. Im Hintergrund steht das Bestreben der Eltern, ihre Kinder durch besondere Angebote zu fördern. Allerdings werden vergleichsweise viele der jungen Freiwilligen, die heute weitaus mehr Freizeitoptionen haben als frühere Generationen von Schülerinnen und Schülern, nur sporadisch aktiv.

Beträchtlich haben in den zurückliegenden Jahrzehnten auch die Anteile der engagierten Älteren zugenommen. Die längere Vitalität und ein höheres Bildungsniveau der Älteren sowie auch die stärkere gesellschaftliche Teilhabe von älteren Frauen haben besonders unter den „jüngeren Alten“ von etwa 65 bis 75 Jahren für ein häufigeres Engagement gesorgt. Vergleichsweise viele ältere Engagierte sind zudem regelmäßig und ausdauernd aktiv. Allerdings schwächte sich die Zunahme des Engagements im höheren Alter in den zurückliegenden Jahren wieder etwas ab.

Aufmerksamkeit verdienen die Engagementquoten in einigen Kernbereichen:

West- und Ostdeutschland: Kurz vor der Wiedervereinigung berichtete in Ostdeutschland noch ein höherer Anteil der Bürgerinnen und Bürger über ein Engagement als in Westdeutschland. Aber in den folgenden Jahren verloren viele im Osten den institutionellen Rahmen für ihr Engagement. Viele mussten zunächst beträchtliche Veränderungen der eigenen Lebensumstände bewältigen. Vor allem die Aktivitäten im Rahmen der Politik und der Gewerkschaften verringerten sich; aber auch in den sozialen Hilfsdiensten waren weniger Freiwillige tätig. Zwar ist die Engagementquote im Osten seit 1995 wieder spürbar angestiegen, nach wie vor bleibt sie jedoch hinter der Quote im Westen zurück. Vor besonderen Schwierigkeiten steht das Engagement heute in den strukturschwachen ländlichen Regionen des Ostens. Dagegen sind die ländlich und kleinstädtisch geprägten Regionen im Westen durch ein besonders reges Engagement geprägt.

Männer und Frauen: Auch wenn das formelle Engagement der Frauen langfristig zugenommen hat, beteiligen sie sich doch noch immer weniger häufig als Männer. Vor allem übernehmen sie deutlich seltener als das männliche Geschlecht Leitungsaufgaben bei der Freiwilligentätigkeit. Hingegen wird die informell organisierte Pflege und Betreuung im Nahbereich nach wie vor häufiger von Frauen getragen. Eine Betrachtung des formellen Engagements nach Lebensphasen zeigt, dass viele Frauen nach der Geburt ihrer Kinder ihr Engagement beträchtlich einschränken und sich später oft nur phasenweise wieder beteiligen, etwa an Aufgaben in Betreuungseinrichtungen und Schulen der Kinder. Die zunehmende Berufstätigkeit von Frauen verbessert jetzt deren Voraussetzungen für ein Engagement. Zudem sind die Schülerinnen in der nachwachsenden Generation heute ebenso häufig engagiert wie Schüler (Simonson et al. 2016). Nach einer möglichen Unterbrechung werden die Frauen dieser Generation damit in Zukunft über mehr Anknüpfungsmöglichkeiten für eine Rückkehr ins Engagement verfügen als ihre Vorgängerinnen.

Soziale Schichten: Nach wie vor gibt es erhebliche Unterschiede zwischen der geringen Engagementbeteiligung in der einfachen Schicht und der ungleich stärkeren Beteiligung in Mittel- und Oberschicht. Die Frage, wie eine gleichmäßigere Beteiligung erleichtert werden könnte, ist nach den aktuellen Erhebungen nicht obsolet. Problematische Ausschlusstendenzen bleiben allerdings Ausnahme: Nur zwei Prozent der Bürgerinnen und Bürger wurden zu einem bestimmten Engagement nicht zugelassen (Simonson et al. 2016).

Migranten und Migrantinnen: Personen mit Migrationshintergrund engagieren sich deutlich seltener als Einheimische. Dabei wirken sich vor allem die Prägungen im Herkunftsland aus, das Fehlen von Kontakten im neuen Umfeld sowie auch die Schichtzugehörigkeit der Migranten und Migrantinnen. Differenzierte Betrachtungen zeigen allerdings eine deutliche Zunahme des Engagements, wenn sich Zuwanderer und Zuwanderinnen bereits länger in Deutschland aufhalten und auch die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben. Bereits die „zweite Generation“, das heißt die Kinder der Zugewanderten, unterscheidet sich im Hinblick auf die Engagementquote und die Muster des Engagements kaum noch vom Bevölkerungsdurchschnitt.

Auch wenn also bereits Alter, Geschlecht, Wohnregion, Schichtzugehörigkeit und Migrationshintergrund Rückschlüsse auf die Wahrscheinlichkeit eines Engagements zulassen, sind darüber hinaus vielfältige andere Faktoren für die Aufnahme eines Engagements von Bedeutung. Die meisten Engagierten haben eine ganze Reihe von Motiven für ihre Tätigkeit. Dabei verbinden sich in der Regel selbstbezogene Motive wie Freude an der Aufgabe, Kontakt zu anderen oder die Erweiterung von Kenntnissen und Erfahrungen mit eher altruistischen oder sachbezogenen Motiven wie etwa dem Wunsch, die Gesellschaft mitzugestalten oder etwas für andere zu tun. Solche intrinsischen Antriebe reichen allerdings allein häufig nicht aus: Etwa die Hälfte der Freiwilligen wurde auch persönlich zum Engagement aufgefordert. Daher bleibt die persönliche Ansprache die bedeutsamste Form der Nachwuchswerbung, wenngleich Aktive zunehmend auch durch Informationen über die Gelegenheiten zum Engagement gewonnen werden. Das erreichbare Potenzial für die Aufnahme eines Engagements schätzen Umfragen auf rund 10 Prozent der Nicht-Engagierten; rund 15 Prozent der bereits Engagierten könnten danach für die Ausweitung ihres Engagements gewonnen werden (Simonson et al. 2016; IfD 2013). Einfluss auf das Engagement nimmt die verfügbare Zeit. Von jenen, die ein Engagement beenden oder gar nicht erst aktiv werden, haben viele Zeitprobleme, meist aufgrund ihrer Berufstätigkeit. Auf der anderen Seite engagieren sich Personen mit flexiblen Arbeitszeiten besonders häufig. Zu den bedeutsamen Voraussetzungen für das Engagement gehört also nicht zuletzt eine gute Vereinbarkeit von Engagement und Beruf.

Deutliche Fortschritte hat die Engagementforschung in den zurückliegenden Jahren durch mehrere Untersuchungen zu den Institutionen des Engagements gemacht (Krimmer/Priemer 2013; Priller et al. 2012; Backhaus-Maul et al. 2015). Sie zeigen, dass der „Dritte Sektor“ vor allem durch die 580.000 Vereine in Deutschland geprägt ist. Deutlich vergrößert haben sich aber in den zurückliegenden Jahren auch die Zahlen der anderen Einrichtungen in diesem Bereich. 2012 wurden 18.000 Stiftungen gezählt, 10.000 gemeinnützige GmbHs und 8.500 Genossenschaften. Besonders dynamisch entwickelten sich die Stiftungen, von denen 35 Prozent erst nach der Jahrtausendwende eingerichtet wurden. Neugründungen von Organisationen gab es vor allem in den Bereichen Bürgerinteressen, Gesundheitswesen, Bildung und Erziehung sowie soziale Dienste. Während sich die älteren Institutionen eher auf die eigenen Mitglieder ausrichten, zielen viele der neu gegründeten Organisationen auf den Nutzen der gesamten Gesellschaft oder von bestimmten Teilgruppen.

In rund 80 Prozent der Organisationen gibt es ausschließlich freiwillige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, nur in einer kleinen Minderheit ausschließlich Hauptamtliche (Krimmer/Priemer 2013). Insgesamt rund 2,3 Millionen Personen waren 2012 in diesem Bereich versicherungspflichtig beschäftigt; davon 40 Prozent in Teilzeit. Die Zusammenarbeit von Hauptamtlichen und Freiwilligen wird meist als gut beschrieben. Verbesserungsmöglichkeiten sehen die Freiwilligen unter anderem in einer Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Engagement und in der Erweiterung von Informationen über Engagement-Angebote. Viele denken beim Stichwort Verbesserungen auch an eine bessere Absicherung der Engagierten, zum Beispiel durch Haftpflicht- und Unfallversicherungen, und an eine bessere steuerliche Absetzbarkeit der Kosten, die vielen im Rahmen ihres Engagements entstehen. Von ihren Organisationen würden sie sich am ehesten bessere Ausstattungsmittel, mehr fachliche Unterstützung ihrer Tätigkeit und bessere Weiterbildungsmöglichkeiten wünschen. Solche Wünsche signalisieren aber nicht etwa eine verbreitete Unzufriedenheit. 94 Prozent der Aktiven haben vielmehr auch 2014 angegeben, dass sie vor allem Spaß an ihrem Engagement hätten (Simonson et al. 2016).

5 Zentrale Debatten

5.1 Flüchtlinge und Engagement[31]

5.1.1 Eine große Herausforderung und die Grenzen des Beitrags der Zweiten Engagementberichtskommission

Die Massenflucht nach Deutschland war im Jahr 2015, vor allem seit dem Monat August, das alles beherrschende politische Thema. Die in dieser Größenordnung seit dem Zweiten Weltkrieg bislang ungekannte Anzahl an Asylbewerberinnen und Asylbewerbern stellt den Bund, die Länder und insbesondere die betroffenen Kommunen vor große humanitäre, administrative und politische Herausforderungen. Zweimal wurde die für das Jahr 2015 von der Politik prognostizierte und offiziell verlautbarte Zahl von zunächst 450.000 nach Deutschland kommenden Flüchtlingen im Herbst deutlich nach oben korrigiert: zunächst auf 800.000, dann auf 1.000.000. Nach den offiziellen Statistiken haben im Jahr 2015 insgesamt 476.649 Personen in Deutschland Asyl beantragt, darunter 441.899 als Erstanträge und 34.750 als Folgeanträge. Gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr (202.834 Personen) bedeutet dies eine Erhöhung um 273.815 Personen (135,0 %). Die Anzahl der tatsächlichen Einreisen von Asylsuchenden lag jedoch mit etwa 1,1 Millionen Personen vermutlich deutlich höher, denn die normale Asylantragstellung ist teilweise erst zeitlich verzögert möglich (BMI 2016b; BAMF 2016: 7); zudem sind die Registrierungsbehörden mit der noch zu bearbeitenden und täglich hinzukommenden hohen Anzahl von Anträgen in diesem zuvor unbekannten Ausmaß überfordert. Hingegen sind einerseits Doppelerfassungen in unbekannter Anzahl zu bedenken und andererseits jene Personen, die ohne jede Erfassung Deutschland wieder verlassen haben.

Im Frühjahr 2016 existiert in der Öffentlichkeit und unter den maßgeblichen Entscheidungsträgern in der Bundesrepublik eine weitgehende Einigkeit über die große historische Bedeutung der Flüchtlingsfrage. Dabei sind auf der Ebene der praktischen Maßnahmen breite Koalitionsbildungen festzustellen – trotz der Diskussionen über Maßnahmen zur Begrenzung des Zuzugs und der vielen offenen Fragen, die sich mit Blick auf Möglichkeiten, Schwierigkeiten und Wege einer längerfristigen Politik der Offenheit und Integration stellen. Auf bundes-, landes- und kommunalpolitischer Ebene ist eine überwiegend förderliche Grundstimmung in der Frage des Umgangs mit geflüchteten Menschen zu beobachten. Im Fokus der Politik steht in erster Linie die Verantwortung für humanitäres Handeln. Das gilt auch, nachdem die Flüchtlingspolitik in einer Reihe von Bundesländern zum Wahlkampfthema gemacht worden ist.

Bilanzen der Stimmungslagen und der konkreten Situationen in den Kommunen fallen indes unterschiedlich und ambivalent aus. Das in jüngster Zeit vermehrt befürchtete bzw. prognostizierte „Kippen der Stimmung“ ist bislang jedoch nur mancherorts eingetreten. Ad hoc-Umfragen unter kommunalpolitisch Verantwortlichen deuten einerseits darauf hin, dass sie selbst „mit dem Rücken zur Wand“ und die Kommunen „vor dem Zusammenbruch“ stehen, zeigen andererseits einige von ihnen aber auch gelassen und optimistisch und von der Situation nicht überfordert (z. B. Göring 2015). Dominant erscheinen immer noch die Hilfeleistungen. Interviews, die im Zeitraum von November 2015 bis Januar 2016 mit Landräten, (Ober-)Bürgermeistern und anderen in die Flüchtlingsversorgung verantwortlich eingebundenen Mitarbeitenden von Kreis- und Kommunalverwaltungen deutschlandweit durchgeführt wurden, spiegeln neben einer großen Besorgnis eine außerordentliche Hilfsbereitschaft. Von den Befragten wird die wichtige Bedeutung des freiwilligen Engagements der Bürgerinnen und Bürger in der Bewältigung der Herausforderungen betont („sehr wichtig“: 86 %; „wichtig“: 14 %). 97 Prozent der Befragten berichten von einer großen Hilfsbereitschaft (in Westdeutschland: 99 %; in Ostdeutschland: 90 %) (IfD Allensbach 2016).

Gleichwohl gilt auch, dass zunehmend Verlustängste und Verunsicherung in den öffentlichen Raum hineingetragen und auf die Flüchtlingsfrage projiziert werden. In der Bevölkerung wachsen Skepsis und Besorgnis hinsichtlich mittel- und langfristiger gesellschaftlicher und ökonomischer Konsequenzen. So gehen 46 Prozent der Bevölkerung davon aus, dass die Flüchtlingsdynamik langfristig vor allem Risiken mit sich bringt, während nur 18 Prozent darin überwiegend Chancen sehen.[32] Sorgen bestehen zudem hinsichtlich tiefgreifender Veränderungen sowie der Problemlösungskompetenzen der Politik: 57 Prozent der Bürgerinnen und

31 Das Kapitel basiert in Teilen auf der von Gerhard Bock (†) und Stephan Schumacher für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise.

32 Befragter Personenkreis: Deutsche Wohnbevölkerung ab 16 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland; Anzahl der Befragten: 1.209; Befragungszeitraum: 3. bis 16. Oktober 2015.

Bürger diagnostizieren einen Kontrollverlust und ebenso viele eine absolute Ratlosigkeit der Politik im Allgemeinen bezüglich des Umgangs mit der Flüchtlingssituation (Köcher 2015). Statt einer inkonsistenten, mäandernden staatlichen Politik werden Eindeutigkeit ihrer Ziele und konkrete, effektive Maßnahmen erwartet.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass das praktische Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger in der Flüchtlingsfrage eine besondere Bedeutung gewonnen hat. Die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem spontanen Engagement haben einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, die im Rahmen der Flüchtlingsdynamik anfallenden vielfältigen Aufgaben zu meistern, gleichermaßen die vielen Organisationen des Dritten Sektors: vom Katastrophenschutz (Kapitel III. 4.3 Katastrophenschutz) über die Wohlfahrtsverbände und Kirchen bis hin zu den Sportvereinen (Kapitel III. 4.7 Sport). Hier war und ist ihr Einsatz nicht länger als eine bloße Zutat zu verstehen, sondern als ein *Schlüsselfaktor* bei der Bewältigung der dringlichsten Anforderungen von heute. Ob es diese zentrale Rolle weiterhin spielen kann, ist nicht zuletzt von der weiteren Entwicklung des Wechselspiels von staatlicher Politik, öffentlicher Meinungsbildung und Engagement abhängig. Die in der Politik gefällten Entscheidungen reflektieren unter anderem die gegenüber den frühen 1990er Jahren veränderte öffentliche Stimmung – ein pragmatisch-positives Integrationsklima, das der Politik mehr Freiraum eröffnet hat. Beides zusammen hat bisher insbesondere hinsichtlich des praktisch-humanitären Engagements von Bürgern und Bürgerinnen ermutigend gewirkt. Dies ist sowohl im städtischen als auch im ländlichen Umfeld zu beobachten.

Im Folgenden werden neben übergreifenden Einschätzungen und Analysen das Engagement der Bürger und Bürgerinnen in der Flüchtlingsfrage und die lokale Ebene im Zentrum stehen. Wer beteiligt sich? Welche Formen hat dieses Engagement? Welche Schwierigkeiten, aber auch welche bemerkenswerten innovativen Ansätze sind zu erkennen? Und welche neuen Anforderungen an Politik und Verwaltung werden dabei sichtbar? Damit wird der Fokussierung der lokalen Politik im Zweiten Engagementbericht Rechnung getragen (Schwerpunktteil III). Bei einem solchen Fokus ergibt sich zunächst eine Begrenztheit der Überlegungen. Politische Weichenstellungen, vor allem auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene werden hier reflektiert, aber nicht diskutiert (als illustratives Beispiel dazu: Diakonie Hessen 2013). Es wird auf lokaler Ebene einen anhaltenden Handlungsdruck und grundsätzlich einen gewissen Spielraum geben: Vor allem darauf heben die folgenden Überlegungen ab. Begrenzungen ergeben sich aber auch daraus, dass es zu den angesprochenen Fragen bislang kaum Studien und empirische Daten gibt. Dennoch wird vor dem Hintergrund der vielfältigen Situationsberichte und öffentlichen Debatten versucht, offensichtliche Probleme, absehbare Aufgabenstellungen und mögliche Denkrichtungen zusammenfassend darzustellen.

Auf Basis der grundlegenden Argumentationen im Bericht, seinem Plädoyer für einen weiten Engagementbegriff, ergibt sich ein Zugang zur Thematik, der sich nicht auf das praktische humanitäre und soziale Engagement von Bürgern und Bürgerinnen in der Flüchtlingsfrage begrenzt. Ihr Engagement meint praktisches Handeln *und* Beteiligung an öffentlicher Auseinandersetzung und Dialog, an Aufgaben der Politik in der Zusammenarbeit mit Helfenden, *aber auch* angemessene Umgangsformen mit Reaktionen und Bürgerinitiativen, die von Ängsten und Abwehr bestimmt sind. Schließlich geht es auch um den Schutz eines zivilen Klimas und entsprechender gesetzlicher Garantien, sei es angesichts der zahlreichen Übergriffe gegenüber geflüchteten Menschen, von sie herabsetzenden Parolen und Aktionen oder im Falle von Ereignissen wie der Silvesternacht in Köln, wo plötzlich alltägliche Sicherheit als Grundbedingung zivilen Zusammenlebens auf dem Spiel steht.

Die oft als „chaotisch“ bezeichnete gegenwärtige Situation mitsamt der Unbestimmtheit und Inkonsistenz staatlicher Politik hat zwei Seiten. Eine solche Situation ruft einerseits nach politischen Richtungsentscheidungen, auch nach organisatorischen Verbesserungen und spezifischen Managementkompetenzen. Andererseits hat sie auf allen Seiten positive Einstellungen, Bereitschaften und Handlungsformen auf den Weg gebracht, die man lange nicht für möglich gehalten hätte. Plötzlich „geht etwas“. Es ist deutlich geworden, dass es in Deutschland eine belastbare Zivilgesellschaft gibt, die zu unkonventionellen Maßnahmen, neuen Bündnissen und soliden Brückenbildungen in der Lage ist. Zur schwierigen Realität gehört aber auch, dass die größtenteils von Migranten verübten Diebstähle und sexuellen Übergriffe in der Silvesternacht 2015/16 zu einer ersten ernsten Belastungsprobe eines integrationsoffenen Klimas geworden sind (DER SPIEGEL 2/2016), der weitere folgen können – zum Beispiel dann, wenn durch die Versorgung der Flüchtlinge Verteilungskonflikte mit Personen und Gruppen entstehen, die sich dadurch benachteiligt fühlen. Eine entscheidende Rolle wird auch weiterhin spielen, ob die staatlichen Instanzen die Fähigkeit und die Ressourcen besitzen, Sicherheit, Ordnung und sozialen Ausgleich zu garantieren. Politische Haltungen und gesetzgeberische Aktivitäten haben unmittelbaren Einfluss auf das Engagement in seinen verschiedenen Formen. Aber auch umgekehrt: Das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, das für die gesellschaftliche Akzeptanz

steht, beeinflusst seinerseits politisches Entscheiden und Handeln. Die Kommission geht von der Annahme aus, dass die deutliche Aufwertung und zum Teil auch Neubewertung von Bürgerengagement in seinen verschiedenen Formen, wie sie rund um die Flüchtlingspolitik stattfindet, ganz generell längerfristige Bedeutung für politische Handlungskonzepte, Aufgaben und Institutionsverständnisse in Angelegenheiten des Engagements haben wird. Einige diesbezüglich relevante Aspekte werden in diesem Kapitel nach der Situationsdarstellung in den folgenden beiden Abschnitten skizziert werden.

5.1.2 Vielfalt des Engagements in den kontroversen Haltungen und Aktionen zur Flüchtlingsfrage

An den Entwicklungen in der Flüchtlingsfrage wird deutlich, dass das Engagement von Bürgern und Bürgerinnen durchaus unterschiedliche Orientierungen und Motive widerspiegeln kann (siehe dazu Karakayali/Kleist 2015; Mutz et al. 2015). Es gibt Formen des Engagements, die einerseits und ganz überwiegend den Gemeinsinn einer offenen Zivilgesellschaft zum Ausdruck bringen, aber auch solche, die Ängste vor Veränderung, Benachteiligung und Traditionsverlust erkennen lassen. Engagement zeigt sich im praktischen Handeln und als Beteiligung an Diskussionen, Auseinandersetzungen und Protesten, und beides ist oft eng miteinander verbunden. Besonders brisant sind dabei jene (organisierten) Aktionsformen und Varianten des Protests, mit denen der Raum des gesetzlich noch Erlaubten in einer Weise genutzt wird, die eine zivilisierte Auseinandersetzung immer mehr erschwert, wo Hass, Beleidigungen und pauschalen Vorverurteilungen freier Lauf gelassen wird. Dabei gestalten sich die Dynamiken von Hilfeleistungen für geflüchtete Menschen und deren Ablehnung auf lokaler Ebene sehr unterschiedlich (siehe zu Fallbeispielen und Hintergründen: Aumüller et al. 2015). Beides ist stark: Solidarität und Empathie, aber auch Wut und Verachtung – so kann man mit Blick auf die letzten Monate des Jahres 2015 von einer bizarren Gleichzeitigkeit von Vorfällen sprechen. Sogar Flüchtlingshelfer selbst wurden angegriffen (Ehrenstein et al. 2015) und eine starke Radikalisierung der Pegida-Bewegungen wurde offensichtlich. Auch ist für das Jahr 2015 ein massiver Anstieg – im Vergleich zum Vorjahr mehr als eine Verdopplung – von gewalttätigen Übergriffen auf Flüchtlingsunterkünfte zu verzeichnen.[33] Studien, die sich mit den Einstellungen gegenüber geflüchteten Menschen beschäftigen, zeigen, dass fremdenfeindliche Einstellungen in den letzten Jahren zwar abgenommen haben, die Ablehnung gegenüber Geflüchteten seit 2011 jedoch stark gestiegen, im Vergleich zum Jahr 1993 aber gesunken ist (Heitmeyer 2012; Decker et al. 2014; Robert Bosch Stiftung 2014; Kapitel II. 5.2 Exkurs: Rechtsextremismus). Die Studie der Robert Bosch Stiftung (2014) zeigt indes optimistisch-positive Ergebnisse: Ihr zufolge können sich zwei Drittel der Bevölkerung vorstellen, Asylbewerber persönlich zu unterstützen, vor allem mit Sachspenden (53 %), aber auch durch freiwilliges Engagement, wie zum Beispiel der Unterstützung beim Deutschlernen (30 %) und der Begleitung bei Behördengängen (27 %). Die Bereitschaft, sich politisch aktiv für die Verbesserung der Situation von Flüchtlingen in Deutschland einzusetzen, fällt jedoch mit 18 Prozent deutlich geringer aus (ebd.: 32ff.). Die Ergebnisse korrespondieren mit denen einer im September 2015 vom Institut für Demoskopie Allensbach durchgeführten Umfrage: Neben 15 Prozent bereits helfender Personen gaben weitere 55 Prozent an, dass sie grundsätzlich bereit seien, Asylbewerber bzw. Flüchtlinge zu unterstützen, 29 Prozent auch durch persönliche Hilfeleistungen, etwa durch Sprachunterricht, Begleitung bei Behördengängen, Knüpfen von Kontakten, aber auch weiteren Formen des Engagements wie Geld- und Sachspenden (Allensbacher Archiv: IfD-Umfrage 11045).

Verfolgen lässt sich die Entwicklung anhand der jüngeren Geschichte von Engagement bei Flüchtlingsfragen und Asyl. Die meisten Flüchtlinge in Deutschland waren Anfang der 1990er Jahre Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Balkan. Mit dem Zerfall Jugoslawiens und den Unabhängigkeitsbestrebungen in Slowenien, Kroatien, Bosnien und dem Kosovo mussten 1992 aufgrund des Krieges im ehemaligen Jugoslawien rund 440.000 Flüchtlinge und Asylsuchende in Deutschland versorgt werden. Die hohe Anzahl der Geflüchteten stellte die Kommunen vor schwer zu bewältigende Unterbringungsprobleme. Bundesweit wurden Flüchtlinge in Zelten, Containern und Turnhallen untergebracht. Über diese Zustände gab es in breiten Bevölkerungskreisen erheblichen Unmut. Die Flüchtlingsfrage wurde in Gesellschaft und Politik zu diesem Zeitpunkt zunehmend kontrovers diskutiert und entsprechend gegensätzlich waren mitunter die Formen des Engagements. Teile der Bevölkerung und der Politik sprachen von „Asylmissbrauch“ aus wirtschaftlichen Gründen und artikulierten Ängste vor zu viel Einwanderung und Fremdheit im eigenen Land. Die Einschränkung des Asylrechts durch

33 Die gemeinsame Chronik flüchtlingsfeindlicher Vorfälle von der Amadeu Antonio Stiftung und PRO ASYL dokumentiert 247 Angriffe auf Unterkünfte für das Jahr 2014 und 551 für das Jahr 2015. Das Ausmaß an rassistisch motivierten Angriffen ist jedoch um ein Vielfaches höher und wird in dieser Chronik nicht erfasst. Es ist von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen; www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/service/chronik-vorfaelle?&&field_date_value[value]; www.mut-gegen-rechte-gewalt.de/news/meldung/rechte-hetze-gegen-fluechtlinge-eine-chronik-der-gewalt-2014-03 (Abruf am 14.01.2016).

die Einführung des Art. 16a GG 1993 stand im Zusammenhang mit öffentlich geführten, sehr hitzigen Debatten um Fragen der Begrenzung der Zuwanderung von Asylsuchenden. Gleichzeitig engagierten sich in dieser Zeit zunehmend mehr Menschen – vorwiegend aus der Friedensbewegung und dem Umfeld von Kirchengemeinden – für die Verbesserung der Notlagen und Rechte der geflüchteten Menschen und für ein besseres Zusammenleben und sie schlossen sich bewusst zu Freundeskreisen für Flüchtlinge zusammen. Sie betreuten die Geflüchteten nicht nur, sondern machten auch mit öffentlichkeitswirksamen politischen Aktivitäten wie Lichterketten und Nachtwachen vor den Flüchtlingsheimen auf die Situation und Bedrohung der Flüchtlinge aufmerksam. Humanitäre Hilfe und engagierte Mitsprache in der Politik gingen damals und gehen auch heute immer wieder Verbindungen ein (zu den Entwicklungen bis in die erste Dekade der 2000er Jahre vgl. u. a. Gesemann/Roth 2009; bpb 2015).

Auch in Zeiten des heutigen weitergehenden gesellschaftlichen und politischen Einvernehmens in der Flüchtlingsfrage gibt es in Deutschland Bürgerinnen und Bürger sowie politische Parteien und Gruppen, die sich gegen die Aufnahme und Unterbringung von geflüchteten Personen, insbesondere im eigenen Umfeld, einsetzen. Die Motive sind unterschiedlich: Ängste vor Fremden, die zu Verunsicherung führen; die Anwohnerinnen und Anwohner wurden nicht rechtzeitig informiert und fühlen sich übergangen; Menschen sehen ihre Wohnqualität beeinträchtigt oder fürchten eine Wertminderung ihres Eigenheims in der Nähe von Flüchtlingsunterkünften; die Nutzung von Infrastrukturen für die Erstaufnahme beeinträchtigt Unterrichts- und Sportmöglichkeiten. In einzelnen Kommunen kommen fremdenfeindliche Motive hinzu, die zu Übergriffen, unter anderem zu Brandanschlägen, führen. Auch in diesen Gemeinden engagieren sich aber couragierte Bürgerinnen und Bürger sowie Politikerinnen und Politiker für ein gutes Zusammenleben mit den Flüchtlingen (siehe hierzu u. a. Aumüller et al. 2015: 121-159).

Insbesondere in der Flüchtlingsfrage zeigt sich, dass Politik nicht einfach ein normativ als „bürgerschaftlich" ausgezeichnetes Engagement aus dem weiteren Feld der Engagementformen herausschneiden kann. Die Vielfalt der Formen und die unterschiedlichen Ziele des Engagements von Bürgern und Bürgerinnen stellen die Politik vor bereits eingangs in diesem Bericht beschriebene mehrfache Aufgaben (siehe hierzu die Aussagen im Kapitel II. 1.3.4.1 Engagementvielfalt).

- Es gilt, einen öffentlichen Raum für zivile Auseinandersetzungen und engagierte Kontroversen zu garantieren. Angst, Skepsis und Ablehnung müssen ebenso zur Sprache kommen können wie das engagierte Eintreten für die Belange von geflüchteten Personen und der Optimismus des „Wir schaffen das!".
- Es gilt, jenes Engagement zu fördern, das weitgehend unstrittige Grundwerte einer zivilen Alltagskultur und eines demokratischen Sozialstaats spiegelt. Aufnahme- und Unterstützungsbereitschaft, wie sie in zahllosen Aktionen zur Flüchtlingshilfe zum Ausdruck kommen (exemplarisch: „Ehrenamtliches Engagement. Wie Sie den Flüchtlingen helfen können", DIE ZEIT 2015[34]), bilden den zentralen „Wärmestrom" in der heutigen Engagementlandschaft rund um die Flüchtlingsfrage. Sie sind Ausweis der humanen Qualität eines offenen Gemeinwesens.
- Es gilt dort, wo Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung die Unterstützung von Bürgerengagement für vordringlich halten, Akzente zu setzen. Heute ist das vor allem die Nachfrage nach und Förderung von Engagierten, die praktisch mit anpacken, ob in Kleiderkammern oder bei der Beschaffung von Wohnraum. Es wird sich noch zeigen, inwieweit Politik und Verwaltung bei Beratungen über die weiteren lokalen Strategien auch bereit sind, das Erfahrungswissen der Engagierten in Beteiligungskonzepten und Dialogveranstaltungen mit einzubeziehen.
- Schließlich gilt es auch, jene Aktionen und Formen von Engagement mit Mitteln der Politik, des Rechts und öffentlicher Ordnungsmacht zu bekämpfen, die sich außerhalb von Recht und Gesetz stellen und die einfachsten Regeln einer zivilen Streitkultur missachten. Die Verantwortung der Politik zeigt sich dabei nicht nur an der Bereitschaft, Polizei und Ordnungskräfte zu stärken, sondern auch daran, inwieweit man bereit ist, als politisch verantwortliche Entscheidungsträger gegenüber fremdenfeindlichen Parolen und Aktionen selbst Flagge zu zeigen – auch dort, wo das vor Ort nicht populär ist.

Summa summarum: Die Potenziale des Engagements von Bürgerinnen und Bürgern in der Flüchtlingsfrage, die Aufgaben, Chancen und Schwierigkeiten der Politik im Umgang mit den Engagierten, werden nur in

34 www.zeit.de/politik/2015-08/ehrenamtliches-engagement-fluechtlinge (Abruf am 15.01.2016).

Ausschnitten sichtbar, wenn lediglich das Engagement betrachtet wird, das man ganz unstrittig mit (gut) „bürgerschaftlich“ etikettieren kann. Die ausschnitthafte Wahrnehmung von Engagement verstärkt sich, wenn man den Kreis noch enger zieht und Engagement lediglich als praktischen Beitrag zu humanitärem Helfen versteht. Ein kluger Umgang mit Engagement erfordert von der Politik Antworten in der ganzen im Bericht markierten Breite: vom Einstehen für Grundrechte, Demokratie und zivile Formen von Auseinandersetzung bis hin zu Fragen der Förderung und Zusammenarbeit mit einer heterogenen Vielzahl von freien Trägern, Gruppen und Initiativen, mit denen es bei der praktischen Bewältigung von Aufgaben grundsätzliche Übereinstimmung gibt.

5.1.3 Der zentrale Bereich gegenwärtigen Engagements: Praktische Hilfe und Unterstützung in der Flüchtlingsarbeit

In Deutschland hat sich eine bisher nicht gekannte Welle der Hilfsbereitschaft und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger für geflüchtete Menschen entwickelt. Besonders in größeren Städten sind der Anteil und die Anzahl der Engagierten sehr hoch. Bereits im Vorfeld der Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften bilden sich Freundes- bzw. Willkommensinitiativen. Leitfäden für die Schaffung einer Willkommenskultur (z. B. Förderverein PRO ASYL/Amadeu Antonio Stiftung 2014) zielen darauf, allen Beteiligten das Ankommen zu erleichtern; Handbücher sollen den in der Flüchtlingshilfe Engagierten in rechtlichen und ihrer Begleitung von Flüchtlingen in unterschiedlichen Handlungsfeldern wichtigen Fragen Orientierung geben (z. B. Stm BW 2015). In größeren Städten, an Bahnhöfen und Erstaufnahmestellen etablierten sich Hilfsgruppen. Formen praktischer Hilfe und Unterstützung für Flüchtlinge entwickeln sich sowohl im Rahmen beruflicher Verpflichtungen und bezahlter Tätigkeiten als auch und vor allem als darüber hinausgehendes Bürgerengagement.

Im Rahmen der (nicht repräsentativen) Studie zu *Strukturen und Motiven der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland* (Karakayali/Kleist 2015) gab ein Großteil dieser Hilfe leistenden Organisationen an, dass sich in den letzten Jahren die Zahl der Helfenden durchschnittlich um etwa 70 Prozent vergrößert hat. 74 Prozent der Befragten stellen auf Nachfrage als Motiv heraus, „die Gesellschaft gestalten“ zu wollen, und nur ganz wenige (3,4 %) erklärten, dass sie sich von diesem Engagement auch eigene (berufliche) Vorteile versprechen. Der Studie zufolge ist das Engagement im Bereich der Flüchtlingsarbeit zeitintensiv – mehr als ein Drittel der hier Beteiligten sind mehr als fünf Stunden pro Woche tätig. Zum Durchschnittsprofil des Engagements in Deutschland macht das einen starken Unterschied. Das gilt auch mit Blick auf andere von der Studie identifizierte Merkmale: einen Anteil engagierter Frauen von etwa 70 Prozent, den weit überdurchschnittlichen Bildungsgrad und die Dominanz einerseits der jungen Generation zwischen 20 und 30 Jahren in der Flüchtlingsarbeit und andererseits von Personen in höherem Alter, die oft nicht mehr im Erwerbsleben stehen. Fast 90 Prozent aller Beteiligten – so eine Umfrage von ZEIT ONLINE – erleben ihr Engagement in der Flüchtlingshilfe als sehr oder überwiegend positiv, trotz konstatierten Problemen und Frust über Bürokratie und Behörden: Fast drei Viertel wollen das gegenwärtige Niveau beibehalten (Erk et al. 2015). Die Ergebnisse entsprechen denen der Umfrage unter den kommunalpolitisch Verantwortlichen im Zeitraum von Ende November 2015 bis Mitte Januar 2016 (IfD Allensbach 2016): Frustration der Engagierten sei lediglich in 20 Prozent der Landkreise und Kommunen verbreitet und eher in Einzelfällen zu beobachten. Entsprechend wird mehrheitlich (70 %) mit einem stabilen Engagement gerechnet; 14 Prozent rechnen mit einem Rückgang und ebenso viele mit einer Zunahme des Engagements.

Auch die Ergebnisse der repräsentativen Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche in Deutschland zu Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich der Flüchtlingsaufnahme im Oktober/November 2015 zeigen, dass die Engagementbereitschaft anhält: Mehr als die Hälfte (51 Prozent) der über 2.000 Befragten können sich vorstellen, ein Flüchtlingsheim in ihrer Nähe zu unterstützen; 48 Prozent wären bereit, künftig zu spenden und 13 Prozent wären willens, selbst Flüchtlinge aufzunehmen (SI EKD 2015).

In den Feldern der Flüchtlingsarbeit sind unterschiedliche Generationen mit verschiedenen Vorerfahrungen und Biografien aktiv:

- Zunächst gibt es hier jene Gruppen von Bürgern und Bürgerinnen, die sich überwiegend aus den Kirchen, der Friedensbewegung, der Arbeit für die Dritte Welt und politischen Gruppen begründen. Diese Gruppe hat die bürgerschaftliche Flüchtlingsarbeit oft mit aufgebaut und setzt sich zum Teil seit Jahrzehnten mit großem persönlichen Einsatz, großer Kontinuität und Ausdauer sowie viel Erfahrungswissen im Umgang mit geflüchteten Menschen für deren Belange ein. Sie tat dieses auch in Phasen mit schwierigeren gesellschaftlichen, politischen und kommunalen Rahmenbedingungen als heute.

- Eine neue Gruppe von Engagierten, die sich in Teilen Deutschlands in einer bisher beispiellos hohen Zahl engagiert, ist durch die aktuelle Berichterstattung der Medien sensibilisiert bzw. wird durch gruppendynamische Effekte neuer internetbasierter Informations- und Kommunikationskanäle (Apps; Facebook; WhatsApp) mobilisiert. Die Engagierten wollen sich aus persönlicher Betroffenheit, aber auch mit dem Anspruch, die aktuellen sozialen und politischen Entwicklungen mit anderen kritisch zu begleiten (Mutz et al. 2015: 14f.), für das Wohl der Flüchtlinge und ein gutes Miteinander in der eigenen Stadt, Gemeinde bzw. Nachbarschaft einsetzen. Für diese Gruppe stehen überwiegend die persönliche Beziehung zu den Flüchtlingen und die konkrete Aufgabe im Fokus. Den neuen Engagierten gehören auch Selbstständige und Unternehmer und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Stifter, sowie Bürgerinnen und Bürger mit Migrations- und Flüchtlingshintergrund an.
- Ein kleiner Teil der Engagierten übernimmt in den Gruppen und Projekten auch übergreifende und koordinierende Funktionen und wirkt in Vernetzungs-, Entscheidungs- und Unterstützungsstrukturen mit. Quer durch das Spektrum an Initiativen, Organisationen und Hilfsprojekten hat sich immer wieder die wichtige Rolle von Einzelpersonen gezeigt: Aufgrund ihrer Kompetenz und Erfahrung können sie als Vertrauenspersonen, Ansprechpartner für andere Beteiligte, „Kümmerer“ und Netzwerker fungieren; hinsichtlich des Aufbaus und des Bestands lokaler kooperativer Strukturen haben sie eine Schlüsselrolle inne.

Die stark von Engagement getragenen Angebote und Unterstützungsleistungen decken ein weites Feld ab, das oft quer zu den Abgrenzungen verläuft, die von den Zuständigkeitsbereichen und Angeboten der lokalen Verwaltung markiert werden.

- Von besonderer Bedeutung sind Sprachkurse, oft auch als Ausgangspunkte zur Erkundung der Eigenheiten der hiesigen Alltags-, Konsum-, Einrichtungs- und Verwaltungskultur.
- Engagierte spenden, beschaffen und organisieren Kleider, Möbel und Sachmittel. In Bezug auf die Wohnsituation von Geflüchteten beteiligen sich Engagierte bei der Innen- und Außengestaltung der Unterkünfte, der Kinderbetreuung in den Unterkünften oder leisten Hilfe bei der Erledigung schulischer Aufgaben. Die Flüchtlinge werden in der Mobilität mit Fahrdiensten und der Bereitstellung von Fahrrädern unterstützt.
- Die Engagierten begleiten und übersetzen bei Arzt- und Behördengängen (Ausländerbehörde, Sozialamt, Schule etc.), übernehmen Patenschaften, die Rollen von Lotsen, Mentoren[35] und ehrenamtlicher Vormundschaft, insbesondere auch als Einzelvormundschaft für (unbegleitete) minderjährige Flüchtlinge.
- Engagement spielt aber auch eine große Rolle bei der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, dem Ansprechen von Gruppen und Personen für engagierte Mitarbeit, der Information über die Lebenslagen Geflüchteter und bei der öffentlichen Auseinandersetzung mit Missständen.
- Ein weiteres Feld betrifft die Durchführung und Vermittlung von spielerischen, sportlichen, handwerklichen, musischen, kulturellen Angeboten, in kleineren Gemeinden auch Angebote des heimatlichen Brauchtums. Dazu gehören auch gemeinsames Kochen, Feste und persönliche Einladungen.
- Freiwillig Engagierte, in der Regel mit einem entsprechenden fachlichen bzw. beruflichen Hintergrund ausgestattet, leisten psychologische und medizinische Unterstützung sowie asylrechtliche Beratung. Engagierte aus Hilfsdiensten und -werken unterstützen bei der notwendigen Infrastruktur, medizinischen Erstbetreuung und Verpflegung.
- An Bedeutung gewinnt das Engagement bei beruflichen Fragen und Qualifizierungen, der Suche nach Arbeit und eigenen Wohnungen für geflüchtete Menschen.

In Zusammenhang mit den zahlreichen Unterstützungsleistungen ist herauszustellen, dass es sich bei Geflüchteten häufig um vulnerable Personengruppen handelt, die spezieller Unterstützungs- und Begleitungsangebote

35 Das Bundesfamilienministerium startete im Januar 2016 das neue Bundesprogramm „Menschen stärken Menschen“, mit dem unterschiedlich intensive Patenschaften zwischen geflüchteten und in Deutschland heimischen Menschen gefördert, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge darüber hinaus auch Gastfamilien und Vormundschaften gewonnen und damit Rahmenbedingungen für die vielen freiwillig Engagierten verbessert werden sollen (www.bmfsfj.de/BMFSFJ/freiwilliges-engagement,did=222984.html; Abruf am 20.02.2016).

bedürfen. So können unter anderem die Erfahrung von prekären Lebensbedingungen und Gewalt im Heimatland, das Fluchterlebnis, ein (langjähriger) ungeklärter Aufenthaltsstatus verbunden mit einer unsicheren Lebensperspektive, gesellschaftliche Isolation, Armut oder die Angst vor Abschiebung hohe Risikofaktoren für psychische Traumastörungen darstellen. Eine solche Belastungssituation verlangt den freiwillig Helfenden besondere Fähigkeiten und viel Einfühlungsvermögen ab und kann sie persönlich auch überfordern. Daher benötigen sie selbst oftmals eine professionelle Vorbereitung, Begleitung (Supervision), psychologischen Beistand und Unterstützung durch Fachkräfte bei der Verarbeitung und Aufarbeitung belastender Einzelschicksale von Flüchtlingen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei auch das Engagement *von* (ehemals) geflüchteten Menschen. Durch die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme bereits nach drei Monaten wurden rechtliche Hürden und Hindernisse für ehrenamtliche Tätigkeiten, die ggf. als erlaubnispflichtige Beschäftigungen eingestuft werden (Boettcher 2010: 42), deutlich herabgesetzt. Unabhängig von zunächst regulierten Formen und fehlenden politischen Partizipationsmöglichkeiten besteht für Flüchtlinge indes generell die Möglichkeit, sich auch selbst in den aufgeführten und weiteren Feldern zu engagieren. Persönliche Kontakte und Kulturaustausch können einen zentralen Beitrag zur Integration der geflüchteten Menschen leisten und negative Erfahrungen mit der Mehrheitsgesellschaft kompensieren (Han-Broich 2015, 2012: 184f.). Unabhängig von der Relevanz für die Sozialintegration können durch Engagement wesentliche Informationen, (sprachliche) Kompetenzen und Kontakte gewonnen, Verantwortungsbewusstsein, Selbstwirksamkeitserfahrung, Anerkennung und Wertschätzung vermittelt werden. Engagement kann damit auch ein Weg aus der Gruppendynamik in den Subkulturen der Flüchtlingsunterkünfte sein. Erworbene Informationen, Kompetenzen und Kontakte können auch für den Einstieg in das Erwerbsleben (Müller et al. 2014: 73) und zur Formulierung und Organisation politischer Interessen genutzt werden.[36] Engagement kann auch eine Brückenfunktion erfüllen zwischen der heimischen Bevölkerung und den Geflüchteten, Erfahrungsräume eröffnen und die Grundsätze der deutschen Gesellschaft (Verfassungsgrundsätze, insbesondere Art. 1 bis 20 GG) verdeutlichen helfen. Die besonderen Barrieren, auf die Flüchtlinge und Asylsuchende dabei treffen sind: sprachliche Verständigungsprobleme, kulturelle Hemmschwellen (Geschlechterordnung), traumatische Belastungen, fehlende Mobilitätsmöglichkeiten und Netzwerke wie auch Diskriminierungserfahrungen.

Engagement erfolgt in der Regel in Organisationen – alten und sich neu herausbildenden.

- Ein Großteil der Gruppen, unter anderem Flüchtlingsfreundeskreise, Willkommenskreise und Netzwerke, ordnen sich einer Unterkunft oder mehreren zu und unterstützen die dort lebenden Flüchtlinge. Ein Teil der Gruppen ist bei freien Trägern der Wohlfahrtsverbände angesiedelt, die in der Regel auch für den Betrieb der Unterkunft zuständig sind. Bürgerinnen und Bürger engagieren sich für Geflüchtete zudem in Hilfsorganisationen, wie zum Beispiel dem Deutschen Roten Kreuz, der Johanniter-Unfall-Hilfe, dem Malteser Hilfsdienst, dem Arbeiter-Samariter-Bund, dem Technischen Hilfswerk und den freiwilligen Feuerwehren (Kapitel III. 4.3 Katastrophenschutz). Andere Gruppen sind einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, wie Kommunen oder Religionsgemeinschaften, zugeordnet. Die Kommunikation erfolgt zunehmend mithilfe des Einsatzes von modernen internetbasierten Kommunikationsmedien.
- Bürgerinnen und Bürger engagieren sich aber auch in Vereinen, Initiativen und anderen Gruppen, deren Schwerpunkte nicht in der Flüchtlingsarbeit liegen. Es gibt zahlreiche Hilfs- und Integrationsangebote aus den Bereichen organisierten geselligen Engagements (Sport, Freizeit etc.). Bestehende Angebote werden geöffnet und spezielle Angebote für Flüchtlinge entwickelt. Diese Initiativen sind sehr oft sozialraumorientiert. Beispiele sind: Gartenvereine, die den Außenbereich der Unterkünfte verschönern; Angebote der Sportvereine und Projekte von Schulen und Unternehmen. Eine wichtige Verschränkung ergibt sich durch Corporate Volunteering-Projekte, mit denen Unternehmen ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterin systematisch Freiraum und Unterstützung für die Flüchtlingshilfe geben.

36 So macht etwa die bundesweite Initiative „Jugendliche ohne Grenzen (JoG). Fighting for Bleiberecht since 2005“ deutlich, dass geflüchteten Personen gesellschaftlicher Beteiligung und politischer Einflussnahme eine große Bedeutung beimessen und sich selbst als handlungsfähige Akteure und Akteurinnen wahrnehmen, die die eigene Zukunft in Deutschland selbstständig mitgestalten und auf eine „stellvertretende Betroffenen-Politik“ verzichten wollen (http://jogspace.net/about/).

- Zu beobachten ist, dass sich zunehmend auch Migrantenorganisationen engagieren. Ihnen kommt in der Flüchtlingskrise als wichtige Anlaufstellen und Mittler eine bedeutende Rolle zu. Gerade das Engagement der Muslime für Flüchtlinge kann eine kulturell bedeutsame Öffnung ihrer Organisationen und eine Identitätsveränderung herbeiführen, die sie aus ihrer bisherigen Herkunftsorientierung löst. Diese wichtige Brückenfunktion kann helfen, Alternativen zu den auch beobachtbaren Rekrutierungsstrategien von Salafisten zu schaffen (siehe zur ambivalenten Bedeutung von Migrantenorganisationen das Kapitel II. 5.2.3.3 Migration).
- Das Engagement verortet sich darüber hinaus in Hilfs- und Menschenrechtsorganisationen. Die bundesweit tätige Menschenrechtsorganisation und Arbeitsgemeinschaft Pro Asyl setzt sich beispielsweise seit Jahrzehnten für die Rechte von verfolgten Menschen ein. Eng angebunden ist die Arbeit der Flüchtlingsräte in den Bundesländern. Sie koordinieren und vernetzen das Engagement lokaler Asylarbeitskreise, Arbeitsgruppen und Initiativen und unterstützen und begleiten die Arbeit vor Ort mit Informationen zur sozialen und rechtlichen Situation von geflüchteten Menschen, unter anderem in Form von Informations- und Weiterbildungsangeboten.
- Ein weiterer Teil von Gruppen und Initiativen zielt auf bestimmte Einzelthemen und mit ihnen auf eine breitere überlokale Öffentlichkeit. Hierzu gehören zum Beispiel Spendeninitiativen, kulturelle Projekte für Flüchtlinge oder asylpolitische Arbeitskreise.
- Die sich neu bildenden Gruppen organisieren sich selbstständig als Verein oder Initiative ohne Rechtsform und mit flachen Hierarchien. Die selbstorganisierte Arbeitsform ohne Anbindung und mit einem hohen Maß an Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten gewinnt insbesondere bei den neuen Engagementgruppen aktuell an Bedeutung und hat auch Auswirkungen auf die Ausrichtung und die Arbeit in den traditionellen Strukturen.
- Eine Sonderrolle spielen die Kirchen, denn sie können Engagement auf vielen verschiedenen Wegen einen Rückhalt bieten, es ermuntern und stabilisieren helfen. Die Stimmen von Vertreterinnen und Vertretern der Kirche haben auf lokaler Ebene und in der breiten Öffentlichkeit ein besonderes Gewicht. Viele lokale Hilfsinitiativen stehen in enger Verbindung mit dem örtlichen Gemeindeleben; kirchliche Gemeinden können oft besser als viele andere Personenkreise zusammenführen, die in sozialer und kultureller Hinsicht sehr unterschiedlich sind. Nicht übersehen werden sollte schließlich auch die moralische Autorität der Kirche, wie sie etwa im Zusammenhang mit dem Kirchenasyl eine ganz praktische – wenn auch nicht unumstrittene – Bedeutung erhalten hat.
- Weitgehend unklar ist bislang noch, welche Beiträge neue lokale Infrastrukturen (lokale Freiwilligenagenturen, Quartiersmanagement, Seniorenbüros, Mehrgenerationenhäuser etc.) bislang im Umgang mit der Flüchtlingsfrage gespielt haben. Bezogen auf die Freiwilligenagenturen hat eine Umfrage ihrer Bundesarbeitsgemeinschaft (bagfa 2016) ergeben, dass alle befragten lokalen Agenturen in der Flüchtlingshilfe aktiv sind, zur Hälfte mit eigenen Projekten und in der großen Mehrzahl gleichzeitig auch koordinierend, informierend und beratend. Fast zwei Drittel von ihnen erhalten dafür keine besonderen finanziellen Ressourcen. Drei Viertel schätzen die Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren als gut bis sehr gut ein und immerhin noch zwei Drittel sagen gleiches über die Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung. Gleichzeitig werden jedoch auch mangelnde Koordination und fehlende Ressourcen als die mit Abstand größten Hindernisse genannt.

5.1.4 Trends und innovative Entwicklungen im Bereich des Engagements in der Flüchtlingshilfe

Bei den geschilderten Entwicklungen treten einige Merkmale hervor, die bislang noch wenig Aufmerksamkeit gefunden haben:

- In vielerlei Hinsicht kann man von so etwas wie zwei Generationen, *einer älteren und neueren Kultur des Engagements in der Flüchtlingshilfe*, sprechen. Auf der einen Seite findet man die bereits lange bestehenden Gruppen und Organisationen, die im Umgang mit sich neu Engagierenden ihre eigene Organisationskultur und entsprechende Traditionen mitbringen. Auf der anderen Seite gibt es viele neue Initiativen und Gruppierungen, die sich mitsamt ihren Zielen,

Arbeitsweisen und Organisationsformen erst neu erfinden müssen. Rund 40 Prozent der in der EFA-Studie befragten Engagierten haben angegeben, sich abseits von bereits bestehenden Organisationen und Vereinen zu engagieren (Karakayali/Kleist 2015: 25). Die Gruppe der neuen Engagierten zeigt eine veränderte Erwartungshaltung an das eigene Engagement und die Arbeit der hauptamtlichen Akteure. Im Hinblick auf diese neue Gruppe gewinnt auch der Beteiligungsaspekt von Engagement an Bedeutung, sodass es nicht länger auf die freiwillige Übernahme praktischer Aufgaben reduzierbar ist.

- *Neue Medien und Informationstechnologien schaffen neue Möglichkeiten* für die Mobilisierung von Freiwilligen und die Akquise von Sachmitteln und prägen Arbeitsweisen und Organisationsformen. Arbeitende Gruppen organisieren sich, ihre Treffen und ihre Abstimmungen über Facebook und WhatsApp-Gruppen. In einer Situation sich rasch ändernder Strukturen, Angebote und Aufgaben sind lokale Informationsforen im Netz mit Wegweisern, Verlinkungen und aktuellen Informationen eine große Hilfe (vgl. z. B. die Internetseiten: Hamburg hilft. Ehrenamtliche Hilfe für Flüchtlinge[37]; für Frankfurt am Main: „Frankfurt hilft". Engagement für Flüchtlinge[38]; für Berlin: bürgeraktiv. Das Engagementportal. Berliner Initiativen für Flüchtlinge[39]).
- *Eine berufsethisch profilierte Professionalität spielt als Ausgangspunkt von Engagement eine wichtige Rolle*. Ärzte und Psychiater bilden Hilfenetze und organisieren spezielle Angebote; Lehrkräfte entwickeln zusammen mit Schülerinnen und Schülern Unterstützungsangebote und Hilfsaktionen. Angesichts zusätzlicher Bedarfe für Sprachkurse und Unterricht an den Schulen selbst appellieren Kommunen und auch Landesregierungen an die freiwillige Bereitschaft von bereits pensionierten Lehrkräften, sich noch einmal beruflich zu engagieren. Das Engagement von Sozialarbeitern, Stadtplanern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Jugendhilfe etc. als Professionelle *und* Bürger („citizen professionals“) erleichtert ganz erheblich das Verständnis für die Bedarfe von geflüchteten Menschen und die Zusammenarbeit mit (außerberuflich) engagierten Gruppen und Initiativen.
- *Die Verwischung der Grenzen zwischen Professionellen und Ehrenamtlichen/Engagierten* sollte als Herausforderung, aber auch als Chance betrachtet werden. Deutlich wird hier zum einen, dass unter den Engagierten in vielen Einzelfällen berufliche Kompetenzen zum Tragen kommen und Formen des Erfahrungswissen bei der Organisation von Prozessen und Angeboten entwickelt werden, die es erfordern, mit ihnen auf Augenhöhe zusammenzuarbeiten und alte Formen der direktiven Einbeziehung zu überwinden. Zum anderen zeigt sich, dass die Aktivitäten von Professionellen in der Flüchtlingsarbeit im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit durch Verständigung, Abstimmung und wechselseitiges Lernen von und mit freiwillig Engagierten erheblich erleichtert werden. Wechselseitige Lernprozesse auf beiden Seiten, als Qualifizierung im Engagement und als Erlernen einer kooperativen Professionalität, werden weiter an Bedeutung gewinnen.
- *Die Bereitschaft zur Wahrnehmung von gesellschaftlicher Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility) gewinnt an Bedeutung*. Mehrere Dutzend Großunternehmen haben die Initiative „Wir zusammen“[40] gegründet. Sie umfasst ganz unterschiedliche Projekte, die vom Angebot zusätzlicher Ausbildungs- und Praktikumsplätze für Flüchtlinge bis zu Mentorenprogrammen reichen, mit denen Flüchtlinge an die Arbeitswelt herangeführt werden sollen. Jenseits dieser Initiative gibt es viele Einzelaktivitäten von Unternehmen im Zusammenhang mit lokalen Initiativen (siehe z. B. ZEIT ONLINE 2016). Wichtig ist hieran neben der konkreten Hilfe und der Entwicklung dauerhafter Strukturen für die Integration von Flüchtlingen durch Beschäftigung das klare Signal der führenden deutschen Unternehmen an die negativen Stimmen im öffentlichen Diskurs; das hat eine neue Qualität. Soziale Verantwortung beweisen aber auch andere Organisationen jenseits des erwerbswirtschaftlichen Bereichs. Das gilt nicht zuletzt für viele öffentliche Einrichtungen und Verwaltungen (z. B. Schulen, Hochschulen, Einrichtungen der Jugendhilfe etc.), die die Herausforderung der Flüchtlingsfrage aufgreifen, dafür Öffentlichkeit schaffen und eigene Ressourcen – wie etwa beim Service Learning – bereitstellen. Noch gibt es

37 www.hamburg.de/hh-hilft/4384088/hamburg-hilft/ (Abruf am 15.01.2016).

38 www.frankfurt-hilft.de/ (Abruf am 15.01.2016).

39 www.berlin.de/buergeraktiv/engagieren/fuer-fluechtlinge/berliner-initiativen/ (Abruf am 15.01.2016).

40 www.wir-zusammen.de (Abruf am 21.03.2016).

hierzu kaum mehr als Einzelberichte aus Schulen und (Volks-)Hochschulen, kirchlichen Einrichtungen, Theatern und Universitäten, Betrieben und Unternehmen.

- *Flexible Antworten der Tarifvertragsparteien* schaffen realistische Beschäftigungsperspektiven für geflüchtete Menschen, die unzweifelhaft eine zentrale Voraussetzung für ein gelingendes Leben in der Fremde sind. Bereits im Herbst 2015 haben die Sozialpartner in der Metall- und Elektroindustrie – und damit für drei Viertel der deutschen Industrie – in einigen Tarifregionen unkompliziert innovative Lösungen beschlossen. So wurde der „Tarifvertrag zur Integration Jugendlicher in Berufsausbildung“ für Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive geöffnet, und zwar unabhängig vom Alter der Flüchtlinge. Dadurch können Flüchtlinge sogenannte Einstiegsqualifikationen in Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie absolvieren. Im Mittelpunkt stehen Sprachförderung, der Erwerb von Schlüsselkompetenzen – wie Arbeits- und Sozialverhalten – sowie sozialpädagogische Betreuung. Zudem finanzieren Arbeitgeberverbände (z. B. Südwestmetall) sogenannte Integrationslotsen, die als zentrale Ansprechpersonen für Fragen zu Praktika, Ausbildung, Beschäftigung und Qualifizierung von Flüchtlingen und Geduldeten den Unternehmen zur Verfügung stehen.
- Die im Umgang mit Flüchtlingen sichtbar werdenden Formen der Unterstützung sollten schließlich auch als wichtiges *Anschauungsfeld für die Herausforderungen einer Engagement einschließenden Kultur personalisierter, respektvoller und ermutigender Formen der Hilfeleistung* verstanden werden. In vielen Fällen geht es nicht nur um flüchtige Kontakte, sondern auch um eine Art der Tätigkeit, die das persönliche Gespräch erfordert und Hilfe zur Selbsthilfe gibt. Unterstützung, die nicht von vornherein normiert, offen für die Belange der ganzen Person ist, stellt jedoch gerade im interkulturellen Bereich große Anforderungen. Zuwendung und Distanz müssen ausbalanciert werden. Dies gilt insbesondere im Umgang mit geflüchteten Menschen, die von psychischer und physischer Gewalt betroffen und traumatisiert sind, und bei Ablöseprozessen, wenn Flüchtlinge abgeschoben werden und persönliche Beziehungen abreißen. An Orten, an denen die Aufnahme von Flüchtlingen und deren Unterstützung durch Teile der Bevölkerung abgelehnt wird, ist zu beobachten, dass die Engagierten, die eine Schutzfunktion für die Geflüchteten übernehmen, sozialem Druck ausgesetzt sind. Engagement in der Flüchtlingsarbeit braucht Vorbereitung und Lernmöglichkeiten. Entsprechende Angebote sollten dabei mehr sein als „Schulung“ im Sinne der Übernahme herkömmlicher professioneller Fertigkeiten und vom Erfahrungswissen erfahrener Engagierter profitieren können.

5.1.5 Kooperatives Regieren und Verwalten – Nicht nur bei den Aufgaben humanitärer Hilfe, sondern auch im Umgang mit den Herausforderungen der Flüchtlingsfrage

Grundsätzlich umfassen die Aufgaben lokaler (Engagement-)Politik nicht nur den Bereich, in dem es vor allem um die Organisation *praktischer Hilfe* für geflüchtete Menschen geht, sondern auch das weitere Feld der Flüchtlings*frage*. Letzteres umfasst Politik im Sinne der Präsenz im öffentlichen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern, die Vertretung von zivilen Grundwerten, Recht und Gesetz und schließlich die Abstimmung mit den besonders wichtigen engagierten Partnern vor Ort.

Bemerkenswert ist hier die begrenzte Aufmerksamkeit für solche Fragen, die über die organisatorische Unterstützung praktischen Engagements hinausgehen:

- Es hat sich gezeigt, dass Bürgerversammlungen und Bürgerdialogen, der Transparenz von Politik und Verwaltungshandeln im Sinne einer frühzeitigen Information von Bürgern und Bürgerinnen, eine ganz hohe Bedeutung zukommen (z. B. bei persönlicher Betroffenheit durch die Einrichtung von Unterkünften). Dabei geht es nicht nur um die Auseinandersetzung mit diffusen Ängsten, sondern auch um Verständnis und Akzeptanz, wenn etwa kurzfristig, aber auf unbestimmte Zeit Turnhallen zu Flüchtlingsunterbringungen umfunktioniert werden oder Buslinien zu eingerichteten Unterkünften konstant überlastet sind. Über möglicherweise vorbildliche Praktiken von Politik und Verwaltung gibt es bislang keinen systematischen Aufschluss.
- Im Lichte heutiger Verständnisse der Aufgaben von Staat und Zivilgesellschaft spielt es eine wichtige Rolle, wie mit Fragen der Abwägung zwischen Bürgerfreiheiten, Schutzrechten und Belangen von Sicherheit und Ordnung umgegangen wird. Wann ist es angezeigt, eine Demonstration selbsternannter Vertreter empörter Bürgerinnen und Bürger zu verbieten? Wie ist es um die

Mediationskompetenz der Politik oder von Einrichtungen wie den Volkshochschulen bestellt, wenn es darum geht, gesprächsbereite Gruppen aus verschiedenen Lagern zu einem Dialog zu bringen? In Zeiten zum Teil hoch emotionalisierter öffentlicher Auseinandersetzungen und Debatten, wie derzeit angesichts des Flüchtlingszustroms, müssen die staatlichen Instanzen über die notwendigen Mittel und Ressourcen verfügen, um Grundbedingungen eines zivilen Miteinanders – wie Sicherheit im öffentlichen Raum – weiterhin wahren zu können.

- Wie kann es Politik, Verwaltung, Netzwerken und runden Tischen gelingen, auch solche Gruppen einzubinden, die ihre engagierte Unterstützung für Asylsuchende mit radikalen Parolen und Aktionen (z. B. der Blockade von Abschiebungsmaßnahmen) verbinden, ohne sich deren Vorstellungen und Sichtweisen zu unterwerfen? Hier muss es vor allem auch um Dialogmöglichkeiten zwischen den verschiedenen positiven wie negativen Tendenzen des Engagements gehen. Es darf – soweit sich das Engagement an den Rechtsstaat und die Funktionsbedingungen der Öffentlichkeit (Zivilität) hält – kein moralischer Imperativ einer Gruppe als Ausschlussfaktor gegen die ebenso begründbaren Vorstellungen anderer benutzt werden.

Ein Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Engagement aus der Bürgerschaft fällt sehr viel leichter an Orten, an denen es gelingt, in Hinblick auf die oben aufgeführten Fragen einen unterstützenden Verständnisrahmen aufzubauen und zu erhalten sowie mit Ansprüchen und Interessen der jeweiligen lokalen Wohnbevölkerung zu Abmachungen zu gelangen (wie z. B. von Nutzern und Anwohnern von zu Aufnahmezentren umfunktionierten Sporthallen, Bürgerzentren etc. Einrichtungen). Eine wichtige Rolle kann hier ein lebhafter Austausch mit den Vertretern der örtlichen Presse spielen. Mehr Einigkeit im Grundsätzlichen macht es schließlich leichter, sich auf engere organisatorische Fragen der Flüchtlingshilfe zu konzentrieren, zu einer Festlegung von Rollen- und Aufgabenabgrenzungen sowie einer Transparenz der Strukturen und Ansprechpartner auf beiden Seiten zu kommen.[41]

Nicht überraschend ist, dass viele etablierte Organisationen und Träger auf die Aufgaben der Öffnung für und der Einwerbung und des Trainings von Engagierten kaum vorbereitet waren. Außerdem zieht sich durch die Antworten befragter Engagierter in der EFA-Studie sowie der Studie zum Engagement für Flüchtlinge in München (Mutz et al. 2015) und der Online-Befragung der ZEIT der Frust über Bürokratie und Behörden und umständliche Kommunikationswege, die viel Zeit und Mittel kosten. Den Studien zufolge übernehmen die Ehrenamtlichen oft fundamentale Aufgaben in Bereichen, in denen Strukturen und Behörden überfordert sind und versagen (Karakayali/Kleist 2015: 3f., 30); dabei entsteht unter einigen der Engagierten der Eindruck einer staatlichen Verantwortungsabwälzung. Sie sehen ihre Tätigkeit als Reaktion auf dieses „Staatsversagen“, fühlen sich aber auch ausgenutzt, instrumentalisiert und überfordert (Mutz et al. 2015: iv, 23).

Hier Lernprozesse einzuleiten und Hemmnisse aufzuarbeiten, wird besonders wichtig sein, geht es doch um mehr als eine episodische Nutzung von Bürgerengagement in einer Ausnahmesituation. Immer wieder berichtet wird über die positive Rolle von runden Tischen mit Verantwortlichen aus den verschiedenen Gruppen und Organisationen und aus den Koordinations- und Vermittlungsstellen der Verwaltung: Zentral ist hier die Aufarbeitung und Nutzung des Wissens und der Vorschläge der vor Ort Engagierten und „Kundigen“.

- Viele engagierte Bürgerinnen und Bürger erwarten ein Miteinander auf Augenhöhe. Dies setzt eine veränderte Haltung gegenüber den Aktiven und deren Rolle voraus. Dem entsprechende Beteiligungsstrukturen erfordern vieles: die Information der Engagierten über Rahmenbedingungen, Entwicklungen und Strukturen; das Anhören von Anfragen, Anliegen und Ratschlägen; die Übertragung geeigneter Aufgabenfelder; die Benennung von Kontaktpersonen zur Sicherstellung der Ansprechbarkeit und der Rückmeldemöglichkeit sowie die Entgegennahme und Weitervermittlung von Anfragen; die Beratung von Gruppen, Multiplikatoren und einzelner Engagierter; die Weiterentwicklung der Anerkennungskultur; die Sicherstellung gemeinsamer Standards zu Fragen des Versicherungsschutzes, der Aufsichtspflicht, dem Schutz von (unbegleiteten) minderjährigen Flüchtlingen; Datenschutz, Gesundheitsschutz und Regelungen zur Aufwandsentschädigung. In verschiedenen Kommunen und Landkreisen werden derzeit entsprechende Strukturen

41 Das baden-württembergische Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren hat im Jahr 2015 das vielversprechende Förderprogramm „Gemeinsam in Vielfalt – Lokale Bündnisse für Flüchtlingshilfe“ aufgelegt. Ziel des Programms ist es, alle relevanten Akteure der Flüchtlingshilfe – Flüchtlingsinitiativen, Vereine, Kirchen, Wohlfahrtsverbände sowie Kommunen und Kreise – dauerhaft in lokalen Bündnissen zu vernetzen. Dabei werden die Flüchtlinge in den Bündnissen unmittelbar als aktive Partnerinnen und Partner eingebunden (z. B. in Beteiligungsverfahren an runden Tischen). Eine zweite Säule des Programms umfasst eine möglichst flächendeckende Qualifizierung der in der Flüchtlingshilfe ehrenamtlich Tätigen (www.buergerengagement.de; Abruf am 01.02.2016).

entwickelt. Dabei wird es um beides gehen: Entbürokratisierung und das Setzen neuer Regeln, die die Bewältigung bislang so nicht gekannter Aufgaben erleichtern.

- Zu der gegenwärtigen Situation gehört aber auch der Umstand, dass mit der Flüchtlingsarbeit vielfach eine offene Marktsituation entstanden ist, indem etwa private Gesellschaften, Haus- und Grundbesitzer mit dem Handlungsnotstand der Kommunen besonders gute Geschäfte machen. Weil in diesem Bereich auch zukünftig spezielle Fonds zur Verfügung stehen und rasche Lösungen benötigt werden, wird in Bereichen wie Wohnen und Unterkunft, Sprachschulung, Ausbildung, spezialisierten Hilfen zunächst einmal zu fragen sein, inwieweit es gemeinnützige Träger gibt, die man ansprechen und einbinden kann. Dort, wo es dafür keine Möglichkeiten gibt, besteht die Herausforderung dann darin, private kommerzielle Akteure zu fairen Konditionen in lokale Handlungskonzepte einzubinden. Abträglich sind Situationen, in denen die einen sich engagieren, während andere nur profitieren.
- In vielen Fällen ist ein pragmatisches Handeln gefragt. Gerade in der Anfangsphase der Flüchtlingswelle waren für die Unterbringung Notlösungen, aber auch Abweichungen von den bestehenden Regelwerken an der Tagesordnung (Baurecht, Denkmalschutz, Umweltschutz, energetische Bedingungen etc.). Wird dies einfach in die Zukunft verlängert, dann droht hier eine andere Spaltung zwischen der ansässigen Bevölkerung und den für Flüchtlinge relevanten Bedingungen. Verfahrensbeschleunigungen, Vereinfachungen und Regelabweichungen sind entweder eine der Not und dem Augenblick geschuldete Ausnahme oder werden als Lern- und Testverfahren zur allgemeinen Optimierung genutzt. Auch darüber muss ein offener Dialog mit allen beteiligten Gruppen geführt werden.

Ein weiteres Problem für ein kooperatives Regieren und Verwalten („Good Governance“) besteht darin, dass traditionelle Organisations- und Vertretungsstrukturen des Engagements, zum Beispiel über die Spitzenverbände und die freien Träger, im Hinblick auf die notwendige Einbeziehung der neuen Engagementgruppen an Grenzen stoßen. Insbesondere viele der neu Engagierten in den jetzt gegründeten Gruppen und Initiativen möchten informiert werden, fordern Mitsprache und Beteiligung ein. Sie gestalten die Rahmenbedingungen für das eigene Engagement, aber auch für die Lebenssituation der Flüchtlinge aktiv mit und fordern dies auch offensiv im Hinblick auf Entscheidungsprozesse der hauptamtlichen Akteure ein. In diesem Zusammenhang werden traditionelle Informations- und Kommunikationsstrategien, Aufgabenteilungen zwischen den Engagierten, freien Trägern und der Verwaltung, aber auch innerhalb der Flüchtlingskreise und -gruppen auf die Probe und infrage gestellt.[42]

- Es geht darum, vor Ort Koordinationsplattformen herzustellen, bei denen traditionelle Träger und neue Initiativen, also auch alte und neue Vorstellungen von Zusammenarbeit, erst zueinanderfinden müssen. Aufgabe der Kommune ist es, die Einbindung der freien Träger als Bestandteile pluraler Netzwerke zu fördern und bei Bedarf eigenständige Vernetzungs- und Vertretungsoptionen des Bürgerengagements (z. B. rund um lokale Freiwilligenagenturen oder Bürgerstiftungen) zu initiieren und zu unterstützen. Etablieren könnte sich in diesem Zusammenhang neben der Verwaltung und den freien Trägern eine selbstbestimmte Akteurssäule des freiwilligen Engagements. Es gibt aber auch Anzeichen für die Herausbildung von bereichsübergreifend wirksamen Knotenpunkten und lokalen Integrationszentren der Flüchtlingsarbeit.
- Engagement der Bürgerinnen und Bürger zugunsten der Flüchtlinge benötigt darüber hinaus geeignete Räume in den Unterkünften und im angrenzenden Sozialraum. In Bezug auf die Steuerung notwendiger Sach- und Geldmittel sind niederschwellige, flexible und beteiligungsorientierte Verfahren förderlich. Engagierte kennen in der Regel die Bedarfe und sind in der Lage, in Abstimmung mit den hauptamtlichen Akteuren und unter Beteiligung der geflüchteten Menschen die Mittel zweckmäßig einzusetzen. Aufgabe ist es, den Zugang und die Verwaltung der Mittel entsprechend transparent und – soweit möglich – unbürokratisch zu gestalten.
- Auch in diesem Zusammenhang wird noch einmal deutlich, wie wichtig es ist, dass die Zusammenarbeit zwischen Engagierten aus der Bürgerschaft und den beruflich Zuständigen als fester Bestandteil in Ausbildungs- und Qualifikationskonzepten für Hauptamtliche aufgenommen wird.

42 Die aktuelle Situation war auch Thema des Fachgesprächs „Aktuellen Herausforderungen und Probleme von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen bei der ehrenamtlichen Flüchtlingsbetreuung in den Kommunen“; Kurzprotokoll der 18. Sitzung des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“. Protokoll-Nr. 18/18 [UA BE 2015].

Der Zweite Engagementbericht setzt im Rahmen der Flüchtlingsthematik vor allem auf einen erfahrungsgestützten, pragmatischen Prozess von Versuch und Irrtum („trial and error“) und die stärkere Berücksichtigung von Bürgerkompetenz statt einer Fixierung auf Blaupausen und Verwaltungslösungen vom grünen Tisch, bei denen man gar nicht erst daran denkt, solche Bürgerkompetenzen zu nutzen. Umso wichtiger wird die Aufarbeitung der bisherigen Erfahrungen mit den angesprochenen neuen Formen der Kooperation im Bereich der Flüchtlingsarbeit und -politik. Vieles spricht dafür, dass sich gerade in der offenen und in Teilen durchaus „chaotisch“ wahrgenommenen Situation exemplarische Lernmöglichkeiten und Anschauungsmaterialien finden. Auf längere Sicht stellt sich damit auch die Frage, inwieweit es nicht nur beim „Disaster Management“ gilt, herkömmliche Formen der Abstimmung („Kungelkorporatismus“) zugunsten transparenter Beteiligung zu überwinden und auf spezialisierte Versorgung zugeschnittene Leistungsformen zugunsten von „Ermöglichung“ und „Koproduktion“ zu erneuern.

5.1.6 Die Einbeziehung örtlicher staatlicher Einrichtungen und verschiedener Politikfelder

Fragen guter Zusammenarbeit, die Engagementbereitschaft nutzen und kultivieren – im Bürgerdialog und mit praktischen Angeboten – werden dadurch weiter verkompliziert, dass die lokale Ebene als Handlungsarena und mit ihr die Kommunen eine Doppelrolle einnehmen. Neben den Einrichtungen und Regelungsbereichen, die sie in eigener Hoheit verwalten, gibt es vor Ort staatliche Einrichtungen und Programme, über deren Arbeit überlokal entschieden wird (Schammann 2015). Stark kommunal geprägte Aufgaben- und Politikfelder (Wohnen, Gemeinde- und Stadtentwicklung, Schule, Volkshochschulen, Kindertagesstätten etc.) stehen anderen für Fragen der Flüchtlingspolitik gleichermaßen wichtigen supralokal geprägten Politikbereichen gegenüber (Asylrecht, Arbeitsmarktservices, öffentliche Sicherheit etc.), wobei in einigen davon, wie der Arbeitsmarkt- oder die Schulpolitik, die Kommunen erhebliche Mitgestaltungsrechte haben.

Gesetzgeberische Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene können die Bedingungen lokalen Engagements für Flüchtlinge erheblich beeinflussen. Dies betrifft zum Beispiel die neuen Regelungen zur Residenzpflicht und die Einschränkungen beim Sachleistungsprinzip. Die Verkürzung der Wartefrist für die Ausübung einer Beschäftigung, die Aufgabe der danach 15 Monate geltenden Vorrangprüfung sowie des ebenso lange gültigen Verbots der Zeitarbeit kann Flüchtlinge früher in Arbeit bringen und damit die bürgerschaftlichen Integrationsbemühungen unterstützen. Zu berücksichtigen sind mit Blick auf die Zukunft auch die Fragen nach unterschiedlichen Potenzialen für Integration in verschiedenen räumlichen Konstellationen (Kontext Land – Stadt, großstädtischer Raum); dieses auch angesichts der sehr unterschiedlichen Herkunft der Flüchtlinge. Der bisher angewendete Königsteiner Schlüssel ist sachfremd und kontraproduktiv. Vielmehr gilt es, Ressourcen in zweierlei Hinsicht zu betrachten: einerseits als objektivierbare Größen (Arbeitsmarkt- und Wohnungssituation), anderseits als aktiv gestaltbare, subjektive Größen (Öffnungsbereitschaft der lokalen Gemeinschaften und jeweiligen Stadtteile). Für kleinere Gemeinden mit ausgeprägten familiären Strukturen kann beispielsweise die Zuteilung von Flüchtlingsfamilien das freiwillige Engagement erleichtern.[43]

Landespolitik kann außerdem mit Beteiligungsinstrumenten wie Flüchtlingsforen, Informationsangeboten und Förderprogrammen die bürgerschaftliche Arbeit vor Ort unterstützen. Darüber hinaus ist es wichtig, dass sich die Stadt- und Landkreise bei der Förderung, Beteiligung und Koordination des freiwilligen Engagements eng mit den betroffenen Kommunen abstimmen. Insbesondere bei Bereichen in Zuständigkeit der Bundesländer, bei Landesstellen und Regierungspräsidien, lassen sich hier oft Auslassungen und eine fehlende Neuorientierung beobachten.

Auf lokaler Ebene wird es in Zukunft nicht mehr so sehr um spezielle Erstmaßnahmen gehen. Neben Angeboten Engagierter für Flüchtlingsfamilien stellen sich damit Fragen nach der Öffnung von Kindertagesstätten. Neben Sprachkursen geht es um Konzepte für die schulische Ausbildung und Angebote bei stark erhöhten Anteilen ausländischer Kinder; die bisherigen Ansätze – Deutsch- und Integrationsklassen – sind durch entsprechende Infrastrukturentscheidungen zu verstetigen. Bundesländer, die mit der Ausweisung entsprechender zusätzlicher öffentlicher Stellen hier vorausgegangen sind, geben ein positives Beispiel. Hunderttausende von Flüchtlingen und Asylsuchenden werden zur künftigen Klientel der Jobcenter gehören; die bestehenden Regeln der Arbeitsmarktordnung und die lokalen Folgen ihrer weiteren Anwendung werden einem Test auf Angemessenheit unterzogen. Geflüchtete Personen werden immer weniger in Provisorien neben den lokalen

43 Das von der Robert Bosch Stiftung und dem SVR-Forschungsbereich in Auftrag gegebene Gutachten zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland (Johansson 2016) bietet einen Überblick des wissenschaftlichen Erkenntnisstands zur strukturellen und soziokulturellen Integration, zu Bildungs- und Berufsabschlüssen, zu Erwartungen und Rahmenbedingungen der Lebenslage sowie dem Gesundheitszustand von Flüchtlingen. Die Expertise zeigt auf, dass für die Entwicklung effektiver integrationspolitischer Maßnahmen hinsichtlich der genannten Bereiche zukünftig belastbares Wissen dringend erforderlich ist.

Wohnungsmärkten logieren, sondern sie müssen in den lokalen Beständen Platz finden, ohne dass das allein auf Kosten anderer gering bemittelter Wohnungssuchender geht (zu den bisherigen Praktiken in den Bundesländern: Wendel 2014; Aumüller et al. 2015). Eine gut abgestimmte kleinteilige Schaffung von Wohnräumen, mit der es gelingt, Lagerprovisorien schrittweise abzubauen, kann auch ein wichtiges Mittel zur Erhaltung von Sicherheit in allen Stadträumen sein.

Die Bedingungen für eine Integrationspolitik, die beim Wirksamwerden in den verschiedensten Politikbereichen die Ressourcen des Bürgerengagements anerkennt und mit diesem sozialen Kapital zu operieren bereit ist, sind sehr unterschiedlich. Im Vergleich mit Politikbereichen wie der sozialen Stadtentwicklung („Soziale Stadt“) hat sich beispielsweise die lokale Arbeitsmarktpolitik bislang als ein weitgehend engagementresistenter institutioneller Bereich erwiesen. Die traditionell hierarchische Organisation des hochregulierten Schulsystems wird flexible und experimentelle Formen des Umgangs mit den Bedarfen junger geflüchteter Menschen erschweren. Noch ist ungewiss, ob die Bereiche, in denen Flüchtlingsarbeit heute sehr stark vom Engagement der Bürgerinnen und Bürger zehrt, Ausgangspunkte für eine die gemeinschaftliche Eigenverantwortung der Bürgerschaft aufwertende staatliche Politik oder eher die neuen Versorgungsnischen von morgen sind.

5.1.7 Zusammenfassung und Perspektiven

Was aus der gegenwärtigen Entwicklungs- und Gründerphase wird sich als nachhaltig erweisen und institutionalisieren lassen? Das ist nicht nur eine Frage der wissenschaftlichen Sondierung, sondern auch der Schaffung von Gelegenheiten zur Aufarbeitung von Erfahrungen unter den Akteuren selbst sowie zur Klärung: Wo haben sich bislang (lokale) Politik und Verwaltung als hilfreich und unterstützend erwiesen, und wo werden Grenzen sichtbar, die alle Seiten noch lange beschäftigen werden? Was bedeuten die Wanderungsbewegungen in Hinblick auf kulturelle Leitbilder von einem zivilen Miteinander? Was bedeuten sie für Einstellungspraxis und Erwerbsarbeit in Betrieben und Verwaltungen? Wie muss ein Schul- und Betreuungssystem aussehen, das den neuen Trends gewachsen ist? Was muss in Hinblick auch auf andere Aufgabenbereiche des Sozialstaats, wie etwa Wohnen und Gesundheit, getan werden, um absehbare zusätzliche Belastungen für die schon vorhandenen besonders hilfebedürftigen Gruppen zu begrenzen? Wo gilt es Charakteristika des deutschen Wohlfahrtsstaats, Standards von Rechten und Einrichtungen, Verständnisse von Professionalität und staatlicher Verantwortung neu zu definieren?[44]

In diesem Kapitel hat die Kommission auf neue Entwicklungen aufmerksam gemacht, die speziell auf lokaler Ebene über die allgemein positive Bewertung des praktischen Engagements sehr vieler Bürgerinnen und Bürger hinausweisen. Es geht nicht nur um „Flüchtlings*hilfe*“, sondern die umfassendere Herausforderung der „Flüchtlings*frage*“. In Hinblick auf beides sollte das Kapitel Aufgaben und offene Fragen benennen. Die wesentlichen Punkte sollen im Folgenden noch einmal zusammengefasst werden:

- Es geht um mehr als die Unterstützung der heute vorherrschenden Formen des Engagements im Sinne praktischer Unterstützung und Hilfestellung für geflüchtete Menschen und Asylsuchende. Zu den Aufgaben einer lokalen Engagementpolitik gehört auch die Organisation einer zivilen öffentlichen Debatte zwischen Gruppen mit verschiedenen Haltungen und Standpunkten. Erforderlich sind darüber hinaus auch die Fähigkeit und der Wille, in diesem Zusammenhang menschenfeindlichen und gesetzeswidrigen Initiativen und Gruppen entgegenzutreten und eine transparente beteiligungsoffene Kultur demokratischer Entscheidungsfindung mit Weichenstellungen für die weitere Zukunft zu schaffen.
- Mit Blick auf all diejenigen, die sich ganz praktisch für Integration und ein gutes Zusammenleben mit den Flüchtlingen, einsetzen, sollte man sich für die verschiedenen Möglichkeiten und Formen des Aktiv-Werdens sensibilisieren. Dazu gehört nicht nur das umfangreiche Engagement bereits seit langer Zeit aktiver Bürgerinnen und Bürger sowie traditioneller Organisationen, wie etwa die Wohlfahrtsverbände, sondern auch eine neue Generation von Engagierten und Initiativen, mit neuen Arbeitsweisen und Organisationsformen, anderen Umgangsformen mit Hierarchien und neuen Wegen der Nutzung sozialer Medien.

44 Zu Fragen der längerfristigen gesellschaftlichen und historischen Umorientierung angesichts der Flüchtlingsfrage siehe den optimistischen Beitrag von Leggewie/Cohn-Bendit 2015.

- Es gilt zudem, die Herausforderung anzunehmen, dass in der Flüchtlingsarbeit traditionelle Grenzziehungen zwischen Professionellen und Engagierten verwischen. Ob bei der Sprachförderung, der persönlichen Unterstützung oder Beratung – oft ähneln und überlappen sich „hauptamtliche“ und „ehrenamtliche“ Beiträge. Überkommene Formen und Verständnisse von Kooperation und Arbeitsteilung bedürfen vielfach der Neuverhandlung. Dass sich so viele Bürgerinnen und Bürger in ihrem Berufszusammenhang, als Ärzte, Lehrkräfte etc. engagieren, schafft dafür neue Chancen.
- Gleichzeitig hat sich eine Kultur der Unterstützung im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe und der Balance von persönlicher Nähe und respektvoller Distanz entwickelt, von der herkömmliche Konzepte der sozialen Unterstützung und administrativen Hilfegewährung vieles lernen können.
- Gezeigt hat sich außerdem, dass die Formen einer jahrzehntelangen routinierten Zusammenarbeit von etablierten Trägern, Verwaltung und Politik einerseits und die Vernetzungswünsche vieler neuer Initiativen der Bürgerinnen und Bürger andererseits oft nur schwer zusammenfinden. Qualifikationserwerb ist nicht nur für engagierte Helferinnen und Helfer wichtig, sondern auch für eine Verwaltung und Fachkräfte, für die nun eine Zusammenarbeit mit Partnern und Engagierten nicht mehr ein Sonderfall ist und auf Augenhöhe praktiziert werden muss, wenn sie erfolgreich sein will.
- In kaum einem anderen Bereich hat es in den letzten Jahren so massive Lernanstöße für ein gutes Regieren und Verwalten gegeben wie in der Flüchtlingsfrage. Das gilt nicht nur in der Kooperation mit Engagierten, sondern auch bei der Öffentlichkeitsarbeit, bezogen auf Transparenz und Beteiligung, den Einsatz neuer (sozialer) Medien und bei der Vernetzung von Partnern aus verschiedenen Bereichen, Bürgergesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung. Die Frage nach Regeln stellt sich dabei nicht nur im Sinne der Entbürokratisierung, sondern auch im Sinne der Findung neuer Grundsätze auf Gebieten, auf denen man bisher zunächst einmal Kooperation improvisiert hat.

Insgesamt gilt es in der lokalen Flüchtlingsarbeit zu stabilen Netzwerken mit festen Knotenpunkten („Integrationszentren“) zu gelangen. Quer durch die Sektoren von Politik und Verwaltung, Bürgergesellschaft und lokaler Wirtschaft gilt es, mithilfe solcher Netze und Zentren das Selbstverständnis und die Arbeitsformen von Akteuren und Organisationen für Gruppen und Probleme zu öffnen, die ihnen bisher „fremd“ waren. Sie müssen nicht nur quer zu Verwaltungsgrenzen und Sektoren arbeitsfähig sein, sondern auch lokal agierende staatliche Agenturen, überörtliche Träger und Organisationen aus verschiedenen Politikfeldern einbeziehen. Mit Blick auf die Entwicklung von längerfristigen Perspektiven in den Bereichen Arbeiten, Wohnen, Bildung, Gesundheit und hinsichtlich einer zivilen Alltagskultur ist das unerlässlich. Die für die Flüchtlingspolitik geforderte konzertierte Aktion auf Bundesebene (Hüther et al. 2016) kennt ihre praktische Entsprechung vielerorts bereits auf der lokalen Ebene.

5.2 Migration und Engagement

5.2.1 Migration und demografischer Wandel: Daten und Fakten

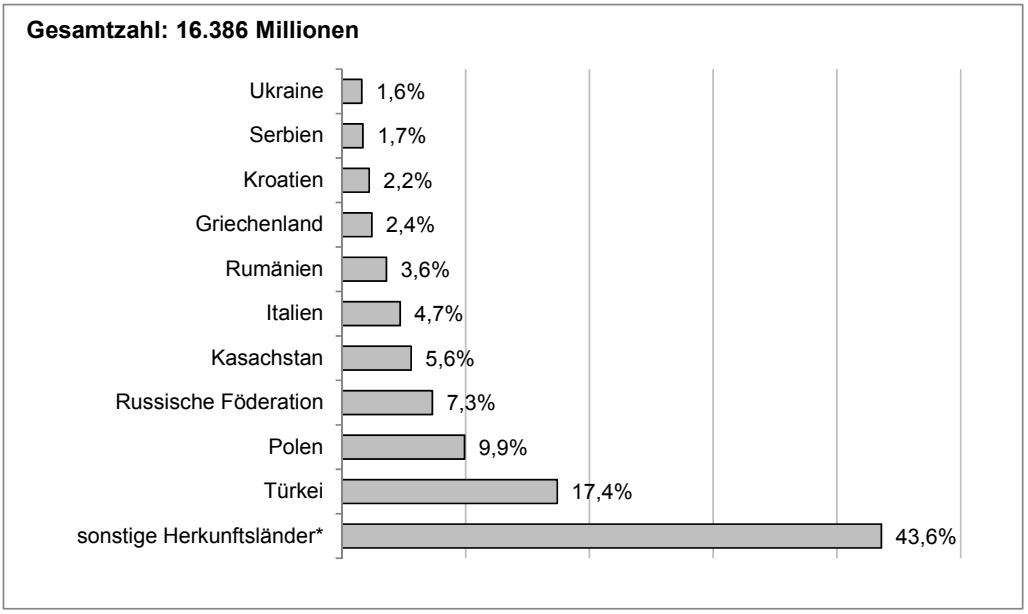
Der demografische Wandel in Deutschland ist in vielfältiger Weise verschränkt mit Fragen und Phänomenen der Migration und Zuwanderung (Kapitel II. 3 Demografischer Wandel). Dass der in den 1990er Jahren prognostizierte Schrumpfungsprozess der Bevölkerung nicht im erwarteten Maße eingetreten ist, hängt ganz wesentlich mit einer (neuen) Dynamik der Zuwanderung und dem Verbleib von Personen mit Migrationsgeschichte in Deutschland zusammen. Die im Jahr 2015 erfolgte Massenflucht nach Deutschland stellt den Bund, die Länder und insbesondere die betroffenen Kommunen vor große humanitäre, administrative und finanzielle Herausforderungen (Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge).

Von den insgesamt 80,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern in Deutschland hatten im Jahr 2014 circa 16,4 Millionen Personen einen Migrationshintergrund[45], 9,2 Millionen besaßen die deutsche Staatsangehörigkeit, 7,2 Millionen waren Ausländerinnen und Ausländer. Damit lag der Anteil der Deutschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung bei 11,3 Prozent, der Ausländeranteil bei 8,9 Prozent (BMI 2016a: 186; BAMF 2016: 10). Jede fünfte in Deutschland lebende Person hat somit einen Migrationshintergrund (20,3 %), bei Kindern unter zehn Jahren liegt dieser Anteil bereits bei etwa einem Drittel. Lange Zeit ist verkannt worden, dass Deutschland ein Einwanderungs- bzw. Migrationsland ist und im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten in den letzten Jahren deutlich an Attraktivität gewonnen hat (BAMF 2016: 9). Letzteres wurde im Jahr 2015 deutlich belegt durch die Flüchtlingsbewegung nach Deutschland sowie die Ergebnisse des Migrationsberichts 2014, die zeigen, dass sich die Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2014 (registriert wurden etwa 1,46 Millionen Zuzüge) im Vergleich zum Jahr 2013 (1,23 Millionen) um 19,4 Prozent erhöht hat. Gleichzeitig stieg die Zahl der Fortzüge auf 910.000 und im Vergleich zum Jahr 2013 um 14,6 Prozent (ebd.: 14). Somit beläuft sich der Wanderungsgewinn auf 550.000 Personen und stellt damit – ebenso wie die Zuwanderungszahl – den höchsten Wert seit 1992 dar. Das Hauptherkunftsland der Zuwanderer ist seit dem Jahr 1996 nach wie vor Polen, wobei die Zuzüge von 16 auf 14 Prozent zurückgegangen sind. Anstiege sind dagegen bei Zuzügen von Fachkräften und jungen Studierenden zu verzeichnen, im Vergleich zum Vorjahr deutliche Anstiege bei Zuzügen von Menschen aus Syrien (+246 % bzw. +62.173), Rumänien (+42 % bzw. +75.132), Bulgarien (+31 % bzw. +33.299) sowie Italien (+21 % bzw. +37.057). Seit dem EU-Beitritt zum 1. Juli 2013 wurden 2014 zudem deutlich mehr Zu- als Fortzüge aus Kroatien registriert (+76 % bzw. 26.913) (ebd.: 21; BAMF 2016: 2ff.).

Auch hat sich die Zahl der Asylbewerberinnen und -bewerber im Jahr 2014 mit einem Zuwachs von 58 Prozent im Vergleich zu 2013 erhöht (Registrierung von 173.072 Asylerstanträgen gegenüber 109.580 im Jahr 2013; BMI 2016a: 96f.; BAMF 2016: 7), nachdem bereits von 2012 auf 2013 ein Zuwachs von 70 Prozent festzustellen war. Im Jahr 2015 hat die Zuwanderung weiter deutlich an Dynamik gewonnen. So stieg die Zahl der Asylantragstellenden um 135 Prozent (+273.815 Personen) gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt haben im Jahr 2015 476.649 Personen in Deutschland Asyl beantragt (442.000 davon waren Erstanträge; +155 % mehr als im Vorjahr), wobei die Zahl der tatsächlichen Einreisen von Asylsuchenden deutlich höher lag (etwa 1,1 Millionen Personen), da die normale Asylantragstellung teilweise erst zeitlich verzögert möglich ist (BMI 2016b; BAMF 2016: 7) (Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge).

45 Zu den Menschen mit Migrationshintergrund (im weiteren Sinn) zählen „alle Ausländer und eingebürgerte ehemalige Ausländer, alle nach 1949 als Deutsche auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderte, sowie alle in Deutschland als Deutsche Geborene mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ (Statistisches Bundesamt 2015a: 5). Obgleich die Verwendung des Begriffs umstritten ist, wird er in Ermangelung einer konsensfähigen Alternative im vorliegenden Bericht verwendet, und zwar synonym mit den Begrifflichkeiten „Migrantinnen/Migranten“ und Personen „mit Zuwanderungsgeschichte“ (selbst zugewandert oder in Deutschland geboren). Der Begriff „Ausländer“ wird immer dann explizit verwendet, wenn es sich bei den betrachteten Personen eindeutig um solche handelt, die nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit verfügen.

Abbildung 20: Personen mit Migrationshintergrund nach Herkunftsland bzw. Herkunftsland mindestens eines Elternteils 2014



Quelle: BMI 2016a: 190. Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2014.

* 43,6 % sonstige Herkunftsländer bzw. ohne Angabe: restliches Europa: 19,0 %; Afrika: 3,7 %; Amerika [ohne weitere Binnendifferenzierung]: 2,6 %; Asien, Australien und Ozeanien (ohne Kasachstan 5,6 %): 11,0 %; ohne Angabe: 7,4 %; BMI 2016a: 189f.).

Deutschland ist ein zunehmend attraktives Einwanderungsland. Es zeichnet sich ab, dass die Bevölkerung in Deutschland vor allem aufgrund der anhaltenden Flüchtlingsdynamik noch vielfältiger werden wird. Insbesondere die Flüchtlingsthematik hat dazu beigetragen, dass das Thema Zuwanderung und Flucht auf der politischen Agenda zum Schlüsselthema avanciert ist. Dabei ist die regionale Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund aufgrund der ungleichen historischen Entwicklung in der ehemaligen DDR und der Bundesrepublik Deutschland bislang durch eine starke Ost-West-Differenz charakterisiert: Während der Anteil in den westdeutschen Bundesländern und Berlin bei 23 Prozent liegt, haben in den ostdeutschen Bundesländern über alle Altersgruppen hinweg lediglich 4,7 Prozent der Menschen einen Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2015a: 45ff.). Aber auch zwischen den westdeutschen Bundesländern und in den Stadt- und Landkreisen unterhalb der Länderebene existieren erhebliche Unterschiede. Die meisten Migrantinnen und Migranten leben in städtischen Regionen, vor allem in den Kernstädten wirtschaftsstarker Ballungsgebiete (BMI 2011: 39). Die im Vergleich zu ländlichen Räumen hohe und zunehmende ethnische Heterogenität in den Stadtregionen lässt der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Städten eine besondere Relevanz zukommen. Inwieweit Verteilungsquoten von Flüchtlingen auf die einzelnen Bundesländer die Stadt-Land-Differenzen zukünftig nivellieren und verändern werden, bleibt abzuwarten.

Zu konstatieren ist, dass die Reaktionen auf den Anstieg der Zuzugszahlen unterschiedlich ausfallen: Sind gegen Asylsuchende, geringer qualifizierte Personengruppen und vor wirtschaftlichen und sozialen Notlagen Geflüchtete, wie etwa den Roma aus Ostmitteleuropa, in Teilen der Bevölkerung starke Abwehrhaltungen zu verzeichnen, so wird aufgrund des zunehmenden, sich im Rahmen des demografischen Wandels vollziehenden Fachkräftemangels (insbesondere in den sog. MINT[46]-Fächern, aber auch in Gesundheitsberufen) die Zuwanderung Hochqualifizierter positiv betrachtet und aktiv unterstützt („brain gain“). Denn mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sind die gezielte, umfängliche Steuerung der Arbeitsmigration und die Anwerbung von Hoch- und Höchstqualifizierten aus dem Ausland Hauptanliegen der deutschen Zuwanderungspolitik geworden (BMI 2011: 77). In der Diskussion um die Aufnahme von Flüchtlingen vermengen sich unterschiedliche Handlungs- und Haltungsmuster. Grundsätzlich zu unterscheiden sind die Wanderung in der Europäischen Union aufgrund der Freizügigkeit, die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung aus Drittstaaten und die Flüchtlingsmigration, die jeweils einer eigenen Logik folgen und differenzierte politische Lösungen verlangen.

46 Fächer aus den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik.

Im Kontext der aktuellen, zum Teil emotional und polemisch geführten Diskussionen über die politische Steuerung, die Chancen und Risiken der Zuwanderung wird die Förderung eines partnerschaftlichen Dialogs und Miteinanders der Aufnahmegesellschaft mit zugewanderten Menschen umso wichtiger – insbesondere da in einer (ethnisch) heterogenen, religiös-pluralen und ausdifferenzierten Gesellschaft die Bedingungen für ein gutes und friedliches Zusammenleben erschwert sind. In diesem Zusammenhang ist der Befund, dass soziale Integration und lokale Beheimatung an einem neuen Wohnort insbesondere über ein (gemeinsames) freiwilliges Engagement in Kindergärten, Schulen, Sport- oder Freizeitvereinen erfolgen können (Gensicke/Geiss 2010: 9; Vogel et al. 2016a), hochrelevant. Wenngleich gegenüber Flüchtlingen vor Ort bemerkenswerte bürgerschaftliche Solidaritätsaktionen zu registrieren sind, hat sich eine Willkommens- und *Bleibe*kultur in Deutschland bislang keinesfalls flächendeckend entfalten können. Vielmehr sind ebenfalls deutliche Abwehrhaltungen durch Proteste (Pegida), eine Zunahme von Gewalt gegenüber geflüchteten Menschen und Übergriffe auf ihre Unterkünfte festzustellen (Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge).

5.2.2 Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte

In den letzten Jahren ist das Engagement von Migrantinnen und Migranten zunehmend in den Blick engagement- und integrationspolitischer Maßnahmen geraten und entsprechend verstärkt Gegenstand wissenschaftlicher Forschung geworden. Dabei wird generell davon ausgegangen, dass das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund als wesentlicher Katalysator für die Integration und Partizipation sowie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts fungieren kann und seine Förderung mithin forciert werden muss. Prämisse ist, dass es wesentlich dazu beitragen kann, sowohl bei den Zugewanderten als auch in der Aufnahmegesellschaft, interkulturelle Lern- und Öffnungsprozesse, ein respektvolles und toleranteres Miteinander, eine höhere Identifikation mit dem Aufnahmeland und die Bildung von Sozialkapital zu befördern. Flankiert wird die Diskussion über das Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte kontinuierlich von kontroversen Erörterungen und Beurteilungen, inwieweit das in Migrantenorganisationen und -netzwerken vorzufindende Engagement eher desintegrativ bzw. separierend wirkt, auf Abschottung gegenüber der deutschen Gesellschaft zielt oder sich primär integrationsfördernd realisiert (Kapitel II. 5.2.2.3, 5.2.3.3). Vor diesem Hintergrund ist insbesondere seitens der Politik in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel in der Einschätzung des Engagements von Migrantinnen und Migranten zu registrieren: Dominierte jahrzehntelang ein paternalistischer, sozialarbeiterischer und die Migrantinnen und Migranten als Klientel betrachtender Ansatz, ist in den letzten Jahren die Tendenz zu verzeichnen, die Migrantenorganisationen auch als wichtige Akteure der Zivilgesellschaft zu betrachten, deren Engagementstrukturen und Zusammenarbeit mit Organisationen der Mehrheitsgesellschaft es wahrzunehmen und zu fördern gilt. Gemeinhin festgestellt worden ist zudem, dass Migrantinnen und Migranten vielfältig, eher in informellen sozialen Netzwerken (z. B. im Umfeld von Verwandtschaft, Nachbarschaft) und in Bereichen der gegenseitigen Hilfe und Selbsthilfe in ihren ethnischen Gemeinschaften aktiv sind (Kapitel II. 5.2.4.1). Im Zentrum ihres Engagements und der Übernahme von Verantwortung für andere steht zunächst die Bewältigung der eigenen (Gruppen-)Situation in der Migration (Huth 2007: 18ff.). Dabei ist über spezifische Engagegementformen in Migranten-Communities bislang (empirisch) immer noch wenig bekannt. Das soziale Engagement wird häufig nicht wahrgenommen und unterschätzt, gerade wenn es sich auf eine religiöse oder ethnische Community bezieht, nicht im Rahmen eines Verbandes organisiert ist und „wesentlich in den Binnenraum der Migrationssubkulturen eingebracht wird“ (Düsener 2010: 7). Mit dem Integrationsanspruch – im Sinne einer aktiven Teilhabe und Partizipation von Migrantinnen und Migranten – gerät zunehmend die Vielfalt und das breite Spektrum ihres Engagements (in der Flüchtlingshilfe) in den Blick: neben Engagement und Beteiligung in den klassischen organisierten Engagementbereichen (Freiwilligendienste, Sport, Freizeit etc.), die freiwillige praktische Mithilfe, Partizipation, gemeinwohlorientiertes und auch unziviles, nicht förderwürdiges Engagement (etwa von Salafisten). Im Zuge der aktuellen Beratungen und Diskurse um die Gründung eines islamischen Wohlfahrtsverbandes sind ferner die vielfältigen Engagementformen der Muslime (und ihre Aktivierung) sowohl im Rahmen kleiner und lose organisierter Gruppen und Initiativen als auch im Kontext des Tätigwerdens professionell organisierter freier Träger (Wohlfahrtsverbände) von politischem Interesse (dazu: Ceylan/Kiefer 2016). In Auftrag gegeben wurde in diesem Zusammenhang eine Studie zu den sozialen Dienstleistungen der muslimischen Organisationen auf den Feldern Kinder-, Jugend- und Altenhilfe sowie den Bedingungen der Existenz solcher Angebote (Halm/Sauer 2015).

Angesichts der Pluralität der Migrantenorganisationen und der in sich selbst wiederum heterogenen Zuwanderungsgruppen ist von jeweils unterschiedlichen Einsatzfeldern, Motivlagen, Anreizstrukturen und kulturspezifischen Verständnissen von Engagement auszugehen, die bei Entscheidungen zu (finanziellen) Unterstützungen sowie der Entwicklung von Maßnahmen und Projekten der Engagementförderung jeweils für den

konkreten Fall in den Blick genommen werden müssen. So ist zu differenzieren zwischen den Generationen der sogenannten „Gastarbeiter“ und ihrer (auch in Deutschland geborenen) Nachkommen, den (Spät-) Aussiedlern, den Flüchtlingen sowie den verstärkt angeworbenen hoch qualifizierten Zuwanderern, die jeweils verschiedene Sozialisationsbedingungen erfahren haben. Dabei ist davon auszugehen, dass der rechtliche Migrationsstatus, die Aufenthaltsdauer und die Bleibeabsichten hinsichtlich der Motivation und Bereitschaft zum Engagement hochrelevant sind. Insbesondere der unterschiedliche Migrationsstatus von Einwanderungsgruppen bestimmt ihr Engagementverhalten in signifikanter Weise. Neben einem hohen Motivationsniveau von Hochqualifizierten ist im Zeitverlauf mit einem andauernden Aufenthalt im Aufnahmeland von einem Anstieg der Engagementbereitschaft auszugehen (Sauer 2011: 209; Pokorny 2016: 27; Kapitel II. 5.2.2.2), weil mehr Anknüpfungsmöglichkeiten an die Mehrheitsgesellschaft gegeben sind, die Identifikation mit dem Lebensort und der Wunsch, diesen aktiv (mit) zu gestalten, zunehmen (Halm/Amberge 2015). Festzuhalten bleibt, dass für gesellschaftliches Engagement bestimmte Voraussetzungen wie Gelegenheitsstrukturen, Netzwerke, die Verfügbarkeit von Zeit und sozioökonomische Merkmale wie das Bildungsniveau sowohl für Autochthone[47] als auch Allochthone[48] gleichermaßen konstitutiv und zu berücksichtigen sind (Kapitel II. 5.2.2.4). Dennoch sind migrationsspezifische Teilhabehürden auszumachen (Sprachprobleme, Diskriminierung), die es abzubauen gilt.

5.2.2.1 Zum Begriff und Verständnis von Engagement

Migrantinnen und Migranten betrachten und bezeichnen ihre Tätigkeit häufig selbst nicht als Engagement. In Sprachen anderer Länder fehlen Begriffsäquivalente zu „Ehrenamt“ oder „bürgerschaftlichem Engagement“ oder sind kaum so verbreitet wie im deutschen Sprachgebrauch. Beispielsweise findet sich im Türkischen der Ausdruck „Fahri Görev“, der in etwa die Bedeutung „Freiwilliges Engagement“ hat, als auch der (eher volkssprachliche) Ausdruck „Gönüllü“, der darauf hinweist, etwas „vom Herzen“ zu tun. Im Russischen hat „волонтёр“ eher die Bedeutung der „Wohltätigkeit“, während der indonesische Begriff „Sukarela“ vor allem das „zwangslose“ Handeln hervorhebt (MfAS BW 2014a: 21).[49]

Viele zugewanderte Menschen bringen eigene herkunftslandspezifische Vorstellungen von Engagement mit, die teilweise auf traditionelle Gesellschaftsbilder (z. B. Anatolien) zurückzuführen sind, in denen zuvorderst eine hohe (Solidaritäts-)Verpflichtung und sozialisationsbedingte Reziprozitätsnormen gegenüber der Familie, der Nachbar- oder Dorfgemeinschaft bestehen. Verschiedene Engagementkulturen, Sozialisationsprozesse, Auffassungen von Familie und Verwandtschaft sowie andere Verständnisse von Organisation, Staat und Gemeinden in anderen Ländern, die in ihrer ggf. autoritären Ausprägung Prinzipien von Subsidiarität und Solidarität missen lassen, müssen für den deutschen Kontext sachgerecht beurteilt und bei wissenschaftlichen Untersuchungen wie auch praktischen Förderprogrammen in den Blick genommen werden. Berücksichtigt werden muss dabei auch, dass eine Vorstellung von einer öffentlichen Sphäre als Handlungsraum in anderen Ländern de facto häufig nicht präsent ist. Daraus resultiert nicht nur die theoretische Frage nach der (normativen) zivilgesellschaftlichen Verankerung des Gesellschafts- und Engagementverständnisses der Menschen mit Migrationshintergrund. Vielmehr scheint es notwendig, bei den Migrantinnen und Migranten Informations- und Übersetzungsarbeit zu leisten hinsichtlich einer ggf. mit Misstrauen und Argwohn begegneten staatlichen und kommunalen Engagementförderung. Hierfür bedarf es wiederum der Kenntnis ihres spezifischen, kulturell verwurzelten Engagements. Verschiedenste Migrationsgeschichten, andere Gesellschaftsbilder und staatliche Rahmenbedingungen verdeutlichen, dass im deutschen Kontext noch viele Hürden zu bewältigen sind und sich strukturelle und mentale Wandlungsprozesse vollziehen müssen, die Zeit benötigen.

Die unterschiedlichen Engagementkulturen und -formen in den migrantischen Milieus validieren den von der Kommission verfolgten breiten Engagementansatz, der in der Lage ist, die vielfältigen Formen der Verantwortungsübernahme – vom nachbarschaftlichen bis hin zum öffentlichen Bereich – innerhalb und außerhalb der verschiedenen Migranten-Communities für den Sozialraum und die Gesellschaft insgesamt einzubeziehen, ohne dabei sofort eine Bewertungshierarchie aufzustellen. Festzuhalten bleibt dabei jedoch, dass informelle Engagementformen zwischen Familienmitgliedern – das in Klein- und Großfamilien vielfach gelebte „Sorgen“ für die Nächsten – nicht unter den von der Kommission vertretenen Engagementbegriff zu subsumieren

47 Indigene, ursprünglich einheimische Bevölkerungsgruppe.

48 Personen und Gemeinschaften mit einer gebietsfremden sozialen Herkunft oder Abstammung.

49 Neben diesen semantisch unterschiedlich konnotierten Begrifflichkeiten wird herausgestellt, „dass in vielen Sprachen die emotionale Ebene des Engagiert-Seins im Vordergrund stehe, während insbesondere im deutschen Begriff ‚Ehrenamt‘ sprachlich und historisch eine gewisse ‚Amtlichkeit‘ des Handelns anklinge“ (MfAS BW 2014a: 21).

sind; ebenso wenig Engagementformen, die sich gegen bestimmte Werte der Gesellschaft wenden können (die „dunklen Seiten“ der „schlechten“ Zivilgesellschaft) (Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt).

5.2.2.2 Allgemeiner Forschungsstand

Obwohl das Interesse an der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund und seinen Bedingungen gestiegen ist und der Forschungsbedarf erkannt wurde, liegen Daten und präzise Erkenntnisse zu ihrem freiwilligen Engagement bislang nach wie vor ausschnitt- und lückenhaft vor.[50] Zum Teil lassen sie sich nur mittelbar über den Organisationsgrad und Vereinsmitgliedschaften erschließen, sind dann aber wenig belastbar und aussagekräftig. Ein Forschungsdesiderat besteht hinsichtlich der Erwartungen (bzw. „Motive“) und Voraussetzungen freiwilligen Engagements in unterschiedlichen Zuwanderergruppen respektive Migranten-Communities und damit auch hinsichtlich geeigneter Strategien und Maßnahmen zu deren Förderung. Eine Sichtung relevanter Studien lässt erkennen, dass der Untersuchungsfokus bislang primär auf türkischstämmigen, mehrheitlich muslimischen Personen liegt und ein Mangel an (komparativen) Studien zu herkunftsland- und statusspezifischen Engagementausprägungen zu konstatieren ist.

Bisherige Untersuchungen zeigen, dass Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund weniger engagiert und in den klassischen zivilgesellschaftlichen Bereichen und Institutionen der Mehrheitsgesellschaft, zum Beispiel der freiwilligen Feuerwehr, unterrepräsentiert sind (Kapitel III. 4.3 Katastrophenschutz). Dabei werden die Ursachen des immer noch geringen Zugangs zu zivilgesellschaftlichen Strukturen in sozioökonomischen, migrationsspezifischen und kulturellen Faktoren gesehen.

Der Freiwilligensurvey 2014

Die ersten drei Wellen des Freiwilligensurveys (1999, 2004, 2009) konnten das Engagement von Allochthonen bislang nicht adäquat erfassen, da die Befragung in deutscher Sprache stattfand und damit ein Bias produziert hat. Denn erfasst wurden eher über ausreichende Deutschkenntnisse und Festnetzanschlüsse verfügende, sozial gut eingebundene Personen mit Migrationshintergrund (Gensicke/Geiss 2010: 23). Mit der Durchführung spezieller Sonderauswertungen des Freiwilligensurveys wurde auf diese Problematik reagiert (Picot 2011, 2012; Braun/Nobis 2011 u. a.). Dadurch konnte das grundsätzliche Problem der nicht repräsentativen Migrantenstichprobe allerdings nicht behoben werden. Angesichts dieser methodischen Unzulänglichkeit wurde in der Folge die immer noch viel zitierte repräsentative Studie von Halm/Sauer (2005/2007) zum Engagement von Türkischstämmigen in Auftrag gegeben. Im Freiwilligensurvey 2014[51] wurde der Einbezug von Menschen mit Migrationshintergrund gegenüber den bisherigen Erhebungswellen durch den Einsatz fremdsprachiger Interviews in Russisch, Türkisch, Polnisch, Arabisch und Englisch verbessert.

Beschreibung der Personen mit Migrationshintergrund

Insgesamt haben 4.984 Personen mit Migrationshintergrund an der Erhebung teilgenommen (ungewichteter Anteil: 17,4 %; gewichteter Anteil: 20,5 %).

Entlang einer Kombination der zwei Beschreibungsdimensionen „Zuwanderungserfahrung“ und „Staatsbürgerschaft“ wird im Freiwilligensurvey 2014 zwischen vier Personengruppen mit Migrationshintergrund unterschieden:

1. *Menschen mit eigener Migrationserfahrung ohne deutsche Staatsangehörigkeit*; mit 26,5 Prozent im Vergleich zur Grundgesamtheit in Deutschland eine im Freiwilligensurvey unterrepräsentierte Gruppe. Über 50 Prozent in dieser Gruppe sind im Alter zwischen 30 und 49 Jahren und verfügen über ein hohes Bildungsniveau.
2. *Menschen mit eigener Migrationserfahrung mit deutscher Staatsangehörigkeit*; mit 31,6 Prozent die zweitgrößte und eine leicht überrepräsentierte Gruppe, gekennzeichnet durch einen Migrationshintergrund der ersten Generation und geprägt durch (Spät-)Aussiedlerinnen und -aussiedler. In dieser Gruppe sind 45,8 Prozent zwischen 30 und 49 Jahre alt, 24,5 Prozent zwischen 50 und 64 Jahre.

50 Siehe hierzu auch das Kapitel „Engagement von Personen mit Zuwanderungsgeschichte“ im Ersten Engagementbericht (BMFSFJ 2012a: 81-84).

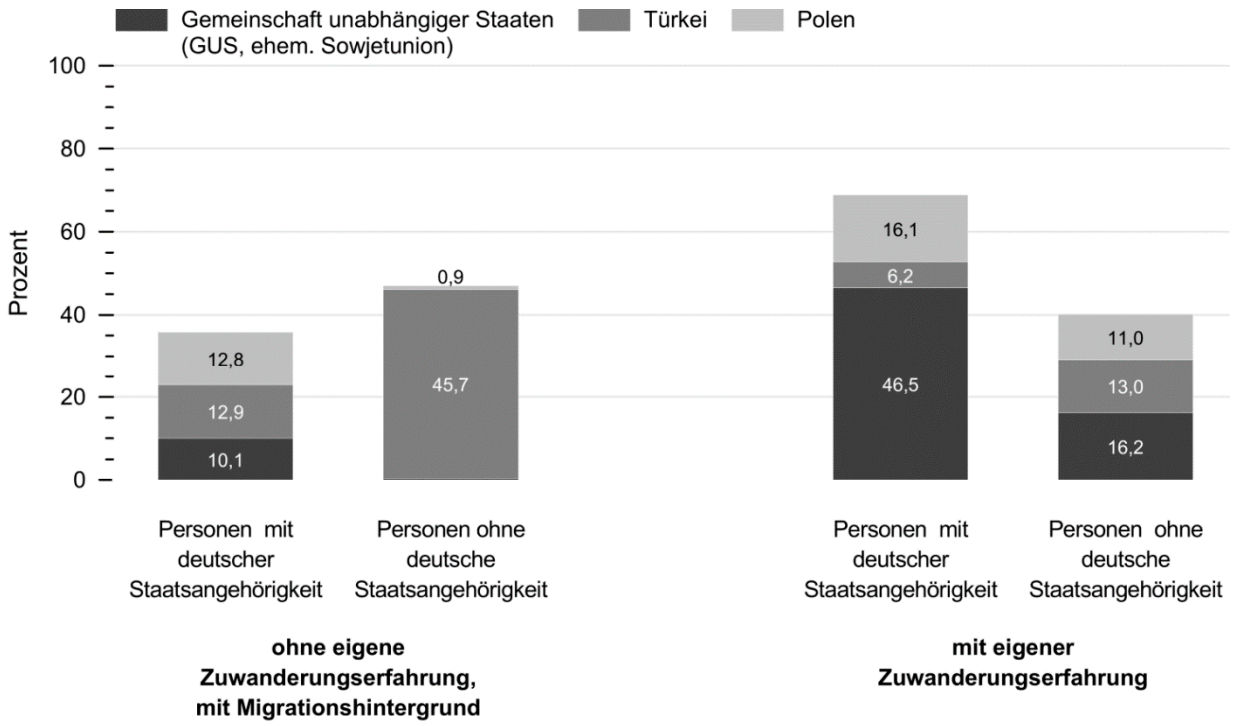
51 Die im Folgenden aufgeführten Informationen und Befunde basieren auf dem Kapitel „Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund“ von Claudia Vogel, Julia Simonson und Clemens Tesch-Römer (Vogel et al. 2016b).

3. *Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind, aber keine deutsche Staatsangehörigkeit haben*; mit 6,0 Prozent die kleinste, im Freiwilligensurvey leicht unterrepräsentierte Gruppe mit einem Migrationshintergrund der zweiten Generation, in der 15,9 Prozent Schülerinnen und Schüler sind.
4. *Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind und die deutsche Staatsangehörigkeit haben*; mit 36,0 Prozent die größte und im Vergleich zur Grundgesamtheit in Deutschland eine überrepräsentierte Gruppe mit einem Migrationshintergrund der zweiten Generation. Hier sind 39,3 Prozent zwischen 14 und 29 Jahre alt.

Die nach Deutschland zugewanderten Befragten kommen aus über 120 verschiedenen Ländern, wobei insbesondere die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die sich in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zusammengeschlossen haben, Polen und die Türkei als dominante Herkunftsregionen relevant sind. Zwei vergleichsweise große Gruppen stellen damit russischsprachige und türkischstämmige Personen dar. Die jeweilige Prägung der Gruppen mit Migrationshintergrund durch Geburtsländer bzw. -regionen ist der Abbildung 21 zu entnehmen.

Es ist anzumerken, dass es sich bei der Gruppenbildung um eine wissenschaftliche Vereinfachung handelt, denn die Gruppen sind in sich sehr heterogen und unterscheiden sich selbstverständlich nicht nur nach Zuwanderungserfahrung und Staatsbürgerschaft, sondern weisen weitere differente Merkmalsausprägungen vor allem soziodemografischer und sozioökonomischer Art auf (z. B. Alter, Geschlecht; Erwerbsstatus, Haushaltseinkommen, Bildungsabschluss etc.). Die für die vier Gruppen im Freiwilligensurvey 2014 festgestellten unterschiedlichen Ergebnisse wären daher potenziell auch auf eine ungleiche Verteilung bestimmter Merkmale zurückzuführen. Die Ergebnisse multivariater Analysen belegen jedoch die Stabilität der zwischen den Migrationsgruppen identifizierten Unterschiede und damit die hohe Bedeutung der beiden Dimensionen Migrationserfahrung und Staatsangehörigkeit. Die „Deutschen ohne Migrationshintergrund“ werden in den Analysen als Vergleichsgruppe herangezogen.

Abbildung 21: Geburtsregionen nach Art des Migrationshintergrundes 2014



Quelle: Vogel et al. 2016b. Datenbasis: FWS 2014, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA).
Alle Befragten mit Migrationshintergrund (n = 4.984). Zu 100 fehlende Prozente: andere Geburtsregion.

Engagement, Engagementbereiche, Engagementbereitschaft

Personen mit Migrationshintergrund engagieren sich zu 31,5 Prozent und damit deutlich seltener als Personen ohne Migrationshintergrund (46,8 %). Dabei unterscheidet sich der Anteil Engagierter stark nach der Art des Migrationshintergrunds. In der vierten Migrationsgruppe (siehe vorgenannte Einteilung der Gruppen) ist der Anteil Engagierter mit 43,2 Prozent ähnlich hoch wie bei Personen ohne Migrationshintergrund (46,8 %). Mit 31,1 Prozent ist der Anteil engagierter Personen in der dritten Gruppe deutlich geringer. Am geringsten ist die Engagementquote in den ersten beiden Gruppen (mit deutscher Staatsangehörigkeit: 26,4 %; ohne deutsche Staatsangehörigkeit: 21,7 %). Dabei sind im freiwilligen Engagement sowohl bei Personen mit als auch ohne Migrationshintergrund Geschlechterdifferenzen festzustellen: Frauen engagieren sich anteilig weniger, wobei der Unterschied bei Personen mit Migrationshintergrund weniger stark ausgeprägt ist (ohne Migrationshintergrund: 44,3 % Frauen, 49,4 % Männer; mit Migrationshintergrund: 31,2 % Frauen, 31,8 % Männer).

Ein Blick auf die Altersgruppen zeigt, dass sich Personen im Alter von 14 bis 29 Jahren bzw. von 30 bis 49 Jahren am häufigsten engagieren und der Anteil Engagierter im Alter von 65 Jahren und älter jeweils am geringsten ist (Engagierte ohne Migrationshintergrund dieser Altersgruppe: 34,9 %; Engagierte mit Migrationshintergrund: 26,2 %).

Hinsichtlich der Engagementbereiche zeigen sich deutlich mehr Gemeinsamkeiten von Engagierten mit und ohne Migrationshintergrund als Unterschiede. In den großen gesellschaftlichen Bereichen – vor allem Sport/Bewegung (Kapitel III. 4.7 Sport) – sind Menschen mit Migrationshintergrund genauso am häufigsten engagiert und ehrenamtlich tätig wie Personen ohne Migrationshintergrund (Tabelle 21), wobei sich in den verschiedenen Engagementbereichen bezüglich der Art des Migrationshintergrundes keine einheitlichen Muster nachweisen lassen. Graduelle Unterschiede zeigen sich etwa in den Bereichen Schule/Kindergarten und Kirche/Religion, in denen sich Personen mit Migrationshintergrund häufiger engagieren als Personen ohne Migrationshintergrund. Letztere sind hingegen zu deutlich größeren Anteilen im Bereich Rettungsdienste/freiwillige Feuerwehr tätig (7,2 % im Vergleich zu 3,4 % aller Engagierten mit Migrationshintergrund) (Kapitel III. 4.3 Katastrophenschutz).[52]

Tabelle 21: Anteil der Engagierten nach gesellschaftlichen Bereichen, nach Art des Migrationshintergrundes

	Personen mit Migrationshintergrund		Personen ohne Migrationshintergrund	
	Rang	**Prozent**	**Rang**	**Prozent**
Sport/Bewegung	1	35,4	1	37,7
Schule/Kindergarten	2	25,4	3	20,1
Kirchlicher/religiöser Bereich	3	20,7	5	17,0
Kultur/Musik	4	19,6	2	21,0

Quelle: Vogel et al. 2016b. Datenbasis: FWS 2014, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA). Alle Engagierten (n = 12.516).

Auch haben Engagierte mit Migrationshintergrund beider Geschlechter im Rahmen ihrer Tätigkeit anteilig seltener eine Leitungsfunktion inne (mit Migrationshintergrund: Frauen 19,4 %, Männer: 23,1 %; ohne Migrationshintergrund: Frauen 22,3 %, Männer 34,7 %), wobei die Geschlechterdifferenz bei Personen mit Migrationshintergrund mit 3,7 Prozentpunkten (im Kontrast zu 12,4 Prozentpunkten) aber schwächer ausgeprägt ist.

Bei Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenssituationen (soziodemografischer und sozioökonomischer Merkmale) in multivariaten Analysen zeigt sich, dass die unterschiedlichen Anteile von engagierten Personen mit und ohne Migrationshintergrund nur geringfügig auf Differenzen hinsichtlich Alter, Bildung und Einkommen zurückzuführen sind.

52 Die aktuelle Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts (Erhebung 2012/13) kommt zu dem Ergebnis, dass Befragte mit Migrationshintergrund in den Bereichen Kirche oder religiöse Gemeinschaften (34 %), im sozialen Bereich (22 %) und im Sport (19 %) überdurchschnittlich hohe Engagementquoten aufweisen, in den Bereichen Politik und politische Interessenvertretung (4 %), Freizeit und Geselligkeit (9 %), Umwelt/Naturschutz (9 %) hingegen geringe Engagementquoten (Blinkert 2015).

Die Engagementbereitschaft nicht engagierter Personen fällt bei Menschen mit Migrationshintergrund interessanterweise deutlich höher aus als bei jenen ohne Migrationshintergrund. So sind 13,6 Prozent der Menschen mit Migrationshintergrund ‚sicher' bereit, sich künftig engagieren zu wollen bzw. zu 54,5 Prozent gewillt, sich künftig ‚vielleicht' zu engagieren (im Vergleich zu 10,8 % bzw. 45,0 % ohne Migrationshintergrund).

Dabei sind die Differenzen bezüglich der Engagementbereitschaft besonders ausgeprägt bei Personen mit niedriger Bildung (mit Migrationshintergrund: 45,8 % ‚vielleicht' bereit, 10,7 % ‚sicher' bereit; ohne Migrationshintergrund: 29,2 % Prozent ‚vielleicht' bereit, 6,0 % ‚sicher' bereit). Überdurchschnittlich hoch ist die Engagementbereitschaft bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, sowohl mit als auch ohne eigene Zuwanderungserfahrung; bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit mit eigener Zuwanderungserfahrung fällt sie am höchsten aus (60,0 % ‚vielleicht', 15,3 % ‚sicher' bereit).

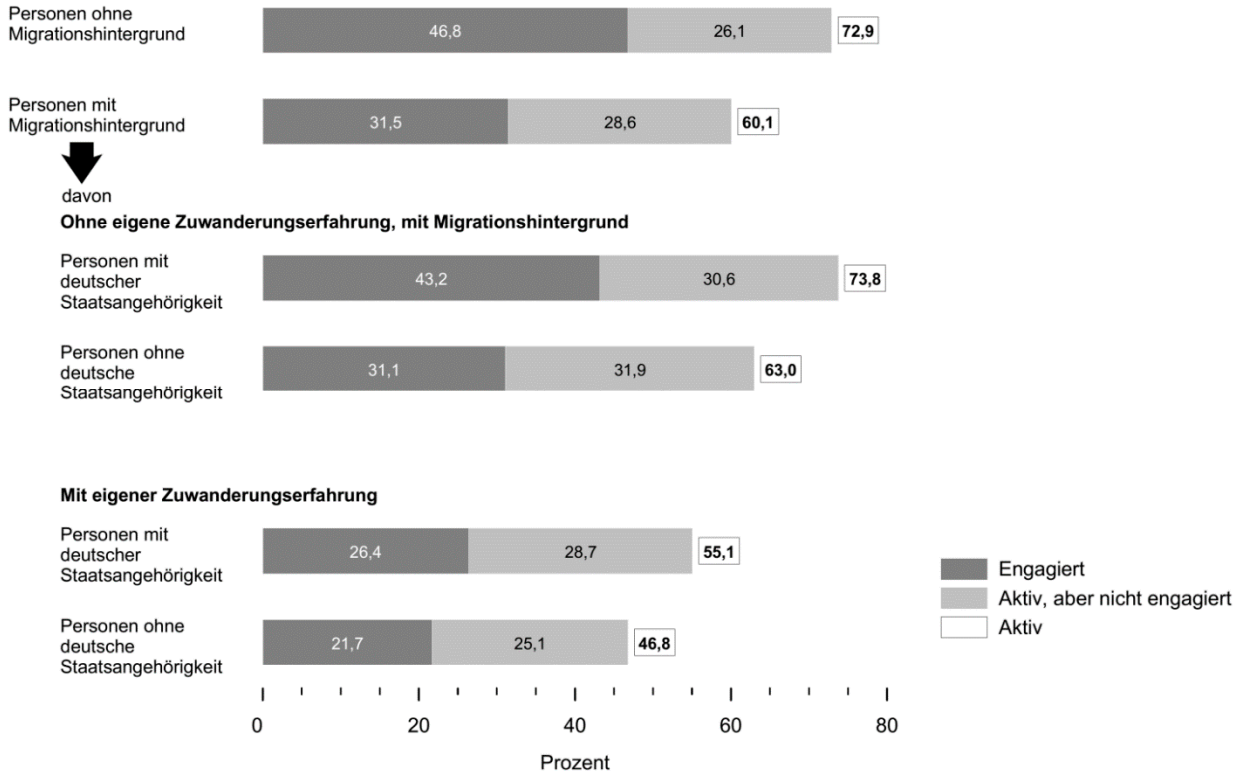
Gemeinschaftliche öffentliche Aktivität

Der Freiwilligensurvey unterscheidet zwischen einer *Beteiligung* (*Aktivität*, *Teilnahme*) in zivilgesellschaftlichen Kontexten und einem *Engagement* im engeren Sinne, verstanden als Übernahme freiwilliger oder ehrenamtlicher Aufgaben. Dabei ist eine über eine passive Mitgliedschaft hinausgehende Aktivität häufig Voraussetzung für ein Engagement. Die Differenzierung erweist sich als sehr bedeutend: Entspricht die gesellschaftliche Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund eher der Quote der autochthonen Deutschen, sind beim Engagement deutliche Unterschiede festzustellen. Der Anteil der aktiven, aber nicht engagierten Personen mit Migrationshintergrund fällt mit 28,6 Prozent sogar etwas höher aus als bei Personen ohne Migrationshintergrund. Von allen Gruppen sind die Ausländerinnen und Ausländer mit eigener Migrationserfahrung zu den geringsten Anteilen öffentlich gemeinschaftlich aktiv (46,8 %).

Der Anteil von öffentlich aktiven *und* freiwillig engagierten Menschen mit Migrationshintergrund fällt mit unter zwei Dritteln im Vergleich zu den circa drei Vierteln der Personen ohne Migrationshintergrund insgesamt jedoch niedriger aus. Bei der Zusammenschau der Engagement- und Aktivitätsquoten ist auffällig, dass die deutschen Staatsangehörigen mit Migrationshintergrund der zweiten Generation in ihrem Verhalten der Gruppe der Deutschen ohne Migrationshintergrund am meisten ähneln: Sie weisen einen etwas geringeren Anteil Engagierter auf (43,2 %).

Die hohe zivilgesellschaftliche Aktivitätsquote weist – als Vorstufe von Engagement – darauf hin, dass Menschen mit Migrationshintergrund von Organisationen verstärkt für ehrenamtliche/freiwillige Tätigkeiten gewonnen werden könnten.

Abbildung 22: Engagement und Aktivität nach Art des Migrationshintergrundes 2014



Quelle: Vogel et al. 2016b. Basis: FWS 2014, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA). Alle Befragten (n = 28.689).

Außerfamiliale informelle Unterstützungsleistungen

Im Freiwilligensurvey werden die außerfamilialen informellen Unterstützungsleistungen im sozialen Nahraum in drei Dimensionen erfasst als 1.) Instrumentelle Hilfen für Nachbarn, Freunde, Bekannte und Andere; 2.) Kinderbetreuung bei nicht-eigenen Kindern; 3.) Pflege- und Betreuungstätigkeiten für außerhalb des eigenen Haushaltes lebende nicht-verwandte Personen.

Bei genauer Betrachtung der informellen Unterstützungsleistungen fällt auf, dass die Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund im Vergleich zum freiwilligen Engagement geringer ausfallen: Hinsichtlich aller Unterstützungsarten sind Personen mit Migrationshintergrund zu sehr ähnlichen Anteilen tätig. Sie betreuen anteilig etwas häufiger nicht-eigene Kinder (21,1 %, ohne Migrationshintergrund: 18,5 %) und leisten mit 23,0 Prozent zu etwas geringeren Anteilen instrumentelle Hilfen für Nachbarn und Freunde etc. (Personen ohne Migrationshintergrund: 27,0 %). Zu etwa gleichen – geringen – Anteilen erbringen Personen mit Migrationshintergrund mit lediglich 3,2 Prozent Pflege- und Betreuungsleistungen im außerfamilialen sozialen Nahraum (im Vergleich zu 3,5 % der Personen ohne Migrationshintergrund). Frauen pflegen in allen Migrationsgruppen anteilig häufiger als Männer (4,1 % Frauen, 2,3 % Männer; ohne Migrationshintergrund: 4,3 % Frauen, 2,6 % Männer). Am häufigsten wird die Pflege von Personen im Alter von 65 Jahren und älter übernommen.

***Fazit**:* Die verschiedenen Gruppen der Menschen mit Migrationshintergrund sind in sich höchst heterogen und anteilig seltener freiwillig engagiert als Personen ohne Migrationshintergrund. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Mangelnde Deutschkenntnisse, unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen, rechtlicher Status und Lebensphasen, eine geringere Ausstattung mit sozioökonomischen Ressourcen etc. können (kumulativ) ursächlich sein.

Bei Menschen mit Migrationshintergrund in der zweiten Generation, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, fällt die Engagementquote am höchsten aus. Eine Sozialisation in Deutschland scheint somit einen besseren Zugang zu zivilgesellschaftlichen Organisationen und Tätigkeitsfeldern zu implizieren. Das Engagement der ersten Generation von Zugewanderten fällt trotz langer Aufenthaltsdauer in Deutschland deutlich geringer aus als in der zweiten Generation. In Kindheit und Jugend gemachte prägende Erfahrungen

scheinen für die Aufnahme eines Engagements hochrelevant zu sein. Bedeutsam ist neben dem Geburtsland Deutschland der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit (auch in ihrer Funktion als formalrechtliche Voraussetzung für bestimmte ehrenamtliche Tätigkeiten): Beide Merkmale sind in Kombination Prädiktoren für Engagementquoten. Die im Freiwilligensurvey 2014 definierten Migrationsgruppen scheinen somit Gradienten für den Zugang zu Aktivität und Engagement zu sein.

Im Generationenverlauf scheinen Angleichungsprozesse stattzufinden, denn in Deutschland geborene Personen mit Migrationshintergrund der „zweiten Generation“ sind zu höheren Anteilen freiwillig engagiert als ihre Eltern bzw. Personen mit eigener Zuwanderungserfahrung der „ersten Generation“. Da bei allen Gruppen eine hohe Engagementbereitschaft festzustellen ist, bestehen bei ihnen hohe Engagementpotenziale, die erkannt und ausgeschöpft werden sollten. In diesem Zusammenhang müssen bestehende Zugangsbarrieren zu zivilgesellschaftlichen Bereichen und Institutionen vertiefend analysiert und abgebaut werden.

Mit den Daten des Freiwilligensurveys 2014 konnte das Phänomen einer scheinbar erhöhten Engagementbereitschaft für und von Flüchtlinge(n) bzw. von Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen der anhaltenden Flüchtlingsdynamik noch nicht abgebildet werden und erst zukünftige Studien werden aufzeigen, welche Auswirkungen die Entwicklungen auf das Engagement in Deutschland insgesamt haben und ob sie ggf. zu einem Anstieg des freiwilligen Engagements vom Menschen mit und ohne Migrationshintergrund führen werden (Kapitel II. 4.12 Engagement in Zahlen; Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge).

Fokus türkischstämmige Menschen: Beteiligung, Engagement und Erwartungen (Motive)

Im Jahr 2004 war die soziale Beteiligungsquote mit fast zwei Dritteln (64 %) der befragten Türkischstämmigen genauso hoch wie im deutschen Durchschnitt; allerdings waren laut dem zweiten Freiwilligensurvey nur 10 Prozent engagiert gegenüber 36 Prozent bei den autochthonen Deutschen (Halm/Sauer 2005: 3f.). Die wichtigsten Bereiche der *Beteiligung* von Türkischstämmigen waren der Studie zufolge Religion, Sport, Freizeit, Kultur und Schule. Wenige Personen finden sich in den Bereichen Gesundheit, Unfall- und Rettungsdienst einschließlich Feuerwehr sowie in Bürgerinitiativen am Wohnort, im Umwelt- und Tierschutz und in der Justiz. Die Aktivitätsfelder von Deutsch- und Türkischstämmigen unterscheiden sich mit Ausnahme des religiösen Bereichs[53] kaum. Die Ergebnisse der Mehrthemenbefragungen in Nordrhein-Westfalen 2010 bestätigen die Dimensionen der Studie von 2004 (Sauer 2011: 201).

Die meisten *Engagierten* sind in den Bereichen Religion und Sport zu finden, die zugleich auch die wichtigsten Beteiligungsbereiche sind (Tabelle 22). Betrachtet man die Engagierten im Verhältnis zu den Aktiven, zeigen sich sehr unterschiedliche Anteile und eine andere Rangfolge, die in der Regel in der Struktur des jeweiligen Bereichs begründet ist, da in manchen Bereichen kaum passive Beteiligungsformen umzusetzen sind (Halm/Sauer 2005: 71).

Wesentliche Unterschiede in der Rangfolge der Engagementbereiche zwischen Deutsch- und Türkischstämmigen zeigen sich im Bereich Freizeit und Geselligkeit. Auch Umwelt-, Natur- und Tierschutz hat bei den Deutschen einen höheren Stellenwert. Zugleich streut das Engagement der Deutschen über die Bereiche stärker.

53 Der Studie zufolge findet die Beteiligung im religiösen Bereich fast ausschließlich in türkischen und gemischtethnischen Gruppen statt, da es für Muslime, zu denen 94 Prozent der Befragten zählen, kaum Alternativen in der Aufnahmegesellschaft gibt (Halm/Sauer 2005: 58).

Tabelle 22: Engagementbereiche der Türkischstämmigen und der Gesamtbevölkerung im Vergleich

	Türkischstämmige				Gesamtbevölkerung
	NRW 2010		Bundesweit 2004*		Bundesweit 2009**
	Prozent	Rang	Prozent	Rang	Rang
Religion	28,1	1	23,5	1	2
Sport	12,6	2	22,1	2	1
Kultur/Musik	11,9	3	13,4	4	4
Sozialer Bereich	11,9	4	10,7	5	5
Jugend/Bildung	11,9	5	2,7	11	10
Schule/Kindergarten	7,4	6	20,8	3	3
Freizeit	5,9	7	3,4	8	6
Berufliche Interessenvertretung	5,2	8	3,4	9	13
Rettungsdienst	1,5	9	4,0	6	7
Umwelt/Natur	1,5	10	0,0	13	8
Politik	0,7	12	4,0	7	9
Gesundheit	0,7	11	3,4	10	11
Wohnort	0,7	13	2,0	12	12

Quelle: Sauer 2011: 214. Datenbasis: * Halm/Sauer 2007: 65ff., ** Gensicke 2010: 18 (Anteil Engagierter an der Gesamtbevölkerung).

Im Vergleich zur bundesweiten Befragung Türkischstämmiger aus dem Jahr 2004 hat sich die Bedeutung einiger Bereiche für sie erheblich verschoben (Schule/Kindergarten; Politik; Jugend-/Bildungsarbeit, Sport). Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ergeben sich hinsichtlich der ersten Plätze nur wenige, in der Rangfolge aber einige wesentliche Unterschiede. Die Bereiche Jugend/Bildung und berufliche Interessenvertretung hatten 2010 für die Türkischstämmigen einen deutlich höheren Stellenwert als bei der Gesamtbevölkerung.

Eine Einteilung der türkischstämmigen Migranten und Migrantinnen nach ihrer Beteiligung und ihrem Engagement in Gruppen führt zu einer dreistelligen Skala von 1.) Personen, die *nicht aktiv* sind, 2.) *aktiv beteiligten*, aber nicht engagierten Personen, 3.) *engagierte*n Personen. 2004 entsprach das Verhältnis von Aktiven und Engagierten bundesweit noch 5:1, 2010 in Nordrhein-Westfalen 3:1. In der Gesamtbevölkerung war im Jahr 2009 das Verhältnis von Aktiven und Engagierten 1:1 (Sauer 2011: 208).

Häufig besteht eine Mischung unterschiedlicher *Motive*. Als ein wesentlicher Befund ist festzuhalten, dass die Engagementmotive türkischstämmiger Personen aus einem Mix von altruistischen, nutzenorientierten und hedonistischen Zielen resultieren. Damit entsprechen sie weitgehend den Beweggründen der Gesamtbevölkerung. Differenzen sind lediglich bei der Gemeinwohlorientierung zu erkennen. Gleichzeitig kommt migrantenspezifischen Motiven[54] eine höhere Bedeutung zu; sie stehen aber nicht an der Spitze der Wichtigkeit, sondern sind über die Ränge verteilt. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass das Engagement der türkischstämmigen Personen in Deutschland überwiegend nicht rückkehrorientiert, aber durchaus mit migrationsspezifischen Erwartungen und Zielen verbunden ist (Halm/Sauer 2005: 118f.; Sauer 2011: 231f.).

***Fazit**:* Die beiden Studien (Halm/Sauer 2005/2007; Sauer 2011) kommen zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die Beteiligung in eigenethnischen Kontexten dann besonders häufig erfolgt, wenn keine deutschen Alternativen existieren (Religion, Kultur) oder der Zweck migrationsspezifisch ist. Dabei richten sich migrati-

54 Migrationsspezifische Erwartungen: Türkinnen und Türken helfen, sich in Deutschland zu integrieren; dabei helfen, die türkische Kultur in Deutschland aufrechtzuerhalten; zur Verbesserung der Lebenssituation von Migranten in Deutschland beitragen; dazu beitragen, die Bindung der Migranten an die Türkei zu erhalten.

onsspezifische Interessen primär auf das Leben in Deutschland und stehen nicht an der Spitze einer Rangliste von Motiven.

Der Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit wirkt sich tendenziell positiv auf Beteiligung, Engagement und dem Interesse daran aus. Zudem wird das freiwillige Engagement mehrheitlich von außen angestoßen und erfolgt in den seltensten Fällen eigeninitiativ (Halm/Sauer 2005: 106; Sauer 2011: 228, 257). Offensichtlich bestehen beim Übergang von der *Beteiligung* zum *Engagement* bei den türkischstämmigen Migrantinnen und Migranten Hemmnisse, denn das Problem ist nicht die mangelhafte Beteiligung, sondern die Aktivierung und Motivierung der türkischstämmigen Menschen zur Übernahme von Aufgaben und Verantwortung (Halm/Sauer 2005: 71; Sauer 2011: 209). Damit wird ein erhebliches, nicht ausgeschöpftes Potenzial für Engagement ausgemacht, das durch eine persönliche Ansprache bereits Engagierter sowie durch Informations- und Beratungsstellen aktiviert werden könnte (Halm/Sauer 2005: 108; Sauer 2011: 230).

5.2.2.3 Religiöses Engagement in Spannungsfeldern und zivilgesellschaftliche Bezüge

Wie bereits deutlich geworden ist, steht das Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund, insbesondere bei Muslimen, mehr als in der autochthonen Gesellschaft im Zusammenhang mit der Religionsausübung. Im Migrationskontext kommt es in einer westlich-christlich geprägten Gesellschaft häufig zu einer verstärkten identitätsstabilisierenden (Rück-)Besinnung auf die Religion und die religiöse Erziehung durch die Sozialisationsinstanzen, das heißt die Vermittlung von religiösen Werten, Normen und Traditionen besitzt eine hohe Bedeutung (Aygün 2010: 51; Kranacher 2001: 79). Im Alltag praktiziertes Engagement ist somit häufig auch als religiös begründet zu verstehen und auf konfessionell verankerte, herkunftslandspezifische Solidaritäts- und Reziprozitätsnormen zurückzuführen. In der muslimischen Gemeinschaft besteht zudem ein anderes Wohlfahrtsverständnis. Soziale Probleme und Herausforderungen werden als Prüfung Gottes aufgefasst (Koran, Sure 2: 155). Im gemeinschaftlichen Leben wird die finanzielle und soziale Unterstützung von Notleidenden als religiöse Pflicht verstanden. Für die sozialen Hilfeleistungen (z. B. Spenden, Pflege, Kinderbetreuung) sind individuelle Akteure oder die kleinsten Einheiten der muslimischen Gemeinschaft wie Familien, Nachbarschaft oder Moscheegemeinde verantwortlich – nicht notwendigerweise in institutionalisierten Formen. Der sogenannten „Dienst am Menschen“ wird hauptsächlich ehrenamtlich geleistet, was insbesondere von älteren Muslimen erwartet wird, häufig aber auch zu Überforderungen führt. Letzteres verdeutlicht auch, warum in den rund 2.350 Moscheegemeinden in Deutschland freiwilliges Engagement weit verbreitet und hinsichtlich der Gewährleistung alltäglicher Arbeitsroutinen sowie Angebotsbereitstellungen eine tragende Säule ist (Halm et al. 2012: 421; Halm/Sauer 2015). Da das Engagement als Teil der Religionsausübung verstanden wird („ad maiorem Dei gloriam“ oder „fisabilillah“)[55] und geteilte Glaubens- und Wertevorstellungen ein wesentliches Fundament für gegenseitiges Vertrauen bilden, gelingt es religiösen Gemeinschaften scheinbar in besonderem Maß, Menschen anzusprechen und für ein Engagement zu gewinnen (Schumacher/Huth 2013: 37). Dabei sind Männer und Frauen in unterschiedlichen Rollen gleichermaßen beteiligt (Borchard/Ceylan 2011).[56]

Für die muslimische Bevölkerungsgruppe wird mit einem Anteil von knapp 5 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland eine hohe religiöse Vitalität festgestellt (Pollack/Müller 2013: 33). Im öffentlichen Diskurs kommt ihr erhöhte Aufmerksamkeit zu. Gründe hierfür sind eine empfundene kulturelle „Fremdheit“, eine vielfach vermutete Gewaltbereitschaft einiger politisch radikaler Vertreter sowie angenommene Differenzen zwischen muslimischen und nicht muslimischen Sichtweisen auf bestimmte Fragen der Zivilgesellschaft. Nicht zuletzt sind Personen muslimischen Glaubens aufgrund anhaltender Terroranschläge islamistischer Gruppierungen verstärkt in den Fokus der deutschen und internationalen Öffentlichkeit geraten. In Gemeinden gelebte Religiosität der Muslime wird seitdem tendenziell mit Misstrauen und Skepsis, als Integrationshindernis und Bedrohung wahrgenommen. Häufig wird der Verdacht geäußert, dass die islamische Religionszugehörigkeit mit der Fixierung auf Selbsterhalt durch (institutionalisierte) Reproduktion von zum Teil mit der freiheitlich-demokratischen Rechtsordnung nicht kompatiblen Werten und Normen aus dem Herkunftskontext der Etablierung parallelgesellschaftlicher Strukturen diente. In solchen Kontexten entstehendes, sich vorsätzlich abschottendes Engagement ist den unzivilen, „dunklen Seiten“ der Zivilgesellschaft (Roth 2004) zuzuordnen.

---

55 „Alles zur größeren Ehre Gottes“ oder „im Namen Allahs“.

56 Der Freiwilligensurvey 2014 stellt für die islamischen im Vergleich zu den christlichen Religionsgemeinschaften einen deutlich geringeren Anteil freiwillig Engagierter fest (26,5 %; Katholische Kirche: 48,6 %; Evangelische Kirchen: 49,4 %). Begründet werden die niedrigeren Quoten mit der geringen Vernetzung der muslimischen Vereine mit staatlichen und öffentlichen Akteuren sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen (Vogel/Hameister 2016). Die informellen „unsichtbaren“ Engagementstrukturen im Inneren der Moscheevereine bedürfen zukünftig weiterer wissenschaftlicher Beachtung.

Derlei Annahmen wurden stark genährt durch das islamisch-fundamentalistische Phänomen des Salafismus und die Zunahme seiner gewaltbereiten Anhänger weltweit und in Deutschland in den vergangenen Jahren (Ceylan/Jokisch 2014). Mit ihrem exklusiv-religiösen Absolutheitsanspruch propagieren radikale dschihadistische Salafisten dichotome Welt- und Feindbilder und den Krieg gegen „die Ungläubigen"; als terroristische und antidemokratische Gruppierungen missachten sie bewusst die der (Zivil-)Gesellschaft zugrunde liegenden Normenkonformität (Rechtsstaatlichkeit, Gewaltfreiheit, Toleranz) und versuchen sie zu unterwandern. Zudem haben viele Menschen begründete Angst davor, dass Anschläge von Anhängern der brutalen und international agierenden Terrorgruppe Islamischer Staat (IS) auch die liberale, zivile Gesellschaft der Bundesrepublik treffen werden. Mit ihrer „reinen" Lehre von Gut und Böse wollen sie in pluralen Gesellschaften Grauzonen zerstören, die Gesellschaften in zwei Lager spalten: das der „Ungläubigen" und das der wahren Dschihadis. Dieses bedeutet eine grundlegende Kampfansage an die Lebensform vieler und der Mehrheit der Menschen muslimischen Glaubens. Dabei besteht die Gefahr, dass in der Wahrnehmung vieler Menschen in Europa die Trennung zwischen der Religion Islam und der per se nicht widerlegbaren Kriegsideologie Islamismus weiter verwischt.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass Religion nicht zwangsläufig ein Förderfaktor für ein in die Gesellschaft wirkendes Engagement ist. In unterschiedlichen konfessionellen Kontexten gelebte religiöse Orientierungen und Wertvorstellungen können rein binnenorientiert, bewusst auf Exklusion, antidemokratisch oder gewaltbereit ausgerichtet sein, sich aber auch auf den öffentlichen Raum beziehen und zivilgesellschaftliche Qualität gewinnen. Ob Religiosität eine Ressource oder Barriere für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Integrationsprozess darstellt, ist abhängig von ihrer jeweiligen Ausprägung und mithin nicht pauschal zu entscheiden.

Empirische Untersuchungen zum Verhältnis von Zivilgesellschaft und Religion und zur Frage, inwieweit Religion einen wesentlichen Beitrag zur Bildung von Sozialkapital („faith-based social capital") leisten kann, werden im internationalen wie auch im deutschsprachigen Kontext verstärkt aufgegriffen (Borutta 2005). Die Ergebnisse von Studien zur Wechselbeziehung zwischen Zivilgesellschaft und Religion – bzw. dem Islam im Speziellen – präsentieren uneindeutige, zum Teil widersprüchliche Ergebnisse und verdeutlichen ihre jeweilige Abhängigkeit von kontextspezifischen Ausprägungen des Verhältnisses von Zivilgesellschaft, Religion und politischem System.[57] Die Verflochtenheit von Zivilgesellschaft und Religion ist mithin ambivalent (Kapitel II. 5.2.3.3; Kapitel II. 3.5 Demografischer Wandel).

Insgesamt deuten Ergebnisse für den deutschen Kontext auf eine tendenziell eher kontraproduktive Rolle der Religion des Islam für zivilgesellschaftliche Aktivitäten in der Aufnahmegesellschaft hin (Haug et al. 2009: 164ff.). Der Religionsmonitor verzeichnet für die Muslime mit 0,25 Prozent Engagierten einen besonders geringen Engagementzuspruch und auch für das zwischenmenschliche Vertrauen unterdurchschnittliche Werte (Pollack/Müller 2013: 48). Die Ursache für die geringe Sozialkapital-Ausstattung der Muslime wird in einem „kollektivistischen Familialismus" vermutet, der verwandtschaftliche Beziehungen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten vorziehe. Zudem könne sich der Aufbau starker identitätsstabilisierender Beziehungen innerhalb der eigenen Gruppe negativ auf Außenkontakte und die Entwicklung von Vertrauen in die Gesamtgesellschaft auswirken (ebd.: 49f.).

Unabhängig von derlei (Negativ-)Befunden verstehen sich Muslima und Muslime in Deutschland auch als selbstbewusste Akteure und Mitgestalter der Zivilgesellschaft. Letzteres zeigt auch die Einrichtung der Deutschen Islam Konferenz (DIK), auf deren Agenda für das Jahr 2014/15 die Beratungen zur Gründung eines islamischen Wohlfahrtsverbandes durch einen zentralen islamischen Träger standen. Auch Teile der muslimischen Jugend reflektieren kritisch und selbstbewusst die deutsche (Zivil-)Gesellschaft. So handelt es sich etwa beim Rat muslimischer Studierender & Akademiker e. V. (RAMSA) um einen Zusammenschluss, der Studierende an über 35 Standorten im gesamten Bundesgebiet zusammenführt, sich auf Basis des Leitbildes eines guten (überkonfessionellen) Zusammenlebens und Austausches als Ansprech- und Kooperationspartner für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure versteht und durch die vereinseigene Akademie ehrenamtliche Mitarbeitende und Mitglieder fort- und weiterbildet.[58]

---

57 Aufgrund unterschiedlicher Operationalisierungen von (religiösem) Sozialkapital ist eine Vergleichbarkeit der Untersuchungen nicht gewährleistet. Das jeweils angewandte Erhebungsdesign bestimmt generell Ergebnisse, mit denen zunächst vorsichtig umgegangen und deren Belastbarkeit und Repräsentativität im Einzelfall überprüft werden müssen.

58 www.ramsa-deutschland.org/vision. Siehe auch die Initiative „Zahnräder"-Netzwerk oder die Jugendgruppe „JUMA – Jung. Muslimisch. Aktiv" (RAA Berlin o. J.).

5.2.2.4 Sozialstrukturelle und weitere Faktoren als engagementrelevante Voraussetzungen

Lebenslagen und sozialstrukturelle Faktoren (wie sozialer Status, Alter, Geschlecht) fungieren generell als Prädiktoren für das Engagement von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Wesentliche Erklärungsfaktoren für Engagementbereitschaft stellen der Erwerbsstatus und das Bildungsniveau einer Person dar (Kapitel II. 4.11 Engagement in Zahlen). Studien belegen, dass Engagement und Aktivitätswerte mit zunehmendem Einkommen und Bildungswerten steigen. Zudem sind Differenzen hinsichtlich des Alters und Geschlechts zu beobachten. Für Autochthone und Allochthone gelten somit grundsätzlich dieselben persönlichen engagementbegünstigenden Bedingungen (Bildung, Erwerbstätigkeit, Lebensalter etc.), allerdings liegen solche als förderliche Voraussetzungen bei Menschen mit Migrationshintergrund seltener vor als im deutschen Durchschnitt, was zu einer niedrigeren Engagementquote führt. So belegt die dritte Welle der Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts (Erhebung 2012/13) erneut, dass unter Bedingungen, die auf prekäre Lebensverhältnisse schließen lassen, Engagementquoten deutlich niedriger ausfallen als im Durchschnitt. Von solchen Lebensverhältnissen betroffen sind insbesondere Arbeitslose, Alleinerziehende und Personen mit Migrationshintergrund (Blinkert 2015). Der Freiwilligensurvey 2014 konstatiert eine kumulative Wirkung sozioökonomischer Faktoren (schulische/berufliche Bildung, Erwerbsstatus, subjektive Einkommenssituation) auf das freiwillige Engagement: Die Engagementbereitschaft sinkt bei einer ungünstigen Ressourcenausstattung (z. B. niedriger Bildungsstatus, Arbeitslosigkeit) und steigt, wenn förderliche Ressourcen zusammenkommen. Auch die Haushaltskonstellation generiert förderliche und hinderliche Gelegenheiten für freiwilliges Engagement (Simonson/Hameister 2016).

Es ist somit von einer sozialen Polarisierung des Engagements auszugehen. Zur Gruppe der im Engagement Benachteiligten gehören auch Menschen mit Migrationshintergrund. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Bildungsniveau und die Bildungsbeteiligung der jungen Menschen mit Migrationshintergrund trotz Verbesserungen nach wie vor deutlich hinter dem Bildungsstand und der Bildungsteilhabe von einheimischen jungen Menschen zurückbleiben (BMFSFJ 2013: 237).

***Bildungschancen und Bildungsbeteiligung**:* Der demografische Wandel und die anhaltende Flüchtlingsdynamik sorgen für veränderte Rahmenbedingungen sowie neue bildungspolitische Heraus- und Anforderungen. Ein insbesondere in den jüngeren Altersgruppen wachsender Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund wird Bildungseinrichtungen von Kindertagesstätte über Schule bis hin zur Berufsbildung zukünftig herausfordern, denn die Zielgruppen werden immer heterogener werden.

Für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist die Erhöhung ihrer Bildungschancen und Bildungsbeteiligung eine wesentliche Voraussetzung. Denn Bildung ist ein essenzieller Faktor für gesellschaftliche Teilhabe und den Zugang zum Arbeitsmarkt; Bildungsabschlüsse sind generell hochbedeutsam für individuelle Lebenschancen und -verläufe (Berngruber et al. 2012: 54). Die Lebenschancen eines jungen Menschen und seine gesellschaftliche Platzierung im weiteren Leben hängen wesentlich von seiner sozialen Herkunft ab (ebd.: 65): Zentral ist die familiäre soziale, kulturelle und finanzielle Kapitalausstattung (BMFSFJ 2013: 40). Die (inter-)nationale Bildungsforschung zeigt, dass insbesondere Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund von ungleichen Bildungschancen betroffen sind. Sie besuchen häufiger Förder- und Hauptschulen, seltener Gymnasien und haben insgesamt einen eingeschränkt(er)en Zugang zu statushöheren Schulen als Altersgleiche ohne Migrationshintergrund. Als problematisch erweist sich dabei die Tatsache, dass sich in den letzten Jahren in einigen Regionen die sozialen Disparitäten verfestigt haben (ebd.: 365) und die Ungleichheiten nicht nur herkunfts-, sondern teilweise auch institutionell bedingt sind.

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wachsen in Deutschland deutlich häufiger in prekären Lebenssituationen auf als Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Sie sind überdurchschnittlich häufig drei Arten von Risikolagen ausgesetzt, die kumulieren können: Niedriges Bildungsniveau, Einkommensarmut und/oder Erwerbslosigkeit der Eltern sind aufgrund mangelnder Unterstützungsmöglichkeiten und entwicklungsförderlicher Aktivitäten in der Familie Prädiktoren für mögliche ungünstige Entwicklungs- und Bildungsprozesse von Kindern (AGBB 2014: 23). Dabei stellt der Migrationshintergrund als solcher keine Risikolage dar, vielmehr treten bei Personen mit Zuwanderungsgeschichte spezifische Härten überproportional häufig auf, wobei je nach Herkunftsregion deutliche Unterschiede zu verzeichnen und die jeweiligen Situationen differenzierter zu betrachten sind. Während etwa Kinder von Eltern türkischer Herkunft zu 51 Prozent einem Bildungsrisiko ausgesetzt sind, sind es bei Kindern aus sonstigen ehemaligen Anwerbestaaten

31,5 Prozent. Kinder aus den EU-27-Staaten (ohne Deutschland) liegen mit 11,2 Prozent auf dem Niveau von Deutschland insgesamt (ebd.).[59]

Die Bildungsbeteiligungsquote der 16- bis unter 30-Jährigen mit Migrationshintergrund hat sich seit 2005 kontinuierlich erhöht und im Generationenverlauf finden Angleichungsprozesse statt. So unterscheidet sich die dritte Generation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, die sich langfristig in Deutschland etabliert hat, nur unwesentlich von Personen ohne Migrationshintergrund und von Personen der zweiten Generation mit einem in Deutschland geborenen Elternteil (Berngruber et al. 2012: 61f.). Dennoch ist der Bildungsstand von Menschen mit Migrationshintergrund – mit großen Unterschieden nach Herkunftsregion – auf einem deutlich geringeren Niveau angesiedelt als bei Autochthonen. Dies spiegelt sich in einem höheren Anteil der Personen ohne allgemeinbildenden oder beruflichen Abschluss sowie geringerer Anteile der Personen mit Hochschulreife und -abschluss (AGBB 2014: 40f., 235).

Nachweis besteht darüber, dass Personen mit Migrationshintergrund generell deutlich schlechtere Erwerbschancen haben als Personen ohne Migrationshintergrund. Insbesondere höher qualifizierte Personen (Fachschul- und Hochschulabschluss) mit Migrationshintergrund haben größere Nachteile am Arbeitsmarkt (AGBB 2012: 201) aufgrund von Diskriminierung. Eine stärkere Weiterbildungsteilnahme der Gruppen mit Migrationshintergrund, insbesondere in der betrieblichen Weiterbildung, konnte bislang nicht erreicht werden (ebd.: 144). Dem gegenüber steht das wachsende Phänomen von jungen Bildungsaufsteigern aus Migrantenmilieus, die hoch motiviert und ambitioniert sind und mithin erfolgreiche Bildungskarrieren absolvieren – trotz oftmals geringer familiärer Kapitalausstattung, mangelnder Unterstützungsmöglichkeiten bzw. entwicklungsförderlicher Aktivitäten in der Familie (Vorstand IMIS 2016; El-Mafaalani 2012, 2014).

***Herausforderungen**:* Die Befunde zur Lage von Menschen mit Migrationshintergrund zeigen, dass das Bildungssystem hinsichtlich der Abschaffung persistenter Chancenungleichheiten sowie der Minderung von Disparitäten in den Schullaufbahnen und in der Weiterbildung auch mit Blick auf die soziale sowie ökonomische Relevanz verstärkt Arbeit zu leisten hat. Dabei stellen die Erleichterung von Anerkennungsverfahren im Ausland erworbener Berufsabschlüsse sowie der Abbau struktureller Diskriminierung in Bildungseinrichtungen und am Arbeitsmarkt zwecks Sicherung des Arbeitskräftepotenzials zwei zentrale Aufgaben dar.

In der Debatte wird häufig der Migrationshintergrund oder -status in defizitärer Perspektive als Ursache für soziale Probleme und niedrigere Engagementquoten angeführt. Zukünftig sollte auf solche Komplexitätsreduktionen verzichtet und eine sachliche politische und öffentliche Thematisierung das Ziel sein, indem die Interdependenz von sozioökonomischen, milieubedingten und migrationsspezifischen Einflussfaktoren differenziert analysiert wird.

Mit Blick auf die durch die Engagementforschung kontinuierlich belegte positive Korrelation von Bildungsniveau und Engagementbeteiligung in sozialen und politischen Bereichen ist bei Personen mit prekären Lebensperspektiven und gering Qualifizierten von einer schwachen zivilgesellschaftlichen Integration auszugehen. Dadurch wird nochmals die hohe Relevanz der Förderung der Bildungsbeteiligung bzw. der Steigerung des Bildungsniveaus von (bildungs-)benachteiligten Personen mit Migrationshintergrund unterstrichen. Deren Defizite sowie Fähigkeiten und Bedürfnisse müssen in der Bildung, Betreuung und Erziehung – einer frühen (alltagsintegrierten sprachlichen) Förderung – als zentrale Gelingensbedingung für Chancengerechtigkeit frühzeitig berücksichtigt werden. Hierfür muss qualifiziertes pädagogisches Personal gewährleistet werden. Darüber hinaus stellt sich die entscheidende Frage, an welchen Orten und auf welche Weise Bildungs- und Beteiligungsangebote an zivilgesellschaftlichen Strukturen ansetzen können und ob auch hier strukturelle Benachteiligungen, etwa durch Bildungseffekte, wirksam sind.

5.2.2.5 Politische Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland

***Rechtliche Rahmenbedingungen**:* Die politischen Partizipationsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten werden in Deutschland durch die Staatsangehörigkeit vorgegeben. Personen mit Migrationshintergrund und deutscher Staatsangehörigkeit verfügen über vollständige und umfassende politische Teilhaberechte. Die Beteiligung an den Wahlen zum Deutschen Bundestag steht Personen offen, die zum Zeitpunkt der Wahl das 18. Lebensjahr vollendet haben und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Ausländerinnen und Ausländer sind hingegen vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, wobei dieses nicht für in

59 Hinsichtlich der Bildungs- und Engagementförderung ist der Befund interessant ist, dass Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern und Fünftklässler mit Migrationshintergrund häufiger informelle Nachhilfeformen von Geschwistern und Freunden in Anspruch nehmen (AGBB 2014: 84f.).
Siehe zum Thema Engagementförderung von Personen mit Zuwanderungsgeschichte im schulischen Kontext auch das Kapitel II. 5.4.5.5 Bildung.

Deutschland lebende EU-Bürgerinnen und -Bürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit gilt, denen bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zusteht. Ferner können Personen mit Unionsbürgerschaft in dem Land, in dem sie ihren Wohnsitz haben ohne die Staatsangehörigkeit zu besitzen, an Europawahlen teilnehmen.

Ausländer und Ausländerinnen verfügen dennoch über politische Teilhaberechte außerhalb des Wählens, die auf unterschiedlichen gesetzlichen Ebenen geregelt und im Grundgesetz verankert sind. Sie können sich öffentlich zu politischen Fragen äußern, an Demonstrationen und Streiks teilnehmen, Flugblattaktionen durchführen, Mitglieder in Parteien und Gewerkschaften werden, sich an Wahlen zu berufsständischen Organisationen beteiligen, über Ausländerbeiräte auf kommunaler Ebene beratend bei der politischen Willensbildung in Gemeinden mitwirken. Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit können sich nicht für öffentliche politische Ämter bewerben, können aber grundsätzlich Mitglieder in deutschen Parteien werden und in ihnen mitarbeiten. Dabei variieren zwischen den Parteien die Voraussetzungen, die für eine vollwertige Mitgliedschaft vorliegen müssen.

***Forschungslage**:* Seit den 1990er Jahren ist die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund verstärkt zu einem wissenschaftlichen Forschungsfeld avanciert. Empirische Untersuchungen über politische Einstellungen und politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Deutschland basieren größtenteils auf dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), aber auch weiteren Umfragen der empirischen Sozialwissenschaft wie dem European Social Survey (ESS), der Deutschen Wahlstudie (GLES), dem Integrationssurvey des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB), dem Politbarometer 1999 sowie der Neubürger-Studie. Das Working Paper des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge *Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland* (Müssig/Worbs 2012) stellt auf Basis bestehender Forschungsarbeiten und mittels Analysen sozialwissenschaftlicher Umfragedaten politische Einstellungen und (nicht-)elektorale Partizipationsformen[60] von Personen mit und ohne Migrationshintergrund gegenüber.[61]

In der Forschung herrscht Konsens darüber, dass drei migrationsspezifische Aspekte wesentlichen Einfluss auf die politische Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund haben: 1.) die politische Prägung des Herkunftslandes, 2.) die Aufenthaltsdauer im Aufnahmeland, 3.) der Umfang der zur Verfügung stehenden politischen Rechte und Angebotsstrukturen. Trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen und Datenmaterialien kristallisieren sich bei den verschiedenen quantitativ-empirischen Arbeiten zur politischen Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund ähnliche Befunde heraus, die im Folgenden als Kondensat aufgeführt werden.

***Allgemeine Befunde zur politischen Teilhabe und zu politischen Einstellungen**:* Generell ist die politische Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund niedriger als diejenige der Personen ohne einen solchen (Diehl 2005: 293; Pokorny 2016: 52). Dabei ist bereits bei der in Deutschland geborenen zweiten Generation mit deutscher Staatsangehörigkeit das Ausmaß der Teilhabe am politischen Leben vergleichbar mit dem der Personen ohne Migrationshintergrund. Betrachtet man zudem die politische Teilhabe differenziert nach sozialstrukturellen Merkmalen, zeigen sich ähnliche Muster bei den Gruppen mit und ohne Migrationshintergrund. Auch hier lassen sich – wie für das Engagement insgesamt – die förderlichen Einflussfaktoren Bildung und Einkommen wie auch der Umfang von Deutschkenntnissen und ein höheres Lebensalter auf die politische Teilhabe und das politische Interesse von Migrantinnen und Migranten nachweisen, und zwar sowohl für Deutschland (Doerschler 2004; Diehl/Blohm 2001: 413) als auch international (Bueker 2005 u. a.). Dabei erhöhen Bildungsressourcen generell die Wahrscheinlichkeit, ein breites Spektrum von politischen Aktivitäten auszuüben (Gaiser/Gille 2012: 151) (Kapitel II. 5.5 Politische Partizipation).

Ferner ist festzustellen, dass sich zugewanderte Personen erst nach einer Orientierungsphase mit dem politischen System Deutschlands auseinandersetzen und sich in ihm zurechtfinden. Eine Einbindung in soziale Netzwerke forciert dabei die politische Beteiligung. Befunde zum Zusammenhang zwischen der Einbindung in gesellschaftliche (herkunfts- und aufnahmelandorientierte) Netzwerke und politischer Beteiligung von Migrantinnen und Migranten fallen jedoch unterschiedlich aus: Einerseits sollen aufnahmegesellschaftliche Netzwerke die politische Partizipation stärker begünstigen als herkunftsbezogene (für Deutschland: Diehl 2005 u. a.; international: Jacobs et al. 2004; Togeby 2004); andererseits wird die Einbindung sowohl in migrantische als auch in aufnahmelandbezogene Netzwerke für die politische Beteiligung als förderlich

60 Elektorale: Wählen; nicht-elektorale: Kontaktieren eines Politikers auf Kommunal-, Landes- oder Bundesebene; Unterzeichnen einer Unterschriftensammlung; Mitarbeit in einer Partei; Teilnahme an einer Demonstration.

61 Für herkunftsgruppenbezogene Auswertungen liegen keine ausreichend hohen Fallzahlen vor, um belastbare Aussagen zu treffen.

befunden (für Deutschland: Berger et al. 2002/2004; international: Bilodeau 2009; Gidengil/Stolle 2009; Wald 2008).

Hinsichtlich der Nutzung von Partizipationsformen lässt sich ein Einfluss der politischen Herkunftskultur nachweisen. So existieren Unterschiede nach demokratischem und nicht demokratischem Herkunftsland: Migranten und Migrantinnen aus nicht demokratischen Staaten beteiligen sich zu einem geringeren Anteil an Wahlen als aus demokratischen Ländern Zugewanderte. Dabei scheint der Einfluss der Herkunftsprägung allerdings zeitlich begrenzt zu sein. Im Zeitverlauf werden das politische Verhalten angepasst und politische Einstellungen gefestigt (politische Re-Sozialisation) (Wong/Tseng 2008; Lim et al. 2006; Wald 2008).

Wahlberechtigte Personen mit Migrationshintergrund beteiligen sich seltener an Wahlen zum Deutschen Bundestag als Personen ohne Zuwanderungsgeschichte. Personen der zweiten Zuwanderergeneration geben ähnlich häufig an, sich an den vergangenen Bundestagswahlen beteiligt zu haben wie Personen ohne Migrationshintergrund (Müssig/Worbs 2012: 32). Gaiser und Gille zufolge wirken sich insbesondere persönliche Migrationserfahrungen auf die Ausübung des Wahlrechts, politische Aktivitätsformen und -quoten hinderlich aus (Gaiser/Gille 2012: 151).

Nicht-elektorale Partizipationsformen werden von Ausländerinnen und Ausländern zu einem geringeren Anteil genutzt als von Zugewanderten mit deutscher Staatsangehörigkeit. Dabei beeinflussen Gewerkschafts- und Vereinsmitgliedschaften die nicht-elektorale Partizipation positiv (Diehl 2005: 304). Vergleichsweise häufig beteiligen sich Migranten und Migrantinnen an Unterschriftensammlungen oder an genehmigten Demonstrationen (Wüst 2002: 171, 302).

Darüber hinaus identifizieren sich Migrantinnen und Migranten seltener als Deutsche mit einer Partei (Diehl/Blohm 2001: 411), mit der Aufenthaltsdauer steigt ihr Anteil mit einer Parteineigung jedoch an (Kroh/Tucci 2009: 822). Ihre Parteineigungen und Wahlentscheidungen basieren auf einer *Issue*-Orientierung, das heißt themenspezifischen und Kandidaten-Präferenzen, insbesondere hinsichtlich inhaltlicher Positionierungen der Parteien zu Fragen der Migrations- und Integrationspolitik.

Was die Repräsentanz in politischen Parteien angeht, so sind Kandidatinnen und Kandidaten mit Migrationshintergrund in allen im Bundestag vertretenen Parteien unterrepräsentiert, wobei hier erhebliche Unterschiede zwischen den Parteien festzustellen sind (Claro da Fonseca 2006: 34). In den deutschen Kommunalparlamenten sind Migrantinnen und Migranten ebenfalls unterrepräsentiert: In 77 untersuchten deutschen Großstädten (über 100.000 Einwohner) ist die Zahl der Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in der letzten Dekade von 116 auf 198 gestiegen. Zugewanderte oder deren Nachfahren bleiben gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil in Großstädten mit 4 Prozent von insgesamt 4.670 Ratsmitgliedern in der Stadtpolitik jedoch weiterhin eklatant unterrepräsentiert (Schönwälder et al. 2011: 12).

***Fazit**:* Die aufgeführten Befunde zeigen, dass im Generationenverlauf zwischen Allochthonen und Autochthonen Angleichungsprozesse stattfinden. Ob und wie Migrantinnen und Migranten politisch partizipieren, ist abhängig von aktuellen herkunfts- sowie aufnahmelandspezifischen Kontexteinflüssen, vor allem von den allgemeinen rechtlichen Möglichkeiten und Angebotsstrukturen. Gerade letztere scheinen auch die Motivation und das Interesse, sich mit dem politischen Leben in Deutschland zu beschäftigen, zu beeinflussen und sich vermutlich auch auf die politischen Einstellungen auszuwirken (Diehl/Blohm 2001: 417; Diehl 2002: 215). So wird angenommen, dass eine Einschränkung des politischen Mitspracherechts von Ausländern und Ausländerinnen durch zum Beispiel den Ausschluss von Wahlen[62] bewusstseinsprägend sein und sich indirekt auf andere Bereiche der politischen Sphäre auswirken kann. Die Restriktion wird als ein möglicher Grund der fortbestehenden Diskrepanz in der Höhe des politischen Interesses zwischen Zugewanderten und Deutschen angeführt (Diehl/Blohm 2001: 417); dem Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit und dem mit ihr verknüpften Wahlrecht wird dementsprechend eine hohe Bedeutung für die Auseinandersetzung mit der deutschen Parteienlandschaft und eine Parteineigung von Ausländerinnen und Ausländern zugeordnet.

Die geringere Nutzung nicht-elektoraler Partizipationsformen von ausländischen Personen im Vergleich zu Zuwanderern mit deutscher Staatsangehörigkeit könnte einerseits darauf zurückzuführen sein, dass aufgrund des fehlenden Wahlrechts ihre Bereitschaft, überhaupt politisch aktiv zu werden, schwächer ist. Ebenfalls wäre denkbar, dass sie nicht hinreichend über die politischen Partizipationsmöglichkeiten informiert sind, die ihnen in Deutschland zur Verfügung stehen (Müssig/Worbs 2012: 37).

Die Datenlage zur politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten kann insgesamt als ausbaufähig bezeichnet werden. Es liegen keine amtlichen Daten zu ihrer politischen Beteiligung vor. Detaillierte, tiefer gehende Analysen der Bestimmungs- und weiterer Faktoren sowie deren Effekte auf die politische Partizipa-

62 Ausnahmen bilden für Angehörige der EU-Staaten die Beteiligung an Kommunal- und Europawahlen.

tion in Deutschland stehen aus. Diese sind aber notwendig, um vorhandene Ergebnisse auf einer breiteren statistischen Grundlage zu präsentieren und um über detailliertere Befunde zur Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund zu verfügen (Müssig/Worbs 2012: 42). Darüber hinaus gibt es bislang keine Untersuchungen zu politischen Parteien aus den Herkunftsländern (z. B. der Türkei) und deren Einflussnahme auf und Bedeutung für Integration und Engagement(-dispositionen) im deutschen Kontext.

5.2.3 Migrantenorganisationen

5.2.3.1 Heterogenität und Ausrichtungen

Seit dem Ende der 1990er Jahre hat die Forschung zu Migrantenorganisationen in Deutschland und international stark zugenommen. Migrantenorganisationen sollen hier nach Pries allgemein verstanden werden als Verbände, „(1) deren Ziele und Zwecke sich wesentlich aus der Situation *und* den Interessen von Menschen mit Migrationsgeschichte ergeben *und* (2) deren Mitglieder zu einem Großteil Personen mit Migrationshintergrund sind *und* (3) in deren internen Strukturen und Prozessen Personen mit Migrationshintergrund eine beachtliche Rolle spielen“ (Pries 2013: 1). Neben migrations- und organisationssoziologischen Aspekten von Migrantenorganisationen muss ihre Pluralität berücksichtigt werden. Entgegen häufiger Annahmen und Pauschalisierungen sind Migrantenorganisationen äußerst heterogen, unter anderem hinsichtlich ihrer Ziele und Ausrichtungen als 1.) religiöse, unternehmerische, politische, berufsständische, kulturelle, Selbsthilfe-, Wohltätigkeits- oder Freizeitverbände; 2.) ihrer Größe; 3.) ihrer formalrechtlichen Anerkennung (e. V., Religionsgemeinschaft, gemeinnütziger Verein, Einzelorganisation, Dachverband); 4.) ihres ethnischen, kulturellen, nationalen, religiösen Selbstverständnisses, 5.) ihrer Ressourcenmobilisierung und Vermögenswerte (Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatliche Zuschüsse, Teilnahme an (inter-)nationalen Programmen); 6.) ihrer internen (personellen) Strukturen und (Arbeits-)Prozesse, auch mit Blick auf die Relation zwischen dem Einsatz von Ehren- und Hauptamtlichen (ebd.: 1f.). Entsprechend breit ist das Spektrum an Migrantenorganisationen, deren Anzahl in Deutschland – je nach Definition und Schätzung – zwischen 10.000 bis 20.000 Verbänden angegeben wird (Integrationsbeauftragte 2011: 6). Ihre genaue Anzahl in Deutschland ist nicht bekannt ist. Auf Basis der Auswertung des Ausländervereinsregisters legt Hunger das Ergebnis vor, dass von dem im Jahr 2001 eingetragenen etwa 16.000 Vereinen circa 11.000 als von Türkischstämmigen dominierten betrachtet werden können (bei einer möglichen Unterscheidung von insgesamt 148 verschiedenen Nationalitäten) (Hunger 2005: 226ff.). Ausländervereinen bzw. Migrantenorganisationen sind nicht immer eindeutige Vereinszwecke oder Tätigkeitsfelder zuzuschreiben (z. B. Kultur, Begegnung, Religion, Sport, Beratung, Politik, Bildung etc.), da sich letztere innerhalb der Organisationen oftmals überlappen und sie daher multiple Funktionen übernehmen.

5.2.3.2 Rollenzuweisungen und Funktionen

Migrantenorganisationen werden in der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskussion ambivalent und polarisiert wahrgenommen: Ist ihnen eine Integrations- oder eine Segregationsfunktion zuzuweisen? Die Qualität und Orientierung von Engagement in Migrantenorganisationen wird kontrovers beurteilt, wobei die Differenzierung in herkunfts- oder aufnahmelandorientierte Organisationen und die Frage, inwieweit sie mit ihren Tätigkeiten zu einer interkulturellen Zivilgesellschaft beitragen, wesentliche Aspekte darstellen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass verschiedene, zum Teil sogar gegensätzliche Zielsetzungen und Formen der engagierten Vereinsarbeit existieren: Auf der einen Seite diejenigen, die man eher als „Heimatvereine“ bezeichnen kann, da in ihnen die Pflege der Herkunftskultur zentral ist, damit aber auch die Gefahr besteht, dass die „neue Heimat“ weiterhin als „Fremde“ erfahren wird und notwendige Akkulturationsprozesse entsprechend unterbleiben (z. B. das Lernen der deutschen Sprache; Fragen nach der modernen Rolle der Frau etc.). Der Gedanke einer möglichen Rückkehr in die Heimat fördert dieses noch. Auf der anderen Seite gibt es Vereine, die bewusst Hilfestellung leisten, um in aktiver Auseinandersetzung mit der neuen Umwelt besser zurechtzukommen und eine entsprechende kulturelle Umorientierung zu erleichtern: Organisierte Begegnungen, Sprachkurse, Hilfen im Umgang mit den neuen Institutionen, Behörden etc. stehen im Vordergrund.

Die Bridging/Bonding-Balance ist bei diesen Vereinen eine andere (Kapitel II. 5.2.3.3; Kapitel II. 1.3.2.4 Engagementvielfalt).

Zugleich zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass Migrantenorganisationen vor dem Hintergrund eines Generationenwechsels und ihrer Abhängigkeit vom Umweltverhalten eine enorme Dynamik und Wandlungs-

fähigkeit aufweisen und vielfältige Funktionen und (engagementbasierte) Aufgaben auch für Neuzuwanderer übernehmen können. Zu den in der einschlägigen Literatur herausgestellten zählen unter anderem folgende:

- Unterstützungs- und Sozialisationsfunktionen;
- Beitrag zur Formung individueller und kollektiver Identitäten in einer Minderheitensituation;
- Orientierung „nach innen“ (sog. „Binnenintegration“), die einerseits die rechtliche und soziale Integration fördern kann, die sich andererseits aber auch als eine Mobilitätsfalle erweisen kann;
- Verschaffung von Ressourcenzugängen (z. B. zum Bildungssystem und Arbeitsmarkt);
- Verstärkung sozialer Kontrolle und damit Prävention von Devianz (Abweichung von der Norm);
- Funktion als Kontaktbörsen, soziale Netzwerke (Sozialkapital), Interessenvertretungen;
- Plattformen für Aktivierung privater Selbsthilfe;
- Ansprechpartner/Transmissionsriemen für kommunale Verwaltung/Politik;[63]
- Beeinflussung der Entwicklung in Herkunftsländern;
- Entwicklung von Hilfs-, Entwicklungsprogrammen (humanitäre Krisenhilfe etc.)

(Pries 2010/2013; Oswald 2007: 123; Gaitanides 2003: 26, 32).

5.2.3.3 Engagement in Spannungsfeldern: „bridging“ versus „bonding social capital“

Die seit den 1980er Jahren geführte „Esser-Elwert“-Kontroverse, die polarisierende Entweder-Oder-Debatte, ob Migrantenorganisationen und ihre Aktivitäten eher integrative oder segregierende Funktionen übernehmen, wird mit anderen sozialwissenschaftlichen, migrations- und organisationssoziologischen Akzentsetzungen weiterhin geführt. Während Elwert die positiven Effekte einer identitätsschützenden „Binnenintegration“, die langfristig auch die rechtliche und soziale Integration fördere[64], betont (Elwert 1982), sieht Esser durch die Einbindung von Migranten in organisierte ethnische Netzwerke („Parallelgesellschaften“) deren Integration gefährdet (Esser 1986). In den letzten Jahren hat das sozialwissenschaftliche Konzept des Sozialkapitals, das mit dem Konzept der Zivilgesellschaft und der Bedeutung von freiwilligem Engagement verknüpft ist, eine Hochkonjunktur erfahren und wird auch für die Untersuchung der Integrationsleistungen von Migrantenorganisationen herangezogen. In Abhängigkeit von der Zugehörigkeit zu Netzwerken, verfügbarem (generalisiertem) Vertrauen sowie geteilten Werten und (Reziprozitäts-)Normen kann Sozialkapital, als eine relationale Ressource, sowohl sozial inkludierende als auch exkludierende und mit seinen „dunklen Seiten“ (z. B. Mafia, Terrornetzwerke, fremdenfeindliche Gangs, Korruption etc.) durchaus auch negative Effekte erzeugen.

Putnam (2000) differenziert hinsichtlich dieser unterschiedlichen Wirkweisen zwischen einem „Bridging social capital“, einem zwischen unterschiedlichen Menschengruppen brückenbauenden Sozialkapital, sowie einem „Bonding social capital“, das ausschließlich bestehende club-interne Bindungen zwischen merkmalsgleichen Gruppierungen stärkt (Kapitel II. 1.3.2.4 Engagementvielfalt). Wenngleich sich eine solche Unterscheidung als polarisierend und problematisch geriert, wird sie für die Analyse der Integrationswirkungen ethnischer Gemeinschaften und Assoziationen herangezogen. Wie zu erwarten zeigen Untersuchungsergebnisse aus Studien zu Migrantenorganisationen übereinstimmend und unabhängig voneinander, dass generalisierende Aussagen zu Bridging- und Bonding-Effekten nicht zu formulieren sind, sondern sich jeweils fallspezifisch und kontextabhängig ausprägen und bestimmt werden von Zwecken, Zielsetzungen, Form der Migrantenorganisationen sowie ihrer jeweiligen ethnischen Zusammensetzung und den Reaktionen ihres (lokal)politischen Umfelds. „Erst eine detaillierte Analyse gibt genauere Aufschlüsse über die Zusammenhänge zwischen Assoziationen von Immigranten, Sozialkapital, Integration und Demokratie“ (Geißel et al. 2004: 12).

So kommt etwa Rauer (2004) in seiner Studie zu Selbst- und Fremdbewertungen migrationsspezifischen Sozialkapitals zu dem Schluss, dass die Art der angestrebten wechselseitigen Anerkennung (als notwendige Bedingung für Sozialkapital) bei unterschiedlichen ethnischen Gruppen verschiedenartig ausgeprägt ist und die expliziten Ziele ihrer Organisationen entsprechend divergent ausfallen: Während die Russlanddeutschen in

63 Schließung von Versorgungslücken mit ehrenamtlichen Dienstleitungen und Förderung präventiver Daseinsvorsorge durch Informationsveranstaltungen (Gaitanides 2003: 26f.).

64 Auch die psychologische Forschung weist eigenethnischen Netzwerken eine wichtige Rolle für die Abfederung negativer Migrationseffekte auf die (psychische) Gesundheit von Einwanderern zu (Uslucan 2005: 329).

seiner Untersuchung das „Deutsch-Sein“ anstrebten und die Polen als gleichwertige europäische Nachbarn betrachtet würden wollen, seien die Türken von ihren Organisationen überzeugt und verfolgten das Ziel der öffentlichen Anerkennung als selbstständige, partizipierende Gruppe (Rauer 2004: 225). Die Ergebnisse wiesen darauf hin, dass das Interesse an Sozialkapital auf eine Gemengelage verschiedener Kontextbedingungen wie „Aufenthaltsstatus, soziographische Distanz von Herkunfts- und Aufnahmeland, Migrationsgeschichte und Anerkennung kollektiver Identitäten“ (ebd.: 226) zurückzuführen ist. In ihrer Studie zum Einfluss (ethnischen) Sozialkapitals auf die politische Integration von türkisch- und italienischstämmigen jungen Erwachsenen auf individueller Ebene gelangt Diehl (2004) zu den Ergebnissen, dass sich eine gleichzeitige Beteiligung in ethnischen und deutschen Organisationen (wie auch eine in ausschließlich letzteren erfolgende Mitwirkung) eindeutig positiv auf das politische Partizipationsverhalten der Migranten auswirkt, während eine Involvierung lediglich in ethnischen Organisationen weder negative noch positive Effekte nachweisen lasse (Diehl 2004: 248). Ein wesentlicher Befund sei aber, dass „die Mitglieder türkischer Vereine politisch auch nicht besonders inaktiv und desinteressiert“ (ebd.) seien und bei den jüngeren Zuwanderern eindeutig die Partizipation in deutschen Vereinen dominiere.

Die Befunde zeigen, dass sich ethnisches oder migrationsspezifisches Sozialkapital in Abhängigkeit vom jeweiligen Kontext als integrationsförderlich erweisen *kann*, aber nicht *muss*. Eine pauschale Grundsatzdebatte über die Funktion von Migrantenorganisationen als Integrations*brücken* oder *-fallen* ist demnach ad acta zu legen und für die Entscheidung zur ideellen und materiellen Förderung auf Basis seitens der Politik gesetzter integrationsförderlicher Kriterien vielmehr der konkrete Einzelfall in den Blick zu nehmen.

5.2.3.4 Interkulturelle Öffnung und Kooperationen

Im Kontext des bisher Dargelegten stellen interkulturelle Öffnungsprozesse – im Sinne umfassender (selbst-) reflexiver Organisations-, Personal- und Qualitätsentwicklungen – sowie Kooperationen zwischen etablierten aufnahmegesellschaftlichen und Migrantenorganisationen ein relevantes Forschungsfeld dar. Ziel ist sowohl die Professionalisierung von Migrantenorganisationen als auch die Stärkung ihrer (Engagement-)Strukturen und Integrationsleistungen. Hinsichtlich eines projektgebundenen Miteinanders wurden in verschiedenen Studien und Praxisarbeiten bislang wesentliche Förder- und Hemmfaktoren identifiziert, die als solche bereits gut bekannt sind, für die aufgrund der heterogenen, fallspezifischen Ausgangslagen für Kooperationen jedoch keine Patentrezepte ausgestellt werden können. So kommen Hunger und Metzger (2013) in ihrer in Berlin durchgeführten Felduntersuchung zu einer detaillierten Analyse von Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren, die sie in relationale, externe und interne unterteilen (Hunger/Metzger 2013: 85-106) und die sich mit Erkenntnissen anderer Untersuchungen ergänzen lassen (Übersicht 4).

Auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse werden eine stärkere Anerkennung und Einbeziehung von Migrantenorganisationen als Träger von sozialer Arbeit sowie die Forcierung interkultureller Öffnungsprozesse auf Verwaltungsebene sowie bei etablierten Trägern, zum Beispiel den Wohlfahrtsverbänden, empfohlen. Gleichermaßen werden eine zukünftig stärkere Anerkennung und Würdigung des (in Migrantenorganisationen institutionalisierten) Engagements (z. B. in Bereichen der Erziehung, Gesundheitsvorsorge oder Kriminalprävention) für notwendig erachtet und die Kooperationsförderung von Organisationen mit unterschiedlichen Kompetenzen- und Ressourcenausstattungen unter Berücksichtigung adäquater Rahmenbedingungen als effektiv und daher fortzuführen eingestuft. Die verschiedenen Förderpraxen und -richtlinien auf EU-, Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sollten mit Blick auf die realen Situationen und Bedürfnisse der Migrantenorganisationen neu überdacht und modifiziert sowie finanzielle und bürokratische Barrieren abgebaut werden. Angeraten wird die Zielsetzung einer nicht nur projektbezogenen, temporären Förderung, sondern die Sicherstellung der Nachhaltigkeit erfolgreicher Kooperationen. Die Dichotomie von „Migranten“ und „Einheimischen“ („Etablierten“) sollte überwunden und Förderrichtlinien stärker entlang anderer Aspekte, zum Beispiel dem Professionalisierungsgrad oder Organisationsalter, formuliert werden (Hunger/Metzger 2013: 117-122).

Übersicht 4: Begünstigende und hemmende Faktoren[65] für Kooperationen mit Migrantenorganisationen (MO)

Begünstigende Faktoren für Kooperationen (+)	Hemmende Faktoren für Kooperationen (–)
1. Relationale Faktoren	
***Motivation**:*	
- Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Zusammenarbeit der Kooperationspartner ist die beidseitige Motivation (Bottom-up- versus Top-down-Kooperationen). - Die Hauptmotivation etablierter Träger ist der Zugang zur Zielgruppe der Migranten. - Das Gelingen (interkultureller) Kooperationsprojekte wird maßgeblich von der zur Verfügung stehenden Zeit insbesondere ehrenamtlich aktiver, berufstätiger Mütter und Väter bestimmt.	- MO fühlen sich häufig als „Klientelvermittler“ instrumentalisiert. - Ein Mangel an Problembewusstsein, Fähigkeiten und Kompetenzen zur interkulturellen Öffnung bzw. an Bereitschaft dazu ist in vielen Bereichen feststellbar. - Interkulturelle Öffnung und Diversity Management sind in Wohlfahrtsverbänden und MO noch nicht sehr weit entwickelt.
***Kommunikation**:*	
- Eine professionelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Selbstdarstellung) ist wichtig und hilft Berührungsängste abzubauen.	- Fehlende bzw. gestörte Kommunikation wird auch durch instabile Organisationsstrukturen verursacht. - Sprachschwierigkeiten, gegenseitige Unkenntnis und Fremdheitsgefühle sind Hemmschwellen. - Teilweise sind eine Überbetonung kultureller Differenzen und eine Wir-Sie-Dichotomie festzustellen („*Wir* wollen ja kooperieren, aber *die* ja nicht“).
***Vertrauen und Konkurrenz**:*	
- Basis jeder Zusammenarbeit ist das gegenseitige Vertrauen der Partner.	- Durch Konkurrenzsituationen um Ressourcen, Mitglieder und Ideen ist das Vertrauen gefährdet.
***Hierarchie und Machtverhältnisse**:*	
- Ideal sind eine gleichwertige Partizipation und Kommunikation „auf Augenhöhe“ von der Projektkonzeption über die Antragstellung bis zur Durchführung und Evaluation.	- Kleinere Kooperationspartner werden oftmals erst bei der Durchführungsphase kontaktiert.
***Ressourcen und Finanzen**:*	
	- Die Partner verfügen über disparate finanzielle und personelle Ressourcenausstattungen, Netzwerke zur Verwaltung und zu Entscheidungsträgern, Zugänge zu Informationen und Wissen. Dadurch wird eine Partnerschaft „auf Augenhöhe“ erschwert. - Eine fehlende Professionalisierung von vielen MO verhindert eine kontinuierliche Zusammenarbeit.
2. Externe Faktoren	
***Externe Akteure und öffentliche Verwaltung**:*	
- Externe Akteure (z. B. Bezirks- und Jugendämter, Quartiersmanagement) sowie kommunale, regionale, (inter-)nationale Verwaltungen initiieren, fördern und beeinflussen (inhaltlich) häufig die Zusammenarbeit. - Die Verbesserung der Kooperation mit Freiwilligenagenturen (über direkte Kontaktaufnahme) kann auf interkulturelle Kooperationen positiv ausstrahlen.	- Top-down-Mobilisierung und inhaltliche Einflussnahmen können sich negativ auf unterschiedliche Interessen und Motivationen der Kooperationspartner auswirken. - Häufig wird MO Desinteresse, mangelnde Kooperationsbereitschaft oder eine Verweigerungshaltung unterstellt.

65 Die den drei Faktoren (relationale, externe, interne) zugeordneten Aspekte sind nicht überschneidungsfrei. Mit ihrer Aufführung in der Tabelle kann kein Anspruch auf Vollständigkeit verfolgt werden.

Begünstigende Faktoren für Kooperationen (+)	Hemmende Faktoren für Kooperationen (–)
Förderung:	
- Pragmatische und unbürokratische Förderprogramme sind erfolgversprechend.	- Übermäßiger, langwieriger Schriftverkehr mit Behörden und notwendige Vorfinanzierungen (z. B. Kreditaufnahmen) können (finanzielle) Fallen sein. - Eine weit verbreitete Projektförderung, die auf Kurzfristigkeit statt Nachhaltigkeit setzt („Projektitis"), führt zu Unsicherheiten, Instabilitäten und Ressourcenverschwendung. - MO haben von Fördermaßnahmen und Unterstützungsleistungen (zur Qualifizierung) bislang nur in geringen Maßen profitiert, was auch auf ihre mangelnde Kenntnis der deutschen Institutionen- und Förderlandschaft zurückzuführen ist.
Öffentlicher Diskurs:	
– MO werden als wichtige und gleichwertige Akteure einer pluralen Zivilgesellschaft anerkannt.	- MO werden desintegrative und Abschottungstendenzen zugeschrieben. - Der öffentliche Diskurs ist nach wie vor von Vorurteilen und paternalistischen Haltungen geprägt. - Es existiert ein strukturelles Anerkennungsproblem von MO als (politische) Kooperations- und Gesprächspartner und Akteure der Zivilgesellschaft. - Beklagt wird eine mangelhafte Wahrnehmung und Anerkennung der Arbeit von MO.
3. Interne Faktoren	
Organisationsstruktur und Professionalisierung:	
- Eine gute personelle, strukturelle und finanzielle Lage erleichtert Handlungsspielräume von MO.	- Zwei wesentliche Einflussfaktoren sind unterschiedliche Ressourcenausstattungen und Organisationskulturen. - Der Organisationstypus des kleinen Vereins ist als strukturell instabil und in seiner Existenz gefährdet einzuschätzen. - Ein Strukturproblem resultiert aus der jahrelangen politischen Förderung der MO als Lobby-Organisationen bzw. deren entsprechender Perspektiveneinnahme.
Zielgruppe und Mitgliederstruktur:	
	- Notwendig sind Kenntnisse (der Fähigkeiten) der Zielgruppe eines Projektes. - Generationenkonflikte resultieren aus unterschiedlichen Engagementverständnissen und Geschlechterrollenzuschreibungen.

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Hunger/Metzger 2013; Schumacher/Huth 2013.

5.2.3.5 Die metakommunikative Ebene: Semantische Sensibilisierung

In den Diskussionen über das Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte gilt es, Unterschiede sensibel zu thematisieren, ohne Ausgrenzung zu signalisieren. Die Kennzeichnung unterschiedlicher Herkünfte, etwa durch die Phrase „Menschen mit Migrationshintergrund", wird von den als solche Bezeichneten häufig abgelehnt, da es als eine langfristig anhaftende unangenehme Etikettierung empfunden wird, die ein Anderssein und Nicht-Dazugehörigkeit anklingen lassen. Trotz Geburt, Aufwachsen und (Hoch-)Schulbesuch in Deutschland werden Migrantinnen und Migranten im Alltag oft mit einem Schubladendenken, mit weit verbreiteten Zuschreibungskriterien von „Deutschsein" konfrontiert, die sich unter anderem in fortwährenden Nachfragen nach ihrem äußeren Erscheinungsbild, ihren kulturellen Wurzeln oder verwunderten Kommentaren zu einer perfekten und akzentfreien Beherrschung der deutschen Sprache kundtun. Diese Formen der (un-)bewussten Ausgrenzung und Alltagsdiskriminierung sind in einem Perspektivenwechsel von Nicht-

Betroffenen zu reflektieren, denn angesichts des demografischen Wandels wird auch „das Deutschsein“ immer bunter und vielfältiger. Auch im Rahmen des von der Kommission in Essen durchgeführten Expertenworkshops ist mehrfach unterstrichen worden, dass die lokale Ebene für die individuelle Selbstidentifikation, -verortung und Beheimatung ausschlaggebend ist („Essen ist meine Heimatstadt. Ich bin und bleibe Essener, auch wenn ich türkisch aussehe.“). Statt einer offensiven öffentlich-politischen Proklamation einer *Willkommens*kultur wird in diesem Zusammenhang vielmehr die praktische Umsetzung und Verinnerlichung einer *Anerkennungs*kultur auf allen gesellschaftlichen Ebenen eingefordert.

Seitens der Migrantenorganisationen wird durch die Tendenz einer Ethnisierung eine von klaren Grenzen und Zugehörigkeiten ausgehende Pauschalisierung von „Migrantinnen und Migranten“ und ihren multifunktionalen Organisationen moniert. Die undifferenzierte und hierarchisierende, jedoch etablierte Verwendung von Bezeichnungen (etwa: „Migrantenorganisation“ versus „einheimische etablierte Träger“) zementieren eine dichotomische Betrachtungsweise und wirken kontraproduktiv. Kritisch wird der Umstand betrachtet, dass ihre Organisationen immer mit dem Etikett einer „Migrantenorganisation“ behaftet blieben, selbst wenn im Zeitverlauf häufig eine ethnische Durchmischung erfolgt und sich ihr Engagement nicht mehr nur auf Zugewanderte bezieht (Hunger/Metzger 2013: 102f.).

Neben der allgemeinen Bevölkerung sollte auch die Wissenschaft sprachliche Sonderbehandlungen bzw. -kennzeichnungen metakommunikativ reflektieren. Teilweise erfolgt dies auch bereits. Die Forschenden sehen sich aber durch festgelegte und langjährig verwendete Definitionen und Begrifflichkeiten mit einer Dilemmasituation konfrontiert, bei der auch die Arbeit mit Anführungsstrichen keine adäquate Lösung darstellt.

Exkurs: Rechtsextremismus – Die „braune“ Seite der Zivilgesellschaft

Alle Fragen des Engagements und der Integration von Zuwanderern, der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen vor Ort sind unmittelbar verknüpft mit vorhandenen Vorurteilen, Diskriminierungen und schlimmstenfalls rassistisch motivierten, teilweise tödlich endenden Gewaltanwendungen gegenüber Migrantinnen und Migranten. Außer Frage steht, dass derlei Einstellungen und ethnische Diskriminierungen wesentliche Störfaktoren für die Identifikation mit der deutschen Gesellschaft, ein friedliches interkulturelles Miteinander und den Integrationsprozess darstellen.

In der wissenschaftlichen und praktischen Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus[66] ist der normative Gebrauch von Zivilgesellschaft weit verbreitet. Es gilt, ein verbindlich an den Menschenrechten orientiertes Engagementverständnis in deutlicher Abgrenzung zu einem unzivilen, nicht förderwürdigen Engagement von Rechts zu profilieren („dunkle“ oder „braune“ Zivilgesellschaft). Für einen adäquaten Umgang mit Engagement von Rechts bedarf es einer normativen Qualifizierung von nicht staatlichen Aktivitäten im Sinne eines handlungslogischen positiven Verständnisses von Zivilgesellschaft: Hierbei geht es um ein Ensemble wertgebundener, zivilisierterer Interaktionen zwischen Individuen und Gruppen. Diesbezüglich relevante Werte sind etwa Rechtsstaatlichkeit, Respekt der Menschenwürde, Partizipation, Gerechtigkeit, Gewaltfreiheit, Toleranz.

Befunde von einschlägigen Studien zum Rechtsextremismus fallen uneinheitlich aus. Sie belegen weitgehend übereinstimmend, dass fremdenfeindliche und rassistische Einstellungsmuster kein gesellschaftliches Randphänomen sind, sondern bis in die Mitte der Gesellschaft hineinreichen und sich in allen Bevölkerungsgruppen manifest nachweisen lassen (Decker et al. 2014: 59-63). Die Studien verweisen generell eher auf einen quantitativen Rückgang als auf eine Zunahme des Phänomens in der Breite der Bevölkerung (Decker et al. 2014: 43ff., 59; Heitmeyer 2012; Stöss 2010; Rippl 2008), warnen dabei aber zugleich vor einer zunehmenden Radikalisierung, Militanz und Brutalisierung einzelner Aktivitäten in den fremdenfeindlichen Segmenten und einem erhöhten Gefährdungspotenzial für die Demokratie. Auch im Zuge der Pegida-Aufmärsche[67] wurde eine auffällige Zunahme von rechter Gewalt registriert (Sukhni 2015). Problematische

66 Rechtsextremismus wird hier verstanden als ein Dachbegriff für vielgestaltige rechtsgerichtete, undemokratische und inhumane gesellschaftliche Erscheinungsformen. In der Wissenschaft wird grundsätzlich zwischen rechtsextremen Einstellungen und rechtsextremem Verhalten, das heißt mehrdimensionalen Einstellungsmustern (v. a. Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Ethnozentrismus, Nationalismus, Antisemitismus, Autoritarismus, Chauvinismus, Sozialdarwinismus etc.) und verschiedenen Verhaltensweisen (Gewalt, Terror, Protest, Provokation, Mitgliedschaft in Organisationen/Parteien, Wahl) unterschieden (Stöss 2010: 21). Vom Rechtsextremismus zu unterscheiden, aber nicht trennscharf abzugrenzen, ist das Phänomen des Rechtspopulismus als eine Art Politikform oder ‚Identitätspolitik‘, die eine bedrohte Gemeinschaft konstruiert („Wir, das Volk“ und „die Anderen“), komplexe Sachverhalte vereinfacht und virulente Stimmungen aufgreift, dabei aber ihre Verfassungstreue und die Akzeptanz des demokratischen Systems betont. Durch das Näheverhältnis zum Rechtsextremismus werden rechtspopulistische Parteien von extremen Rechten unterwandert (Sukhni 2015).

67 Pegida: „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“.

Entwicklungslinien sind zudem in einem Anwachsen des Antiziganismus, der Islamfeindschaft wie auch einer hohen Abwertung von Asylsuchenden festzustellen (Heitmeyer 2012: 38-40; Decker et al. 2014: 43ff.).

In der Wissenschaft wird allgemein davon ausgegangen, dass rechtsextreme Einstellungen in Krisensituationen durch eine subjektiv wahrgenommene (Gefahr der) Verschlechterung der persönlichen (wirtschaftlichen) Lage begünstigt werden. Auch fühlen sich insbesondere Bildungsverlierer vom Rechtsextremismus angezogen. Festgehalten werden muss, dass Ursachen für rechtsextremistische Einstellungen vielschichtig und jeweils im Kontext einer Gemengelage von individuellen und gesamtgesellschaftlichen Faktoren zu analysieren sind: Subjektive Problemlagen (Desintegration, Marginalisierung, Prekarisierung etc.), spezifische Persönlichkeitsmerkmale sowie die politische Kultur, die das Umfeld einer Person und ihren Sozialisationsprozess prägt, müssen mit der örtlichen Kontinuität rechtsextremistischer politischer Kulturen zusammen betrachtet werden. Auch spielen gesellschaftlich virulente Diskurse und Ideologien sowie negativ konnotierte politische Verlautbarungen und Medienberichterstattungen („Das Boot ist voll!“, „Asylantenflut“) hinsichtlich der Verstärkung von Feindbildkonstruktionen, Ressentiments und Angstszenarien und damit einhergehend fremdenfeindlicher Mobilisierungen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Zu beachten ist auch die Wirkung von „kritischen Ereignissen“ auf Einstellungen und Handlungsdispositionen. Davon zeugen nicht nur das drastische Anwachsen rechtsextrem motivierter Straftaten und die hohe Zahl von Anschlägen gegen Flüchtlingsunterkünfte in der jüngsten Zeit (Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge). Der aktuelle Thüringen-Monitor hat auch vor dem Hintergrund stark angewachsener Flüchtlingszahlen eine Trendumkehr auf der Einstellungsebene festgestellt: Die Zustimmung zu rechtsextremen Aussagen ist innerhalb eines Jahres von 17 Prozent (2014) auf 24 Prozent (2015) angestiegen (Best et al. 2015: 90).

Rechtsextremismus auf lokaler Ebene

Insbesondere eher dünn besiedelte, ländlich-periphere und strukturschwache Gebiete sind der Gefahr ausgesetzt, von rechtsextremen Akteuren unterwandert zu werden. Solche Gegenden sind meist von Abwanderung junger und qualifizierter Menschen und der Ausdünnung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Infrastrukturen gekennzeichnet. Auch handelt es sich häufig um „entpolitisierte“ Regionen, aus denen sich demokratische Parteien, politische und zivilgesellschaftliche Organisationen zurückgezogen haben. Solche strukturschwachen Räume sind vor allem in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und dem Norden Sachsen-Anhalts zu finden, wo der Rechtsextremismus eine große Herausforderung für die demokratische Gesellschaft darstellt (LfV Sachsen/MI Brandenburg 2008: 3).

Rechtsextreme nutzen diese prekären Lagen strategisch, um verdeckt und schrittweise ihre Ideologie im kommunalen Alltag zu verankern („geheime Agenda“) und mit ihrem „Kampf um Köpfe und Räume“ einen gesellschaftlichen Wandel von unten zu erreichen („Graswurzelstrategie“). Sie engagieren sich gezielt für vernachlässigte lokale Angelegenheiten und das Gemeinwesen und sind in Vereinen, Bürgerinitiativen, Elternvertretungen, der freiwilligen Feuerwehr und Kommunalpolitik aktiv. Bei der Hausaufgaben- und Nachbarschaftshilfe, erlebnisorientierten jugendkulturellen sowie Beratungs- und Hilfsangeboten zeigen sie sich als freundliche Nachbarn, Kollegen und Mütter. Dies fördert ihre Akzeptanz und Anerkennung als zuverlässige, seriöse Bürgerinnen und Bürger („Kümmerer“) vor Ort. Aufgrund dieses bürgerlichen Images ist es nicht immer einfach, rechtsextreme Aktivitäten und Personen als solche zu identifizieren, wie es etwa beim äußeren Erscheinungsbild, Reden und Handeln von Neonazis in Springerstiefeln und Bomberjacken der Fall ist. Denn mittlerweile hat sich das Spektrum rechtsextremistischer Ausdrucksformen deutlich verändert. Doch auch wenn derartige unzivile Einflussnahmen als solche erkannt oder etwa durch Mitgliedschaft in rechtsextremen Parteien offensichtlich werden, bedeutet dieses nicht zwangsläufig, dass das Problem zu einem öffentlichen Anliegen gemacht wird. Denn die sozialen Nahbeziehungen und Beziehungsverflechtungen in ländlichen und dörflichen Lebensräumen haben eine geringere Konfliktbereitschaft zur Folge, sodass rechtsextremistische Aktivitäten im persönlichen Umfeld häufig verharmlost, verdrängt und defensiv thematisiert werden (ASS/BBE 2015: 10, 33). Zudem herrschen im Vergleich zu urbanen Räumen in ländlichen Regionen eher homogene Lebenswelten, in denen ein geringes Spektrum subkultureller Ausdrucksformen und aufgrund des geringen Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund wenig bis keine Erfahrungen mit kultureller Vielfalt vorzufinden sind. Die soziale Kontrolle und der Anpassungsdruck fallen dadurch höher aus. Damit einher gehen Ängste vor Sanktionierung bei abweichendem, den örtlichen „Frieden“ gefährdendem Verhalten, der Diffamierung als „Nestbeschmutzer“ und nicht zuletzt davor, persönlich ins Visier der Rechtsextremen zu geraten. So kann es zur Verfestigung des Problems kommen, das erst dann unweigerlich öffentlich bekannt wird, wenn es zu schweren Beeinträchtigungen des Images eines Ortes, verbunden mit überregionalen Medienberichterstattungen gekommen ist (ebd.: 33).

Handlungsstrategien und Programme gegen Rechtsextremismus

Da das Phänomen des Rechtsextremismus in Deutschland sehr vielgestaltig und komplex ist, gibt es entsprechend kein Patentrezept bzw. keinen allgemein gültigen Handlungskatalog für die Bearbeitung seiner Symptome und Ursachen in den Handlungsfeldern von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Es existieren bereits ein umfangreicher Diskurs über Möglichkeiten und Grenzen von Gegenstrategien sowie ein großes Erfahrungswissen aus der Praxis. Weitgehender Konsens herrscht darüber, dass die Integration von verschiedenen repressiven, präventiven, sozialpädagogisch-sozialarbeiterischen Maßnahmen in handlungs- und sektorübergreifenden Gesamtstrategien notwendig ist. Diese müssen lokalspezifisch ausfallen, da die Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus primär jeweils auf lokaler Ebene in einer demokratie- und menschenrechtsorientierten Ausrichtung unter Beteiligung und Berücksichtigung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger geführt werden sollte. Neben überregionalen Modellprojekten wurden seit 2007 in Form von „Lokalen Aktionsplänen“ (LAP) integrierte lokale Strategien gefördert, die in Verantwortung der Kommunen entwickelt worden sind und das Engagement lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure gegen Rechtsextremismus einbinden und weiter verstärken sollten. Die „Lokalen Aktionspläne“ wurden im Rahmen des neuen Bundesprogramms „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ (Laufzeit 2015-2019) zu meist im ländlichen Raum verorteten „Lokalen Partnerschaften für Demokratie“ weiterentwickelt (Pautzke/Schönrock 2015).

Bei der Konzeption von Programmen gegen Rechtsextremismus wird zivilgesellschaftlichen Aktivitäten eine große Bedeutung beigemessen. Zivile Gegenmobilisierungen reagieren auf ihre Infragestellung durch die „dunkle“ Zivilgesellschaft (im Sinne einer Reparatur) und zielen auf langfristige Lern- und Bildungsprozesse, die im Alltagshandeln als positive Gegenerfahrungen zur Geltung kommen können und somit potenziell imstande sind, das gesellschaftliche Problem des Rechtsextremismus einzudämmen (Roth 2010: 54f.).

Im zivilgesellschaftlichen Handlungsfeld gelten Mobile Beratungsteams (MBTs) mit sozialräumlichem Fokus als bewährte Standardprogramme gegen Rechtsextremismus. In Beratungsprozessen von durch rechtsextremistische Akteure bedrohten Personen (Opferberatung) vermitteln sie den Betroffenen Kompetenzen und Erfahrungen. Darüber hinaus wird für die Stärkung demokratischer Zivilgesellschaften und für die Entwicklung demokratischer Gemeinwesen plädiert; die sich durch eine konsequente (Re-)Demokratisierung des öffentlichen Raums mit dem Rechtsextremismus kompetent und strategisch auseinanderzusetzen wissen (siehe zu förderlichen Faktoren Korgel 2009: 256ff.). Auch Bürgerbündnisse werden als potenzielle Erfolgsmodelle betrachtet, die trotz ihrer Fragilität als kritische Korrektive von Politik und Verwaltung fungieren und die Zivilgesellschaft vitalisieren können (ebd.: 260f.).

Den mit dem Rechtsextremismus insbesondere in ländlich-peripheren Gegenden verbundenen Herausforderungen wurde mit Präventionsmaßnahmen, Gegenstrategien und der Formulierung juristischer Handlungsmöglichkeiten in diversen Praxisleitfäden und Arbeitspapieren begegnet. Herausgestellt wird, dass in der lokalen Öffentlichkeit zunächst ein Problembewusstsein erzeugt werden muss und insbesondere deutungsmächtige und anerkannte Schlüsselpersonen (z. B. der Bürgermeister) hierzu imstande sind. Sie können in der Gemeinde Diskussionen anregen, relevante Akteursgruppen für ein gemeinsames Vorgehen gewinnen und die Entwicklung ortsübergreifender Strategien und Bündnisse anstoßen. Mit Blick auf die Gefahr antidemokratischer Vereinnahmungen wird die Stärkung und Praxis demokratiefördernder Potenziale in ländlichen Gemeinden bzw. der demokratischen Praxis in Vereinen empfohlen. Für eine effektive Rechtsextremismusprävention und die Stärkung der Zivilgesellschaft ist die Aufrechterhaltung bzw. der Aufbau der sozialen und kulturellen Infrastruktur eine Grundvoraussetzung. Auch sind Jugendlichen positive Aktivitäten in alternativen Jugendkulturen anzubieten, die mit rechtsextremistischen Angeboten konkurrieren können und deren Dominanz den Anschluss an extremistische Gruppen verhindern hilft. In Zusammenhang mit diesen zahlreichen Herausforderungen und „freiwilligen Aufgaben“ verweisen die Kommunen angesichts ihrer knappen finanziellen Ressourcen und der verfassungsrechtlichen Situation auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens aller staatlichen Ebenen und der Zivilgesellschaft (BVKS 2007: 6).

Der große Handlungsbedarf wurde seitens der Politik erkannt. Zahlreiche Bundes- und Landesprogramme fördern und finanzieren diverse Aussteiger- und Präventionsprojekte sowie Opferberatungsstellen. Hervorzuheben sind Stabilität und Dauer der Förderung durch Bund und Länder; verschiedene Aktionsprogramme wurden fortgeschrieben und auch erweitert. Eine Bilanz der zahlreichen Bundes- und Landesprogramme vorzunehmen und Wirkungsfragen mit Blick auf Fokus und Ziel zu beantworten ist schwierig. Insgesamt wirkten die Bundesprogramme hinsichtlich ihrer überregionalen (langfristigen) Ausstrahlungskraft und positiver Effekte bislang unterschiedlich innovativ und prägend. Auf Bundesebene fehlt es bislang weiterhin an einem ressortübergreifenden Konzept gegen Rechtsextremismus. Modellprogramme stehen in der Gefahr,

häufig unkoordiniert, ohne eine Gesamtstrategie von verschiedenen Ministerien verantwortet und implementiert zu werden und Kontinuität zu behindern. Anhaltend kritisiert wird die alle Projektfinanzierungen zeitlich limitierende Förderpraxis: Befristete Maßnahmen und projektorientierte Finanzierungen („Projektitis“) konterkarieren Good Practice-Ansätze und das Vertrauen der Akteure. Gefordert werden verstetigte institutionelle Strukturen für erfolgreiche Projekte mit positiven Effekten vor Ort und der Abbau der mit hohen bürokratischen Hürden verbundenen Förderlogik, die in unproduktiver Weise Ressourcen der Akteure binden. Mehrere Autoren haben bereits generelle Erfolgsfaktoren zur Bekämpfung von Rechtsextremismus identifiziert (dazu exemplarisch die Vorschläge in den folgenden Kästen).

Die im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ bislang erfolgten Entwicklungen sind positiv einzuschätzen: Nie zuvor wurde mehr Geld in die Extremismusprävention investiert. Für das Jahr 2016 steht eine um 10 Millionen Euro aufgestockte Fördersumme von 50,5 Millionen Euro zur Verfügung. Im Kontext der lokalen „Partnerschaften für Demokratie“ werden in 218 Kommunen Jugendforen und Jugendfonds gefördert, um eine nachhaltigere Beteiligungs- und Engagementstruktur zu erproben. Träger von Strukturprojekten mit überregionaler Bedeutung können bis zu fünf Jahre gefördert werden. Wie effektiv sich das neue Bundesprogramm in formell-administrativer und praktischer Hinsicht erweisen wird, bleibt abzuwarten.

Vorschläge zur Stärkung guter Praxis in der Arbeit gegen Rechtsextremismus
(nach Roth 2010: 83-86)

- Entwicklung eines integrierten sektorübergreifenden Handlungskonzeptes, das die Ursachen der rechtsextremen/rechtspopulistischen Erfolge sowie alle Formen von Diskriminierungen in den Blick nimmt.
- „Hilfe zur Selbsthilfe“: Unterstützung der Selbstorganisation von Betroffenen- und potenziellen Opfergruppen sowie Ausbau der Kooperation mit Migrantenverbänden und Flüchtlingsinitiativen.
- Nachhaltige (finanzielle) Sicherung einer zivilgesellschaftlichen regionalen Infrastruktur, die Kompetenzzentren, Vernetzungseinrichtungen, Beratungsnetzwerke und Opferberatungsstellen umfasst.
- Entbürokratisierung der Förderlandschaft, damit auch kleine zivilgesellschaftliche Initiativen profitieren können.
- Professionelle Organisations- und Trägerberatung zum Umgang mit Rechtsextremismus in der Politik, in Unternehmen, in Bildungseinrichtungen, Jugendverbänden, Vereinen etc.
- Förderung, Verbreitung und Qualitätssicherung dauerhaft erfolgreich erprobter Maßnahmen.
- Kurzfristig abrufbare Interventionsfonds für besonders betroffene und bedrohte Regionen.
- Umfassende Synopse und Auswertung der vorliegenden Datenbestände zur Entwicklung des Rechtsextremismus in Deutschland (Lageberichte) sowie Etablierung einer regional differenzierten Datenbasis.

Vorschläge für den kommunalpolitischen Umgang mit Rechtsextremismus
(nach Henßler/Overdieck 2014: 60ff.)

- Gemeinsame Problemanalyse unter den demokratischen Kräften der Kommunalpolitik und Entwicklung eines menschenrechtsorientierten Leitbildes.
- Lokale Kooperationen und breite Bündnisse gegen rechtsextreme Aktivitäten von demokratischen Parteien, Behörden und Verwaltung, Polizei, zivilgesellschaftlichen Initiativen, religiösen Institutionen, Migrantenorganisationen und Gewerkschaften.
- Eindeutige Positionierung demokratischer Parteien und lokalpolitisch Verantwortlicher zum Umgang mit extremen Rechten.
- Einbezug externer Perspektiven und einer größeren Öffentlichkeit über Medien durch Bereithaltung von verschriftlichten Hintergrundinformationen und eine anlassbezogene Medienberichterstattung.
- Unterstützung von neuen Beteiligungs- und Engagementformen auf Basis vorgehaltener lokaler und regionaler Infrastrukturen und Erprobung neuer verbindlicher Formen der Bürgerbeteiligung (im Sinne von Mitsprache *und* Entscheidungsrechten) zur Stärkung der lokalen Demokratie.
- Frühzeitige Thematisierung und vorausschauende Bearbeitung lokaler Problemlagen und vorhandener Sorgen von Bürgerinnen und Bürgern.

5.2.4 Integrationspolitik und Engagementpolitik

Im Folgenden wird eine pragmatische Unterscheidung zwischen der Integrationspolitik und der Engagementpolitik als zwei eigenständige Politikfelder vorgenommen. Es wird herausgestellt, welcher Stellenwert dem Engagement und der politischen Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Programmen und Strategien zukommt, wie diesbezügliche Rahmenbedingungen beurteilt und welche konkreten Maßnahmen („Policies“) bestehen bzw. empfohlen werden.

5.2.4.1 Bürgerschaftliches Engagement von Personen mit Migrationshintergrund in bundespolitischen Integrationsplänen[68]

***Engagement und Migrantenorganisationen**:* Die Einbindung von Migrantinnen und Migranten in die verschiedenen Formen des „bürgerschaftlichen Engagements“ nimmt in der Integrationspolitik auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen einen großen Stellenwert ein. Das Engagement wird als Katalysator *und* als Indikator für die Integration betrachtet (BPA 2007: 20, 173; BPA 2008: 129; BPA 2011: 18), dem ein großes Potenzial für die Stärkung gleichberechtigter Teilhabe, insbesondere auf lokaler Ebene, im unmittelbaren Lebensumfeld der Migrantinnen und Migranten, zukomme (BPA 2007: 173).

Mit Blick auf Leitthemen und -ziele bestehen enge Bezüge zwischen den Integrationsplänen der Bundesregierung, die sich in einem weitgehend konsensualen Verständnis von „bürgerschaftlichem Engagement“ und seinen Auswirkungen spiegelt. Allen (Grundsatz-)Erklärungen gemein ist die Verfolgung eines Dialogprinzips, in dem die Migrantinnen und Migranten und ihre Organisationen bei der Entwicklung bundesweiter und kommunaler Integrationskonzepte sowie deren effektiven Umsetzungen zunehmend als wichtige Experten ihrer selbst betrachtet, konsultiert und aktiv mit einbezogen werden. Entsprechend wird dem Engagement *von*, *für* und *mit* Migranten sowie insbesondere der Anerkennung und Stärkung ihrer Organisationen als wichtige und gleichberechtigte Partner eine signifikante Rolle beigemessen: „Dies ist Ausdruck des gleichberechtigten Dialogs von Staat und Migranten und einer partizipativen Integrationspolitik. Migrantenorganisationen übernehmen auf allen Ebenen gesellschaftlichen Handelns neue Verantwortung für Integration“ (BPA 2008: 10).

Die hohe Relevanz der Themen „bürgerschaftliches Engagement“, „Zivilgesellschaft“ wie auch der Bezug zur „lokalen Ebene“ in der Integrationspolitik lässt sich nicht nur qualitativ nachzeichnen, sondern auch rein quantitativ über die Häufigkeit verwendeter Begrifflichkeiten feststellen (Tabelle 23).

Tabelle 23: Begriffszählung in den Integrationsplänen der Bundesregierung

	Nationaler Integrationsplan 2007	Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht 2008	Bundesweites Integrationsprogramm 2010	Nationaler Aktionsplan Integration 2011
Engagement / Ehrenamt	99 / 28	120 / 60	169 / 41	271 / 62
Zivilgesellschaft	22	23	17	31
Bürgergesellschaft	2	7	2	5
Lokal / vor Ort	49 / 65	85 / 116	48 / 74	66 / 154

Es wurden Nomen und Adjektive gezählt. Nennungen in Überschriften wurden mitberücksichtigt. Fußnoten, Kopfzeilen, Inhalts- und Literaturverzeichnisse sowie Anhänge wurden nicht miteinbezogen.

Offenkundig ist ein hohes Reflexionsniveau insbesondere hinsichtlich einer differenzierten Analyse der Charakteristika des Engagements von Migrantinnen und Migranten, die zu zahlreichen Erkenntnissen und einer Vielzahl konkreter Handlungsempfehlungen führt.

So heißt es, dass sich Migrantinnen und Migranten sowohl in den klassischen Strukturen der Vereine, Verbände, Kirchen und Religionsgemeinschaften als auch in Migrantenorganisationen und (nicht erfassten) informellen Formen und Strukturen engagieren, die außerhalb des traditionellen Freiwilligensektors auch in nachbarschaftlichen und innerethnischen Bereichen liegen können (BPA 2011: 287f.; BPA 2008: 230;

68 BPA 2007, 2008, 2011; BMI/BAMF 2010.

BMI/BAMF 2010: 24). Dabei werde ihr Engagement durch unterschiedliche Bildungssysteme, zivilgesellschaftliche Strukturen und Traditionen des Engagements in den Herkunftsländern sowie durch Unterschiede hinsichtlich des Bildungsniveaus und des sozialen Status geprägt (BPA 2011: 287; BPA 2007: 173). Ausschlaggebend seien ferner die Aufenthaltsdauer bzw. der Aufenthaltsstatus, wobei das Engagement grundsätzlich nicht an einen bleiberechtlichen Aufenthaltsstatus gebunden sei, es damit aber eine stabilere Grundlage habe, die vor allem mit der Einbürgerung weiter konsolidiert werde (BPA 2011: 451).

Als Zielgruppe sollen den Menschen mit Migrationshintergrund und ihren Organisationen durch ihr Engagement politische Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten erschlossen und der Erwerb von sprachlichen, personenbezogenen und Fachkompetenzen gefördert werden (BMI/BAMF 2010: 136). Die Möglichkeit des Zugangs zu gesellschaftlichen Positionen und kulturellem Kapital (Wissen, Kompetenzen) sowie des Aufbaus von Sozialkapital durch bürgerschaftliches Engagement findet ebenso Erwähnung wie die wachsende Identifikation mit dem Wohnumfeld von Menschen mit Migrationshintergrund durch deren aktive Beteiligung an den Diskussionen und Entscheidungen vor Ort (ebd.: 24, 136).

Betont wird dabei, dass das bürgerschaftliche Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund und ihren Organisationen nur dann als ein solches und als integrationsförderlich bezeichnet werden kann, „wenn es gesellschaftliche und politische Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten erschließt und fördert“ (ebd.: 136). Die Aktivitäten dürften nicht auf eine „Abschottung gegenüber der Gesellschaft zielen“ (ebd.), sondern müssten gemeinwohlorientiert ausgeübt werden und Transparenz und Dialogbereitschaft erkennen lassen (BPA 2007: 173f.). Ein in einer anderen Kultur, Sprache oder Religion verankertes Engagement könne Ausgangspunkt für den Brückenschlag zur Aufnahmegesellschaft sein (ebd.).

Die unterschiedlichen, insbesondere informellen Formen des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund und ihren Organisationen in ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung stärker hervorzuheben, anzuerkennen und zu unterstützen, sei ein wichtiger Beitrag zu einer „nachholenden Integrationsförderung“ (BMI/BAMF 2010: 115; BPA 2011: 289). Registriert wird, dass die Migrantenorganisationen nur vereinzelt hauptamtliche Strukturen aufweisen und überwiegend – insbesondere auf lokaler Ebene – ehrenamtlich arbeiten, wobei über die Engagementschwerpunkte in Migrantenorganisationen selbst wenig bekannt sei. Dies habe zur Folge, dass das „vielfältige, auf Integration ausgerichtete Engagement“ der Vereine in der Öffentlichkeit (von Autochthonen) bislang kaum wahrgenommen und anerkannt, sondern häufig eher skeptisch betrachtet werde (BMI/BAMF 2010: 117, 120). Je nach Zielen, Größe, Organisationsform und Professionalität einer Organisation verfügten Migrantenorganisationen über unterschiedliche, zumeist mangelhafte finanzielle, infrastrukturelle und räumliche Möglichkeiten, die die Organisationen häufig an ihre Grenzen stießen ließen und dazu führten, dass insbesondere bei potenziellen Zuwendungsgebern ein Eindruck mangelnder Professionalität entstünde (ebd.: 120). Migrantenorganisationen erhielten nicht die Art institutionalisierter Förderung, wie sie zahlreichen deutschen Verbänden zukomme, um politisch gewollte, wesentliche Veränderungen mittragen zu können (BPA 2008: 214).

***Partizipation**:* Mit den in den Integrationsplänen und -programmen bearbeiteten Themenfeldern wird der Grundgedanke verfolgt, die (kommunalpolitische) Partizipation der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen zu verbessern (BMI/BAMF 2010: 114; BPA 2011: 202). So seien zukünftig ein verstärkter Einbezug der Migrantinnen und Migranten in ehrenamtliche Entscheidungsgremien in allen gesellschaftlichen Bereichen und – hinsichtlich der Erlangung des Wahlrechts – eine erleichterte Einbürgerung vonnöten (BPA 2008: 231). Zu den im Nationalen Integrationsplan formulierten Selbstverpflichtungen der Bundesregierung gehört somit unter anderem die Prüfung 1.) der Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Migranten aus Nicht-EU-Staaten (Drittstaatenangehörige) und 2.) die Möglichkeit der Berücksichtigung integrationsförderlichen Engagements beim Einbürgerungsverfahren (BPA 2007: 176).

Hinsichtlich der Verwendung des Engagementbegriffs wird allgemein deutlich, dass „bürgerschaftliches Engagement“ und „politische Partizipation“ als zwei Dimensionen aktiver Teilhabe von Zugewanderten betrachtet werden (z. B. BPA 2011: 24, 451). Zwar werden Zusammenhänge zwischen bürgerschaftlichem Engagement und politischer Partizipation formuliert, solche aber nicht tiefer gehend analysiert und kohärent zusammengesehen. Ferner wird nicht deutlich, in welche Richtung des Zusammenhangs jeweils gedacht wird und welche (positiven) Wechselwirkungen angenommen werden (Kapitel II. 5.5 Politische Partizipation). So wird einerseits formuliert, dass Partizipation Voraussetzung bürgerschaftlichen Engagements sei: „Bürgerschaftliches Engagement ist ohne Partizipation nicht möglich“ (BPA 2007: 173), und andererseits konstatiert, dass bürgerschaftliches Engagement vor allem die Partizipationschancen erhöhen sollte (BPA 2008: 231).

Zu hinterfragen wäre, ob die Betrachtung politischer Partizipation als Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement nicht als zu anspruchsvoll und nicht fundiert gelten kann. Wie auch in den Ausführungen und Empfehlungen der Integrationspläne selbst reflektiert, gestaltet sich politische Partizipation (rechtlich) voraussetzungsvoller als soziales Engagement, das auch ohne politische Partizipation stattfinden kann und stattfindet, etwa bei Flüchtlingen. In diesem Zusammenhang sollte zukünftig verstärkt untersucht werden, inwieweit Partizipationsdefizite durch Engagement kompensiert werden können und welche positiven und negativen Korrelationen festzustellen sind.

5.2.4.2 Engagementstrategien von Bund und Ländern

Komprimiert in den Blick genommen werden im Folgenden die Berücksichtigung von Migrantinnen und Migranten und ihrem Engagement in der Nationalen Engagementstrategie sowie in den länderspezifischen Engagementstrategien von Hamburg und Baden-Württemberg. Augenfällig ist dabei, dass es sich bei der im Jahr 2010 vorgelegten „Nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung“ primär um eine Bestandsaufnahme vorhandener Maßnahmen, aber nicht um einen langfristig ausgerichteten Plan handelt, mit dem unter Berücksichtigung verfügbarer Mittel und Ressourcen spezifische, terminierte Ziele formuliert wurden. Die in den einzelnen Bundesländern entwickelten und implementierten Engagementpolitiken und -strategien, die sich auf unterschiedliche Handlungsfelder beziehen, weisen eine höhere problemorientierte, strategisch-operative Ausrichtung aus. Letzteres ist auf ihre spezifischen Erarbeitungsprozesse zurückzuführen.

So wird in der *Nationalen Engagementstrategie* (Die Bundesregierung 2010) festgestellt, dass sich Migrantinnen und Migranten häufig in statistisch nicht erfassten informellen Bereichen engagieren, Migrantenorganisationen einen besonderen Qualifizierungsbedarf aufweisen und es vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung eine besondere Herausforderung ist, das vorhandene Engagementpotenzial stärker nutzbar zu machen. Aufgeführt werden an unterschiedlichen Stellen in der Strategie Fördervorhaben und -maßnahmen, deren Laufzeit zumeist bereits beendet ist. Auf ihr baut die Engagementstrategie des Bundesfamilienministeriums auf, die insbesondere auf abzubauende Wissensdefizite bei einer zugleich sehr hohen Bedeutung und Förderwürdigkeit des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund in- und außerhalb ihrer Organisationen hinweist (BMFSFJ 2016a).

Die *Hamburger Engagementstrategie 2020* aus dem Jahr 2014 ist in einem umfassenden Beteiligungs- und Aushandlungsprozess entstanden und perspektivisch auf fünf bis acht Jahre ausgerichtet. Sie setzt auf der Leitidee auf, dass freiwilliges Engagement gesellschaftliche Teilhabe, Lebensqualität, sozialen Zusammenhalt, gesellschaftliche Identität und die Entwicklung individueller Kompetenzen ermöglicht (BASFI Hamburg 2014: 8).

Bei der zielgruppenorientierten Engagementförderung von Menschen mit Migrationshintergrund wurde im Beteiligungsprozess mit Vertreterinnen und Vertretern von Migrantenorganisationen die Notwendigkeit einer verstärkten interkulturellen Öffnung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie einer Änderung der mit der Vergabe von staatlichen Fördermitteln verknüpften Kriterien betont. Unter anderem wurden folgende übergreifende Handlungsempfehlungen ausgesprochen (ebd.: 23f.):

- *Engagement der Menschen mit Migrationshintergrund in der Öffentlichkeit sichtbarer machen und würdigen;*
- *Interkulturelle Öffnung von zivilgesellschaftlichen Organisationen strukturell vorantreiben;*
- *Strukturelle Förderung von Migrantenorganisationen verbessern.*

Die *Engagementstrategie Baden-Württemberg* (MfAS BW 2014a) wurde in einem strukturierten, offenen Beteiligungsprozess erarbeitet. Die einzelnen themenfeldspezifischen Forschungs- und Entwicklungsteams (FET) hatten nach einem einheitlichen Arbeitsplan die Aspekte „Bestandsaufnahme“, „Visionen“ und „Handlungsempfehlungen“ zu erarbeiten. Entsprechend wurden im FET „Engagement in einer Gesellschaft der Vielfalt“ grundlegende Erkenntnisse, die Problematik von Begrifflichkeiten, kulturüberschreitende Gemeinsamkeiten und relevante Unterschiede identifiziert. Vor der Folie der Vision einer Gesellschaft, in der Vielfalt akzeptiert und wertgeschätzt und das Spektrum von Engagementkulturen wahrgenommen, respektiert und gefördert wird, wurden strukturelle und individuelle Gunst- und Hemmfaktoren für das Engagement von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte differenziert beleuchtet. Ansetzend an diesen Faktorenbündeln wurden an die Bürgerinnen und Bürger, Staat, Markt und freie Organisationen 29 Empfehlungen und Forderungen adressiert, die den folgenden Leitzielen subsumiert wurden:

1. *Einleitung eines grundlegenden Kulturwandels hin zu einer Gesellschaft, in der „Vielfalt auf allen Ebenen“ anerkannt, wertgeschätzt und gestärkt wird.*
   - Verknüpfung der Engagementförderung mit verschiedenen Einrichtungen: Sprachkurse, Kindertagesstätten, Schulen, Kirchen, Moscheen, Vereine etc. (Beispiel einer Empfehlung)
2. *Förderung von Prozessen und Strukturen, die kulturüberschreitende Öffnung umsetzen.*
   - Systematischer Ausbau von interkultureller Öffnung und Diversity Management in den engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen und den Landesorganisationen von Sport-, Wohlfahrts- und Kulturverbänden (Beispiel einer Empfehlung)
3. *Stärkung einer intermediären Infrastruktur, die eine Zusammenarbeit in Vielfalt anregt und unterstützt.*
   - Auf-/Ausbau und Vernetzung nachhaltiger lokaler Strukturen durch Zusammenführung zentraler Anlaufstellen etc. im Bereich Zuwanderung (‚Engagementmentoring‘) sowie Identifizierung und gezielte Förderung von „Brückenpersonen“/„Übersetzern“ für Engagement auf kommunaler Ebene (Beispiel einer Empfehlung)
4. *Würdigung und Stärkung der Ressourcen von Menschen mit internationalen Wurzeln und ihrer Organisationen.*
   - Systematische Förderung von Migrantenorganisationen (durch lokale Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen, z. B. Antragswerkstätten) bzw. deren Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Beteiligungsprozessen und Ressourcen (Beispiel einer Empfehlung)
5. *Förderung differenzierter Studien zu Motiven und Engagementverhalten von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte verschiedener Generationen.*

(MfAS BW 2014a: 29-31).

***Fazit**:* Die Durchsicht der Engagementstrategien – wie auch der Integrationspläne – zeigt einmal mehr, dass es sich sowohl bei der Integrationspolitik als auch bei der Engagementpolitik jeweils um Querschnittspolitiken handelt, die direkt interagieren und wesentliche Schnittmengen besitzen. Im Rahmen des demografischen Wandels und einer immer heterogener werdenden Gesellschaft erhalten sie zentrale Bedeutung. Zugleich wird deutlich, dass es sich bei der Engagementpolitik (noch) nicht um ein profiliertes Politikfeld handelt. Eine Engagement*politik*, die auf der Bundesebene als ein neues, unverzichtbares Politikfeld proklamiert wird, ist noch jung, bislang wenig konturiert und lässt eine strategische Konzipierung und Implementierung missen. Auch ist eine deutliche Diskrepanz von programmatischen Verlautbarungen einerseits, mannigfach identifizierten Problemlagen andererseits und der tatsächlichen Realisierung von gemeinhin als notwendig erachteten Maßnahmen in der Praxis zu konstatieren.

Für die Förderung des Engagements in seinen unterschiedlichen Spielarten in vielen gesellschaftlichen Bereichen muss hinsichtlich der Entwicklung von Maßnahmen und Programmen in der Engagementpolitik und der Integrationspolitik zukünftig eine ressortübergreifende, koordinierte und aufeinander abgestimmte Arbeitsweise angestrebt werden, die sich an einer konturierten Strategie und übergeordneten Leitzielen orientiert. Es bedarf eines übergreifenden, integrierten Konzeptes, das ein unkoordiniertes Nebeneinander von Modellprogrammen verschiedener Ressortpolitiken verhindern hilft.

5.3 Monetarisierung des Engagements[69]

5.3.1 Hintergrund und Herangehensweise

5.3.1.1 Bedeutung des Themas

Das Engagement in seiner Vielfalt ist in ganz überwiegendem Maße fest verankert in der Alltagskultur, der Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger und Teil der örtlichen und institutionellen Praxis. Es ist Ausdruck der Verantwortung gegenüber ihrem Umfeld und der Gesellschaft und der Bereitschaft sie mitzugestalten. Engagement wird ganz überwiegend im Verständnis unentgeltlicher Tätigkeit erbracht. Es wird durch Auslagenersatz denen zugänglich gemacht, die sich ansonsten ein ehrenamtliches Engagement nicht leisten könnten, und dort entschädigt, wo das Engagement einen staatlichen Pflichtencharakter kennt. Auch kennen einige Engagementfelder und -funktionen Traditionen besonderer geldwerter Würdigung. Manche Formen der Entschädigung und Würdigung tragen monetäre Züge. Abhängig von Lebenslagen (Schulz-Nieswandt 2006) und den individuellen Handlungsspielräumen der Bürgerinnen und Bürger kommt direkten Geldzahlungen im Zusammenhang mit ehrenamtlicher Tätigkeit eine je unterschiedliche Bedeutung zu. Von einer Monetarisierung ehrenamtlicher Tätigkeit als (gering) bezahlter Tätigkeit mit auf Stundenbasis gezahlten Entgelten kann heute in der Breite nicht gesprochen worden. Allerdings gewinnen Formen der Monetarisierung aus unterschiedlichen Gründen an Bedeutung:

- Die politischen Strategien des Staates – und in seinem Gefolge mittelbare staatliche Instanzen (Pflegekassen), Kommunen und Verbände – reflektieren Möglichkeiten, öffentliche Aufgaben unter Rückgriff auf Freiwillige sicherzustellen, Verpflichtungen zu kommunizieren, sich zu engagieren und Freiwilligendienste in den Vordergrund zu rücken.
- Es besteht die Notwendigkeit, in Familien und Nachbarschaften – typischerweise in informellen Netzwerken – übernommene „Sorgeaufgaben“ neu zu vergesellschaften und auf bezahlte Ehrenamtliche zu setzen.
- Die bisherigen engagementpolitischen Strategien der Bundesregierung waren mit großer Regelmäßigkeit verbunden mit einer Aufstockung der Übungsleiterpauschale und anderen Formen der Anerkennung monetärer Dimensionen ehrenamtlicher Tätigkeit.
- Schließlich finden sich zunehmend Durchmischungen zwischen klassischen Dritte-Sektor-Feldern, wie dem Sport, und kommerziellen Angeboten und Märkten, die die Formen der Monetarisierung legitimationsbedürftig machen.
- Nicht zuletzt führen knappe Ressourcen in vielen gesellschaftlichen Bereichen dazu, dass der Bedarf an freiwillig Tätigen weiter steigt. Um den Einsatz für potenziell Interessierte attraktiver zu machen, werden auch von Einsatzstellen lohnähnliche Geldzahlungen und andere Formen der Monetarisierung für Engagierte erwogen.

Das Thema ist nicht neu. „Ohne Moos nix los“, so betitelte das Hessische Sozialministerium im Jahre 2007 (HSM/LEAH 2007) eine Veranstaltung, in der es um die Monetarisierung des Ehrenamtes ging. In der engagementpolitischen Debatte ist der Umgang mit Formen der Monetarisierung umstritten und bewegt die Organisationen des Dritten Sektors stark. Die Kontroversen entzünden sich in besonderer Weise an der Übungsleiterpauschale und dem Umgang mit ihr. Während die einen die Einführung der Übungsleiterpauschale für einen Sündenfall der Engagementförderung halten (Strachwitz 2014), sehen andere den Einsatz von Geldzahlungen für ehrenamtliche Tätigkeit als hinreichend legitimiert an, soweit die gesetzlichen Obergrenzen eingehalten werden (Beyer 2015a). Die Kommission hat dem Thema Monetarisierung, das auch und gerade für die Engagementförderung auf örtlicher Ebene eine große Rolle spielt, besondere Aufmerksamkeit geschenkt und will einen Beitrag zur Strukturierung einer Diskussion leisten, die die unterschiedlichen Erscheinungsformen von Monetarisierung im Bereich freiwilligen Engagements zur Kenntnis nimmt und würdigt. Sie will neben der Differenzierung der Monetarisierungsformen aber auch einen Ordnungsversuch unternehmen, der den Umgang mit Formen der Monetarisierung aus Grauzonen und einem Inkrementalismus herauszuholen in der Lage ist.

69 Das Kapitel ist unter Mitarbeit von Philipp Stemmer-Zorn, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts, entstanden.

5.3.1.2 Erarbeitung des Kapitels

Das Kapitel beruht auf einer systematischen Literaturrecherche zum Thema Monetarisierung, das in einem Thesenpapier kondensiert und in einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern von Organisationen des Drittens Sektors sowie von Gewerkschaften und Arbeitgebern im September 2014 diskutiert wurde. Die Erträge des Workshops und die von den Expertinnen und Experten formulierten Kommentare wurden in dem Kapitel aufgenommen. Der Monetarisierungsworkshop machte insbesondere deutlich, dass sich die unterschiedlichen Formen von Monetarisierung klar unterscheiden, je nach Engagementbereich, nach Tradition und Funktion des Engagements. Die Ergebnisse des Workshops leisteten einen wichtigen Beitrag zur Differenzierung innerhalb der Monetarisierungsdiskussion, indem sie sowohl unterschiedliche Phänomene als auch unterschiedliche Bewertungen sichtbar machten. Ein wesentlicher und wichtiger Konsens lag darin, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Blick auf den Umgang mit Monetarisierung Pragmatismus nicht als Handlungsmaxime gelten lassen wollen und sich eine tragfähige Ordnung wünschen, die ihnen Handlungssicherheit gibt. Auch die in vielen Engagementfeldern fehlende Empirie zu den Erscheinungsformen der Monetarisierung wurde für eine abschließende Bewertung als hinderlich erkannt. Die Forderung nach einem „Reinheitsgebot“ für das Ehrenamt, in dem Geld nichts zu suchen habe, war in der Diskussion nicht prägend. Sie wäre auch ahistorisch: Das klassische (staatliche) Ehrenamt kannte immer schon Entschädigungen. Wie welche Formen zu bewerten sind und welche tragfähigen Kategorisierungen für die politische Diskussion empfohlen werden können, diese Fragen waren Gegenstand durchaus kontroverser Diskussionen in der Kommission.

5.3.2 Empirie und Diskurs

5.3.2.1 Empirische Daten

Die quantitative Datenbasis für den Monetarisierungsdiskurs liefern auf der einen Seite der Freiwilligensurvey, die Daten des ZiviZ-Surveys 2012 (Krimmer/Priemer 2013) sowie die durch das BMFSFJ bei INBAS-Sozialforschung in Auftrag gegebene Studie „Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen in Pflege, Kultur und Sport“ (BMFSFJ/INBAS 2015). Der Freiwilligensurvey misst, je nachdem, ob es sich bei den materiellen Anreizen um Geld- oder Sachleistungen handelt, eine unterschiedliche Dynamik der Monetarisierung während der letzten 15 Jahre. Tätigkeiten, bei denen die Engagierten direkte Geldzahlungen erhielten, stiegen zwischen 1999 und 2004 zunächst von 13 Prozent auf 14 Prozent um dann bis 2014 wieder auf 10 Prozent zu sinken (Romeu Gordo/Vogel 2016). Bei den Sachleistungen hingegen lässt sich für den gleichen Zeitraum ein kontinuierlicher Anstieg verzeichnen. Tätigkeiten, bei denen die Engagierten Sachleistungen erhielten, stiegen zwischen 1999 und 2014 von 6 Prozent auf 15 Prozent (ebd.). Der überwiegende Teil des Engagements wird laut dieser Daten also immer noch unentgeltlich erbracht. Der ZiviZ-Survey 2012 zeichnet folgendes Bild (Krimmer 2015): Lediglich 8,6 Prozent der an dem Survey beteiligten Vereine nutzen die Ehrenamtspauschale, 13 Prozent die Übungsleiterpauschale, 30,2 Prozent erstatten im Bedarfsfall Aufwendungen. Sachzuwendungen gewähren 4,8 Prozent, eine kostenlose Nutzung der Infrastruktur bieten 13,6 Prozent, lediglich 3 Prozent zahlen Honorare. Fasst man unterschiedliche monetäre Gegenleistungen für Engagierte zusammen, zeigt sich, dass je nach Tätigkeitsfeldern unterschiedliche Profile erkennbar werden: Auf der Ebene der Organisationen weist der Sportbereich mit 40,1 Prozent den bei weitem größten Anteil an Vereinen mit monetarisiertem Ehrenamt auf, gefolgt von sozialen Diensten (18,4 %), Bevölkerungs- und Katastrophenschutz (17,2 %) und Versorgungsaufgaben (17 %). Die geringsten Monetarisierungsquoten weisen die Bereiche internationale Solidarität (3 %), Bürger- und Verbraucherinteressen (4,3 %) sowie die kirchlichen Vereinigungen (5,4 %) auf. Zusammenhänge zwischen Organisationsgröße (in hauptamtlichen Beschäftigten) und Monetarisierungsquoten lassen sich nicht nachweisen, wohl aber positive Zusammenhänge zwischen der Dynamik der Professionalisierung (Verberuflichung einer Organisation) und Formen monetärer Anerkennung für geleistetes Engagement. Die von INBAS-Sozialforschung erstellte Studie zur Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen fokussiert die Monetarisierung in den Engagementfeldern Sport, Kultur und Pflege (BMFSFJ/INBAS 2015). Dabei werden ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen den Bereichen festgestellt. Laut Studie zahlen knapp zwei Drittel der Sportvereine (65,1 %) pauschale Aufwandsentschädigungen, während dies im Bereich Kultur bzw. in der stationären Pflege nur circa ein Drittel der Einrichtungen täten. Die Autorinnen und Autoren weisen allerdings darauf hin, dass sich auf Basis dieser Ergebnisse nur bedingt auf die Verbreitung finanzieller Vergütungen schließen lasse. Zum einen sei die Praxis der Geldzahlungen an Engagierte auch innerhalb der Organisation nicht einheitlich, weil in der Regel nur bestimmte Gruppen von Engagierten überhaupt Geld erhielten; zum anderen lasse sich aufgrund der Uneindeutigkeit des Begriffes „pauschale Aufwandsentschädigung“ nicht feststellen, ob es sich dabei um Vergütung von Arbeits-

zeit oder lediglich die Erstattung tatsächlich angefallener Kosten handele. Als Fazit wird formuliert, dass „bezahltes Ehrenamt“ im Sport keine dominante Erscheinung und im Bereich Pflege und Kultur eher ein Randphänomen sei (ebd.: 148). In diesem Zusammenhang gilt es jedoch anzumerken, dass sich die Datenerhebung der Studie im Bereich der Pflege auf stationäre Einrichtungen beschränkt. Es gibt aber starke Hinweise darauf, dass das Phänomen vor allem bei der Unterstützung häuslicher Pflege zum Tragen kommt (Kapitel III. 4.5 Pflege und Sorge). Durch den Ausschluss des ambulanten Bereichs sind entsprechende Aussagen der Studie nicht auf den Bereich der häuslichen Pflege übertragbar.

Neben diesen zentralen Datenquellen lassen sich in Studien und Berichten vereinzelt Befunde aus unterschiedlichen Engagementbereichen finden. Der Sportentwicklungsbericht 2009/2010 (Breuer 2010: 52) beziffert die durchschnittliche Höhe der Aufwandsentschädigungen für vom Deutschen Olympischen Sportbund zertifizierte Trainer und Übungsleiter zwischen 6,00 Euro und 7,00 Euro pro Stunde. Aus dem Bereich der Wohlfahrtspflege legte das Diakonische Werk 2012 eine Studie zum freiwilligen Engagement in seinen Einrichtungen und Diensten vor (DW EKD 2012). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass 37 Prozent der in der Diakonie freiwillig engagierten Menschen eine Aufwandsentschädigung jenseits des reinen Auslagenersatzes erhalten. Die vom gleichen Institut durchgeführte Studie zum Ehrenamt in den Kirchengemeinden der Evangelischen Kirche Deutschlands (EKD) gibt erstmals Auskunft über den Anteil finanzieller Anerkennungen in verschiedenen kirchlichen ehrenamtlichen Aufgabenbereichen (Horstmann 2013: 35).[70] Eine im Juni 2014 erschienene Studie des Deutschen Vereins über die Maßnahmen der Länder zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Pflege nach § 45d SGB XI ergab, dass die Zahlungen in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen. Engagierte in Schleswig-Holstein erhalten für ihren Einsatz durchschnittlich 3,50 Euro bis 5,00 Euro pro Stunde, in Rheinland-Pfalz sind es dagegen zwischen 5,00 Euro und 25,00 Euro (DV 2014: 9). Weitere Hinweise zur Praxis der Monetarisierung lassen sich den Evaluationen ausgewählter Modellprojekte und Programme entnehmen (Diller 2006: 163; Jugendstiftung Baden-Württemberg o. J.: 26; zze 2008: 54). Die verfügbaren qualitativen Studien umfassen eine Arbeit über die Nachbarschaftshilfe in Eichstetten (Frommherz 2007) sowie eine weitere zu entlohnten Tätigkeiten im Umfeld gemeinnütziger Organisationen (Bunk 2007). Beide basieren auf Fallstudien. Eine umfangreiche qualitative Untersuchung zur Praxis der Monetarisierung von Ehrenamt und bürgerschaftlichem Engagement in baden-württembergischen Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen wurde 2009 vorgelegt (Klie et al. 2009).

5.3.2.2 Stand der Debatte

Förderung der Monetarisierung durch staatliche Programme

In der politischen Debatte um das Ehrenamt und seine Bedeutung wird einerseits die Unentgeltlichkeit weiterhin als Wesensmerkmal betont, andererseits werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Monetarisierung „verbessert“ und sind trotz anderer Rhetorik Teil der Programmlogiken staatlicher Ehrenamtsförderung.

Anders als es die gängige politische Rhetorik von der Unentgeltlichkeit des Ehrenamtes und freiwilligen Engagements vermuten ließe, lassen sich auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen kaum konkrete Initiativen ausmachen, die versuchen, die Monetarisierung einzudämmen. Im Gegenteil: Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die finanzielle Vergütung der Engagierten wandeln sich immer weiter zu deren Gunsten. Die entsprechenden Gesetze zielen zwar nicht explizit auf eine Zunahme finanziell entlohnter ehrenamtlicher Tätigkeit ab, dennoch fördern sie indirekt deren Attraktivität bzw. Refinanzierbarkeit. Zwei Beispiele seien an dieser Stelle genannt: Am 1. Februar 2013 verabschiedete der Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD das Gesetz zur Stärkung des Ehrenamts (BGBl. Teil I 2013 Nr. 15, 28.03.2013, S. 556). In Artikel 2 wird die Anhebung der sogenannten Übungsleiterpauschale im Einkommenssteuerrecht (§ 3 Nr. 26 EStG) von jährlich 2.100 auf 2.400 Euro festgelegt. Auch die Ehrenamtspauschale (§ 3 Nr. 26 EStG) erhöhte sich von 500 auf 720 Euro. Zuletzt wurden die Steuerfreibeträge im Jahr 2007 angehoben. Daten der Finanzverwaltung zur Nutzung der Übungsleiter- und Ehrenamtspauschale liegen nicht vor. Das im Januar 2013 in Kraft getretene Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz (PNG) sieht vor, dass die häusliche Betreuung als Pflegesachleistung abgerechnet werden kann. Dabei handelt es sich um Unterstützungsleistungen für Aktivitäten im häuslichen Umfeld, die dem Zweck der Kommunikation und Aufrechterhaltung sozialer Kontakte dienen, sowie um Hilfen bei der Gestaltung des häuslichen Alltags (§ 124 Abs. 2 PNG). Fortan lassen sich Leistungsentgelte auch für jene Besuchsdienste und Nachbarschaftshilfen aus den Mitteln der Pflegekassen finanzieren. Diese Aufgaben werden allerdings nicht selten von (bezahlten) Engagierten übernommen. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Gesetzes eine Förderung der Selbsthilfe mit

70 Der Anteil der Tätigkeiten mit Vergütung an der Gesamtzahl der Tätigkeiten wird erstaunlicherweise nicht genannt.

10 Cent pro Versichertem und Jahr beschlossen. Das Geld dient dem Aus- und Aufbau von Selbsthilfegruppen, -organisationen und -kontaktstellen für Personen mit Pflege- oder Betreuungsbedarf bzw. deren Angehörige. Auch wenn dieses Geld zuvorderst dem Ausbau von Selbsthilfestrukturen dient, lässt sich derzeit noch nicht absehen, inwieweit dieses Geld auch für die finanzielle Vergütung freiwilligen Engagements eingesetzt wird, das für den gesamten Bereich der Selbsthilfe prägend ist.

Verlagerung des Diskurses in den Dritten Sektor

Der Diskurs um die Monetarisierung von Ehrenamt und freiwilligem Engagement hat sich in den letzten Jahren verlagert. War es zunächst eine sozialwissenschaftlich geprägte Diskussion auf Tagungen und in Fachpublikationen, verschob sich der Schwerpunkt der Diskussion in die Verbände und Kirchen sowie die Landes- und Kommunalpolitik, wo um den richtigen Umgang mit der Praxis der Monetarisierung gerungen wird.

Die Konjunktur der wissenschaftlichen Debatte zur Monetarisierung von Ehrenamt und freiwilligem Engagement lässt sich zeitlich maßgeblich in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts verorten. In diesen Zeitraum fallen die mit Abstand meisten veröffentlichten Diskussionsbeiträge und empirischen Studien. Gleichzeitig fanden vier für den Diskurs relevante nationale und internationale deutschsprachige Fachtagungen statt (Ammann/Farago 2006; HSM/LEAH 2007; BBE 2007; ISS/BBE 2012). Dem gegenüber sind seit Ende 2011 vergleichbar wenig neue Fachbeiträge erschienen, die sich explizit mit dem Thema Monetarisierung befassen (u. a. Jakob 2013a; Stiftung Mitarbeit 2015). Für das aktuelle Jahrzehnt ließen sich allerdings im Rahmen einer Internetrecherche vielfältige Dokumente auffinden, die auf eine verstärkte Diskussion des Themas innerhalb von Verbänden und Organisationen sowie auf Ebene der Landes- und Kommunalpolitik hinweisen. Hierzu zählen unter anderem Fachtagungen (z. B. HSM/LAGFA Hessen 2015), Arbeitshilfen (z. B. vom Paritätischen Wohlfahrtsverband, der Diakonie Württemberg und der Caritas Rottenburg-Stuttgart) sowie Strategie- und Positionspapiere (z. B. des Deutschen Roten Kreuzes, des Caritasverbandes der Erzdiözese Köln sowie die Engagementstrategien von Baden-Württemberg und Hamburg). Dezidiert positioniert sich die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa) zum Thema Monetarisierung (bagfa 2014; bagfa 2015). Zusammenfassend lässt sich summarisch festhalten, dass sich der Diskurs seit Ende 2011 inhaltlich nicht wesentlich weiterentwickelt hat, dafür aber deutlich breiter geführt wird. Im Zuge der Diskussion um die Einführung des Mindestlohns fand die Debatte um Geldzahlungen an Ehrenamtliche sogar erstmals Eingang in die überregionale Presse.[71] In seiner Eröffnungsrede zur Woche des bürgerschaftlichen Engagements 2013 sprach der damalige Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz, Kardinal Lehmann, das Thema offen an. Er warnte, dass der Irrtum, Ehrenamt ließe sich durch Entgelte attraktiv machen, seine tiefsten und wichtigsten Wurzeln zerstören könne.[72]

5.3.3 Monetarisierung im Spannungsfeld sozialpolitischer Fragestellungen und zentrale politische Debatten

Im nachfolgenden Kapitel wird der Versuch unternommen, Monetarisierungstrends, die in der Praxis beobachtet und empirisch nachvollzogen wurden, unter fünf zentralen Fragestellungen zu erörtern. Bei der ersten Fragestellung geht es darum, inwieweit ein *Tätigsein für und in der Gesellschaft* im Falle zunehmender Monetarisierung noch von Erwerbsarbeit abgegrenzt werden kann und muss. Im Arendtschen Sinne muss bedacht werden, ob Handeln, Arbeit und Herstellen tatsächlich ineinanderfließen können und sollen – und welche Rolle die materielle Absicherung der Existenz dabei spielt bzw. welchem Bereich sie zugeordnet wird. In dem betreffenden Unterkapitel sollen die Vorteile und Risiken einer zunehmenden Verschränkung von Engagement und Erwerbsarbeit diskutiert werden. Dabei geht es sowohl um die Funktionalität einer Grauzone als auch um die Gefahr, Tätigkeiten durch ihre (halbfreiwillige) Ausübung umzuetikettieren, das heißt, dass aus Dienstleistungen semiprofessionelle „Hobbys“ werden.

Die zweite Fragestellung bezieht sich auf das Phänomen der *Ökonomisierung und Entgrenzung des Sozialen*. Die Diskussion um den wirtschaftlichen Wert von Engagement findet seit Langem statt, und Fragestellungen hinsichtlich eines effizienten Managements von Freiwilligen lassen auf eine Verschränkung mit wirtschaftlichem Denken schließen. In welcher Form ein Einzug ökonomischer Kalküle beobachtet wird und was dies

71 Jonas Rosenbrück sprach sich in der Wochenzeitschrift „Die Zeit“ Nr. 7/2014 („Mindestlob statt Mindestlohn“) für eine Bezahlung ehrenamtlicher Arbeit aus. Eine Replik erfolgte in der Ausgabe 30/2014 durch den Bundesvorsitzenden der Jungen Liberalen, Konstantin Kuhne („Ehre statt Cash. Freiwillige sollen unbezahlt bleiben“), der für die Unentgeltlichkeit des Engagements plädierte.

72 Eröffnungsrede von Karl Kardinal Lehmann bei der zentralen Auftaktveranstaltung der 9. bundesweiten Woche des bürgerschaftlichen Engagements des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement (BBE) am 10. September 2013 in der Staatskanzlei in Mainz; verfügbar unter www.engagement-macht-stark.de/aktionswoche/eroeffnung/rede-karl-kardinal-lehmann (Abruf am 07.09.2014).

für die einzelnen Zielgruppen bedeutet, ob und inwieweit Nutzenüberlegungen die Kultur und das Denken im Ehrenamt beeinflussen können und werden, soll hier diskutiert werden.

Unabhängig davon, ob man die Monetarisierung von Engagement für sinnvoll erachtet, stellen sich bei bezahltem Ehrenamt *Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen*, die die dritte Untersuchungsdimension dieses Kapitels darstellen sollen. Dabei geht es einerseits um die Gerechtigkeit gegenüber den Empfängern der ehrenamtlich erbrachten Leistung, aber auch um den Zugang zu einem (bezahlten) Ehrenamt. Jenseits der individualethischen Gerechtigkeitsfragen schließen sich gleichermaßen sozial- und arbeitsmarktpolitische Fragestellungen an, da hybride und prekäre Tätigkeitsformen ggf. gefördert, Leistungen vergesellschaftet und normative Aspekte auch im Bereich der Professionalisierung nicht transparent diskutiert werden. Darüber hinaus wird zu erörtern sein, ob lebenslagenbezogene Aspekte (z. B. Gender, Sicherungslücken, Altersarmut) soziale Ungleichheit verschärfen oder begründen.

Ein vierter politischer Fragenkomplex bezieht sich auf die mögliche Einlösung der *Gewährleistungspflicht der Kommune* durch ein verpflichtendes, entschädigtes Ehrenamt. Hier sind unterschiedliche Aufgaben der Daseinsvorsorge zu unterscheiden. Handelt es sich um staatliche/kommunale Aufgaben, zu denen Bürgerinnen und Bürger in einem demokratischen Gemeinwesen herangezogen werden können (Schöffenämter, Wahlhelfer, rechtliche Betreuung), oder handelt es sich um Aufgaben der öffentlichen Sicherheit, wie etwa denen des Katastrophenschutzes, für die gesetzlich Formen ehrenamtlicher Organisationen vorgesehen sind (freiwillige Feuerwehr, Technischer Hilfedienst)? Oder geht es um Aufgaben der allgemeinen, nicht verpflichtenden Daseinsvorsorge (Kapitel II. 5.6 Daseinsvorsorge), die auf eine Verbesserung oder den Erhalt der Lebensqualität vor Ort – zum Beispiel durch ein Schwimmbad – zielen?

Ein letzter Fragenkomplex berührt Aspekte von *Governance und Korporatismus*. Es zeigt sich eine hohe Funktionalität der verdeckten Monetarisierung in korporatistischen Strukturen, die gleichzeitig auch den Status der Wohlfahrtsverbände sichert. Sie offenbarte sich auch exemplarisch in den Wortbeiträgen der Verbandsvertreterinnen und -vertreter auf dem Workshop der Kommission. Monetarisierungsformen werden implizit immer vorausgesetzt und mitbedacht, explizit aber weniger thematisiert und geordnet. Auch eine Problematisierung unterbleibt weithin. Die Freiwilligen werden in unterschiedlichen Variationen – etwa sowohl im Sport als auch in Wohlfahrtsverbänden – immer mitgedacht, aufgrund eines zunehmenden Kostendrucks immer notwendiger, gleichzeitig selbstverständlicher und stärker Teil der Strukturen, ohne diese tatsächlich mitzugestalten. Aber auch aufseiten des Staates ist vor dem Hintergrund fiskalischer Leistungsgrenzen ein Trend zur Intransparenz und zur Vermeidung von Aushandlung zu erkennen; die Legitimitätsfrage wird verschleiert oder zurückgewiesen.

5.3.4 Tätigsein für und in der Gesellschaft: Engagement versus Erwerbsarbeit

5.3.4.1 Fließende Grenzen

Die Monetarisierung freiwilligen Engagements weist darauf hin, dass die Grenze zwischen Engagement und Erwerbsarbeit in relevanten Feldern fließender geworden ist. Ihre Auflösung erfolgt dabei von beiden Seiten.

Die Formen von Erwerbsarbeit sind vielfältiger geworden. Gerade beschäftigungsintensive Dritte-Sektor-Organisationen mit ihren Einrichtungen im Gesundheits- und Sozialbereich weisen Priller (2006: 103) zufolge einen deutlichen Trend zur Flexibilisierung der Beschäftigung auf, insbesondere durch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung bzw. Mini- und Midijobs. Evers (2012: 23) thematisiert die vielfältiger werdenden Formen der Verflechtung von Berufsleben und freiwilligem Engagement. Das insgesamt gesunkene, aber für bestimmte Gruppen und Regionen fortbestehende Risiko, nicht in das Erwerbsleben eintreten zu können, lässt auch geringfügig bzw. für manche nicht entlohnte Tätigkeiten als letzte Chance zur gesellschaftlichen Teilhabe erscheinen (Evers 2006: 67). Dort, wo Strukturprobleme des Arbeitsmarktes fortbestehen, kommt dem zweiten Arbeitsmarkt weiterhin Bedeutung zu („Ein-Euro-Jobs“ und Bürgerarbeit), der sich auch und insbesondere im Bereich öffentlicher und gemeinwohlorientierter Aufgaben entfaltet. Der Rückbau der Instrumente zur Förderung eines zweiten Arbeitsmarktes macht sich gerade in strukturschwachen Regionen bemerkbar. Dieses konnte die Sachverständigenkommission auch im Rahmen des dritten Dialogforums in der Stadt Loitz (Amtsgemeinde Peenetal) in Mecklenburg-Vorpommern vor Ort feststellen (III. 1.7 Lokale Dialogforen). Die Förderung freiwilligen Engagements trifft auf diese Kontexte und bleibt von ihnen nicht unberührt. Auf der anderen Seite sind es aber auch aus der Betriebs- bzw. Personalwirtschaft abgeleitete Instrumente des Freiwilligenmanagements, wie Zielvereinbarungen, Verträge, Stellenbeschreibungen und Matching-Verfahren, die Engagement phänomenologisch und semantisch näher an die Erwerbsarbeit rücken. Die Idee, dass freiwilliges Engagement eine personelle Ressource ist, die sich problemlos in die Rationalitäten einer staatlichen

Leistungsverwaltung oder gemeinnütziger Dienstleistungsunternehmen einbauen lässt und ihnen über ein entsprechendes Freiwilligenmanagement klar beschriebene Aufgaben zuweist, orientiert sich stark an den Logiken von Erwerbsarbeit. Einem solchen Engagementverständnis entsprechend ist die Zahlung von Geld an Engagierte ein nicht allzu weit entfernter nächster Schritt, da sich damit nicht zuletzt Ansprüche der Organisationen bzw. Hauptamtlichen mit Blick auf das genaue Wann und Wie der Aufgabenerfüllung besser legitimieren lassen. Damit werden Grundsätze der Subsidiarität tangiert. Subsidiarität setzt primär auf die Selbstorganisation der kleinen Lebenskreise und ihre Flankierung durch staatliche und kommunale Politik. Sie darf nicht auf das formale Verhältnis von Staat zu Drittem Sektor verkürzt werden und muss im Sinne subsidiärer Vorsicht Gefahren der Schwächung der Selbstorganisation durch Dominanz von Unternehmens- und Organisationslogiken in den Blick nehmen (Klie 2014a).

Beide Entgrenzungsprozesse fördern eine Formalisierung; Evers spricht in diesem Zusammenhang von „Verlohnarbeiterung“ des Engagements (Evers 2007: 12), die sich in der Regel an den Bedürfnissen der Hauptamtlichen orientiert. Sie können mit den Ansprüchen der Engagierten nach eigenverantwortlicher bzw. kreativer Gestaltung ihres Engagements in Konflikt geraten. Darüber hinaus droht aber auch seine Domestizierung, das heißt, dass seine deliberative Funktion, das kontradiktorische Moment freiwilligen Engagements, geschwächt wird. Dieses ist aber besonders bedeutsam, weil es auf Widersprüche sowohl in Organisationen als auch in unserer Gesellschaft hinweist.

5.3.4.2 Monetarisierung als Ausdruck von (De-)Professionalisierung

Die Grenzziehungen von Engagement und Erwerbsarbeit im gemeinwirtschaftlichen Bereich verlaufen seit jeher dynamisch. Geldzahlungen im Engagement können in diesem Zusammenhang sowohl als Verberuflichungsprozesse als auch als Verdrängung regulärer Beschäftigung gedeutet werden. Die Debatte um die Geltung des Mindestlohngesetzes für Formen monetarisierten Engagements gewinnt hier ihre besondere Relevanz.

Ob Kinderbetreuung, Hilfen für einkommensschwache Menschen oder die Begleitung Sterbender: Viele Leistungen, die heute der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge zugerechnet werden, wurden als sozialpolitische Innovationen zunächst ehrenamtlich organisiert und im Laufe der Zeit durch staatliche Institutionen unterstützt oder übernommen und professionalisiert. Ein jüngeres Beispiel für eine entsprechende Verberuflichungsdynamik bietet die Hospizbewegung (Blümke 2007: 107; Klie 2014b: 32). Die Einbindung des Dritten Sektors in die staatliche sozialpolitische Aufgabenrealisierung führt seit den 1960er Jahren zu einer kontinuierlichen Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen (Zimmer/Priller 2007). Vor diesem Hintergrund können Geldzahlungen im Engagement auch als ein Indikator für eine fortschreitende Professionalisierung gedeutet werden (Krimmer 2015). Dem gegenüber steht die Lesart von Monetarisierung als Kronzeugin einer Deprofessionalisierung, bei der unter dem Deckmantel der Ehrenamtlichkeit ein Niedriglohnsektor von schlecht bezahlten, nicht sozialversicherungspflichtigen Engagierten geschaffen wird, der reguläre Arbeitsplätze sukzessive verdrängt (Pinl 2013). In diesem Zusammenhang weist Priller (2007: 106) darauf hin, dass der Beschäftigungszuwachs innerhalb des Dritten Sektors bzw. der Wohlfahrtspflege seit 2002 zu großen Teilen der sogenannten atypischen Beschäftigung zuzurechnen ist, das heißt in Teilzeit, befristet, als Mini- oder „Ein-Euro-Job“ (ebd.: 105). Atypische Beschäftigung ist zwar nicht mit prekären Beschäftigungsverhältnissen gleichzusetzen; nach einer Untersuchung des Statistischen Bundesamtes allerdings liegt der Verdienst jedes zweiten atypisch Beschäftigten im Niedriglohnbereich (Statistisches Bundesamt 2012: 20).[73] Laut Freiwilligensurvey hatten 2009 zudem 13 Prozent der Freiwilligen den Eindruck, in ihrem Umfeld würden ehemals hauptamtliche in freiwillige Tätigkeiten umgewandelt (Gensicke/Geiss 2010: 290). Bei der Frage, inwieweit finanzielle Vergütung die Verdrängung regulärer Beschäftigung begünstigt, gilt es nicht zuletzt den Organisationskontext mitzuberücksichtigen: In (fast) ausschließlich ehrenamtlich getragenen Organisationen, wie zum Beispiel Sportvereinen, können entsprechende Geldzahlungen auch keine Arbeitsplätze bedrohen (BMFSFJ/INBAS 2015: 145).

73 Diese Aussage bezieht sich nicht explizit auf den Dritten Sektor.

5.3.5 Ökonomisierung und Entgrenzung

5.3.5.1 Ökonomische Rationalität im Engagement

Eine Auflösung der Grenzen zwischen Engagement und Erwerbsarbeit ist Ausdruck der Ausweitung einer ökonomischen Rationalität bestimmter Handlungsfelder des Engagements. Sie steht sowohl im Konflikt zu einem zivilgesellschaftlichen Engagementverständnis, das auf Mitsprache und demokratische Teilhabe gerichtet ist, als auch zu einem subsidiären Konzept, das freiwilliges Engagement als Ausdruck von Selbstverantwortung und Solidarität versteht.

Das Phänomen der Monetarisierung freiwilligen Engagements ist Ausdruck eines Prozesses, den Gorz (1989) als das Übergreifen der „ökonomischen Vernunft“ auf alle Lebensbereiche beschrieben hat. Ökonomisch inspiriertes Denken hat in den vergangenen Jahrzehnten auf verschiedenen Wegen Einzug in die Zivilgesellschaft gehalten. Hierfür stehen zum einen Social Business-Modelle, aber auch eine stärkere Orientierung an Rationalisierung und ökonomischer Effizienz von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Sie haben auch das Verständnis bzw. die institutionelle Einbindung von Ehrenamt und freiwilligem Engagement beeinflusst (Then/Kehl 2012: 577). Die Monetarisierung des Engagements ist auf verschiedenen Ebenen mit ökonomischen Kalkülen verbunden. Engagierte erzielen einen finanziellen Nutzen und Organisationen schaffen sich eine im Vergleich zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung kostengünstigere Personalressource, die zugleich die Wettbewerbsfähigkeit freigemeinnütziger Träger in bestimmten Märkten erhöht. Kommunen können durch bezahltes Ehrenamt Kosten reduzieren (Klie/Stemmer 2011a: 4). Durch diese Formen der Ökonomisierung drohen bestimmte Potenziale des Engagements aus dem Blick zu geraten oder verloren zu gehen: Die Wahrnehmung des Nutzens freiwilligen Engagements und Ehrenamts, konzentriert auf seinen quantifizier- und messbaren ökonomischen Ertrag, vernachlässigt seine Bedeutung für die Entwicklung einer demokratischen Kultur und Praxis, sowohl innerhalb von Organisationen als auch auf der Ebene des Gemeinwesens (Olk/Klein 2007: 5). Über die Zahlung von Geld können zudem Ansprüche gegenüber den Engagierten legitimiert werden, die nicht zwangsläufig ihrem freien Willen entsprechen. Zugespitzt formuliert Vandamme (2007: 7) in diesem Zusammenhang: „Wer bezahlt, bestellt und entlässt.“ Diese Einschränkung von Autonomie gefährdet das kritische Potenzial freiwilligen Engagements. Auf die Gefahr, dass dem Engagement der „offensive Stachel“ gezogen wird, um die Zivilgesellschaft gegen die „andauernden Übergriffe und Instrumentalisierungen bürokratischer und kommerzieller Logiken“ von Staat und Markt zu verteidigen, verweist unter anderem Evers (2006: 74). Darüber hinaus kann diese Form staatlicher oder ökonomischer „Fremdsteuerung“ das zivilgesellschaftliche Prinzip der Selbst- und Mitverantwortung schwächen, das die Grundlage eines von Subsidiarität geprägten Gesellschaftsverständnisses bildet (Klie 2014a).

5.3.5.2 Freiwilliges Engagement und Altruismus

Engagement speist sich nicht nur aus Altruismus, denn auch für unbezahlte Tätigkeiten gilt das Prinzip des Gebens und Nehmens. Materielle Tauschwerte sind nur eine Variante verschiedenster individueller Nutzenerwartungen, die sich mit dem Engagement verbinden, und stehen nicht per se im Widerspruch zu uneigennützigen Motiven. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass durch den Einsatz materieller Anreize bei den Engagierten ökonomische Kalküle in den Vordergrund rücken.

Die Vorstellung, dass Ehrenamt und freiwilliges Engagement in erster Linie aus altruistischen Motiven erbracht wird, gilt als empirisch widerlegt. Insofern ist das stark normativ aufgeladene Bild vom Mammon, der die Caritas befleckt, wirklichkeitsfern und erschwert darüber hinaus eine sachliche Diskussion über die spezifischen Chancen und Risiken monetärer bzw. materieller Anreize. Die Ergebnisse des Freiwilligensurveys (Müller et. al. 2016) oder des Speyerer Wertesurveys (Klages/Gensicke 1999: 68ff.) zeigen, dass freiwilliges Engagement vielfältig motiviert ist und sowohl aus selbstbezogenen Beweggründen (Spaß an der Arbeit, erwarteter beruflicher Nutzen, Kompetenzgewinn, soziale Kontakte, soziales Ansehen) als auch aus fremdbezogenen Motiven (soziale Hilfsbereitschaft, gemeinwohlorientierte Motive) erfolgt. Insofern gilt auch für das Engagement eine Norm generalisierter Reziprozität. Der erwartete Tauschwert kann dabei individuell und lebensphasenspezifisch stark variieren, muss aber, wie die oben genannten Beispiele zeigen, nicht zwangsläufig materiell sein. Neben dem unmittelbaren Nutzen für die Engagierten kann das eigene Engagement zudem als Investition in eine kollektive Ressource bzw. das Gemeinwesen verstanden werden, mit der die Engagierten eine Hoffnung auf zukünftige Erträge verbinden (Erlinghagen 2003).

Die empirischen Befunde lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass die Engagierten selbstbezügliche Motive gegenwärtig zwar selbstbewusster vertreten, dies aber nicht zu Lasten altruistischer Beweggründe zu gehen scheint. Aus dieser Feststellung lässt sich allerdings nicht ableiten, dass Geld oder Sachwerte – oder

allgemeiner: eine Engagementförderung, die einseitig auf selbstbezogene Anreize setzt, – gar keinen Einfluss auf die individuellen Motivlagen nehmen. Hierzu liegen bislang noch keine empirischen Analysen vor. Folglich lässt sich auch die Befürchtung nicht ausräumen, dass materielle Anreize in bestimmten Lebenslagen oder institutionellen Settings ökonomische Kalküle zu einem dominierenden Beweggrund für das Engagement werden lassen. Aus der Motivationspsychologie ist zudem das Phänomen der „Korrumpierung intrinsischer Motivation durch extrinsische Anreize“ (Heckhausen 1989: 455-466, zit. nach Güntert/Wehner 2006: 140) bekannt. Demnach kann die Motivation, sich für ein bestimmtes politisches oder soziales Anliegen einzusetzen, abnehmen, weil materielle Anreize und insbesondere Geld das Gefühl schmälern, selbstbestimmt und frei von äußerer Einflussnahme zu handeln (ebd.). Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sollten Konzepte der Engagementförderung von Organisationen und Kommunen dahingehend überprüft werden, welche Motive sich zu engagieren, sie mit ihren Maßnahmen bedienen und ob diese möglicherweise zu einseitig auf materielle Anreize ausgerichtet sind.

5.3.6 Gerechtigkeit und Verteilung

Die Monetarisierung wirft sowohl individual- als auch sozialethische Fragen auf, da sie Engagement kanalisieren und zu Benachteiligungen führen sowie das Gerechtigkeitsempfinden verändern kann.

Auf Ebene der einzelnen Organisationen kann das Nebeneinander von bezahlten und unbezahlten Engagierten zu Konkurrenzen und Konflikten führen. Wenn es nicht gelingt, diese zu bearbeiten, könne es nach Jakob (2013: 7) dazu kommen, dass unbezahltes Engagement von bezahlten Tätigkeiten verdrängt wird, nicht zuletzt weil die Engagierten ohne Vergütung die Organisation verlassen könnten. Gerechtigkeitsfragen bei der Zahlung von Geld stellen sich aber auch zwischen Organisationen. In dem Maße, wie Aufwandsentschädigungen oder Auslagenersatz als Anreiz genutzt werden, um Freiwillige zu gewinnen, steigt die Bedeutung der ökonomischen Leistungsfähigkeit beim Wettbewerb um Engagierte. Mit Blick auf die Frage, wer die höheren Aufwandsentschädigen zahlen kann, sind insbesondere jene Gruppen und Organisationen benachteiligt, die über wenige oder gar keine öffentlichen Zuwendungen verfügen oder die ihre Arbeit nicht über Leistungsentgelte refinanzieren können, wie zum Beispiel im Naturschutz (Klie et al. 2009: 39). Nörber (2007: 62) bezeichnet diesen Umstand mit Blick auf die Jugendhilfe als „Zwei-Klassen-Engagement“: Bei öffentlichen Trägern profitieren junge Engagierte demzufolge weit häufiger von geringfügigen Bezahlungen als solche, die bei freien Trägern wie den Jugendverbänden tätig sind. Aber auch das sogenannte „Graswurzelengagement“ kleinerer lokaler Gruppierungen abseits größerer Verbände könnte leiden, wenn sich in dieser Gesellschaft eine Anspruchshaltung verbreitet, in deren Folge jedes politische oder soziale Engagement immer auch entschädigt bzw. materiell belohnt werden muss.

Auf einer weiteren Ebene werfen finanzielle Vergütungen von freiwilligem Engagement und Ehrenamt Fragen sozialer Gerechtigkeit auf, denn in einer gesamtgesellschaftlichen Betrachtung scheint die Monetarisierung von Ehrenamt und freiwilligem Engagement Ungleichheiten bei der Verteilung materieller Ressourcen eher zu vertiefen als auszugleichen. Das gilt insbesondere für typische *Care*-Aufgaben, die von Frauen, denen der Zugang zur Vollzeitbeschäftigung angesichts der typischen Verteilung von *Care*-Aufgaben im Genderverhältnis verschlossen ist, im Modus der Teilzeitarbeit wahrnehmen – oder im Rahmen bezahlter sogenannter ehrenamtlicher Nachbarschaftshilfe (Beckmann 2014: 22; BMFSFJ 2016b, im Druck). Die Daten des Freiwilligensurveys zeigen überdies, dass formal höher gebildete Bevölkerungsgruppen am häufigsten von Geldzahlungen und Sachleistungen profitieren (Romeu Gordo/Vogel 2016). Das häufig vorgebrachte Argument, die Zahlungen dienten in erster Linie dazu, den Freiwilligen bzw. Ehrenamtlichen das Engagement zu ermöglichen, mag in spezifischen Kontexten durchaus zutreffen, als universale Begründung für die Praxis finanzieller Vergütungen hingegen taugt es nicht. Arbeits- und erwerbslose Engagierte erhalten durchschnittlich in etwa gleich häufig Geldzahlungen für ihre Tätigkeit[74] (Gensicke/Geiss 2010: 172). Schließlich geht es bei der Monetarisierung des Ehrenamts um Geschlechtergerechtigkeit. Notz (1987) weist drauf hin, dass Sorgeaufgaben auch im Bereich des freiwilligen Engagements traditionell überwiegend von Frauen übernommen und unentgeltlich ausgeübt werden. Dieser Befund ist laut Freiwilligensurvey immer noch gültig. Weibliche Engagierte sind sowohl im sozialen Bereich als auch im Engagementfeld Schule und Kindergarten deutlich überrepräsentiert (Vogel et al. 2016a). Eine Monetarisierung dieses Engagementfeldes bedeute nach Roß (2008: 214) für nicht wenige Frauen zwar eine Aufwertung ihres Engagements gegenüber der Erwerbstätigkeit ihrer männlichen Partner; andererseits lauere zugleich eine wiederum für Frauen typische Falle, da diese Tätigkeiten in der Regel nicht zu Rentenansprüchen führten. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, wie es das

74 Ausnahme bilden die Sachleistungen, von denen die Erwerbslosen deutlich häufiger profitieren (ebd.: 172). Hintergrund könnte das Problem der Anrechenbarkeit direkter Geldzahlungen auf das Arbeitslosengeld sein.

Verständnis einer Verteilungsgerechtigkeit berührt, wenn soziale Ungleichheit durch prekär finanzierte Freiwillige aufgefangen werden soll.

5.3.7 Einlösung der Gewährleistungspflicht der Kommune mittels verpflichtendem, entschädigtem Ehrenamt

5.3.7.1 Daseinsvorsorge und Engagement

Im Rahmen der gesellschaftlichen Herausforderungen durch den demografischen Wandel wird dem ehrenamtlichen bzw. freiwilligen Engagement insbesondere für den Bereich der (kommunalen) Daseinsvorsorge zunehmende Bedeutung prognostiziert. Ob dies die Monetarisierung befördert, hängt von mehreren Faktoren ab.

In der Diskussion über die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge wird der Einbindung freiwilligen Engagements eine wachsende Bedeutung zugewiesen (Lübking 2013: 29ff.). Dies gilt insbesondere für den ländlichen Raum, wie eine Reihe von Studien hervorhebt (Kröhnert et al. 2011b; Siedentrop et al. 2011; Dienel/von Blankenburg 2010). Die Rollen der Bürgerinnen und Bürger oszillieren dabei zwischen Ausfallbürgen für wegbrechende Leistungen der Kommune einerseits und Gestalterinnen und Gestaltern von Gemeindeentwicklungsprozessen andererseits. Ehrenämter und Engagement in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge zeigen hier eine starke Tendenz zur Monetarisierung, da finanzielle Entschädigungen besonders häufig dort anzutreffen sind, wo Engagierte in die Erbringung staatlich garantierter Leistungen eingebunden sind oder diese vollständig in bürgerschaftlicher Verantwortung liegen. Beispiele sind kommunale Ehrenämter, das Engagement in der freiwilligen Feuerwehr, den Rettungsdiensten, in der Nachmittagsbetreuung an der Ganztagsschule oder in der Pflege. Die Zahlung von Geld stabilisiert in diesem Zusammenhang die verlässliche Erbringung dieser Leistungen (Klie/Stemmer-Zorn 2009: 55). Vor dem Hintergrund dieses Befundes ist zu erwarten, dass die verstärkte Einbindung von Engagement in weitere Bereiche kommunaler Daseinsvorsorge gleichzeitig seiner Monetarisierung Vorschub leistet. Zugleich findet sich jedoch gerade in bevölkerungsschwachen Gegenden, die stark vom demografischen Wandel betroffen sind, auch vielfältiges politisches und gesellschaftliches Engagement zum Erhalt der Infrastruktur, das unbezahlt geleistet wird und Ausdruck hoher Kohäsion ist (Neu 2014). Daneben tritt in strukturschwachen und ressourcenarmen Regionen die unentgeltliche Tätigkeit an die Stelle gemeindlich oder anders finanzierter Leistungen, um örtlich Infrastrukturen aufrechtzuerhalten, sei es in Form von Bürgerbussen oder Dorfladen-Initiativen. Dies zeigt sich etwa im „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ (MORO) des Bundesverkehrsministeriums.[75]

5.3.7.2 Sicherung des Bevölkerungsschutzes

Der Bevölkerungsschutz zählt zu den Kernbereichen der Daseinsvorsorge (Kapitel II. 5.6 Daseinsvorsorge). Er verfügt über eine lange Tradition bürgerschaftlicher Mitwirkung – im Katastrophenschutz, bei den Rettungsdiensten und in der freiwilligen Feuerwehr. Finanzielle Anreize für Ehrenamtliche haben in diesem Bereich an Bedeutung gewonnen. Hintergrund dieser Entwicklung bilden Nachwuchsprobleme bei den Ehrenamtlichen.

Der Freiwilligensurvey kommt zu dem Ergebnis, dass der Bereich der freiwilligen Feuerwehr und der Rettungsdienste stark von der Zunahme materieller Anreize im Engagement betroffen ist. Der Anteil freiwilliger Tätigkeiten mit einer gewissen Vergütung (Geld- und Sachleistungen) stieg in diesem Engagementbereich zunächst von 27 Prozent im Jahr 1999 auf 42 Prozent im Jahr 2009, sank dann allerdings 2014 wieder auf 34 Prozent. Der starke Anstieg zwischen 1999 und 2009 ging dabei vor allem auf eine Zunahme von Sachleistungen an Engagierte zurück. Tätigkeiten, die mit direkten Geldzahlungen vergütet wurden, machten 2014 dennoch 21 Prozent des gemessenen Engagements aus (Gensicke/Geiss 2010: 257; Romeu Gordo/Vogel 2016). Der berichtete Rückgang der Geldzahlungen kann mit einer stärkeren Einbeziehung gelegentlichen Engagements im Freiwilligensurvey 2014 zu tun haben. Der Bevölkerungsschutz (d. h. der Katastrophenschutz, die Rettungsdienste und freiwilligen Feuerwehren) sieht sich seit Jahren mit einem starken Rückgang der ehrenamtlichen Ressourcen konfrontiert. Als Erklärung für die Nachwuchsprobleme wird vor allem der demografische Wandel herangezogen bzw. Schwierigkeiten, neue Zielgruppen wie Frauen, ältere Menschen oder Menschen mit Migrationshintergrund als Ehrenamtliche zu gewinnen (Cronenberg 2012; Endreß/Eitner

75 Das „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ soll ausgewählte Modellregionen in ländlichen Räumen darin unterstützen, sich innovativ den infrastrukturellen Herausforderungen des demografischen Wandels zu stellen und mit einer „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ erforderliche Infrastrukturanpassungen vorausschauend und kooperativ zu gestalten.

2011: 7; MI Niedersachsen o. J.). Verschärft wurde die Situation insbesondere im Katastrophenschutz durch die Aussetzung der Wehrpflicht. Vor diesem Hintergrund findet aktuell eine intensive Debatte zur Frage statt, wie neue Zielgruppen als Ehrenamtliche für den Bevölkerungsschutz gewonnen werden können[76] (Lange et al. 2012). In diesem Zusammenhang werden auch finanzielle Anreize, wie zum Beispiel Aufwandsentschädigungen, als Maßnahme vorgeschlagen, um die Attraktivität des Engagements zu steigern (Petersen 2012a: 48; von Notz 2012: 32; MI Niedersachsen: 89). Sie stehen allerdings nicht im Mittelpunkt der Diskussion und sind auch nicht unumstritten (Peters 2014). Gleichzeitig steigt die Zahl der Kommunen, die private Zusatzrenten für Mitglieder der freiwilligen Feuerwehr einführen. Sachsen-Anhalt und Thüringen haben bereits sogenannte „Feuerwehrrenten“ auf Landesebene beschlossen.

5.3.7.3 Sorgeaufgaben und bezahltes „Ehrenamt“

Monetarisierungsprozesse reflektieren den zunehmenden Rückgang familiärer Sorgeressourcen und die damit einhergehende Notwendigkeit einer neuen Vergesellschaftung von Sorgeaufgaben.

Der Rückgang familiärer Ressourcen für Sorgeaufgaben, sei es im Bereich der Pflege alter Menschen (Blinkert/Klie 2004), der Teilhabesicherung von Menschen mit Behinderung oder der Betreuung von Kindern und Jugendlichen, verlangen im *Care*-Sektor nach neuen Formen der Unterstützung, die auch durch Verbindlichkeit und stabile persönliche Beziehungen gekennzeichnet sind. Der Zuwachs öffentlicher Aufgaben auf der kommunalen Ebene bei gleichzeitiger Limitierung der Haushalte verlangt nach neuen Formen der Vergesellschaftung von Sorgeaufgaben. Geldzahlungen an Ehrenamtliche und Engagierte sollen vor diesem Hintergrund dazu beitragen, dass die dafür nötigen personellen Ressourcen verlässlich verfügbar sind (Klie/Stemmer 2011a: 4). Vor diesem Hintergrund wurden insbesondere im Bereich der Wohlfahrtspflege Betreuungs- und Unterstützungsangebote entwickelt, die familiäre und professionelle Sorgeleistungen mithilfe von monetarisiertem Engagement ergänzen sollen (Manderscheidt 2007; Brockhoff 2004). Die Notwendigkeit des Engagements in der Pflege wird immer stärker mit zurückgehenden Ressourcen begründet, sowohl in Familien als auch im professionellen Bereich. Es besteht dabei die Gefahr, dass freiwilliges Engagement sowohl sozialstaatliche Leistungslücken schließen als auch Grenzen beruflicher Hilfen im stationären oder ambulanten Bereich kompensieren soll. Engagement in Pflegekontexten kann auch ökonomisch Bedeutung erlangen. Das gilt sowohl in der häuslichen Versorgung als auch in ambulant betreuten Wohngemeinschaften. Hier liegt die Regie jeweils in der Familie, in Nachbarschaften, in genossenschaftlichen oder anderen gemeinschaftsbezogenen Formen der Organisation der Versorgung. Rechtsansprüche auf bedarfsgerechte Versorgung dürfen nicht unter Verweis auf freiwilliges Engagement relativiert oder eingeschränkt werden. Daher wird gefordert, professionelle und andere berufliche Formen von Dienstleistungen in der Pflege von freiwilligen Unterstützungs- und Teilhabeleistungen klar abzugrenzen (MfAS BW 2014a). Empfohlen wird zur Profilierung der professionellen Pflege die Differenzierung in *Cure* und *Care* (Hoberg et al. 2013). Dabei bleiben *Cure*-Aufgaben – Aufgaben der professionellen Begleitung in Diagnostik, Therapie und Fachpflege – immer Aufgaben der Professionellen. Aufgaben des *Carings*, der Sorge, können zwischen Familie, Nachbarn, anderen beruflich Tätigen und Engagierten geteilt werden. Auch hier werden klare Spielregeln verlangt: Auf Stundenbasis vergütete Dienstleistungen in Pflegekontexten (*Care*) sollen weder als freiwillige noch als ehrenamtliche oder bürgerschaftliche Tätigkeit bezeichnet werden (MfAS BW 2014a). Sie sollen, folgt man den baden-württembergischen Diskussionen, als wertvolle Formen nebenberuflicher, gemeinwohlorientierter Tätigkeit einbezogen werden, für die alle relevanten arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind – unter Nutzung steuerrechtlicher Privilegierungen, soweit sie der Bundesgesetzgeber vorgesehen hat. Dies hieße, insbesondere den Bereich der Nachbarschaftshilfe in Abgrenzung zu anderen Formen beruflicher Hilfen zu profilieren und semantisch neu zu fassen. Durch eine Monetarisierung des Engagements in pflegenahen Kontexten dürfe nicht der solidarische Kern freiwilliger Unterstützungsformen entwertet werden.

5.3.7.4 Neue Formen des Engagements in Pflegekontexten

In der Langzeitpflege haben sich in den letzten Jahrzehnten neue Formen bürgerschaftlicher Selbstorganisation und des Engagements entwickelt, die eine neue Vergesellschaftung von Hilfen für auf Pflege angewiesene Menschen anzeigen, die auf politische Signale setzen und eine Promotorenfunktion für eine Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur und der Versorgungsform einnehmen (Klie 2014b). Sie reichen von bürger-

76 Ein Beispiel ist das Projekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ (INKA) vom Deutschem Roten Kreuz, der Berliner Feuerwehr, dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), der Universität Greifswald u. a.

schaftlich initiierten und mitgetragenen neuen Wohnformen (ambulant betreute Wohngemeinschaften) (Brechmann 1987; Pawletko 2004; Klie/Schuhmacher 2009), über die Hospizbewegung (DHPV 2005) bis hin zu Formen der bürgerschaftlich getragenen Tagespflege und Betreuungsgruppen (Eitenbichler 2001; Gregor 2004). Besondere Rollen für Ehrenamtliche sieht die Pflegebegleitung (Krankenbegleiter[77]) vor. Seit Mitte der 1990er Jahre spielt auch die Diskussion um Seniorengenossenschaften eine bedeutende Rolle (Otto 1995), innerhalb derer die Debatte um den Umgang mit dem Geld intensiv geführt wird (Rosenkranz et al. 2013). Stundensätze zwischen 2,50 Euro und 9,00 Euro sind in den „Seniorengenossenschaften“ verbreitet (ebd.: 62). Sie haben die ursprünglich für Genossenschaften vorgesehenen Zeitkonten weithin ersetzt. Das gilt auch und gerade für den Prototyp der Seniorengenossenschaften in Deutschland, die Seniorengenossenschaft Riedlingen. Investitionen in die Verlässlichkeit von Hilfestrukturen für die Zukunft, die als Motiv hinter dem Engagement der in Genossenschaften Tätigen stehen, werden verbunden mit einer weithin akzeptierten, stundenbezogenen Vergütung. Durch die Bezahlung werden nicht nur ökonomische Interessen der „Genossen“ reflektiert, sondern auch das Problem, dass zahlreiche existenziell auf Hilfe angewiesene Personen es als schwer würdeverträglich empfinden, dauerhaft auf unbezahlte ehrenamtliche Tätigkeit verwiesen zu sein. Sie akzeptieren moderate Formen der Vergütung und verstehen sie auch als förderlich für die Hilfekultur im Haushalt. Mit der staatlichen Förderung von „Seniorengenossenschaften“, die überwiegend wie andere Formen von Nachbarschaftshilfe in Vereinsform betrieben werden (Rosenkranz/Beyer 2015), stellen sich Fragen des Umgangs und der Bewertung von Geldflüssen in innovative Formen der Vergesellschaftung örtlicher Sorgearbeiten. Dabei wird innerhalb der Seniorengenossenschaften die Bezahlung über die Konstruktion selbstständiger Tätigkeit der „Ehrenamtlichen“ gestaltet (Brossardt 2015: 163).

5.3.7.5 Monetarisierte Formen des Ehrenamtes als pflegepolitisches Instrument

Im Zuge des Mangels an Beschäftigten für den *Care*-Sektor gewinnen monetarisierte Formen des Engagements als pflegepolitisches Instrument an Bedeutung. Finanzielle Aufwandsentschädigungen sollen dabei als Anreize fungieren und zur Stabilisierung von freiwilligem Engagement in Sorgearrangements beitragen.

In der Politik von Bund, Ländern und Kommunen sowie in Wohlfahrtsverbänden hat das Thema Engagementförderung in Pflegekontexten Konjunktur. Karl Josef Laumann (CDU), Pflege- und Patientenbeauftragter der Bundesregierung und Staatssekretär im Gesundheitsministerium, machte im Februar 2014 in einem Interview gegenüber der Tageszeitung DIE WELT[78] den Vorschlag, dass ehrenamtliche Helferinnen und Helfer ein Baustein sein könnten, damit pflegende Familien fachlich gute und bezahlbare Hilfe zur Entlastung bekämen. Sie sollten eine Aufwandsentschädigung ähnlich der steuerfreien Übungsleiterpauschale beim Fußball erhalten. Hintergrund dieser Debatte bildet vor allem der aktuelle und prognostizierte Mangel an personellen Ressourcen in der Pflege, insbesondere der Fachkräftemangel (Bertelsmann Stiftung 2012). In diesem Zusammenhang stellen die Pflegekassen jährlich 25 Millionen Euro für den Auf- und Ausbau von Ehrenamtsstrukturen zur Verfügung, die die Unterstützung Pflegebedürftiger zum Ziel haben (Klie 2013a: 17). Eine Studie des Deutschen Vereins kommt zum Ergebnis, dass diese Mittel in fast allen Bundesländern auch zur Zahlung von „Aufwandsentschädigungen“ an Engagierte genutzt werden. Ihre Höhe variiert allerdings von Land zu Land, kann aber in einzelnen Fällen bis zu 25 Euro pro Stunde betragen (DV 2014: 9). Eine FORSA-Umfrage im Auftrag des Zentrums für Qualität in der Pflege ergab zudem, dass 72 Prozent von 100 befragten kommunalen Pflege- und Sozialplanern finanzielle Aufwandsentschädigungen für Ehrenamtliche als Erfolg versprechende Maßnahme zur Ausweitung des Engagements in der Pflege bewerten (Simonson 2013: 51). Eine Delphi-Befragung von 39 Expertinnen und Experten aus dem Pflegesektor ergab, dass die Teilnehmenden die Relevanz von Ehrenamtlichen für die Zukunft der Pflege eher skeptisch sehen. Substitutionseffekte durch bürgerschaftliches Engagement für zurückgehende Ressourcen in der Familienpflege würden als zu optimistisch eingeschätzt werden. Auch seien bürgerschaftlich Engagierte nicht in der Lage, das zurückgehende Fachkräftepotenzial zu kompensieren (Klie et al. 2013: 251). Der Beitrag von Freiwilligen zur Bewältigung von Pflegeaufgaben in der häuslichen Pflege ist empirisch betrachtet marginal: Dem Freiwilligensurvey 2009 und anderen Studien zufolge engagieren sich lediglich 0,9 Prozent der Bevölkerung in Pflegekontexten (MfAS BW 2014a: 34). Allerdings finden sich zwischen Kommunen erhebliche Unterschiede, die die Potenziale freiwilligen Engagements je nach Ort differenziert einschätzen lassen. Eine Sonderrolle nimmt das freiwillige Engagement in stationären Einrichtungen ein. Es kennt verschiedene Formen, weist auf lange Traditionen hin (KWA 2015) und wird anders als ehrenamtliche Tätigkeit in der Nachbarschaftshilfe fast ausschließlich unentgeltlich geleistet (BMFSFJ/INBAS 2015).

77 www.pflegebegleiter.de (Abruf am 05.04.2016).

78 „Fußballtrainer-Prinzip soll die Pflege retten.“ Interview mit Karl Josef Laumann in der WELT vom 26.02.2014.

5.3.8 Governance und Korporatismus

5.3.8.1 Staatliche Impulse für eine Monetarisierung

Der föderale Staat nimmt in seinen Funktionen als Gesetz- und Zuwendungsgeber starken Einfluss auf die Monetarisierung des Ehrenamts und freiwilligen Engagements. Rückblickend sind es vor allem staatliche Initiativen, die die Monetarisierung vorangetrieben haben.

Im Rahmen der Steuergesetzgebung sind es maßgeblich die Ausnahmetatbestände im Einkommenssteuerrecht („Übungsleiterpauschale“ § 4 Nr. 26 EStG, „Ehrenamtspauschale“ § 4 Nr. 26a, „Ratsherrenerlass“ § 4 Nr. 12 EStG), die ein Einfallstor für Formen monetarisierten Engagements bieten, da sie die Attraktivität der Entlohnung sowohl für Organisationen als auch für Engagierte erheblich erhöhen (Klie et al. 2009: 55). Strachwitz (2007) bezeichnet sie deshalb auch als „Sündenfall“ bei der Ausgestaltung des Steuerrechts im Zusammenhang mit ehrenamtlichen Tätigkeiten. Darüber hinaus hat die staatliche Zuwendungspraxis eine nicht zu unterschätzende Steuerungswirkung mit Blick auf die Monetarisierung, da eine Refinanzierung aus öffentlichen Kassen häufig eine wichtige Voraussetzung für Geldzahlungen im Ehrenamt und freiwilligen Engagement bildet. Zuwendungen wie die Übungsleiterzuschüsse der Landesregierungen an die Sportvereine oder im Rahmen von Programmen, wie dem der Mehrgenerationenhäuser (Diller 2006: 163) oder dem baden-württembergischen Jugendbegleiterprogramm (Jugendstiftung Baden-Württemberg o. J.: 26), begünstigen Monetarisierungstendenzen, wenn sie eine Förderung des Engagements über personenbezogene Entgelte vorsehen oder auch nur einen entsprechenden Verwendungszweck billigen (Klie et al. 2009: 54). Auf kommunaler Ebene werden Aufwandsentschädigungen für Ehrenämter, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, unmittelbar über die Entschädigungssatzungen der Kommunen geregelt. Sie können neben ehrenamtlichen Mandatsträgern (Gemeinderatsmitglieder, Ortsvorsteher, Bürgermeister, Mitglieder von Beiräten) auch zahlreiche weitere Ehrenämter betreffen, wie zum Beispiel Funktionen bei der freiwilligen Feuerwehr, die Mitwirkung im Jugendhilfeausschuss oder in kommunalen Bibliotheken.

Schließlich hat der massive Ausbau der Freiwilligendienste durch den Bund und die Länder (hier insbesondere im Bereich der Ganztagsschulen; Stemmer-Zorn 2013: 195) sowie die Konversion des Zivildienstsystems in den Bundesfreiwilligendienst (BFD) zu einer erheblichen Ausweitung monetarisierter Engagementformen[79] geführt. Die durch den Bund geförderten Plätze des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ), Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ) sowie die BFD-Stellen beliefen sich 2012 auf 85.000.[80] Noch 1995 fristeten die Jugendfreiwilligendienste mit circa 9.000 Teilnehmenden eher ein Nischendasein (Rauschenbach/Liebig 2002: 27).

5.3.8.2 Reflexionsprozesse

In den letzten Jahren hat auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen ein verstärkter Reflexionsprozess zur Praxis der Monetarisierung im Ehrenamt und freiwilligen Engagement eingesetzt. Die Bedeutung der Diskussionen und Positionierungen für die staatlichen Politiken in den unterschiedlichen Engagementfeldern bleibt dennoch marginal.

Auf Ebene des Bundes befasste sich der Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement des Deutschen Bundestages bereits zwei Mal[81] mit der Monetarisierung bürgerschaftlichen Engagements. Auch in der Nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung von 2010 werden Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Engagement und Erwerbsarbeit am Rande erwähnt. Das Problem wird darin allerdings lediglich auf eine „erhebliche Unsicherheit“ seitens der Organisationen bei der Unterscheidung der Tätigkeitsformen zurückgeführt, dem mit entsprechenden Handreichungen begegnet werden sollte. Ein darüber hinausreichender Regelungsbedarf wird nicht in Betracht gezogen.[82] Die Freibeträge der Ehrenamts- und Übungsleiterpauschale wurden zudem 2013 erneut durch den Bundestag erhöht.[83]

---

79 In den oben genannten Freiwilligendiensten haben die Freiwilligen einen Anspruch auf ein Taschengeld, Sozialversicherungsbeiträge, kostenlose Unterkunft und Verpflegung oder ersatzweise entsprechende Pauschalzahlungen. Das Geld dient der materiellen Absicherung der Freiwilligen für die Zeit eines Bildungsjahres, in dem ihnen in der Regel kein Erwerbseinkommen zur Verfügung steht.

80 Deutscher Bundestag, Drucksache 17/9548 vom 08.05.2012, Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zur Weiterentwicklung des Bundesfreiwilligendienstes.

81 Am 25.03.2009 und 13.04.2011.

82 Vgl. Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung vom 06.10.2010 (Die Bundesregierung 2010).

83 Durch das Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes (Ehrenamtsstärkungsgesetz) vom 21. März 2013 wurden die Steuerfreibeträge rückwirkend ab dem 01.01.2013 erhöht. Die Übungsleiterpauschale stieg von 2.100 Euro auf 2.400 Euro und die Ehrenamtspauschale von 500 Euro auf 720 Euro (BGBl. 2013, Teil I, S. 556).

Seitens der Bundesländer kamen erste Positionierungen aus der Landesehrenamtsagentur Hessen, die für eine begriffliche Differenzierung zwischen bezahltem und unbezahltem Engagement eintrat (Perabo 2007), und in Baden-Württemberg wurde im Zuge der Einführung des § 45d SGB XI zwischen unbezahlten bürgerschaftlich Engagierten und bezahlten „bürgerschaftlich Tätigen“ unterschieden (Warmbrunn 2009, 2011). In Nordrhein-Westfalen sprach sich die für bürgerschaftliches Engagement zuständige Referatsleiterin gegen eine Vergütung von Ehrenamtlichen und für mehr begriffliche Klarheit aus (Sommer 2011: 5). Auch Bayerns Sozialministerin Emilia Müller betonte 2014 den unentgeltlichen Charakter freiwilligen Engagements.[84] Die in der ersten Hälfte des Jahres 2014 von Baden-Württemberg und Hamburg veröffentlichten Engagementstrategien sprechen die Problematik ebenfalls an. In der Hamburger Strategie wird dabei auf die kontroverse Debatte um finanzielle Formen der Anerkennung von Engagement und das Risiko einer Monetarisierung des Engagements verwiesen (BASFI Hamburg 2014: 13). In dem baden-württembergischen Äquivalent wird die Monetarisierung vor allem im Bereich der Pflege problematisiert und ein Ordnungsvorschlag für unterschiedliche bezahlte und unbezahlte Tätigkeiten formuliert (MfAS BW 2014a: 37). In den Umsetzungsschritten für die Landesregierung wird zudem eine Bundesratsinitiative vorgeschlagen, die sich gegen die Kombinierbarkeit von Minijob und Vergütungen im Rahmen der Übungsleiterpauschale wendet (MfAS BW 2014b: 9). Auch zahlreiche Kommunen haben das Thema auf die Agenda gesetzt und entsprechende Fachveranstaltungen durchgeführt.[85] Gleichwohl lassen sich auf Ebene einzelner Kommunen kaum konkrete engagementpolitische Festlegungen zu den Tätigkeitsbereichen im Überschneidungsbereich von Engagement und Erwerbsarbeit finden. Die Wirkungen dieser Diskussionen und Positionierungen bleiben auf allen drei föderalen Ebenen bislang relativ marginal, da die Steuerungswirkung engagementpolitischer Diskurse und Beschlüsse für die konkrete politische Praxis in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen wie Sport, Kultur, Pflege oder Schule äußerst gering ist.

Am Beispiel Baden-Württemberg wird dies besonders deutlich. Seit circa acht Jahren findet hier auf Landesebene eine breite und differenzierte Debatte um die Monetarisierung von Ehrenamt und freiwilligem Engagement statt, in die unter anderem auch die kommunalen Spitzenverbände eingebunden sind. Gleichzeitig wurde die Zuwendungspraxis bei den Übungsleiterzuschüssen in dieser Zeit nie ernsthaft infrage gestellt. Zudem finanziert die Landesregierung mit dem Jugendbegleiterprogramm in großem Umfang monetarisiertes Engagement an Ganztagsschulen (Jugendstiftung Baden-Württemberg o. J.: 26).

5.3.8.3 Mindestlohn und Ehrenamt

Die Einführung des Mindestlohngesetzes wirft neue Fragen nach den Grenzen zwischen Engagement und Erwerbsarbeit auf, soweit es sich um Beschäftigungsverhältnisse handelt.

Das im Juli 2014 von Bundesrat und Bundestag verabschiedete Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Bundestagsdrucksache 18/1558) legt in § 22 Abs. 3 MiLoG fest, dass „ehrenamtlich Tätige“ vom Mindestlohn ausgenommen werden. Die Regelung geht zum Teil auf eine Initiative der CSU[86] zurück, aber auch der DOSB[87] bzw. der Sportausschuss des Bundestages setzte sich für den Ausnahmetatbestand ein.[88] Die Fragen, die aufgeworfen werden, resultieren aus der nicht näher definierten Verwendung des Begriffes „ehrenamtlich Tätige“, bei dem zunächst unklar ist, ob er als Synonym für alle freiwillig oder bürgerschaftlich Engagierten zu verstehen sei. Zieht man die Materialien zum Gesetzgebungsverfahren heran, so lässt sich eine Beschränkung der Privilegierung allein auf das klassische Stein-Hardenbergsche Ehrenamt, das sich auf die Mitwirkung natürlicher Personen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die aufgrund behördlicher oder gerichtlicher Bestellung außerhalb eines haupt- oder nebenamtlichen Dienstverhältnisses gerichtet ist und für die lediglich eine Entschädigung besonderer Art gezahlt wird, nicht auf den Willen des Gesetzgebers stützen[89] [90].

---

84 Pressemeldung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 12.03.2014 (Bürgerschaftliches Engagement. Sozialministerin Emilia Müller: „Ehrenamt und Bürgerschaftliches Engagement sind der Kitt unserer Gesellschaft“).

85 Zum Beispiel Heidenheim a. d. Brenz am 18.10.2011, Düren 15.02.2011, Schorndorf 15.09.2011, Ingelheim am 16.09.2010. Der Gemeinderat der Stadt Geislingen verabschiedete am 24.02.2011 ein eigenes Positionspapier zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement und Geld“.

86 Die Forderung wurde erstmals von Ilse Aigner am 16.12.2013 in der Passauer Neuen Presse geäußert. Wenige Tage später stellte sich Horst Seehofer in einem Interview mit der Welt am Sonntag („Kein Mindestlohn für Rentner“, Ausgabe 51 vom 22.12.2013) hinter die Initiative seiner Ministerin.

87 Schreiben des DOSB an das BMAS vom 06.05.2014, verfügbar unter www.ksb-hi.de/KSB_aktuell_2014_08_Anlage2a.pdf.

88 Die entsprechende Protokollnotiz des Sportausschusses wurde fast wortgetreu in die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales übernommen.

89 Vgl. BFH-Urteil vom 16.12.1987, X R 7/82, BStBl. 1988 II, S. 384.

90 In der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales heißt es dazu: „Die Koalitions-Fraktionen sind sich mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales darin einig, dass ehrenamtliche Übungsleiter und andere ehrenamtlich tätige Mitarbeiter in Sportver-

Der Gesetzgeber hebt in der Begründung auf ein subjektives Merkmal, die Motivation und den Willen des „Übungsleiters“, ab. Wie diese festzustellen wären, bleibt ebenso offen wie die Frage, ob die in der Regel nebenberufliche Tätigkeit etwa einer Studierenden oder eines Erwerbsuchenden in der Nachbarschaftshilfe, die im Wesentlichen auf einen Nebenerwerb gerichtet ist, von der Privilegierung erfasst wird[91]. Auch ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut nicht, ob alle Beschäftigungsverhältnisse vom Mindestlohn ausgenommen sind, für die die steuerfreie Überleitungspauschale gezahlt wird. Der steuerrechtliche Tatbestand der Steuerfreiheit gem. § 3 Ziff. 26ff. EStG besagt nichts bezogen auf die Qualifizierung eines vergütungspflichtigen Arbeitsverhältnisses. Damit bleibt es bei Grauzonen in den immer fließender werdenden Grenzen zwischen Engagement und Erwerbsarbeit. Es fehlt an allgemeinverbindlichen begrifflichen Abgrenzungen, die zu einer fehlenden Rechtssicherheit für die gemeinnützigen Organisationen führen, die mit der Übungsleiterpauschale arbeiten. Unstrittig dürfte inzwischen sein, dass schon aufgrund der Unteilbarkeit des Arbeitsverhältnisses ein Nebeneinander von Übungsleiterpauschale und Minijob (bei identischen Tätigkeiten) ausgeschlossen ist (siehe auch MfAS BW 2014a). Bei Unterschreitung des Mindestlohnes für in Kombination von Übungsleiterpauschale und Minijob ausgeübten Tätigkeiten liegt in jedem Fall ein Verstoß gegen das Mindestlohngesetz (MiLoG) vor (BMAS 2015a: 43ff.). Die Bemühungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) um eine Definition ehrenamtlicher Tätigkeiten, die im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) vorgesehen ist, sollen die beschriebenen Abgrenzungsprobleme aufgreifen. Das Mindestlohngesetz findet keine Anwendung auf selbstständige Tätigkeit. Freiberufliche Tätigkeiten sind im Bereich des freiwilligen Engagements verbreitet. Die bewusste Konstruktion freiwilliger Tätigkeit als selbstständige (kein Weisungsverhältnis, keine Integration in die Arbeitsorganisation; Armbrüster 2014) kann Fragen der Scheinselbstständigkeit aufwerfen und damit Risiken in steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Zusammenhängen begründen. Diese Fragen werden im Zusammenhang mit den vorgesehenen Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aufgegriffen, soweit es sich um die gesetzliche Regelung des Arbeitsverhältnisses handelt. Die aktuelle Situation ist unbefriedigend, da zahlreiche Grauzonen bestehen. Zwar unterliegt der Minijob eindeutig dem MiLoG. Fragen bleiben bei pauschalem Aufwendungsersatz, etwa bei Amateursportlern. Ob ein Arbeitsverhältnis vorliegt oder nicht, kann nur nach einer Gesamtwürdigung aller maßgebenden Umstände beurteilt werden, wobei Fragen des Weisungsrechts eine wichtige Rolle spielen (BMAS 2015a: 12).

5.3.8.4 Die Rolle der Wohlfahrtspflege

Mit Blick auf die Monetarisierung befinden sich Wohlfahrtsverbände in einem Dilemma. Freiwilliges Engagement und Ehrenamt sind zum einen konstitutiv für das Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland: Sie seien Ausdruck von Gemeinwohlorientierung, trügen zur Bildung von Sozialkapital bei und beförderten einen zivilgesellschaftlichen Mehrwert (BAGFW 2010). Nicht zuletzt begründet die Ehrenamtlichkeit zumindest teilweise ihre rechtliche Sonderstellung gegenüber rein privatwirtschaftlichen Anbietern im Bereich sozialer Dienste. Gleichzeitig sind Wohlfahrtsverbände zunehmend auf Tätigkeiten im Überschneidungsbereich von Engagement und Erwerbsarbeit angewiesen, die wiederum drohen, das eigene Selbstverständnis zu unterminieren. Die Auseinandersetzung mit monetarisierten Formen des Engagements verweist für die Wohlfahrtsverbände auf ein weiteres Dilemma: Sie sind in vielen Feldern zu Akteuren einer wettbewerblichen Dienstleistungsbranche geworden und versuchen in diesem Wettbewerb zu bestehen – und dies zum Teil unter Einbeziehung der Ressource Ehrenamt in die Dienstleistungslogik. Andererseits leben Wohlfahrtsverbände von ihrer Milieubindung und den Leitvorstellungen von Solidarität, Mitverantwortung oder Dienst am Nächsten, die sie durch ihre zunehmende Orientierung an staatlichen Vorgaben und betriebswirtschaftlichen Logiken, etwa auf dem Pflegemarkt, verlieren könnten. Insbesondere innerhalb des Caritasverbandes wird eine relativ offene Diskussion über neue Konzepte geführt, die familiäre Hilfesysteme und professionelle soziale Dienste um bezahlte Formen von Freiwilligenarbeit ergänzen (Brockhoff 2004; Manderscheidt 2007).

Der Versuch, diese Dilemmata zu bearbeiten, manifestiert sich in einer Reihe von Positionspapieren (DRK o. J.; DRK Westfalen-Lippe 2007; DiCV Köln 2009; Stiftung Liebenau/Samariter Stiftung Nürtingen o. J.)

einen nicht unter dieses Gesetz fallen. Von einer ‚ehrenamtlichen Tätigkeit‘ im Sinne des § 22 Absatz 3 MiLoG ist immer dann auszugehen, wenn sie nicht von der Erwartung einer adäquaten finanziellen Gegenleistung, sondern von dem Willen geprägt ist, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Liegt diese Voraussetzung vor, sind auch Aufwandsentschädigungen für mehrere ehrenamtliche Tätigkeiten, unabhängig von ihrer Höhe, unschädlich. Auch Amateur- und Vertragssportler fallen nicht unter den Arbeitnehmer-Begriff, wenn ihre ehrenamtliche sportliche Betätigung und nicht die finanzielle Gegenleistung für ihre Tätigkeit im Vordergrund stehen“ (Bundestagsdrucksache 18/2010 vom 02.07.2014; Deutscher Bundestag 2014).

91 Das Bundesarbeitsgericht hatte sich bereits im Jahre 1985 mit einer vergleichbaren Frage auseinzusetzen.

und Handreichungen zu Geldzahlungen in Ehrenamt und freiwilligem Engagement (DPWV 2012; Diakonie Württemberg 2011; DiCV Rottenburg-Stuttgart 2014; BruderhausDiakonie, siehe: Schad 2008). Diesen Dokumenten zufolge geht es den Verbänden in der Regel nicht darum, bestehende Mischformen von Engagement und Erwerbsarbeit zu vermeiden oder zurückzudrängen, sondern vielmehr um den Versuch, die verbandseigene Terminologie zu schärfen und den Begriff des Ehrenamts gegenüber finanziell vergüteten Tätigkeiten klarer abzugrenzen. Für die in diesem Zuge neu geschaffenen Tätigkeitskategorien hat sich noch keine einheitliche Begrifflichkeit durchgesetzt. Verwendung finden Bezeichnungen wie „Ehrenamt mit Vergütung“ (DiCV Rottenburg-Stuttgart 2014), „vergütetes Ehrenamt“ (BruderhausDiakonie, siehe: Schad 2008) oder unter Bezugnahme auf Klie, Stemmer und Wegner (2009) „nebenberufliche Tätigkeit mit Gemeinwohlbezug“ (DPWV 2012). Inhaltlich fallen die Abgrenzungsversuche nicht immer so überzeugend aus wie beim Caritasverband der Erzdiözese Köln oder der württembergischen BruderhausDiakonie, die sämtliche Aufwandsentschädigungen jenseits der Auslagenerstattung als mit Ehrenamt oder freiwilligem Engagement unvereinbar sehen. Im Falle des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) oder des Diakonischen Werkes Württemberg endet das Ehrenamt erst dann, wenn Vergütungen, die im Rahmen der Übungsleiter- oder Ehrenamtspauschale zulässigen Höchstgrenzen von 2.400 Euro bzw. 720 Euro im Jahr überschreiten. Hier belassen es die oben genannten Verbände bei einer semantischen Grauzone.

5.3.9 Zwischenfazit

Die Darlegungen zeigen, dass es sich bei der Monetarisierung um ein schwer zu quantifizierendes und schwer einzuschätzendes Phänomen handelt. Zunächst lässt sich eine flächendeckende oder umfangreiche Monetarisierung freiwilliger Tätigkeit aus der bestehenden Datenlage nicht ableiten. Dennoch fühlen sich zahlreiche Verbände, unter anderem die Wohlfahrtsverbände, aufgefordert, sich dem Thema Monetarisierung zu stellen und eine (ideologische) Haltung zu finden. Konsens besteht darüber, dass es vielfältige Formen der Monetarisierung gibt und dass „bezahltes Ehrenamt“ zur Realität gehört. Eine Zunahme der Monetarisierung wird offensichtlich implizit angenommen und ist auch vor dem Hintergrund der staatlichen Engagementpolitik und der knappen Ressourcen, unter anderem in den Feldern, in denen Wohlfahrtsverbände tätig sind, insgesamt (auch empirisch) plausibel. Daher ist es notwendig, auf der Grundlage der Erkenntnisse aus den fünf Fragenkomplexen die Chancen und Risiken der Monetarisierung zu benennen, einen Ordnungsversuch zu unternehmen und Möglichkeiten der staatlichen und verbandlichen Steuerung zu identifizieren.

Mit Blick auf das Spannungsfeld zwischen Erwerbsarbeit und Engagement zeigt sich, dass eine zunehmende Monetarisierung Risiken für beide Bereiche birgt. Je fließender die Grenzen werden, desto weniger wird für bestimmte Personengruppen Erwerbsarbeit ihre existenzsichernde Funktion erfüllen und Ansprüche an Professionalität einlösen können – und desto mehr droht das deliberative und kreative Moment des Engagements verloren zu gehen. Das bedeutet Nachteile für das Individuum, aber auch für die Zivilgesellschaft insgesamt. Die Ausbreitung der ökonomischen Rationalität im Ehrenamt kann die Logik zivilgesellschaftlichen Handelns, von Selbst- und Mitverantwortung, schwächen und damit das Prinzip der Subsidiarität infrage stellen sowie seine ordnende Kraft schwächen. Es fehlen sowohl Studien, um die Wirkung der Monetarisierung auf die Motivation der freiwillig Tätigen nachzuweisen, als auch solche, die die jeweilige Lebenslage der Engagierten systematisch in den Blick nehmen. Auch wenn das Geld nicht unbedingt die Qualität des Engagements verändert, ist es aber doch in der Lage, durch seine Attraktivität Präferenzen in der Auswahl von Engagementformen und -feldern zu verschieben. Auf diese Weise kann indirekt die Gleichrangigkeit von Engagementfeldern, die Vielfalt des Engagements und auch der Zugang zu unbekannteren Tätigkeitsfeldern beeinflusst werden. Die Motivation der freiwillig Tätigen kann jedoch auch durch ein Nebeneinander von bezahltem und unbezahltem Engagement gestört werden, zumal Geldzahlungen tendenziell eher an finanziell besser Gestellte geleistet werden. Der von einer aktiven Bürgerschaft subsidiär und von materiellen Überlegungen losgelöst geleistete Beitrag zur Lebensqualität vor Ort verliert seinen selbstverständlichen Charakter und verbindet sich mit einer Marktlogik.

So ernst diese Risiken genommen werden müssen und so sehr der Grundsatz zu bejahen ist, dass freiwilliges Engagement eine andere Währung als Geld benötigt, so wichtig ist es anzuerkennen, dass Formen der Monetarisierung im Ehrenamt eine aktivierende Wirkung entfalten und eine Daseinsberechtigung haben können: sei es auf der individuellen Ebene in schwierigen Lebenslagen, etwa in passageren Lebenssituationen, sei es lokal in bestimmten Bereichen der Daseinsvorsorge, insbesondere dort, wo ehrenamtlich Gewährleistungsfunktionen übernommen werden. Hier gilt es genau hinzusehen, um einerseits die positiven Effekte der Integration durch ein Ehrenamt nutzen zu können, Traditionen im Bevölkerungsschutz nicht zu gefährden und freiwillig Tätige nicht durch Bezahlung ungebührlich in Bereichen einzusetzen, die durch Erwerbstätige und Fachkräfte versorgt werden sollten. Staatlicherseits werden durch Freiwilligendienste und indirekt durch die

Pflegekassen entsprechende Anreize gesetzt, die unbezahlte Freiwilligentätigkeit substituieren und deren Folgen – etwa für eine nachbarschaftliche Sorgekultur – nicht absehbar sind. Genauso schwer einzuschätzen ist der Umgang mit den Ausnahmeregelungen zum Mindestlohn, die die Organisationen mit für sie schwer zu kalkulierenden rechtlichen Fragen konfrontieren. Dennoch zeigen Untersuchungen im Zusammenhang mit dem Freiwilligendienst aller Generationen, dass ein finanziell unterstütztes Engagement auch ein Testfeld für eine zukünftige Berufstätigkeit sein kann und gerade für Langzeitarbeitslose Chancen bietet (zze 2012).

Es zeigt sich sowohl für die Verbände des Dritten Sektors als auch für die Engagementpolitik des Bundes, dass klare Kategorien für die Formen freiwilliger Tätigkeit und des Ehrenamtes und den jeweiligen Umgang mit Formen der Monetarisierung von entscheidender Bedeutung sind. Eine Kategorisierung ist wesentlich, um Rechtssicherheit für Organisationen zu gewährleisten, um Engagementkulturen und -traditionen zu bewahren, Kannibalisierungen unterschiedlicher Akteure im Feld der Freiwilligenarbeit zu verhindern und um der Bereitschaft der Menschen, sich zu engagieren, jeweils die passende Bühne zu bieten.

5.3.10 Ordnungsversuch

Es ist anspruchsvoll, für dieses heterogene Feld des Engagements eine Ordnung für den Umgang mit Formen der Monetarisierung zu finden, die klar und sinnvoll einordnet und gleichzeitig differenziert und praxistauglich ist. Ein solcher Strukturierungsversuch muss auch ordnungspolitisch Bestand haben. So dürfen weder Märkte, etwa im Bereich der Dienstleistungen, durch Formen monetarisierten Engagements behindert, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungseffekte neutralisiert, Niedriglohnsektoren durch die Konkurrenz zum Ehrenamt erhalten oder Rechtsansprüche auf Sozialleistungen relativiert werden. Dabei kann eine je nach den Strukturmerkmalen der Regionen unterschiedliche Bewertung notwendig werden: Arbeitskräftemangel, Marktversagen, Defizite in der Daseinsvorsorge können eine andere Ausgangslage für die Bewertung schaffen als unter „Normalbedingungen“. Eine gesetzliche Regelung, die auf innere Tatbestände – Motivation, Nebenzweck des Erwerbs – abstellt, erscheint grundsätzlich ungeeignet, eine tragfähige Ordnung zu schaffen, da sie nicht in der Lage ist, die Lebenslagen und höchst unterschiedlichen Motive der Engagierten angemessen und nachvollziehbar zu berücksichtigen.

Die Notwendigkeit einer Ordnung für den Umgang mit Geldzahlungen im Engagement und in der Freiwilligenarbeit ergibt sich auch aus der oftmals nicht offengelegten hohen Funktionalität von Zwischenformen von unentgeltlicher und entgeltlicher Tätigkeit – eine Funktionalität, von der sowohl Organisationen, Engagierte und Hilfeempfänger auf je eigene Weise profitieren können. Ungeachtet der Legitimität neuer hybrider Tätigkeitsformen folgen Engagement und bezahlte Arbeit grundsätzlich – sowohl gesellschaftlich als auch individuell – unterschiedlichen Handlungs- und Umsetzungslogiken. Die vorhandenen und sich ausweitenden Überschneidungsbereiche von Arbeit und Engagement sollten daher nicht zum Ausweis einer neuen Tätigkeitsform mit neuer Normalität gemacht werden. Freiwilliges Engagement muss in seiner Form und institutionellen Einbindung von bezahlten Tätigkeiten unterscheidbar bleiben (Sipreck 2007: 50; Roß 2008: 223; Klie/Stemmer 2011a: 6; Evers 2007: 12). Begriffe wie „bezahltes *freiwilliges* Engagement“ helfen nicht weiter, wenn damit ein für die Engagierten notwendiger Gelderwerb bzw. ein Beschäftigungsverhältnis in gemeinnützigen Organisationen verschleiert wird (Übersicht 5). Problematische Arbeitsmarktfolgen der Monetarisierung freiwilliger Tätigkeiten geben ebenso wie die Relativierung und Problematik des Kriteriums der Zusätzlichkeit Anlass, Strukturierungsversuche zu unternehmen.

Übersicht 5: Kalküle beim Umgang mit monetarisierten Leistungen Freiwilliger aus der Perspektive verschiedener Akteursgruppen

Nutznießer des Engagements	**Engagierte/Freiwillige**
Aufhebung der Asymmetrie in der Hilfe/ Helferbeziehung, sowohl bei schlüssigen als auch bei unschlüssigen Tauschverhältnissen Geringe Bereitschaft, Marktpreise zu zahlen Sparen, Sicherung des Erbes Keine Anerkennung von angemessenem Preis für Dienstleistungen Vermeidung von Sozialhilfebedürftigkeit Spätfeudale Haltungen: billige Hilfskraft Unvermögen, Dienstleistungen zu zahlen, bei gleichzeitig fehlender Bereitschaft der Sozialleistungsträger, Rechtsansprüche einzulösen	Nützlicher Zuverdienst bei dominantem Erwerbsmotiv Zuverdienst als Sekundärnutzen der ehrenamtlichen Tätigkeit, Taschengeldfunktion Hingenommener Niedriglohn, symbolische Aufwertung der Tätigkeit Anreiz für eventuell dauerhafte, aufstiegsorientierte Tätigkeit Einstieg in Erwerbsarbeit, Zugang zu Erwerbsarbeit Alimentierung für ein Sabbatical (in einem längeren Zeitraum, einmalig gewährte längere Freistellung) Erkundung eines neuen Tätigkeits-/Arbeitsfeldes Form neben- und freiberuflicher selbstständiger Tätigkeit
Organisationen/Träger	**Fiskus**
Vorteil bei der Gewinnung von Freiwilligen Kostengünstige personelle Ressourcen Effiziente Form der Anerkennung Formalisierung der Verbindlichkeit Wettbewerbsvorteil auf dem Markt für gemeinnützige Organisationen	Geringere Ausgaben Günstige Einlösung von Rechtsansprüchen Sicherung von Qualitätsvorgaben Kostengünstige personelle Ressourcen Verbindlichkeit Planbarkeit

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Ein unreflektierter Pragmatismus ist mit Blick auf die Geldzahlungen zu vermeiden, vielmehr sollte eine strategiegeleitete und transparente Gestaltung der Tätigkeitsmixe angestrebt werden. Gleiches gilt für die Kombination von Minijobs und freiwilligem Engagement mit Vergütungen im Rahmen der Übungsleiterpauschale – eine Position, die auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) teilt (Bachler 2007: 17). Der Hinweis auf einen „pragmatischen Gesetzgeber“ (Beyer 2015a) hilft nicht weiter. In der regelmäßigen Erhöhung der Übungsleiterpauschale zeigt sich gerade ein allzu pragmatischer Umgang mit dem Geld im Ehrenamt, das begrifflich nicht klar abgegrenzt wird von nebenberuflichen Tätigkeitsformen. Ein Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (B. v. 26.3.2014 Az. 1 BvR 1133/12) zur unterschiedlichen Höhe von Pflegegeld und Pflegesachleistung (§§ 36f. SGB XI) trägt für die Frage der Legitimation von monetarisiertem Ehrenamt in der Pflege zu keinerlei Klärung bei. Pflegegeld dient dazu, die Pflegebereitschaft von Angehörigen und anderen informellen Helfenden zu erhalten (vgl. Plantholz in: LPK SGB XI § 37 Rz. 4f.). Wird es für berufliche, seien es auch nebenberufliche Hilfen eingesetzt, sind die üblichen arbeitsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Das Pflegegeld hat als solches nichts mit der Bezahlung ehrenamtlicher Tätigkeit zu tun (so aber: Beyer 2015a). Eine pragmatische Setzung von Anreizen für Arbeitslose, deren Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt – zum Beispiel in strukturschwachen Räumen – eher unwahrscheinlich ist, müsste wiederum in zielgerichteten und entsprechend begleiteten arbeitsmarktpolitischen Programmen stattfinden.

Zur Strukturierung der Engagementformen schlagen Klie, Stemmer und Wegner (2009: 67) eine Kategorisierung vor, die zum einen an das Gemeinwohl und zum anderen an die Tätigkeitsformen anknüpft:

- *Berufliche Tätigkeitsformen mit Gemeinwohlbezug:* Hier werden Bürgerinnen und Bürger mit klarer Einkommenserzielungsabsicht in einem gemeinwohlgeprägten Aufgabenfeld tätig. Dabei geht es sowohl um Formen freiberuflicher als auch angestellter Tätigkeit.
- *Neben- und quasi-berufliche gemeinwohlbezogene Tätigkeit:* Hier wird keine primäre Einkommenserzielungsabsicht der dort Tätigen unterstellt. Im Vordergrund wird regelmäßig die Förderung eines anerkannten Gemeinwohlzieles gesehen. Daneben werden aber auch die Einkommenserzielungsabsichten anerkannt. In diesem Feld bestehen die größten „Ordnungsprobleme“. Die Motivlage als Bezugspunkt für die Privilegierung erscheint als problematisch. Für ein und dieselbe Tätigkeit liegen sehr unterschiedliche Motive bei den jeweilig Tätigen vor: Hier geht es schlicht um das Geldverdienen, dort hauptsächlich um den Gemeinwohlaspekt. Fragen der organisatorischen Einbindung der jeweils Tätigen, des Verhältnisses des Tätigkeitsfeldes zu marktfähigen Dienstleistungsbereichen und zum Arbeitsmarkt gilt es einzubeziehen, um die Abgrenzung zu Formen selbstständiger und freiberuflicher Tätigkeit vornehmen zu können. Auch die Frage, ob es sich bei den Zahlungen um eine reine Aufwandsentschädigung mit nachvollziehbarem Bezug zu den tatsächlichen Aufwendungen des Engagierten handelt (BMFSFJ/INBAS 2015: 136ff.), denen kein Entgeltcharakter beigemessen wird, gilt es jeweils zu beantworten (Brossardt 2015: 167). Dabei ist auch auf die Unterschiede zwischen dem Beschäftigungsverhältnis unter sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten und der Arbeitnehmereigenschaft zu unterscheiden (BMAS 2015b). Konstituierend für die Qualifizierung eines Arbeitnehmerverhältnisses ist die Einbindung in Weisungsverhältnisse und die Erwartung einer Gegenleistung. So diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird man nicht von freiwilliger oder ehrenamtlicher Tätigkeit sprechen und sie rechtlich entsprechend qualifizieren können (Armbrüster 2014).
- *In Qualifikationszusammenhänge eingebundene gemeinwohlbezogene Tätigkeiten*, in denen etwa ein Taschengeld gezahlt wird, wie beim Freiwilligen Sozialen Jahr und anderen Freiwilligendiensten. Hier stehen die Qualifikationsabsichten im Vordergrund und eine Alimentierung sichert die Beteiligung. Die Freiwilligendienste kennen einen vergleichsweise hohen Verpflichtungsgrad. Mit ihnen werden auch Sekundärziele verfolgt. Die Gemeinwohlorientierung steht außer Frage, unbezahlte Tätigkeiten sind es aber nicht. Mit Bildungszielen verbundene Qualifikationsmaßnahmen, wie etwa der Erwerb eines Trainerscheins etc., für die auch stundenbezogene Zahlungen erfolgen, könnten ggf. in diese Kategorie einbezogen werden.
- *Genossenschaftliche und gemeinwirtschaftliche Tätigkeiten* bewirtschaften gemeinsame Grundbedürfnisse, dienen der Bedarfsdeckung und Existenzsicherung und zielen auf gesellschaftliche Integration. Genossenschaften, Tauschringe und Komplementärwährungen (z. B. Zeit) sind insofern nicht unentgeltlich, da sie in eine Logik des Wirtschaftens, und sei es des „gemeinen Eigenen“, eingebunden sind.
- *Ehrenamtliche Tätigkeit mit Entschädigung:* Das klassische Ehrenamt in seiner Tradition als Teil der kommunalen Selbstverwaltung wird seit seiner Entstehung finanziell entschädigt. Hintergrund bildet die ursprüngliche Pflicht, Ehrenämter anzunehmen, die bei Ablehnung mit dem Verlust bürgerlicher Ehrenrechte verbunden waren. Zur Gegenleistung für diese ehrenamtliche Pflichtenstellung sorgt der Staat für die Entschädigung der Aufwände bzw. des Verdienstausfalls. Auch wenn die formale Pflichtenstellung entfallen ist, beruht die Funktionsfähigkeit des Staates, der Justiz, der öffentlichen Sicherheit häufig auf Formen des Ehrenamtes, für die weiterhin Entschädigungen bezahlt werden.
- *Selbstorganisierte nachbarschaftliche Formen der Unterstützung in Reziprozitätsbeziehungen*, mit gelegentlichen finanziellen oder geldwerten „Gegenleistungen“: In im Rahmen von Quartierkonzepten geförderten sozialen Nachbarschaften, die vielerorts zur lokalen Kultur gehören, werden freiwillige gegenseitige Unterstützungsleistungen erbracht. Hier lassen sich auch Formen der Monetarisierung finden, die aber im Informellen verbleiben und deutlich abzugrenzen sind von der organisierten, zumeist über Organisationen geregelten, klar monetarisierten Nachbarschaftshilfe. Auch hier können quasi-berufliche Dienstleistungsbeziehungen entstehen. Sie weisen nicht unerhebliche Schnittmengen zur Schwarzarbeit auf, insbesondere wenn es um Nachbarschaftshilfe am Bau geht.

- *Freiwilliges Engagement und ehrenamtliche Tätigkeit ohne geldwerte Leistung und Bezahlung* ist die Tätigkeitsform mit Gemeinwohlorientierung, die als unentgeltlich bezeichnet wird. Sie wird dadurch moralisch nicht besser als die anderen gemeinwohlorientierten Tätigkeiten, weist aber eine besondere Qualität auf: die Unabhängigkeit, die Eigensinnigkeit, die andere Qualität von Beziehung zwischen Ehrenamtlichen und den Bürgerinnen und Bürgern, die Unterstützung durch Ehrenamt erfahren. Auslagenerstattung und Aufwandentschädigung ändern nichts an der Unentgeltlichkeit.

Tabelle 24: Gemeinwohlorientierte Tätigkeits- und Monetarisierungsformen in der Übersicht[92]

Tätigkeitsform	Beschreibung	Form der Monetarisierung	Beispiele
Berufliche Tätigkeitsformen mit Gemeinwohlbezug	Bürgerinnen und Bürger werden mit Einkommenserzielungsabsicht in einem gemeinwohlorientierten Aufgabenfeld tätig	Gehalt Honorar	Hauptamtlich Tätige in Verbänden und in der Kommunalverwaltung etc. Selbstständige
Neben- und quasi-berufliche Tätigkeit mit Gemeinwohlbezug	Bürger und Bürgerinnen werden mit einer nebenberuflichen Einkommenserzielungsabsicht tätig Synonyme: Gemeinwohlorientierte Nebentätigkeit in gemeinnützigen Organisationen	Vergütungen im Rahmen der Übungsleiterpauschale gem § 3 Ziff. 26ff. EStG steuer- und sozialversicherungsfrei, bei entsprechender Motivation: Ausgenommen vom Mindestlohn (MiLG) geringfügige Beschäftigungsverhältnisse grundsätzlich nicht kombinierbar mit Übungsleiterpauschale, Mindestlohn gilt Bei freiberuflicher Tätigkeit: keine Anwendung des MiLG	Übungsleiterinnen und Übungsleiter im Sport etc. Organisierte Nachbarschaftshilfe, offene Hilfen in der Eingliederungshilfe
Lerndienste im Feld gemeinwohlbezogener Tätigkeiten	Qualifizierungsabsichten stehen im Mittelpunkt einer zeitlich begrenzten freiwilligen Tätigkeit; die Finanzierung sichert die Beteiligung, insbesondere von einkommensschwachen Freiwilligen	Taschengeld	Freiwilliges Soziales Jahr, Bundesfreiwilligendienst, weltwärts, Freiwilligendienste aller Generationen, eventuell Übungsleitertätigkeit im Sport verbunden mit Ausbildung (Trainer und Trainerinnen)
Ehrenamtliche Tätigkeit mit Entschädigung	Der Staat entschädigt für die bürgerschaftliche Pflichtenstellung, welche die Funktionsfähigkeit von Staat, Justiz und öffentlicher Sicherheit stützt	Verdienstausfall, Auslagen, Tagegelder	Schöffinnen und Schöffen, Wahlhelferinnen und -helfer, Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher
Genossenschaftliche und gemeinwirtschaftliche Tätigkeiten	Bedarfsdeckung, Existenzsicherung und gesellschaftliche Integration stehen im Vordergrund, verbunden mit Selbsthilfe und freiwilligem Engagement im Kontext einer Gemeinwesenökonomie	Vergünstigungen, Tausch	Dienstleistungsgenossenschaften (Assistenzgenossenschaft für Menschen mit Behinderung), Seniorengenossenschaften, ggf. aber auch Nachbarschaftshilfe

92 Vgl. auch Klie et al. 2009: 68.

Tätigkeitsform	Beschreibung	Form der Monetarisierung	Beispiele
Selbstorganisierte nachbarschaftliche Formen der Unterstützung	Freiwillige Unterstützungsleistungen, gelegentliche finanzielle oder geldwerte Gegenleistungen	Reziprozitätsbeziehung, ggf. mit materiellen Tauschwerten	Informelle Nachbarschaftshilfe
Freiwilliges Engagement und ehrenamtliche Tätigkeit	Eine unentgeltliche Tätigkeitsform mit Gemeinwohlorientierung, die eine eigene Qualität aufweist	Keine; pauschale/direkte Erstattung von Auslagen	Freiwillig Engagierte und ehrenamtlich Tätige in allen Bereichen der Gesellschaft

Quelle: Klie et al. 2009.

Der Ordnungsversuch wird in unterschiedlichen Variationen sowohl auf Landesebene (MfAS BW 2014a) als auch von Wohlfahrtsverbänden (DW Wü 2011; DiCV Rottenburg-Stuttgart 2014) aufgegriffen und zur verbindlichen Vorgabe erklärt. Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e. V. (bagfa 2015) orientiert sich in ihrer Positionierung zum Umgang mit Geld im Ehrenamt an den Kategorien.

Es bleiben insbesondere in der Kategorie „neben- oder quasi-berufliche Tätigkeit mit Gemeinwohlbezug“ offene Fragen. Darf auf die Motivlage abgestellt werden, ist der Gesetzgeber hier gefordert, die Privilegierungstatbestände an der Tätigkeit und seinem Kontext auszurichten? Muss berücksichtigt werden, ob durch die Übungsleiterpauschale der Zugang zu tariflichen oder Mindestlohn basierten Beschäftigungen behindert wird? Ggf. wären jeweils regionale Bewertungen vorzunehmen, will man ordnungspolitisch konsistente Lösungen herbeiführen. Kommen Individual- und Clubgüter als monetarisierte freiwillige Tätigkeit in Betracht und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?

Keinesfalls darf es zu Vermengungen zwischen unterschiedlichen gesetzlichen Privilegierungstatbeständen in Feldern nebenberuflicher Tätigkeiten kommen. Sie liegt bei einer Verbindung von geringfügiger Beschäftigung und Überleitungsleiterpauschale vor. Sie ist vielerorts Praxis. Daten zur tatsächlichen Verbreitung der Praxis, geringfügige Beschäftigung (Minijobs) mit einer im Rahmen der Übungsleiterpauschale vergüteten „ehrenamtlichen“ Tätigkeit zu kombinieren, sind bislang nicht verfügbar. Über die Verbreitung dieser Phänomene liegt ausreichend Evidenz vor.[93] Die Kombination von Minijob und Übungsleiterpauschale ermöglicht Lohnzahlungen bis zu 640 Euro im Monat, wobei nur die für einen Minijob fälligen Steuer- und Sozialabgaben gezahlt werden müssen. Diese Praxis ist möglich, da sich die Steuerfreibeträge der Übungsleiterpauschale auf das Erwerbseinkommen anrechnen lassen, sofern die Erwerbsarbeit nebenberuflich ausgeführt wird und die Art der Tätigkeit gemäß § 3 Nr. 26 EStG privilegiert ist. Ein Beispiel: Eine Hausfrau übt in einer gemeinnützigen Einrichtung nebenberuflich pflegerische Tätigkeiten aus und erhält dafür im Monat 640 Euro. In diesen 640 Euro steckt die Übungsleiterpauschale von 200 Euro. Da das Monatsgehalt nach Abzug dieser steuerfreien Aufwandsentschädigung nur noch 440 Euro beträgt, liegt nur noch ein Minijob vor. Die Bundesregierung sah bislang keinen Handlungsbedarf. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beantwortete entsprechende Anfragen aus dem Bundestag bislang dahingehend, dass keine Erkenntnisse zur Verbreitung des Phänomens vorlägen, es aber keinen weiteren Regelungsbedarf gäbe[94], da die steuerlichen Vergünstigungen nur für „echte“ nebenberufliche Tätigkeiten gelten würden. Die Rentenversicherungsträger nähmen im Rahmen von Betriebsprüfungen entsprechende Kontrollen vor.[95] Einer Beispielrechnung in den aktuellen Geringfügigkeitsrichtlinien der Deutschen Rentenversicherung ist allerdings zu entnehmen, dass die oben geschilderte Praxis von den Rentenversicherungsträgern dort als legal bewertet wird (GKV-Spitzenverband et al. 2012: 121). Ein eindeutiges Verbot der Kombination von Vergütungen im Rahmen der Übungsleiterpauschale und geringfügiger Beschäftigung könnte in diesem Zusammenhang für Klarheit sorgen. Die rechtliche Unzulässigkeit ergibt sich zum einen aus der Unteilbarkeit von Arbeitsverhältnissen, zum anderen aus den unterschiedlichen, mit den jeweiligen steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen verfolgten Zielsetzungen (Zugang zum Arbeitsmarkt, günstige Arbeitskräfte hier und Förderung von ehrenamtlicher Tätigkeit dort). Durch die Kombination werden die jeweiligen gesetzlichen Höchstgrenzen für Beschäfti-

93 Exemplarisch: „Freiwillig billig“ in der Wirtschaftswoche vom 8. April 2013.

94 Ähnlich äußerte sich auch das Bundesfinanzministerium auf Anfrage der ARD-Panorama-Redaktion. Sendung vom 01.07.2010. Das Transkript des Beitrags ist verfügbar unter http://daserste.ndr.de/panorama/pdfcaritas100.pdf (Abruf am 05.04.2016).

95 Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 7. Mai 2013 auf die Schriftliche Frage 89 (Bundestagsdrucksache 17/13394), Antwort vom 23. April 2013 auf die Schriftliche Frage 27 (Bundestagsdrucksache 17/13310) sowie Antwort vom 22. Juni 2011 auf die Schriftliche Frage 46 (Bundestagsdrucksache 17/6712).

gungsentgelte durchbrochen und unterschiedliche gesetzgeberische Zielsetzungen miteinander vermengt. Die gezielte unternehmerische Nutzung der Kombination ist als Versuch zu werten, die jeweiligen gesetzlichen Spielregeln zu umgehen. Die Kombination begegnet auch wettbewerbsrechtlichen Bedenken: In der Kombination, die nur gemeinnützigen Organisationen möglich ist, entstehen in bestimmten Tätigkeitsfeldern Wettbewerbsnachteile für Konkurrenten auf dem Markt, etwa dem der haushaltsnahen Dienstleistungen.

Für freiberufliche Tätigkeitsformen gelten andere „Spielregeln“, wobei die Kombination von freiberuflichen und in Arbeitsverhältnisse eingebundene Tätigkeitsformen bei ein und demselben Träger zu ähnlichen Problemen führt, wie die für angestellte Tätigkeitsformen dargelegten.

5.3.11 Schlussfolgerungen und politische Implikationen

Auch wenn die vielfältigen Formen des Engagements von Bürgerinnen und Bürgern von Unentgeltlichkeit geprägt sind, sind viele Spielarten und Formen von monetären Anreizen und Gratifikationen für ehrenamtliche Tätigkeiten vorzufinden. Das breite Spektrum der Formen der Monetarisierung wurde dargestellt. In den Schlussfolgerungen werden diejenigen Anreizformen nicht berücksichtigt, die ganz wesentlich in eine Form der Anerkennungskultur eingebunden sind oder als Qualifikation originär zum ausgeübten Engagement gehören. Es wird kein Anlass gesehen, grundsätzlich zu problematisieren, dass auch hier ein geldwerter Vorteil entsteht. Es wird gleichwohl zu bedenken gegeben, dass geldwerte Vorteile (in welcher Art auch immer), nicht zum typischen Merkmal öffentlich und verbandlich geförderten Engagements werden. Dort, wo eine erwerbsähnliche Bezahlung, Geld oder geldwerte Leistungen bzw. Rabatte oder ähnliches eingesetzt werden und in den Vordergrund der Anreize der Förderung von Engagement treten, hat die Kommission den Anlass gesehen, Ordnungsversuche für den Umgang mit dem Geld im Ehrenamt zu unternehmen bzw. Transparenz einzufordern.

Ausgangspunkt für die Strukturierung der Befunde und Diskurse, die zu einem Ordnungsversuch hinsichtlich des Themas der Monetarisierung führen, waren fünf sozialpolitische Fragestellungen, die für die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieses Kapitels nochmals in den Blick genommen werden:

1. Die Risiken und Chancen, die mit einem Ineinanderfließen von Engagement und Erwerbstätigkeit einhergehen, wurden unter der Überschrift *Tätigsein in und für die Gesellschaft* verhandelt.

a. Jeder Bürger und jede Bürgerin muss über die ökonomischen Voraussetzungen verfügen, ein Engagement ausüben zu können. Die einzelne Person darf nicht auf eine lohnähnliche Entgeltung ihrer freiwilligen Tätigkeit angewiesen sein, um sich engagieren zu können. Geht man davon aus, dass Engagement für die Gesellschaft einerseits eine wichtige Dimension von Teilhabe darstellt und andererseits für die sektorübergreifende Koproduktion von Lebensbedingungen für ein gutes Leben vor Ort (Daseinsvorsorge) entscheidend ist, müssen die Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger im Sinne von Handlungsspielräumen in den Blick genommen werden.

Geldzahlungen im Zusammenhang mit Engagement haben für unterschiedliche Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern eine je unterschiedliche Bedeutung: Für die einen ist es bei geringen Beträgen eine symbolische Anerkennung, für andere ein durchaus geschätzter Zuverdienst und relevanter Anreiz, sich zu engagieren; für wieder andere stellt der Zuverdienst durch ein entgoltenes Engagement einen wesentlichen Beitrag zur Existenzsicherung dar. Die Lebenslagen der einzelnen Bürgerinnen und Bürger sind entscheidend für die Möglichkeit eines Engagements. Es fehlt an systematischen Wissensbeständen zur Bedeutung von Lebenslagen und Engagement (Klie et al. 2009). Befunde, nach denen Formen des entgoltenen Engagements im Wesentlichen in der Mittelschicht verbreitet sind, gilt es dabei aufzugreifen.

Die Debatte um die verschiedenen Formen der Grundsicherung in Deutschland und ihre angemessene Höhe muss in ihrer Relevanz für die Zugänge zum Engagement geführt werden.

b. Das Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben darf für Erwerbssuchende nicht durch den Verweis auf monetarisierte Formen des Ehrenamtes verstellt werden. Auch dürfen Maßnahmen der Arbeitsförderung nicht mit Instrumenten der Förderung von ehrenamtlichen Tätigkeiten verschränkt werden. Wenn der Arbeitsmarkt nicht in der Lage ist, den Bürgerinnen und Bürgern, die auf bezahlte Erwerbsarbeit angewiesen sind, eine Perspektive zu geben, und notwendige Aufgaben der Daseinsvorsorge, die den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen,

erfüllt werden müssen, sollten Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes nicht nur unter dem Gesichtspunkt zur Verfügung stehen bzw. eröffnet werden, das Ziel der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zu verfolgen. Vielmehr sollen entsprechende Maßnahmen auch dann ergriffen werden können, wenn und soweit das Ziel der Teilhabe am Arbeitsleben mit der Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort verbunden werden kann. Die Notwendigkeit solcher Maßnahmen wurde etwa bei dem Dialogforum der Zweiten Engagementberichtskommission in Loitz (Mecklenburg-Vorpommern) deutlich: Dort, wo die Strukturen vor Ort keine wirtschaftliche Perspektive erlauben, die arbeits- und engagementbereite Langzeiterwerbslose wieder in den ersten Arbeitsmarkt integrieren könnte, sind Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes in Betracht zu ziehen und auf diese Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern auszurichten. Sie können auch dort angezeigt sein, wo Regionen mit Phänomenen der Absiedlung konfrontiert sind, die besondere Herausforderungen an die Sicherstellung der Daseinsvorsorge mit sich bringen.

Dass in Regionen mit einem hohen Anteil von Beziehern von Transferleistungen nach dem SGB II (Hartz IV) durchgängig auch eine niedrige Engagementquote festgestellt wird, verweist darauf, dass zumindest subjektiv der Ausschluss vom Arbeitsmarkt auch als Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe erlebt wird bzw. diesen faktisch darstellen kann. Entsprechende Maßnahmen für die Teilhabe am Arbeitsleben können nach dem Vorbild von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) konzipiert werden. Sie dürfen den Mindestlohn nicht unterlaufen.

c. Vermeidung von Grauzonen der Bezahlung im Ehrenamt

In einer Reihe von Bereichen haben Formen der Monetarisierung ehrenamtlicher Tätigkeit eine hohe Funktionalität entfaltet. Sie gilt es nach Ansicht der Kommission transparent zu ordnen. Das gilt für den Bereich des Sports, aber auch für viele Felder des Sozialen. Die gesetzlichen Regelungen zur Übungsleiter- und Ehrenamtspauschale in Verbindung mit den Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung geben vor dem Hintergrund von Missbrauchsgefahren (Umgehung von Mindestlohn) und der ausführlich dargelegten Gefahren einer Veränderung der Kultur freiwilliger Tätigkeiten Anlass, nach Transparenz stiftenden Ordnungen zu fragen. Das gilt für haushaltnahe Dienstleistungen, die in einer Grauzone zwischen Schwarzarbeit, Erwerbstätigkeit und Engagement angesiedelt sind, das gilt für die offenen Hilfen in der Teilhabe für Menschen mit Behinderung und viele Bereiche mehr. Es sind zuvorderst die gemeinnützigen Organisationen gefragt, die in ihren Diensten und Aufgabenbereichen mit geringfügiger Beschäftigung und Übungsleiterpauschale sowie Freiwilligendiensten agieren, für eine interne Ordnung zu sorgen. Es sind aber auch die öffentlichen Stellen – Kommunen, Kranken- und Pflegekassen etc. –, die in ihren Förderbedingungen Nutzungen ihrer Förderungen in Grauzonen entgegenzuwirken haben.

i. Es muss der Grundsatz gelten, dass auch gemeinwohlorientierte Nebentätigkeiten, wenn sie auf Stundenbasis entgolten werden, die Anforderungen des Mindestlohns erfüllen. Steuer- und sozialversicherungsrechtliche Privilegierungen der geringfügigen Beschäftigung dürfen nicht – mit dem Etikett des Ehrenamts versehen – dazu genutzt werden, durch die niedrigen Sätze einer stundenbezogenen „Aufwandsentschädigung“ den Mindestlohn zu umgehen. Dies würde dem Mindestlohngesetz zuwiderlaufen. Aufwandsentschädigungen haben sich am tatsächlichen Aufwand zu orientieren und haben mit einer stundenbezogenen Vergütung grundsätzlich nichts gemein. Stundenbezogene Vergütungen im Rahmen geringfügiger Beschäftigung sind stets an den Mindestlohn gebunden. Transparenz des Umgangs mit dem Geld im „Ehrenamt“ und die Durchsetzung des Mindestlohns können überdies einen Beitrag dazu leisten, der drohenden Deprofessionalisierung von Dienstleistungen vorzubeugen.

ii. Die Übungsleiterpauschale sollte inhaltlich und finanziell streng an den gesetzlichen Vorgaben orientiert eingesetzt werden. Sie ermöglicht Formen nebenberuflicher Tätigkeit in anerkannten gemeinwohlbezogenen Handlungsfeldern, die in § 3 Ziff. 26 EStG, § 14 Abs. 1 S. 3 SGB IV benannt werden. Die Rede ist von nebenberuflicher Tätigkeit, nicht von ehrenamtlicher. Zahlungen im Rahmen der Übungsleiterpauschale sind an keine Höhe gebunden – auch Spitzenhonorare

können von der Übungsleiterpauschale profitieren. Nebenberufliche Tätigkeiten im Angestelltenverhältnis sind keineswegs generell vom Mindestlohngesetz ausgenommen. Vom Mindestlohn ausgenommen sind nur ehrenamtliche Tätigkeiten, die nicht von der Erwartung einer adäquaten finanziellen Gegenleistung, sondern von dem Willen geprägt sind, sich für das Gemeinwohl einzusetzen (Bundestagsdrucksache 18/2010). Die subjektive Seite, die individuelle Motivation, ist für die Bewertung maßgeblich – und damit bestehen und bleiben stets Unsicherheiten (und Risiken), da dieselbe Tätigkeit sowohl in klassischer Erwerbsabsicht als auch ehrenamtlich entfaltet werden kann. Der Gefahr, die Umdeklarierung von mit Erwerbsabsichten verbundenen Tätigkeiten in „ehrenamtliche Arbeit" zur Kostensenkung durch Umgehung von steuer-, sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Vorgaben zu nutzen, ist zu begegnen. Es bietet sich an, dort wo ehrenamtliche Tätigkeit im eigentlichen Sinne entfaltet wird, diese nicht über stundenbezogene Vergütungen zu entschädigen, sondern über aufwandsbezogene Pauschalen, die sich plausibel auf entstandene Kosten rückführen lassen. Wie der Einsatz von Ehrenamtlichen gegenüber Nutzerinnen und Nutzern entsprechender Hilfen abgerechnet wird, bei denen Overheadkosten etc. eingerechnet und auf Stundensätze umgelegt werden, ist ggf. anders zu beurteilen. Typischerweise kennen gemeinnützige Organisationen, Wohlfahrtsverbände und Genossenschaften unterschiedliche Modi der Tätigkeiten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter: Ehrenamtliche (pauschalierter Aufwand), nebenberuflich Tätige (Mindestlohn) und Hauptamtliche (Tariflohn) und damit ein Nebeneinander von Dienstleistungen, die ehrenamtlich und unentgeltlich erbracht werden und Dienstleistungen, die entweder abhängig beschäftigt (Mindestlohn) oder als Honorar aus selbstständiger Tätigkeit zu einer selbst festgelegten Höhe abgerechnet (und versteuert) werden. Sie sind aufgefordert, sich eine und allen Beteiligten (rechts-)sicherheitsstiftende Orientierung zu geben. Es liegen keine belastbaren Zahlen über die Nutzung und die Steuermindereinnahmen durch Inanspruchnahme der Übungsleiterpauschale vor, da die Statistik der Finanzverwaltungen die Nutzung der Übungsleiterpauschale nicht vorsieht. Die Bundesregierung geht offenbar von 300.000 Ehrenamtlichen aus, die von der Übungsleiterpauschale Gebrauch machen. Die von der Bundesregierung angenommenen steuerlichen Mindereinnahmen lägen insgesamt bei rund 740 Millionen Euro. Bei den Steuerfreibeträgen gem. § 3 Nr. 26a EStG geht die Bundesregierung offenbar von 90.000 Personen aus, die diese nutzen.[96] Die steuerlichen Mindereinnahmen würden sich nach den Annahmen der Bundesregierung insgesamt auf etwa 68 Millionen Euro belaufen. Angesichts der gesamten fiskalischen Kosten beider Pauschalen von über 800 Millionen Euro pro Jahr[97] erscheint es dringend geboten, in der Statistik der Finanzverwaltung die Inanspruchnahme der Übungsleiter- und Ehrenamtspauschale abzubilden.

d. Entgeltung von innerfamiliärem Engagement

Es sind immer noch wirksame Solidaritätsnormen, die die große Bereitschaft zur Übernahme von generationsübergreifenden Sorgeaufgaben innerhalb von Familien und Nachbarschaften stabilisieren. Sie entfalten weiterhin ihre moralökonomischen Wirkungen (Schulz-Nieswandt 2006). Angesichts veränderter Moralvorstellungen, dem Bemühen um eine faire Verteilung von Sorgeaufgaben und sozialstaatlichen Sicherungen für sorgende (pflegende) Angehörige hat der Gesetzgeber mit Einführung der Pflegeversicherung eine auch monetäre Würdigung und Anerkennung der Übernahme von Pflegeaufgaben in Form des Pflegegeldes geschaffen, das nicht der Entlohnung, sondern der Anerkennung von Hilfeleistungen innerhalb von Familien gilt. Der besonderen Pflichtenbindung von Familienangehörigen entsprechend

96 Bundestagsdrucksache 17/12123 vom 17.01.2013.

97 Zur Berechnung: 1.) Erhöhung der Übungsleiterpauschale 2007 von 1.848 auf 2.100 Euro pro Jahr: 95 Millionen Euro pro Jahr (volle Kassenwirkung, Gesamtstaat) (Bundestagsdrucksache 16/5200 vom 03.05.2007); 2.) Erhöhung der Übungsleiterpauschale 2013 von 2.100 auf 2.400 Euro pro Jahr: 90 Millionen Euro pro Jahr (Bundestagsdrucksache 17/11362 vom 07.11.2012). Für eine Erhöhung der Übungsleiterpauschale um insgesamt 552 Euro entstehen fiskalische Kosten von rund 185 Millionen Euro, das heißt 23 Prozent der Übungsleiterpauschale kosten den Staat 185 Millionen Euro. Insgesamt ergeben sich daraus gerundet fiskalische Kosten von 740 Millionen Euro pro Jahr. Die Kosten für die Ehrenamtspauschale ergeben in einer analogen Berechnung 67 Millionen Euro pro Jahr. In der Summe kann daher von mindestens 800 Millionen Euro fiskalischer Kosten für beide Pauschalen ausgegangen werden.

komme nach dem Bundesverfassungsgericht dem Pflegegeld zulässigerweise lediglich die Funktion materieller Anerkennung zu (Beschluss vom 26. März 2014 - 1 BvR 1133/12). Ob diese Form der monetären Würdigung der Familiensolidarität für die Zukunft ausreicht und familienpolitisch tragfähig und gerecht ist, insbesondere bei Übernahme von Pflegeaufgaben von Personen im Erwerbsalter, wird zu diskutieren sein (Heintze 2012). Auch wenn das Engagement von Familienangehörigen nicht als Engagementform gewertet wird, der in diesem Bericht die Aufmerksamkeit gilt, ist gleichwohl unbestreitbar, dass auch die Aufgaben, die klassischerweise innerhalb von Familien erbracht wurden, neu vergesellschaftet und von vielen nicht mehr als ein selbstverständliches „Engagement“ gewertet werden. Eine konsistente Konzeption des Umgangs mit Formen der Monetarisierung im weiten Feld des Engagements wird auch die benannten Fragen der Unterstützung der Familiensolidarität einbeziehen müssen. Dabei könnten Regeln gesucht werden, die die Konzentration der Familien- bzw. Pflegearbeit auf eine Person vermeiden und die Last auf mehr Schultern verteilen helfen, wie aus Skandinavien bekannt und zum Beispiel beim Elterngeld etabliert.

2. Dass die vielfältigen Formen der Monetarisierung zu einer Ausweitung der ökonomischen Rationalität auf Feldern des Engagements führen können, wurde unter dem Stichwort *Ökonomisierung und Entgrenzung* diskutiert. Es zeigt sich, dass soziale Unterstützungsleistungen immer stärker als Dienstleistungen verstanden und organisiert werden und damit auch betriebswirtschaftlichen und fiskalischen Logiken folgen sollen. Die Aufmerksamkeit öffentlicher und verbandlicher Förderung (z. B. ehrenamtliches Engagement in Pflegekontexten, Engagement in Ganztagsschulen) konzentriert sich zunehmend auf verbandlich organisierte oder initiierte freiwillige Tätigkeit, die keineswegs die Vielfalt des Engagements reflektiert. Die professionelle Steuerung, die Nutzenorientierung und die Planbarkeit freiwilligen Engagements im Sinne qualitätsgesicherter Dienstleistungen, die durch monetäre Anreize stabilisiert werden, treten in den Vordergrund. Diese durchaus bedeutsamen Aspekte stehen nicht selten im Zusammenhang mit betriebswirtschaftlichen Kalkülen, die durch den Einsatz von Freiwilligen ein Qualitätsniveau zu sichern suchen, für das ansonsten ordentlich Beschäftigte eingestellt und bezahlt werden müssten, wie zum Beispiel in der offenen Behindertenhilfe. Es besteht die Gefahr, dass einfache Tätigkeiten mit geringerem Qualitätsanspruch auf ein gering bezahltes Ehrenamt verlagert werden und damit sowohl die ehrenamtlichen Formen der Unterstützung als auch die professionelle Dienstleistung beschädigen. Damit wird eine Unterscheidung in anspruchsvolle und weniger anspruchsvolle Tätigkeit befördert und der spezielle, auf Sicherung von Teilhabe gerichtete Wert ehrenamtlicher, beziehungsbasierter Tätigkeiten relativiert. Die gerade im Sozialen so bedeutsame ganzheitliche Betrachtungsweise droht ebenso beeinträchtigt zu werden wie eine konsequente Teilhabeorientierung.

Eine Einbindung von Freiwilligenarbeit in betriebswirtschaftliche und fiskalische Logiken findet sich ausgeprägt in den Freiwilligendiensten. Sie erlangen ihre besondere Qualität und Legitimität durch ihren Charakter als Lerndienste (Kapitel II. 5.4 Bildung). Die öffentliche Förderung von Freiwilligendiensten, die den größten Teil der öffentlichen Mittel für Engagementförderung beansprucht, sei es im Gesundheitswesen, in der Pflege oder im Sozialen, steht regelmäßig unter dem Vorbehalt der Zusätzlichkeit der Freiwilligenarbeit gegenüber den vertraglich oder gesetzlich geschuldeten Dienstleistungen (Bundesrat 2010: 4, 21, 24 zu § 3 BFDG). Der Nachweis, dass tatsächlich eine komplementäre Leistung erbracht wird, steht vielfach aus – früher in Zeiten des Zivildienstes genauso wie heute in Zeiten der Freiwilligendienste.

Eine Ökonomisierung ehrenamtlicher Tätigkeit findet auch dort statt, wo mit „Stellenbeschreibungen“ Ehrenamtliche mit hohen Kompetenzen angeworben werden und damit für den Versuch stehen, für Entgelte unter dem Mindestlohn die Ressourcen (hoch) qualifizierter Personen zu vereinnahmen (bagfa 2014). Auch hier muss geprüft werden, ob es sich um eine Instrumentalisierung des Ehrenamtes und die Umgehung von Mindestlohnregelungen handelt.

Innerhalb kleiner Lebenskreise oder vor Ort entwickeltes Solidaritätsverhalten gründet auf Beziehungen, Wertschätzung, Solidarität und Gesellschaftsbezogenheit und darf nicht in den ökonomischen Verwertungszusammenhang gestellt werden, damit der Teilhabeaspekt und damit die besondere Qualität nicht verloren gehen. Das bedeutet, dass Kommunen in diese Beziehungen nicht vereinnahmend und mit dem Ziel der Ressourcenschonung eingreifen und die besondere Qualität der Beziehungen aus ihrem Kontext reißen sollen. Damit würde die subsidiäre Vorsicht missachtet und die Fähigkeit der Gesellschaft zur Selbstorganisation gefährdet werden. Durch die zunehmende Ökono-

misierung ehrenamtlicher Tätigkeiten in Zeiten knapper Ressourcen besteht die Gefahr, dass humanitäre Aspekte vernachlässigt werden und der Blick auf eine gemeinschaftlich konnotierte Gesellschafts- und Lebensform verstellt wird.

3. In einem dritten Schritt wurden Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen beleuchtet und analysiert. Das Dialogforum in der Frankfurter Nordweststadt hat exemplarisch gezeigt, dass die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme in der Gesellschaft breit verankert ist. Notwendig ist daher nicht nur die klassische Förderung des Ehrenamts für diejenigen, die explizit nach einem Engagement suchen, sondern auch Unterstützung für Engagement, das spontan im Sozialraum entstehen kann oder dort verwurzelt ist. Dazu ist ein Blick auf und eine professionelle Aufmerksamkeit für „stilles“ und „schlummerndes“ Engagement erforderlich, das durch Dorf- und Quartiersmanager und Quartiersmanagerinnen gewährleistet werden kann, die Zugang zu Räumen, zu Gelegenheitsstrukturen, Projektpartnern und anderen Ressourcen herstellen können. Dieses örtliche (Graswurzel-)Engagement, das ganz eng mit dem Nahraum verbunden ist, hat eine besondere Bedeutung und Kraft. Es ist im Sinne der Subsidiarität und bei einem auf Vielfalt ausgerichteten Ansatz der Engagementpolitik neben der Förderung des stärker institutionalisierten und gelenkten Engagements mitzuberücksichtigen. Die Betonung des Engagements im öffentlichen Raum birgt die Gefahr, dass die Nahraumsolidarität nicht mehr gewürdigt wird und erodiert. Daher ist es wichtig, auch die Nachbarschaften in ihrer sozialen und kulturellen Leistungsfähigkeit anzuerkennen, zu fördern und eine Balance der Förderung von institutionalisiertem und Graswurzelengagement bzw. traditionellem und nachbarschaftlichem Engagement herzustellen. Insbesondere die Verdrängung des stillen und Graswurzelengagements durch monetarisierte Engagementformen muss vermieden werden, wie auch die Privilegierung gut organisierter Engagementfelder zulasten anderer.

Mit dem Blick auf die Aufgaben der *Kommunen* Daseinsvorsorge zu sichern, öffnet sich der Blick auf einen Bereich, in dem die Monetarisierung ehrenamtlicher Tätigkeiten Chancen und Vorteile für die örtliche Gesellschaft darstellen kann. Die Erledigung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zur Sicherung der Daseinsvorsorge hat eine lange genossenschaftliche Tradition (Kapitel II. 5.6 Daseinsvorsorge). Das gilt in besonderem Maße im Zusammenhang mit Kollektivgütern, wie der öffentlichen Sicherheit vom Katastrophenschutz bis zur freiwilligen Feuerwehr, für die es häufig keine fiskalisch tragfähige Finanzierung angesichts der hohen Vorhaltekosten gibt. Diese und andere pflichtige Aufgaben können mithilfe des Engagements unter fiskalischen Aspekten günstig gewährleistet werden. Hier sind Entschädigungen für die Engagierten gesellschaftlich erwünscht, weil etwa Katastrophenschutz für die Bevölkerung auf diese Weise am besten organisierbar ist. Dort, wo pflichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge weder von privaten Anbietern noch von der Kommune selbst zu fiskalisch tragbaren Bedingungen vorgehalten werden können, können Formen entschädigter ehrenamtlicher Tätigkeiten legitimiert und letztlich auch alternativlos sein. Auch dort, wo der Staat – wie gesetzlich vorgesehen – Bürgerinnen und Bürger für Ämter in die Pflicht nimmt, muss diese Indienstnahme aus verfassungsrechtlichen Gründen entschädigt werden, wobei auf die sehr unterschiedlichen Niveaus der Entschädigungsleistungen achtzugeben ist. Die Entschädigung eines ehrenamtlichen Betreuers bzw. einer Betreuerin spielt sich in einer ganz anderen Liga ab als die Entschädigung eines Ehrenamtes etwa in öffentlichen Unternehmen. Die Niveauunterschiede sind unter dem Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit ehrenamtlicher Tätigkeiten als problematisch zu betrachten.

Auch bei für die örtliche Daseinsvorsorge grundlegenden Einrichtungen, wie Kindergärten und Schulen etc., ergeben sich Möglichkeiten, eine besondere Qualität oder auch den Erhalt von Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch ehrenamtliche Tätigkeit zu sichern. Auszuhandeln ist gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern, welche Ergänzung durch Formen freiwilligen Engagements sinnvoll und im Sinne einer Koproduktion von Wohlfahrt wünschenswert ist. Hier geht es um Fragen der Vergesellschaftung von Infrastrukturaufgaben, die vor Ort gesellschaftlich ausgehandelt werden müssen: Die Bürgerinnen und Bürger müssen in Abhängigkeit von den finanziellen Möglichkeiten der Kommune und den individuellen Bedingungen vor Ort entscheiden, ob und in welchem Umfang bzw. mit welcher Priorität sie ein Schwimmbad, eine Bibliothek oder ähnliche Einrichtung betreiben oder erhalten wollen. Hier sind Formen der Monetarisierung ehrenamtlicher Tätigkeiten nicht grundsätzlich angezeigt. Sie können, wie etwa bei den Ganztagsschulen in Baden-Württemberg zu beobachten ist, dazu beitragen, dass klassische Formen unentgeltlicher Freiwilligenarbeit durch monetarisierte Formen verdrängt werden. Politische Beteiligung ist in jedem Fall Voraussetzung für die Aushandlung vor Ort, die gleichzeitig als Anreiz und Förderung von gesellschaftlicher Verantwortung dient. Dabei ist angesichts der vielfach prekären Haushaltslage von Kommunen darauf achtzu-

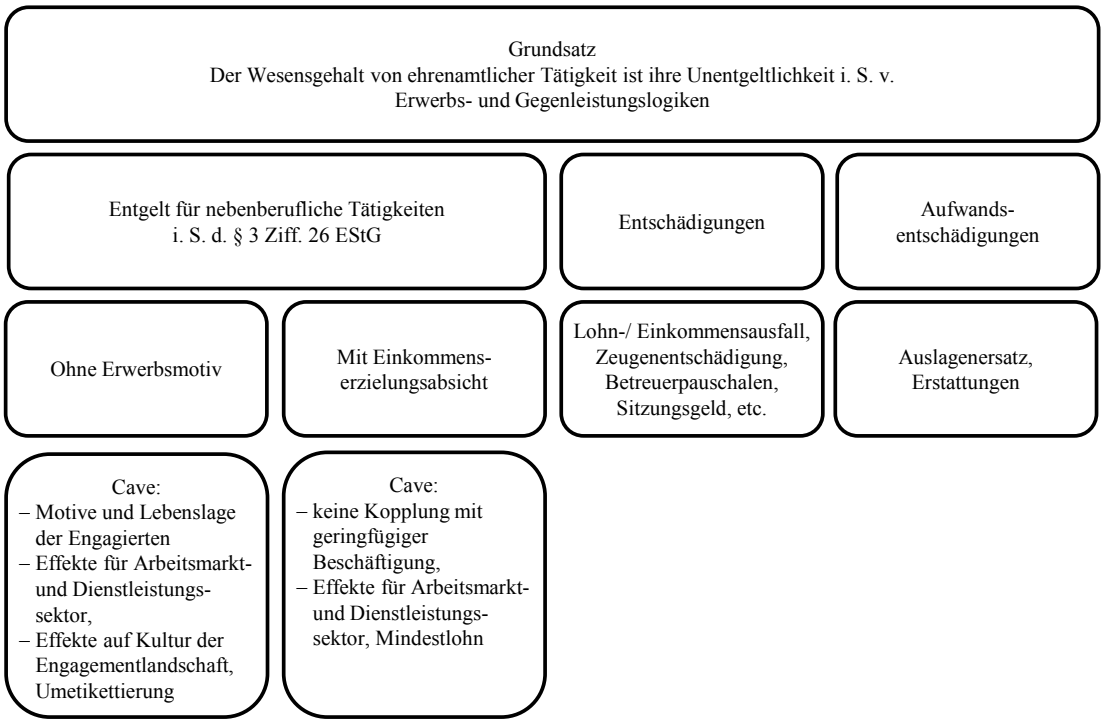
geben, dass ordnungspolitisch maßgebliche Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung von öffentlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge beachtet werden: Dort, wo die Erledigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge arbeitsmarktrelevant sein oder einen Dienstleistungssektor für Marktakteure darstellen könnte, kommen Formen der Organisation dieser Aufgaben durch monetarisierte Formen ehrenamtlicher Tätigkeit grundsätzlich nicht in Betracht. Die pragmatischen Rekommunalisierungen von Aufgaben der Daseinsvorsorge unter Nutzung von Formen entgoltenen Ehrenamts sind unter diesem Gesichtspunkt zu problematisieren.

4. *Governance und Korporatismus* wurden in die Überlegungen aufgenommen, da sowohl der Staat ein Interesse am Engagement der Bürgerinnen und Bürger hat und gleichzeitig die Gesetzgebung unter anderem stark von den Interessen der Wohlfahrtsverbände geprägt wird. Der Monetarisierungsdiskurs wird zum einen aus der Logik der Verbände geführt, die auch Treiber der Monetarisierung sind und mit Verweis auf mangelnden Durchgriff auf Mitgliedsorganisationen die Intransparenz pflegen. In diesem Zusammenhang muss die Übungsleiterpauschale einer Revision unterzogen werden, und zwar hinsichtlich 1.) der Nutzung (in welchen Feldern darf das Geld eingesetzt werden) und 2.) der Logik „Zeit gegen Geld“, 3.) der Sachgerechtigkeit der Motive und 4.) der Verträglichkeit mit regulärer Beschäftigung. Die Wohlfahrtsverbände müssen sich wie das Diakonische Werk Württemberg und der Caritasverband Baden-Württemberg eine Ordnung bzw. Leitlinien geben, die bindend für die Mitglieder sind (DW Wü 2011; DiCV Rottenburg-Stuttgart 2014).

Zum anderen sind auch seitens der Länder und des Bundes die Förderlogiken zu überdenken, die einen staatlichen Impuls für eine Monetarisierungstendenz setzen. Dazu gehören die Ausweitung der Übungsleiterpauschale, aber auch einzelne Programme der Länder, die personenbezogene Entgelte vorsehen. In jedem Fall wäre es wichtig, durch entsprechende Untersuchungen, negative Auswirkungen auf das Ehrenamt auszuschließen und ggf. entsprechende Anpassungen in der Förderpolitik vorzunehmen.

Insgesamt stellt sich im Kontext der Debatte um die Monetarisierung des Ehrenamtes und freiwilliger Tätigkeit die Frage nach den Prioritäten der Engagementförderung: Der fiskalisch betrachtet „massiven“ Förderung des individuellen Engagements durch Instrumente des Steuer- und Sozialversicherungsrechts stehen eher bescheidene Aufwendungen für die Förderung von Strukturen, in denen sich Engagement entfalten kann, gegenüber.

Abbildung 23: Geld und ehrenamtliche Tätigkeit



Quelle: Klie 2015b: 510.

5.4 Engagement und Bildung[98]

5.4.1 Einleitung und Klärung zentraler Begrifflichkeiten

Verantwortungsübernahme für den anderen und die Bereitschaft zur Sorge, die Fähigkeit, die Gesellschaft im Kleinen und Größeren mitzugestalten und sich politisch und demokratisch zu beteiligen: Diese Eigenschaften sind dem Menschen auf der einen Seite mitgegeben, auf der anderen kulturell und sozial vermittelt. Die Bereitschaft, sich zu engagieren, wird in Kindheit und Jugend grundgelegt. Die Vermittlung von Moral und Werten und deren Verankerung ist eingebettet in vielfältige Bildungsprozesse. In einem zivilgesellschaftlichen Kontext stattfindendes Engagement bedarf entsprechender normativer (Wert-)Orientierungen, Haltungen und Handlungsdispositionen, die lebensbiografisch erlernt werden müssen. Eine freiheitliche, demokratische und offene Gesellschaft ist auf solche in der Lebenswelt stattfindenden vorgängigen, demokratierelevanten Bildungsprozesse angewiesen. Denn die demokratische Gesellschaft und das demokratische Institutionensystem können nur überleben und mit Leben gefüllt werden, wenn es in ausreichender Anzahl Bürgerinnen und Bürger gibt, die zur aktiven und selbstbestimmten Teilhabe und Mitgestaltung dieser Gesellschaft und ihrer Institutionen bereit und in der Lage sind. Neben der Demokratie als einem zentralen Wert unserer staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung sind gleichermaßen die Menschenrechte als gewichtiger normativer Bezugspunkt für Bildungsprozesse in unterschiedlichsten Kontexten zu nennen. Insbesondere im Zusammenhang mit freiwilligem Engagement kommt ihnen eine hohe Bedeutung zu, da ihre Verwirklichung nicht nur Aufgabe des Staates, sondern auch der Zivilgesellschaft ist. Unter dieser Prämisse gilt der Anspruch, dass Bildung im und für das Engagement immer auch Menschenrechtsbildung sein sollte. Ihr Ziel ist es, Menschen darin zu stärken, ihre eigenen Rechte zu verwirklichen und sich solidarisch für die Verwirklichung der Rechte anderer einzusetzen.[99]

In diesem Kontext steigt das öffentliche und politische Interesse an den komplexen Wechselwirkungen zwischen Bildung und freiwilligem Engagement, dessen Entdeckung als „Lern- und Bildungswelt“ – und somit als eine Gelegenheit für Kompetenzerwerbsprozesse – erst relativ jungen Datums ist. Erst mit der Verlagerung der bildungstheoretischen Perspektive von dem „institutionellen Blick“ zur Fokussierung des Subjektes als eines „aktiven Lernenden“ und der Betrachtung seiner Bildungsbiografie sowie vor allem mit der Erweiterung des Bildungsverständnisses auf non-formale und informelle Bildungsprozesse jenseits des formalen Bildungssystems wurde dieser Zusammenhang systematisch rekonstruierbar. Das Konzept des „informellen Lernens“ entstammt ursprünglich der bildungspolitischen Debatte um das lebenslange Lernen und war bereits frühzeitig Gegenstand von Forschung und Theoriebildung im Bereich der Erwachsenen- und Berufsbildung (Overwien 2005; Dohmen 2001). Auch wenn es bislang keine einheitliche Begriffsdefinition des informellen Lernens gibt, so wird diese Form des Lernens durch das Fehlen pädagogischer Strukturierung und Intention sowie durch den Einbezug in konkrete Handlungserfordernisse des Alltags (Erfahrungslernen) gekennzeichnet. Insofern handelt es sich beim informellen Lernen um sämtliche bewusste oder unbewusste Formen des praktizierten Lernens jenseits formalisierter Bildungsinstitutionen und Lehrveranstaltungen. Es ist durch die individuellen Interessen und Handlungserfordernisse der Lernenden gesteuert und ist in der Regel ungeplant, beiläufig, implizit und unbeabsichtigt. Umstritten ist, ob hierzu nur bewusste Formen des Lernens oder auch unbewusste Formen des Lernens gezählt werden sollen.

Im Anschluss an diese Debatte war es vor allem der 12. Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 2005a), der ausgehend von der Betonung der individuellen Seite der Bildung diese als einen ganzheitlichen Prozess rekonstruierte, der weit mehr als die Wissensvermittlung in formalen Bildungsinstitutionen umfasst. Bildung wird darin als ein umfassender Prozess der Entwicklung von Individuen verstanden, in dessen Verlauf neben der Entwicklung und Ausbildung von Kompetenzen auch Orientierungen, Einstellungen, Wahrnehmungs- und Denkmuster erworben und vertieft werden. Zudem umfasst Bildung in diesem Sinne ein umfassendes Spektrum von Auseinandersetzungen mit Weltbezügen. Entsprechend der Differenzierung in die kulturelle, materiell-dingliche, soziale und subjektive Welt wird Bildung als ein Entwicklungsprozess verstanden, in dem kulturelle, instrumentelle, soziale und personale Kompetenzen erworben werden. Obwohl die formalen Bildungsinstitutionen (vor allem die Schule) nach wie vor eine hohe Bedeutung haben, findet der Erwerb

98 Das Kapitel basiert in wesentlichen Teilen auf der von Thomas Olk (†) für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise.

99 Nach Artikel 4 der Erklärung der Vereinten Nationen über Menschenrechtsbildung und -training soll sie das Bewusstsein und Verständnis für die bzw. die Akzeptanz der universellen Menschenrechte stärken, eine „universelle Kultur der Menschenrechte fördern“, in der jeder Mensch „sich der eigenen Rechte und seiner Verantwortung gegenüber den Rechten anderer bewusst ist“; des Weiteren soll sie die tatsächliche Verwirklichung aller Menschenrechte sowie Toleranz, Nichtdiskriminierung und Gleichheit fördern“, „Chancengleichheit für alle frei von jeglicher Diskriminierung“ sicherstellen und zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen und Übergriffen sowie zur Bekämpfung und Beseitigung […] der zugrundeliegenden schädlichen Einstellungen und Vorurteilen beitragen“ (zit. nach: Reitz/Rudolf 2014: 17).

dieser kulturellen, instrumentellen, sozialen und personalen Kompetenzen nicht ausschließlich in der Schule, sondern in einer Vielzahl von Bildungsorten und Lernwelten statt. Mit abnehmendem Formalisierungsgrad der Bildungsorte nimmt der Anteil geplanter, strukturierter und zertifizierter Bildungsprozesse ab und die Bedeutung beiläufiger und selbstorganisierter Lernprozesse zu. Von Bildungsorten im engeren Sinne wird dann gesprochen, wenn es sich um lokalisierbare, abgrenzbare und stabile Angebotsstrukturen mit einem mehr oder weniger expliziten Bildungsauftrag handelt, während es sich bei Lernwelten um fragile Kontexte handelt, die nicht an einen geografischen Ort gebunden sind, zeitlich und räumlich nicht eingrenzbar sind und einen geringen Grad der Standardisierung aufweisen.

Als informelle Bildung werden insofern alle bewussten oder unbewussten Formen des praktizierten Lernens im Alltag verstanden (sowohl außerhalb als auch innerhalb formalisierter Bildungsangebote), während formale Bildung in entsprechend formal organisierten Institutionen des Bildungssystems stattfindet, curricular organisiert, intentional durchgeführt und mit einem Zertifikat abgeschlossen wird. Als non-formale Bildung gilt jede Form organisierter Bildung und Erziehung, die zwar freiwilliger Natur ist und Angebotscharakter hat, allerdings in einem formalen Rahmen stattfindet.

Betrachtet man freiwilliges Engagement unter dem Aspekt des Lernens und der Bildung, dann zeigt sich, dass Lernen, Kompetenzentwicklung und Bildungsprozesse in diesem Kontext eine doppelte Rolle spielen: Bildung kann nämlich sowohl als eine Voraussetzung als auch als eine mögliche Folge von freiwilligem Engagement verstanden werden. Betrachtet man Bildung als Voraussetzung für Engagement, dann kann festgestellt werden, dass die Bereitschaft und Fähigkeit, eine unentgeltliche Aufgabe im öffentlichen Raum der Zivilgesellschaft zu übernehmen, von bestimmten Werthaltungen und Orientierungen wie auch von Kompetenzen abhängen kann. Die Wahrscheinlichkeit, ein Engagement zu praktizieren, steigt also mit der erfolgreichen Bewältigung lebensbiografisch vorgängiger Lern- und Bildungsprozesse, die an anderen Lernorten vollzogen wurden. Sowohl die Bereitschaft als auch die Fähigkeit zu Partizipation, Verantwortungsübernahme und aktivem Mitgestalten sind also nicht voraussetzungslos gegeben. Betrachten wir Bildung als Folge des Engagements, dann wird das Augenmerk auf Lern- und Bildungsprozesse gelenkt, die im Vollzug bürgerschaftlicher Aktivitäten ermöglicht werden. Offensichtlich hat die freiwillige Übernahme von Verantwortung für die Durchführung bestimmter Aufgaben in mehr oder weniger formalisierten Kontexten erhebliches Bildungspotenzial. Dabei betrifft diese Bildungswirksamkeit von Engagement ein breites Spektrum von Wertorientierungen, Haltungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten. Von besonderem Interesse sind im Folgenden allerdings solche Bildungsprozesse, die sich auf den Erwerb bürgerschaftlicher Kompetenzen beziehen. Hierfür hat sich nach angelsächsischem Vorbild auch in Deutschland der Begriff „Civic Education“[100] (Frank 2005) durchgesetzt. Damit ist die Erziehung und Bildung zum „kompetenten und mündigen“ Bürger gemeint. Im Begriff Civic Education bündeln sich Ansätze und Strategien der politischen Bildung, der Stärkung von Partizipation von Kindern und Jugendlichen, der demokratischen Gestaltung des Alltags in pädagogischen Einrichtungen sowie der Förderung des Engagements. Civic Education zielt damit auf die Ausbildung von Haltungen, Bereitschaften und Fähigkeiten zur Mitbestimmung in und Mitgestaltung von gesellschaftlichen Kontexten.

Die Bedingungen und Kontexte, in denen „bürgerschaftliche“ Kompetenzen erlernt werden, haben sich im Zuge des gesellschaftlichen Wandels verändert. Wenn herkömmliche bürgerschaftliche Lernwelten – wie etwa Familie oder sozialmoralische Milieus – an relativer Einflusskraft verlieren, dann stellt sich die Frage, inwiefern andere Lernwelten und Bildungsorte für eine Stärkung von Civic Education infrage kommen. Hierfür sind in den letzten Jahren zahlreiche Handlungsansätze und Methoden entwickelt worden. Im Folgenden soll daher gefragt werden, in welchen Handlungskontexten und institutionellen Zusammenhängen Bildung für und im Engagement – bzw. Civic Education – eine Rolle spielen und wie sich möglicherweise die Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Bereichen und Orten der Bildung verändert.

5.4.2 Zur Bildungsrelevanz des freiwilligen Engagements

Generell hat die US-amerikanische Forschung ergeben, dass die unterschiedlichen Formen des Engagements durchaus Auswirkungen auf die Entwicklung von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Werthaltungen junger Menschen haben können (Youniss/Yates 1997; Youniss et al. 1997; Metz et al. 2003; Youniss/Hart 2006). In einer Meta-Untersuchung von 44 empirischen Studien zeigen Youniss und Yates (1997), dass die Teilnahme junger Menschen an gemeinnützigen Programmen (des Community und Service Learnings) insbesondere Wirkungen auf das Selbstbewusstsein, Selbstvertrauen und Gefühl der Selbstwirksamkeit hat. Junge

100 Siehe auch BLK-Programm „Demokratie lernen & leben“ unter www.blk-demokratie.de (Abruf am 05.04.2016).

Menschen stärken demnach durch die Teilnahme an diesen Programmen ihr Aktivitätspotenzial. Zudem wurde durch die Arbeit mit benachteiligten Gruppen die Isolation und Entfremdung vermindert und die Toleranz gegenüber Minderheiten gesteigert. Auswirkungen zeigen sich auch im Hinblick auf das moralisch-politische Bewusstsein. So führt die gemeinnützige Tätigkeit zum Anstieg von Empathie und Hilfsbereitschaft, aber auch zur moralischen Rebellion gegen Zwang sowie zu prinzipiengeleitetem moralischen Denken (und damit zur Entwicklung zur höchsten Stufe der Moralentwicklung). Darüber hinaus zeigen Längsschnittstudien mit Kontrollgruppendesign, dass die Bereitschaft der engagierten jungen Menschen zur politischen Partizipation sowie die Ausbildung prosozialer Orientierungen mit der Dauer des Engagements zunehmen (Youniss/Yates 1997; Youniss et al. 1997). Auch zeigt sich, dass bereits im Jugendalter Engagierte später im Erwachsenenalter häufiger politisch und gemeinwohlorientiert aktiv sind als Befragte, die sich im Jugendalter nicht engagiert haben. Der wichtigste Befund aus diesen Studien ist aber die Erkenntnis, dass nicht alle freiwilligen Tätigkeiten dieselben Wirkungen erzeugen und damit die politischen und sozialen Sozialisationseffekte durchaus differieren können. Besonders wirkungsvoll scheinen Programme zu sein, in denen sich junge Menschen mit der Situation benachteiligter Bevölkerungsgruppen auseinandersetzen müssen, sich der eigenen privilegierten Lage bewusst werden können und auf der Grundlage dieser Erfahrungen Vorstellungen von Gerechtigkeit und eigener Verantwortung ausbilden (ebd.). Gemeinnützige Tätigkeiten, in denen die jungen Menschen nicht mit bedürftigen Menschen in Kontakt kommen, scheinen dagegen in dieser Hinsicht weniger wirksam zu sein.

Obwohl für Deutschland bislang nur wenige entsprechende empirische Studien vorliegen, scheinen sich diese Befunde und Zusammenhänge auch für die jungen Menschen in Deutschland zu bestätigen. So fand etwa Reinders (2005) in einer Befragung junger Menschen im Alter von 12 bis 17 Jahren aus dem Rhein-Neckar-Gebiet 2004/2005 positive Zusammenhänge zwischen der Häufigkeit und der Qualität von Erfahrungen im Engagement und der Bereitschaft zu politischer Partizipation und zur Ausbildung sozial verantwortungsvollen Verhaltens. Zwar erwies sich die Häufigkeit des Engagements durchaus als relevant, noch wichtiger war aber die Erfahrung junger Menschen, etwas durch ihr Engagement verändern zu können (Produktivitätserfahrung). Während die Zusammenhänge zwischen Engagement und beruflicher Orientierung, Sparsamkeit sowie Entwicklung eines bestimmten Lebensstils schwächer ausfallen, sind es insbesondere die Einflüsse auf die politische Partizipationsabsicht und die sozialen Werte, die als zentrale Effekte des gemeinnützigen Engagements hervorzuheben sind. Dies geschieht durch das Erleben von Produktivität und die hierdurch ausgelöste Veränderung des Selbstkonzepts (Reinders 2005).

Auch die Studie des Forschungsverbundes der Technischen Universität Dortmund und des Deutschen Jugendinstituts (DJI) zu informellen Lernprozessen im Jugendalter in Settings des freiwilligen Engagements bestätigt diese Zusammenhänge (Düx et al. 2009). Folgt man den Selbsteinschätzungen der befragten jungen Menschen, so konnten Heranwachsende durch ihr freiwilliges Engagement eine große Bandbreite an Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie Einstellungen personaler, sozialer, kultureller und praktischer Art erwerben. Gerade die Erfahrungen mit der Organisation großer Veranstaltungen, die Übernahme von Leitungsaufgaben oder die pädagogische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ermöglichen Lernerfahrungen, die in anderen Lebensfeldern junger Menschen kaum zur Verfügung stehen. Förderliche strukturelle Rahmenbedingungen für solche Lernprozesse sind die Freiwilligkeit der Übernahme gemeinnütziger Tätigkeiten, die Gleichaltrigengruppe, die Einräumung von Gestaltungs- und Mitbestimmungsspielräumen sowie das Lernen durch Erfahrungen in Echt-Situationen. Insbesondere die Übernahme von Verantwortung für andere Personen sowie die Erfahrung der konkreten Nützlichkeit des eigenen Handelns sind förderliche Bedingungsfaktoren für spezifische Lernprozesse jenseits des Lernens im Unterricht. Gleichzeitig spielt auch die Begleitung durch (erwachsene) Unterstützer eine wichtige Rolle. Im Gegensatz zu schulischem Lernen, das sich vorrangig auf intellektuell-kognitive Aufgaben und auf „Vorratslernen“ konzentriert, eröffnet das freiwillige Engagement Gelegenheiten, sich in konkreten Ernst-Situationen zu bewähren und Verantwortung für die Durchführung von Aufgaben und die Unterstützung von Personengruppen zu übernehmen. Bei der Ausübung ihres freiwilligen Engagements treten die jungen Menschen aus dem privaten in den öffentlichen Raum und erweitern auf diesem Wege ihren Erfahrungshorizont, machen Erfahrungen mit bislang unbekannten Akteursgruppen und Problemlagen und erfahren sich als Teil der Gesellschaft.

Auch im Freiwilligensurvey wurde nach Zusammenhängen zwischen freiwilligem Engagement und informellem Lernen gefragt. Hier zeigt sich ebenso, dass freiwilliges Engagement ein zentrales informelles Lernfeld darstellt. Bei der Befragungswelle von 2009 gaben 59 Prozent der befragten 14- bis 30-Jährigen an, durch das freiwillige Engagement in sehr hohem bzw. hohem Umfang Fähigkeiten erworben zu haben, die persönlich wichtig sind (zum Vergleich: bei den 31- bis 45-Jährigen sagten dies 41 %). Bei der Förderung informeller Lernprozesse spielte neben dem (jüngeren) Alter der Freiwilligen vor allem die Anforderung des Fachwissens

sowie die Teilnahme an Maßnahmen oder Veranstaltungen zur Weiterbildung die wichtigste Rolle (Gensicke/Geiss 2010: 225ff.). Bei der Befragungswelle von 2014 wurde zusätzlich nach unterschiedlichen Kompetenzbereichen gefragt. In diesem Zusammenhang gaben unter den befragten jungen Menschen im Alter zwischen 14 und 29 Jahren 87 Prozent an, soziale Fähigkeiten erworben zu haben. 78 Prozent hätten persönliche Fähigkeiten und 56 Prozent Fachkenntnisse gewonnen (Simonson/Romeu Gordo 2016).

Resümierend kann festgehalten werden, dass das breite Spektrum an gemeinnützigen Tätigkeiten vielfältige Möglichkeiten der Entwicklung von Kompetenzen, Wertorientierungen und Verhaltensdispositionen mit sich bringt. Freiwilliges Engagement erweist sich als ein spezifisches Bildungs- und Lernfeld, in dem „anders und anderes“ gelernt wird als im herkömmlichen schulischen Unterricht.

5.4.3 Civic Education in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung

Die Kindertageseinrichtung ist lebensbiografisch im Normalfall die erste öffentliche Institution, mit der Kinder in Kontakt kommen und einen bestimmten Teil des Tages dort verbringen. Diese Einrichtung hat in den letzten Jahrzehnten einen fundamentalen Bedeutungswandel erlebt, sich von der Tradition der „Kinderbewahranstalt“ endgültig gelöst und einen Transformationsprozess von einer Betreuungsinstitution zur „Primarstufe des Bildungssystems“ durchlaufen. Dass es sich hierbei um einen gesellschaftlich relevanten Bereich von Bildung, Betreuung und Erziehung handelt, belegen die statistischen Daten zur Nutzung dieser Einrichtungen. Zum Stichtag 1. März 2013 haben fast 600.000 Kinder unter 3 Jahren Angebote der Kindertagesbetreuung in Anspruch genommen (AGBB 2014: 54f.). In Westdeutschland hat sich die Beteiligung seit 2006 verdreifacht und lag zum Stichtag bei rund 24 Prozent. In Ostdeutschland ist dieser Anteil mit knapp 50 Prozent doppelt so hoch. Bei den 3- bis unter 6-Jährigen liegen die Quoten deutlich höher: So besuchen in Westdeutschland immerhin 93 Prozent der 3- bis unter 6-Jährigen Angebote der Kindertagesbetreuung (2006: 86,2 %), während es in Ostdeutschland 95 Prozent sind (2006: 91 %). Gleichzeitig erhöhen sich die Betreuungszeiten in beiden Landesteilen.

Den Kindertageseinrichtungen wurde mit dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII von 1990 die Aufgabe der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern zugeordnet (Wiesner 2010). Die quantitative Expansion und der Bedeutungswandel hin zu einer Bildungsinstitution wurden durch den PISA-Schock beschleunigt. So wird der enorme quantitative Ausbau der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sowohl mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch mit der gestiegenen Bedeutung einer „Bildung von Anfang an“ legitimiert. Ziel ist es, kindliche Lern- und Bildungsprozesse so früh wie möglich und systematisch anzuregen und damit die Kompetenzentwicklung bereits von Kleinkindern optimal zu fördern.[101]

Dies wirft die Frage auf, welche Rolle Aspekte und Dimensionen einer Civic Education in Kindertageseinrichtungen einnehmen. Ein Blick auf die Zielbestimmungen frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung sowohl in den Kindertagesstättengesetzen als auch in den Bildungsplänen der Bundesländer zeigt, dass gesellschaftliches Engagement – verstanden als Demokratiefähigkeit, Partizipation sowie die Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme von Verantwortung – durchaus in den normativen Grundlagen frühkindlicher Bildung verankert ist (Knauer 2007).

Die Verankerung des Bildungsziels der Demokratieerziehung bzw. die Stärkung der Beteiligung und Verantwortungsübernahme von Kindern im Alltag in der Kindertagesbetreuung war bereits Gegenstand von Modellprojekten wie zum Beispiel „Die Kinderstube der Demokratie“, das von Oktober 2001 bis September 2003 in sieben schleswig-holsteinischen Kindertageseinrichtungen umgesetzt wurde (Hansen et al. 2011) oder das Projekt „jungbewegt – Dein Einsatz zählt“, das von 2011 bis Juli 2015 in Kooperation der Bertelsmann Stiftung mit den Ländern Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt (Meinhold-Henschel/Hartnuß 2014) durchgeführt wurde. Beide weisen auf die Notwendigkeit einer umfassenden Organisationsentwicklung als zentrale Gelingensbedingung für Partizipations- und Engagementförderung in der Kindertagesbetreuung hin: Hierzu zählen unter anderem die Fortbildung der pädagogischen Fachkräfte sowie eine äußere Öffnung der Einrichtung, das heißt die Vernetzung mit externen Partnern aus dem Gemeinwesen.

101 Im Zuge der verstärkten Aufmerksamkeit für die Bedeutung der frühen Kindheit und ein gesundes Aufwachsen ist in den Fachdiskussionen ein systematischer Ausbau angemessener Hilfesysteme für die frühe Förderung von Kindern und die Unterstützung ihrer Familien (Gesundheitsförderung und Prävention) in den Blick geraten. Dabei wird auch auf die grundsätzliche gesellschaftliche Bedeutung des freiwilligen Engagements im sozialen Bereich, auf etablierte Schnittstellen zwischen Fachdiensten und zivilgesellschaftlichen Akteuren und damit verbundenen Qualitätsanforderungen verwiesen (Keupp/Behringer 2015).

5.4.4 Die verbandliche Kinder- und Jugendarbeit

Die zu einem überwiegenden Teil von den Jugendverbänden getragene Jugendarbeit ist von ihrem konzeptionellen Selbstverständnis und den strukturellen Rahmenbedingungen seit jeher geradezu prädestiniert für Demokratieerziehung. So verstehen sich die Jugendverbände seit ihrer Entstehung am Ausgang des 19. Jahrhunderts als Orte des autonomen Jugendlebens und als Bühne für die Vertretung von Jugendinteressen und die Entwicklung und Durchführung selbstorganisierter Angebote und Aktivitäten. Darüber hinaus markiert der rechtliche Auftrag an dieses Handlungsfeld im SGB VIII eindeutig ein Mandat zur Unterstützung selbstorganisierter Aktivitäten der Jugend, der (politischen) Partizipation, Verantwortungsübernahme und Mitgestaltung der Gesellschaft. Die verbandlich getragene Kinder- und Jugendarbeit hat seit jeher auch einen mehr oder weniger impliziten Bildungsauftrag verfolgt. Bereits die konzeptionellen Entwürfe der Jugendarbeit seit den 1960er Jahren begreift sie unter anderem als eine Gelegenheit zur Partizipation und Selbstbestimmung sowie als eine Instanz, die soziales Lernen, Selbstentfaltung, Selbstregulation und politische Bildung fördern soll. In Abgrenzung zum schulischen Lernen hat sie sich immer als eine eigene Form des Lernens, der Weltaneignung und der Bildung verstanden, bei der es um ein stärker selbstverantwortetes und interessengeleitetes Lernen im Sinne von „Selbstbildung“ geht.

Empirische Studien zeigen, dass der Anteil junger Menschen, der in Jugendverbänden mitwirkt bzw. an Angeboten der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung teilnimmt, nach wie vor relevante Größenordnungen erreicht.[102] Folgt man den Befunden des DJI-Jugendsurveys (Gaiser et al. 2008), dann schwankt der Beteiligungsgrad junger Menschen in als traditionell bezeichneten Vereinen, Verbänden und Organisationen (Vereine, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Gewerkschaften, politische Parteien etc.) in den drei Erhebungswellen 1992, 1997 und 2003 zwischen 50 und 60 Prozent. Auch in den AID:A-Daten[103] bestätigt sich die herausragende Attraktivität der Sportvereine. Demnach geben 37 Prozent der Befragten eine Mitgliedschaft in einem Sportverein an, während die entsprechenden Quoten für die übrigen Bereiche höchstens zehn Prozent erreichen (Gaiser/Gille 2012: 143). Immerhin 60 Prozent der jungen Menschen zwischen 18 und 29 Jahren waren danach in mindestens einer Organisation beteiligt und 24 Prozent hatten eine Aufgabe oder Funktion in diesem Kontext übernommen (ebd.). Mädchen und junge Frauen sind danach etwas weniger häufig Mitglied in einem Verein oder Verband als Männer.

Die Datenlage zu den Bildungseffekten der verbandlich getragenen Kinder- und Jugendarbeit ist nach wie vor unbefriedigend. Verlässliche empirische Daten auf der Grundlage komplexer Forschungsdesigns zu den Wirkungen dieses Handlungsfeldes liegen allenfalls in ersten Ansätzen vor (vgl. die Sekundäranalysen vorliegender Studien bei Schmidt 2011). Dennoch gibt es auf der Grundlage zum Teil kleinerer bzw. älterer Untersuchungen erste Hinweise auf den eigenständigen Bildungswert der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit. So hat sich etwa das DJI-Projekt „Jugendliche in neuen Lernwelten“ mit außerschulischen Bildungs- und Lernprozessen beschäftigt (Wahler et al. 2004). Auch wenn die Befunde, die auf Basis von Selbsteinschätzungen der befragten Jugendlichen erfolgten, allenfalls explorativen Charakter haben, machen sie darauf aufmerksam, dass die jungen Befragten zumindest aus ihrer subjektiven Sicht der Mitwirkung in verbandlicher Kinder- und Jugendarbeit komplexe Kompetenzentwicklungsprozesse zuordnen und dass es sich hierbei um ein breites Spektrum von unterschiedlichen Kompetenzbereichen handelt. Auch eine Re-Analyse der Daten der „Civic Education Studie“ des IEA[104] von 1999 (Züchner 2006) belegt die eigenständige Bildungswirkung der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit. Der Vorteil dieser Untersuchung besteht darin, dass sie nicht lediglich auf Selbsteinschätzungen beruht, sondern – ähnlich wie die PISA-Studien – mittels Fragebogen politische Kompetenzen (politisches Wissen und Verständnis politischer Zusammenhänge) präzise erfasst (Torney-Purta et al. 2001). Die Studie umfasst sowohl konkrete Aktivitäten (Partizipation) in verschiedenen politischen, religiösen und fachlichen Jugendorganisationen als auch deren Intensität. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass Schülerinnen und Schüler, die mindestens einmal in der Woche an Treffen von Jugendorganisationen oder kirchlichen Gruppen oder ähnlichen Kontexten teilnehmen, höhere Werte sowohl im politischen Wissen als auch im politischen Verständnis erreichen als die, die gar nicht oder gelegentlich an solchen Aktivitäten teilnehmen. Auch wenn sich die Schulform (als die am meisten erklärende Variable) als

102 Die Datenlage ist keineswegs befriedigend, da die Jugendverbände ihre Verbandsstatistiken und Mitgliederzahlen nicht offenlegen. Die Beteiligungsquoten in repräsentativen Befragungen fallen je nach einbezogenen Altersgruppen und Anlage der Untersuchung unterschiedlich aus.

103 AID:A steht für „Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten“, eine Studie die die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen im Rahmen alltäglicher Entwicklungs- und Handlungskontexte, insbesondere der Familie, erforscht.

104 IEA: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

zentraler Einfluss auf das politische Wissen erweist, bleibt der eigenständige Einfluss der Aktivität in Jugendorganisationen auf die politischen Kompetenzen und das politische Wissen bestehen (Züchner 2006: 206).

Problematisch hingegen ist, dass die Jugendverbände offensichtlich ihr Potenzial für Demokratieerziehung keineswegs ausschöpfen. So zeigen etwa Sturzenhecker et al. (2014) auf der Grundlage einer Re-Analyse vorliegender Studien, dass die Jugendverbände zwar durchaus in dem Sinne „Werkstätten der Demokratie" sind, insofern als zwar Kompetenzen durch die Übernahme von Verantwortung zum Beispiel in Leitungsfunktionen entwickelt werden, dass allerdings die Binnenkultur der Jugendverbände keineswegs unbedingt und durchgängig nach dem Muster einer Praxis demokratischer Debatten und Entscheidungen organisiert ist (Riekmann 2011). In einigen Jugendverbänden enden die verbrieften Partizipationsrechte an den Grenzen kirchlicher bzw. erwachsenenverbandlicher Macht- und Entscheidungsstrukturen. Zusammenfassend stellt Sturzenhecker fest, dass die jugendverbandliche Kinder- und Jugendarbeit wie kaum ein anderes Feld – vor allem verglichen mit Schule und Konsumsektor – prädestiniert für demokratierelevante Erfahrungen ist, dass allerdings die Vereinskultur und die Vereinsstrukturen diesem Anspruch nur bedingt entsprechen.

5.4.5 Schule und Engagement

Die Schule ist die Kerninstitution des formalen Bildungssystems und der Ort des scholarisierten Lernens. Ihre charakteristischen Merkmale und ihre Handlungslogik (Beteiligung als Pflicht; abstrakte Vermittlung von vermeintlich erfahrungsenthobenem Wissen; Leistungsorientierung; Selektion; professionelles pädagogisches Handeln etc.) scheinen sie in einen Gegensatz zu den Merkmalen und Handlungslogiken des freiwilligen Engagements zu setzen. Und doch wird es immer wichtiger, freiwilliges Engagement – bzw. Bildung durch, im sowie für das Engagement – in der Institution Schule zu verankern.

Dies hängt zum einen mit dem Pflichtcharakter von Schule zusammen. Denn die Schulpflicht – zumindest für bestimmte Schuljahre – führt dazu, dass die Institution Schule die einzige gesellschaftliche Instanz jenseits der Familie ist, die grundsätzlich alle Kinder und Jugendlichen der entsprechenden Altersjahrgänge erreicht. Angesichts der sozialen Selektivität der Zugänge zum Engagement kann die Schule daher eine wichtige kompensatorische Funktion erfüllen. Die bislang vorliegenden vier Wellen des Freiwilligensurveys belegen, dass der Anteil freiwillig engagierter junger Menschen im Vergleich zu den anderen Altersgruppen relativ hoch ausfällt und über vier Untersuchungswellen hinweg kontinuierlich ansteigt (35 % in 1999 und 47 % in 2014) (Vogel et al. 2016a). Insbesondere während der Schulzeit gehören junge Menschen mit einer Engagementquote von 52 Prozent zu einer der engagiertesten Bevölkerungsgruppen überhaupt. Allerdings werden weiterhin soziale Unterschiede bei der Beteiligung am Engagement im Jugendalter sichtbar. Das Interesse und die Beteiligung am Engagement fallen bei jungen Menschen mit hohen Bildungsaspirationen und -abschlüssen deutlich höher aus als bei jungen Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen. Da das freiwillige Engagement aber – wie gezeigt – eine hervorragende Gelegenheit für informelle Kompetenzentwicklungsprozesse darstellt, ist es im bildungspolitischen Interesse, die soziale Selektivität des Zugangs zu Engagement als Bildungsgelegenheit zu reduzieren, um eine weitere Verfestigung bestehender Bildungsungleichheiten zu vermeiden.

Auch wenn nach wie vor gilt, dass das Engagement bzw. das Demokratielernen bislang keineswegs systematisch Eingang gefunden hat in die allgemeine pädagogische Zielbestimmung von Schule (Edelstein 2007), gewinnt ein Verständnis von Bildung an Bedeutung, wonach Kompetenzbildung mehr ist als kognitives Wissen. Es umfasst auch soziales Lernen sowie demokratische Beteiligung und bürgerschaftliche Kompetenzen. Um solche Dimensionen von Bildung fördern zu können, ist die Institution Schule allerdings auf die Erweiterung und Ergänzung herkömmlicher Formen des formalen Lernens in Unterrichtsprozessen angewiesen. Schule war immer schon ein Ort unterschiedlicher Formen und Modalitäten von Bildung und Lernen. Neben formalen Lernprozessen im Unterricht finden am Ort der Schule auch non-formale Bildungsprozesse (im Sinne von Bildungsangeboten im Bereich von Sport, Kultur, Technik außerhalb des Unterrichts) als auch verschiedenste informelle Lernprozesse (im Freundeskreis oder in der Clique, in Pausen, in freiwilligen Angeboten etc.) statt. Allerdings bleiben diese verschiedenen Formen und Modalitäten der Bildung in der herkömmlichen Schule relativ unverbunden. Um formales, non-formales und informelles Lernen systematischer miteinander zu verknüpfen, bedarf es der inneren und äußeren Öffnung von Schule. Dabei läuft die innere Öffnung von Schule auf die Ablösung des 45-Minuten-Takts und die Einführung von handlungs- und erfahrungsbezogenen Unterrichtsformen hinaus. Die äußere Öffnung von Schule bezieht sich auf den Einbezug des sozialräumlichen Umfelds in ihr eigenes Handeln und die Intensivierung von Kooperationen mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Partnern. Hier bietet es sich an, mit Akteuren der Zivilgesellschaft – und hier insbesondere mit Vereinen und Trägern der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung – zusammenzu-

arbeiten, die im Feld des praktischen Engagement- und Politiklernens über einen großen Erfahrungsschatz sowie über Zugänge zu entsprechenden Handlungsfeldern verfügen (Beispiele hierzu in Becker 2008).

5.4.5.1 Freiwilliges Engagement in der Schule

Trotz der vermeintlich gegensätzlichen Merkmale von Schule und freiwilligem Engagement und der vergleichsweise geringen Einbettung der deutschen Schule als einer „öffentlichen Anstalt“ in das umliegende Gemeinwesen bzw. die Zivilgesellschaft, gibt es durchaus vielseitige Bezüge zwischen der Institution Schule und dem Engagement. Die Voraussetzungen hierfür haben sich mit Entwicklungen in Richtung einer „gemeinwesenorientierten Schule“ sowie vor allem dem Ausbau ganztagsschulischer Angebote sogar deutlich verbessert. Freiwilliges Engagement in der Schule wird bereits heute von Lehrkräften, Eltern, Schülerinnen und Schülern sowie von Akteursgruppen aus dem Umfeld der Schule realisiert (Rauschenbach 2013). So ist zum Beispiel für die Profession der Lehrerinnen und Lehrer auf die vielfältigen, über berufliche Verpflichtungen hinausgehenden Aktivitäten dieser Berufsgruppe beim Engagement für die Schulentwicklung, für ergänzende Angebote zum Schulunterricht, Klassenfahrten, Arbeitsgemeinschaften, Beteiligung an der Organisation von Schulfesten etc. hinzuweisen. Auch das Engagement von Eltern hat im deutschen Schulsystem eine lange Tradition. Dieses Elternengagement scheint – folgt man dem Freiwilligensurvey – in den letzten Jahren sogar noch zugenommen zu haben. Jedenfalls lässt sich ein wachsendes Interesse von Müttern und Vätern an einer Mitwirkung in der jeweiligen pädagogischen Einrichtung ihres Kindes bzw. ihrer Kinder beobachten (Vogel et al. 2016a). Dieses Engagement kann auf der Ebene der Einzelperson erfolgen oder aber die Form einer Mitarbeit in (Schulförder-)Vereinen und Initiativen annehmen. Schulfördervereine und ähnliche Vereinigungen konzentrieren sich keineswegs nur auf das Spenden von Geld, sondern bringen ein breites Spektrum von Aktivitäten und Unterstützungsformen in den Schulalltag ein, das von der Unterstützung bei der Renovierung von Schulräumen über die Organisation von Schulveranstaltungen bis hin zur Bereitstellung zusätzlicher pädagogischer Angebote oder der Herstellung von Kontakten zu außerschulischen bildungsrelevanten Akteuren reichen kann. Sie spielen im deutschen Schulwesen eine gewichtige Rolle. Ein Großteil der Schulen verfügt über einen Förderverein (Braun et al. 2013a). Im Rahmen des ZiviZ-Surveys von 2012 wurde ihre Zahl in Deutschland auf circa 39.000 geschätzt (Krimmer/Priemer 2013: 30). Auch das Engagement von mittelständischen Unternehmern, die ihre Lehrwerkstatt bzw. ihre logistischen und finanziellen Möglichkeiten in eine bestimmte Schule einbringen, gehört in diesen Zusammenhang. Das Engagement von Schülerinnen und Schülern kommt in ihrer Mitgestaltung des Schullebens durch die Übernahme von Ehrenämtern (wie etwa Klassen- oder Schulsprecher), Mitwirkung im Klassenrat bzw. durch weitergehende Beteiligungsformen etwa im Schulorchester, in Schülerfirmen, Schülercafés, Projekten etc. zum Ausdruck.

Ein weiterer Hinweis auf die bestehenden Verknüpfungen von Schule und freiwilligem Engagement ist die wachsende Anzahl von Projekten, bei denen Gruppen von Schülerinnen und Schülern – zumeist angeleitet durch eine einzelne Lehrkraft – ein Projekt des freiwilligen Engagements im umliegenden Gemeinwesen der Schule entwickeln und umsetzen. So werden zum Beispiel in Bayern – begleitet durch Freiwilligenagenturen und -zentren – vor allem in Haupt- und Realschulen Projekte umgesetzt, in denen sich die Schülerinnen und Schüler für einen bestimmten Zeitraum in außerschulischen Einrichtungen engagieren (beispielsweise das Projekt „change in“ in Augsburg sowie das „Freiwillige Soziale Schuljahr“ in Neustadt und Bamberg oder das Kooperationsprojekt „youngagement“ in Regensburg) (Leitzmann/Röbke 2013).

In diesem Zusammenhang wächst die Einsicht, dass die Schule – auch und gerade im Hinblick auf ihren Bildungsauftrag – von ihrer stärkeren Verankerung im und ihrer Vernetzung mit dem umliegenden Gemeinwesen profitieren kann. Sie gewinnt auf diese Weise zusätzliche Ressourcen für die Aufrechterhaltung eines immer anspruchsvoller werdenden (Ganztags-)Schulalltags in Form von ehrenamtlicher Mitwirkung, Mitarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, Verknüpfung schulischer und außerschulischer Bildungsorte etc. Zum anderen verbessert sie damit ihre Möglichkeiten, komplexe Bildungsprozesse des formalen wie nonformalen und informellen Lernens zu gewährleisten. Denn gerade bei der qualitätsvollen Ausgestaltung der außerunterrichtlichen Aktivitäten am Ort der Schule und der Eröffnung neuer, nicht-schulischer Erfahrungs- und Lernräume (z. B. durch Projekte im Gemeinwesen), ist die Schule auf die Beiträge nicht-schulischer Organisationen (Vereine, Verbände, Initiativen, Netzwerke) und Berufsgruppen (im Bereich Freizeitpädagogik oder Sozialpädagogik, Akteure der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit etc.) angewiesen.

Generell muss sich die Schule – sollen solche Projekte langfristig erfolgreich sein – für das Engagement öffnen. Dies kann sowohl bedeuten, dass innerhalb der Schule selbst Freiräume für Engagement, Beteiligung und Partizipation eröffnet werden, oder aber, dass die Schule systematische Verbindungen zu Feldern und Akteuren des Engagements im umliegenden Gemeinwesen herstellt. In beiderlei Hinsicht lässt sich ein erheb-

licher Entwicklungsbedarf erkennen. So ist zum Beispiel Partizipation innerhalb der Schule bislang wenig verbreitet und wird von den Schülern und Schülerinnen bislang auch als wenig wirkungsvoll erlebt. Bereits die Civic Education-Studie aus dem Jahre 1999 hat gezeigt, dass das Engagement in der Schule (Mitarbeit in Arbeitsgruppen, Übernahme von Funktionen wie Schülerrat, Klassensprecher, Mitwirkung im Schulparlament etc.) lediglich circa 13 Prozent der Schülerinnen und Schüler einschließt (Torney-Porta 2002), ein im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlicher Wert. Auch die empirischen Forschungen zur Partizipation innerhalb der Schule konnten zeigen, dass die Mitbestimmungsmöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler an deutschen Schulen begrenzt sind und sich vor allem auf die Randbereiche des schulischen Alltags (Pausenhofgestaltung, Auswahl des Ziels der Klassenfahrt etc.) beziehen (Schmidt 2002; Fatke/Schneider 2005; Bellenberg 2010). Schule selbst ist aber eine soziale Organisation, die durch ihre formalen und informellen Strukturen inner- und außerhalb des Unterrichts erzieht und damit eine wirkmächtige soziale und politische Sozialisationsumwelt für die Schülerschaft darstellt. Eine Stärkung der Bereitschaft und der Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler zu Partizipation und Verantwortungsübernahme muss sich daher auch in einer entsprechenden demokratischen Ausgestaltung des Schulalltags und der Bereitstellung partizipatorischer Lernfelder niederschlagen.

Im Folgenden sollen mit der Demokratiepädagogik und dem Service Learning zwei einflussreiche Konzepte vorgestellt werden, die darauf abzielen, Civic Education bzw. Lernen durch Engagement (LdE) in der Schule zu verankern.

5.4.5.2 Der Ansatz der Demokratiepädagogik

Ausgehend von einem Verständnis von Demokratie als Herrschafts-, Gesellschafts- und Lebensform (Himmelmann 2001) geht es bei Projekten der Demokratiepädagogik darum, durch praktisches Tun und konkretes Handeln innerhalb der Schule demokratische Verhaltens- und Kommunikationsformen erlernen zu können und damit die Schule selbst als eine demokratische Institution auszugestalten. Durch Erfahrungen mit demokratischer Beteiligung und Verantwortungsübernahme soll Kindern und Jugendlichen bereits in der Schule die Chance gegeben werden, im Rahmen ihrer Lebenswelt (hier: der Schule) die Regeln demokratischer Praxis der Gesellschaft zu erproben bzw. sich solche anzueignen. Der Lebens- und Erfahrungsraum Schule wird hier als eine Gelegenheitsstruktur verstanden, die Kompetenzbildungsprozesse im Feld von Demokratie und Politik ermöglicht und befördert. Danach ist Schule ein Spiegel der demokratischen Kultur in der umliegenden Gesellschaft und zugleich die unmittelbare Lebenswelt der Schülerinnen und Schüler.

Insbesondere in dem Bund-Länder-Modellprogramm „Demokratie lernen & leben“ (Laufzeit 2002-2007) wurde in den beteiligten Schulen ein breites Spektrum an Praxisbausteinen, Instrumenten und Materialien entwickelt (Beutel et al. 2012; Edelstein 2012), die – wie etwa der Klassenrat, Projektunterricht, Dilemma-Situationen und weitere Instrumente – inzwischen an vielen Schulen erprobt und weiterentwickelt worden sind. Über den quantitativen Verbreitungsgrad demokratiepädagogischer Experimente und Ansätze an deutschen Schulen liegen keine verlässlichen Befunde vor. Ermutigende Praxisbeispiele weisen zwar darauf hin, dass an immer mehr Schulen mit solchen und ähnlichen Ansätzen gearbeitet wird, allerdings kann von einer Integration demokratiepädagogischer Ansätze in die Regelpraxis der Schulen des allgemeinbildenden Schulsystems nicht gesprochen werden. Es ist auch fraglich, ob bestimmte Instrumente des demokratiepädagogischen Ansatzes (wie etwa Dilemma-Situationen, die eine hohe sprachliche Reflexions- und Artikulationsfähigkeit voraussetzen) geeignet sind, um auch sozial benachteiligte und nicht bildungsaffine Gruppen von Schülerinnen und Schülern für demokratiepädagogische Handlungs- und Lernformen zu begeistern. Hier zeigt sich ein doppelter Weiterentwicklungsbedarf: Zum einen sollte das demokratiepädagogische Instrumentarium im Hinblick auf unterschiedliche Bildungsvoraussetzungen, Interessen- und Bedürfnislagen unterschiedlicher Gruppen von Schülerinnen und Schülern weiter ausdifferenziert und zum anderen der quantitative Ausbau demokratiepädagogischer Ansätze vorangetrieben werden.

5.4.5.3 Service Learning – Verantwortung und Lernen durch Engagement (LdE)

Eine weitere systematisierte Methode des Lernens für und im Engagement ist das Service Learning. Die Grundidee besteht dabei darin, dass Schülerinnen und Schüler Aufgaben in ihrer Gemeinde erledigen, sich auf diese Weise Kompetenzen aneignen und damit zugleich die Schule mit dem umliegenden Gemeinwesen vernetzen. Beispiele hierfür sind etwa eine Gruppe von Schülerinnen und Schülern, die im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft oder sonstiger extra-curricularer Aktivitäten in einer ländlichen Gemeinde einen Bachlauf säubert und pflegt oder eine Gruppe, die einen Besuchsdienst in einem nahegelegenen Pflegeheim organisiert, um damit den Bewohnerinnen und Bewohnern soziale Kontakte zu eröffnen und somit selbst vom

intergenerationalen Lernen zu profitieren. Das zentrale Merkmal dieser Methode besteht darin, dass das von der Schule ausgehende Engagement nicht länger eine Aktivität am Rande von Schulalltag und Curriculum darstellt, sondern vielmehr systematisch mit dem Schulprogramm und den curricularen Aktivitäten verknüpft ist. Das zentrale Ziel läuft darauf hinaus, generelle Kompetenzbildungsprozesse, die auch in den Schulfächern eine Rolle spielen, mit Civic Education im Sinne einer Erziehung zur Demokratie, Verantwortungsübernahme und freiwilligem Engagement systematisch zu verbinden (Sliwka et al. 2004). Auch bei diesem Ansatz sollen den Schülerinnen und Schülern Gelegenheiten zur Übernahme persönlicher Verantwortung in realen Anforderungssituationen ermöglicht und damit sowohl Selbstwirksamkeitserfahrungen als auch Anstöße für die kognitive und soziomoralische Entwicklung gegeben werden.

Zum Service Learning gibt es inzwischen eine Vielzahl von zumeist nordamerikanischen wissenschaftlichen Evaluationen (Sliwka 2013: 158ff.). Sie zeigen, dass sich Lernen durch Engagement positiv auf die grundlegende Schulmotivation sowie die Lernmotivation von Kindern und Jugendlichen auszuwirken scheint. Es erhöht die Problemlösekompetenz und kann zu einem tieferen Verständnis von Lerninhalten beitragen (Billig 2004). Nachhaltige Wirkungen haben Service Learning-Projekte auch auf die personalen und sozialen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern (Selbstwirksamkeitserfahrungen in realen Problemkontexten stärken die intellektuelle und soziomoralische Entwicklung). Darüber hinaus werden berufsrelevante Kompetenzen wie das Lösen von Problemen, das Planen und das effektive Kommunizieren eingeübt. Gefördert werden zudem ein höheres demokratisches und soziales Verantwortungsbewusstsein und ein größeres Interesse an gesellschaftlichen Problemen. Mehrere Studien belegen einen Zusammenhang zwischen der Teilnahme an Service Learning und einer Sensibilität für moralische, politische und ethische Fragen (Yates/Youniss 1996). Längsschnittstudien belegen eine erhöhte Motivation, sich auch über die Schulzeit hinaus im Gemeinwesen zu engagieren; und schließlich begünstigt die Begegnung mit sozialen und ethnischen Gruppen außerhalb des eigenen Lebensumfeldes die Empathie und stärkt damit die soziale Kohäsion einer Gemeinde (Sliwka 2013).

Service Learning scheint insbesondere für Risikogruppen positive Lernpotenziale zu beinhalten. Eine Zusammenstellung entsprechender Studien von Seifert (2011) zeigt, dass Disziplin, Motivation und Identifikation mit der Schule durch die Teilnahme an Service Learning-Projekten steigen und Schulverweigerung sowie Vandalismus an der Schule abnehmen. Auch die Entwicklung positiver Arbeitseinstellungen und berufsbezogener Fähigkeiten und Fertigkeiten wird durch Service Learning-Projekte, die die entsprechenden Qualitätsmerkmale aufweisen, gesteigert. Die bisherigen Erfahrungen und der Stand der Umsetzung in Schulentwicklungsprozessen sind in einem Praxishandbuch zusammengefasst worden (Seifert et al. 2012).

Die Realisierung solcher positiven Effekte ist allerdings von bestimmten Voraussetzungen abhängig. Insbesondere eine mindestens halbjährige regelmäßige Teilnahme der Schülerinnen und Schüler an entsprechenden Service Learning-Aktivitäten ist dabei zentral. Darüber hinaus sind die positiven Effekte im Bereich der Persönlichkeitsentwicklung davon abhängig, ob der Dienst einen direkten Kontakt zu (bedürftigen) Menschen ermöglicht und die in dieser Arbeit gemachten Erfahrungen systematisch reflektiert werden können. Die systematische Verzahnung von Service Learning mit dem Unterricht und den curricularen Zielen der Schule ist also eine zentrale Erfolgsbedingung für diese spezifische Lehr-Lernmethode. Dabei ist Service Learning keineswegs auf bestimmte Unterrichtsfächer beschränkt, sondern ist eine Lehr-Lernmethode, die prinzipiell in jedem Unterrichtsfach (also auch in den sogenannten MINT[105]-Fächern) umgesetzt werden kann.

Service Learning wird seit einigen Jahren auch erfolgreich an den Universitäten und Fachhochschulen implementiert. Auch hier geht es darum, dass Studierende gemeinwohlorientierte Tätigkeiten ausführen und inhaltlich ergänzende Lehrveranstaltungen besuchen. Dabei werden sie sowohl wissenschaftlich als auch aufgabenbezogen von Lehrenden sowie Akteuren der Zivilgesellschaft angeleitet und begleitet. Im Rahmen einer strukturierten Reflexion in Lehrveranstaltungen verknüpfen die Lernenden ihre Erfahrungen aus der praktischen Tätigkeit mit ihren Wissensbeständen sowohl im Hinblick auf fachliche Fragestellungen, persönliche Entwicklung und gesellschaftliche Bedeutung (Backhaus-Maul/Roth 2013). Die Ausbreitung und Umsetzung von Service Learning an Hochschulen wäre ohne den Aufbau von Kooperationen und Vernetzungen nicht denkbar. So existiert etwa seit 2009 das Hochschulnetzwerk „Bildung durch Verantwortung“ als Zusammenschluss von Hochschulen, die das Engagement von Studierenden, Lehrenden und anderen Hochschulangehörigen stärken möchten. Wesentliches Ziel ist es, die Qualität des gesellschaftlichen Miteinanders, der akade-

105 Zu den MINT-Fächern gehören Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik.

mischen Lehre sowie des Wissenstransfers zwischen Hochschulen und Gesellschaft zu verbessern. Das Hochschulnetzwerk hat im April 2016 34 Mitgliedshochschulen aus dem gesamten Bundesgebiet.[106]

5.4.5.4 Ganztagsschule und Schulentwicklung (innere und äußere Schulöffnung)

Gegenwärtig befindet sich das allgemeinbildende Schulsystem im Übergang von der Halbtags- zur Ganztagsschule. So umfasste die Anzahl der Schulen mit Ganztagsangeboten in Deutschland über alle Schularten des Primar- und Sekundarbereichs I hinweg im Jahre 2011 circa 15.700 schulische Verwaltungseinheiten (AGBB 2014: 78f.). Dies entspricht einer bundesweiten Ganztagsquote von 56 Prozent aller Schulen, bei erheblichen Unterschieden zwischen den Bundesländern und den Schularten. Da der überwiegende Teil der Schulen mit Ganztagsangeboten nach dem offenen Ganztagsmodell organisiert ist, fällt der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die Ganztagsangebote nutzen, geringer aus. Im Jahre 2011 waren es rund ein Drittel aller Schülerinnen und Schüler, die Ganztagsangebote in Anspruch nahmen.

Die Voraussetzungen für eine systematische Verknüpfung schulischer und außerschulischer Bildungsgelegenheiten und Lernfelder können sich durch die Ausweitung ganztagsschulischer Angebote grundsätzlich verbessern. Die Ganztagsschule bietet erweiterte zeitliche Spielräume für Bildung und Lernen, aber auch für die innovative Weiterentwicklung von Lehr-Lernformen und die Verzahnung formeller, non-formaler und informeller Bildungsgelegenheiten. Denn von Ganztagsschulen werden nicht nur eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Ausweitung der Betreuung) und eine intensive, differenzierte und längere Förderung von Kindern und Jugendlichen erwartet. Vielmehr geht es darüber hinaus um eine Schule, die Bildungs- und Freizeitaktivitäten in den Schulalltag integriert und sich gegenüber dem Sozialraum und der Lebenswelt der Schülerinnen und Schüler öffnet. Diese Zielsetzung ist sowohl in den Schulgesetzen als auch in den Ganztagsschulprogrammen der meisten Bundesländer verankert (Steiner/Arnoldt 2012: 23). Das Ziel ist somit nicht „mehr Schule“, sondern vielmehr „mehr als Schule“. Die Weiterentwicklung betrifft hier vor allem die Herausbildung einer neuen Lernkultur durch das Zusammenführen schulischer und außerschulischer Angebote und Lehr-Lernformen sowie eine intensivere Verzahnung von Unterricht und Ganztagsangeboten (Holtappels et al. 2009). Dabei geht es auch darum, Inhalte und Aspekte aus dem Unterricht in den Ganztagsangeboten wieder aufzugreifen und durch andere, erfahrungs- und praxisbezogene Vermittlungsformen zu vertiefen (z. B. beim Erlernen eines Musikinstruments, bei der Verbindung von Deutschunterricht und Theaterprojekten etc.; Züchner 2013).

Gemessen an diesen grundsätzlichen Erwartungen und Möglichkeiten ist das Potenzial ganztagsschulischer Bildung allerdings bislang noch lange nicht ausgeschöpft. So zeigen die quantitativen und qualitativen Forschungen zur Begleitung des Ganztagsschulausbaus (v. a. die StEG-Forschung[107]), dass sich Anzahl und Intensität solcher außerschulischer Kooperationen mit der Einführung ganztägiger Angebote keineswegs im Selbstlauf entwickeln (Arnoldt 2011; Olk et al. 2011b). Insgesamt ist das Niveau der Kooperationen zwischen innerschulischen Akteuren (Lehrkräften) sowie inner- und außerschulischen Partnern deutlich ausbaufähig (Olk et al. 2011b). Auch die Verzahnung von Unterricht und Ganztagsangeboten – bzw. die Einführung neuer Zeitstrukturierungsmodelle (herkömmlicherweise Rhythmisierung genannt) – steht noch am Anfang (Arnoldt 2011). Solche Verknüpfungen stoßen insbesondere – aber nicht nur – in offenen Formen von Ganztagsschulen an enge Grenzen, da die Beteiligung am Ganztag freiwillig erfolgt und die Organisation und Durchführung der Ganztagsangebote oft in die (alleinige) Verantwortung außerschulischer Partner fallen. Die Zusammenarbeit zwischen den Angehörigen unterschiedlicher pädagogischer Professionen erfolgt bislang weitgehend auf der Grundlage des angestammten professionellen Selbstverständnisses und ist in der Regel additiv und sequenziell. Eine Erweiterung eines pädagogisch-erzieherischen Handlungsrepertoires durch neue kooperative Angebotsformen ist nur in ersten Ansätzen erkennbar. Eine solche interprofessionelle Zusammenarbeit wäre aber gerade bei der Realisierung der Civic Education substanziell. Auch die erwartete kompensatorische Funktion – also die Überwindung herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligungen – konnte die Ganztagsschule bisher nur bedingt erfüllen. So zeigen Analysen der StEG-Daten hinsichtlich der Nutzung von Ganztagsangeboten, dass insbesondere Faktoren wie die elterliche Unterstützung sowie die elterliche Kontrolle sowie die Kontrolle von Lehrkräften und durch Peers die Entscheidung für eine Teilnahme am Ganztag beeinflussen. Allerdings gehören leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler in vergleichsweise geringem Maße zu den dauerhaften Nutzerinnen und Nutzern von Ganztagsangeboten, was die kompensatorischen Wirkungen von Ganztagsschulen deutlich reduziert (Steiner/Fischer 2011).

106 www.bildung-durch-verantwortung.de/mitglieder (Abruf am 07.04.2016).

107 StEG – Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen.

Ein zentraler Aspekt im Hinblick auf Civic Education ist die Einräumung von Partizipationschancen für die Schülerinnen und Schüler. In dieser Hinsicht zeigen die StEG-Daten, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten auch an der Ganztagsschule lediglich ein mittleres Niveau erreichen. In dieser Hinsicht ist Ganztagsschule zumindest zurzeit nicht grundsätzlich anders als andere Schulen. Auch in Ganztagsschulen werden ältere Schülerinnen und Schüler in höherem Maße beteiligt als jüngere und die Partizipationsthemenfelder beziehen sich vor allem auf den außerunterrichtlichen Bereich (Arnoldt/Steiner 2010). Auch im außerunterrichtlichen Bereich werden keine neuen Formen der Partizipation erprobt. Allerdings gibt es weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Angebotsgestaltung an Ganztagsschulen. Dies ist insofern von Bedeutung, weil diese freiwilligen Nachmittagsangebote an Ganztagsschulen eine quantitativ höhere Relevanz als an herkömmlichen Halbtagsschulen haben.

5.4.5.5 Jugendliche mit Migrationshintergrund im Kontext schulischer Engagementförderung

Da Schule im Rahmen der Schulpflicht alle Kinder und Jugendlichen erreicht, ist sie potenziell ein prädestinierter Ort, an dem sich unterschiedliche Engagementvoraussetzungen von Jugendlichen bzw. deren Eltern nivellieren lassen. Bei Einbindung in stark institutionalisierte Kontexte können sich Differenzen im Engagement erheblich reduzieren und sogar auflösen (Picot 2011: 23). Es lässt sich also annehmen, dass sich Engagementförderung in der Schule auch mit Blick auf Jugendliche mit Migrationshintergrund als besonders effektiv erweisen dürfte. Als wesentliches Element für eine erfolgreiche Beteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Kontext schulischer Engagementförderung hat sich die Einbindung der Eltern erwiesen. Von diesen sind generell heterogene Unterstützungsmöglichkeiten und ein anderes Verständnis der Rollenverteilung zwischen Bildungssystem und Eltern zu erwarten, die aus unterschiedlichen Anspruchshaltungen und einer größeren Distanz zur Schule resultieren können (BMI/BAMF 2010: 83). Mit Unterstützung der Familie kann dagegen das Interesse an Engagement und Beteiligung gestärkt, Vertrauen in Bildungseinrichtungen und Projekte geschaffen sowie Berührungsängste abgebaut werden. Zentrale Voraussetzungen dafür sind zunächst eine generelle Offenheit der Schule gegenüber Eltern mit Migrationshintergrund sowie eine damit einhergehende kultursensible Kommunikationskultur. In diesem Zusammenhang sind vor allem die jeweilige Wertevermittlung in der Familie und das vorherrschende Verständnis von Engagement (Nauck/Steinbach 2001) interessant, die beide einen großen Einfluss auf Unterstützung entsprechender Schulprojekte zur Förderung freiwilligen Engagements haben.

Bei der Sichtung implementierter Programme der Engagementförderung im schulischen Kontext – außerschulische Aktivitäten inbegriffen – lassen sich gemeinhin keine spezifischen Strategien zur Gewährleistung der gleichberechtigten Teilnahme von Kindern und Jugendlichen mit Zuwanderungsgeschichte identifizieren. Die Entwicklung von derlei Praktiken wie auch die Ausweitung entsprechender Evaluationen werden jedoch empfohlen (Halm/Amberge 2015). Ein Beispiel für einen herkunftsneutralen Ansatz ist das „Themenorientierte Projekt Soziales Engagement“ („TOP SE“) (Recknagel-Saller 2013), ein Service Learning-Projekt, das fakultativ in das Curriculum der baden-württembergischen Realschulen aufgenommen wurde. Es ist allerdings nur an bestimmten Schulen implementiert und kann Einwandererjugendliche daher überproportional ein- oder ausschließen (Halm/Amberge 2015).

5.4.6 Freiwilligendienste als Lernorte

Freiwilligendienste sind laut der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2002: 251) eine besondere, staatlich geförderte Form des Engagements, in der sich zumeist Jugendliche und junge Erwachsene für das Gemeinwohl engagieren. Von anderen Formen des Engagements unterscheiden sie sich vor allem durch ihre gesetzlich bzw. vertraglich festgelegten Regelungen in Bezug auf Dauer und Umfang des Dienstes. Er wird seitens der Engagierten ohne Gewinnerzielungsabsicht geleistet, gleichwohl erhalten die Freiwilligen eine Kostenerstattung und Zuschüsse zur Unterkunft und Verpflegung. Trotz einer starken inhaltlichen und formalen Diversifizierung unterschiedlicher Dienstmodelle seit Anfang des Jahrtausends werden Freiwilligendienste in der Regel für die Dauer eines Jahres als Vollzeittätigkeit geleistet, wie zum Beispiel in den klassischen Programmen des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) oder des Freiwilligen Ökologischen Jahres (FÖJ). Spätestens mit Beginn des Bundesmodellprogramms „Generationsübergreifende Freiwilligendienste“ im Jahr 2005 und seiner Fortschreibung im Programm „Freiwilligendienste aller Generationen“ im Jahr 2009 ist der Begriff „Freiwilligendienste“ allerdings nicht länger mit dem der „Jugendfreiwilligendienste“ gleichzusetzen. Das jüngste Kind in der „Dienste-Familie“ ist der als Ersatz für den Zivildienst geschaffene, altersoffene Bundesfreiwilligendienst (BFD). Seine Einführung wurde 2011 gemeinsam mit der Aussetzung

der allgemeinen Wehrpflicht vom Bundestag beschlossen. Abschließend ist der entwicklungspolitische Freiwilligendienst „weltwärts“ zu erwähnen, der 2008 durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) ins Leben gerufen wurde (BMZ 2011). Darüber hinaus existieren noch verschiedene kleinere In- und Auslandsdienste[108], auf die aber im Folgenden nicht genauer eingegangen werden kann. Insgesamt haben die Ausdifferenzierung und der Ausbau der Freiwilligendienste im Verlauf der letzten 20 Jahre zu einer deutlichen Ausweitung der Platzzahlen geführt. So verzehnfachte sich die Zahl der Freiwilligen in den klassischen gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten (FSJ, FÖJ und seit 2011 BFD) zwischen 1995 und 2014 von 9.000 auf circa 97.000 Freiwillige. Nimmt man die Teilnehmenden an ungeregelten Freiwilligendiensten und kleineren Dienstformaten hinzu, kommt man auf über 100.000 Personen, die derzeit einen Freiwilligendienst durchlaufen (Jakob 2013b: 13; Olk/Klein 2014: 19). Laut Freiwilligensurvey haben im Jahr 2014 9,2 Prozent der 18- bis 29-Jährigen einen Freiwilligendienst absolviert. Demnach haben Freiwilligendienste für die Gruppe der jungen Erwachsenen mittlerweile eine erhebliche Bedeutung (Vogel/Simonson 2016).

Übersicht 6: Freiwilligendienstprogramme

Dienst	Teilnehmende (Monat/Jahr)	Einsatzfelder	Mittel (Soll) aus dem Bundeshaushalt 2015 (in Tsd. €)
Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ)	ca. 53.000 (Dezember 2014)	Wohlfahrtspflege, Kinder- und Jugendarbeit, Gesundheitspflege, Schule, Kultur, Sport, Denkmalpflege	74.000*
Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ)	ca. 2.800 (Dezember 2014)	Natur- und Umweltschutz, Bildung für Nachhaltigkeit	7.300*
Bundesfreiwilligendienst (BFD)	41.712 (Dezember 2015)	wie FSJ und FÖJ & Zivil- und Katastrophenschutz	167.202*
Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst – weltwärts	3.418 (Jahr 2015)	Entwicklungszusammenarbeit	31.000**

Datenbasis BFD: Statistische Angaben des Bundesamts für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA); www.bafza.de/presse/statistiken.html (Abruf am 20.04.2016).

Datenbasis FSJ, FÖJ: BMFSFJ 2015: 28.

Datenbasis „weltwärts“: Statistische Angaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ); www.weltwaerts.de/de/presse.html (Abruf am 20.04.2016)

Datenbasis Haushaltsmittel: Bundesministerium der Finanzen (BMF):
* FSJ, FÖJ und BFD: Bundeshaushaltsplan 2015, Einzelplan 17 (BMFSFJ), S. 28f.; Online abrufbar unter: www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2015/soll/epl17.pdf (Abruf am 20.04.2016).
** Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst – weltwärts: Bundeshaushaltsplan 2015, Einzelplan 23 (BMZ), S. 24. Online abrufbar unter: www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2015/soll/epl23.pdf#page=24 (Abruf am 20.04.2016).

Obwohl im Zentrum der öffentlichen Wahrnehmung vor allem das soziale oder ökologische Engagement der Freiwilligen steht, sind Freiwilligendienste ihrem konzeptionellen Kern nach Bildungsangebote (§ 1 JFDG, §1 BFDG, BMZ 2007: 4). Anders als die Schule sind sie in erster Linie Orte informeller bzw. nicht-formeller Bildung, bei denen die Lernziele stark durch das Subjekt bestimmt und weniger durch Institutionen im Sinne eines Curriculums vorgegeben werden. Die zentralen Lernorte der Freiwilligendienste bilden zum einen die verbindlichen Bildungs- und Seminartage und zum anderen die gemeinnützigen Einrichtungen, in denen sich die Freiwilligen engagieren. Die zeitliche Intensität des Engagements sowie die Kombination von praktischem Handeln, sozialem Zusammenwirken im Team und Reflexion der Erfahrungen in den Seminaren und Einrichtungen begünstigen in hohem Maße den Erwerb sozialer, personaler und instrumenteller Kompetenzen. Gleichzeitig ermöglichen sie den Freiwilligen die Annäherung an Lebenswelten gesellschaftlich marginalisierter Gruppen und an soziale Problemlagen, mit denen sie in der Regel vorher nicht in diesem Ausmaß konfrontiert waren. Im Bereich der internationalen Freiwilligendienste treten verstärkt Aspekte des Spracherwerbs und globalen Lernens hinzu. Aufgrund dieser Erfahrungen wird angenommen, dass sie als eine prägende Sozialisationsinstanz für Engagement fungieren. Sie tragen zum Erwerb normativer Orientierungen und Handlungskompetenzen bei, die zum Ausgangspunkt für ein späteres Engagement im Erwachsenenalter

108 Hierzu zählen das Programm „kulturweit“ der deutschen UNESCO-Kommission e. V. (DUK), die „Internationalen Jugendfreiwilligendienste“ (IJFD), der „Europäische Freiwilligendienst (EFD)“ sowie verschiedene weitere privatrechtlich geregelte Auslandsdienste.

werden können. Die empirischen Befunde zu den Freiwilligendiensten bestätigen eine entsprechende Bildungswirkung bei den gesetzlich geregelten Diensten. Jeweils eine große Mehrheit der Teilnehmenden unter 27 Jahren gab im Rahmen der aktuellen Evaluation von FSJ, FÖJ, BFD an, persönliche Fähigkeiten verbessert (92 %), Anregungen für die Berufswahl erhalten (65 %) und mehr über gesellschaftliche Zusammenhänge erfahren zu haben (66 %) (BMFSFJ 2015: 99, 167). Die Evaluation des „weltwärts"-Programms ergab, dass 44 Prozent der Freiwilligen im Einsatz sagen, dass sich ihr Studien-, Berufs- und Ausbildungswunsch verändert habe (BMZ 2011: 26). Inwieweit sich der Dienst positiv auf die Aufnahme eines Engagements nach dem Freiwilligendienst auswirkt, ließ sich empirisch bislang nicht eindeutig ermitteln, da bei den aktuell vorliegenden Evaluationen zu FSJ, FÖJ und „weltwärts" (ISG 2005, BMZ 2011) weder Vorher-Nachher-Untersuchungen noch Kontrollgruppenbefragungen durchgeführt wurden.

Gerade mit Blick auf das Bildungsprofil stellt der BFD aufgrund der wachsenden Beteiligung von Teilnehmenden im Alter von über 27 Jahren eine Besonderheit dar. Im März 2016 waren 30 Prozent der 41.256 Freiwilligen dieser Altersgruppe zuzuordnen, wobei der Anteil in den neuen Bundesländern mit bis zum Teil über 77 Prozent deutlich darüber lag.[109] Der wichtigste Grund hierfür dürfte die Arbeitsmarktsituation sein, weshalb viele Freiwillige in den neuen Ländern den Dienst als Alternative zu Erwerbsarbeit oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wählen (Haß/Beller 2013: 5). Auch sind in dieser Zielgruppe die Freiwilligen mit einem niedrigen und mittleren Bildungsabschluss in weit höherem Maße repräsentiert als in der Gruppe der unter 27-Jährigen (BMFSFJ 2015: 76).[110] Mit ihrer Altersöffnung sehen sich die Freiwilligendienste folglich mit Zielgruppen konfrontiert, die neue Anforderungen an ihr Bildungskonzept stellen. Ein Zeichen dafür ist die bislang schwächere Beteiligung der älteren Freiwilligen an den Bildungstagen. Während die jüngeren Freiwilligen im Bundesfreiwilligendienst analog zum FSJ und FÖJ an 25 Seminartagen verpflichtend teilnehmen müssen, ist für Freiwillige über 27 Jahre lediglich eine Seminarteilnahme im „angemessenen" Umfang vorgesehen (BFDG § 4 Abs. 3), laut Richtlinie des BAFzA ein Tag pro Dienstmonat. Trotz dieses abgesenkten Standards bleibt die tatsächliche Teilnahme dieser Altersgruppe an den Bildungstagen immer noch hinter dem formulierten Anspruch zurück. Dennoch gibt es Argumente dafür, das Profil des BFD als Lerndienst zu schärfen (Olk/Klein 2014: 22). Zum einen könnten auch ältere Freiwillige von der Weiterentwicklung ihrer Kompetenzen im Dienst profitieren, was nicht zuletzt für die Gruppe der Erwerbslosen gelte. Zum anderen könne man den Dienst als eigenständiges Angebot nur dann gegenüber arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abgrenzen, wenn es gelänge, ihn als Lerndienst zu profilieren. Zu guter Letzt würde eine Vernachlässigung des Bildungscharakters den konzeptionellen Kern und das Image der Freiwilligendienste als Bildungsangebot insgesamt gefährden. Mit Blick auf die Zielgruppe der über 27-Jährigen empfehlen die Autoren einen biografiezentrierten Zugang zur Bildung, der in besonderer Weise die bereits im Lebenslauf der Freiwilligen erworbenen Kompetenzen und Bildungserfahrungen berücksichtigt. Im Zentrum sollten dabei selbstbestimmte und selbstorganisierte Formen des Lernens stehen und weniger ein standardisiertes und einheitliches Bildungsangebot für alle. In diesem Zusammenhang seien die Einsatzstellen gefordert, anregende Lernumgebungen herzustellen. Im Bereich der Seminare wiederum müsse im Sinne einer Teilnehmendenorientierung verstärkt auf die thematischen Interessen der Freiwilligen eingegangen werden (ebd.).

Anders als es die Sozialstruktur der älteren Freiwilligen im BFD vermuten lässt, ist bei den Teilnehmenden unter 27 Jahren eine deutliche Selektivität der Freiwilligendienste mit Blick auf die Schulabschlüsse erkennbar. Der Anteil junger Menschen bis 27 Jahre mit einem (Fach-)Abitur lag laut der jüngsten Evaluation im FSJ bei 63 Prozent, im FÖJ bei 72 Prozent und im BFD bei 66 Prozent (BMFSFJ 2015: 76).[111] Trotz oder gerade wegen dieser starken Überrepräsentation von Jugendlichen mit höheren Bildungsabschlüssen in den gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten haben in den vergangenen zehn Jahren sowohl die Bundesregierung als auch die Träger ihre Bemühungen verstärkt, die Dienste auch sozial benachteiligten jungen Menschen zugänglich zu machen. Neben dem Ziel, die gesellschaftliche und berufliche Teilhabe dieser Zielgruppen zu verbessern, stehen dabei auch strategische Überlegungen der Wohlfahrtsverbände im Hintergrund, über Freiwilligendienste ein breiteres Spektrum von jungen Menschen als bisher an soziale Berufe heranzuführen und damit einem demografisch bedingten Fachkräftemangel vorzubeugen. Nicht zuletzt dürften auch

109 Datenbasis: Statistische Angaben des Bundesamts für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA). Stichtag 01.04.2016. Online verfügbar unter www.bafza.de/presse/statistiken.html (Abruf am 19.04.2016).

110 Laut der letzten Evaluation besitzen 5 Prozent der Freiwilligen über 27 Jahren keinen Abschluss oder einen Förderschulabschluss. 29 Prozent verfügen über einen Hauptschulabschluss. Teilnehmende mit mittlerem Schulabschluss bilden mit einem Anteil von 43 Prozent eine deutlich größere Gruppe als in den Jugendfreiwilligendiensten. Dementsprechend haben Freiwillige mit (Fach-)Hochschulreife mit 22 Prozent einen vergleichbar geringeren Anteil am Dienst.

111 Dieser Befund lässt sich allerdings nicht auf die Gruppe der Teilnehmenden ab 27 Jahren im BFD übertragen. Hier ist das Bildungsniveau insgesamt niedriger.

Legitimationsprobleme im Zusammenhang mit dem kontinuierlichen Anstieg öffentlicher Fördermittel eine Rolle spielen. Diese Bemühungen äußerten sich unter anderem in einer Reihe von Modellprojekten, innerhalb derer versucht wurde, die Konzepte der Dienste gezielt an die Anforderungen bislang marginalisierter Zielgruppen anzupassen.

Seitens der Bundesregierung wurden entsprechende Vorhaben in der jüngeren Vergangenheit vor allem über das Modellprogramm „Freiwilligendienste machen kompetent“ (2007-2010) gefördert. Ein zentrales Ergebnis des Programms war, dass die Integration bisher unterrepräsentierter Zielgruppen einen deutlich höheren personellen Aufwand im Bereich der pädagogischen Begleitung erfordert (Huth 2011: 214). Diese Erkenntnis führte zu einer Anhebung der allgemeinen Förderpauschalen in FSJ und FÖJ sowie zur Einführung einer zusätzlichen Bezuschussung von Teilnehmenden mit einem gesonderten Förderbedarf.[112] Angesichts einer aktuellen Quote von 9 bis 11 Prozent[113] von Teilnehmenden unter 27 Jahren mit Hauptschulabschluss (BMFSFJ 2015: 76) lässt sich allerdings feststellen, dass die bisherigen Maßnahmen in der Fläche bislang nicht besonders erfolgreich gewesen sind. In einer Analyse der BMFSFJ-Förderrichtlinie für Freiwillige mit besonderem Förderbedarf wurden zudem stigmatisierende Effekte durch die vorgeschriebene Nachweiserbringung von mindestens zwei individuellen Benachteiligungen (jenseits des Hauptschulabschlusses) diagnostiziert. Anstatt dieser Stigmatisierung und der Fokussierung auf „defizitäre“ schulische und berufliche Qualifizierungen wird allgemein für eine Ressourcenorientierung (Potenziale, Kompetenzen) sowie für einen offenen Blick auch für andere Ziele plädiert. Es wird in diesem Zusammenhang empfohlen, passgerechte pädagogische Konzepte zu entwickeln, adäquate zeitliche und finanzielle Rahmenbedingungen (abgesicherte Finanzierungen) zu schaffen und das bestehende Fördersystem strukturell zu verändern (Bibisidis 2015: 253ff.).

Ähnliche Selektionseffekte lassen sich auch mit Blick auf Jugendliche mit Migrationshintergrund beobachten. Zwar hat sich der Anteil von Personen nichtdeutscher Herkunft in den letzten Jahren auf durchschnittlich 17 Prozent deutlich erhöht, gleichwohl profitiert die Bevölkerungsgruppe immer noch unterdurchschnittlich vom Bildungsangebot der Freiwilligendienste FSJ, FÖJ und BFD (BMFSFJ 2015: 75, 307). Die wichtigste Ursache dafür dürften Faktoren sein, die nichts mit der Zuwanderungsgeschichte als solcher zu tun haben. Angesichts der bereits erwähnten Überrepräsentation höherer Bildungsabschlüsse in den Diensten dürfte in diesem Zusammenhang vor allem die ungleiche Verteilung von Bildungschancen zwischen Jugendlichen ohne und mit Migrationshintergrund zu nennen sein. Dennoch lassen sich empirisch auch spezifische kulturelle Zugangsbarrieren identifizieren: Fehlende Informationen der Jugendlichen und ihrer Eltern über das Angebot der Freiwilligendienste (auch aufgrund von Sprachbarrieren); Skepsis, dass Freiwilligendienste eine Zeitverschwendung seien, und diese Zeit besser in Ausbildung oder Berufstätigkeit investiert werden sollte; (antizipierte) negative Reaktionen aufseiten der Familie und Freundesgruppen; mangelnde interkulturelle Öffnung seitens der Einrichtungen; die religiöse Ausrichtung mancher Träger und die angenommene schwierige Vereinbarkeit mit dem eigenen Glauben (Schirilla/Schramkowski 2013: 2f.; Keskin 2000: 230ff.). Geeignete Maßnahmen, um die Beteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu erhöhen, sollten demnach darauf zielen, die interkulturelle Öffnung der beteiligten Organisationen zu verbessern, Migrantenorganisationen als Träger und Einsatzstellen in das System der Freiwilligendienste einzubinden[114] sowie die Kommunikation der Freiwilligendienste als Bildungs- und Orientierungsangebote in Richtung der verschiedenen Migranten-Communities zu intensivieren. Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang das im Zuge der Novellierung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 24.10.2015 geschaffene Sonderprogramm im Bundesfreiwilligendienst. Ab Dezember 2015 können bis zu 10.000 Freiwilligendienstplätze mit sogenanntem „Flüchtlingsbezug“ eingerichtet werden. Neben der Schaffung neuer Einsatzmöglichkeiten im Bereich der Flüchtlingshilfe ermöglicht das Programm, dass neben Asylberechtigten erstmals auch Asylbewerberinnen und Asylbewerber einen Freiwilligendienst absolvieren, zumindest solche, die nicht aus einem sicheren Herkunftsland im Sinne des § 29a Asylgesetz stammen. Ob davon eine neue Dynamik zur Integration von Migrantinnen und Migranten in die Freiwilligendienste ausgeht, bleibt allerdings abzuwarten.

112 Nr. II. 4. a. (3) Richtlinie zur Förderung der Jugendfreiwilligendienste (RL-JFD).

113 In Abhängigkeit vom jeweiligen Dienstformat.

114 Als Beispiele fungieren können das vom BMFSFJ geförderte Modellprojekt „Migrantenorganisationen als Träger von Freiwilligenorganisationen“ (2008-2011) sowie das Projekt „engagiert statt abgehängt – Freiwilligendienste in Vereinen junger Migrant(inn)en“ (2012-2014) der Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland e. V. (aej).

5.4.7 Civic Education und lebenslanges Lernen

Der biografische Prozess der Aneignung von Wertorientierungen und Kompetenzen, die Partizipation und freiwilliges Engagement befördern, endet nicht mit dem Abschluss von Ausbildung, Studium oder eines Freiwilligendienstes. Dementsprechend hat die „Bürgerkompetenz“ an zentraler Stelle Eingang in den europäischen Referenzrahmen zu den Schlüsselkompetenzen lebenslangen Lernens gefunden. Sie wird dort als Kenntnis der sozialen und politischen Konzepte und Strukturen (Demokratie, Gerechtigkeit, Gleichberechtigung, Staatsbürgerschaft und Bürgerrechte) verstanden sowie als Fähigkeit, sich aktiv und demokratisch am staatsbürgerlichen Leben zu beteiligen (Europäische Kommission 2007: 9). Gleichwohl sind die Kontexte, in denen bürgerschaftliche Kompetenzen erlernt werden, jenseits des Kinder- und Jugendalters nicht mehr so einfach an zentralen Bildungsinstitutionen, wie zum Beispiel der Schule, festzumachen. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang unter anderem die vielfältigen Akteure der politischen (Erwachsenen-)Bildung, wie die Landeszentralen für politische Bildung oder zivilgesellschaftliche bzw. kirchliche Bildungswerke, aber auch die unzähligen Vereine, bürgerschaftlichen Initiativen und Verbände selbst, die mit eigenen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen ihre Engagierten für bestimmte Aufgaben qualifizieren.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und eines differenzierten Altersbilds, das die Potenziale der älteren Generation für die Gestaltung gesellschaftlicher Solidarität in den Vordergrund stellt (Fünfter Altenbericht, BMFSFJ 2005b), sind in den letzten zwei Jahrzehnten ältere Menschen in der nachberuflichen Lebensphase in den Fokus der Engagementförderung gerückt. Dabei steht ein Bildungsverständnis im Vordergrund, das die Lebensgestaltung im Alter und den Umgang mit An- und Herausforderungen in den Fokus rückt (Kalbermatten 2011). In der Bildungsarbeit mit und für ältere(n) Menschen wurden verschiedene Konzepte entwickelt, um ihnen neue Verantwortungsrollen zu erschließen. Drei Bildungsangebote sollen exemplarisch Erwähnung finden, die auf freiwilliges Engagement nach dem Erwerbsleben hinführen, ohne sich dabei auf eine konkrete Tätigkeit festzulegen:

- Die Weiterbildung zum „SeniorTrainer“ bzw. zur „SeniorTrainerin“ wurde im Rahmen des vom BMFSFJ geförderten Bundesmodellgramms „Erfahrungswissen für Initiativen (EFI)“ (2002-2006) entwickelt. Im Verlauf der Qualifizierung sollen die Teilnehmenden motiviert werden, auf der Basis ihres in Beruf und Familie erworbenen Erfahrungswissens eine eigene Rolle im freiwilligen Engagement zu finden und zu gestalten (Burmeister et al. 2005).
- Das Weiterbildungskonzept „MoQua“ (Motivation und Qualifikation von älteren Erwachsenen für das bürgerschaftliche Engagement) des Bundesverbandes Arbeit und Leben wurde im Zuge des gleichnamigen Modellprojektes (2004-2007) speziell für Betriebe entwickelt. Das Weiterbildungsprogramm richtet sich an ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der Schwelle zum Ruhestand. Es zielt darauf, die im Berufs- und Alltagsleben erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten methodisch und inhaltlich derart weiterzuentwickeln, dass sich die Teilnehmenden aktiv und kompetent in die Gemeinwesenarbeit einbringen können.[115]
- Bildungsangebote im Alter stellen hoch bedeutsame Zugänge zu Feldern und Formen des Engagements dar und können geeignet sein, für bildungsferne Bevölkerungsgruppen durch den Zugang zum Engagement vor Ort Teilhabechancen sicherzustellen. Seniorenbüros und Freiwilligenzentren können ebenso wie Mehrgenerationenhäuser als wichtige Einrichtungen der Engagementförderung fungieren und Bildungsarbeit mit Engagementförderung verbinden (Bubolz-Lutz et al. 2010).

5.4.8 Civic Education in kommunalen Bildungslandschaften – Ein Ausblick

Bildung im Sinne eines erweiterten Bildungsbegriffs findet in einer Vielzahl von Bildungsorten und pädagogischen (sowie nicht-pädagogischen) Institutionen und Lernwelten statt. Aus der individuellen Perspektive des sich bildenden Subjektes betrachtet, bedeutet dies, dass es Bildung als einen lebenslangen Prozess erlebt, der (spätestens) mit der Geburt beginnt und keineswegs mit dem Abschluss der Jugendphase endet. Darüber hinaus steht das Individuum vor der Herausforderung, Bildungserfahrungen aus verschiedenen gesellschaftlichen Kontexten zu synthetisieren und für die Entwicklung eines eigenen Lebensentwurfs und die Verwirklichung eigener Lebenspläne fruchtbar zu machen. Dabei ist zu vermuten, dass Bildungsprozesse umso wirksamer verlaufen, je mehr sie aufeinander aufbauen und in der Abfolge aneinander anschließen. Vor diesem Hintergrund kann es nicht länger ausschließlich um die Betrachtung der Strukturen und der Wirksamkeit ein-

115 Ausführliche Informationen unter www.moqua.arbeitundleben.de (Abruf am 24.03.2016).

zelner pädagogischer Institutionen gehen, sondern um eine Betrachtungs- und Steuerungsperspektive, die alle Bildungsorte und Lerngelegenheiten einbezieht, um die jeweils vorhandenen unterschiedlichen Potenziale und Besonderheiten dieser Lernmodalitäten besser ausschöpfen und nutzen zu können. Damit rücken die Beziehungen untereinander und die Verknüpfung der relativen Beiträge der einzelnen Kontexte und Institutionen für den Gesamtprozess der Bildung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Kommunale Bildungslandschaften sind Konzepte, die darauf zielen, unterschiedliche Bildungsorte und Bildungsinstitutionen im Sozialraum systematisch miteinander zu vernetzen, um Menschen aller Lebensalter bessere Bildungsbedingungen und vielfältige Bildungsmöglichkeiten zu bieten. Auf diesem Weg sollen soziale Bildungsungleichheiten gemindert und ganzheitliche Kompetenzbildungsprozesse verbessert werden. Aus konzeptioneller Sicht bietet das Konzept der kommunalen Bildungslandschaften gute Perspektiven für die Weiterentwicklung einer Bildung im und für das Engagement. Denn der systematische Blick auf Bildungsverläufe, auf die Herstellung von Anschlüssen zwischen unterschiedlichen Bildungsinstitutionen und auf die Weiterentwicklung der Kohärenz der Bildungsangebote könnte gerade in diesem Feld zu einer Verbesserung der Wirksamkeit entsprechender Ansätze einer Demokratiebildung führen. Es hat sich eindeutig gezeigt, dass die Umsetzung demokratiepädagogischer und verwandter Konzepte in Kindertageseinrichtungen, Jugendverbänden und -einrichtungen, Schulen und Hochschulen nur als ein umfassender Organisationsentwicklungsprozess realisiert werden kann. Er erfordert sowohl in der Binnenperspektive der einzelnen Organisationen erhebliche Innovationsleistungen aller beteiligten Akteure als auch eine völlig neue Beziehungskultur zu externen Bildungspartnern. Dies ist aber ohne neue Formen der Kooperation und Vernetzung sowie der Begleitung und des Coachings undenkbar.

Die Weiterentwicklung von Ansätzen einer Bildung durch und für das Engagement auf lokaler Ebene ist von der Entwicklung entsprechender kleinräumiger Formen der Vernetzung und Kooperation sowie der Einleitung anspruchsvoller Organisationsentwicklungsprozesse abhängig. Dies erfordert eine entsprechende Unterstützung und Förderung durch kommunale Politik und Verwaltung. Die „Entsäulung“ bildungsrelevanter Geschäftsbereiche durch engere Kooperationen, zum Beispiel zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe, der Aufbau eines integrierten Bildungsmonitorings sowie eine integrierte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung können den Aufbau vernetzter Bildungslandschaften voranbringen und zu einer Erhöhung der Kohärenz der Bildungsangebote vor Ort beitragen.

5.5 Politische Partizipation und freiwilliges Engagement

5.5.1 Zum Verhältnis politischer Partizipation und nicht-politisch motivierten Engagements

Die Fragen, ob und wie politische Partizipation und Engagement mit nicht-politischer Zielsetzung[116] zusammenhängen, rückten in den letzten Jahren ins Zentrum des wissenschaftlichen und öffentlichen Interesses (z. B. BBE 2015; Gabriel/Völkl 2008; Freitag/Schniewind 2007; Theiss-Morse/Hibbing 2005; van Deth 2001; Eliasoph 1998). Viele Vertreterinnen und Vertreter der Engagementforschung vermuten eine enge Verflochtenheit von Freiwilligenarbeit und politischer Partizipation (ebd.). Die politikwissenschaftliche Partizipationsforschung diskutierte, ob nicht auch in freiwilligem Engagement Anteile politischer Partizipation zu finden seien (z. B. van Deth 2003). Allerdings liegen zu diesen Fragen – neben umfangreichen programmatischen Überlegungen – bislang nur spärliche empirische Befunde vor (z. B. BBE 2015; van Deth 2001: 195) (Kapitel II. 4 Engagement in Zahlen).

In diesem Kapitel wird empirisch ermittelt, ob und in welcher Hinsicht politische Beteiligung bzw. politische Beteiligungsangebote mit freiwilligem Engagement zusammenhängen. Dabei wird systematisch unterschieden zwischen einerseits politischer Partizipation, die auf politische Entscheidungen und gesellschaftlichen Einfluss abzielt, und andererseits freiwilliges Engagement, welches sich in Vereinsaktivitäten oder sozialen Serviceleistungen, beispielsweise der Nachbarschaftshilfe, manifestieren kann (Übersicht 7). Beide Engagementformen unterscheiden sich offensichtlich zumindest hinsichtlich der gewünschten Ergebnisse/Ziele und der Adressaten (politisch Aktive; gesellschaftlich relevante Akteure; Vereinsmitglieder etc.).

Übersicht 7: Typologie politischen und freiwilligen sozialen Engagements

		Art der Aktivität		
		Politische Interessenvermittlung	**Serviceleistung**	**Selbstorganisation, -regulierung**
Nutznießer der Aktivität	**Mitglieder/ Teilnehmende**	*Interessen-assoziationen* z. B. Bürgerinitiativen zu Einzelthemen	*Selbsthilfe-gruppen* z. B. Nachbarschaftshilfe, Tauschringe	*Selbstorganisierte, -referenzielle Assoziationen* z. B. Freizeitclubs
	Nicht-Mitglieder/ Teilnehmende	*Advokatengruppen* z. B. Umweltgruppen *Global Justice*-Gruppen	*Wohltätige Organisationen* z. B. Caritas	*Netzwerke nicht staatlicher Normsetzung und -durchsetzung* Zertifizierungssysteme, z. B. Fair Trade, Forest Stewardship Council

Quelle: Geißel 2009: 78.

Die Abgrenzung zwischen politischem und freiwilligem Engagement hat eine analytische Funktion und es zeigt sich, dass die Realität einer solchen analytischen Abgrenzung nicht immer entspricht (Kapitel II. 5.5.4). Dennoch erscheint der Versuch, politische und soziale Aktivitätsformen unter dem Dach ‚zivilgesellschaftliches Engagement' zu subsumieren, als nur bedingt hilfreich. Wie häufig in der Wissenschaft müssen Phänomene zunächst analytisch getrennt werden, um sie später mit ihren Interdependenzen wieder zusammendenken zu können (Goertz 2006). Bei vielen Fragestellungen mag es sehr sinnvoll sein, verschiedene Engagementformen unter einem Dach zu untersuchen (Übersicht 7 sowie Blinkert/Klie 2015; Kapitel II. 4 Engagement in Zahlen). Gerade wenn es jedoch um die Frage geht, ob und wie freiwilliges Engagement mit politischer Partizipation zusammenhängt, muss eine begriffliche und analytische Trennung vorgenommen werden.

116 Das Kapitel beruht auf der politikwissenschaftlichen Tradition, in der die folgenden Begriffe synonym verwendet werden: Freiwilligenarbeit, freiwilliges, soziales, ehrenamtliches oder zivilgesellschaftliches Engagement sowie Engagement mit nicht-politischer Zielsetzung. Zur besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Text auf den Begriff „freiwilliges Engagement" zurückgegriffen. In Abgrenzung von dieser Art des Engagements wird der Begriff der politischen Partizipation („Dialog und Mitsprache" siehe Kapitel II. 1.3.2.1 Engagementvielfalt) verwendet. Politische Partizipation meint ausschließlich Tätigkeiten, welche sich auf die politische Sphäre beziehen, also Einfluss auf gesellschaftspolitische Gestaltung nehmen wollen. Zwischen beiden Beteiligungsformen existieren Überschneidungen, die in diesem Kapitel ausführlich diskutiert werden.

Die Zusammenhänge zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement lassen sich nun in verschiedene Richtungen denken: positiv, neutral oder negativ. Möglich wäre, dass politische Beteiligung eng mit freiwilligem Engagement korreliert (Kapitel II. 5.5.3). Mikroanalytische Studien zeigen in der Tat eine positive Beziehung zwischen den verschiedenen Engagementformen. Menschen, die freiwillig engagiert sind, partizipieren auch überdurchschnittlich häufig politisch. Dieser positive Zusammenhang lässt sich auf zwei unterschiedliche Arten erklären. Entweder befruchten sich politische Partizipation und freiwilliges Engagement gegenseitig, das heißt freiwilliges Engagement führt zu politischer Partizipation und umgekehrt, oder beide Aktivitätsformen lassen sich auf gemeinsame sozialstrukturelle Erklärungsvariablen zurückführen. So korrelieren Bildung und das damit zusammenhängende Wohlstandsniveau mit politischen und freiwilligen sozialen Aktivitäten: Menschen mit hohem Bildungsniveau engagieren sich sowohl politisch als auch sozial stärker als Menschen mit niedrigem Bildungsniveau. Dies gilt nicht nur auf der Individualebene, sondern auch im Staatenvergleich. Beispielsweise erreicht Schweden mit seinem hohen Bildungs- und Wohlstandsniveau bei beiden Engagementformen überdurchschnittlich hohe Werte, während Portugal bei beiden Engagementformen nur unterdurchschnittliche Werte aufweist (Blinkert/Klie 2015). Die theoretischen Begründungen für diesen Zusammenhang sind intuitiv eingängig: Menschen mit hoher Bildung verfügen eher über die notwendigen Ressourcen für soziale und politische Beteiligung.

Möglich wäre allerdings ebenso, dass jenseits der gemeinsamen sozialstrukturellen Erklärungsfaktoren keine Beziehung zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement existiert. Die Hintergründe und Motivlagen für politische Beteiligung und freiwilliges Engagement können so unterschiedlich sein, dass politische Beteiligung in keiner Beziehung zum freiwilligen Engagement steht. Aus dieser Perspektive interessiert sich ein Teil der Bevölkerung eher für politische Partizipation, ein anderer Teil eher für Engagement jenseits der politischen Sphäre (und ein großer Teil weder für das eine noch für das andere). Mikroanalytische Studien, das heißt auf dem Vergleich von Individuen basierende Arbeiten, verweisen auf diesen Nicht-Zusammenhang (Blinkert/Klie 2015). Beispielsweise korreliert Religiosität mit freiwilligem Engagement, jedoch nicht mit politischer Partizipation. Dies verweist auf verschiedene Motivlagen für politische Partizipation im Vergleich zu freiwilligem Engagement. Der Urbanisierungsgrad korreliert beim freiwilligen Engagement sogar in umgekehrter Richtung als bei politischer Partizipation (ebd.), das heißt, dass eine Urbanisierung politische Partizipation begünstigt, sich auf das Engagement aber negativ auswirkt. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass freiwilligem Engagement und politischer Beteiligung unterschiedliche Motivlagen zugrunde liegen. Roth (2015) vermutet sogar generell, dass freiwilliges Engagement und politische Partizipation zunehmend auseinanderdriften.

Möglich wäre ebenso, dass eine negative Beziehung zwischen politischer Beteiligung bzw. Beteiligungsoptionen und freiwilligem Engagement besteht. ‚Viel politische Partizipation' würde dann einhergehen mit ‚wenig freiwilligem Engagement' und umgekehrt wären ‚wenig Partizipation' und ‚viel Engagement' verkoppelt. Ein Argument für diese Option wäre, dass Zeitressourcen beschränkt sind und die meisten Menschen nur Zeit für politische Partizipation *oder* freiwilliges Engagement haben. Ein zweites Argument lautet, dass sich Menschen bewusst für die eine und damit gegen die andere Beteiligungsform entscheiden. In eine ähnliche Richtung argumentiert Eliasoph (1998). Sie zeigt für die USA auf, dass dort freiwilliges Engagement häufig eingebettet ist in eine „Kultur der politischen Meidung" („culture of political avoidance"). Zwar sind viele der bürgerschaftlichen Projekte mit einer demokratischen Rhetorik der Selbstbemächtigung oder Selbstkompetenz („empowerment") verknüpft, aber politische Themen spielen keine Rolle. Die Beteiligten geben sich bei diesen Projekten vielmehr alle Mühe, „Politisches", wie beispielsweise strukturelle (Chancen-)Ungleichheit, weit von sich zu weisen und sich auf soziale, zwischenmenschliche Aspekte zu konzentrieren („Avoiding Politics").[117] Weitere US-amerikanische Studien bestätigen diese Erkenntnis: „In einigen Fällen führt Bürgerbeteiligung tatsächlich zur Abwendung der Menschen von der Politik, sodass sie sich weniger und nicht stärker politisch engagieren" (Theiss-Morse/Hibbing 2005: 228; eigene Übersetzung). Aus dieser Perspektive schließen sich freiwilliges soziales Engagement und politische Partizipation gegenseitig aus. Diese Erkenntnis bezieht sich zwar auf die USA, aber auch in der Bundesrepublik gibt es entsprechende Anzeichen. Beispielsweise können die Vermutungen Roths (2015) in die Richtung interpretiert werden, dass sich Bürgerinnen und

117 Auch aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger selbst bestehen keineswegs immer positive Beziehungen zwischen politischer Beteiligung und sozialem Engagement. Wie die Frauen- und Jugendforschung seit den 1990er Jahren festgestellt hat, engagieren sich viele Menschen sozial, während sie sich vehement von der Politik und dem ‚politischen Geschäft' abgrenzen. Sie engagieren sich beispielsweise in der Nachbarschaftshilfe, beim Erhalt des lokalen Schwimmbads oder beim Bundeswettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden/Unser Dorf hat Zukunft", zeigen aber kein Interesse an „der Politik", worunter sie die institutionalisierte Politik in Parteien und Vertretungskörperschaften verstehen. Beteiligung an explizit politischen Formen käme für sie nicht infrage – wobei sie Politik häufig als ‚(Parteien-)Streit' und ‚schmutziges Geschäft' betrachten. Der ‚schrecklichen Politik' wird dann die ‚heile Welt' des sozialen Engagements gegenübergestellt (z. B. Geißel 1999: 23, 110ff.; Eliasoph 1998).

Bürger immer häufiger entweder für politische oder freiwillige soziale Aktivitäten entscheiden (Kapitel III. 5 Lokale Governance).

Quer zu dieser Diskussion über die Beziehungen zwischen freiwilligem Engagement und politischer Partizipation (positiv, neutral, negativ) wird diskutiert, ob sich Partizipations*optionen* positiv auf freiwilliges Engagement auswirken. Sind, so wäre beispielsweise zu fragen, Bürgerinnen und Bürger in politischen Einheiten mit umfangreichen direktdemokratischen Möglichkeiten eher freiwillig engagiert? Die theoretische Begründung liegt auf der Hand: Wer über sein Gemeinwesen durch Beteiligungsmöglichkeiten mitbestimmen kann, entwickelt mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Art Gemeinsinn und ein Verantwortungsgefühl für die Gemeinschaft, welches sich dann in freiwilligem Engagement äußert und manifestiert. Bürgerinnen und Bürger, die ihr Gemeinwesen politisch mitgestalten können, seien eher bereit, dieses auch sozial mitzugestalten.

Im Rahmen dieses Kapitels soll versucht werden, die genannten Annahmen empirisch zu überprüfen. Mit Blick auf mögliche Politikempfehlungen soll weiterhin untersucht werden, ob politische Beteiligungsoptionen eine positive Wirkung auf freiwilliges Engagement haben. Dafür werden existierende Untersuchungen sekundäranalytisch ausgewertet, wobei sich ein Mangel an empirischer Forschung zeigt. Zwar wird in der politischen Diskussion regelmäßig darauf hingewiesen, dass politisches und freiwilliges Engagement zusammenhängen – beispielsweise in der Debatte um die Bürgerkommune, bei der explizit diese beiden Bausteine genannt werden. In vielen Studien zur Beziehung zwischen freiwilligem Engagement und politischer Partizipation wird immer wieder hervorgehoben, dass sich das Bildungsniveau (und einige andere sozialstrukturelle Variablen) positiv auf politische und freiwillige soziale Aktivitäten auswirken. Im Zuge der Hochkonjunktur der Sozialkapital-Debatte seit den 1990er Jahren haben einige Lehrbücher zur politischen Partizipation sogar freiwilliges Engagement in ihren Kanon aufgenommen (z. B. Hoecker 2006). Diese Vermischung führte aber kaum zur Klärung des Zusammenhangs zwischen politischer Beteiligung und freiwilligem Engagement. Es zeigt sich, dass derzeit noch eine mangelhafte Datenlage und unbefriedigende Indikatoren vorliegen.

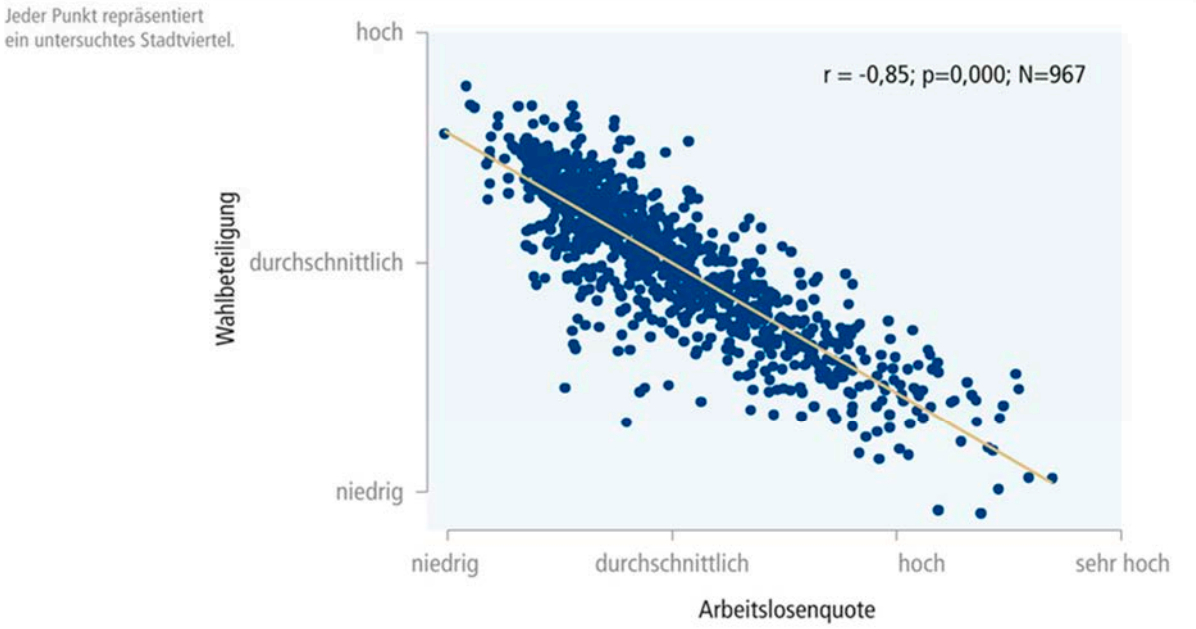
Zunächst soll im Folgenden die Diskussion der beiden Konzepte ‚politische Partizipation/-sangebote' und ‚freiwilliges Engagement' fokussiert werden (Kapitel II. 5.5.1 und II. 5.5.2). Die Forschung zum Zusammenhang und den Kausalbeziehungen zwischen Partizipation(-sangeboten) und freiwilligem Engagement wird anschließend vorgestellt (Kapitel II. 5.5.3). Da vor allem in der wissenschaftlichen Engagementforschung politische Partizipation und freiwilliges Engagement als eng verknüpft und kaum unterscheidbar beschrieben werden (BBE 2015), werden im darauffolgenden Kapitel entsprechende Fälle diskutiert (Kapitel II. 5.5.4). Abschießend folgt ein kurzes Fazit (Kapitel II. 5.5.5).

Besonders hinzuweisen ist auf die empirische Untersuchung von Blinkert und Klie (2015). Sie umfasst einen Ländervergleich, der zeigt, dass ein gutes soziales, rechtsstaatliches, korruptionsfreies, effektives und legitimes politisches System mit guten Partizipationschancen der beste Nährboden für politische Partizipation und freiwilliges Engagement ist. Das Engagement ist in jenen Ländern besonders groß, die auf diesen Gebieten gut aufgestellt sind. Ein entsprechender staatlicher Kontext ist die Grundlage für florierendes Engagement – sei es sozial oder politisch.

5.5.2 Politische Partizipation

Die zentralen Formen politischer Partizipation sind in modernen Demokratien die Wahlen. Allerdings sinkt die Wahlbeteiligung auf subnationaler, nationaler und europäischer Ebene. Während in den 1970er Jahren noch über 90 Prozent der Wahlberechtigten an der Bundestagswahl teilnahmen, ist der Anteil mittlerweile auf um die 70 Prozent gesunken. Bei den Wahlen der Länderparlamente, der kommunalen und der bundesrepublikanischen Vertreter im Europäischen Parlament ist das Niveau der Wahlbeteiligung noch deutlich niedriger. Dabei ist das Wahlverhalten zwar schon immer an die soziale Lage gekoppelt gewesen, die Abhängigkeit hat jedoch in den letzten Jahren deutlich zugenommen: Die unteren Einkommens- und Bildungsschichten haben sich von den Wahlen weitgehend verabschiedet. Dies spiegelt sich auch bei der Wahlbeteiligung verschiedener Wahlbezirke wider. Es sind die wohlhabenderen Bezirke, in welchen gewählt wird. Landstriche, die von einkommensschwachen, bildungsfernen Bevölkerungsgruppen geprägt sind, zeichnen sich durch eine niedrige Wahlbeteiligung aus (Kapitel III. 3.1.6 Wahlbeteiligung und politische Partizipation; Schäfer 2009). Abbildung 24 verdeutlicht diesen Zusammenhang anhand der Wahlbeteiligung von Stadtvierteln mit unterschiedlichen Arbeitslosenquoten. Die Korrelation zeigt sich deutlich: Je höher die Arbeitslosenquote in einem Stadtteil ist, desto niedriger ist die Wahlbeteiligung; die höchste Wahlbeteiligung ist in Vierteln mit niedriger Arbeitslosigkeit zu finden.

Abbildung 24: Wahlbeteiligung und Arbeitslosenquote (Bundestagswahl 2013)



Quelle: Schäfer et al. 2013: 12; Datenbasis: unterschiedliche kommunale Datenquellen zu 1.500 Stadtteilen in 34 deutschen Großstädten.

Neben den Wahlen stellen die meisten Demokratien seit den 1990er Jahren auf subnationaler, nationaler sowie supra- und internationaler Ebene eine Vielzahl weiterer Partizipationsangebote zur Verfügung, die Bürgerinnen und Bürger und deren Assoziationen in politische Willensbildungs-, Planungs- oder sogar Entscheidungsprozesse einbeziehen.[118] Beteiligungsverfahren werden in unterschiedlichen Zusammenhängen eingesetzt, zum Beispiel bei der Stadtplanung und Regionalentwicklung, bei der Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit, bei der Mediation und Konfliktschlichtung, bei der Technikfolgenabschätzung sowie bei der Planung und Implementation von Infrastrukturgroßprojekten. Hier seien nur ein paar der bekannten Methoden und Formate genannt: Planungszelle, Bürgerentscheid, Bürgerpanel, Bürgerbeiräte, Delphi-Befragung, Online-Plattformen, Konsensus-Konferenz, Mediation, Planungswerkstatt, Runder Tisch, World Cáfe, Zukunftswerkstatt.

Es existiert weder eine umfassende und flächendeckende Übersicht über die in der Bundesrepublik durchgeführten Verfahren noch eine einheitliche Systematisierung. Ein einheitliches Strukturierungskonzept lässt sich bislang ebenfalls noch nicht identifizieren. In der Literatur lassen sich vielmehr vielfältige Versuche finden, die Fülle der Formate zu ordnen. Eine Systematisierung nach dem Grad der Mitbestimmung (Manipulation, Information, Konsultation, inszenierte Mitwirkung, partnerschaftliche Kooperation, Abgabe von Macht, Bürgermacht) erweist sich als kaum sinnvoll, da mit Ausnahme von direktdemokratischen Entscheidungen die meisten Verfahren im Bereich der Konsultation angesiedelt sind. Auch Verfahren, bei welchen Mitbestimmung suggeriert wird, wie beispielsweise bei einigen Bürgerhaushaltsverfahren, sind Konsultationen-Verfahren.[119] Hilfreicher sind Differenzierungen nach organisatorischen Merkmalen, zum Beispiel nach dem Grad der Institutionalisierung, der Größe des Teilnehmerkreises (kleine, mittlere, große Gruppen), der Auswahl der Teilnehmer und Teilnehmerinnen (Selbstselektion, Zufälligkeitsprinzip, Auswahl nach bestimmten Kriterien, gezielte Ansprache von Betroffenengruppen), der Bereitstellung von Unterstützung (z. B. Informationsmaterial, Moderatoren) oder der Einbettung in politische Entscheidungsstrukturen (z. B. durch die Teilnahme von Politikern). Unterschieden wird ebenso nach der Zielstellung des Beteiligungsverfahrens: Sollen neue Ideen und Problemlösungen entwickelt, Meinungen eingeholt oder Bürger und Bürgerinnen aktiviert werden? Sind konkrete Konflikte zu lösen bzw. zu bewältigen? In den letzten Jahren ist weiterhin die

118 Aktuelle Debatten um „participatory governance“, „deep democracy“, „public participation“ oder „strong democracy“ verweisen auf die Verbreitung des Themas (siehe Geißel 2004: 103ff.).

119 Nur in wenigen Fällen kann die Bürgerschaft über einen kleinen Geldbetrag („funny money“) bestimmen.

Unterscheidung in Online- und Offline-Verfahren hinzugekommen. Schließlich werden die Verfahren nach einer Fülle von Evaluationskriterien unterschieden und bewertet, so beispielsweise nach der Inklusivität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer („deskriptive Repräsentativität“), der Transparenz des Verfahrens, der Effektivität (Einfluss auf politische Entscheidungen, auf die Öffentlichkeit) oder nach dem Ausmaß der ‚Bürgerqualifizierung‘. Schließlich können die Einsatzfelder unterschieden werden, so zum Beispiel die Stadtplanung und Regionalentwicklung, die Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit, die Mediation/Konfliktschlichtung, die Technikfolgenabschätzung oder die Beteiligung bei Infrastrukturgroßprojekten.

Im Folgenden wurde sich für eine sparsame, übersichtliche Systematik entschieden, welche die verschiedenen Beteiligungsangebote in zwei Kategorien unterteilt (siehe ähnlich Geißel/Joas 2013; Geißel/Newton 2012):[120]

(1) Elemente direkter Demokratie

(2) Diskursive Verfahren (persönlich sowie online).

Diese Partizipationsangebote können jeweils entweder konsultativ oder bindend sein. Die folgende Tabelle zeigt dies im Überblick (Übersicht 8).

Übersicht 8: Partizipationsangebote

	Konsultativ	Bindend
Elemente direkter Demokratie	Nicht bindende Bürger- und Volksentscheide	Bindende Bürger- und Volksentscheide
Diskursive Verfahren	z. B. Bürgerhaushalte in Deutschland	z. B. Bürgerhaushalte in Porto Alegre, Brasilien

Quelle: eigene Zusammenstellung

In der Bundesrepublik werden diese Verfahren besonders auf der subnationalen Ebene angewandt. Dort ist eine erstaunlich dynamische Entwicklung zu beobachten, weshalb diese Ebene häufig als Experimentierfeld gilt. In den 1990er Jahren wurden beispielsweise direktdemokratische Optionen in allen Bundesländern auf subnationaler Ebene etabliert (zur internationalen Entwicklung: Scarrow 2001), und in vielen Ländern sind partizipative Mitbestimmungsmöglichkeiten bei lokalen politischen Entscheidungen mittlerweile Pflicht (z. B. Bickerstaff/Walker 2001).[121] Im Folgenden werden nach einem Exkurs zu Online-Verfahren im Einzelnen Regelungen und Nutzungen der vorgestellten Partizipationsformen in der Bundesrepublik aufgeführt.

5.5.2.1 Exkurs: Online-Verfahren

Seit einigen Jahren werden weitere Partizipationsformen diskutiert, die sich unter dem Begriff E(lektonische)-Demokratie fassen lassen. Sie betreffen verschiedene internetbasierte Formen von E-Kommunikation, E-Informationsvermittlung sowie E-Partizipation. Die Palette reicht hier von Top-down-Informationen, zum Beispiel wenn der Stadtrat seine Entscheidungen online stellt, über Online-Petitionen bis zu Mobilisierungen in und durch die sozialen Medien.

Die Vorteile und Grenzen von Online-Verfahren liegen auf der Hand. So können – jedenfalls auf den ersten Blick – kostengünstig viele Personen erreicht werden. Viele Kommunen setzen gerade aufgrund des kostengünstigen Zugangs auf Online-Verfahren. Viele Bürgerhaushalte bestehen beispielsweise im Wesentlichen aus Internetkanälen. Die Grenzen dieser Verfahren sind ebenfalls seit Langem bekannt. Die „digitale Spaltung“, das heißt die Unterschiede beim Zugang zum Internet und seiner Nutzung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, ist hier zentral. Alter sowie Einkommen wirken sich auf den Zugang und die Nutzung aus. Jüngere nutzen das Internet häufiger als ältere Menschen und mit dem Einkommen erhöht sich auch der Zugang zu den entsprechenden Technologien.

120 Zivilgesellschaftliche Beteiligungsangebote und Formen (z. B. Bürgerinitiativen, intermediäre Organisationen oder Neue Soziale Bewegungen) werden hier nicht berücksichtigt, da es in erster Linie um Beteiligungsangebote geht, die von staatlichen Akteuren zur Verfügung gestellt werden.

121 Hinzu kommen Beteiligungsformen wie Proteste und Neue Soziale Bewegungen, die sich jedoch kaum unter dem Etikett von Beteiligungsangeboten subsumieren lassen und aufgrund ihrer Bottom-up-Struktur hier nicht berücksichtigt werden.

Während in der ersten Euphorie der 1990er Jahre noch erwartet wurde, dass diese neuen Formen zu einem gesteigerten Interesse an Demokratie und Partizipation führen würden, haben sich die entsprechenden Hoffnungen nicht erfüllt. Das Internet schien eine Fülle von Versprechungen zu bieten, wie beispielsweise niedrigschwelliger Zugang, schnelle und relativ unkomplizierte Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen sowie neue Möglichkeiten der Meinungs- und Willensbildung (Klein et al. 2013). Im Endeffekt erweist sich E-Demokratie als eine neue Form der Interaktion bzw. als ein neuer Kommunikationskanal (ausführlich: Kneuer 2013). Zwar engagieren sich beispielsweise ein Drittel der jungen Erwachsenen nach einer Studie der Leuphana Universität Lüneburg virtuell (Michelsen et al. 2015), aber es gibt keine Hinweise darauf, dass politisches Interesse oder gar politisches Engagement durch Online-Verfahren gesteigert werden. Online-Partizipationsangebote, die sich in extrem niedrigschwelligen Partizipationsoptionen wie das Anklicken von „gefällt mir“ oder „gefällt mir nicht“ erschöpfen, gehen nicht mit gesteigerter Partizipation einher. Die Nutzung des Internets und vor allem der sozialen Medien zu Mobilisierungszwecken ist ein anderes Thema. Kurzfristig wird zwar Mobilisierung erleichtert, ob sich daraus aber eine neue Partizipationskultur entwickelt und wie diese aussieht, ist fraglich. So kommen auch zusammenfassende Studien zu einem eher nüchternen Ergebnis: „Aus den Reihen der Protest- und Bewegungsforschung hat etwa Dieter Rucht […] jüngst noch einmal unterstrichen, dass mit der zunehmenden Verbreitung des Internets seit Ende der 1990er Jahre eine zunächst sinkende und dann stagnierende Offline-Protestbeteiligung in Deutschland einherging. Protestmobilisierungen sowohl offline wie online verliefen zwar rascher und unkalkulierbarer und auch die Anzahl an Petitionen und Unterschriftensammlungen habe sich vermutlich erhöht – die Effekte der Online-Proteste würden aber in der Regel überschätzt“ (Klein et al. 2013: 4).

Insgesamt ist die Datenlage zur digitalen Partizipation noch sehr schlecht – und Studien zum potenziellen Zusammenhang von digitaler politischer Partizipation und freiwilligem Engagement fehlen vollständig. In existierenden Studien wird beispielsweise untersucht, ob Internetnutzung generell einen positiven oder negativen Effekt auf freiwilliges Engagement hat (keinen negativen Effekt) oder ob Jugendliche das Netz – wie auch andere Kanäle – zur Alltagsbewältigung nutzen. Nachweisen ließ sich lediglich, dass das Internet von Jugendlichen zwar zunehmend auch im Kontext freiwilliger Tätigkeit genutzt wird; eine Steigerung ihres freiwilligen Engagements geht damit jedoch nicht einher (Rauschenbach et al. 2011). Zwar gibt es einige kleinere Projekte, in welchen das Netz genutzt wird, um freiwillig Engagierte mit ‚Bedürftigen‘ bzw. entsprechenden Vereinen in Verbindung zu bringen (z. B. Polytechnische Gesellschaft, Frankfurt), und Fallstudien zeigen, wie soziale Medien bürgerliche Selbstorganisation unterstützen können (Klein et al. 2013). Es liegen aber keine Informationen vor, wie erfolgreich solche Versuche langfristig sind und ob sie tatsächlich die Engagementbereitschaft insgesamt erhöhen. Generell konzentrieren sich diese Studien zur digitalen Partizipation eher auf Fragen der Nutzungshäufigkeit oder der sozialstrukturellen Determinanten. Studien zum Zusammenhang zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement oder zu Kausalitäten existieren jedoch jenseits der üblichen Erkenntnisse zur Bedeutung von Bildung für beide Beteiligungsarten nicht (Voss 2014).

5.5.2.2 Elemente direkter Demokratie auf subnationaler Ebene

Elemente direkter Demokratie sind seit einigen Jahren populär und erscheinen vielen Kritikerinnen und Kritikern der repräsentativen Demokratie als Zukunftsvision (Offe 2003). Den Bürgerinnen und Bürgern wird damit die Möglichkeit gegeben, nicht nur ihre politischen Repräsentanten auszuwählen, sondern direkt auf Sachentscheidungen Einfluss zu nehmen. Dabei ist zu differenzieren zwischen nicht-bindenden Abstimmungen, die zur Ermittlung der Präferenzen in der Bevölkerung beitragen, sowie jenen Verfahren, bei denen die Bürgerinnen und Bürger selbst über Sachfragen entscheiden. Zu unterscheiden sind weiterhin Plebiszite, die von der politischen Repräsentanz, wie beispielsweise dem Parlament, den Ortsvorstehenden oder der Parlamentsopposition, ins Leben gerufen werden (sog. Top-Down-Verfahren), und jenen, welche die Bürgerinnen und Bürger bzw. deren Assoziationen selbst initiieren können (sog. Bottom-up-Verfahren). Erstere werden auch in undemokratischen Systemen zur Legitimationsbeschaffung genutzt, während letztere demokratietypisch sind. Gerade die Bottom-up-Verfahren bringen die Bürgerinnen und Bürger als (neue) am Geschehen Beteiligte in das Gesetzgebungsverfahren. Direktdemokratische Elemente werden im Folgenden auf subnationaler Ebene diskutiert. Auf nationalstaatlicher Ebene gibt es nur ein direktdemokratisches Instrument, das jedoch noch nie angewandt wurde: Laut Grundgesetz ist ein Volksentscheid lediglich bei einer territorialen Neugliederung obligatorisch.

In der Bundesrepublik wurden direktdemokratische Regelungen auf subnationaler Ebene in den 1990er Jahren flächendeckend institutionalisiert.[122] Die Möglichkeit der Volksentscheide besteht in der Bundesrepublik für Länder (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid)[123] und für Kommunen (Bürgerbegehren, Bürgerentscheid). Deutschland ermöglicht, im Gegensatz zu vielen anderen Staaten, auch bindende Abstimmungen – sofern ein gewisses Beteiligungsquorum erreicht wird – sowie Abstimmungen, welche die Bürgerinnen und Bürger selbst initiieren können. Dabei experimentieren einige Bundesländer noch mit den Quorenregelungen. Beispielsweise hat Nordrhein-Westfalen das Mitte der 1990er Jahre eingeführte Quorum für die Gültigkeit von Begehren und Entscheiden im Jahr 2000 gesenkt und ebenso haben Hamburg und Berlin ihre Quorenregelungen in den letzten Jahren verändert. Die folgende Tabelle informiert über Verfahrensregelungen zu direktdemokratischen Verfahren sowie ihrer Nutzung auf Landesebene (Volksbegehren und Volksentscheide).

Tabelle 25: Regelungen und Nutzung direktdemokratischer Instrumente auf Landesebene (2013)

Bundesland	Volksbegehren Quorum in %	Volksentscheid Quorum in %	Anzahl Volksbegehren	Anzahl Volksentscheide (bottom up & top down), N
Baden-Württemberg	16,7	33	0	2
Bayern	10	Mehrheit	20	21
Berlin	7	25	9	9
Brandenburg	4	25	11	3
Bremen	5	20	4	3
Hamburg	5	20/Mehrheit	16	7
Hessen	20	Mehrheit	1	11
Mecklenburg-Vorpommern	8,5	33	4	1
Niedersachsen	10	25	3	0
Nordrhein-Westfalen	8	15	2	1
Rheinland-Pfalz	10	25	1	2
Saarland	7	25	1	0
Sachsen	13	Mehrheit	4	1
Sachsen-Anhalt	11	25	3	1
Schleswig-Holstein	5	25	5	2
Thüringen	8/10	25	5	1

Quelle: eigene Zusammenstellung aus: www.mehr-demokratie.de/5972.html (Abruf am 24.03.2016); siehe auch Schiller 2014. www.mehr-demokratie.de/volksentscheide_in_deutschland.html (Abruf am 24.03.2016); www.mehr-demokratie.de/volksbegehren-deutschland00.html (Abruf am 24.03.2016).

Auch auf lokaler Ebene können mittlerweile in allen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt werden. Die rechtlichen Regelungen hierzu variieren von Bundesland zu Bundesland erheblich.

122 Die Vorsilbe „Volks-“ bei direktdemokratischen Verfahren (Volksbegehren, Volksentscheide) bedeutet in der Bundesrepublik, dass es sich um eine gliedstaatliche Entscheidung handelt; bei den Verfahren mit der Vorsilbe „Bürger-“ ist die Angelegenheit eine kommunale. Mit dem Bürgerbegehren fordern also die Bürgerinnen und Bürger einer Stadt, Gemeinde, eines Landkreises oder eines Bezirks eine Abstimmung über eine bestimmte kommunale Frage.

123 Ziel der Volksinitiative ist es, den Landtag zur Befassung mit einem politischen Sachthema oder Gesetz/-esentwurf zu bewegen. Volksbegehren wollen in erster Linie den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung eines (Landes-)Gesetzes forcieren. Über den Erlass oder die Aufhebung eines Gesetzes wird im Rahmen eines Volksentscheids abgestimmt.

Die erforderliche Prozentzahl der Abstimmungsberechtigten für das Einleiten von Bürgerbegehren ist in vielen Bundesländern nach der Gemeindegröße gestaffelt (Mittendorf 2008: 84f.). So beträgt beispielsweise in Sachsen-Anhalt das Quorum für ein Bürgerbegehren, also ein Begehren auf lokaler Ebene, je nach Gemeindegröße, zwischen 3 und 15 Prozent; und das Quorum für einen bindenden Bürgerentscheid zwischen einem reinen Mehrheitsentscheid (Hamburg) und der Notwendigkeit von mindestens 25 Prozent Zustimmung in der Wahlbürgerschaft (z. B. Hessen). Auch hinsichtlich der Themenwahl gibt es erhebliche Unterschiede. In vielen Kommunalordnungen sind in sogenannten Negativkatalogen die Themen bestimmt, die von kommunalen Referenden ausgeschlossen sind. Hierzu gehören in der Regel Fragen des Haushalts, der kommunalen Abgaben oder der Bauleitplanung. In anderen Kommunalordnungen legen Positivkataloge fest, über welche Themen abgestimmt werden darf. Bezüglich der Finanzen gibt es in manchen Bundesländern Einschränkungen: Bürgerbegehren, deren Verwirklichung Kosten nach sich ziehen, müssen in manchen Bundesländern per Kostendeckungs- bzw. Finanzplan die Finanzierung der geforderten Maßnahme detailliert darlegen. Die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens wird in den meisten Bundesländern durch die Kommunalvertretung, in einigen auch durch unabhängige Gremien geprüft.

Seit der Einführung kommunaler direktdemokratischer Optionen (zunächst 1956 in Baden-Württemberg, seit den 1990er Jahren flächendeckend im ganzen Bundesgebiet), gab es über 6.000 Verfahren (über 5.000 Bürgerbegehren, ca. 1.000 von lokalen Repräsentanten initiierte Verfahren). Über 3.000 dieser Verfahren führten zu einem Bürgerentscheid. Tabelle 26 listet die Anzahl der Volksbegehren und Volksentscheide nach Bundesländern auf.

Tabelle 26: Verfahrensanzahl kommunaler direktdemokratischer Verfahren (2013)*

Bundesland	Verfahren gesamt	davon BB	davon RR	davon Einleitung unbekannt	BE gesamt**
Bayern	2.495	2.075	401	19	1.517
Baden-Württemberg	761	552	204	5	332
Nordrhein-Westfalen	678	667	11	0	194
Schleswig-Holstein	424	388	29	7	201
Hessen	389	388	1	0	137
Sachsen	299	211	88	0	159
Niedersachsen	284	280	2	2	86
Sachsen-Anhalt	255	92	163	0	190
Brandenburg	247	134	108	5	160
Rheinland-Pfalz	176	166	10	0	80
Thüringen	156	155	0	1	40
Mecklenburg-Vorpommern	117	89	28	0	47
Hamburg	108	100	8	0	20
Berlin	37	36	1	0	13
Saarland	15	15	0	0	0
Bremen	6	6	0	0	1
Gesamt	**6.447**	**5.354**	**1.054**	**39**	**3.177**

Abkürzungen: BB = Bürgerbegehren, RR = Ratsreferenden, BE = Bürgerentscheide.
* Ungefähre Angaben, da Bürgerentscheide nicht bei Statistischen Landesämtern gemeldet werden müssen.
** Die Anzahl Bürgerentscheide (Spalte 6) setzt sich aus denjenigen Bürgerbegehren, die zum Bürgerentscheid gelangten, zuzüglich der Anzahl an Ratsreferenden zusammen.
Quelle: Rehmet et al. 2014: 16; siehe auch www.mehr-demokratie.de/5970.html (Abruf am 24.03.2016).

Bayern ist der Spitzenreiter bei der Einleitung und Durchführung direktdemokratischer Verfahren auf lokaler Ebene. Die Stadtstaaten waren lange Schlusslicht, haben aber in den letzten Jahren erheblich aufgeholt.

5.5.2.3 Partizipationsangebot: Diskursive Verfahren

Unter diskursiven Verfahren sind Verfahren zu verstehen, bei welchen sich Bürgerinnen und Bürgern im Dialog mit politischen Themen befassen und in der Regel abschließend eine Empfehlung an die politischen Repräsentanten abgeben. Diskursiv-partizipative Verfahren umfassen eine Vielzahl unterschiedlicher, bereits erwähnter Vorgehensweisen. Die Terminologie ist dabei häufig nicht eindeutig. So gibt es unterschiedliche Bezeichnungen für dieselben Vorgehensweisen und hinter denselben Bezeichnungen stecken nicht selten unterschiedliche Prozeduren. Ein einheitliches Systematisierungssystem existiert bislang noch nicht. Verschiedene Kategorien zur Systematisierung werden diskutiert. Als Kriterien gelten beispielsweise der Grad der Institutionalisierung, das Format (z. B. Top-down-Informationen, offene oder moderierte Diskussionen), die Funktion (z. B. Ideengewinnung, Konfliktmoderation, Versuch der Legitimationsbeschaffung) oder die Art der Rekrutierung der Teilnehmenden. Eine Systematisierung nach dem Ausmaß der tatsächlichen Mitbestimmung hat sich als wenig ergiebig erwiesen. Diskursive Verfahren sind in der Regel konsultativ, die letztendliche Entscheidungsmacht liegt bei den politischen Repräsentanten (z. B. Geißel et al. 2015).

Diskursive Verfahren sind in der Bundesrepublik – wie auch in den meisten anderen Staaten – vor allem auf subnationaler Ebene verbreitet und deshalb wird hier nur auf diese Ebene Bezug genommen.[124] Wenige diskursive Verfahren sind institutionalisiert. So sind Bürger- bzw. Einwohnerversammlungen in vielen Bundesländern rechtlich festgelegt. Beispielsweise müssen in Bayern und Rheinland-Pfalz mindestens einmal im Jahr Bürgerversammlungen stattfinden, bei Bedarf auch häufiger. Diese Versammlungen dienen dem Informationsaustausch und der Kommunikation zwischen der Bürgerschaft und ihrer Repräsentanten. Auch sind seit einigen Jahren häufig öffentliche Ausschreibungen zu registrieren, in welchen Bürgerbeteiligung als notwendige Voraussetzung für den Erfolg des jeweiligen Projektes erwartet wird.[125] Allerdings ist die Art der Beteiligung nicht normiert und wird nicht selten als rein symbolisch und wirkungslos wahrgenommen (für Großbritannien: Bickerstaff/Walker 2001).

Institutionalisiert wurde in vielen Ländern ebenso die Einbeziehung bestimmter Interessengruppen bei lokalen politischen Willensbildungsprozessen. In den meisten Bundesländern wurde beispielsweise festgeschrieben, dass kommunale Beiräte, die soziale Gruppen wie Ältere oder Jugendliche vertreten, konsultativ bei kommunalen Politikentscheidungen einbezogen werden können. Und die Bildung eines Ausländer- bzw. Integrationsbeirats in Städten mit einer gewissen Mindestanzahl an ausländischer Einwohnerschaft ist gesetzlich vorgegeben. Diese Beiräte sollen die kommunalen Vertretungskörperschaften bei allen Themen beraten, die für jeweilige Bevölkerungsgruppen von Bedeutung sind.

Die meisten auf lokaler Ebene stattfindenden diskursiven Verfahren sind jedoch nicht institutionalisiert, sondern hängen ab vom Engagement der jeweiligen politischen Repräsentanten oder der Zivilgesellschaft. Im Gegensatz zu direktdemokratischen Plebisziten, die nach Erreichung eines bestimmten Unterschriften-Quorums (Initiative für ein Bürgerbegehren) durchgeführt werden müssen, gibt es keine entsprechenden Regelungen für partizipativ-diskursive Verfahren.

Neben dem Grad der Institutionalisierung können existierende Verfahren auch hinsichtlich ihrer Funktion (z. B. Konfliktmoderation, Ideengewinnung, Versuch der Legitimationsbeschaffung) unterschieden werden.

---

124 Diskursive Verfahren auf nationalstaatlicher Ebene gibt es in der Bundesrepublik nicht. Es lassen sich jedoch erste Ansätze finden, wie beispielsweise den im Jahr 2011 von der Bundesregierung gestarteten „Zukunftsdialog“. Auch in anderen Ländern sind diskursive Verfahren auf nationalstaatlicher Ebene selten, es existieren jedoch zwei Ausnahmen: Zunehmend werden bei Verfassungsgebungen und -reformen deliberative Verfahren eingesetzt, so beispielsweise in Irland, in Island sowie in einer Reihe osteuropäischer Staaten. Die jeweiligen Verfahrensdesigns sowie die Intentionen unterschieden sich zwar in den verschiedenen Teilöffentlichkeiten (sog. „mini-publics“), aber allen war gemeinsam, dass durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger Vorschläge für Erneuerungen ermittelt werden und damit auch die Legitimität der Verfassung erhöht werden sollte. Die zweite Ausnahme sind die nationalen Politikkonferenzen in Brasilien (Pogrebinschi 2013). Dabei diskutieren Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen, private Unternehmerschaft und die gewählte Volksvertretung auf allen drei staatlichen Ebenen (lokal, gliedstaatlich, nationalstaatlich) und einigen sich auf eine gemeinsame politische Agenda zu einem bestimmten Politikfeld. Diese Agenda wird den Gesetzgebern vorgelegt. Im Jahr 2009 haben circa 20 Prozent der neuen Gesetze den jeweiligen Vorschlägen der nationalen Politikkonferenz entsprochen. Neben diesen staatlich organisierten nationalen deliberativen Prozessen existieren weitere Verfahren, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen initiiert und durchgeführt wurden, so beispielsweise das G 1000-Verfahren in Belgien. Ziel dieses Verfahrens war es nicht, direkt Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen, sondern einen gesellschaftlichen Dialog zu initiieren. Auf europäischer Ebene wurde mittlerweile im Rahmen des sogenannten „Plan D“ (Democracy, Dialogue, Discussion) ein Vielzahl an deliberativen Verfahren initiiert, zum Beispiel „Speak up Europe“ oder die European Citizens’ Consultations (ECC). Verbindliche Vorschläge wurden bei diesen Verfahren nicht produziert, vielmehr werden dort Vorschläge entwickelt, welche an die politischen Entscheidungsträger – in diesem Fall die Europäische Kommission – weitergegeben werden.

125 In sogenannten „Modellkommunen“ gibt es darüber hinaus eine Vielzahl an unterschiedlichen Beteiligungsangeboten.

Verfahren der Konfliktmoderation haben in den letzten Jahren eine gewisse Beliebtheit erfahren, vor allem im Kontext umstrittener Infrastrukturprojekte (z. B. Ausbau des Frankfurter Flughafens oder Stuttgart 21). Auch vielfältige Verfahren zur Ideengewinnung, etwa die Lokale Agenda 21 oder der Bürgerhaushalt, werden seit mindestens zwei Jahrzehnten erprobt. Vor allem zwei Bundesländer engagieren sich derzeit für diskursive Bürgerbeteiligungsverfahren: Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (Roth 2015).

Zu den bekanntesten vom Bund und von den Ländern unterstützten Verfahren, bei welchen Bürgerinnen und Bürger und Interessengruppen in kommunale Willensbildungsprozesse einbezogen werden, gehört die Lokale Agenda 21. Sie entstand, nachdem Anfang der 1990er Jahre bei der UNO-Konferenz in Rio de Janeiro das weltweite Aktionsprogramm Agenda 21 zur Förderung nachhaltiger Entwicklung verabschiedet worden war. Auf lokaler Ebene sollte nachhaltige Politik durch dezentrale, horizontale Netzwerke aus Politik, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen sowie Bürgerinnen und Bürgern erreicht werden – die sogenannte Lokale Agenda 21 war geboren. Nach einigen Anfangsschwierigkeiten wurden in der Bundesrepublik seit Ende der 1990er Lokale Agenda 21-Prozesse gefördert, beispielsweise durch die Einrichtung von Transferstellen zum Erfahrungs- und Informationsaustausch. Diese Unterstützung war zeitweise erfolgreich und im Jahr 2006 hatten 20 Prozent der bundesrepublikanischen Städte und Gemeinden einen Lokale Agenda 21-Prozess beschlossen und umgesetzt. Allerdings haben viele Kommunen ihren Lokale Agenda 21-Prozess mittlerweile beendet. Wirkungsstudien zu diesen Prozessen sind rar, sodass kaum bekannt ist, was sie tatsächlich bewirkten.

Das aktuell bekannteste Beispiel für ein diskursives Verfahren ist der Bürgerhaushalt. Er entstand in der brasilianischen Stadt Porto Alegre und wurde in den letzten Jahren auch von vielen bundesrepublikanischen Gemeinden eingeführt. Was steckt hinter dem Konzept eines Bürgerhaushalts? Um von einem Bürgerhaushalt sprechen zu können, müssen bestimmte Mindestanforderungen erfüllt sein. Zunächst muss es sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren handeln. Die Durchführung eines einmaligen Referendums etwa zu haushalts- oder steuerpolitischen Aspekten stellt keinen Bürgerhaushalt dar. Des Weiteren muss das Verfahren auf einem eigenständigen Diskussionsprozess beruhen, der sich wiederum aus einer breiten Palette einzelner Bausteine zusammensetzen kann. Dazu gehören beispielsweise Online-Foren, Bürgerversammlungen oder Fokusgruppen. Schließlich ist die Rechenschaftspflicht ebenfalls ein fester Bestandteil von Bürgerhaushalten. Die verantwortlichen Vertretungskörperschaften müssen Rechenschaft darüber ablegen, ob und inwiefern die von den Bürgerinnen und Bürgern eingebrachten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt wurden. Darauf aufbauend lässt sich das Verfahren des Bürgerhaushalts in die drei Bausteine Information, Konsultation und Rechenschaft untergliedern (Bertelsmann Stiftung/Innenministerium NRW 2004; Geißel et al. 2015). Nach dem *6. Statusbericht Bürgerhaushalte in Deutschland* (Schröter 2013) gab es im Januar 2013 ungefähr 100 Kommunen, die einen Bürgerhaushalt durchführen, und knapp 30 Kommunen haben den Bürgerhaushalt inzwischen wieder eingestellt.

5.5.3 Zum Zusammenhang von politischer Partizipation bzw. Partizipationsangeboten und freiwilligem Engagement

Im Folgenden werden Forschungsergebnisse im Kontext von politischer Partizipation und freiwilligem Engagement vorgestellt. Im ersten Unterkapitel geht es um Studien, die Korrelationen zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement auf der Basis von Survey-Daten ermitteln. Das darauffolgende Unterkapitel stellt Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Direktdemokratie und freiwilligem Engagement vor. Dabei werden Untersuchungen zur Schweiz und den USA vorgestellt sowie in explorativer Weise Zusammenhänge in der Bundesrepublik ausgemacht. Im dritten Unterkapitel werden mögliche Überschneidungen zwischen diskursiven Verfahren und freiwilligem Engagement diskutiert.

5.5.3.1 Korrelationen zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement

Wie bereits erwähnt wurde, ist die Datenlage zu den Beziehungen zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement schmal. Allerdings werden in einigen Studien Korrelationen zwischen diesen beiden Aktivitätsformen ermittelt und mit Sozialstrukturdaten verglichen. Drei zentrale Studien werden hierzu vorgestellt: Die Auswertung von ALLBUS-Daten (1998) durch van Deth (2001), eine Analyse des DJI-Surveys zur Beteiligung junger Menschen (1992, 1997, 2003, 2009; AID:A-Studie 2009; Gaiser/Gille 2012) sowie eine international vergleichende Studie von Gabriel (2014).

Jan van Deth (2001) fragt, basierend auf Daten des ALLBUS, ob freiwilliges und politisches Engagement von der Bevölkerung als Alternative, als Ergänzung oder als „Zwilling“ gelebt wird. Aufgrund der Datenlage wird dabei freiwilliges Engagement als Vereinsmitgliedschaft definiert. Van Deth stellt hierzu drei unterschiedliche

Hypothesen vor, die erstens einen positiven Zusammenhang zwischen politischer Beteiligung und freiwilligem Engagement vermuten (ebd.: 198). Theoretisch wäre zweitens auch eine negative Beziehung möglich: Wer sich politisch engagiert, hat keine Zeit, sich freiwillig zu engagieren und umgekehrt. Und drittens könnten beide Engagementformen mit sozialstrukturellen Faktoren erklärt werden: Menschen mit guter Bildung und gutem Einkommen partizipieren sozial und politisch; Menschen aus bildungsfernen, armen Milieus partizipieren weder sozial noch politisch. Was zeigen nun die Daten? Die These der negativen Korrelation kann eindeutig zurückgewiesen werden. Menschen betrachten freiwilliges und politisches Engagement nicht als Alternative, sondern engagieren sich eher gleichzeitig in beiden Formen. Dabei lässt sich die Beziehung zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement nicht durch Sozialstrukturfaktoren wegerklären, sondern bleibt auch bei Einbeziehung entsprechender Faktoren bestehen.

Die AID:A-Studie, welche die Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen untersucht, bestätigt das Ergebnis der engen Beziehung zwischen politischer Partizipation und freiwilligem Engagement: Sie zeigt eindeutig, dass ein Zusammenhang zwischen freiwilliger und politischer Engagementorientierung existiert. Politisches Interesse und freiwilliges Engagement korrelieren deutlich. Wer politisch interessiert ist, zeigt auch häufiger freiwilliges Engagement. Wer sich politisch engagiert, ist eher bereit, anderen Menschen zu helfen (Gaiser/ Gille 2012: 148) und ist häufiger in Vereinen und Verbänden aktiv (ebd.: 152). So kommen Gaiser und Gille zu dem Schluss, dass „Beteiligungserfahrungen“ „auf andere Bereiche übertragen“ werden (ebd.: 157).

Ein internationaler Vergleich von Gabriel (2014), der im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wurde, weist in dieselbe Richtung. Internationale, quantitative Datensätze wurden hinsichtlich der Frage analysiert, ob umfassende Partizipation mit anderen staatsbürgerlichen und engagementrelevanten Einstellungen korreliert (Aggregat- und Individualebene). Eine solche Korrelation würde einen Hinweis darauf geben, dass sich das Ausmaß und der Umfang politischer Partizipation positiv auf freiwilliges Engagement auswirken (Datenquelle: ISSP 2004, Daten zu 32 Demokratien). Deutlich zeigte sich, dass sich politisch aktive Personen häufiger in Interessenverbänden bzw. sozialen und kulturellen Organisationen engagieren. Ebenso besteht ein Zusammenhang zwischen politischer Aktivität und der Zustimmung zur Norm wechselseitiger Unterstützung. Wer politisch aktiv ist, vertritt also häufiger die Ansicht, dass sich Menschen helfen sollen.[126] So kommt Gabriel (2014) zum Schluss, dass sich der Umfang politischer Beteiligung positiv auf freiwilliges Engagement auswirkt.

5.5.3.2 Direktdemokratische Partizipation und freiwilliges Engagement

Die Schweiz und die USA sind aufgrund ihrer direktdemokratischen Erfahrungen und der jeweils innerstaatlichen Unterschiede die wichtigsten Untersuchungsobjekte zur Frage, ob direktdemokratische Partizipation bzw. Partizipationsangebote mit freiwilligem sozialen Engagement korrelieren: In der Schweiz sowie in den USA variieren direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten zwischen den Kantonen bzw. Staaten – bei jeweils weitgehend ähnlichen Kontextfaktoren. Dort kann besonders gut untersucht werden, ob und wie Direktdemokratie mit freiwilligem Engagement zusammenhängt.[127]

Häufig beziehen sich die entsprechenden Studien bei der Operationalisierung von freiwilligem Engagement auf die Vereinsmitgliedschaft bzw. das Vereinsengagement (bei Freitag/Schniewind: „Sozialkapital“/„Engagement in Freiwilligenorganisationen“; bei Boehmke/Bowen: „Mitgliedschaft in Interessengruppen“). Hierzu liegen in der Regel relativ gute Daten vor. Befunde zu anderen Engagementformen, zum Beispiel der informellen Nachbarschaftshilfe, fallen in der Erhebung ungenauer aus.[128]

Zunächst zur Schweiz (Freitag/Schniewind 2007): Vergleicht man die kantonal unterschiedlichen Hürden für Direktdemokratie (anhand des sog. Stutzer/Frey-Indexes), die Anzahl direktdemokratischer Abstimmungen und das Vereinsengagement, so ist das Ergebnis des makro-quantitativen Vergleichs (1980-2003) eindeutig: Das Vereinsengagement ist am größten in jenen Kantonen, die die niedrigsten direktdemokratischen Hürden haben. Die theoretische Untermauerung dieses Ergebnisses ist relativ einfach: „Umgebungen mit direktdemokratischen Mitwirkungsverfahren [schaffen] […] Anreize zu organisierter Partizipation, indem die Mitsprache

126 Dies bezieht sich auf folgende Fragen im International Social Survey Programme (ISSP) 2004: „Es gibt verschiedene Ansichten darüber, was einen guten Bürger ausmacht. Sagen Sie uns bitte Ihre Meinung an Hand dieser Skala: Dass jemand … in sozialen oder politischen Vereinigungen aktiv ist. Menschen im eigenen Land hilft, denen es schlechter geht.“ Überhaupt nicht wichtig (0) sehr wichtig (1); sieben Merkmalsausprägungen. Die Punktwerte der Items wurden addiert und durch die Zahl der Items (2) dividiert (Gabriel 2014).

127 An dieser Stelle geht es nicht um die Frage, welche Personengruppen sich an direktdemokratischen Verfahren beteiligen und welche Auswirkungen direktdemokratische Entscheidungen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen haben, etwa auf Minderheiten (siehe hierzu Geißel 2011). Hier wird sich ausschließlich mit der Wirkung direktdemokratischer Verfahren auf Engagement befasst.

128 Man bedenke nur die höchst unterschiedlichen Zahlen zum Engagement in der Bundesrepublik – die Zahlen in den verschiedenen Surveys liegen weit auseinander.

an politischen Entscheidungsprozessen auf die intermediären Assoziationen ausgeweitet wird und unterrepräsentierte Interessengruppen politische Einflusskanäle nutzen können“ (ebd.: 260). „Die Existenz von Volksrechten kanalisiert damit einen erheblichen Teil individueller Handlungen in die Vereinswelt als Vertretung spezifischer Interessenlagen“ (ebd.: 261).[129] Allerdings ist eine Reihe von intervenierenden Variablen zu berücksichtigen (z. B. Urbanität, Sprachregion). Dabei zeigt sich: In den deutschschweizer Kantonen ist organisiertes freiwilliges Engagement generell verbreiteter als in der lateinischen Schweiz. Auch sind ländliche Gemeinden ehrenamtlich etwas aktiver als urbane. Allerdings bleibt auch nach der Durchführung unterschiedlicher Regressionen und Analyseverfahren das Ergebnis bestehen: Das Ausmaß direktdemokratischer Optionen kann das Vereinsengagement am besten erklären: „Je stärker direktdemokratische Verfahren ausgebaut sind, desto höher ist der Anteil derjenigen, die sich in Vereinen engagieren“ (ebd.: 269).

In den USA unterscheiden sich die direktdemokratischen Optionen ebenfalls erheblich zwischen den Gliedstaaten. Boehmke und Bowen (2010) untersuchten den Zusammenhang zwischen direktdemokratischen Hürden – vor allem hinsichtlich der Bottom-up-Verfahren – und der Mitgliedschaft in Interessengruppen (1974-2004). Auch in dieser Studie ist das Ergebnis eindeutig: In Staaten, die direktdemokratische Bottom-up-Verfahren zulassen, ist die Mitgliedschaft in Interessengruppen höher als in Staaten, die diese Option nicht anbieten. Dieses Ergebnis hat auch in der multivariaten Regression Bestand, in der eine Vielzahl an staats- und individuenbezogenen Kontextfaktoren (z. B. Bruttoinlandsprodukt) einbezogen wurde: Umfangreiche Optionen für direktdemokratische Bottom-up-Verfahren erhöhen die Wahrscheinlichkeit der Gruppenmitgliedschaft von Einzelpersonen (ebd.: 669).

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass in der Schweiz und in den USA subnationale direktdemokratische Optionen, vor allem das Bottom-up-Initiativrecht, positive Auswirkungen auf freiwilliges Engagement (gemessen anhand der Vereinsmitgliedschaft) haben.

Im Fall der Bundesrepublik unterscheiden sich direktdemokratische Optionen zwischen den Bundesländern und ebenso die Engagementquoten (Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus). Die meisten Autorinnen und Autoren erachten direktdemokratische Verfahren zwar als grundsätzlich geeignet, bei den Bürgerinnen und Bürgern Interesse für Gemeindeangelegenheiten zu wecken (z. B. Schmidt 2003: 121); empirische Analysen zu den Beziehungen zwischen direktdemokratischen Elementen und freiwilligem Engagement in der Bundesrepublik liegen aber erst vereinzelt und häufig als Impressionsstudien vor.[130] Die folgende Tabelle stellt das freiwillige Engagement der Anzahl der Volks- und Bürgerentscheide gegenüber. In explorativer Weise soll hier identifiziert werden, ob ein Zusammenhang existiert. Die Tabelle zeigt, dass Bundesländer, die bei der Anzahl der Volks- und Bürgerentscheide im Spitzenfeld liegen, auch überdurchschnittlich freiwillig engagiert sind (z. B. Bayern und Baden-Württemberg). Für weitere Erkenntnisse müssten systematische, multivariate Analysen durchgeführt werden.

129 Die Anzahl der durchgeführten Abstimmungen hat keinen Einfluss auf das Vereinsengagement.

130 Die bisher vorgestellten Studien beziehen sich auf direktdemokratische Optionen auf subnationaler Ebene (Gliedstaaten, Gemeinden). Die Publikation von Hirscher und Huber (2006) diskutiert die Frage, ob eine aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide erreicht werden könnte. Sie ist weniger empirisch angelegt, sondern stellt verschiedene Argumentationen vor und gibt einen Überblick über die Rechtslage, die Anzahl an nationalen Abstimmungen sowie Abstimmungsthemen in anderen Ländern. Auch ökonomische Auswirkungen werden genannt. Die für die Zweite Engagementberichtskommission vielversprechende Fragestellung „Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide?“ wird jedoch nicht beantwortet.

Tabelle 27: Anzahl Engagierter und die Anzahl an Volks- und Bürgerentscheiden nach Bundesländern

Bundesland	Anzahl Engagierter (2009), in %	Anzahl Volksentscheide (top down & bottom up)	Anzahl Bürgerentscheide (top down & bottom up)
Baden-Württemberg	40	2	332
Hessen	40	11	137
Rheinland-Pfalz	39	2	80
Bayern	39	21	1.517
Schleswig-Holstein	38	2	201
Niedersachsen	37	0	86
Saarland	35	0	0
Nordrhein-Westfalen	32	1	194
Hamburg	31	7	20
Sachsen-Anhalt	30	1	190
Sachsen	29	1	159
Thüringen	29	1	40
Mecklenburg-Vorpommern	29	1	47
Brandenburg	25	3	160
Bremen	23	3	1
Berlin	19	9	13

Quellen: Generali Zukunftsfonds 2009: 17 sowie eigene Zusammenstellung aus:
www.mehr-demokratie.de/volksentscheide_in_deutschland.html (Abruf am 24.03.2016);
www.mehr-demokratie.de/volksbegehren-deutschland00.html (Abruf am 24.03.2016);
Siehe auch Rehmet et al. 2014 und Schiller 2014.

5.5.3.3 Diskursive Partizipationsangebote und freiwilliges Engagement

Studien zum Zusammenhang zwischen diskursiven Beteiligungsangeboten und freiwilligem Engagement fehlen bislang. Bekannt ist, dass in der Regel nicht mehr als ein Prozent der Bevölkerung in einer Kommune an den diskursiven Verfahren teilnehmen – die meisten Bürgerinnen und Bürger wissen kaum von deren Existenz (z. B. Geißel et al. 2015). Einen Einfluss auf die gesamte Bürgerschaft scheinen diskursive Verfahren bislang kaum zu haben. Zwar haben viele lokalpolitische Akteure gehofft, dass sich durch diskursive Beteiligungsverfahren wie die Lokale Agenda 21 oder dem Bürgerhaushalt eine Verbesserung der Identität mit dem Gemeinwesen und eine größere Bereitschaft zum freiwilligem Engagement entwickeln würden, eine Bestätigung für diese Hoffnung steht aber bislang noch aus.

Allerdings verweisen Studien zu anderen Staaten, in welchen diskursive Verfahren einen höheren Prozentsatz der Bürgerschaft mobilisieren, auf andere Ergebnisse. Zu den am besten untersuchten Verfahren gehört der Bürgerhaushalt in Porto Alegre. Es wird geschätzt, dass circa 30 Prozent der Bevölkerung an dem seit Anfang der 1990er Jahre durchgeführten Bürgerhaushalt teilgenommen haben bzw. teilnehmen. Die Studien zeigen, dass es dabei zu einer Stärkung der Zivilgesellschaft gekommen ist: Bürgerinnen und Bürger haben sich zunehmend zu Initiativen zusammengeschlossen, das heißt das Engagement in Vereinen und anderen Gruppierungen ist deutlich angestiegen (Baiocchi 2001). Ähnliches wurde für die brasilianischen National Policy Conferences festgestellt. Dieses Verfahren, bei welchem Bürgerinnen und Bürger mittels diskursiver Methoden Vorschläge für nationalstaatliche Politik entwickeln, hat zivilgesellschaftliches Engagement mobi-

lisiert. Dabei wurde, wie auch in den anderen Studien, zivilgesellschaftliches Engagement anhand der Beteiligung in (Interessen-)Gruppen untersucht (Pogrebinschi 2013).

Zusammenfassend lässt sich also feststellen: Es gibt wenige Studien zum Zusammenhang zwischen diskursiven Verfahren und freiwilligem Engagement. Diese Studien verweisen darauf, dass diskursive Praktiken einen positiven Einfluss auf freiwilliges Engagement haben, sofern ein relativ großer Teil der Bevölkerung in die entsprechenden Verfahren involviert ist.

5.5.4 Zwischen politischer Partizipation und freiwilliger Leistungserbringung – Zur Besonderheit der lokalen Ebene

Bisher wurden politische Partizipation und freiwilliges Engagement als zwei unterschiedliche Dimensionen betrachtet, um so die Beziehung zwischen beiden Aktivitätsformen ermitteln zu können. Allerdings existieren auch Mischformen oder Grauzonen, bei welchen sich Mitreden, Mitentscheiden und freiwilliges Engagement vermengen. Vor allem die Engagementforschung verweist auf diese Überschneidungen. Dies sind häufig Formen freiwilligen Engagements in der lokalen Daseinsvorsorge, die von der lokalen Politik unterstützt werden und ein gewisses Maß an politischer Mitsprache einfordern, wie etwa lokale Energiegenossenschaften (Evers 2015).

Tatsächlich gibt es Hinweise, dass Bürgerinnen und Bürger ihr (lokales) freiwilliges Engagement als Beitrag zur Gestaltung des Gemeinwesens betrachten, ohne es explizit als politisch zu bezeichnen. So zeigen die aktuellen Daten des Freiwilligensurveys 2014, dass freiwillig Engagierte überwiegend der Aussage zustimmen: „Ich will die Gesellschaft [durch mein Engagement] zumindest im Kleinen mitgestalten“ („stimme voll und ganz zu“: 57,2 %; „stimme eher zu“: 23,8 %) (Müller et al. 2016). Fast die Hälfte der freiwillig Engagierten betrachtet ihr Engagement zumindest teilweise auch als politisch, während sich lediglich 2,5 Prozent explizit für politische Zwecke engagieren. Freiwillig Engagierte sind weiterhin häufiger „besonders interessiert an lokalen Ereignissen und am Geschehen am Ort“ als Nicht-Engagierte (IfD Allensbach 2013: 14).

Die Engagementforschung betont weiterhin die Möglichkeit, dass sich politische Partizipation und freiwilliges Engagement gegenseitig inspirieren. Beispielsweise könnte das freiwillige Engagement in einer sozialen Einrichtung einer Stadt zur politischen Beteiligung führen, wenn der Stadtrat die finanziellen Hilfen für diese Einrichtung einstellen will. Ein anderes Beispiel für die fließenden Übergänge sind politische Diskussionen in den Kommunen, in welchen die Bürgerinnen und Bürger die Priorisierung von Infrastrukturen debattieren. Dabei kann es etwa um die Frage gehen, ob sie lieber die Öffnungszeiten des Schwimmbads und der Bibliothek kürzen oder eines der beiden ganz schließen wollen. Entsprechende Diskussionen könnten dazu führen, dass eine ehrenamtliche Versorgung der jeweiligen Infrastrukturen ins Gespräch kommt. So bilden sich zum Beispiel Vereine zum Erhalt des Schwimmbads. Empirische Studien zu diesen Mobilisierungseffekten liegen bislang eher als Impressionsstudien vor. Systematische, repräsentative Untersuchungen fehlen bislang noch.

5.5.5 Fazit

Bei dem Bestreben, mögliche Zusammenhänge zwischen politischer Partizipation bzw. Partizipationsangeboten und freiwilligem Engagement zu ermitteln, ist deutlich geworden, dass zwischen den vielfältigen, häufig programmatischen Erwartungen auf der einen und den empirischen Befunden auf der anderen Seite eine erhebliche Lücke klafft. Die empirische Datenlage ist in diesem Feld nur wenig ergiebig. Alle Ergebnisse verweisen jedoch auf einen Zusammenhang: Umfangreiche politische Beteiligung geht tendenziell einher mit einem höheren Niveau freiwilligen Engagements. Dasselbe gilt für umfangreiche Partizipationsmöglichkeiten: Politische Einheiten, welche umfangreiche Beteiligungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, weisen bessere Werte beim freiwilligen Engagement auf. Das heißt, von den eingangs vorgestellten Hypothesen ist eher der Hypothese des positiven Zusammenhangs zuzustimmen.

Dabei lassen sich die Kausal- und Wirkungsrichtungen nicht leicht ermitteln. So überprüfen die meisten Studien lediglich Korrelationen zwischen freiwilligem Engagement und politischer Partizipation. Längsschnittstudien, welche Erkenntnisse über die Abfolge („erst freiwilliges, dann politisches Engagement“ oder „erst politische Beteiligung, dann Engagement“) aufzeigen, liegen nicht vor.

In der Gesamtschau weist jedoch vieles darauf hin, dass politische Partizipation und Engagement im Bereich der Freiwilligenarbeit viele Gemeinsamkeiten aufweisen und sich gegenseitig stimulieren. Tendenziell wird mit der Mobilisierung zu einer Engagementform auch eine Beteiligung in anderen Formen einhergehen.

5.6 Daseinsvorsorge und Engagement

5.6.1 Die Entwicklung des Begriffs der Daseinsvorsorge

Ganz allgemein umfasst Daseinsvorsorge die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl und der Lebensentfaltung der Menschen dienen. Dazu zählen etwa die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung, die Elektrizität oder auch soziale Dienste in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung. Bereits im 19. Jahrhundert dienten die öffentlichen Dienstleistungen der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion (Ambrosius 2008). Ein differenziertes Konzept der Daseinsvorsorge fehlt allerdings genauso wie eine eindeutige Zuordnung von konkreten Diensten und Leistungen zur öffentlichen Daseinsvorsorge.

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist von Ernst Forsthoff in den späten 1920er Jahren in die deutsche Verwaltungswissenschaft eingeführt worden. Dabei war der Begriff zunächst beschränkt auf die Bereitstellung existenziell notwendiger Leistungen und Güter für das Individuum. Bis in die frühen 1970er Jahre hat Forsthoff den Begriff und die Vorstellung von Daseinsvorsorge in seinen Schriften jedoch zunehmend ausgedehnt und variantenreich weiterentwickelt. Dem folgend lässt sich die Daseinsvorsorge dem Umfang und dem Gegenstand der Leistung nach in drei Kategorien differenzieren, deren Bewertungsmaßstäbe jedoch nicht klar definiert sind (Forsthoff 1971):

1. Es gibt einen engen Begriffsumfang, der Daseinsvorsorge auf die Befriedigung der elementaren Bedürfnisse des Menschen beschränkt. Die *notwendigen* Leistungen sind die Leistungen des Staates, die für das menschliche Überleben erforderlich sind. Heute würde man sie als Grundversorgung bezeichnen.
2. Der mittlere Begriffsumfang schließt die Befriedigung gehobener Bedürfnisse durch Leistungen ein, die dem Leben in der Gesellschaft *förderlich* sind. Es ist das, was technisch und finanziell möglich ist und zu einem modernen Leben dazugehört.
3. Vom weiten Begriffsumfang werden schließlich auch die Leistungen erfasst, die das Leben *verschönern* und abrunden.

Dabei bleibt die Bestimmung schwierig, welche Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge mit welchen Standards existenziell notwendig sind. Es gibt keine eindeutige zusammenfassende Festschreibung der existenziellen Mindestgüter. Man muss sich diese in der Verfassung und den Gesetzen mühsam zusammensuchen. Neben den Universaldienstleistungen Energieversorgung, Post und Telekommunikation betrifft die Daseinsvorsorge heute vor allem die technischen Basisinfrastrukturen wie Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung, Wohnen, Verkehr sowie die Bereiche Bildung, Gesundheit und öffentliche Sicherheit und Ordnung (Linke 2011: 80). Es gehören aber nicht alle staatlichen Leistungen zur Daseinsvorsorge. Wo die Grenzen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu ziehen sind, bleibt unverändert unklar. Die Begriffsunschärfen ergeben sich letztlich auch daraus, dass Daseinsvorsorge in einer sich stetig verändernden Gesellschaft erfolgt: Entsprechend den sich wandelnden (technischen) Möglichkeiten, Lebensstandards und -gewohnheiten wird zu unterschiedlichen Zeiten auch unterschiedlich gedeutet und definiert, was als existenziell notwendig erachtet wird. Damit kann sich der Leistungsumfang der Daseinsvorsorge im Laufe der Zeit erweitern oder auch wieder verengen.

5.6.2 Daseinsvorsorge in der Verfassung[131]

Daseinsvorsorge ist kein Begriff des Verfassungsrechts. Direkte verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen nicht. Aus den Grundrechten, aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und den Staatsprinzipien lassen sich aber Vorgaben und ein Rahmen für die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge ableiten.

So lässt sich die Erbringung notwendiger Leistungen auf die grundrechtliche Verpflichtung des Staates zurückführen, den Einzelnen gegenüber Leistungen zu erbringen. Zwar haben die Grundrechte in erster Linie eine schützende Funktion, indem sie die Freiheiten des Individuums vor Einschränkungen durch hoheitliche Eingriffe bewahren. Staatliche oder kommunale Daseinsvorsorge schränkt aber gerade nicht die persönliche Freiheit ein – im Gegenteil: Sie soll die Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und damit die Träger der Grundrechte in ihren Rechten und ihrer gesellschaftlichen Teilhabe stärken. Allerdings kann die Unterlassung

131 Grundlage der Kapitel II. 5.6.2 bis II. 5.6.4 ist das für den Zweiten Engagementbericht von Thorsten Ingo Schmidt angefertigte Gutachten „Daseinsvorsorge – aus rechtswissenschaftlicher Perspektive“ (Schmidt 2014).

oder eine nicht ausreichende Daseinsvorsorge Grundrechte einschränken. So lässt sich aus dem Schutz der Mutter (Art. 6 Abs. 4 GG) oder aus dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG) die Verpflichtung ableiten, notwendige Leistungen der Daseinsvorsorge zur Gewährung eines Existenzminimums zu gewährleisten. Ähnliches gilt für Leistungen der Daseinsvorsorge wie Gesundheitsversorgung, Pflege, Schule und Bildung, Mobilität oder Kommunikation. Sie schaffen erst die Voraussetzungen für die Einzelnen, ihre grundrechtlichen Freiheiten wahrzunehmen, und begründen die Verpflichtung des Staates, zum Beispiel ein flächendeckendes Gesundheits- oder Schulsystem als wichtiges Gemeinschaftsgut zu garantieren (Kersten et al. 2015: 16). Daran anknüpfend weisen Kersten et al. den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge eine verfassungsrechtliche Doppelfunktion zu: Diese gewährleisten die persönliche Entfaltung (Freiheitsentfaltung) des Individuums und gewähren allen Bürgerinnen und Bürgern einen Anspruch auf Teilhabe an den Leistungen der Daseinsvorsorge. Unterstrichen wird der Teilhabeanspruch durch den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG, § 1 AGG) (ebd.: 17).

Neben den Grundrechten sind die Staatsziele und Staatsprinzipien für die Gewährung der Daseinsvorsorge relevant. Das Sozialstaatsprinzip umfasst sowohl die Kernbestandteile des Systems der Sozialversicherungen als auch die wesentlichen Elemente der sozialhilferechtlichen Grundsicherung. Beide sind grundgesetzlich garantiert. Neben diesen direkten sozialstaatlichen Ausformungen der Daseinsvorsorge ergeben sich indirekte Bezüge zur Daseinsvorsorge über die drei sozialstaatlichen Dimensionen des sozialen Ausgleichs, der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit.

Das Rechtsstaatsprinzip definiert vor allem die Form der Gewährung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Aus dem Bundesstaatsprinzip folgt, dass jede hoheitliche Ebene im Rahmen ihrer Kompetenzen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen kann. Auch zwischen dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Daseinsvorsorge besteht eine enge Beziehung, denn der Schutz der Lebensgrundlagen ist die Voraussetzung für menschliches Leben, was im weitesten Sinne ebenfalls eine Form der Daseinsvorsorge darstellt. Schließlich kann der Daseinsvorsorge neben ihrer wichtigen gesellschaftlichen und gesellschaftspolitischen Funktion auch eine Bedeutung für das Demokratieprinzip der Verfassung zugesprochen werden. Die Ausübung demokratischer Rechte und damit die Teilhabe an politischen Prozessen setzt die ausreichende Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Leistungen voraus. Nur wenn ihre Existenz gesichert ist, haben die Stimmberechtigten die Möglichkeiten, sich angemessen zu informieren und zu einer ausgewogenen, freien Wahlentscheidung zu kommen (Schmidt 2014). Dies betrifft zum Beispiel gerade auch Entscheidungen über die Bedeutung und die Ausgestaltung der Daseinsvorsorgebereiche, die in einem demokratisch zu legitimierenden Willensprozess zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Gesetzgeber und Verwaltung erfolgen sollten.

Verfassungsrechtlich geschützt sind darüber hinaus einzelne Rechtsgüter, die unmittelbar dem Bereich der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind. Dies betrifft die Post- und Telekommunikationsdienstleistungen. Der Bund gewährleistet nach Art. 87f. GG seinen Bürgerinnen und Bürgern, dass diese Universalgüter bzw. Universaldienste flächendeckend angemessen und ausreichend bereitgestellt werden. Vergleichbare universelle Versorgungsgarantien lassen sich weder in der Verfassung noch in einfachen Gesetzen finden. Die Ausgestaltung der Grundversorgung in Bereichen wie Verkehr, Schule und Gesundheit bleibt letztlich weitgehend den Gestaltungszielen und -möglichkeiten von Bund, Ländern, Regionen und Kommunen überlassen, soweit sie sich im mittlerweile weit gespannten Rahmen der gleichwertigen Lebensverhältnisse (siehe dazu im Folgenden) bewegen. In Art. 87e GG erkennt das Grundgesetz die Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung als Allgemeinwohlbelang an. Dies gilt allerdings explizit nur für den Eisenbahnverkehr des Bundes, ließe sich aber auch als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips insgesamt für die Mobilitätsbedürfnisse interpretieren (Kersten et al. 2015: 19).

Im Zusammenhang mit der staatlichen Gewährleistung der Daseinsvorsorge wird wiederholt die Regelung über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Art. 72 Abs. 2 GG zitiert. Danach hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung der Bund das Gesetzgebungsrecht, sobald und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Das Gleichwertigkeitspostulat spiegelt sich wider in den grundgesetzlichen Regelungen über das Finanzwesen (Art. 106 GG), den Länderfinanzausgleich (Art. 107 GG), die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) sowie die Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, die zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind (Art. 104b GG). Bis zur Verfassungsreform von 1994 sprach das Grundgesetz von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die gewahrt werden sollte. Heutzutage bezieht sich die Regelung ausdrücklich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In Art. 93 Abs. 1 GG wird überdies klargestellt, dass die damit verknüpfte Regelungskompetenz des Bundes im Einzelfall gerichtlich überprüft werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil

aus dem Jahr 2002 daraufhin die Vielfalt der Lebensverhältnisse in Deutschland gewürdigt und ausdrücklich hervorgehoben, dass die Gleichwertigkeit erst dann nicht mehr gewährleistet ist, wenn sich die Lebensverhältnisse so erheblich auseinanderentwickelt haben oder drohen sich auseinanderzuentwickeln, dass das Sozialgefüge und der soziale Zusammenhalt gefährdet sind (Kersten 2008: 3f.; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 Rn. 1-392). Das Gleichwertigkeitspostulat im Grundgesetz bezieht sich nach dieser Rechtsprechung lediglich auf eine Mindestversorgung mit regionale Lebensverhältnisse konstituierenden Leistungen der Daseinsvorsorge.

Im Zusammenhang mit dem Auftrag des vorliegenden Berichts ist vor allem die Frage von Bedeutung, welche Rolle und Verantwortung die Kommune im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge hat. Den Kommunen wird im Grundgesetz eine starke Stellung zugebilligt. Sie haben das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, sofern diese nicht per Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Gewalt übertragen worden sind (Art. 28 Abs. 2 GG). Neben diesem Kernbereich gibt es einen sogenannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Er betrifft alle sonstigen geschützten Bereiche kommunalen Wirkens, in die staatliche Eingriffe prinzipiell möglich sind. Die Daseinsvorsorge ist sowohl dem Kernbereich als auch dem Randbereich zugeordnet. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber den Kommunen einzelne Aufgaben der Daseinsvorsorge entziehen kann, sofern er hinreichend Spielraum lässt. Er kann sie aber auch zur Wahrnehmung einzelner Bereiche der Daseinsvorsorge verpflichten (Schmidt 2014).

5.6.3 Daseinsvorsorge in der Gesetzgebung

Daseinsvorsorge ist ein deskriptiver Begriff, der aus den Verwaltungswissenschaften heraus entwickelt wurde. Einen verbindenden rechtlichen Fachbegriff für die Grundversorgung in öffentlicher Verantwortung gab es zunächst nicht. Versorgungs- und Infrastrukturleistungen in der Verantwortung von Staat und Kommunen wurden einzelgesetzlich und im jeweiligen Fachterminus geregelt. Erst mit dem Wandel des Staatsverständnisses, der Liberalisierung und Vereinheitlichung des Wirtschafts- und Vergaberechts auf der europäischen Ebene und der Privatisierung staatlicher Infrastrukturen wie Bahn und Post Anfang der 1990er Jahre wurde die Bezeichnung Daseinsvorsorge in die Gesetzessprache eingeführt. Daseinsvorsorge diente als deutsche Übersetzung des etablierten französischen Rechtsbegriffes „service publique“ bzw. des englischen Ausdrucks „service of general interest“ (Jellinghaus 2006: 16). Mittlerweile findet sich der Begriff Daseinsvorsorge sowohl in Bundesgesetzen als auch in Landesgesetzen. Durch diese Verwendung in den Gesetzen wird der deskriptive Begriff in einen juristischen Begriff transformiert und normativ unterlegt. Seine Unschärfe und Vieldeutigkeit hat er damit aber nicht verloren, sondern vielmehr in die Rechtswissenschaften hineingetragen – mit den damit verbundenen Stärken und Schwächen.

Die Gesetzgebung beschränkt sich in bundes- und landesrechtlichen Regelungen oft auf die Feststellung, dass eine Aufgabe zur Daseinsvorsorge gehört. So wird im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) die Wasserversorgung als eine der Allgemeinheit dienende Aufgabe der Daseinsvorsorge bezeichnet. Ähnlich ist es im Verkehrsrecht. Das Regionalisierungsgesetz (RegG) bestimmt, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Nahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Die Gesetze des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) der Länder haben diese Formulierung übernommen und weiter inhaltlich ausgestaltet. Die Daseinsvorsorge ist hier also auf einen konkreten Aufgabenbereich bezogen und mit Rechtsfolgen verbunden. Der Begriff der Daseinsvorsorge erscheint hierfür allerdings nicht zwingend erforderlich. Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Charakterisierung und konkreten Rechtsfolgen besteht nicht. Die Bezeichnung als Daseinsvorsorge wird vom Gesetzgeber lediglich verwendet, um eine Aufgabe oder Leistung der öffentlichen Verantwortung zuzuordnen (Krajewski 2011: 40).

Andere Gesetze verwenden Daseinsvorsorge als Sammelbegriff, ohne ihn näher zu spezifizieren. Im Umweltinformationsgesetz (UIG) beispielsweise werden Privatpersonen, die Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, zum Teil den Hoheitsträgern gleichgestellt. Neben der Regierung und den öffentlichen Behörden sind auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts zur Information verpflichtet, insbesondere wenn sie umweltbezogene Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen. Somit werden mit der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge nicht nur besondere Rechte, sondern auch besondere Pflichten verbunden.

Diese hervorgehobene, dem Allgemeinwohl verbundene Stellung der Daseinsvorsorge findet sich auch in anderen Bundesgesetzen und -verordnungen, zum Beispiel in den Gesetzen, die die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern regeln, oder im Raumordnungsrecht. Die Daseinsvorsorge wird explizit im Katalog der Grundsätze der Raumordnung des Raumordnungsgesetzes (ROG) aufgezählt. Danach ist in allen Teilräumen der Bundesrepublik die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbeson-

dere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, in angemessener Weise zu gewährleisten. Dies gilt ausdrücklich auch für dünn besiedelte Regionen.

Die Gesetze verpflichten in erster Linie die öffentliche Verwaltung von Staat und Kommunen, Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen bzw. zu gewährleisten. Die Regierung und der Gesetzgeber tragen damit indirekt zur Daseinsvorsorge bei. Eine ähnliche Zuständigkeitsteilung und -vielfalt besteht bei den Kompetenzen, Daseinsvorsorge zu erbringen. Sie umfassen einerseits das Recht, Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, andererseits die Pflicht, diese Leistungen auch anzubieten. So hat zum Beispiel keine Gesetzgebungsebene die alleinige Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge, sondern Bundes- und Landesgesetze sowie kommunale Satzungen wirken zusammen. Je notwendiger eine Leistung ist, desto größer ist üblicherweise die gesetzliche Regelungsdichte.

5.6.4 Daseinsvorsorge und das Recht der Europäischen Union

Nicht nur bundesdeutsche Gesetze spielen für die kommunale Daseinsvorsorge eine Rolle, sondern auch die europäische Gesetzgebung. Es ergeben sich daraus Konflikte aus dem Spannungsfeld des gemeinwohlorientierten Grundverständnisses von Daseinsvorsorge und der europarechtlich garantierten Wettbewerbsfreiheit. Im europäischen Primärrecht sind die Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren, Arbeitskräften, Dienstleistungen, Kapital und Zahlungen gewährleistet. Zudem gibt es strenge Wettbewerbs- und Vergabevorschriften und ein grundsätzliches Verbot von Beihilfen, die für die Daseinsvorsorge eigentlich notwendig wären. Im Europarecht gibt es weiterhin die Unterscheidung zwischen „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Alle Dienstleistungen, für die es einen Markt gibt, sind danach der ersten Gruppe zuzuordnen. Zur zweiten Gruppe gehören alle nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen. Dienste von allgemeinem Interesse müssen auch dann erbracht werden, wenn die Marktanreize nicht ausreichen (Fuchs 2005: 3). Die Zuordnung konkreter Leistungen zu diesen Kategorien ist jedoch schwierig. Sie ist auch nicht immer grundsätzlich bestimmbar, da die Zuordnung letztlich vom Markt bzw. vom unternehmerischen Tätigwerden abhängt. Grundsätzlich könnten auch soziale und kulturelle Dienstleistungen im weitesten Sinne zu wirtschaftlichen Dienstleistungen werden, zum Beispiel das Angebot einer Kindertagesstätte oder Bildungs- und Weiterbildungsangebote (Lattmann 2009: 423). Desgleichen fällt es schwer, exakt zwischen einer erwerbsorientierten und einer gemeinwohlorientierten Leistungserbringung zu trennen (Ambrosius 2008: 527). Es ist jedoch nicht erforderlich, die Art der Leistungserbringung von vornherein zu bestimmen. Für die Kommunen stellt sich aufgrund dieser Unterscheidung die Frage, ob die Leistung dem Wettbewerbsrecht unterliegt und ausgeschrieben werden muss. Gleichzeitig und im Kontrast dazu steht den deutschen Kommunen das Recht auf Eigenerbringung von Dienstleistungen zu. Sie können ihre Gemeinwohlziele definieren und umsetzen, im Idealfall möglichst bürgernah. Im Rahmen der rechtlichen Vorgaben können sie die Leistungen der Daseinsvorsorge selbst oder durch eigene Unternehmen und ohne Ausschreibung bereitstellen. Dahinter steht die Idee, dass vor Ort am besten entschieden werden kann, welche Verpflichtungen die Kommune im Interesse der Bürgerinnen und Bürger eingehen sollte.

Insgesamt ergibt sich damit eine gewisse Spannung zwischen dem europäischen Wettbewerbsrecht und dem Recht der Mitgliedsstaaten, die Daseinsvorsorge bzw. öffentliche Dienste auf regionaler oder nationaler Ebene zu bestimmen. Einerseits gelten die wettbewerbsrechtlichen Regelungen der europäischen Gründungsverträge auch für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, unabhängig von der gewählten Organisationsform (Art. 106 AEUV). Andererseits sichert der Vertrag über die Europäische Union (EUV) im Art. 4 EUV den Mitgliedsstaaten ihre nationale Identität und ihre grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen zu. Dazu wird auch die regionale und lokale Selbstverwaltung gezählt. Diese schließt wiederum die kommunale Daseinsvorsorge ein. Dieser Konflikt zwischen der Europäischen Union und dem deutschen System ist derzeit ungelöst, wenngleich das Europäische Parlament mehrfach die Bedeutung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für bürgernahe Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betont hat (Hieronymi 2009: 443). Die Abgrenzung und Zuordnung der einzelnen Daseinsvorsorgeleistungen nach Erwerbs- und Gemeinwohlorientierung ist zwischen der Europäischen Union und Deutschland immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Die Träger der deutschen Daseinsvorsorge (öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Wohlfahrtsverbände, kommunale Spitzenverbände, Verbände kommunaler Unternehmen, Kulturverbände etc.) haben zur Unterstützung ihrer Position daher ein „Bündnis Gemeinnützigkeit“[132] gebildet.

132 Weitere Informationen unter www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org (Abruf am 26.02.2016).

Nur im auslegenden Protokoll über die Dienste von allgemeinem Interesse (zu Art. 14 AEUV) wird eine Funktionsgarantie der Europäischen Union für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gegeben. Diese Garantie bezieht sich auf die folgenden vier Punkte:

(1) Die nationalen, regionalen und lokalen Behörden haben einen Ermessensspielraum, welche Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sie zur Verfügung stellen, in Auftrag geben oder organisieren.

(2) Dieser Spielraum soll ausdrücklich der Vielfalt der Bedarfe und Möglichkeiten angesichts der unterschiedlichen geografischen, sozialen und kulturellen Verhältnisse in der Union Rechnung tragen.

(3) Es wird explizit ein Kriterienkatalog für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vorgegeben. Diese Kriterien sind Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit sowie die Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.

(4) Die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, wird in keinem Fall infrage gestellt (Schmidt 2014).

In den letzten beiden Punkten geht es um den Schutz des Gemeinwohls bzw. der Gemeinwohlverpflichtungen. Jede Person soll den Zugang zu bestimmten Diensten haben, die als essenzielle Leistungen gelten und angeboten werden müssen: technische Sicherheit, Netzzugang, Leitungs- und Straßenerschließung oder die Sicherung der Grundversorgung.

5.6.5 Daseinsvorsorge und Raumentwicklung

Die Diskussionen um den Begriff Daseinsvorsorge waren bis in die 1990er Jahre verwaltungsrechtlich geprägt und verliefen weitgehend innerhalb der Wissenschaft und der kommunalen Praxis. Erst mit der öffentlichen Diskussion um den demografischen Wandel und seine Folgen für die regionalen Lebensverhältnisse wurden auch die gesellschaftliche Relevanz der Daseinsvorsorge und ihr Raumbezug deutlich. Sowohl technische als auch soziale Angebote und Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind an den Raum gebunden und konstituieren wiederum den Raum. Aufwand und Organisation technischer und sozialer Infrastrukturen werden von den topografischen und siedlungsstrukturellen Bedingungen der Region geprägt, die versorgt werden soll. In dünn besiedelten ländlichen Regionen ist der Aufwand für Straßenerschließung, Wasserversorgung, für den öffentlichen Personenverkehr (ÖPNV) oder die Organisation des Rettungsdienstes größer als in verdichteten Stadtregionen. Umfang, Qualität und Erreichbarkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge wiederum prägen die Qualität einer Region, Stadt oder Gemeinde als Lebens-, Freizeit- und Wirtschaftsraum.

Letztlich funktioniert die Daseinsvorsorge im Raum vorrangig durch Versorgungsnetze. Bei netzbasierten Infrastrukturen wie Leitungen, Breitband, Straßen und dem ÖPNV ist dies offensichtlich. Über diese Netze ergibt sich aber auch die Erreichbarkeit und Nutzung der nicht unmittelbar netzbasierten Angebote der Daseinsvorsorge, zum Beispiel die von Schulen oder medizinischer Versorgung. Dass Angebote der Daseinsvorsorge von den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich auch genutzt werden können, hängt somit ganz wesentlich schon davon ab, ob sie diese zubringenden „raumgreifenden Daseinsvorsorgenetze“ erreichen und nutzen können (Kersten 2006: 246f.). Im (West-)Deutschland der Nachkriegszeit wurden deshalb gleichartige bzw. später gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen angestrebt, insbesondere mit Blick auf eine Angleichung der infrastrukturellen Versorgung in allen Teilregionen der Bundesrepublik. Angleichung wurde dabei stets als eine Angleichung nach oben, als eine Heranführung der benachteiligten Gebiete an den Lebensstandard der modernen Großstädte verstanden (Neu 2014).

Wenn es um die Gestaltung der Daseinsvorsorge geht, sind auch räumliche Faktoren und ihre Zusammenhänge wichtige (Einfluss-)Größen. Fragen der Gestaltung von Daseinsvorsorge sind deshalb ganz wesentliches Thema und Handlungsfeld auch der Raumordnung und Raumentwicklung. Daseinsvorsorge ist aus Sicht der Raumordnung und des Raumordnungsgesetzes die flächendeckende Versorgung mit vom Gesetzgeber als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu sozial verträglichen Preisen und mit angemessener Erreichbarkeit. Der Auftrag gilt für ländlich und städtisch geprägte Räume gleichermaßen (Einig 2008; BBSR 2012). Das Raumordnungsgesetz (ROG) fordert dann auch, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung, für alle Bevölkerungsgruppen in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten und führt als Ziel die Sicherung der Chancengerechtigkeit ein (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Dies korrespondiert unmittelbar mit dem Leitbild der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG).

Die Frage nach einer ausreichenden Daseinsvorsorge hat in Deutschland an Aktualität und Brisanz gewonnen, weil die Raumentwicklung geprägt ist von einer anhaltenden Spaltung in wenige demografisch und ökono-

misch wachsende Regionen und viele schrumpfende oder stagnierende Regionen. Diese Polarisierung beschränkt sich aber nicht nur auf die großräumige Betrachtung von Regionen, sondern ist auf allen räumlichen Ebenen zu erkennen: zwischen den Regionen, in ländlichen Regionen in Form von kleinräumiger Zentralisierung sowie in den Stadtregionen in Form von Segregation. Diese Entwicklungen verstärken sich zudem gegenseitig. In peripheren, ländlichen Räumen führt die Polarisierung schließlich dazu, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge in der bisherigen Form nicht mehr gewährleistet werden kann und die Lebensbedingungen für viele sich erkennbar verschlechtern. Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen gestaltet sich dann zunehmend schwierig. Das gilt auch für viele großstädtische Quartiere, in denen sich in der Folge Wohnbedingungen und Image noch weiter verschlechtern.

Hinzu kommt, dass durch den verschärften Wettbewerb der Städte und Regionen um Arbeitskräfte und Wohnbevölkerung der Ort mit seinen spezifischen Lebensbedingungen, mit seiner Lebensqualität und seinem Lebensgefühl an Bedeutung gewinnt. Und eine gute Daseinsvorsorge ist ein wichtiger Teil dieser Lebensbedingungen. Das heißt im Umkehrschluss, dass Quartiere, Orte und Regionen ohne diese guten Lebensbedingungen zunehmend marginalisiert und die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der dort lebenden Menschen eingeschränkt werden können. Der benachteiligte Raum beeinflusst so die Möglichkeiten für ein selbstbestimmtes Leben und wird für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu einem benachteiligenden Raum. In der Wissenschaft gilt die räumliche Situation deshalb sowohl als Spiegel als auch als Auslöser für die Benachteiligung von gesellschaftlichen Gruppen. Wenn von Politik und planender Verwaltung die Berücksichtigung der unterschiedlichen Verwundbarkeit (Vulnerabilität) von Menschen gefordert wird, dann schließt dies also explizit auch die Berücksichtigung der örtlichen und regionalen Lebensbedingungen ein. In der Gestaltung der Lebensbedingungen vor Ort rückt dann vor allem auch die Sicherung der räumlichen Daseinsvorsorge in den Mittelpunkt strategischer Entwicklungsoptionen.

Im Prinzip kommt der regionalen Daseinsvorsorge eine doppelte strategische Bedeutung zu: Zum einen bestimmt sie für die Einzelnen ganz wesentlich die Rahmenbedingungen zum Leben, ihre Chancen zur Selbstverwirklichung und ihre Lebensqualität. Zum anderen beeinflusst die Qualität der Daseinsvorsorge aber ebenso wesentlich die Standortqualitäten und damit die Zukunftschancen eines Ortes oder einer Region im interkommunalen Vergleich. Verlieren die Angebote und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ihre Tragfähigkeit und werden brüchig, wirkt das verstärkend und verschlechtert die Lebensbedingungen insbesondere auch für vulnerable Bevölkerungsgruppen, zu denen beispielsweise alte Menschen gehören.

Die zuständigen Bundesministerien haben die Bedeutung der Daseinsvorsorge für Regionen und Kommunen frühzeitig erkannt. Bereits der sogenannte „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ von 1993 war in die Diskussion um die Neubestimmung des Gleichwertigkeitsziels und um die Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Entwicklung der Regionen eingegangen (BMBau 1993: 21). In den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ von 2006 wurde dann das Ziel „Daseinsvorsorge sichern“ als einer von drei Aufgabenschwerpunkten für die Raumordnung und Raumentwicklung der kommenden Jahre genannt. In den Folgejahren sind die Anpassung und der Umbau der regionalen Daseinsvorsorge neben der regionalen Wertschöpfung zum Kernthema für die Entwicklung ländlicher Räume geworden. Auch der Nationale Koordinierungsrahmen zur Koordination der Förderinstrumente im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung (BMI 2012) verfolgt die Leitgedanken, die regionale Daseinsvorsorge zu sichern und die regionale Wirtschaftskraft zu stärken. Im bundesweiten „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“[133] und ähnlichen Modellvorhaben in ausgewählten Modellregionen werden diese Ziele explizit verfolgt und ausgewertet. Inhaltlich korrespondieren die hier verfolgten Zielstellungen weitgehend mit den Bedarfen und der Einschätzung der Bewohnerinnen und Bewohner. Verschiedene Studien zeigen, dass für sie die ärztliche Versorgung, die gute Erreichbarkeit von Schulen, die Kinder- und Seniorenbetreuung, die Lebensmittelversorgung sowie die Anbindung an den ÖPNV die wichtigsten Bereiche der Daseinsvorsorge sind. Für viele Menschen in ländlichen Räumen ist es jedoch bereits gelebte Realität, dass Handwerk, Läden, Post- und Bankfilialen nicht mehr im Ort sind. In peripheren, dünn besiedelten Räumen gilt dies auch für die Anbindung an den ÖPNV, obwohl in Befragungen deutlich wird, dass für die meisten Einwohnerinnen und Einwohner gerade die Verkehrsanbindung unverzichtbar ist. Am ehesten wird erfahrungsgemäß auf Kultur- und Sportangebote verzichtet. Wichtig ist den Befragten zudem, dass vor allem die Kernbereiche der Daseinsvorsorge – Wasser, Energie, Abfallentsorgung, Sicherheit und Bildung – unter öffentlicher Verantwortung bzw. Kontrolle bleiben (Neu 2014).

133 Weitere Informationen unter www.regionale-daseinsvorsorge.de (Abruf am 26.02.2016).

5.6.6 Veränderte Rahmenbedingungen und erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge

So wichtig heute die Daseinsvorsorge für die Einzelnen und den sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Bundesrepublik ist, so schwierig ist es, sich auf ein (gemeinsames) Verständnis von Daseinsvorsorge zu einigen. Die Gründe sind vielfältig. Nach wie vor wird die Diskussion stark vom dargelegten Forsthoffschen Begriff der Daseinsvorsorge geprägt, mit einer klaren Unterscheidung zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger und einer daraus resultierenden Ausrichtung auf die Leistungen an sich. Den Bürgerinnen und Bürgern fällt in diesem Modell keine aktive Rolle zu (Neu 2014); sie erscheinen in diesem Verständnis einseitig als Leistungsempfänger, während Staat und Kommunen als Leistungserbringer konzipiert werden, die den Bürgerinnen und Bürgern Versorgung, soziale Sicherung und Teilhabe an der Gesellschaft gewährleisten. Tatsächlich jedoch sind Staat und Kommunen nur in Teilen und Teilbereichen Leistungserbringer. In vielen Bereichen der technischen Infrastruktur handeln sie vielmehr im Sinne eines Gewährleistungsstaats, indem sie die von Dritten erbrachten Leistungen im Sinne des Gemeinwohls sichern oder regulieren. In einer weiteren Rolle motivieren oder aktivieren Staat und Kommune daneben die Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger und fördern dieses Engagement (z. B. bei Bürgerbussen, Dorfläden, Kulturzentren, Jugendclubs). Sorgender, gewährleistender, motivierender, aktivierender oder auch zulassender Staat sind somit keine Substitute, sondern wirken zeitgleich und nebeneinander. Dies bedeutet dann auch, dass es eine Vielfalt von Leistungserbringern gibt und dass Versorgungsketten, Versorgungsnetze und das Schnittstellenmanagement im Raum enorm an Bedeutung gewinnen (Neu 2014). Staat, Kommunen, Bürgerinnen und Bürger und Wirtschaftsunternehmen wirken in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge nebeneinander (z. B. bei der Gesundheitsversorgung, bei der Pflege oder Mobilität), im Idealfall miteinander. Öffentliche Daseinsvorsorge wird so zu einer Koordinierungs- und Managementaufgabe von Handlungsbereichen in öffentlicher bzw. kommunaler Verantwortung.

Nicht nur eine starre Trennung in Leistungsempfänger und Leistungserbringer erscheint für ein differenziertes Verständnis von Daseinsvorsorge unpassend; auch eine Fokussierung auf die Leistungen scheint nicht optimal geeignet, um die eigentlichen Ziele der Daseinsvorsorge zu erreichen. Röbke (2012) setzt deshalb gerade nicht bei konkreten Leistungen an, wenn es um das Verständnis von Daseinsvorsorge geht, sondern beim Inklusionsgedanken: Er fragt auf diese Weise von den Zielen her, wie Daseinsvorsorge gestaltet sein muss, damit sie die vollständige gesellschaftliche Teilhabe der Einzelnen – mit ihren unterschiedlichen Fähigkeiten – fördert und ihnen eine eigenständige Lebensführung in einem sorgenden sozialen Umfeld ermöglicht. Aus dieser Blickrichtung zeigt sich dann, welche sozialen, technischen und institutionellen Voraussetzungen tatsächlich nötig sind, um die eigentlichen Ziele der Daseinsvorsorge zu erreichen. Daseinsvorsorge könnte so als eine wesentliche Voraussetzung für die Ermöglichung von Verwirklichungschancen verstanden werden. Eine solche Abkehr von einem reinen „Versorgungsverständnis“ hin zu einer Orientierung auf Ermöglichung rückt vielmehr das Individuum und Gruppen (als eigenständige Mitglieder der Gesellschaft) in den Mittelpunkt, berücksichtigt (individuelle und räumliche) Unterschiede und ermöglicht und fordert differenzierte Strategien und Förderungen.

Röbke weitet das Verständnis von Daseinsvorsorge mithilfe des Befähigungsansatzes von Amartya Sen und Martha C. Nussbaum aus und versteht Daseinsvorsorge als die Befähigung aller Mitglieder einer Gemeinschaft, ein „möglichst vielfältiges und chancenreiches Leben“ zu führen (Röbke 2012a: 16; Nussbaum/Sen 1993; Nussbaum 1999; Sen 2000/2010). Der Befähigungsansatz („capability approach“) bildet auch die Grundlage für ein erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge im Zweiten Engagementbericht. Der Ansatz berücksichtigt explizit Ungleichheiten, Einschränkungen und unterschiedliche Bedürfnisse der Einzelnen bzw. von sozialen Gruppen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Fähigkeiten die Menschen benötigen, um ein gutes, gelingendes Leben zu führen, und wie sie dazu von der Gesellschaft, in der sie leben, befähigt werden können. Unterschieden werden einerseits Fähigkeiten (Handlungsmöglichkeiten) und andererseits Befähigungen, die Möglichkeiten eröffnen, diese Fähigkeiten auszuprägen. Die Fähigkeit ist das, was man erworben hat, etwas Erreichtes, wie zum Beispiel Gesundheit, Wissen oder Interesse für Musik. Die Befähigung eröffnet die Möglichkeit, sich zu entfalten und das Leben zu führen, das man führen möchte. Ausschlaggebend für die Ausbildung und Nutzung der eigenen Fähigkeiten sind die Umwelt- oder Lebensbedingungen und individuelle Faktoren wie Gesundheit, Alter, Geschlecht oder Geschicklichkeit. Diese Rahmenbedingungen sind individuell verschieden und erfordern deshalb ein differenziertes Vorgehen, um für alle Menschen die Verwirklichungschancen eines guten Lebens zu gewährleisten.

Aus diesem Grund ist die Frage nach Grundbedürfnissen bei der Gestaltung der Daseinsvorsorge nur instrumentell. Es muss vielmehr um die Bedingungen und Voraussetzungen gehen, die eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, und nicht um den Besitz von Gütern und

Dienstleistungen. Die Daseinsvorsorge in Form von ganz bestimmten Leistungen wie Straßen, Versorgungsleitungen, Schulen, Ärzten, Theater oder Konzerthäusern ist demnach ein Mittel zum Zweck und nicht der Zweck an sich, zum Beispiel Mittel zur Befähigung, gesund zu sein oder im Alter eigenständig zu wohnen. Ein Mensch mit körperlichen Einschränkungen benötigt zur Herstellung seiner Beweglichkeit und Mobilität wesentlich mehr soziale und materielle Unterstützung als ein Mensch ohne Einschränkungen. Kinder aus benachteiligten Familien brauchen mehr (finanzielle) Unterstützung als Kinder aus Mittelschichtsfamilien, um Zugang zu Bildungsmöglichkeiten zu bekommen. Arbeitsplätze müssen diskriminierungsfrei zugänglich sein. Erwerbstätige Mütter und Väter benötigen Hilfe bei der Kinderbetreuung, um Familie und Beruf zu vereinbaren (Nussbaum 1999: 36). Die Beispiele zeigen, wie eng der Befähigungsansatz mit dem Gedanken der Inklusion verbunden ist. Eines wird deutlich: Es sollte für den Staat darum gehen, jedes Mitglied und jede soziale Gruppe der Gesellschaft zum guten Leben und Handeln zu befähigen und ihnen gleiche Chancen zu bieten, am Leben der Gemeinschaft teilzunehmen.

Damit stellt sich die Frage nach einer Differenzierung der Befähigungen und dem Maßstab bzw. dem Standard, der für die Einzelnen in der Gesellschaft erreicht werden soll. Martha Nussbaum (1999) hat aus grundlegenden Wesensmerkmalen des Menschen zehn Grundbefähigungen herausgearbeitet, wobei diese Liste für sie offen und veränderbar ist. Folgende zehn Merkmale sind nach Nussbaum allen Menschen gemeinsam und damit konstitutiv für das Menschsein: Sterblichkeit, Körperlichkeit, Freude und Schmerz, Sinne, Vorstellungen und Denken, frühkindliche Entwicklung, praktische Vernunft, Verbundenheit mit anderen Menschen, Verbundenheit mit anderen Arten und der Natur, Humor und Spiel sowie Individualität und Unterscheidung von anderen. Dieser Grundstruktur der menschlichen Lebensform sind zehn Grundfähigkeiten zugeordnet (Bittlingmayer/Ziegler 2012: 33). Dazu gehören zum Beispiel die Fähigkeit, ein Leben von normaler Länge zu leben, körperlich gesund zu sein oder praktische Vernunft zu haben, das heißt, fähig zu sein, sich eine Vorstellung vom Guten zu bilden und sein eigenes Leben daraufhin in kritischer Reflexion zu planen. Eine gute und gerechte Gesellschaft muss dafür Sorge tragen, dass diese Grundfähigkeiten zum Entstehen kommen. Das Ziel besteht darin, „ein umfassendes Unterstützungssystem zu schaffen, das allen Bürgern ein ganzes Leben lang eine gute Lebensführung ermöglicht“ (Nussbaum 1999: 62). Für Nussbaum ist dafür unter anderem erforderlich: ein umfassendes Gesundheitssystem, gesunde Luft und gesundes Wasser, Sicherheit für Leben und Besitz und der Schutz der Entscheidungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf wichtige Aspekte ihrer medizinischen Behandlung; ausreichende Ernährung, eine angemessene Unterkunft, Schulung, Ausbildung, Arbeit, Erholungsmöglichkeiten, Kunst und Kultur und soziale Beziehungen, welche ggf. von öffentlichen Institutionen gefördert und geschützt werden.

Die Befähigung ist aber nicht nur Aufgabe des Staates. Jeder und jede Einzelne trägt soziale Verantwortung und ist gefordert, die eigenen Fähigkeiten einzubringen um andere zu befähigen. „Die Idee ist, dass die gesamte Struktur des Gemeinwesens im Hinblick auf diese Fähigkeiten und Tätigkeiten entworfen wird“ (Nussbaum 1999: 66). Es ist das Zusammenspiel von individuellem Vermögen und institutionellen Rahmenbedingungen mit dem Ziel, jedem Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen. Schließlich verlangt eine gute Lebensführung auch das Mitspracherecht aller Bürgerinnen und Bürger auf die Ausgestaltung dieser institutionellen Rahmenbedingungen zur Befähigung. Daseinsvorsorge, eingeordnet in das Modell des Befähigungsansatzes, wäre dann (1) ein Bündel an Gütern, Dienstleistungen und Institutionen von öffentlichem Interesse, das (2) die Mitglieder einer Gesellschaft befähigen soll, ein gutes Leben eigenständig und selbstbestimmt zu führen, (3) an der sozialen Gemeinschaft teilzuhaben und die Möglichkeit der sozialen und politischen Partizipation zu haben. Dabei müssen (4) soziale Differenzen berücksichtigt werden.

Daraus abgeleitet werden im Folgenden sechs Punkte für ein erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge skizziert:

1. Die Stärkung der Person: Daseinsvorsorge wird nicht auf die Bereitstellung von bestimmten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen reduziert, die die regionale Wettbewerbsfähigkeit und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse garantieren. In den Mittelpunkt rücken vielmehr die Stärkung und Befähigung der Menschen mit ihrer Eigenständigkeit, ihren Fähigkeiten und ihrer Unterschiedlichkeit, aber auch mit ihrer Verantwortung gegenüber anderen. Für dieses erweiterte Verständnis von Daseinsvorsorge sind Strategien und Instrumente erforderlich, die regionale und soziale Lebensumstände und individuelle Faktoren berücksichtigen und im Sinne des Inklusionsgedankens dafür Sorge tragen, dass Menschen und Gruppen gleiche Chancen bekommen, nicht ausgegrenzt werden und Möglichkeiten der sozialen und politischen Teilhabe erhalten. Dies wiederum setzt gesellschaftliche Solidarität voraus.

2. Ausrichtung auf Wirkungen und Ziele: Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind Mittel zum Zweck und nicht Selbstzweck. Sie haben eine Zielrichtung und müssen Wirkungen entfalten und sind von diesen ausgehend zu denken. Ansetzend bei den beabsichtigten Wirkungen und den dazu erforderlichen Rahmenbedingungen und technischen, organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten lässt sich die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge ableiten. Die Fragerichtung muss sein: Was muss gemacht werden, um ein gesundes und gelingendes Leben führen zu können? Wie kann Bildung in ländlichen Regionen organisiert werden? Wie kann ein eigenständiges, langes Leben in der eigenen Wohnung ermöglicht werden? Diese Ausrichtung auf Wirkungen und Ziele entspricht dem Befähigungsansatz und ermöglicht mehr Offenheit und Flexibilität in der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge. Die Sicherung der Mobilität in ländlichen Räumen beispielsweise kann sich dann nicht nur auf die Organisation des ÖPNV beschränken. Mobilität ist vielmehr ein weiter gefasster Begriff, der selbstorganisierte Mobilität, neue Kommunikationstechnologien oder personengebundene Mobilitätsförderung in Form von Mobilitätsgutscheinen mit einbezieht und offen für neue technische Möglichkeiten ist. Eine stärkere Ausrichtung auf Wirkungen und Ziele eröffnet nicht zuletzt die Option, Daseinsvorsorge in vielen Bereichen neu zu denken. Dabei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass auch nicht explizit qualifizierbare und messbare soziale Dienstleistungen die Lebensqualität verbessern können.

3. Vielfalt und Differenzierung: Eine individuell angepasste und wirkungsorientierte Daseinsvorsorge ermöglicht es, besser auf Vielfalt und Differenzen in Raum und Gesellschaft einzugehen und eine ausdifferenzierte Daseinsvorsorge für individuelle Lebenssituationen zu bieten. Die Möglichkeiten zur Lebensgestaltung sind in ländlichen, peripheren Regionen anders als in wirtschaftsstarken Stadtregionen. Die Gesellschaft wird vielfältiger, Lebensmodelle differenzieren sich, aber auch Ungleichheiten nehmen zu. Vielfalt findet sich derzeit ebenso auf der instrumentellen Seite in der Vielfalt der Lösungen, Instrumente und Wege, in der Vielfalt der Akteurs- und Trägerkonstellationen, der Vielfalt der Institutionen oder der Vielfalt der Engagementstrukturen. Räumliche und soziale Verschiedenheit erfordern verschiedene Herangehensweisen. Der Befähigungsansatz ist letztlich die Reaktion auf Vielfalt und Ungleichheiten. Er wird getragen von der Erkenntnis, dass universelle Konzepte nur wirken, wenn sie flexibel und anpassungsfähig sind. Es steht nicht mehr die Erbringung eines bestimmten universell geltenden Standards im Vordergrund, sondern die Suche nach der richtigen Lösung für die regionalen, sozialen und individuellen Bedingungen.

4. Daseinsvorsorge als Ganzes: Für den Gedanken der Befähigung greift es zu kurz, die Bereiche und Sektoren der Daseinsvorsorge isoliert voneinander zu betrachten. Sicherlich haben zum Beispiel für das Leben im Alter die gesundheitliche Versorgung und die Pflege eine herausragende Bedeutung. Aber schon hier zeigen sich Bedingtheit und Wechselwirkungen. So schafft erst das Zusammenspiel von Wohnung, Wohnumfeld, Pflege und Gesundheitsversorgung, Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen, der Teilhabe an der Gesellschaft und einem sorgenden Umfeld die Möglichkeiten, ein eigenständiges, selbstbestimmtes Leben auch bei körperlichen und gesundheitlichen Einschränkungen zu führen. Hinzu kommen (körperliche) Aktivität, kulturelle Angebote und das soziale Zusammenleben, die ebenfalls eine zentrale Bedeutung für die Zufriedenheit, Gesundheit und Vitalität haben. Dieses Zusammenspiel der Angebote, Güter und Dienste einzelner Bereiche der Daseinsvorsorge muss sich dort entfalten und dort wirken, wo sich der größte Teil des Lebens abspielt und diese Bereiche eine Rolle spielen: in den Wohnquartieren, Städten und Dörfern. Dementsprechend liegt es nahe, Daseinsvorsorge vor allem auf der lebensweltlichen Ebene als ein Ganzes zu betrachten und zu gestalten. Grundlage und Voraussetzung für eine ganzheitliche Gestaltung guter Rahmenbedingungen kann eine ganzheitliche Analyse der Lebens-, Wohn- und sozialen Bedingungen im Rahmen einer Sozialplanung sein.

5. Raumbezug und Regionalisierung: Grundsätzlich kann man derzeit eine Tendenz zur Zentralität und Konzentration von Angeboten der Daseinsvorsorge insbesondere in den dünn besiedelten Regionen, aber auch in großstädtischen Zusammenhängen feststellen. Es greift aber zu kurz, sich auf die infrastrukturellen Rahmenbedingungen vor Ort zu beschränken, wenn es um die Bewertung und Gestaltung der Daseinsvorsorge geht. Die Wirkungen von Gesundheitsversorgung, Pflege, von kulturellen Angeboten und Bildungsangeboten ergeben sich in der Regel aus einem Zusammenspiel vieler Angebote im Raum. In der Gesundheitsversorgung finden sich beispielsweise das Krankenhaus im Mittelzentrum, das Gesundheitszentrum in der benachbarten Kleinstadt, die gesundheitliche Pflege vor Ort und Präventionsmaßnahmen im direkten Lebensumfeld. Im Idealfall wird die Daseinsvorsorge überdies regional über räumliche Versorgungsnetze organisiert, die auf den einzelnen Raumebenen subsidiär ausgestaltet werden. Deutlich wird dies am Prinzip der Mobilitätsketten. Sie erschließen den Raum über ein sich ergänzendes und abgestuftes System von Mobilitätsangeboten, die auf die jeweiligen Möglichkeiten und Rahmenbedingungen ausgerichtet sind: Starke ÖPNV-Hauptlinien, flexible Bedienformen wie Rufbusse und ergänzend und zubringend

selbstorganisierte Mobilität, die als Bindeglied fungiert. Eine solche räumliche Vernetzung der Daseinsvorsorge erfordert regionale, interkommunale Strategien sowie ein integrierendes Management und ggf. auch eine gemeinsame Trägerschaft von Angeboten und Diensten.

6. Koproduktion von Daseinsvorsorge: Freie Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften, Vereine, aber auch Familien, Nachbarschaften und soziale Netze sind wichtige Bestandteile eines historisch gewachsenen, gemischten Wohlfahrtsmixes, in dem Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Die Gewichte zwischen den Sektoren haben sich seit den 1980er Jahren jedoch verschoben und müssen neu austariert werden (Evers 2011b). Dabei muss klar sein, dass die grundsätzliche Verantwortung für die Ausgestaltung und Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, wie eingangs dargelegt, beim Staat und bei den Kommunen liegt. Sie haben allerdings die Möglichkeit autonom und im Rahmen der Gesetze konkrete Aufgaben auf andere Träger zu übertragen. Davon haben sie in den letzten Jahren zunehmend Gebrauch gemacht, indem sie freie Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfegruppen, Verbände und Vereine oder private Einrichtungen und Unternehmen mit der Umsetzung betraut haben. Aber auch Angebote der Daseinsvorsorge, die ehrenamtlich von der Bürgerschaft organisiert werden, haben eine lange Tradition. Viele Vereine erfüllen Aufgaben mit Bezug zur Daseinsvorsorge. Häufig werden Bereiche der sozialen Daseinsvorsorge, wie Dorfläden, Mobilitäts-, Seniorenberatungs- und Betreuungsdienste, durch die Bürgerinnen und Bürger vor Ort organisiert. Nicht zuletzt angesichts der Zunahme und Neuinterpretation von örtlicher Selbstbestimmung und Selbstverantwortung bedarf das subsidiäre Verhältnis zwischen staatlichen bzw. kommunalen Institutionen und den Einzelnen bzw. den sozialen Gruppen einer Neubestimmung. Hinzu kommen hybride Organisationsformen, in denen sich die sektoralen Grenzen und Zuständigkeiten auflösen. Öffentliche Einrichtungen werden zu Sozialunternehmen (Evers/Ewert 2010); die Gemeinwohl-Ökonomie wächst.

Bereits innerhalb der öffentlichen Zuständigkeit ergibt sich in vielen Bereichen eine ebenenübergreifende, in sich verschränkte öffentliche Koproduktion, wie zum Beispiel in der Pflege, im Gesundheitswesen oder beim Brand- und Katastrophenschutz. Ein weiterer Komplexitätsgrad wird erreicht, wenn die Daseinsvorsorge wirkungsorientiert verstanden wird und dabei Wechselwirkungen zwischen den fachlichen Bereichen der Daseinsvorsorge berücksichtigt werden, zum Beispiel von Pflege, Gesundheitsdiensten und Mobilität. Angesichts einer neuen Unübersichtlichkeit drängt sich die Frage in den Vordergrund, wer Verantwortung übernimmt, das Akteursgeflecht entwirrt und (wieder) sinnvoll vernetzt. Die Herausforderung dabei ist das Management der Arbeitsteilung der Akteursebenen und -sphären und deren Schnittstellen. Diese Managementaufgabe ist heute die zentrale Aufgabe bei der Gestaltung von Daseinsvorsorge.

5.6.7 Engagement und Daseinsvorsorge

Bei diesem erweiterten Verständnis von Daseinsvorsorge, das nicht allein auf die öffentliche Leistungserbringung ausgerichtet ist, sondern auf die Befähigung zum guten Leben, wirkungsorientiert ist und Daseinsvorsorge als Koproduktion von Lebensbedingungen und Lebensqualität versteht, wird der enge Zusammenhang von Daseinsvorsorge und Engagement offensichtlich. Danach können viele Formen von (sozialem) Engagement, das per se gemeinschaftlich orientiert ist, zur Daseinsvorsorge beitragen. Traditionelles Engagement in Sportvereinen, Kirchengemeinden, Kulturinitiativen oder Dorf- bzw. Quartiersgemeinschaften fallen ebenso darunter wie selbstorganisierte Freibäder, Bürgerbusse oder Dorfläden, Museumsvereine, Bibliothekshelferinnen und -helfer, Schulfördervereine, nachbarschaftliche Hilfevereine, Energiegenossenschaften oder Solidargemeinschaften zur Unterstützung im Krankheitsfall. Das Spektrum der Leistungserbringer wird weiter. Ein starker zivilgesellschaftlicher Sektor kann neben Staat, Kommune und Privatwirtschaft als Leistungserbringer von Daseinsvorsorge in nahezu alle Bereiche treten, einschließlich der technischen Infrastrukturen. Wie vielfältig und fantasievoll diese Engagementlandschaft für örtliche Lebensqualität und Daseinsvorsorge gerade im ländlichen Raum ist, zeigen zum Beispiel die Beiträge zu Wettbewerben wie „Menschen und Erfolge“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), „Neulandgewinner. Zukunft erfinden vor Ort“ der Robert Bosch Stiftung oder der Wettbewerb „Land und Leute – Unsere Zukunft in kleinen Gemeinden. Gemeinschaftlich. Innovativ. Wertvoll und wertschöpfend“ der Wüstenrot Stiftung. Überhaupt haben viele Leistungen der Daseinsvorsorge, die in staatlicher und kommunaler Verantwortung stehen, ihre historischen Wurzeln im Ehrenamt und der gesellschaftlichen Eigenorganisation. „Überall, wohin man blickt, entdeckt man ehrenamtliche Wurzeln unter dem Blattwerk der heute überwiegend hauptamtlich organisierten Infrastrukturen und Dienste“ (Röbke 2012a: 6). Es ist nur logisch, dass dieses Wurzelwerk heute wieder zutage tritt, da die staatlich und kommunal organisierte Daseinsvorsorge brüchig wird und in einigen Regionen und Stadtquartieren ausdünnt.

Die Schnittmenge der beiden Begriffe Daseinsvorsorge und Engagement vergrößert sich noch einmal angesichts des ebenfalls breiten Engagementbegriffs, mit dem die Kommission ein Dach über die Vielfalt von Engagement, Ehrenamt und Selbstorganisation aufspannt. Dann erweitert sich das Spektrum bzw. der Spannungsbogen von Freiwilligenarbeit bis hin zu Dialog und Mitsprache, von Reformen und neuen Formen der Daseinsvorsorge hin zu Traditionen und zum Bewahren, von Geselligkeit und gemeinsamer Freizeitgestaltung hin zur kulturellen, sozialen und politischen Arbeit im sozialen Umfeld. Auch dies ist logisch und passgenau. Daseinsvorsorge im hier skizzierten Sinne kann und muss auch als Ermöglichung verstanden werden, aktiv an der Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mitzuwirken und über Form und Ausprägung mitzuentscheiden. So gehören Befähigung und Inklusion mithilfe von Daseinsvorsorge sowie Mitgestaltung und Partizipation bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge untrennbar zusammen und treten in eine Wechselwirkung zueinander. Das weite Verständnis von Engagement und ein weites Verständnis von Daseinsvorsorge erschweren es allerdings auch, die Grenzen klar zu bestimmen und bergen die Gefahr der Beliebigkeit in sich.

In Bezug auf Daseinsvorsorge und Engagement lässt sich eine Diskrepanz zwischen praktischer Relevanz und wissenschaftlicher Durchdringung feststellen. Während dem Engagement als Erbringer von Daseinsvorsorge durchweg eine hohe Praxisrelevanz attestiert wird und angesichts der soziodemografischen Veränderungen und regionalen Disparitäten die zunehmende Bedeutung von Engagement und Eigenorganisation betont werden, gibt es wenig Literatur, die explizit die Bedeutung und die Ausprägung von Engagement für die Daseinsvorsorge untersucht. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden das Verhältnis von Daseinsvorsorge und Engagement strukturiert werden.

Unterscheiden lassen sich zunächst Engagement im Sinne von Dialog und Mitsprache bei der Ausgestaltung von Leistungen der Daseinsvorsorge und Engagement im Sinne von Mitmachen und Tun bei der Produktion von Daseinsvorsorge, im Sinne des hier skizzierten erweiterten Verständnisses von Daseinsvorsorge.

Unter das Engagement im Sinne von Dialog und Mitsprache fallen (1) Bürgerproteste und Bürgerinitiativen gegen Einrichtungen der Daseinsvorsorge: Meistens geht es dabei um technische Infrastrukturprojekte, wie zum Beispiel Straßen, Busspuren, Leitungen, Windenergieanlagen oder infrastrukturelle Großprojekte, die aus Sicht der Betroffenen die Umwelt bedrohen und/oder ihre Lebensqualität einschränken. (2) Engagement für den Erhalt bzw. gegen Änderungen oder die Reduzierung von Daseinsvorsorge: Auch hier geht es meistens um Auswirkungen in der direkten Lebenswelt, die als Verluste wahrgenommen werden, gegen die man „wehrlos“ scheint: die Schließung von Schulen, Kultureinrichtungen, Jugendclubs oder die Zentralisierung im Zuge von Verwaltungs- und Gebietsreformen. Es können aber auch das Engagement für neue Angebote und Errichtungen wie zum Beispiel eine schnelle Breitbandversorgung oder neue Mobilitätsformen dazu gezählt werden. Schließlich umfasst Dialog und Mitsprache (3) das weite Feld der Beteiligung, Mitbestimmung und Interessenvertretung auf allen Politikebenen: Bund, Land, Region, Gemeinde bis hin zum Dorf bzw. Stadtquartier. Darunter fallen formelle und informelle Formen der Bürgerbeteiligung, Bürgerforen, aktivierende Beteiligungsformen bis hin zu Gemeinwesenarbeit, Quartiersmanagement und „Dorfkümmerern“, aber auch Orts- und Quartiersbeiräten, Seniorenbeiräten oder Mitbestimmung und Interessensvertretung auf allen Ebenen der sozialen Daseinsvorsorge. Am Beispiel der Eltern- und Schulvereine wird deutlich, wie schnell die Grenzen zwischen Partizipation und Eigenorganisation verschwimmen und wie sehr beide Formen aufeinander bezogen sind.

Die Bedeutungszunahme von Bürgerprotesten, Partizipation und aktiver Beteiligung bis hin zu zivilgesellschaftlichen Gegenentwürfen lässt sich mit der Transformation hin zu einer Wissens- und Risikogesellschaft erklären. Die Skepsis gegenüber der Politik und Wissenschaft wird verstärkt durch den Skeptizismus gegenüber tradierten Institutionen und durch die Pluralität der divergierenden Welterklärungen in Verbindung mit einem dezentralen und gleichberechtigten Zugang zu Informationen (Junge 2008: 197). Wissensaneignung und zivilgesellschaftliche Wissensgenerierung werden einfacher. Argumente gegen offenbar falsche politische Entscheidungen lassen sich schneller finden, Erfahrungen und Meinungen besser bündeln und austauschen. Nicht staatliche Gruppen haben so an Möglichkeiten gewonnen und können sich wirksamer gegen staatlichen Einfluss wehren. Die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und Selbststeuerung abseits des Mainstreams werden professionalisiert. Das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Individuen wird in zivilgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen scheinbar neu ausgelotet. Im Idealfall können Partizipation und Teilhabe Fremdbestimmung abbauen und individuelle und gemeinschaftliche Identität stärken. Es gibt aber auch Vorsicht und Kritik. Partizipation wird als Methode der oberflächlichen Befriedigung von gesellschaftlichen Konflikten, Orientierung am Konsens und Regulationsmoment von Herrschaft angesehen. Zudem erfordern Partizipation und Teilhabe immer auch individuelle Fähigkeiten und Möglichkeiten und intendieren Wertungen und Ausschluss. Es gibt die tugendhaften guten Bürgerinnen und Bürger, die sich für das Gemeinwohl

engagieren, und diejenigen Bürger und Bürgerinnen, die sich nicht beteiligen oder nicht beteiligen können. Die „neue Kuscheligkeit“ im Nahraum der gemeinschaftlichen Selbstorganisation und des „community building“ führt zum Ausschluss anderer und ermöglicht dem Staat, sich seiner Verantwortung für das Gemeinwohl zu entledigen (Junge 2008).

Die Erfahrungen aus dem „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ zeigen anderseits die Ambivalenz dieser Demokratisierung. Im Zusammenhang mit dem Umbau und Reformbedarf kommunaler und regionaler Daseinsvorsorge werden häufig das Aushandeln und die Mitsprache der Zivilgesellschaft bei der Neugestaltung und Gewichtung von Daseinsvorsorge gefordert. Für die Kommunen und Fachplanungsträger in den beteiligten Modellregionen war es jedoch nicht leicht, Bürgerinnen und Bürger für die Beteiligung an der Daseinsvorsorgeplanung zu interessieren und daran zu beteiligen (BMVI 2015a, b). Angesichts der regionalen Orientierung, eines relativ hohen Abstraktionsgrads, der Komplexität des Themas und der komplizierten rechtlichen Rahmenbedingungen blieb es in der Regel bei einer fachlichen Diskussion unter Vertreterinnen und Vertretern von Staat, Kommunen, Verbänden und professionellen Leistungserbringern. Es ist für den Laien schwierig über die ÖPNV-Planung, die regionale Gesundheitsversorgung oder die Organisation der Jugendhilfe zu diskutieren. Demgegenüber haben die Bürgerinnen und Bürger klare Vorstellungen davon, wie ihr zukünftiges Leben in der Gemeinde, in ihrem Wohn- und Lebensumfeld aussehen soll bzw. kann und welche Anpassungen und Änderungen unvermeidlich sind. Das Potenzial der Beteiligung und Selbstverantwortung ist hier naturgemäß erheblich höher als bei abstrakten und komplizierten strategischen Fragestellungen. Es hat sich aber auch gezeigt, wie stark die Beteiligung und Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger vom Selbst- und Politikverständnis der Kommunen abhängt.

Stärker im Fokus der Diskussionen stehen die Freiwilligenarbeit und Eigenorganisation von Daseinsvorsorge. In Anlehnung an Röbke (2012: 26ff.) lassen sich unterscheiden: (1) Engagement bzw. Ehrenamt als unverzichtbare und anerkannte Daseinsvorsorge, zum Beispiel bei der freiwilligen Feuerwehr, im Katastrophenschutz oder im gewissen Maß auch die ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträger. (2) Engagement als Teil des Wohlfahrtsmixes, in dem Engagement professionelle Erbringung von sozialer Daseinsvorsorge ergänzt bzw. es dazu beiträgt, zum Beispiel in Form von Hausaufgabenbetreuung, Leseprojekten in der Kindertagesstätte oder Wohn- und Seniorenberatung. (3) Engagement als Selbstorganisation des gesellschaftlichen Lebens in seiner gesamten Bandbreite von Sportvereinen bis hin zum Substitut von privater (Nahversorgung) oder öffentlicher Daseinsvorsorge (Freibad, Mobilität, Nahversorgung). (4) Engagement, das Geselligkeit, Freizeit, gemeinsame Interessen und Hobbys oder schlicht das Zusammenleben organisiert. Letztlich tragen auch Musikgruppen, Junggesellenvereine, Taubenzüchter, Motorradclubs, die Pflege von Brauchtum oder die regelmäßige Organisation des Quartiersfestes zur örtlichen Lebensqualität bei und können als ein Baustein in einem erweiterten Verständnis von örtlicher Daseinsvorsorge verstanden werden. Schließlich können auch noch (5) die vielfältigen Formen eines themenübergreifenden Engagements für das direkte Lebensumfeld von Dorf, Quartier und Kleinstadt als Freiwilligenarbeit für die Lebensgestaltung betrachtet werden. Dieses zivilgesellschaftliche integrierende Verständnis von örtlicher Daseinsvorsorge bzw. die Gesamtverantwortung für sie kann von wenigen Personen angetrieben und gesteuert werden, institutionell organisiert sein, zum Beispiel in Form von Quartiersvereinen, Dorfgenossenschaften oder Bürgerstiftungen, oder sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Akteure, Vereine und Initiativen vor Ort mehr oder weniger unbewusst als „stilles Engagement“ (Heinrich-Böll-Stiftung 2015) ergeben.

Deutlich wird, dass sowohl zwischen Partizipation und Freiwilligenarbeit als auch innerhalb der beiden Bereiche in der Praxis die Grenzen verwischen. Und das Engagement zeigt im Zeitverlauf fließende Übergänge von der einen zur anderen Form: von der Mitsprache zum eigenen Tun oder von der gemeinschaftlichen Ausgestaltung der Lebensqualität zur Mit-Produktion von wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge, zum Beispiel wenn Bürgerbusse eingebunden werden in ein professionelles regionales Mobilitätsmanagement. Freiwilligenarbeit für die eigene Lebensgestaltung fordert per se Mitsprache und Partizipation ein. Proteste für oder gegen Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge führen schnell dazu, dass die protestierende Bürgerschaft Dinge selbst in die Hand nimmt. Beides muss letztlich zusammengedacht werden.

Die zentrale Frage ist, wie das Zusammenspiel von staatlichen/kommunalen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Erbringern von Daseinsvorsorge ausbalanciert und an den Schnittstellen gut organisiert werden kann. Dies gilt wiederum sowohl innerhalb von Daseinsvorsorgebereichen als auch bei einer integrierenden Betrachtung über diese Grenzen hinaus. Im Grunde läuft dies auf eine neue Gewichtung der Rollen und Zuständigkeiten von Staat und Bürgerinnen und Bürgern und damit auf eine Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips hinaus.

Das Subsidiaritätsprinzip zielt, wie der Befähigungsansatz, auf die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten im Sinne von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung. In diesem Sinne regelt es das Verhältnis und Zusammenspiel der unterschiedlichen Ebenen in einem ausdifferenzierten Sozialstaat. Aufgabe von Staat und Kommunen ist es einerseits, Rahmenbedingungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Ausgestaltung von sozialen Netzwerken und Lebenswelten zu schaffen. Dazu gehören auch die Möglichkeiten der sozialen und politischen Partizipation. Andererseits dürfen sie nur dort subsidiär eingreifen, wo die Möglichkeiten der Einzelnen bzw. einer natürlichen sozialen Gruppe nicht ausreichen. Vorrang hat aber auch hier die Hilfe zur Selbsthilfe und Selbstorganisation vor der unmittelbaren Übernahme von Aufgaben durch die öffentliche Hand. Somit unterliegen Staat und Kommunen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips einer Vorleistungsverpflichtung für privates und öffentliches Handeln der Bürgerinnen und Bürger, zu dem auch das freiwillige Engagement gehört. Die freiheitliche Ordnung verlangt nach einer möglichst weitgehenden Sicherung der Privatheit und der individuellen Souveränität. Auch ist es im Rahmen der freiheitlichen Ordnung nicht die Aufgabe des Staates bzw. darf es nicht sein, bestimmte Vorgaben über Art, Umfang und Qualität des Engagements zu machen und damit den Anspruch zu erheben, derartige Aktivitäten zu formen oder als bewusste Kompensation eigener Defizite zu nutzen und mithin zu instrumentalisieren. Das Subsidiaritätsprinzip sieht in der Verantwortung des Staates und insbesondere der Kommunen für die Infrastruktur sowie die elementare Ressourcenausstattung den Ausgangspunkt, der dem Individuum Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglicht. Damit verbindet sich die Vorstellung, dass das Individuum nach Freiheit, Selbstbestimmung und aktiver Mitgestaltung des öffentlichen Raums strebt, dafür aber in der modernen arbeitsteiligen Gesellschaft an Vorleistungen des Kollektivs gebunden ist (Heinze et al. 2015).

Engagement ist andererseits als ein Handeln zu verstehen, das über den privaten Lebensbereich hinausgeht und das die Verantwortung der Individuen in den öffentlichen Raum hinein erstreckt. Häufig ist Engagement gemeinwohlorientiert. Gerade im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge, die auf die elementaren Voraussetzungen eines gelingenden Lebens achtet, kann der öffentliche Raum sehr eng mit dem Nahbereich von Personen verwoben sein. Subsidiarität bedeutet dann zwar einerseits eine Aufgaben- und Verantwortungszuweisung an Staat, Markt und Wohlfahrtssektor, andererseits begründet sie auch die Integration verschiedener Leistungsbereiche aus der Sicht der Einzelnen. Engagement und Daseinsvorsorge bedingen sich dann funktional gegenseitig, ohne dass daraus eine gegenseitige Legitimation resultiert.

Die Diskussion um eine Neujustierung und Ausbalancierung von Staat, Kommune und Zivilgesellschaft bei der Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der Produktion von Daseinsvorsorge suggeriert jedoch ein planendes, koordinierendes und steuerndes Vorgehen. Eine mehr oder weniger gezielte Einbindung der Freiwilligenarbeit in die Gestaltung der kommunalen Wohlfahrt muss daher unweigerlich in ein konzeptionelles Dilemma führen. Einerseits drängt (aus der Not heraus) die Zivilgesellschaft über Selbstorganisation in die Bereiche der Daseinsvorsorge. Andererseits werden in dünn besiedelten ländlichen Regionen die Strukturen der Daseinsvorsorge immer prekärer: Schulen schließen, Arztpraxen können nicht mehr besetzt werden, der ÖPNV wird auf die Hauptlinien beschränkt. Die Nahversorgung konzentriert sich in den kleinen Zentren. Dörfer, Siedlungen und kleine Regionen sind bereits jetzt ohne Versorgung vor Ort. Offensiv wird daher von verschiedenen Seiten die Förderung von Eigenorganisation, Selbstversorgung und Selbstverantwortungsräumen gefordert, um „den Rückzug des Staates“ aus der Fläche zu kompensieren. Womöglich geht es in der Praxis gar nicht so sehr um eine gezielte Planung und Steuerung hin zu einer neuen Form der koproduktiven und kooperativen Daseinsvorsorge. Als wichtiger erscheint es, die sich vollziehenden Trial-and-Error-Prozesse und die Suchen nach der richtigen Mischung von Zusammenarbeit und Kooperation in den Städten, Gemeinden und Regionen zu unterstützen, zu begleiten und von ihnen zu lernen. Dabei sollten seitens der öffentlichen Akteure auch ein Scheitern oder ggf. notwendiger Neuansatz mitgedacht und bewusst „Experimentierräume“ für diese Suchprozesse ermöglicht werden (Haderlapp/Trattnigg 2013). Doch selbst, wenn es lediglich um eine bessere Koordination und Organisation von Engagement getragenen Leistungen und staatlichen bzw. kommunalen Leistungen des Gemeinwohls geht, besteht dennoch latent die Gefahr einer Instrumentalisierung und Funktionalisierung des Ehrenamts und der Reduzierung auf gesellschaftliche Dienstleistungen. Gerade deswegen erscheint es notwendig, die beiden Dimensionen von Engagement, „Dialog und Mitsprache“ und Freiwilligenarbeit, immer zusammenzudenken und als zwei Seiten einer Medaille zu sehen.

Ein erstes grobes Bild des Zusammenspiels von kommunaler Daseinsvorsorge und vom Ehrenamt bzw. Engagement getragener Daseinsvorsorge ergibt sich, wenn man die Daseinsvorsorge unterteilt in die Grundversorgung als Pflichtaufgaben und als freiwillige kommunale Aufgabe, sowie Leistungen zur Gestaltung der Wohnort- und Lebensqualität, und diese den hier diskutierten daseinsvorsorgerelevanten Engagementformen

zuordnet.[134] Formelle, gesetzlich geregelte Formen der Partizipation und das Ehrenamt als anerkannte Daseinsvorsorge sind eng mit den kommunalen Pflichtaufgaben verbunden. Informelle Formen der Partizipation und das Engagement als zivilgesellschaftlicher Teil des Wohlfahrtsmixes können sowohl Pflicht- als auch freiwillige Aufgaben der Daseinsvorsorge auf der örtlichen Ebene ergänzen. Selbstorganisation und vor allem die Organisation von Geselligkeit lassen sich stärker der Gestaltung der Wohnort- und Lebensqualität zuordnen, während sich ein themenübergreifendes Engagement in Form von Bürgervereinen, Bürgerstiftungen oder Dorfgenossenschaften auf alle Sphären der Daseinsvorsorge bezieht bzw. beziehen kann.

Im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Neuordnung des Verhältnisses von Bürgerschaft, Wirtschaft, Staat und Verwaltung stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen eigenorganisierter, freiwilliger Daseinsvorsorge.

Die Möglichkeiten lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen: (1) *Diversität*. Engagement und Selbstorganisation erweitern die Vielfalt der Formen und der Organisation von Daseinsvorsorge. Sie führen andere Sichtweisen, Motive und Werte ein, die stärker geprägt sind von menschlichen und sozialen Faktoren und von Elan und Einsatzbereitschaft. Dadurch können sie als Korrektiv und „Erdung“ einer professionalisierten und kommerzialisierten Wohlfahrtsproduktion wirken. (2) *Passfähigkeit und Flexibilität*. Aufgrund ihrer direkten Lebensweltnähe sind sie in der Lage, schnell und flexibel auf gesellschaftliche Veränderungen zu reagieren und lokal und sozial angepasste, „gewünschte“ (damit auch akzeptierte) Leistungen zu entwickeln und Vertrauen zu gewinnen. (3) *Reduktion von Komplexität*. Zumindest in der Startphase suchen auf Engagement beruhende Lösungen unkomplizierte, direkte und einfache Wege in der Überschaubarkeit der eigenen Lebenswelt. Sie werden als unbürokratischer und direkter empfunden als staatlich oder kommunal getragene Lösungen „von oben“. (4) *Innovationspotenzial*. Bürgerschaftliche Eigenorganisation entsteht häufig aus Notsituationen und der Erkenntnis heraus, etwas anders machen zu müssen. Dies, in Verbindung mit Orts- und Sozialkenntnis, Kenntnis der eigenen Bedarfe und Versorgungslücken und der Bereitschaft, sich konstruktiv mit Fachpolitiken und Verwaltung auseinanderzusetzen, führt zur Suche nach neuen Lösungswegen, Experimenten und Innovationen in der Daseinsvorsorge. Vielfach wird die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation in progressiven urbanen Milieus und Subkulturen als Treiberin und Akteurin des Wandels (Change Agent) einer sozial-ökologischen Transformation angesehen. Sie findet ihren Ausdruck in neuen Mitmach- und Beteiligungsformen, der Maker-, Repair- und Do-it-yourself Bewegung, der Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie Wissen, Technologien und öffentlichen Räumen, in Form von urbanen Gärten oder in Form von Praktiken des internetgestützten Tauschen und Teilens (Kamlage 2015). Im ländlichen Raum sind es die „Raumpioniere“, die mit neuen und tradierten Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der selbstorganisierten Daseinsvorsorge experimentieren (Matthiesen 2004, 2011; Dehne 2013; Haderlapp/Trattnigg 2013) (Kapitel III. 3.2.5 Unterschiedliche räumliche Gesichter). (5) *Gemeinschaftsbildende Rückwirkung*. Erfolgreiche Lösungen, das Bewusstsein, etwas aus eigener Kraft bewegt zu haben, die Dinge in die eigene Hand genommen zu haben sowie Anerkennung und Wertschätzung von außen wirken wiederum zurück auf die Gemeinschaft und verstärken die Fähigkeiten und den Willen zur Eigenorganisation auf der örtlichen Ebene. Aus Einzellösungen kann sich so eine gemeinschaftliche Gesamtverantwortung für die Gestaltung und Organisation des Lebensumfeldes entwickeln und einen Prozess des kollektiven Lernens für künftige Verfahren und Lösungen befördern.

Die Grenzen von Engagement in Bereichen der Daseinsvorsorge sind in der Freiwilligkeit und intrinsischen Motivation sowie in der Grenzsituation zwischen den Sphären Markt und Staat/Kommune begründet. Diese Grenzsituation wiederum hat zwei Dimensionen. Einerseits stellt sich bei erfolgreichen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Einrichtungen schnell die Frage, ob sie sich dauerhaft von öffentlichen Geldern abhängig machen oder privatwirtschaftlich agieren, um zu überleben (Röbke 2012a: 9). Andererseits gibt es auch klare rechtliche Grenzen zu beiden Seiten. Staat und Kommune dürfen sich über das Substitut Ehrenamt nicht aus der Verantwortung stehlen. Die Grenze zum Markt wird überschritten, wenn das Engagement private, aus funktionierendem Wettbewerb hervorgegangene Lösungen verdrängt. Das ist in jedem Fall begründungspflichtig, weil das Engagement immer auch eine kollektive Prägung hat und damit in einer Konkurrenz zur Kompetenz und Freiheit des Individuums geraten kann. Dieser Konflikt ist dann einhegbar, wenn sich das Engagement an den Kriterien des öffentlichen Gutes und verwandter Gutskategorien (Meritorik) orientiert.

Darüber hinaus lassen sich weitere limitierende Eigenschaften zivilgesellschaftlich organisierter Daseinsvorsorge benennen. (1) *Funktionale Fragilität.* Grundsätzlich stehen freiwillige Leistungen Einzelner oder Gruppen für die Gemeinschaft immer in einem Spannungsverhältnis gerade dieser Freiwilligkeit und dem Anspruch an Zuverlässigkeit und Kontinuität. Dies gilt genauso für professionelle soziale Leistungen, die

134 Diese sind nicht zu verwechseln mit den Engagementformen, die im Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt skizziert sind.

neben der Professionalität ebenfalls Engagement und einen eigenen Antrieb der Dienstleister erfordern. Nur ist das Arrangement, das die Gemeinschaft mit Vereinen, Initiativen oder Gruppen eingeht, die freiwillige soziale Leistungen erbringen, wesentlich fragiler. Der „Zwang“ zur Leistungserbringung ergibt sich aus der Gemeinschaft und der eigenen Verantwortung für die Gemeinschaft heraus und zunächst nicht aus rechtlichen oder marktwirtschaftlichen Verpflichtungen. (2) *Geringe Komplexitätsfähigkeit.* Überschaubare Einzellösungen vor Ort, projektbezogen und möglichst auch noch zeitlich begrenzt mit einem geringen Verpflichtungsgrad, sind gut über freiwilliges Engagement zu bewältigen. Wird die Aufgabe komplexer, verbunden mit anderen Themen- und Akteursfeldern, und weitet sie sich über den direkten örtlichen Bezug hinaus aus, stoßen Ehrenamt und Eigenorganisation schnell an die Grenzen zum Professionellen. Diese geringe Komplexitätsfähigkeit in Verbindung mit der Fragilität schränken zum Beispiel die Möglichkeiten ein, über Engagement Flächenlösungen für Daseinsvorsorge zu erreichen. (3) *Qualitätskonzept*. Freiwilligenarbeit ist per se zunächst einmal Laienarbeit und keine professionelle Arbeit, die gesetzlich geregelten Qualitätskonzepten unterliegt. Sie kann an Grenzen stoßen, wenn erhöhte fachliche Anforderungen gestellt werden und Qualitätsstandards eingehalten werden müssen, wie zum Beispiel in der Gesundheitsversorgung oder Bildung, die eine professionelle Ausbildung voraussetzen. (4) *Finanzielle Prekarität*. Einrichtungen und auch Dienstleistungen der vom Engagement getragenen Koproduktion von Daseinsvorsorge leiden häufig daran, dass sie nicht ausfinanziert und/oder nicht dauerhaft finanziell gesichert sind. Darüber hinaus ergeben sich rechtliche Grauzonen über Teilzeitbeschäftigungen, Niedriglöhne oder Ehrenamtspauschalen. (5) *Gefahr der Exklusion*. Engagement im Sinne von selbstorganisierter Lebensgestaltung birgt die Gefahr, sich auf die eigene Interessensgruppe zu beschränken. Daseinsvorsorge, gerade im hier skizzierten Sinne, hat aber den Anspruch, Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit zu gewähren und gerade keine Gruppe auszuschließen. (6) *Anspruchsvolle Voraussetzungen*. Freiwilligkeit erfordert eine innere Haltung, ein Verantwortungsgefühl und die Bereitschaft, Zeit, Arbeit und Kraft für andere und im besten Fall für die gesamte Gemeinschaft zu übernehmen, sowie soziales Unternehmertum. Diese Bürgertugend kann nicht von oben verordnet werden, sondern muss vorhanden sein bzw. vermittelt werden und wachsen. Nur dort, wo Menschen bereit sind, Verantwortung für andere zu übernehmen, kann Zivilgesellschaft Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen. Eine von Engagement getragene Daseinsvorsorge ist damit immer voraussetzungsvoll und kann somit keine universelle, flächendeckende Lösung sein.

Die hier skizzierten Eigenschaften von Engagement in der Daseinsvorsorge machen deutlich, dass die Möglichkeiten von Engagement und Eigenorganisation mit der Bedeutung von Fachwissen und der Notwendigkeit der Qualitätssicherung abnehmen. Vielfältige Formen finden sich in den klassischen Bereichen freiwillige Feuerwehr, Sport, Kultur, dort, wo Familie und Nachbarschaft eine Rolle spielen, in der Pflege und der Kinder- und Jugendarbeit sowie in einigen neueren Daseinsvorsorgebereichen wie Mobilität oder Nahversorgung (hierzu im Einzelnen: die Kapitel III. 4 Engagementförderung in Schlüsselbereichen). Weniger ausgeprägt ist die zivilgesellschaftliche Koproduktion in der Bildung und Gesundheitsversorgung. Gleichwohl finden sich auch dort Verschränkungen zwischen Engagement und staatlichen, kommunalen oder privatwirtschaftlichen Anbietern.

Insbesondere in den sozial benachteiligten Stadtquartieren und den peripheren Dörfern und Kleinstädten, in denen die flächendeckende bzw. quartiersbezogene Versorgung mit Angeboten der Daseinsvorsorge ausdünnt, verschiebt sich die Engagementstruktur von wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge und Wohnortqualität hin zur lokalen Selbstorganisation. Damit entsteht zunehmend ein auch rechtlich nicht hinreichend geklärter Graubereich zwischen Nachbarschaftshilfe und Engagement auf der einen und professionellen Angeboten auf der anderen Seite. Ungeklärt sind dabei vor allem die Schnittstellen und das Zusammenspiel beider Sphären, beispielsweise in der Pflege oder bei der Mobilität, sowie die Fragen der Bezahlung. Engagement wird zunehmend professionalisiert und verberuflicht. Den professionellen Leistungserbringern fällt es jedoch sichtlich schwer, sich auf Partnerschaften mit vom Engagement getragenen Formen einzustellen. Wie dieser Zwischenraum und die Übergabe- und Schnittstellen inhaltlich und rechtlich ausgestaltet werden können, erscheint als eine der zentralen Aufgaben im Bereich des Engagements in der Daseinsvorsorge. Die große Chance liegt darin, dass über zivilgesellschaftliche Freiräume und Experimente neue Formen und Lösungen aus den Bedarfen und Möglichkeiten der Quartiere, Kleinstädte und Dörfer heraus entwickelt werden können.

5.7 Soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement

5.7.1 Kontext. Die Debatte um Zivilgesellschaft und Wirtschaft

Wirtschaft wird gemeinhin als ein eigener Sektor mit eigenen Logiken und Funktionsgesetzlichkeiten verstanden, die von denen der Politik, der Gesellschaft und Gemeinschaftsformen wie der Familie klar zu unterscheiden sind. Allerdings sind die Bezüge dieses Sektors zu seiner gesellschaftlichen Umwelt immer auch Gegenstand wissenschaftlicher und öffentlicher Debatten gewesen.

In den frühen Zeiten dieser Debatte, bei den ersten Theorieentwicklungen der modernen Marktwirtschaft, wurde dieses Wirtschaften zwar vom Staat getrennt, gleichwohl aber als Teil der Zivilgesellschaft gefasst. Dem Wirtschaften selbst wurden dabei vor dem „Sieg“ der Marktwirtschaft zivilisierende Einflüsse auf Gesellschaft und Verhaltensformen zugeschrieben, etwa die Verwandlung potenziell zerstörerischer Leidenschaften in zivilisierte Formen kalkulierter Interessenverfolgung (Hirschmann 1987). Besonders einflussreich ist später jedoch das Konzept des Wirtschaftshistorikers Polanyi (1944 [1978]) geworden. Hier wird davon ausgegangen, dass sich die moderne kapitalistische Marktwirtschaft im Prozess einer „Great Transformation“ (einer großen Umformung) als eine verselbstständigte Sphäre etablierte, sodass die früheren vielfachen Einbindungen des Wirtschaftens in kulturelle, religiöse und staatlich gesetzte zivilgesellschaftliche Normsysteme und Beschränkungen weitgehend gekappt wurden. Dieser Prozess der gesellschaftlichen Entbettung forderte laut Polanyi als Gegenbewegung eine staatliche vermittelte Politik heraus, die dieses neue marktwirtschaftliche System institutionalisierte, förderte, aber zugleich auch mit neuen staatlichen Regeln begrenzte (Adloff et al. 2005). In der Folge bildete sich eine bis heute dominante „dualistische“ Sichtweise heraus, geprägt vom Streit um die Balance zwischen wesentlich als Marktwirtschaft gedachter Wirtschaft und staatlichem Handeln, das mit eigenen wirtschafts- und sozialpolitischen Regulativen, aber auch der Begrenzung des marktwirtschaftlichen Bereichs durch eigene wirtschaftliche Staatstätigkeit, etwa bei öffentlichen Gütern, Grenzen setzt. Zu verzeichnen war damit nicht nur ein Bedeutungsverlust des hauswirtschaftlichen Bereichs, sondern auch die grundsätzlich prekäre Stellung von nicht gewinnorientierten Organisationen der sozialen Ökonomie im Dritten Sektor des so entstandenen Wohlfahrtsmixes.

In der öffentlichen, politischen, aber auch der wirtschaftssoziologischen Debatte ist immer auch die Frage erörtert worden, wie die (Zivil-)Gesellschaft nicht nur indirekt durch staatliche Politik, Regulative und Eigenbetriebe Einfluss nehmen kann, sondern inwieweit Kultur, Formen und Normen des Zusammenlebens und Gerechtigkeitsvorstellungen in der Gesellschaft selbst das Wirtschaften prägen können. Es geht dabei sowohl um Grade der sozialen Einbettung (Granovetter 1985) des Wirtschaftens als auch um besonders eng und unmittelbar in die Zivilgesellschaft eingebundene Formen des Wirtschaftens.

Die Debatte darum, wie zivile Wertsetzungen (wie z. B. Solidarität), Auffassungen von Moral, Gerechtigkeit und Zwecken wirtschaftlichen Handelns auf den marktwirtschaftlichen Sektor Einfluss nehmen (können), hat in Deutschland mit den Diskussionen um die *soziale Marktwirtschaft* Tradition. Im angelsächsischen Raum wird analog die Unterscheidung zwischen einem Shareholder- und einem Stakeholder-Kapitalismus getroffen. Während im *Shareholder-Kapitalismus* allein die Interessen der Miteigentümer und Miteigentümerinnen handlungsleitend sind, sollen in einem *Stakeholder-Kapitalismus* auch die Belange anderer gesellschaftlicher Gruppen, wie der organisierten Beschäftigten, der Bürgerinnen und Bürger als Konsumierende und der Politik als Vertreterin von Gemeinwohlinteressen, Einfluss auf die gewinnorientierte Wirtschaft haben können (Reich 2014). Heutige Ausprägungen dieser Debatten betreffen die Frage, wie sich eine Corporate Social Responsibility (CSR) (soziale Verantwortung unternehmerisch handelnder Organisationen) auch bei großen privatwirtschaftlichen Unternehmen durchsetzen und ausgestalten lässt. Eine Schlüsselrolle sollen dabei zivilgesellschaftliche Bewegungen der „citizen consumer“ (Verbraucher-Bürger) spielen, die über ihre Kaufentscheidungen, aber auch Nichtregierungsorganisationen (NGO) und „advocacy coalitions“ (Koalitionen von Organisationen als Themenanwälte), mehr ökologische und soziale Verantwortung einfordern und im Geschäftsmodell der Unternehmen verankert sehen wollen. Freiwilliges Engagement dringt damit in den Konsumbereich selbst vor. Strittig ist dabei nicht nur die Angemessenheit entsprechender Forderungen an die Unternehmen, sondern auch die Frage, wie weit etwaige Selbstverpflichtungen in Reaktion auf derartige Konsumentenkritik als Vorläufer und Komplement oder eher als Substitut staatlicher Regulierungen verstanden werden sollten.

Enger verbunden mit dem zentralen Thema dieses Kapitels zur Bedeutung von Genossenschaften ist die Frage nach der Bedeutung anderer als den dominanten marktzentrierten und gewinnorientierten Formen des Wirtschaftens. Es geht hier um die zahlreichen Formen einer Verschränkung von wirtschaftlichem und zivilem Handeln. Die Debatte darüber wird international im akademischen und öffentlichen Bereich unter verschiedenen zentralen Begriffen geführt.

- Wohl am weitesten erstreckt sich das Feld der Debatte um „moral economies“ (moralische Ökonomien) (Booth 1994), „civil economies“ (zivile Ökonomien) (Murray 2012), aber auch „care economies“ (Ökonomien der Sorge) (Yeates 2009). Hier wird davon ausgegangen, dass es bis heute vitale Traditionen und Formen des Wirtschaftens gibt, die sich nicht in erster Linie auf marktwirtschaftliche Nutzenerwägungen, sondern auf geteilte gesellschaftliche Werte, wie sozialen Zusammenhalt, regionale Selbstständigkeit, Traditionen der Zuwendung und Verpflichtung in Lebensgemeinschaften, aber auch Anrechte auf Mitbestimmung stützen.
- Enger gefasst ist die Diskussion um die „social economy“ (Defourny/Nyssens 2010), geht es doch hier um organisatorisch und oft auch juristisch klar gefasste Wirtschaftsformen. Der Begriff der „social economy“ (sozialen Ökonomie) bildet eine Art Dachbegriff für derartige Formen anderen Wirtschaftens, unter ihnen auch der Genossenschaften (European Commission 2013). Die Verschränkung sozialer und wirtschaftlicher Ziele kann sich aber auch in anderen Organisations- und Rechtsformen, wie der von gemeinnützigen Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHs), Vereinen, speziellen Rahmensetzungen für Social Enterprises (Sozialbetriebe), aber auch Stiftungen realisieren. Für die Bundesrepublik ist der große Bereich von überwiegend unter dem Dach der Wohlfahrtsverbände operierenden Dienstleistungseinrichtungen charakteristisch und mit ihm der Rahmen des Gemeinnützigkeitsrechts.
- Unklar ist die Stellung staatlicher und staatsnaher Wirtschaftsbetriebe in diesem Zusammenhang. Ihre Geschichte ist einerseits verbunden mit zentralstaatlicher Verantwortungsübernahme für öffentliche Güter, andererseits aber auch mit der situationsabhängigen lokalen öffentlichen Verantwortungsübernahme für die Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen, wie etwa beim sozialen Wohnungsbau durch städtische gemeinnützige Gesellschaften.
- Öffentliche Güter als „commons“ (Gemeinschaftsgüter und -einrichtungen) (Ostrom 1990), bei deren Planung, qualitativer Ausrichtung und Erstellung verschiedene Gruppen quer durch die Sektoren von Staat/Kommune, Wirtschaft und Drittem Sektor als Mitträger/Stakeholder/Koproduzenten Anteil haben können (Kapitel II. 5.6 Daseinsvorsorge), verweisen noch einmal auf die für den Bereich der sozialen Ökonomie insgesamt wichtige Verknüpfung mit Engagement in seinen verschiedenen Formen: sei es als ‚bürgerschaftliches‘ Engagement von freien Trägern, als sozialreformerisches Engagement oder auch als Frage nach der Offenheit staatlicher/kommunaler Akteure für Politiken und Trägerschaft in trisektoralen Partnerschaften.
- Das Konzept des Sozialunternehmertums (Social Entrepreneurship) (Scheuerle et al. 2013) hat eine doppelte Brückenfunktion. Es betont zum einen die Rolle von Akteuren, sozialen Orientierungen und Zielsetzungen von Change Agents (Akteuren des Wandels) gegenüber dem Einfluss, den man Strukturen, Organisationsformen und Rahmenregelungen zumisst. Insoweit derartige soziale Unternehmer und Unternehmerinnen (Social Entrepreneurs) sowohl in marktwirtschaftlichen Bereichen und Unternehmensformen als auch im Dritten Sektor tätig werden können, wird hier die Frage nach Möglichkeiten einer im weitesten Sinne „sozialen Orientierung“ grundsätzlich für alle Bereiche einer „pluralen Ökonomie“ offengehalten.

Im Folgenden werden zwei verschiedene Organisationsformen der sozialen Ökonomie näher beleuchtet: Es wird zunächst die Debatte um *Sozialunternehmen* nachgezeichnet, die eine wichtige Plattform für Engagement in seinen verschiedensten Formen bieten. Im Anschluss daran wird als eine weitere Organisationsform die der *Genossenschaften* dargestellt; gerade in Deutschland haben sie die Geschichte der sozialen Ökonomie entscheidend mitgeprägt, und sie erleben heute wieder eine gewisse Renaissance.

5.7.2 Im Spannungsfeld von Gesellschaft und Ökonomie: Sozialunternehmen und Sozialunternehmertum

In den letzten Jahren sieht sich der Dritte Sektor mit neuen Diskussionen hinsichtlich seiner Leistungsfähigkeit und auch mit Überlegungen zu neuen Modellen der Leistungserbringung in der Daseinsvorsorge oder der Gestaltung des Lebens vor Ort konfrontiert. Damit ist der Dritte Sektor nicht mehr ausschließlich gesellschaftlich, kulturell oder sozialpolitisch ausgelegt, sondern er wird aus dem Blickwinkel seiner Bedeutung als Bereich für andere, „soziale“ Formen des Wirtschaftens, für soziale Innovationen und ein darauf gerichtetes soziales Unternehmertum verstanden. Sowohl bestehende Wohlfahrtsorganisationen als auch neue Organisationsformen lassen sich dabei als soziale Unternehmen verstehen (Bode/Evers 2004). Bislang ist jedoch noch keine klare Linie erkennbar. Vielmehr pendeln die „neuen“ unternehmerischen Ansätze im Dritten Sektor

zwischen dem Versuch, das Ökonomische sozialer zu denken und dem Ansatz, die Grammatik der Marktwirtschaft und des unternehmerischen Handelns auf den Dritten Sektor anzuwenden (ebd.).

Dennoch wurde „Sozialunternehmertum“ in den vergangenen Jahren zum Codewort, um neue unternehmerische Ansätze zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme, aber auch zur Erneuerung bestehender Systeme in eine stärker soziale oder wirtschaftliche Dimension hinein zu beschreiben. Dieser aus dem angelsächsischen Raum stammende Trend wurde auch unterstützt von Programmen der Europäischen Union, die Mittel für Sozialunternehmen bereitstellen – in Deutschland durch die KfW Bankengruppe mit einem speziellen Investitionsprogramm. Darüber hinaus erfreut sich das Thema auch bei deutschen Stiftungen großer Beliebtheit. Aufgrund eines medienwirksamen sozialen Unternehmertums ist das Thema regelmäßig in vielen Zeitschriften und Zeitungen präsent.

Sozialunternehmertum stellt die Frage nach einer möglichen Verschränkung von gesellschaftsorientiertem und ökonomischem Handeln und wird damit – zumindest in der bisherigen Entwicklung – zum semantischen Sammelbecken von Organisationen und Unternehmungen mit ganz unterschiedlichen rechtlichen und organisatorischen Strukturen sowie einer Vielzahl von Zielsetzungen und Überzeugungen. Aufgenommen wird damit eine Debatte, die theoretisch von Hohmann bis Ulrich in der Wirtschaftsethik diskutiert wird und konkret aus Corporate Social Responsibility[135]- und Creative Commons-Diskursen[136] bekannt ist: Wie kann man die gesellschaftlichen bzw. wirtschaftlichen Logiken füreinander fruchtbar machen? Wie können sie miteinander verschränkt werden?

In der deutschsprachigen Literatur jedweder wissenschaftlicher Disziplin findet sich einleitend immer wieder der Hinweis darauf, dass es keine einheitliche Definition des Begriffs Sozialunternehmertum gibt (z. B. Hackenberg/Empter 2011: 13; Brinkmann 2014: 11). Dennoch hat das Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) in Heidelberg 4.000 Sozialunternehmer und Sozialunternehmerinnen in Deutschland ausmachen können (Brinkmann 2014: 11), deren Zahl ständig steigt. Um wenigstens eine begriffliche Einigung zu finden schlagen Hackenberg und Empter (2011) vor, die Begriffe gesellschaftliches Unternehmertum, Social Entrepreneurship, Sozialunternehmen, Social Enterprises, Social Business, Social Entrepreneur oder Sozialunternehmer – sofern im breiteren Sinne verwendet und verstanden – als Social Entrepreneurship Organisationen (SEO) zu bezeichnen.

Die in der wissenschaftlichen Literatur behandelten Themen beziehen sich (1) auf den sozialen Unternehmer bzw. die soziale Unternehmerin als Person mit unterschiedlichen Motiven und Hintergründen, (2) auf das soziale Unternehmen als Organisation mit je eigenen Strukturen, Modellen und Konzepten sowie (3) auf Sozialunternehmertum als ein Phänomen, das sich in Bezug setzen muss zu politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen (Spiess-Knafl et al. 2013: 21f.). Während Sozialunternehmen mit Blick auf ihre Größenklassen, Geschäfts- und Finanzierungsmodelle, ihr betriebliches Berichtswesen, ihre bestmögliche Förderung und ihre Rechtsformen aus einer oft betriebswirtschaftlichen Perspektive analysiert werden, nimmt die Disziplin der Sozialen Arbeit naturgemäß die Organisationen der Daseinsvorsorge in den Blick, die durch Sozialunternehmertum aufgerufen sind, sich jenseits ihrer sozialen Ausrichtung und Mission stärker marktwirtschaftlich zu orientieren oder auch von innen als „Social Intrapreneurs“ Innovationen anzustoßen (Brinkmann 2014: 13). Interessant ist dies vor dem Hintergrund, dass soziales Unternehmertum von einigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern als nichts grundsätzlich Neues bewertet wird, da die Organisationen der Wohlfahrtsverbände schon immer soziale Unternehmen gewesen seien (z. B. Beckmann 2011: 68); sie beschränken ihr Verständnis von sozialen Unternehmen auch auf diesen Bereich.

Dabei scheint die Betriebswirtschaft soziales Unternehmertum als ein neues Handlungsfeld für „smarte Geschäftsmodelle“ (Brinkmann 2014: 11) begeistert aufzunehmen und mit der ihr verfügbaren Logik zu bearbeiten (man denke nur an den Aufbau von Sozialkapitalmärkten), während bei den Sozialberufen teilweise Zurückhaltung, wenn nicht sogar Skepsis besteht, ob es sich dabei nicht um eine Vereinnahmung des Sozialen handle, die nicht zwangsläufig zu begrüßenswerten Neuerungen führt. Inwieweit Sozialbetriebe nun tatsächlich wirksam sozialen Wandel befördern und zu neuen Strukturen führen, scheint – auch vor dem Hintergrund der definitorischen Unschärfe – eine in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte offene Frage zu sein.

5.7.2.1 Merkmale von sozialem Unternehmertum

Auch in der Förderung von sozialem Unternehmertum scheint die Vorstellung von diesem Begriff nicht klar umrissen zu sein. So wurde zum Beispiel auf der Ebene der Europäischen Union angeregt, dass soziale Inno-

135 Soziale Verantwortung unternehmerisch handelnder Organisationen.

136 Ansätze zur Revitalisierung vorhandener und Entwicklung neuer Gemeinschaftsgüter.

vationen die technologischen Innovationen ergänzen sollten, allerdings handelt es sich in der Förderpraxis fast ausschließlich um die Förderung von Integrationsbetrieben und Inklusion (Evers et al. 2004). Tein (2014: 177ff.) diskutiert die Merkmale von Sozialunternehmen mit Bezug auf die Europäische Kommission und verweist darauf, dass demnach Sozialunternehmen (1) das vorrangige Ziel haben, soziale Wirkung und nicht Gewinne für Besitzer und Besitzerinnen sowie Anteilseigner und -eignerinnen zu erzielen; (2) durch die Produktion von Gütern und Dienstleistungen in innovativer und unternehmerischer Weise am Markt aktiv sind; (3) Überschüsse hauptsächlich zur Erreichung der sozialen Ziele einsetzen und (4) in einer verantwortlichen und transparenten Weise und unter Einbezug von Stakeholdern geführt werden (ebd.). Damit scheint es der Europäischen Union stärker um innovative Produkte und Dienstleistungen zu gehen, die mit einer bestimmten Weise des Wirtschaftens erbracht werden. Tein (2014: 178) illustriert dies mit Beispielen der Europäischen Union für das angestrebte Sozialunternehmertum, die die Annahme von Evers et al. (2004) bestätigen: So gilt als Beispiel guter Praxis eine ökologische Autowaschanlage, in der auch Menschen ohne Ausbildung aus gesellschaftlichen Randgruppen beschäftigt werden.

In Deutschland wird soziales Unternehmertum sehr häufig dem Oberthema „soziale Innovation“ zugeordnet – in einer Reihe mit Gruppenarbeit, Car-Sharing, Corporate Social Responsibility und der Entwicklung von Mikrokrediten (Schröer/Mildenberger 2014: 91). Brinkmann (2014: 11) zitiert eine sehr vereinfachte Definition von Achleitner et al. (2007), nach der ein „Social Entrepreneur […] eine Person [ist], die ein primär soziales Problem lösen möchte und sich dazu eines unternehmerischen Ansatzes bedient.“ Hackenberg/Empter (2011: 11) unterstreichen noch die gesellschaftspolitische Mission der sozialen Unternehmer und Unternehmerinnen, die etwas verändern wollen „aus der Mitte der Gesellschaft heraus mit unternehmerischer Kreativität“ und einen sozialen Mehrwert ohne eigene Gewinnabsicht schaffen wollen. „Dort, wo öffentliche Institutionen, wohlfahrtsstaatliche oder Nicht-Regierungs-Organisationen Schwierigkeiten haben, sind sie mit kreativen Denkansätzen, Know-how und Kosteneffizienz zur Stelle“ (ebd.). Diese Definition steht zum Teil im Gegensatz zur Definition der Europäischen Union, die wirtschaftliche Güter und Dienstleistungen in den Vordergrund stellt. Es wird sichtbar, dass sich allein schon durch die Betonung unterschiedlicher Merkmale das Bild von sozialen Unternehmen verschiebt.

Inhaltlich und thematisch sind den Sozialunternehmen keine Grenzen gesetzt: Das Engagement von Sozialbetrieben kann sich auf Armutsbekämpfung, Gesundheit, Partizipation, Klimawandel, Diskriminierung, aber auch auf Bildung, Integration von Randgruppen oder kulturellen Wandel beziehen (Habisch 2011: 49). Oft sind Sozialbetriebe auch an Schnittstellen zu finden, die einen die einzelnen Problemfelder übergreifenden Ansatz nahelegen. Bei Fragen der Beschäftigungs- und Sozialintegration in „Work Integration Social Enterprises“ (WISE) (sozialen Unternehmen zur Beschäftigungsintegration) ist das zum Beispiel der Fall (ebd.: 49; Nyssens 2006).

Ansätze für soziales Unternehmertum finden sich in sehr unterschiedlichen Bereichen. Sie reichen von Beispielen aus Indien bis in den deutschen Alltag, von der Grameen-Bank von Yunus (Habisch 2011: 51; Beckmann 2011: 70) bis zu Straßenzeitungen (Tein 2014: 179ff.), die mit unterschiedlichen Finanzierungsmodellen (Unternehmensförderung, eigene Einnahmen, Spenden zu unterschiedlichen Anteilen) das Thema Obdachlosigkeit sichtbar machen und den Obdachlosen eine Verdienstmöglichkeit eröffnen. Das Beispiel „Dialog im Dunkeln“ ist ein Ausstellungsprojekt, in dem Menschen mit Sehbehinderung Sehende durch die Dunkelheit führen – dadurch wird sowohl für das Thema der Sehbehinderung sensibilisiert, es werden Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung geschaffen und Inklusion wird gefördert (ebd.). Es wäre zu analysieren, ob und inwiefern dieses Projekt anders funktioniert oder bessere Ergebnisse zeitigt als Projekte, in denen Unternehmen Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderung zur Verfügung stellen, oder in Behindertenein richtungen mit entsprechenden Inklusionsbemühungen. Ein weiteres Beispiel ist die Wellcome gGmbH[137], die sich um überforderte und nachgeburtlich depressive Mütter kümmert, um stressbedingte Gewalt gegen Säuglinge und Kleinkinder zu verhindern.

Aber auch neue Vermarktungsideen für bestehende Dienstleistungen können zum Geschäftszweck von sozialen Unternehmen gehören: mobile zahnärztliche Versorgung für Obdachlose oder auch ein mobiles Friseurstudio im Pflegeheim vor Ort. Ein weiteres Beispiel ist eine Kombination aus bestehender Dienstleistung und neuem Distributionskanal (Brandl et al. 2014: 156ff.): Ein Wäscheservice, den eine Großwäscherei anbietet, wobei die Lieferung der Wäsche über die mobile Altenbetreuung in die Haushalte erfolgt.

Öffentlich-private-Partnerschaften (Public-private-Partnerships – PPP) bieten Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen sozialen Unternehmen und der Kommunalverwaltung, wobei sich die sozialen Unternehmen

137 Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

neue Geschäftsfelder in der Wohlfahrtspflege, wie Kindertagesstätten oder Altenheimen erschließen (Tabatt-Hirschfeldt 2014: 163).

Die wenigen Beispiele lassen bereits die geografische, thematische und konzeptionelle Spannbreite einer schillernden Sozialunternehmertum-Szene erahnen. Die spannende Frage wird sein, ob sich tatsächlich stabile Brücken zwischen ökonomischen, sozialen oder ökologischen Logiken bilden lassen. Die These von Beckmann (2011: 82) lautet hier zum Beispiel, dass eine nachhaltige und skalierbare Lösung vor allem dann möglich ist, wenn es durch ein institutionelles Arrangement gelingt, gesellschaftliche Bedürfnisse im Windschatten der individuellen Zielverfolgung der handelnden Akteure zur Geltung zu bringen. Die Idee ist, eine Problemlösung nicht gegen, sondern mithilfe der gesellschaftlichen Systemimperative in Stellung zu bringen.

5.7.2.2 Die Hybridität sozialer Unternehmen

Evers schlägt die folgende Kategorisierung von sozialen Unternehmen vor: (1) betriebswirtschaftlich effizient geführte Nichtregierungsorganisationen/Non-Profit-Organisationen (NGO/NPO) mit Übertragungseffekt (Spill-over-Effekt) auf ihren Unternehmenszweck; (2) Unternehmen in der Tradition von Genossenschaften und Gemeinwirtschaft, wie sie in Europa Aufschwung erfährt und eine Demokratisierung und neue Wertorientierung beinhaltet; (3) Sozialunternehmertum, das mit privatem Kapital kreativ nach neuen Lösungen für gesellschaftliche Probleme sucht und dabei den gesellschaftlichen Wert nicht aus den Augen verliert; (4) Corporate Social Responsibility-Aktivitäten, die jedoch immer stark an den jeweiligen Wirtschaftszweck des Unternehmens gebunden sind; (5) hybride Organisationsformen, das heißt neue Akteurskonstellationen und Partnerschaften, in denen sich verschiedene Handlungslogiken begegnen.

Organisationssoziologisch sind soziale Unternehmen hybride Organisationen (Evers et al. 2002; Evers 2013a), die sich zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft aufspannen und damit verschiedene Handlungsorientierungen integrieren (dazu auch: Heinze et al. 2011: 91f.): eine marktgetriebene und gewinnorientierte Orientierung, eine an gemeinschaftlichen Werten orientierte Perspektive und eine bürokratische Orientierung. In den jeweiligen Rechtsformen, die sehr unterschiedlich sein können, ergeben sich neue Muster. Ein Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht zu sein, spiegelt sich zwar auch in der Rechtsform der gGmbH: Man arbeitet unternehmerisch und gleichzeitig gemeinnützig. Allerdings arbeiten die sozialen Unternehmen oft ohne spezielle staatliche Zuwendungen und müssen auch nicht zwangsläufig den Status einer rechtlich anerkannten gemeinnützigen Organisation haben. Und wenn sie ihren Produkten oder Dienstleistungen Preise zuordnen, sind dies nicht unbedingt Marktpreise; das wiederum schränkt die Marktorientierung ein (Priddat 2011: 105).

Grundsätzlich scheint die Rechtsform nicht entscheidend zu sein; so können Straßenzeitungen in eingetragenen Vereinen verankert sein, zusätzliche wirtschaftliche Aktivitäten können jedoch auch die Gründung einer GmbH erforderlich machen. Die Rechtsform muss nicht notwendig gemeinnützig sein oder auch gar keine formale Struktur aufweisen. Auch mit Blick auf die Größe können die sozialen Unternehmungen finanzstarke Nichtregierungsorganisationen oder Stiftungen sein.

Eine ganz eigene Rolle nehmen die Sozialunternehmen in der sozialen Daseinsvorsorge ein (Heinze et al. 2011: 86). Es stellt sich die Frage, inwieweit sich Sozialunternehmen parallel zu vorhandenen „freien Trägern der Wohlfahrtspflege“, als Ergänzung, oder in der Weise entwickeln, dass sich innovative Konzepte sozialen Unternehmertums in den bestehenden Organisationen selbst einnisten und entwickeln.

5.7.2.3 Das Engagement im Sozialunternehmertum

Soziale Unternehmen lassen sich von zwei Seiten her verstehen und analysieren. Auf der einen Seite lassen sie sich als Organisationsgefüge eigener Art, mit Satzungen, Verfahren und Mitbestimmungsregeln thematisieren, die ein innovatives, sozialverpflichtetes und demokratisches Handeln begünstigen sollen. Darauf legt in der europäischen Diskussion vor allem die EMES-Forschungsgruppe zum Thema „Soziale Unternehmen in Europa“ sehr viel Wert, die so etwas wie Orientierungsgrundsätze für Aufbau und Konstruktion derartiger Unternehmen entwickelt hat (Defourny/Nyssens 2016). Auf der anderen Seite stehen Ansätze, die sich stärker auf Duktus und Selbstverständnis der Leitfiguren, also der Sozialunternehmer bzw. Sozialunternehmerinnen konzentrieren. Dieser Ansatz ist vor allem in der US-amerikanischen Diskussion weit verbreitet (Defourny/Nyssens 2010). Da viele soziale Unternehmen weniger stabilisierte Organisationen, sondern mehr im Aufbauprozess befindliche Ansätze (Start-ups) sind, liegt es nahe, Fragen nach dem Engagement der Sozialunternehmer/der Sozialunternehmerin ins Zentrum zu stellen. Eine interessante Zustandsbeschreibung liefert ein Bericht des Mercator Forschungsverbunds (2012: 7, zit. nach Schröer/Mildenberger 2014: 90): „[D]ie meisten sozialunternehmerischen Initiativen sind klein, lokal aktiv und weisen geringe Umsätze von einigen hunderttausend Euro auf“. Dabei sind die Sozialunternehmen auch nicht immer eigenfinanziert, eine Anschubfinan-

zierung ist notwendig, und auch später wird häufig noch weitere Unterstützung in Form von Spenden oder Fördergeldern erforderlich. Die sozialen Unternehmer und Unternehmerinnen engagieren sich häufig in ihren Unternehmen in einem Ausmaß, das finanziell oft nur marginal und selten zur Gänze abgegolten wird.

Priddat (2011) weist darauf hin, dass Sozialunternehmertum durch seine Strukturen eine hohe Attraktivität gerade auch für junge, gut ausgebildete Menschen hat: Denn es geht nicht grundsätzlich um Gemeinnützigkeit und Solidarität, sondern um die Erwirtschaftung von Renditen, die nicht notwendigerweise monetär sein müssen und auch in Effizienzsteigerung oder gesellschaftlichen Zielen liegen können. Sozialunternehmertum verspricht im Gegensatz zur traditionellen Vereinsarbeit oft schnelle Ergebnisse und Erfolge. Der soziale Unternehmer oder die Unternehmerin kann zeigen, dass der eigene Ansatz effizienter und intelligenter ist und neue soziale Standards generieren kann. Eine dynamische Gestaltung von Gesellschaft hat hier eine hohe Attraktivität, die einhergeht mit einer jungunternehmerischen Gründungsmentalität: anders, innovativ, begeistert. Aktivismus und erfolgsorientiertes Unternehmertum passen für diese jungen Menschen zusammen: Im Unterschied zu den Nichtregierungsorganisationen, von denen sie die mediale Aufmerksamkeit übernehmen, besteht bei Sozialunternehmen eine höhere Leistungserwartung. Soziale Unternehmerinnen und Unternehmer, oft noch Schülerinnen und Schüler oder Studierende, sind schnell und wendig, da sie in soziale Themen vorstoßen können, ohne sich ideologisch auseinandersetzen und bestehende Institutionen berücksichtigen zu müssen. Ähnliches gilt auch für junge Menschen mit ersten Berufserfahrungen, die nach neuen Aufgaben suchen. Priddat (2011) begreift soziales Unternehmertum vor allem als Lernfeld, aus dem heraus – gerade in Kombination mit erfahrenen Aktivisten – zugunsten der Gesellschaft eine spezifische soziale Leistung, eine mediale Thematisierung und eine soziale Bildung von spezifischen Kenntnissen und Fertigkeiten erbracht wird. Sozialunternehmertum ist damit Teil eines Bildungswesens im Sinne eines sozialen Lernfeldes, mit den positiven Rückwirkungen auf die Akteure, ähnlich wie auch im freiwilligen Engagement. Parallelen sind (oft) der lokale Bezug, das hohe Engagement, die Selbstbestimmung, die Lernerfahrung und die Möglichkeit, neue Themen sichtbar zu machen.

5.7.3 Solidarisch und kooperativ Wirtschaften: Das Modell der Genossenschaften

Unter den vorgenannten verschiedenen Formen der Verschränkung von sozialem und wirtschaftlichem Handeln sind Genossenschaften eine Besonderheit. Als fest organisierte Angebote unterscheiden sie sich zunächst einmal durch ihre höhere Verbindlichkeit von den Beiträgen einer zivilen Ökonomie, die im semiformellen und informellen Bereich von Nachbarschaften und Communities (Elsen 2007) erbracht werden. Darüber hinaus bilden sie aber auch eine Besonderheit im Bereich der organisierten Sozialunternehmen der sozialen Ökonomie („social economy“). Besonderes Merkmal ist hier ein Verbund von Personen, die idealtypisch zugleich Mitarbeitende, Miteigentümer und Mitbestimmende sind. Personen arbeiten zusammen (worauf der englische Begriff „cooperatives“ hinweist) für ein gemeinschaftliches Ziel, besitzen und verwalten die dafür notwendigen sachlichen und finanziellen Mittel gemeinsam und haben ungeachtet individuell unterschiedlicher materieller Beiträge gleiche Mitbestimmungsrechte. Bei anderen Formen des sozialen Wirtschaftens können hingegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch ohne derartige Mitbestimmungs- und Mitbesitzregeln als freiwillige oder bezahlte Kräfte fungieren; die Eigentümerstrukturen können diversifizierter sein (etwa beim (Mit-)Eigentum staatlicher/kommunaler Akteure).

Auch bei den Formen der Unternehmensverwaltung können in unterschiedlichen Arrangements Verfügungs- und Mitbestimmungsrechte ganz verschiedener Stakeholder (des Sozialunternehmers als Eigentümer, der Repräsentanten einer Trägerorganisation, der Zielgruppe/Konsumenten) eine Rolle spielen. Bei der international weitverbreiteten Bezeichnung „social and solidarity economy“ (Sozial- und Solidarökomomie) (Laville 2013; UNRISD 2015) verweist das letztgenannte Adjektiv auf den für Genossenschaften kennzeichnenden, besonders festen internen Solidarverbund. Die damit gegebene starke Abgrenzung nach außen und die Verfügungshoheit über die Erträge des eigenen Wirtschaftens sind insoweit ambivalent als sie durchaus zu einem spezifischen Organisationsegoismus führen können. In traditionelle Klassifizierungen des nicht gewinnorientierten Wirtschaftens (Non-Profit-Sektors) hat man deshalb bis in die jüngste Zeit den Bereich der Kooperativen/Genossenschaften und ähnlich konstruierter Sozialbetriebe nicht mit aufgenommen (Salamon/Sokolowski 2014).

Genossenschaften sind Teil eines Bereichs, der mit staatlichen und marktlichen Angeboten mitunter rivalisiert oder auch in einer ergänzenden Rolle Marktversagen und Staatsversagen zu kompensieren sucht. Als ein eigener, Werte und Anstöße repräsentierender Sektor von „gemeinnützigem“, „sozialem“, „alternativem“ Wirtschaften und durch seine enge Verbindung mit der Zivilgesellschaft hat er immer wieder Ausstrahlung

besessen, vor allem dort, wo man Hoffnungen auf Reformen nur bedingt auf Marktkräfte oder zentrale staatliche Neuerungen setzte.

5.7.3.1 Genossenschaft als Konzept und Rechtsform

Genossenschaften sind von Marktorganisationen in dem Maße klar abgegrenzt, wie sie nicht nur gemeinsamen gesellschaftlichen Zielsetzungen gegenüber Renditeerwartungen einen besonderen Stellenwert einräumen, sondern auch in der ihnen eigenen „Unternehmens"-Konstruktion und Rechtsform ihre soziale Einbettung und Elemente demokratischer Kontrolle zu verankern suchen. Derartige Unterscheidungsmerkmale erlauben auch eine relativ klare Abgrenzung von staatlichen/kommunalen Betrieben, insbesondere aber von privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Hingegen sind die Unterschiede zu anderen Formen sozialen, nicht gewinnorientierten Wirtschaftens im Dritten Sektor weniger klar. Umso mehr ist man deshalb versucht, als Kriterium für die Abgrenzung des Genossenschaftsbereichs mit dem Verweis auf juristische Festlegungen, wie die des geltenden Genossenschaftsrechts, zu operieren. Tatsächlich wählen aber heute in Deutschland viele Organisationen, die in anderen organisatorischen und rechtlichen Formen lokal gemeinsam Güter und Dienste organisieren, dafür den illustrativen Begriff der „Genossenschaft", aufgrund seiner großen Ausstrahlung und weil er für gemeinsames verlässliches, solidarisches Handeln steht. Derartige selbsterklärte Sozialgenossenschaften (wie die im Folgenden dargestellten Seniorengenossenschaften) tun das, obwohl ihre Formen wechselseitiger Hilfe im Rahmen des Vereins- oder Gemeinnützigkeitsrechts organisiert und damit weder alle organisatorischen noch alle rechtlichen Merkmale einer Genossenschaft aufweisen. Genossenschaftliche Grundgedanken, wie wechselseitige solidarische Hilfe und Mitbestimmung aller Beteiligten, die mit der breiteren Bewegung von Sozialbetrieben, Sozialunternehmen, gemeinwirtschaftlichen Betrieben und Selbsthilfegruppen geteilt werden, führen dazu, dass sich auch außerhalb des engeren rechtlich arrondierten Bereichs der „eingetragenen Genossenschaft" andere Organisationsformen als Genossenschaft bezeichnen.

Man kann also von zwei konkurrierenden Definitionen heute vorfindlicher „Genossenschaften" ausgehen – einer Definition de jure und einer Definition entlang ausgewiesener sozialer und organisatorischer Kriterien. Der erste Weg einer Abgrenzung ist leichter, aber durchaus problematisch. Denn man könnte fragen, ob nicht viele Betriebe, die rechtlich Genossenschaften sind, womöglich nach langer Entwicklung heute Ziele verfolgen, die nur wenig mit den Wertehorizonten der Genossenschaftsbewegung zu tun haben. Vielleicht erklärt sich auch aus der Betonung durchaus nicht selbstverständlicher sozialer Verpflichtungen und nicht allein mit Blick auf ihre Tätigkeit im Sozialbereich (im Unterschied etwa zu Bereichen wie der landwirtschaftlichen Produktion), dass sich viele solcher „juristisch unechten" Genossenschaften als „Sozialgenossenschaften" bezeichnen.

Der Einbezug dieser Kontexte ist wichtig, um die Diskussion zu Möglichkeiten und Grenzen von Genossenschaften nicht vorschnell isoliert zu führen. Dem eigenen Selbstverständnis nach – zumeist, aber nicht immer, auch verbunden durch eine gemeinsame Rechtsform – teilen Genossenschaften mit anderen Formen des organisierten Wirtschaftens zwischen Markt und Staat, den Sozialbetrieben einer sozialen Ökonomie, vieles an Selbstverständnissen, Zielen, Konzepten, aber auch Problemen. Ihrer aller Entwicklung bleibt immer mitbestimmt von marktwirtschaftlichen Dynamiken und den Interventionen staatlicher Politik.

Genossenschaften sind durchweg mit den jeweiligen verschiedenen Zeitströmungen und reformpolitischen Orientierungen verbunden gewesen. Das gilt, obwohl der wesentliche wirtschaftliche Kern des genossenschaftlichen Zusammenschlusses zunächst ordnungspolitisch neutral ist. Es geht um Vorteile, die sich aus der Kooperation einzelner Akteure – etwa durch Skaleneffekte („economies of scale") – ergeben. Historisch jedoch haben sich international und speziell auch in Deutschland (Bode/Evers 2004) verschiedene Ausprägungen des Genossenschaftsgedankens herausgebildet. Vereinfacht kann man zwischen zwei Traditionssträngen unterscheiden (Novy 1985). Auf der einen Seite finden sich die frühen bürgerlich-reformerischen Richtungen (Schultze Delitzsch, Raiffeisen), wo vor allem von handwerklich und landwirtschaftlich Produzierenden durch feste Kooperation ein besserer Status in der gegebenen Markt- und Gesellschaftsordnung errungen werden sollte. Dazu dienten genossenschaftliche Zusammenschlüsse beim Produzieren, beim Absatz und bei der Mittelbeschaffung, insbesondere bei Krediten.

Eine zweite Traditionslinie hängt mit der Arbeiterbewegung zusammen (Novy/Prinz 1985). Dort verloren Konzepte von Produktivgenossenschaften (Zusammenschlüsse der Arbeiter in eigenen Betrieben) relativ früh gegenüber Partei- und Gewerkschaftsaufbau an Bedeutung, während sich im Bereich der Konsum- und Wohnungsgenossenschaften eine stark organisierte Präsenz ausbildete; hier sollte der Kampf um bessere sozi-

alstaatliche Absicherung und Stellung am Arbeitsmarkt durch die kooperative Organisation der Arbeiter-Konsumenten (beim Wohnen und bei Gütern des täglichen Bedarfs) ergänzt werden. Dieser Strang von Genossenschaftsorganisation, der in den Zwanzigerjahren des vorigen Jahrhunderts durch eine kooperative Politik von Ländern und Gemeinden zu besonderer Blüte gelangte, wurde dann durch die Politik der Nationalsozialisten gewaltsam abgeschnitten. Später, in der Bundesrepublik, bot die geringe Rolle des sozialreformerischen Genossenschaftsgedankens in der sozialdemokratischen Politik kaum mehr einen kulturellen und politischen Rückhalt. Die Skandale um große Genossenschaftskonzerne, wie die „Neue Heimat“ oder die KOOP im Konsumbereich, besiegelten den weitgehenden Bedeutungsverlust. Zur selben Zeit hingegen stabilisierte sich das Gewicht von Produktions- und Absatzgenossenschaften, die als ein Instrument zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Kleinproduzenten an sich ausweitenden Märkten erfolgreich blieben. Sozialreformerische Ansprüche spielen hier kaum eine Rolle.

Die gegenwärtige Zunahme von Genossenschaften und ihre wiedergewonnene Attraktivität (Allgeier 2011) entwickeln sich in einem neuen Koordinatensystem. Neue Zielsetzungen und Aufgaben (z. B. bei Energie und Umwelt), neue Bedürfnisse, die mit veränderten Lebensformen und -ansprüchen zu tun haben (wie man das im Wohnbereich oder auch bei Seniorengenossenschaften beobachten kann), schaffen erneut eine Verbindung zwischen dem Genossenschaftsgedanken und kulturellen, sozialen und politischen Ambitionen, die über Fragen von wirtschaftlichen Vorteilen hinausgehen. Angesichts der Auswirkungen von Singularisierung, Privatisierung und einer Reduzierung des Sozialstaats auf die soziale Versorgung des Individuums, haben mit Zivilgesellschaft und Engagement *kooperative* Orientierungen wieder an Attraktivität gewonnen (Rendueles 2015). All das geschieht freilich in einer Gesellschaft, in der entsprechende reformerische Ansprüche und Praktiken nicht mehr wie früher eng mit politischen Frontstellungen und Parteien verbunden sind. Dort, wo sie sich artikulieren – etwa in Fragen von Lebensstilen der Nachhaltigkeit oder der Stärkung regionaler Kreisläufe – verlaufen sie durchaus quer zu traditionellen politischen Frontstellungen.

5.7.3.2 Genossenschaften: Definition, Strukturen, neuere Entwicklungen

Unterschiedliche historische Orientierungen und Profile von Genossenschaften haben seit jeher Raum gelassen für einen Konsens über Grundprinzipien (Flieger 2011; Grosskopf et al. 2012; Klein/Walk 2015; Ringle 2016). Er lässt sich in drei Punkten zusammenfassen:

- *Sozialwirtschaftliche Zielsetzung*: Im Vordergrund steht nicht die Erwirtschaftung und Auszahlung einer Rendite, sondern ein breiter definiertes Wohlfahrtsziel für die Mitglieder.
- *Mehrfachrolle der Mitglieder*: In Genossenschaften nehmen die Mitglieder Rollen ein und versuchen Perspektiven zu verbinden, die sonst getrennt sind; sie sind zugleich Eigentümer und Adressaten/Kunden der genossenschaftlich organisierten Dienstleistung.
- *Demokratische Kooperation*: Die in einer Genossenschaft zusammengeschlossenen (kollektiven oder individuellen) Rechtssubjekte haben in den Leitungsstrukturen, insbesondere der Generalversammlung der Mitglieder, eine gleiche Stimme – unabhängig von unterschiedlichen Kapitalbeteiligungen; Dominanz einzelner Mehrheitseigner und feindliche Übernahme sollen so verhindert werden.

Mit diesen Prinzipien unterscheidet sich die Organisationsform Genossenschaft nicht nur von staatlichen und Markt-Unternehmungen, sondern auch von ähnlichen Formen des Zusammenschlusses im Dritten Sektor (StMAS 2013: 11f.). Gegenüber gemeinnützigen Vereinen steht die wirtschaftliche Zwecksetzung sehr viel stärker im Vordergrund, und von Sozialunternehmen wie gGmbhs unterscheidet sich die Genossenschaft durch ihre spezielle Form der Verklammerung von Eigentums- und Mitbestimmungsformen. Vielfach werden weitere Definitionsmerkmale genannt, die jedoch nicht allseitig geteilt sein müssen. Dazu zählt unter anderem die Auslegung des „Selbsthilfeprinzips“ als vollständige Unabhängigkeit von staatlicher Unterstützung.

Für den historischen Bestand an Genossenschaften in Deutschland gilt, dass sich diese Organisationsform über mehr als 100 Jahre als wirtschaftlich stabil erwiesen hat. Bei der Weckung neuen Interesses wirken mehrere Faktoren (Theurl 2012; Dohmen 2012) zusammen:

- Veränderte Herausforderungen und Möglichkeiten für dezentrale Bewältigungskonzepte in einzelnen Lebens- und Politikbereichen (etwa im Umweltbereich oder in der Wohnungspolitik).
- Die neue Attraktivität „bodenständiger“ Konzepte und Lösungsansätze, die helfen sollen, in überschaubaren lokalen Räumen, in denen man mit realen Wirkungsmöglichkeiten rechnet, Sicherheiten und Versorgungsmöglichkeiten zu schaffen.
- Faktoren, die man sich weder von marktwirtschaftlichen Großorganisationen noch von zentralstaatlicher Reformpolitik erwartet (z. B. im Bereich von Wohnen, Nahverkehr oder örtlicher Alltagsversorgung in strukturschwachen ländlichen Regionen).

Unter den fast 8.000 deutschen Genossenschaften, mit etwa 20 Millionen Mitgliedern finden sich derzeit etwa 1.100 Genossenschaftsbanken, etwa 2.400 ländliche und eine ähnliche Zahl an gewerblichen Genossenschaften, lediglich 31 Konsumgenossenschaften und fast 2.000 Wohnungsgenossenschaften (Stappel 2013). Diese grobe Unterteilung sagt allerdings kaum etwas aus über Differenzierungen in der „neuen Generation“ von Genossenschaften, die im letzten Jahrzehnt herangewachsen ist. Zwei wichtige Wachstumsbereiche seien hier genannt:

- *Energiegenossenschaften* (Schröder/Walk 2014): Hier sind im Zuge der Förderung erneuerbarer Energien allein zwischen 2005 und 2012 etwa 560 der heute existierenden etwa 800 Genossenschaften gegründet worden; viele von ihnen nutzen bei der Energiebereitstellung durch Sonne und Co ihre Vorteile der Vertrautheit mit dem lokalen Handlungsfeld (evtl. mitwirkende Akteure und nutzbare gemeinschaftliche Flächen und Gebäude); viele sind Multi-Stakeholder-Organisationen mit Mitgliedern und Partnern aus dem Bereich der kommunalen Entscheidungsträger, öffentlichen Einrichtungen, regionalen Banken. Bei einem Teil der Energiegenossenschaften steht vor allem die Beschaffung von Kapital und Krediten im Vordergrund; andere kaufen Stadtwerke zurück, bauen Windräder oder ein eigenes Nahwärmenetz (AEE/DGRV 2013).
- *Wohnungsgenossenschaften* (BMUB 2004): Das traditionelle Ziel der Schaffung und Sicherung preiswerten Wohnraums hat angesichts der deutlichen Schrumpfung entsprechender Angebote speziell in den Ballungsgebieten eine neue Aktualität bekommen. Darüber hinaus geht es oft auch um neue qualitative Aufgaben (Beuerle 2014), wie die Unterstützung von Mehrgenerationenstrukturen, eine Aufwertung urbaner Räume und neue Nachbarschaftskonzepte. Für die Wohnungsgenossenschaften, die (zum Teil sehr große) lange Zeit gewachsene Bestände verwalten, stellen sich neue Aufgaben. Werterhaltung und veränderte Bewohnerstrukturen erfordern die Pflege des nachbarschaftlichen Umfelds und neue eigene Serviceangebote.

In vielen Fällen entziehen sich neuere Genossenschaften einer gängigen Klassifizierung. Eine Wohnbaugenossenschaft kann eine zentrale Rolle bei der energetischen Sanierung von Beständen spielen, aber vor dem Hintergrund von Alterungsprozessen in den Belegungsstrukturen auch Antriebskraft für die Modernisierung und Revitalisierung von nachbarschaftlichen Strukturen und Initiativen wie die der Seniorengenossenschaften (Rosenkranz/Görtler 2013) werden. Zur Illustration neuer Aufgabenstellungen und Ansätze mag hier als Beispiel die Stadtteilgenossenschaft „Nordhand“ in der Dortmunder Nordstadt dienen (Dohmen 2012). Das Netzwerk von etwa 125 Mitgliedern organisiert unter anderem Mikrokredite für einzelne Personen, die sich in diesem Stadtteil selbstständig machen wollen. Ziel ist die Wiederherstellung von lokalen Wirtschaftskreisläufen in einer stärker lokal orientierten Ökonomie.

5.7.3.3 Genossenschaften und freiwilliges Engagement

Das organisatorische Instrument der Genossenschaft ist nicht originär einem bestimmten ordnungspolitischen Konzept verpflichtet. Damit ist auch die Verbindung mit Engagement nicht zwangsläufig. Die gegenwärtige Tendenz bestimmter Berufssparten, etwa in der „Kreativwirtschaft“, durch „Outsourcing“[138] einzelner Aufgaben (Informationstechnik, Dienstleistungsbeschaffung) und deren Überführung in Genossenschaftsformen eine Art Kooperationsrente zu erzielen und größere Aufträge annehmen zu können, mag hier als Illustration für Entwicklungsmöglichkeiten jenseits von Belangen des Engagements dienen.

138 Auslagerung von bisher in einem Unternehmen selbst erbrachten Leistungen an externe Auftragnehmer oder Dienstleister.

Tatsächlich spielen jedoch heute bei Gründern, Mitgliedern und Betreibern von Genossenschaften nach einer langen Phase der Nutzung des Genossenschaftsmodells für rein wirtschaftliche Mitgliederinteressen darüber hinausgehende bürgerschaftliche Elemente und Motive wieder eine erhebliche Rolle.

- Das zeigt sich, wenn sich genossenschaftliche Kooperation – speziell unter „schwachen“ Gruppen und Akteuren – nicht als reine Geschäftsbeziehung, sondern unter den Vorzeichen von Solidarität und Gemeinsinn entwickelt.
- Deutlich wird das auch bei der Verwirklichung von Projekten (Hilfen, Diensten, Produkten), die nicht nur der „Wohlfahrt“ der unmittelbaren Mitglieder, sondern als eine Art von neuen Gemeinschaftsgütern/-einrichtungen („new commons“) auch einem weiteren gesellschaftlichen Umfeld dienen (lokale und regionale Lebensqualität beim Wohnen, bei der Organisation von Diensten und Gütern des privaten und gemeinschaftlichen Bedarfs, die, wie etwa Dorfläden, einem weiteren Kreis zugutekommen).
- Die Schaffung von Zugängen zu sonst nicht zugänglichen Ressourcen (etwa die Beschaffung von (Klein-)Krediten) lässt sich ebenfalls mit freiwilligem Engagement in Zusammenhang bringen.
- Die Organisation von wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit (z. B. sicheres Wohnen in Genossenschaften) hilft, eine mittlere Ebene zwischen informellen privaten und sozialstaatlichen Sicherungen zu stärken.

In dieser Perspektive tragen Genossenschaften und die dort aktiven Mitglieder, wie viele andere Dritte-Sektor-Organisationen, zur Mehrung und Pflege eines „civic capital“, eines gesellschaftlichen Vermögens an Beziehungen, Aktions- und Kooperationsfähigkeiten bei. Man kann sie als eine Form von „Bürgerunternehmen“ verstehen. Das gilt auch dann, wenn sich in der jeweiligen Genossenschaft kein Engagement im Sinne von unbezahlten Aktivitäten eigener Mitglieder findet. Genossenschaften im gerade angesprochenen Sinne werden mitunter als „Sozialgenossenschaften“ bezeichnet. Unentgeltliche Mitarbeit und individuelles Engagement wie in „solidarischen Sozialgenossenschaften“[139] können, aber müssen nicht Merkmal von Genossenschaften sein. Allerdings kann man davon ausgehen, dass viele sich neu gründende Genossenschaften gerade auf diese Form von Mitarbeit angewiesen sind. Weil verlässliche Mitarbeit und Arbeiten ohne große Hilfe von Staat/Kommunen zu den zentralen Anforderungen gehören, liegt es nahe (und vieles mag dafür sprechen), derartiges Engagement auch mithilfe monetärer Entgelte zu fördern und zu stabilisieren (zur Ambivalenz solcher Konzepte siehe die Ausführungen zur Monetarisierungsproblematik in diesem Bericht, Kapitel II. 5.3 Monetarisierung).

Festzuhalten bleibt dem gegenüber auch, dass sich (soziales, solidarisches, demokratisches etc.) Engagement bei Genossenschaften in der Regel eher in der Haltung, der Gesinnung und den Zielstellungen zeigt, die die Genossenschaftsorganisationen und ihre Alltagskultur insgesamt verkörpern. Auch das spricht für ein Verständnis von Engagement und Engagementpolitik, das Gegenstand und Aufgaben nicht auf die Förderung eines bestimmten individuellen Tätigkeitsmodus eingrenzt.

5.7.3.4 Das Instrument Genossenschaft: Stärken und Schwächen

Ähnlich wie im Diskurs über die Figur des Sozialunternehmers bzw. der Sozialunternehmerin erscheinen manchmal auch Genossenschaften als das Ei des Kolumbus. Sie sollen schaffen, was man Markt oder Staat nicht (mehr) zutraut. Schlüssel zum Erfolg ist für die einen, die „schlaue“ Organisationsform von Genossenschaften, die es erlaubt, die Verfolgung individueller Interessen so zu kombinieren, dass sich dadurch nicht nur ein Vorteil für die Beteiligten, sondern auch für den weiteren gesellschaftlichen Umkreis ergibt (Theurl 2012). Andere wiederum setzen auf den Schub alternativer und postmaterieller Orientierungen, die man hier finden kann, und hoffen, dass sie Nukleus einer globalen Alternativökonomie werden können (Vieta 2010). Tatsächlich beinhalten die Prinzipien der Genossenschaftskonstruktion Stärken und Schwächen zugleich. Diese geben ihrer Wirksamkeit immer wieder Auftrieb, setzen ihr aber auch Grenzen. An vier Punkten lässt sich das verdeutlichen.

Dadurch, dass in Genossenschaften am Markt getrennte Rollen – sei es die von Verkäufer und Käufer, von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden oder auch von Mieter und Vermieter – zusammengeschlossen werden, können und müssen Marktkonflikte innerorganisatorisch bewältigt werden. Dass die an Genossenschaften Beteiligten mit „multiplen Identitäten“ mehrere Anforderungen und Rollen in sich auszugleichen haben, kann

139 Zu dieser Nomenklatur vgl. StMAS 2013: 14; Elsen 2007: 256f.

einerseits als gesellschaftliche Lernchance begriffen werden, ist andererseits aber auch immer wieder Quelle von Konflikten und Scheitern (Novy 1985). Gemeinsam kann, aber muss auch entschieden werden, wie weit man zum Beispiel Leistungen und Angebote so strukturieren will, dass sie auch einer Umwelt von Nicht-Mitgliedern zugutekommen oder ihr zumindest nicht vorenthalten werden, oder wie die Vorteilsbalance zwischen Beschäftigungssicherung und Versorgungsangebot aussehen soll. Multi-Stakeholder-Konzepte, also Formen der Mitbestimmung und der Abstimmung, die auch interessierte Organisationen im Umfeld zu Mitträgern und Mitgliedern einer genossenschaftlichen Organisation machen, können Aktionsräume erweitern, aber auch Probleme des internen Interessenausgleichs vergrößern. Ähnlich argumentiert auch Töpfer (2014) bei der Analyse der Rolle von Energiegenossenschaften in der Energiewende: „Genossenschaften können keine Blaupausen für die ersehnte Demokratie, von unten, für Partizipation und politische Diskussion liefern. Dazu herrscht in ihnen ein zu starker Bedarf nach Unternehmensführung, nach operativen Mandaten der Vielen an die Wenigen; dazu ist jeder/jede einzelne Genossenschaftler/Genossenschaftlerin noch in zu vielen anderen Zusammenhängen verpflichtet und unterwegs; dazu bleibt das Interesse jeder Genossenschaft konstitutiv zu sehr auf den Kreis ihrer Mitglieder beschränkt. Gleichwohl ist das ‚Demokratieprinzip' der Genossenschaften – ein Mitglied, eine Stimme – prägend für ihr Selbstverständnis und ihre Strategien, und gleichwohl ist es wichtig zu sehen, dass Partizipation und Teilhabe nicht nur eine diskursive, sondern eben auch eine ökonomische Ausprägung haben können (und müssen)" (ebd.: 9).

Offene Fragen gibt es auch hinsichtlich der „hybriden" Governance-Strukturen (Evers 2013b), die Genossenschaften (ähnlich wie viele andere Organisationen des Dritten Sektors) aufweisen. Bei ihnen wirken Kontrollen durch den Staat, den Markt und das jeweilige gesellschaftliche Ursprungsfeld und Milieu simultan, aber nur jeweils begrenzt. Der dadurch gewonnene spezifische Autonomiegrad bietet Chancen, ist aber auch risikoreich. Bis in die jüngste Geschichte hat es immer wieder Fälle gegeben, wo Großstrukturen deshalb scheiterten, weil bei ihnen die angesprochene delikate Balance hybrider Kontroll- und Einflussstrukturen verloren ging (etwa in Form der alltäglichen Prägung durch die Gemeinschaft der Mitglieder). Genossenschaften können durch Aufgabe ihrer kulturellen und sozialen Einbettungen und Verpflichtungen und die Metamorphose hin zu einer parastaatlichen Einrichtung oder einem Marktunternehmen „erfolgreich scheitern". Sie können aber auch regelrecht Bankrott gehen. Die Existenzkrise der baskischen Corporación Mondragón, der „größten Genossenschaft der Welt", ist hier das jüngste Beispiel.[140]

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass reformerische Ansprüche ein Umfeld von kooperationsbereiten Mitspielenden verlangen, insbesondere in der staatlichen Politik. In der offiziellen Selbstbeschreibung der Genossenschaften wird hervorgehoben, dass die wirtschaftliche Förderung der Mitglieder aus eigener Kraft und nicht durch Unterstützung des Staates gelingen soll. Die ist aber nur dann weitgehend entbehrlich, wenn selbstgesetzte reformerische Ziele begrenzt bleiben. Ähnlich wie Organisationen der Wohlfahrtsverbände sind auch Genossenschaften auf unterstützende Politiken von Staat und Kommunen angewiesen (Philipps 2014). Und ähnlich wie bei den sozialen Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände wird auch eine breitere Unterstützung schwacher Gruppen in Form von Akteuren wie Stadtteilgenossenschaften auf irgendeine Verbindung ihrer „Solidarökonomie" mit der Redistributionsökonomie und Regulativen des Sozialstaates angewiesen sein. So wie die Geschichte von Wohlfahrtsverbänden und Subsidiarität verweist auch die Geschichte des Genossenschaftswesens auf eine Art Austauschbeziehung (Novy 1985): Staatliche Stellen bieten zum Beispiel direkte (Bürgschaften, günstige Kredite) und indirekte (Steuerregeln) Förderungsmaßnahmen und erhalten dafür Leistungen, die in diesem Umfang oder dieser Qualität von privatwirtschaftlichen Dienstleistern nicht erbracht werden (z. B. Bindungen bei der Verwendung von Überschüssen, Schaffung von Sicherheiten bei Mietverhältnissen). Und ähnlich wie bei der Sonderstellung von Wohlfahrtsorganisationen stellt sich dann auch hier immer wieder die Frage, wann subsidiäre Förderarrangements mit ihren wechselseitigen Verpflichtungen aus der Balance geraten und zu einer Privilegierung werden.

Ein vierter und letzter Punkt betrifft wiederum die Herausforderung zum internen Interessenausgleich – hier nicht auf der Ebene der Einzelorganisation, sondern auf der des Verbandswesens insgesamt. Wegen der strikten und obligatorischen verbandlichen Organisation der Einzelgenossenschaften und dem damit verbundenen administrativ aufwendigen Zulassungs- und Prüfungswesen spielt diese Ebene eine besondere Rolle. Der Verband der Genossenschaften ist stolz auf die im Vergleich zu Marktunternehmen höhere, besondere Stabilität seiner Mitgliedsorganisationen. Das hat mit diesem Kontrollwesen zu tun, aber auch mit den dabei zur Anwendung kommenden Entscheidungsregeln. So sind zum Beispiel Genossenschaftsbanken gegenüber kleinen Gründungsprojekten nicht risikobereiter als andere Banken; sie haben sich den Regulativen des allgemeinen Prüfverfahrens und dem damit verbundenen Kreditgebaren angeschlossen. Aufgrund dessen sind

140 Siehe dazu: www.fr-online.de/panorama/modells-modell-in-not,1472782,28907284.html (Abruf am 24.03.2016).

gerade Kleinkredite auch für sie ein wirtschaftlich weniger lohnendes Geschäft. An dieser Stelle wird nun eine Gesetzesinitiative von 2013 erwähnenswert, die die Errichtung kleiner haftungsbeschränkter Kooperationsgesellschaften (KoopG) erlauben will, die im Unterschied zu normalen Genossenschaften weder einer Verbandspflichtmitgliedschaft noch der im Verband geltenden Prüfungspflicht unterliegen sollen (BMJV 2013). Dieser Status soll Neugründungen zukommen, die zwei Jahre in Folge einen Jahresumsatz von 500.000 Euro und einen Überschuss von 50.000 Euro nicht überschreiten – eine Rechtsform für kleine „Bürgerunternehmen“, wie den Aufbau von Dorfläden, für die weder die Vereinsform noch die gGmbH, noch die aufgrund bürokratischer Zulassungsverfahren schwer zugängliche reguläre Genossenschaftsform optimal sind. Genossenschaftsgründungen würden einfacher und damit, so hofft man, häufiger. In einer ersten Stellungnahme des Genossenschaftsverbandes werden hingegen andere Prioritäten gesetzt. Sie ist ablehnend, da man befürchtet, dass die Insolvenzanfälligkeit kleiner Genossenschaften mit diesem Bürokratieabbau zunehmen und „der gute Ruf“ der Genossenschaften, als einer als besonders sicher geltenden Wirtschaftsform, Schaden nehmen könnte. Das führt zurück zum Leitthema dieser Einleitung, nämlich der Frage, welche Faktoren heute unter dem Gesichtspunkt stärkerer Wirksamkeit freiwilligen Engagements so etwas wie einen guten Ruf von Genossenschaften zu stärken vermögen.

5.7.3.5 Soziale Unternehmen und Genossenschaften: Teile einer pluralen Ökonomie

Die hier skizzierte Debatte zu sozialen Unternehmen und Genossenschaften findet ihre Gemeinsamkeit in drei Punkten:

- Statt von Wirtschaft/Ökonomie im Singular zu sprechen und sie zu identifizieren mit der weithin dominierenden gewinnorientierten Marktökonomie, wird von Ökonomien im Plural ausgegangen: Im Marktbereich kann sie zu unterschiedlichen Graden zivilgesellschaftlich mitgeprägt sein. Daneben gibt es eine eng mit dem Staat verknüpfte Wirtschaft der öffentlichen Güter und Dienste und schließlich das Wirtschaften in einem Dritten Sektor nicht primär gewinnorientierter Organisationen mitsamt Gemeinschaftsformen, wo sich in organisierten Formen des sozialen Wirtschaftens, aber auch in semiformellen Formen von Gemeinwesen- und „Care“-Ökonomien der Pflege und Sorge zivilgesellschaftliche und ökonomische Zielsetzungen verschränken; hier vor allem hat ziviles Engagement als selbstorganisiertes materielles Tätigsein einen besonderen Stellenwert.
- Statt Fragen der Sozialverpflichtung und sozialen Orientierung des Wirtschaftens allein in Kategorien staatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik zu denken, also einer Staat-/Markt-Dichotomie, innerhalb derer Zivilgesellschaft nur indirekt durch Einflussnahme auf staatliches Handeln Wirtschaft mitgestalten kann, wird davon ausgegangen, dass es eine Vielzahl auch von direkten Aktions- und Einwirkungsmöglichkeiten für die organisierte Zivilgesellschaft selbst gibt. Engagement kann die Form einer Stärkung der Mitbestimmung organisierter Gruppen in Marktunternehmen haben, sich in Form von Konsumentenbewegungen artikulieren, aber auch als gemeinschaftliche Assoziation bei der Produktion und Verwaltung von Gütern und Dienstleistungen wirksam werden.
- Unter der Vielzahl von Sozialunternehmen – (gemeinnützigen) Vereinen, die Leistungen anbieten, Sozialbetrieben in verschiedenen Rechtsformen, Organisationen der Wohlfahrtsverbände und (Sozial-)Versicherungsgemeinschaften („mutuals“) – zeichnen sich Genossenschaften („cooperatives“) dadurch aus, dass hier die beteiligten Mitträger zugleich Miteigentümer, Mitarbeitende und gleichberechtigt Mitbestimmende sind. Genossenschaften sind die wohl am weitesten verbreitete und prominenteste Form einer sozialen Ökonomie.

5.7.3.6 Seniorengenossenschaften als neue Form der Institutionalisierung von Engagement

Angesichts der Veränderungen im Bereich der Bevölkerungsstruktur sowie der privaten Lebensführung verbindet sich für viele Menschen die Frage nach den Wünschen der individuellen Lebensführung im Alter mit der Frage, wie die Daseinsvorsorge gerade für die Belange von Seniorinnen und Senioren im nahen Umfeld künftig organisiert werden kann. In diesem Zusammenhang sind in den letzten Jahren in Deutschland Formen selbstorganisierter (wechselseitiger) Hilfe und Unterstützung, für die sich der Begriff *Seniorengenossenschaften* eingebürgert hat, in zunehmendem Umfang gegründet und ausgebaut worden. Beginnend mit einem Modellprojekt in Baden-Württemberg in den 1990er Jahren haben sie sich zu einem neuen Baustein kooperativer Lebensmodelle im Alter entwickelt. Über 200 solcher „Seniorengenossenschaften“ sind in

Deutschland bereits auszumachen – von kleinen Initiativen mit circa 20 Mitgliedern bis zu Zusammenschlüssen mit über 2.000 Menschen, mit unterschiedlichem Leistungsspektrum und Angebotsportfolio, in unterschiedlicher Rechtsform und in heterogener Trägerstruktur. Mehr als die Hälfte dieser Initiativen wurde nach 2005 gegründet, 38 Prozent nach 2010 (Fraaß 2015: 26). Mehr als drei Viertel der Seniorengenossenschaften sind als eingetragener Verein organisiert, sechs Prozent wählten die Rechtsform der eingetragenen Genossenschaften. Auch als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) sind einige Seniorengenossenschaften tätig (Fraaß 2015).

Seniorengenossenschaften sind ein illustratives Beispiel für Möglichkeiten und Formen eines Engagements, das von der Übernahme praktischer Aufgaben in der alltäglichen nachbarschaftlichen Hilfe bis zu kooperativen Initiativen bei der Gründung von sozialen Unternehmen reicht. Auf einem mit demografischen Fragen eng verknüpften Feld lässt sich hier auch gut nachvollziehen, welche Ziele, Übereinkünfte und Herausforderungen aktuelle Formen „sozialen Wirtschaftens“ charakterisieren, wie sie im ersten Teil dieses Kapitels beschrieben wurden. In der Praxis bleibt dies unabhängig davon, ob dabei die rechtliche Form der eingetragenen Genossenschaft oder in Umsetzung des Typus der gemeinschaftlichen kooperativen Selbsthilfe andere Rechtsformen gewählt wurden. Seniorengenossenschaften erfassen eine *verbindliche* Form privat organisierter, gegenseitiger Unterstützung von und für Seniorinnen und Senioren. Dafür ist unabhängig von der im Einzelfall konkret gewählten Rechtsform der *genossenschaftliche Typus* im Sinne der Schaffung einer die unverbindliche Gefälligkeitsunterstützung überschreitenden Selbsthilfeeinrichtung (oder Nachbarschaftshilfe) kennzeichnend.

Analytisch umgreift der Begriff der „Seniorengenossenschaft“ Arten der Selbstorganisation, die durch eine verlässliche, sehr oft auf die Mitglieder bezogene Form wechselseitiger Hilfe geprägt sind, wie sie für Genossenschaften seit jeher kennzeichnend sind. Vor diesem Hintergrund lässt sich argumentieren, dass die Einbürgerung des Begriffs auch damit zu tun hat, dass „das Genossenschaftliche als Formprinzip eines sozialen Gebildes“ (Köstler/Schulz-Nieswandt 2015: 44) gerade auch in Deutschland neben gemeinnützigen Unternehmen und Organisationen der Wohlfahrtsverbände die Geschichte sozialwirtschaftlicher Selbstorganisationsformen mitgeprägt hat und nicht zuletzt deshalb im kollektiven Bewusstsein als Chiffre für eine Form selbstorganisierter solidarischer Hilfe und Selbsthilfe bis heute präsent ist.

Die dabei zu beobachtenden, durchaus unterschiedlichen Binnenstrukturen und Entwicklungen erfordern es, Seniorengenossenschaften, ihre Erscheinungsformen und Potenziale zum Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen zu machen. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat sich frühzeitig des Themas angenommen und fördert das umfassende Forschungsprojekt „Seniorengenossenschaften“ (Rosenkranz et al. 2015). Die bislang vorliegenden Erkenntnisse der Studie erlauben es, erste Strukturkennzeichen von Seniorengenossenschaften als einer neuen Form der Institutionalisierung von Engagement zu formulieren.

Im Sinne eines verbindlichen Zusammenschlusses entstehen so „Wahlverwandtschaften“, denen sich die örtliche Gemeinschaft in dem Maße stärker öffnet, in dem andere, private Netze brüchiger werden oder nicht zur Verfügung stehen. Deshalb dürften Konzepte selbstorganisierter, durch Engagement getragener lokaler Hilfe weiter an Bedeutung gewinnen (Klie 2014c). Aktuelle Studien, wie etwa der Freiwilligensurvey, legen den Schluss nahe, dass sich viele Menschen engagieren und – nach wie vor und teilweise sogar stärker als bisher – ihre Stadt, ihre Nachbarschaft, ihr unmittelbares Lebensumfeld mitgestalten möchten (Simonson et al. 2016). Die Verbindlichkeit der (gegenseitigen) Unterstützungsstrukturen einer Seniorengenossenschaft erwächst aus der inhaltlichen Übereinkunft ihrer Mitglieder – für die Einzelperson dokumentiert etwa durch den Beitritt zum Trägerverein als eingetragenem Verein oder die Übernahme des Genossenschaftsanteils einer rechtsförmlich eingetragenen Genossenschaft. Seniorengenossenschaften schaffen in diesem Sinne nach eigenem Entschluss „sorgende“ gemeinschaftliche Strukturen (Klie 2015a). Sie beziehen ihre Bindung aber aus der freien, demokratischen Mitwirkungsentscheidung der und des Einzelnen, nicht aus gesellschaftlichen Erwartungshaltungen oder wie auch immer gearteten vermeintlichen „Bürgerpflichten“ (Elsen 2013).

Seniorengenossenschaften lassen sich zusammenfassend durch die folgenden Punkte beschreiben: (1) Sie fördern und fordern die Unterstützung auf Gegenseitigkeit, (2) verbinden diese mit freiwilligem Engagement sowie (3) einer verbindlichen Organisation der Vermittlung von Unterstützungsleistungen, unabhängig davon, ob diese haupt- oder ehrenamtlich aufgebaut wird. (4) Weiterhin sind Seniorengenossenschaften durch eine offene Mitgliedschaft sowie (5) eine langfristige Reziprozitätsbeziehung gekennzeichnet. (6) Sie handeln nach den Genossenschaftlichkeitsprinzipien der Selbsthilfe, Selbstverwaltung und Selbstorganisation und haben überwiegend (7) Senioren und Seniorinnen als Zielgruppe (Fraaß 2015).

Seniorengenossenschaften stellen sich in der Lebenswelt in Deutschland sehr unterschiedlich dar. Das Portfolio ihres Leistungsspektrums umfasst neben alltagsnahen Dienstleistungen zahlreiche Angebote, die sich unter dem Begriff sozialer Teilhabe und Gemeinschaft fassen lassen (Görtler 2015). Sie sind in diesem Sinne häufig Ausdruck des Wunsches, sich selbst zu organisieren, die Leitlinien selbst zu gestalten. Nicht selten ist der Wunsch in der Wahrnehmung eines Defizits an Versorgung begründet und damit durchaus an individuellen Interessen orientiert. Seltener sind damit zugleich strategische Konzepte einer Quartiersentwicklung oder einer politischen Rahmensetzung im öffentlichen Raum verbunden (Eliasoph 2013).

Köstler und Schulz-Nieswandt beschreiben die Motivlage in derartigen kooperativen Formen wie folgt: „Die Mitglieder von Seniorengenossenschaften handeln eingebettet in soziale Beziehungsnetze und aus Sinnkontexten heraus. […] Es sind persönliche Nutzenkomponenten, die die Motivation darstellen. Diese Nutzenkomponenten sind nicht utilitaristisch angelegt (hier Caillé 2008 folgend), sie schaffen Beziehungen. Es sind Aspekte der Selbst- und Mitbestimmung, Sinnsuche und Sinnerfahrung, des gemeinsamen Schaffens und Erlebens. Gemeinschaftlich wird sich engagiert, im Sinne einer Orientierung auf das Wohl der Mitglieder der Gruppe. Dabei werden Eigeninteressen mit Gemeinwohlinteressen verbunden“ (Köstler/Schulz-Nieswandt 2015: 43).

Seniorengenossenschaften übernehmen damit teilweise Funktionen, die früher im Familienverband, dem Freundeskreis oder der klassischen Nachbarschaftshilfe geleistet wurden. Sie wahren im Rahmen gesellschaftlichen Wandels *subsidiäre bürgerschaftliche Strukturen*. In diesem Sinne zielen sie damit gerade nicht auf die Substitution wegfallender öffentlicher Leistungen oder der Privatisierung von Daseinsvorsorge-Themen zur Entlastung kommunaler Haushalte. Dies bedeutet gleichwohl, dass gemäß der maßgeblichen Abreden der Mitglieder auch ein Tätigwerden in bis dahin öffentlich organisierten Aufgabenfeldern möglich wäre. Auf dem Tableau von Engagement (Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt) wären sie am ehesten dem Bereich „*Bewahrung und Konsens*“ zuzuordnen. Als Stichworte sollen hier die „Wiederentdeckung des Lokalen“ und die „(Wieder-)Belebung der Nachbarschaft“ genügen.

Mit der Gründung von Seniorengenossenschaften entstehen vor Ort häufig neue Akteure des Wohlfahrtsmixes. Gemäß der Interessenlage der Initiatorinnen, Initiatoren und Mitglieder werden diese überwiegend nicht in Konkurrenz zu bestehenden Versorgungsstrukturen treten, sondern deren Ergänzung anstreben. Seniorengenossenschaften stehen vorrangig für die Aktivierung des Wohlfahrtsmixes, nicht für dessen Ablösung (Evers 2014).

In diesem Zusammenhang werden künftig insbesondere die Gründungs- und Betriebsstrukturen von Genossenschaften interessant werden. Kooperative Multi-Stakeholder-Konzepte könnten dem Wohlfahrtsmix dabei durchaus neue Impulse geben (Elsen 2012: 94; Evers 2013b). Wenn, wie in Bayern, ein Zusammenschluss engagierter Bürgerinnen und Bürger, von Verbänden der freien Wohlfahrt und kommunalen Trägern gemeinsam eine Seniorengenossenschaft gründet (vgl. Praxisbeispiel „Hand in Hand“-Mehrgenerationengenossenschaft, Beyer et al. 2015), dann hat dies durchaus Potenzial, ein zukunftsweisendes Beispiel sozialer Innovationen zu werden. Diese „Koproduktion von Gemeinwohl“, wie es der Generali Zukunftsfonds (2012) nennt, braucht jedoch Strukturen, eine Person, die sich als Kümmerer oder Motor versteht, die das nötige Know-how hat, einerseits Rahmenbedingungen des Freiwilligenmanagements zu gestalten und andererseits Prozesse der Bürgerbeteiligung und der Stakeholder-Analyse zu organisieren. Für Kommunen und Verbände verbindet sich mit diesen Herausforderungen künftig auch stärker die Aufgabe einer strategischen Engagementplanung (Rosenkranz et al. 2014).

Seniorengenossenschaften werden als Renaissance, als neu belebte Form selbstbestimmten und selbstorganisierten Engagements für andere wahrgenommen, dabei durchaus mit einem Nutzen für die handelnde Person selbst. In der empirisch validierten Praxis der Seniorengenossenschaften lassen sich im Sinne von Idealtypen fünf Varianten der Leistungsabrechnung finden. Die meisten Initiativen ermöglichen in der Praxis die Kombination verschiedener Varianten:

1. ohne Aufwandsentschädigung;
2. geldliche Aufwandsentschädigung (z. B. „Seniorengemeinschaft Kronach“);
3. Gutschrift von Zeit (z. B. „Zeitbank Plus“);
4. Gutschrift von Punkten (z. B. „Seniorenhilfe Heusenstamm“);
5. sonstige Regelungen, zum Beispiel reiner, unmittelbarer Tausch, eigene Währung; (vgl. „AcrossLETS“ und „Tauschring Heilbronn“ – Abrechnung in Talenten).

Übersicht 9: Vor- und Nachteile der Abrechnungsmodelle in Seniorengenossenschaften

Modell	Vorteile	Nachteile
Ohne Aufwandsentschädigung	Ansprüche leiten sich nicht von einer Bezahlung ab	Verlässlichkeit und Probleme bei häufig anfallenden Leistungen (z. B. tägliche Begleitung zum Arzt)
Geldliche Aufwandsentschädigung	Klare Vereinbarungen gemäß Satzung bzw. Beitragsordnung	Für manche Bedürftige nicht finanzierbar, steuerliche Behandlung (Obergrenze der Übungsleiterpauschale)
Zeitgutschriften	Keine Inflation, eine Stunde Zeit heute erbracht bedeutet eine Stunde Zeit in fünf Jahren bei Bedarf	Oftmals kein Anspruch auf Leistungserbringung bei zukünftigem Bedarf. Steuerliche Behandlung von Zeitgutschriften
Punkte	Variabel bzw. leistungsgestaffelt einsetzbar (z. B. Glühbirne wechseln ein Punkt, Rasen mähen vier Punkte)	Oftmals kein Anspruch auf Leistungserbringung bei zukünftigem Bedarf
Kombination Geld mit Zeit	Flexible Nutzung von Geld (bei aktuellem Bedarf) und Zeit (als Altersvorsorge)	Gefahr der Zweiklassengemeinschaft, Problem, wenn sich viele Mitglieder angesparte Zeit ausbezahlen lassen wollen (Mittel vorhanden?)
Kombination Zeit mit Punkten	Flexible Nutzung von Zeit (bei aktuellem Bedarf) und Punkten (als Altersvorsorge)	Gefahr der Zweiklassengemeinschaft, genaue und gerechte Umrechnung von Zeit in Punkten notwendig
Kombination Geld mit Punkten	Flexible Nutzung von Geld (bei aktuellem Bedarf) und Punkten (als Altersvorsorge)	Gefahr der Zweiklassengemeinschaft, Problem, wenn sich viele Mitglieder angesparte Punkte ausbezahlen lassen wollen (Mittel vorhanden?)
Sonstige Regelungen: z. B. reiner, unmittelbarer Tausch, eigene Währung	Flexible, auf den jeweiligen Ort bzw. die jeweilige Region angepasste Lösung, z. B. Kooperation mit Unternehmen, die Punkte oder Taler eintauschen	Brachliegende Ressourcen, bei fehlender Einlösbarkeit Zufriedenheits- und Motivationsprobleme

Quelle: Görtler 2015.

Die Tragfähigkeit der gegenseitigen Hilfestrukturen ist das für Seniorengenossenschaften prägende *Strukturelement*, das sie erst in die Lage versetzt, als gesellschaftlich erwünschte zukunftsfähige Organisationsform selbstbestimmten Lebens im Alter praktische Wirkung zu entfalten. Ihr Selbsthilfecharakter erwächst aus der allseitigen, solidarischen Bereitschaft, sich nach den vereinbarten Regeln einzubringen. Dem individuellen Engagement nimmt das weder die Freiwilligkeit noch relativiert die Etablierung tragfähiger Handlungsstrukturen die gemeinsam angestrebte Eigenverantwortlichkeit. Eine Seniorengenossenschaft ist durchaus ein Wechsel auf die Zukunft. Die Hilfe, die ein Mitglied heute gibt, kommt über andere Personen im Falle des eigenen Hilfebedarfs zurück: Optionsrechte als eine Form kleinräumiger Absicherung im Nahraum, die sich selbst mitgestalten lässt und dadurch die eigene Zukunft mit einem positiven Bild verbindet. Künftig lädt die Beschäftigung mit dem Thema auch dazu ein, über zwei Fragen intensiver nachzudenken: Welche Formen von Selbstorganisation werden bisher als freiwilliges Engagement wahrgenommen? Und vermag die Anerkennungsdebatte derzeit die Reichweite der Motivlagen von Engagierten tatsächlich zutreffend auszumessen?

Entsprechend der in der Seniorengemeinschaft getroffenen Übereinkunft wird die einzelne Aktivität mit finanzieller Anerkennung oder dem Anspruch auf eine als äquivalent definierte Leistungsinanspruchnahme, aktuell oder später, bewertet. Dies könnte dann auf Vorbehalte stoßen (Klie/Stemmer 2011b: 83), wenn das Motiv, die eigene Unterstützung zu sichern, als vorrangiges materielles Eigeninteresse und somit Überschreiten herkömmlich akzeptierter nicht-altruistischer Engagementanreize gedeutet wird. Seniorengenossenschaften dienen der Unterstützung eines selbstbestimmten Lebens im Alter, insbesondere unter jeweiliger Einbringung und Inanspruchnahme möglicher und gewünschter Alltagshilfen (Rosenkranz/Görtler 2013: 16f.) Die aktive Mitwirkung in einer Seniorengenossenschaft geschieht im Regelfall aber gerade nicht primär mit dem Blick auf die unmittelbar zu erlangende Gegenleistung, sondern aus dem Willen heraus, eine Organisati-

on mitzugestalten, die mit der allseitigen Unterstützungsstruktur künftig auch die eigene Hilfestellung gewährleistet.

Wenn dabei für die erbrachte Eigenleistung eine Vergütung oder sonstige wertmäßige Verrechnung erfolgt, mag dies unter Monetarisierungsaspekten kritisch betrachtet werden. Tatsächlich stabilisiert die Inwertsetzung – mitunter in einer eigenen „Währung“ ausgedrückt – die dauerhafte Funktionsfähigkeit des Systems. Insofern stellt sie die freie und bewusste Engagemententscheidung des einzelnen Mitglieds nicht infrage (Beyer 2015b). Gleichzeitig dürfen aber auch Seniorengenossenschaften nicht die Augen vor der Notwendigkeit verschließen, sicherzustellen, dass die Abgrenzung des Engagements zur fremdbestätigten (Erwerbs-)Tätigkeit gewahrt bleibt. Auf die sonst drohenden Gefahren sei hier nur verwiesen: Problematik zeitabhängiger Vergütungen, Sozialversicherungsflucht, Entstehen prekärer Beschäftigung (dazu Beyer 2015a). Insgesamt legen die Ergebnisse des BMBF-Projektes „Seniorengenossenschaften“ den Schluss nahe, dass sich monetäre Aspekte fördernd und stabilisierend auf die Erbringung von Engagement und dessen Rahmenbedingungen auswirken können. Unter Berücksichtigung des verbindlichen Angebots und der Erfahrung des kooperativen Wirkens sind diese meist geringfügig anzusetzenden monetären Anreize als zwar relevantes, wenngleich nicht zentrales Mittel der Stabilisierung von Hilfeleistungen und Anerkennung zu werten (siehe Tabelle 24; Kapitel II. 5.3 Monetarisierung).

Dies lässt Raum, bei der Diskussion um Engagement in (Senioren-)Genossenschaften soziale, demokratische und integrative Werthaltungen als motivierende Antriebe ausreichend verorten zu können. Vergleichbare Feststellungen lassen sich für andere Akteure der gegenwärtigen Renaissance des Genossenschaftsgedankens treffen. So werden als Gründungsmotive von Energiegenossenschaften neben ökonomischen („Gewinne erwirtschaften“) und marktstrukturellen Aspekten (konzernunabhängige, dezentrale Energieversorgung) soziale („Gemeinschaftssinn fördern“, „Solidarität“) und ökologische (Klimaschutz) Belange geäußert (Klemisch 2014: 154f.). Für Wohnungsgenossenschaften ist es von jeher konstitutiv, dass sie über die individuelle Bedürfnisbefriedigung in Bezug auf die Wohnraumversorgung hinaus das Wohnumfeld prägende Organisationsstrukturen errichten, die sie zum Akteur der wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Aktivitäten vor Ort machen (Wendorf/Wemheuer 2014).

Der demokratischen Grundstruktur entspricht die von Seniorengenossenschaften gelebte Kultur des *Aushandelns* ihrer Binnenstrukturen. Dieser Klärungsprozess in der Binnenstruktur umfasst nicht nur den jeweils anzubietenden *Leistungskatalog*, sondern erstreckt sich insbesondere auf die Frage der anzuwendenden internen *Tauschrelationen* für erbrachte und bezogene Leistungen. Im Regelfall finden sich in der Praxis Verrechnung in Geld, Punkten oder anderen Tauschwerten und/oder Zeitgutschriften (Rosenkranz/Görtler 2013: 28ff.). Dabei vermögen Seniorengenossenschaften nach ihrer autonomen Entscheidung nicht nur formal unterschiedliche Konzepte zu verfolgen, sondern auch den Wert der jeweiligen Währung eigenständig und unterschiedlich festzusetzen. So entscheidet allein die jeweilige Gemeinschaft über die in der Praxis nicht selten aufgeworfene Streitfrage der (Un-)Gleichgewichtigkeit etwa von einer Stunde Kuchenbacken und einer Stunde Gartenarbeit, was im Übrigen die Hoffnungen auf eine freie Konvertibilität erworbener Anwartschaften auf Leistungen zwischen verschiedenen Seniorengenossenschaften jenseits von finanziellen „Tauschmedien“ von vorneherein relativiert. Der demokratische Aushandlungsprozess gleicht darüber hinaus auch die individuellen Ansprüche der Mitglieder untereinander ab. Dessen ungeachtet liegt hier auch der Weg, auf dem Seniorengenossenschaften (selbst-)verantwortlich die Reichweite des eigenen Leistungsspektrums gegenüber professionellen Anbietern – hier: von Gartenbaubetrieben – abgrenzen (Rosenkranz/Beyer 2015).

***Fazit**:* Seniorengenossenschaften wurden hier als Baustein einer Daseinsvorsorge skizziert, die auf verbindliche und kooperative bürgerschaftliche Strukturen setzt. Mitglieder von Seniorengenossenschaften wirtschaften gemeinsam ohne auf marktwirtschaftliche oder staatliche Formen sozialer Hilfe und Unterstützung zurückzugreifen. In diesem Sinne sind sie ein Beispiel für einen Typ sozialer Ökonomie, der auf wechselseitiger solidarischer Unterstützung beruht. Insofern rechtfertigt sich auch das Aufgreifen des Begriffs „Genossenschaft“, wie es sich in der Praxis seit Jahren abbildet. Der Begriff spiegelt damit, unabhängig von der Rechtsform, historisch die lange Geschichte solcher Solidarformen in Deutschland wider.

1. Seniorengenossenschaften grenzen sich durch ihre höhere Verbindlichkeit von Formen informeller Hilfe- und Unterstützungsleistungen in der Nachbarschaft oder im Quartier ab. Ungeachtet ihrer konkreten Rechtsform weisen sie mit der Zuschreibung einer genossenschaftlichen Struktur zum Teil selbst darauf hin, ihre Ziele in Form eines gemeinsamen, verlässlichen und solidarischen Handelns zu verwirklichen.

2. Seniorengenossenschaften verfolgen Zielsetzungen, die über Fragen einer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit hinausgehen. Die Ambitionen ihrer Mitglieder speisen sich im Regelfall aus neu empfundenen Bedürfnissen aufgrund veränderter Lebensformen und -ansprüche, weniger aus übergeordneten Erwägungen, etwa einer sozialpolitisch motivierten Kritik an Rahmenbedingungen der Pflege. Gleichzeitig entstehen mit Sozial- und Seniorengenossenschaften aber Chancen für neue Multi-Stakeholder-Konzepte vor Ort. Seniorengenossenschaften sind in dem Sinne „Bürgerunternehmen".
3. Die Praxis erfolgreicher Sozialgenossenschaften veranschaulicht die Suche nach einem breiteren Spektrum von stabilisierenden Gegenleistungen und Anerkennungen (freiwilligen) Engagements als dies bei Formen des Wirtschaftens der Fall ist, die auf rein ökonomischen Austauschprozessen gründen.
4. Seniorengenossenschaften gelingen in dem Maße, in dem ihre innerorganisatorischen Strukturen sicherstellen, dass Fragen über Art und Ausmaß des zu erbringenden Leistungsangebots in einem offenen und demokratischen Verfahren geklärt und entschieden werden.

Seniorengenossenschaften sind ein auf zunächst rationalen Hilfebeziehungen beruhendes Konzept, das die etablierten Strukturen der Versorgung im Alter durch Elemente freiwilligen Engagements ergänzt. Sie entsprechen zudem unmittelbar dem Wunsch vieler Seniorinnen und Senioren, möglichst lange in den eigenen vier Wänden zu leben (Generali Zukunftsfonds 2012). In dem Maße, in dem private Strukturen aus den unterschiedlichsten Motiven heraus weniger verbindlich sind, erodieren und womöglich nicht mehr im bisherigen personellen und zeitlichen Umfang zur Verfügung stehen, macht es Sinn, sich stärker Gedanken zu machen, welche Bedeutung nichtfamiliäres selbstorganisiertes Engagement jenseits von privaten, emotional motivierten Beziehungen übernehmen kann (Klie 2014c).

Mehr als eine rein begriffliche Frage berührt schließlich das Verhältnis von Senioren- und Sozialgenossenschaften. Wenn man die Idee der Sozialgenossenschaft allgemein auf die gemeinschaftliche Bewirtschaftung und Bewältigung von Lebenslagen bezieht, wird jedenfalls deutlich, dass der Übergang zur Seniorengenossenschaft fließend verläuft. Legt man erste Erfahrungen zugrunde, so zeigen sich zwei Entwicklungen:

1. An sich und zuerst monothematische Selbstorganisationen, etwa mit der Zielgruppe Seniorinnen und Senioren, werden sich in diesem Sinne künftig womöglich stärker auch für weitere Zielgruppen, etwa Familien, öffnen.
2. Die verbindliche Form der Seniorengenossenschaft kann sich erweitern hin zu einem Bestandteil von Sozialgenossenschaften (zu diesem, ebenfalls eng mit Fragen von Alltagshilfen und Diensten verbundenen Feld von Genossenschaften: Ringle 2016). Solidarische Selbstorganisation in diesem Feld setzt im Erfolgsfalle auf die konstruktive Beteiligung lokaler Initiativen, der freien Wohlfahrt vor Ort, häufig auch der Kirchen und der Sport- und Kulturvereine, aber eben auch der Kommunen als sich „kümmernde Institution".

Eine wichtige Frage für die praktische Entwicklung, aber auch für weitere Untersuchungen der unter dem Begriff Seniorengenossenschaft operierenden Organisationen und Vereinigungen wird es sein, wie sie sich in die Landschaft der vielfältigen anderen sozialwirtschaftlichen Angebote, Dienste und Initiativen – sei es des Dritten Sektors oder kommunaler und staatlicher Einrichtungen – integrieren.

5.7.3.7 Wohnungsgenossenschaften[141]

Zum Stand der Entwicklung

Wohnungsgenossenschaften existieren bereits seit dem 19. Jahrhundert. Basierend auf dem Zusammenspiel aus Sparen, Bauen und Wohnen entwickeln die Mitglieder gemeinsam mit von ihnen beauftragten bzw. von ihnen angestellten Expertinnen und Experten Konzepte, die auf ihre spezielle Wohn- und Lebenssituationen zugeschnitten sind. In Deutschland stellen sie einen besonders prägnanten Teil der langen Geschichte der Gemeinwirtschaft und des Genossenschaftswesens dar (Novy/Prinz 1985).

141 Der Text des Unterkapitels basiert auf der von Rolf G. Heinze und Torsten Bölting für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise.

Nach der Finanzkrise haben Grundwerte der Genossenschaften wie Selbstverantwortung und Nachhaltigkeit wieder an Aktualität gewonnen. Dies zeigt sich auch in der gewachsenen Bedeutung von Wohngenossenschaften. Nach einer Phase der relativ geringen öffentlichen Wertschätzung wird nun wieder auf die Behauptungskraft der Wohngenossenschaften auch in Krisenzeiten, die Mitgliederfokussierung, das auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Geschäftsmodell sowie das funktionierende Risikomanagement verwiesen. Wohngenossenschaften können nicht nur lebenslang sicheren und kostengünstigen Wohnraum garantieren, sondern bieten auch allgemein Sicherheit. In Wohnungsgenossenschaften haben die Bewohnerinnen und Bewohner nicht nur eine „Kundenrolle“, sondern sie sind auch Mitglieder und damit Miteigentümer am Gesamtbestand der Genossenschaft. Demgemäß errichten Wohnungsbaugenossenschaften Wohnungen, die von den Mitgliedern selbst genutzt und so der Dynamik der Immobilienmärkte, die gerade derzeit in einigen Großstädten „überhitzt“ sind, entzogen werden. Das Wohnen in Genossenschaften wird daher oftmals als „dritter Weg“ zwischen Eigentum und Miete beschrieben, verbindet es doch die Flexibilität des Mietens mit der Sicherheit von Wohneigentum: Statt einer Miete zahlen Mitglieder eine Nutzungsgebühr und besitzen Anteile an der Genossenschaft.

Wohngenossenschaften zählten immer zu den Kernbereichen der Genossenschaftsbewegung, wobei auch hier seit den Gründungszeiten – wie in den anderen genossenschaftlichen Organisationen (etwa den Genossenschaftsbanken) – unübersehbare Professionalisierungs- und Bürokratisierungstendenzen zu verzeichnen sind. Diese Institutionalisierungsphänomene haben dafür gesorgt, dass dieses Selbstverwaltungsmodell zwar gerade im Feld des Wohnens durchaus eine wichtige Rolle eingenommen hat, allerdings bis vor einigen Jahren kaum große Begeisterung auslösen konnte. Das institutionelle Beharrungsvermögen hat indes zu einer Wiederentdeckung von bereits „verschüttet“ geglaubten kollektiven Alternativen geführt.

Unter den großen Unternehmen im Bereich des Wohnungsbaus und des Besitzes an Wohnungsbestand sind genossenschaftliche Akteure zwar ein relativ kleiner, aber doch unübersehbarer Faktor. Es existieren über 1.900 Wohnungsgenossenschaften mit rund 2,8 Millionen Mitgliedern (das entspricht einem Anteil von über 10 % aller Mietwohnungen). Vor dem Hintergrund gravierender Probleme bei der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums in einzelnen Großstädten wie München, Hamburg, Köln, Düsseldorf, Berlin etc. erlebt das genossenschaftliche Wohnen eine Renaissance. So plant beispielsweise die Stadt München in den nächsten Jahren unter anderem Bauland für Genossenschaften zur Verfügung zu stellen und eine eigene Beratungsstelle einzurichten. Mit städtischer Unterstützung sollen so mehr als 2.500 neue genossenschaftliche Wohnungen geschaffen werden. Auch andere Städte mit angespannten Wohnungsmärkten setzen auf die Option genossenschaftlichen Wohnens und geben Grundstücke teilweise nur noch an Wohnungsgenossenschaften ab, die in letzter Zeit vermehrt in ökologisch und sozial nachhaltige Projekte investieren, wie etwa gemeinschaftliche Wohnformen für Jung und Alt oder Betreutes Wohnen (vgl. für München und Berlin: Beitzer 2015 und Klaaßen 2015).

Insoweit sich die Wohngenossenschaften immer schon als „lebenswerte Nachbarschaften“ definierten, hat deren Wiederentdeckung zunächst einmal viel mit der Wertschätzung eines urbanen Lebens und einem öffentlichen Raum zwischen Gemeinschaft und Großstrukturen zu tun. Von diesem Konzept der Stärkung des Stadtraums ist es nur ein kurzer Weg bis zu Fragen der Stärkung lokalen freiwilligen Engagements. Die Bedeutung der Handlungsebene Quartier spiegelt sich auch in der Rezeption des Themas durch Politik und Verwaltung. Jenseits der klassischen Stadtplanung, wo der Quartiersbegriff seit vielen Jahren diskutiert und genutzt wird, stellen sich auch andere Sektoren auf das Quartier ein. In Nordrhein-Westfalen haben verschiedene Ministerien dazu Programme und Projekte aufgelegt, zum Beispiel den „Masterplan altengerechte Quartiere.NRW“ und das entsprechende Landesbüro altengerechte Quartiere.NRW des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA); ferner die „Quartiersakademie“ und quartiersbezogenen Förderansätze des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV). Aber auch die Freie Wohlfahrtspflege hat sich in Nordrhein-Westfalen zum Quartier bekannt (AG Spitzenverbände FW NRW 2012). In anderen Bundesländern gibt es ähnliche Initiativen.[142]

Auch die zunehmende Wohnungsnot spielt eine Rolle. Angesichts leerer Kassen in den Kommunen stellt das Genossenschaftsmodell wieder eine Alternative dar – so wie nach dem Ersten Weltkrieg, als viele Städte und Gemeinden der Wohnungsnot mit der Gründung kommunaler Wohnungsunternehmen oder der Unterstützung von Genossenschaftsinitiativen begegneten. Darüber hinaus haben sich in den letzten Jahren die wirtschaftlichen Strukturen auf den deutschen Wohnungs- und Immobilienmärkten gravierend verändert. Es sind neue Typen von Wohnungsunternehmen entstanden, die sich vom gedanklichen Konstrukt der Wohnung als eine Art Sozialgut entfernt haben und Wohnungsbestände als Handelsware auffassen. Zentraler Tätigkeitsbereich

142 Siehe für einen Überblick u. a. www.aq-nrw.de/index.php?article_id=561&clang=0 (Abruf am 03.03.2016).

solcher Immobilienunternehmen ist es, Wohnungsportfolios zu erwerben und nach bestimmten Halteperioden wieder zu veräußern. Damit hat sich auch das Verständnis der Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen geändert. Traditionell war das Wohnen in Deutschland eher ein „geschützter“, nicht durch Wettbewerb geprägter sozialer Raum. Nicht zuletzt die Wohnungsgenossenschaften haben versucht, sich auch durch entsprechendes kooperatives Marketing von diesen, in der Regel auf kurzfristige Renditen ausgerichtete, Wohnungsunternehmen abzugrenzen (etwa mithilfe der Marketinginitiative der Wohnungsbaugenossenschaften e. V.).[143] Gleichwohl muss konstatiert werden, dass sich auch das Feld dieser „neuen“, renditegetriebenen Wohnungs(handels)unternehmen weiter verändert – durch Konzentrationsprozesse und infolge von Börsengängen und Rekapitalisierungen befindet sich diese Teilbranche nach wie vor im Umbruch.

Aber auch bereits vor der Finanzkrise 2008 wurde die Idee der Wohnungsgenossenschaften wieder verstärkt im politischen Raum diskutiert. Beispielsweise setzte die Bundesregierung in den Jahren 2002 bis 2004 eine „Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften“ ein, um die Perspektiven insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle in der Zivilgesellschaft und auf ihre Leistungspotenziale im Rahmen von Stadtentwicklung herauszuarbeiten. Wohnungsgenossenschaften erfüllen demnach „idealtypisch, von ihrem Anspruch und von ihren Potenzialen her, die Anforderungen, die ein moderner Staat an Organisationen der Bürgergesellschaft stellt. Sie unterstützen die Eigenorganisation und produzieren langfristige Sicherheit. Wohnungsgenossenschaften können positive Funktionen für eine bürgergesellschaftliche Entwicklung haben, wenn sie in geeigneter Weise ein ‚öffentliches Gut‘ produzieren, das heißt wenn sie nachweislich einen integrativen Beitrag leisten, der über die individuellen Interessen der einzelnen Mitglieder hinausgeht“ (BMUB 2004: 4; Crome 2007).

Im Folgenden soll drei Themenfeldern näher nachgegangen werden, die neben Fragen von Wohn- und Lebensformen, Wohnungsnot und wirtschaftlichen Strukturveränderungen bei bestehenden Wohnungsgenossenschaften, aber auch bei Neugründungen eine besondere Rolle spielen: altersgerechte Wohnformen, gemeinschaftliche Wohnmodelle und Modelle einer aktiven Nachbarschaft. Alle drei berühren Bedingungen und Möglichkeiten von Engagement im Grenzbereich von Öffentlichkeit und Privatheit.

Altersgerechte Wohnformen

Wohnungsgenossenschaften sehen sich in besonderer Weise mit einer alternden Bewohnerschaft konfrontiert. Viele Wohnungsgenossenschaften haben insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg eine große Aufbauleistung erbracht und in kurzer Zeit tausende Wohnungen geschaffen, also auch in dieser Zeit die größten Zuwächse an neuen Mitgliedern erlebt. Da sich Genossenschaften durch eine sehr starke „Kundenbindung“ auszeichnen, altern ihre Mieterschaften schneller als die Gesellschaft insgesamt. Bei geringer Fluktuation ziehen nur wenige Bewohner und Bewohnerinnen aus, sodass in der Folge auch weniger potenziell Jüngere einziehen. Aus diesen Gründen sehen sich insbesondere Wohnungsgenossenschaften mit der Herausforderung konfrontiert, ein größeres Angebot an *altersgerechten Wohnungen* für diese wachsenden Zielgruppen vorzuhalten – neben den eigenen (alternden) Mitgliedern werden hier natürlich auch potenzielle neue Mitglieder höheren Alters berücksichtigt. Genossenschaften wird diesbezüglich aus mehreren Gründen ein besonderes Potenzial attestiert. Sie gelten als gut geeignet, bezahlbares Wohnen im Alter zu bieten, da es eine der Grundvoraussetzungen von Genossenschaften ist, bestmögliche Qualität zu bezahlbaren Preisen zu schaffen. Daneben bietet das Wohnen in einer Genossenschaft eine – gerade bei der älteren Zielgruppe wichtige – höhere Wohnsicherheit für die Nutzerinnen und Nutzer. Ein Verkauf genossenschaftlicher Bestände ist ohne die Zustimmung der Selbstverwaltungsorgane und der betroffenen Mitglieder nicht möglich. Zudem haben die Nutzer und Nutzerinnen ein lebenslanges Wohnrecht. Genossenschaften bieten so eine höhere soziale Sicherheit als viele andere Unternehmen; ergänzend halten sie Leistungen wie Umzugsmanagement, Wohnungsanpassung, Beratung etc. für ihre Mitglieder vor.

Es wundert nicht, dass insbesondere auch Wohnungsgenossenschaften in den vergangenen Jahren Segmente altengerechten Wohnens prioritär bearbeitet haben. Neben gemeinschaftlichen Wohnformen für ältere Menschen sind dies auch betreute Wohnanlagen oder Service-Wohnanlagen. Zunächst bestanden vielerorts erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich entsprechender Projekte, weil diese bisweilen so verstanden wurden, dass sie unter die heimrechtlichen Regelungen der Länder zu fallen hätten. In den meisten Bundesländern haben entsprechende gesetzliche Novellierungen dafür gesorgt, dass das Segment deutlicher gefasst wird. In Nordrhein-Westfalen hat mit der Novellierung des dortigen Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) 2013 das „Betreute Wohnen“ bzw. Service-Wohnen eindeutig Einzug in das WTG gehalten; es gibt eine Anzeigepflicht und bei größeren Einheiten Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohnern. Aber bereits

143 Siehe www.wohnungsbaugenossenschaften.de (Abruf am 03.03.2016).

zuvor haben (u. a. in Baden-Württemberg und später auch in Nordrhein-Westfalen) Initiativen und Vereine Standards für betreute Wohnformen gesetzt, die letztlich weithin akzeptiert wurden (Qualitätssiegel „Betreutes Wohnen für Senioren/ältere Menschen“ in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen).

Mit der Zeit haben sich auch Wohnungsgenossenschaften in diesem Segment engagiert. Eine Untersuchung in Nordrhein-Westfalen (Kuratorium Qualitätssiegel/Wohnen in Genossenschaften 2012) hat gezeigt, dass mehr als die Hälfte der genossenschaftlichen betreuten Wohnprojekte im Neubau entstanden und somit in großen Teilen barrierefrei bzw. sogar rollstuhlgerecht umgesetzt worden sind. Immerhin ein gutes Drittel der Wohnungen ist öffentlich gefördert und die überwiegende Mehrheit der Projekte sind in bestehende Quartierszusammenhänge integriert worden. Wahlfreiheit für Pflegeleistungen bestand in allen untersuchten Einrichtungen.

Ein Beispiel kann die Möglichkeiten in diesem Bereich illustrieren. Die Baugenossenschaft „Freie Scholle Bielefeld eG“ hat bereits vor über 25 Jahren als erstes bundesdeutsches Wohnungsunternehmen mit dem Aufbau einer eigenen Wohn- und Altenberatung begonnen. Dazu gehörte die Einrichtung von Nachbarschaftstreffs in allen Wohngebieten der Genossenschaft, da die Mitglieder mit zunehmendem Alter auf mehr Hilfe angewiesen sind. Die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner erfolgt seit 1990 über den Verein „Freie Scholle Nachbarschaftshilfe e. V.“. Dieser organisiert die Gemeinschafts- und Hilfeangebote innerhalb der Genossenschaft. Jedes Genossenschaftsmitglied kann Mitglied dieses Vereins werden und die Leistungen in Anspruch nehmen. So wird beispielsweise Unterstützung bei der Wohnraumanpassung oder bei der Vermittlung von Hilfsdiensten gewährt. Die Kosten für diese sozialen Dienstleistungen werden von der Gemeinschaft aller Mitglieder des Vereins als „genossenschaftseigener Generationenvertrag“ getragen. Die Mitgliedschaft im Verein ist freiwillig, der monatliche Mindestbeitrag beläuft sich auf 1,50 Euro. Eine Betreuungspauschale gibt es nicht. Weiterführende Dienstleitungen, wie hauswirtschaftliche Leistungen oder auch pflegerische Unterstützungen, werden in Form von Wahlleistungen separat zwischen den Bewohnern und dem jeweiligen Leistungserbringer abgerechnet. Eine Art soziale Architektur (Frey et al. 2013) wird auf diese Weise aufgebaut.

Bekannt geworden ist das Projekt „Nachbarschaftszentrum Meinolfstraße“ in Bielefeld, mit dem sich die Freie Scholle eG zum Ziel gesetzt hat, das bereits vorhandene Angebot an ambulanten, pflegerischen und hauswirtschaftlichen Hilfen zu erweitern und die soziale, medizinische und gewerbliche Infrastruktur im Stadtteil für alle Altersgruppen zu verbessern. Für den Erfolg des Projektes sprechen die Annahme des Projektes durch die Mitglieder der Genossenschaft und die Bewohnerschaft des Quartiers, zudem auch eine aktive Gemeinschaft in dem Projekt sowie die stete Vollauslastung. Darüber hinaus existieren vielfältige Bestrebungen, den Mitgliedern das Älterwerden in der angestammten Wohnung zu ermöglichen. So ist die Freie Scholle bemüht, all ihren Mitgliedern eine etwas reduziertere Form des Betreuten Wohnens anzubieten. Dazu wird der Bestand altersgerecht angepasst und es werden auf die Bedürfnisse der einzelnen Mitglieder zugeschnittene Lösungen realisiert.[144]

Gemeinschaftliches Wohnen

Darüber hinaus bieten Genossenschaften ihren Mitgliedern Möglichkeiten, die Bestände gemeinschaftlich zu bewirtschaften. Die Gemeinschaft der Mitglieder stellt gewissermaßen das Fundament des Genossenschaftsgedankens dar. Insofern liegt es nahe, dass sich Wohnungsgenossenschaften auch im Feld gemeinschaftlicher Wohnformen engagieren. Viele neue gemeinschaftliche Wohnprojekte, die sich für die genossenschaftliche Rechtsform entscheiden, verstärken diesen Trend. Die Zufriedenheit sowohl der Bewohnerinnen und Bewohner der Projekte als auch der Genossenschaften, die diese umgesetzt haben, sprechen für die Wohnform als einen wichtigen Baustein des Wohnens zukünftiger Generationen (Gierse/Wagner 2012). Befragungsergebnisse signalisieren, „dass die derzeitigen Genossenschaftsmitglieder zwar einerseits sehr treue Mitglieder sind, andererseits aber selbst oft andere Wohnformen bevorzugen würden. Darüber hinaus erschien der Anteil an Personen, die mit ihrer Wohnsituation unzufrieden sind, höher zu sein als bei den Nicht-Mitgliedern“ (Wohnen in Genossenschaften 2009: 93).

Gemeinschaftliche Wohnprojekte richten sich oftmals an Zielgruppen unter den Älteren. Ein Großteil der Mitglieder von Wohngenossenschaften gehört dazu. Das zeigt sich etwa bei *Senioren-Wohngemeinschaften*, einer in der Öffentlichkeit oft thematisierten Form des gemeinschaftlichen Wohnens. Die Bewohner und Bewohnerinnen, die jeweils über ein eigenes Zimmer verfügen, teilen sich wesentliche Wohnflächen wie Küche, Wohnzimmer oder Balkon/Terrasse. Verbreitet sind zudem Wohngemeinschaften, in welchen Perso-

144 Einen Überblick bietet die Seite www.freie-scholle-nachbarschaftshilfe.de (Abruf am 03.03.2016).

nen mit einem speziellen pflegerischen Bedarf zusammenleben. Allerdings können durch entsprechende Wohnprojekte wie Mehrgenerationen-Hausgemeinschaften auch jüngere Zielgruppen angesprochen und neue Mitglieder gewonnen werden (beispielhaft das Mehrgenerationenhaus der Hattinger Wohnungsgenossenschaft hwg; Wilde 2014).

Ein Beispiel kann illustrieren, welche Rolle Engagement und Gemeinschaftsinitiativen spielen können. Der Spar- und Bauverein eG Dortmund hat mit dem Projekt „Servicewohnen/Bauerstraße“ ein erfolgreiches Wohnprojekt für ältere Menschen umgesetzt, im Zuge dessen sowohl barrierefreie und altengerechte Wohnungen errichtet wurden als auch in Kooperation mit dem Diakonischen Werk ein Betreuungsangebot zur Pflege und Unterstützung der Bewohner und Bewohnerinnen geschaffen wurde. Auch andere Genossenschaften realisieren Wohnprojekte in diesem Bereich: Beispiele sind die GEWOBAU Wohnungsgenossenschaft Essen eG mit dem Wohnprojekt „Wohnen mit Service“, die Baugenossenschaft Niederberg eG in Velbert mit dem Projekt „Seniorenwohnanlage ‚In den Birken‘“ oder die Wohnbau Lemgo eG mit dem „Pöstenhof“. Zudem gibt es spezielle Wohnangebote wie Demenz-Wohngemeinschaften (Demenz-WGs) oder Betreutes Wohnen, wie zum Beispiel das Angebot des Altonaer Spar- und Bauvereins eG in Hamburg, in dem eine Wohngruppe spezielle Hilfe für an Demenz erkrankte Personen anbietet, oder die Angebote der Wohnungsgenossenschaft Transport eG Leipzig (WOGETRA) im Wohnprojekt „Lebenslanges Wohnen in Marienbrunn“.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass „genossenschaftliches Wohnen“ und „gemeinschaftliches Wohnen“ große Überschneidungen aufweisen.

Private, nachbarschaftliche und öffentliche Räume

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Menschen auch in gemeinschaftlichen Wohnformen offenbar ein großes Maß an Privatheit suchen. In der bereits genannten Studie, die durch das Kuratorium Qualitätssiegel Betreutes Wohnen für Ältere e. V. (Kuratorium Qualitätssiegel/Wohnen in Genossenschaften 2012) in Auftrag gegeben wurde, wurde herausgestellt, dass in allen untersuchten Beispielen die Bewohnerinnen und Bewohner über eine jeweils eigene abgeschlossene Wohnung verfügten. Lediglich außerhalb der Wohnungen gab es gemeinschaftlich genutzte und bewirtschaftete Flächen und auch Gästewohnungen. Etwas anders sieht dies bei Wohngemeinschaften wie beispielsweise bei Senioren- oder auch Demenz-WGs aus. Hier ist der relative Anteil an gemeinschaftlichen Flächen im Verhältnis zum individuellen Wohnraum größer.

Bedenkenswert ist der Vorteil, den Genossenschaften bei der Projektierung solcher Vorhaben bieten. Besonders aufwendig bei gemeinschaftlichen Wohnprojekten ist in der Regel die Gruppenbildungs- und -findungsphase. Hier gibt es eigene Förderansätze, um Gruppen bei dieser langwierigen Aufgabe zu unterstützen (u. a. vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV NRW) und der Stiftung trias). Bei genossenschaftlichen Modellen entsteht hier schneller eine Verbindlichkeit.

Anhand der folgenden aktuellen Beschreibung wird deutlich, dass das wohngenossenschaftliche Tätigkeitsfeld auch das nachbarschaftliche Umfeld sowie das Quartier in den Blick nehmen kann. Dazu ein Beispiel:

„Der Altonaer Spar- und Bauverein fühlt sich, wie jede Genossenschaft, vor allem seinen Mitgliedern verpflichtet. […] Die Zusammensetzung der Mitglieder und deren Wünsche werden beim Altonaer Spar- und Bauverein heute durch einen ‚Wohnungs-Mix‘ deutlich – gefragt sind kleine und Kleinstwohnungen mit einfacher Ausstattung ebenso wie sehr gut ausgestattete Wohnungen mit großzügigen Grundrissen und entsprechenden Mietpreisen. […] Die Genossenschaft unterstützt ihre Mitglieder darüber hinaus durch den Betrieb von Nachbarschaftstreffs, Unterstützung der Ehrenamtlichen bei der Durchführung von Veranstaltungen und Angeboten in den Treffs sowie Beratung und Einzelfallhilfe im Notfall. Dies geschieht vor allem durch Aktivitäten eines eigens dafür gegründeten Vereins (‚Vertrautes Wohnen‘ im Altonaer Spar- und Bauverein e. V.). Hier engagieren sich viele Senioren, aber auch zunehmend jüngere Menschen. Zudem betreibt die Genossenschaft eine Stiftung (altoba-Stiftung), die unter anderem bei Bedarf ein genossenschaftliches Wohngeld auszahlt. Die Genossenschaft sorgt auch durch ein gutes Wohnumfeld mit Grünanlagen und Spielplätzen für ihre Mitglieder, sie kooperiert mit unterschiedlichen Einrichtungen in den Quartieren im Bezirk. Die Genossenschaft unterstützt und sponsert regelmäßig Schulen und kleine Vereine“ (Kowalski/Wegner 2013: 117).

Ein in der Literatur oft genanntes Beispiel für eine erfolgreiche Etablierung von Nachbarschaftsvereinen ist der Ackermannbogen e. V. in München, welcher im Rahmen der Projektentwicklung „Ackermannbogen“ der Wohnbaugenossenschaft wagnis eG gegründet wurde. Dieser Verein fungiert als zentrale Schnittstelle im Quartier, vermittelt zwischen Genossenschaft und der Stadt München und unterstützt die Bewohnerinnen und Bewohner bei der Durchführung von nachbarschaftlichen Aktivitäten.

Die „Nachbarschaft“ ist schließlich auch für viele Studierende durchaus relevant. Zwar werden insbesondere Studierende in der Praxis letztlich abwägen, inwieweit sie sich in der Nachbarschaft engagieren, wenn sie über andere soziale Netze verfügen. Aber das „Wohnen mit Freunden“ ist ein Ansatz, der sich in Gestalt von Wohngemeinschaften in studentischen Milieus bereits großer Beliebtheit erfreut und sich möglicherweise auch auf einen größeren Kontext – die Quartiersebene – übertragen ließe. Insbesondere wenn „Wohnstarter“ in eine fremde Stadt ziehen, kann es hilfreich sein, sich auch außerhalb des Ausbildungsbetriebs oder des Studiums zu vernetzen, gewissermaßen Kontakt „zum Kiez“ zu suchen. Hierbei können Genossenschaften Studierende unterstützen, indem sie bestehende Netzwerke für neue Mitglieder öffnen und entsprechende Aktionen oder Foren in Quartieren anbieten.

***Fazit**:* Im Bereich des Wohnens können Genossenschaften als Organisationen der Selbsthilfe und als Wertegemeinschaft zur sozialen Integration beisteuern, da sie sich von anderen Rechtsformen dadurch unterscheiden, dass die Mitglieder sowohl Kunden als auch durch ihre Genossenschaftsanteile Miteigentümer sind und dadurch zum Beispiel lebenslanges Wohnrecht und Mitsprachemöglichkeiten besitzen. Sie schaffen hierdurch bezahlbaren Wohnraum, der zudem durch immer mehr Wohnprojekte auch an Aspekten der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit orientiert ist. Genossenschaften stellen „Möglichkeitsräume für Wirksamkeitserfahrungen“ (Köstler/Schulz-Nieswandt 2015: 48) dar, die sich gerade im Feld des Wohnens im Alter als attraktive Mitbestimmungsgelegenheit erweisen können.

5.7.4 Soziale Unternehmen, Genossenschaften und Engagement – Ein Resümee

Soziale Unternehmen und Genossenschaften gehören zu jenem Teil des Wirtschaftens, der stark in die Zivilgesellschaft eingebettet ist, wo also wirtschaftliches und sozialorientiertes Handeln eng verknüpft sind und das Wirtschaften nicht in erster Linie dem Imperativ der Markt- und Gewinnorientierung folgt. Seit jeher sollen dafür die Orientierungen derer bürgen, die solche Ansätze gründen und betreiben und die – wie etwa in der Gemeinwirtschafts- und Genossenschaftsbewegung und heute mit neuen sozialunternehmerischen Initiativen – nach angemessenen organisatorischen Formen für andere Leistungen und Angebote und ein anderes Arbeiten, Produzieren und Entscheiden suchen.

- Bei *sozialen Unternehmen* und Sozialunternehmern/-unternehmerinnen, die in vielfältigen Formen organisiert sein können – von der gGmbH bis zum gemeinnützigen Verein – spielen dabei einerseits die Motive der Unternehmer/Unternehmerinnen und Betreiber eine Rolle, andererseits aber auch institutionelle Vorkehrungen, die helfen können, Mitgestaltungsmöglichkeiten der Beteiligten und Mitarbeitenden, aber auch wichtiger Interessenten und Adressaten im Umfeld (Stakeholder) zu sichern.
- *Genossenschaften* sind eine auch rechtlich gefasste spezielle Form derartiger „sozialer Ökonomien“ und Unternehmungen. Sie sind gekennzeichnet durch institutionelle Arrangements, wo bei den Leistungen die Mitglieder zugleich Miteigentümer, Adressaten und Mitbestimmende sind. Maßgeblich sind hier Prinzipien der Solidarität, verstanden als wechselseitige Hilfe und Unterstützung.

Solche Ansätze hängen von einem (zivil-)gesellschaftlichen Umfeld mit entsprechenden Bedürfnissen und Orientierungen ab, aber auch von Bereitschaften, derartige Formen des Tätigwerdens und Agierens zu unterstützen. Soziale Unternehmen und Genossenschaften sind also einerseits auf Engagement angewiesen, und sie können andererseits mit ihren Ansätzen zugleich Räume schaffen, in denen zum Engagement ermuntert und es lebendig gehalten wird.

- Engagement ist notwendig für entsprechende Gründungs- und Entwicklungsinitiativen – sei es als sozialunternehmerisches Engagement oder bei der Nutzung und Bildung von Fähigkeiten zur Solidarität und Kooperation, also zur wechselseitigen Unterstützung und Zusammenarbeit.
- Engagement wird aber auch ermöglicht und ist gefragt in den von Sozialunternehmen geschaffenen organisatorischen Rahmungen – hier hat neben bezahlten und professionellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch engagierte und ehrenamtliche Mitarbeit Platz; sie kann mitunter sogar dominieren.

Beide, soziale Unternehmen und Genossenschaften, stehen also in einem engen Wechselverhältnis mit der Entwicklung einer zivilgesellschaftlichen Kultur des Engagements, aber auch mit Entwicklungen im marktwirtschaftlichen Bereich und staatlichen Regelsetzungen. Die schwierige Herausforderung besteht darin, entsprechende Spannungsverhältnisse auszuhalten und in „hybriden“ Organisationsformen zu vermitteln.

Insbesondere den Beiträgen, Möglichkeiten und Schwierigkeiten genossenschaftlicher Organisationsformen einer sozialen Ökonomie ist in diesem Kapitel näher nachgegangen worden.

- Seniorengenossenschaften zielen vor allem auf die Organisation verlässlicher niedrigschwelliger Angebote und Alltagshilfen und die Stärkung einer Kultur der wechselseitigen gemeinschaftlichen Unterstützung und Sorge. Oft geht es dabei auch darum, durch Nutzung neuer Instrumente, wie Zeitgutschriften und Punktsysteme, solche Bereitschaften zur wechselseitigen Hilfe und Selbsthilfe zu fördern.
- Wohnungsgenossenschaften sind durchweg stärker als die Seniorengenossenschaften am Kreis der organisierten Mitglieder orientiert. Sie können ein Mittel sein, um neuen Wohnraum zu schaffen und auch jenseits der individuellen Eigentumsbildung Sicherheiten am Wohnungsmarkt zu garantieren. Darüber hinaus können sie eine verlässliche organisatorische Plattform für Gemeinschaftsinitiativen bilden: die Aufwertung von Nachbarschaften, Diensten und Angeboten wie bei den Seniorengenossenschaften, aber auch Gelegenheiten für neue gemeinschaftliche Wohnformen. Diese Gemeinschafts- und Solidardienste sowie Mitmach-Angebote sind für ältere Menschen mit oft größerer alltäglicher Hilfebedürftigkeit und auch Pflegebedürftigkeit besonders wichtig. Engagement ist damit in vielfältigen Formen gefragt – von der freiwilligen Mitarbeit bei Diensten und Hilfen bis hin zur Beteiligung an der Planung von neuen Projekten und entsprechenden Investitionen.

Möglichkeiten und Grenzen für die Weiterentwicklung von sozialen Unternehmen und genossenschaftlichen Ansätzen hängen in erster Linie von der zivilgesellschaftlichen Kultur des Engagements, der Zusammenarbeit und gemeinsamen Initiative ab. Darauf sind sie angewiesen, aber gleichzeitig können sie diese Kultur des Engagements auch selbst wieder fördern helfen. Allerdings kann auch Politik mehr tun als bisher, nämlich Barrieren verringern und Entwicklungsmöglichkeiten verbessern. Dazu gehört speziell bei den Genossenschaften eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen, sodass diese Organisationsform auch bei kleinteiligen Initiativen besser genutzt werden kann (z. B. Dorfläden, Bürgerbussen, Sozialgenossenschaften in der Hilfe und Pflege). Gefragt ist aber auch die Förderung sozialer Dienste und Hilfen nach Maßgabe ihres Gehalts an sozialer Innovation, zum Beispiel im Zusammenhang mit Konzepten der aktiven Gemeinde- und Quartiersentwicklung. Überlegt werden sollte außerdem, inwieweit im Rahmen bestehender Programme und Ansätze, wie der „Sozialen Stadt“, der Mehrgenerationenhäuser, der Wohnbauförderung und Pflegepolitik, sozialunternehmerische Initiativen und Start-ups, aber auch Sozialgenossenschaften als innovative Formen der Stärkung sozialer Netze, mehr Gewicht bekommen können.

III Schwerpunktteil: Lokale Politik und Engagement

1 Bestandsaufnahme und Diskussionsstand[145]

1.1 Einleitung

Der Zweite Engagementbericht fokussiert in besonderer Weise die lokale Engagementpolitik und die für sie maßgeblichen Rahmenbedingungen. Er soll zeigen, welchen Beitrag freiwilliges Engagement zur Bewältigung des demografischen Wandels leistet und wie es auf kommunaler Ebene gestärkt und gefördert werden kann, ohne dabei als „Lückenbüßer“ leerer öffentlicher Kassen instrumentalisiert zu werden. Welche Impulse kann freiwilliges Engagement für ein gedeihliches Miteinander und Zusammenleben in der Kommune geben und welche Bedingungen sind notwendig, damit dies gelingen kann? Die Rahmenbedingungen und Herausforderungen des demografischen Wandels unterscheiden sich dabei in den Kommunen erheblich.

Die Unmittelbarkeit, mit der die Kommunen von Entwicklungen auf nationaler Ebene und gleichzeitig aber auch mit den je eigenen Gegebenheiten vor Ort konfrontiert sind, liegt auf der Hand: So zeigt zum Beispiel die Entscheidung für eine lückenlose Bereitstellung von Plätzen in Kindertagesstätten, dass mit der Finanzierung allein die Probleme vor Ort nicht gelöst werden können. Auch ist die Aufnahme von Flüchtlingen ein Paradebeispiel dafür, wie Kommunen durch Entscheidungen auf Bundesebene aufgefordert sind, verwaltungstechnisch, lokalpolitisch und organisatorisch in ihrem Nahraum nach neuen Lösungen in Form von Ressourcenverlagerung, Kooperationen, Netzwerken, Bürgerbeteiligung etc. zu suchen. Herausforderungen dieser Art gibt es für die gesamte Breite der Daseinsvorsorge, und wie auch in Wirtschaftsunternehmen sind es die kleineren und damit auch flexibleren Strukturen, in denen Innovationen entstehen. Dass die Standortfaktoren vielfältig sind, zeigt bereits die Grobklassifizierung von Kommunen nach geografischen Indikatoren. Aber auch die jeweils unterschiedlichen wirtschaftlichen, demografischen, politischen und kulturellen Konstellationen zwingen die Entscheidungsträger in den Kommunen dazu, mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen eigene bedarfsorientierte Lösungen zu finden. Die Kommunen stellen damit immer wieder ein Experimentierfeld dar, auf dem im besten Fall durch Anpassung bestehender Maßnahmen immer wieder innovative Lösungen entstehen, die wiederum einerseits die Basis für eine Weiterentwicklung und andererseits als Ausgangspunkt für andere Kommunen dienen. Wie diese innovativen Lösungen am besten angeregt und unterstützt werden können, ist Thema zahlreicher Förderprogramme (z. B. des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“), die konkrete Handlungsfelder in den Mittelpunkt stellen. Ziel ist häufig die Übertragbarkeit von in einer Kommune erarbeiteten neuen Lösungen auf andere Kommunen, in aller Regel bieten die so gewonnenen Beispiele guter Praxis jedoch eher Anregungen als tatsächliche „Rezepte“, da die Bedingungen vor Ort Anpassungen erfordern. Damit bleiben Kommunen Experimentierfelder und die (verantwortlich) Aktiven müssen sich immer wieder als Pioniere beweisen. Um dieses Experimentierfeld für den Bereich des Engagements abzustecken und dem Zweiten Engagementbericht dadurch Plastizität zu verleihen, wurden an drei Standorten in Deutschland Dialogforen durchgeführt (siehe dazu das Kapitel III. 1.7).

1.2 Diskussionsstand und Forschungslage

In der Literatur zur Förderung freiwilligen Engagements wird der Kommune bzw. dem lokalen Raum eine zentrale Bedeutung beigemessen, nicht nur aufgrund der Tatsache, dass hier rund 80 Prozent des Engagements stattfinden (Roth 2011b: 29), sondern auch, weil seine Förderung auf kommunaler Ebene politisch besonders wirksam ist. Nach Bogumil und Holtkamp (2010: 382) ist die kommunale Ebene

> „aufgrund der Erfahrungsnähe und der lebensweltlichen Rückbindung der dortigen Problemstellungen von besonderer Bedeutung für das Engagement der Bürgerinnen und Bürger. […] Zudem sind in den Kommunen die Bedingungen für ein bereichsübergreifendes Verständnis von Engagementförderung aufgrund der geringeren Komplexität des politisch-administrativen Systems im Gegensatz zu den häufig unkoordinierten Fachpolitiken auf Bundes- oder Landesebene besonders günstig.“

145 Das Kapitel ist unter Mitarbeit von Philipp Stemmer-Zorn, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Geschäftsstelle des Zweiten Engagementberichts, entstanden.

Verfassungsrechtlich leitet sich die Zuständigkeit der Kommunen für die Förderung freiwilligen Engagements aus Artikel 28 GG ab, der das Recht der Kommune gewährleistet, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Diese kommunale Zuständigkeit hat ihre historischen Wurzeln in der Preußischen Städtereform. Diese legte 1808 fest, dass die Selbstverwaltung der Kommunen durch öffentliche Ehrenämter zu erfolgen habe. Manche politisch Verantwortlichen betrachten die Engagementförderung deshalb als eine kommunale Pflichtaufgabe, weil sie konstitutiv für die moderne kommunale Selbstverwaltung und die Subsidiarität als prägendes Gesellschafts- und Staatsprinzip in Deutschland sei (Vogel 2010: 51). Auch wenn diese Einschätzung, insbesondere vor dem Hintergrund der Krise kommunaler Haushalte, nicht von allen Städten und Gemeinden geteilt werden dürfte, hat sich die Förderung freiwilligen Engagements auf lokaler Ebene dennoch als eigenständiges kommunales Handlungsfeld etabliert. In der jüngeren Literatur werden Anforderungen bzw. Handlungsansätze im Hinblick auf eine differenzierte, die Vielfalt lokaler Engagementfelder und -formen reflektierende Engagementförderung diskutiert und auf drei ausgewählte Aspekte der Förderung lokalen freiwilligen Engagements und Ehrenamts fokussiert:

- die Rolle von Bund und Ländern bei der Förderung des Engagements auf kommunaler Ebene und die Herausforderungen, die sich aus der Integration programmatischer Impulse unterschiedlicher föderaler Ebenen ergeben;
- Handlungsansätze einer koordinierten Engagementförderung bzw. zur Formulierung von kommunalen Engagementstrategien;
- räumliche Differenzierungen bei der Förderung von Engagement mit Blick auf Ostdeutschland sowie ländliche und urbane Räume (Kapitel III. 1.4 und 1.5; Kapitel III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter).

1.2.1 Bund und Länder als Akteure lokaler Engagementförderung

Engagementförderung auf lokaler Ebene stellt keinen isolierten Handlungsraum der Kommunen dar. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich Engagementpolitik zunehmend zu einem eigenen Handlungsfeld auf Bundes- und Landesebene sowie in Ansätzen auch auf Ebene der Europäischen Union entwickelt, deren Maßnahmen unter anderem auf die Unterstützung von Aktivitäten auf lokaler Ebene zielen. Diese Förderung hat in den letzten Jahren für die kommunale Infrastruktur der Engagementförderung erheblich an Bedeutung gewonnen. Darüber hinaus werden die Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement in vielen Engagementfeldern, auch jenseits der unmittelbaren Infrastrukturförderung, durch weitere föderale Ebenen (mit-)verantwortet, sei es im Bereich der Schul- bzw. Bildungspolitik oder in der Sozialpolitik. Um der Komplexität des Handlungsfeldes lokaler Engagementförderung gerecht zu werden, darf sich die Betrachtung daher nicht auf die unmittelbar kommunalpolitischen Agenden beschränken, sondern muss sowohl die föderalen Verschränkungsbereiche als auch feldspezifische Bereiche (Schlüsselbereiche des Engagements) mitberücksichtigen.

1.2.1.1 Engagementpolitik auf Bundesebene

In der vergangenen Dekade hat sich Engagementpolitik als ein spezifisches politisches Handlungsfeld auf Bundesebene herausgebildet (Lang 2010: 329-351), wenngleich einzelne Förderinstrumente, sei es im Bereich des Steuerrechts oder der Jugendfreiwilligendienste, deutlich älter sind. Wesentliche Impulse für die Entwicklung setzte die Arbeit der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ von 1999 bis 2002. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition von 2005[146] wurde Engagementförderung unter dem Titel „Bürgergesellschaft stärken“ (S. 127) erstmals als eigenständiges Handlungsfeld der Bundesregierung aufgeführt, dessen Bedeutung auch die 2010 veröffentlichte Nationale Engagementstrategie des Bundes hervorhebt (Die Bundesregierung 2010).

Hinsichtlich der Förderung freiwilligen Engagements auf lokaler Ebene verfügt der Bund zunächst nur über eingeschränkte Kompetenzen. Dabei lässt sich unterscheiden zwischen gesetzesakzessorischen Zuständigkeiten des Bundes, also Förderaktivitäten, die sich aus Gesetzen ableiten lassen, die verfassungsgemäß in die Zuständigkeit des Bundes fallen, und einer allgemeinen Förderung von freiwilligem Engagement auf kommunaler Ebene, wie beispielsweise im Fall von Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros oder Mehrgenerationen-

146 CDU/CSU/SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD.

häusern. Bei letztgenanntem Punkt ist der Bund auf Modellprojekte von nationaler Bedeutung oder auf Vernetzungsvorhaben beschränkt.

Förderaktivitäten des Bundes, die sich zwar aus Bundesgesetzen ableiten, aber dennoch für das Engagement auf lokaler Ebene und seine Rahmenbedingungen hohe Relevanz besitzen, betreffen zum Beispiel die Jugendfreiwilligendienste, das Steuerrecht, Stiftungsrecht, Vereinsrecht sowie die Sozialgesetzbücher V (gesetzliche Krankenversicherung), VII (Unfallversicherung), VIII (Kinder- und Jugendhilfe) und SGB XI (Pflegeversicherung).[147] Eine Rahmenordnung oder ein Statut für freiwilliges Engagement gibt es bislang nicht (ebd.: 15). Beispiele für gesetzgeberische Vorhaben der letzten Jahre, mit denen die Bundesregierung freiwilliges Engagement fördern wollte, sind das Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements von 2007 (das u. a. eine Erhöhung der Übungsleiterpauschale und die Einführung einer sog. Ehrenamtspauschale umfasste), der verbesserte Unfallversicherungsschutz für Ehrenamtliche aus dem Jahr 2008, eine Veränderung des Stiftungsrechts 2000 und 2002, die Novellierung des Jugendfreiwilligendienstgesetzes (JFDG) 2008 sowie die Verabschiedung des Bundesfreiwilligendienstgesetzes (BFDG) 2011 mit den Änderungen zugunsten der Förderung des BFD in der Flüchtlingsarbeit 2015 (AsylVfBG 2015)[148].

Auf der Ebene der Bundesregierung hat dabei das Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) zunehmend die engagementpolitische Federführung übernommen. Einen entsprechenden Anspruch unterstrich nicht zuletzt die 2007 aufgesetzte Initiative „ZivilEngagement“, ein Sechs-Punkteplan, der neben dem Ausbau der Freiwilligendienste unter anderem die Förderung von lokalen Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung ankündigte (BMFSFJ 2007). Ebenfalls in Verantwortlichkeit des BMFSFJ folgte 2010 die Veröffentlichung der Nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung, die allerdings im Vergleich zur vorangegangenen Initiative den Handlungsrahmen auf kommunaler Ebene deutlich defensiver beschreibt (Die Bundesregierung 2010).[149] Mehrfach hervorgehoben wird die Notwendigkeit einer engen Absprache mit Ländern und Kommunen bei engagementpolitischen Vorhaben. Gleichzeitig weist die Strategie dem BMFSFJ eine Koordinationsfunktion für die Engagementpolitik der Regierung zu. Das BMFSFJ hat 2016 seine Engagementstrategie vorgestellt, die auf der Nationalen Engagementstrategie aufbaut, in einem partizipativen Prozess mit Vertreterinnen und Vertretern des Dritten Sektors entwickelt wurde und sich auf die Bündelung und strategische Ausrichtung der Engagementförderung innerhalb des BMFSFJ bezieht (BMFSFJ 2016a).

Weitere wichtige ministerielle Akteure im Bereich der Engagementförderung sind das Bundesfinanzministerium (BMF) sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), als federführendes Ministerium für die 2010 veröffentlichte Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (BMAS 2010).

Wolf und Zimmer (2012) unterteilen die bundesstaatliche Engagementpolitik resümierend in drei Stränge: erstens die Schaffung monetärer Anreize, zweitens die Einführung von Engagement als Querschnittsthema in verschiedenen Politikfeldern sowie drittens die Einbettung von Engagement in verbindliche Strukturen. Letzteres geschehe maßgeblich über die Initiierung und Förderung von Freiwilligendiensten, aber auch durch das Auflegen von Modellprogrammen, von denen ein erheblicher Teil den Anspruch erhebe, freiwilliges Engagement auf lokaler Ebene zu fördern. Charakteristisch sei insbesondere bei den Projekten des BMFSFJ eine Mischfinanzierung unter Einbeziehung der Länder und Kommunen sowie weiteren nicht staatlichen Akteuren wie Stiftungen (Wolf/Zimmer 2012: 32f.).

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen engagementpolitisch relevanten Modellvorhaben auf kommunaler Ebene:

147 Eine ausführlichere Übersicht und Ausführung zu den entsprechenden Gesetzen findet sich bei Igl (2009: 15f.).

148 AsylVfBG – Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr. 40, ausgegeben zu Bonn am 23. Oktober 2015, S. 1722-1735.

149 Die Nationale Engagementstrategie sieht zwar ebenfalls Modellprojekte zur Entwicklung innovativer Ansätze auf allen staatlichen Ebenen vor, betont aber auch explizit, dass der Bund Aufgaben der Länder und Kommunen nicht übernehmen könne und wolle (ebd.).

Tabelle 28: Engagementpolitische (Modell-)Programme auf kommunaler Ebene – Auswahl

Name	Ministerium	Ziel	Zeitraum
Bundesmodellprogramm „Informations- und Unterstützungsstellen für Selbsthilfegruppen“ [in den alten Bundesländern]	BMFSFJ*	Modellförderung von 20 Selbsthilfekontaktstellen als neues Dienstleistungsangebot für Selbsthilfe-Interessenten, Selbsthilfegruppen und Professionelle im Sozial- und Gesundheitsbereich.	1987-1991
Bundesmodellprogramm „Förderung der sozialen Selbsthilfe in den neuen Bundesländern“	BMFSFJ*	Untersuchung von Umfang, Spektrum, Bedeutung und Entwicklung der Selbsthilfe in den neuen Bundesländern.	1992-1996
Bundesmodellprogramm Seniorenbüros	BMFSFJ*	Modellförderung von bundesweit 32 Seniorenbüros als lokale Informations-, Begegnungs-, Beratungs- und Vermittlungsstellen für Seniorinnen und Senioren im Bereich Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement.	1992-1997
Soziale Stadt	BMVBS/ BMVDI	Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, mit dem die Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtteilen umfassend verbessert werden sollen. Das Programm umfasst auch die Förderung von Stadtteilbüros im Rahmen des Quartiersmanagements.	seit 1999
Initiative Bürgerstiftungen	BMFSFJ	Die Initiative ist eine unabhängige und zentrale Anlauf- und Beratungsstelle für Bürgerstiftungen und Gründungsinitiativen in Deutschland, gefördert u. a. vom BMFSFJ.	seit 2001
Lokale Bündnisse für Familie	BMFSFJ	Gründung tragfähiger Netzwerke zwischen Politik, Wirtschaft, Verbänden, Kirchen, Elterninitiativen, die sich vor Ort für die Belange von Familien einsetzen.	seit 2004
Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser I und II	BMFSFJ	Das Programm fördert das Miteinander und den Austausch der Generationen und schafft ein nachbarschaftliches Netzwerk familiennaher Dienstleistungen.	2006-2011 2012-2016
Initiative ZivilEngagement „Miteinander – Füreinander“	BMFSFJ	Rund 40 Projekte mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen. Gesamtziel: umfassende Engagementpolitik.	seit 2007
Bundesprogramm „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“	BMFSFJ	Bekämpfung von Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie die Stärkung der bildungspolitischen und pädagogischen Arbeit in diesem Bereich durch „Lokale Aktionspläne“ und Modellprojekte. Fortführung ab 2011 als Programm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“	2007-2010 seit 2011
Modellprogramm „Alter schafft Neues – Aktiv im Alter“	BMFSFJ	Ein Gemeinschaftsprogramm des BMFSFJ, in dem gemeinsam mit Ländern, Kommunen und Verbänden das Leitbild des Aktiven Alters in den Kommunen verankert und die gesellschaftliche Partizipation von Seniorinnen und Senioren gefördert werden soll.	2008-2010

Name	Ministerium	Ziel	Zeitraum
Programm „Aktion zusammen wachsen“	BMFSFJ, die Integrations-beauftragte	Das Programm berät und vernetzt Patenschafts- und Mentoringprojekte zur Verbesserung der Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.	seit 2008
Programm „Freiwilligen-dienste aller Generationen“	BMFSFJ	Das Programm soll generationsoffene Engagement-formen und -strukturen, wie sie im Vorgänger-programm „Generationsübergreifende Freiwilligen-dienste“ entwickelt wurden, verstetigen und in die Fläche ausweiten.	2009-2011
Bundesprogramm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeind-lichkeit“	BMFSFJ	Alle Strukturförderungen, Projekte und Maßnahmen sind mit einer Laufzeit bis zu fünf Jahren mit folgen-den Schwerpunkten vorgesehen: a) bundesweite Förderung lokaler „Partnerschaften für Demokratie“; b) Demokratiezentren zur landesweiten Koordinierung und Mobiler Opfer- und Ausstiegs-Beratung; c) Förde-rung und Strukturentwicklung bundesweiter Träger; d) Förderung von Modellprojekten zu ausgewählten Phänomenen gruppenbezogener Menschenfeindlich-keit (GMF) und im ländlichen Raum; e) Förderung modellhafter Maßnahmen zur Radikalisierungs-prävention.	2015-2019
Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt“	gemeinsame Initiative der Körber-Stiftung, Bertelsmann Stiftung, BMW Stiftung Her-bert Quandt, Herbert Quandt-Stiftung, Robert Bosch Stif-tung, des Generali Zukunftsfonds, des BMFSFJ	Gemeinnütziges Engagement unterstützende Einrich-tungen sollen bei der Stärkung von lokalem Engage-ment und Engagement-strukturen vor Ort beraten, begleitet und finanziell unterstützt werden (Erprobung trisektoraler Kooperation; Prozess- statt Projekt-förderung).	2015-2017
Bundesprogramm „Menschen stärken - Menschen“	BMFSFJ	Mit dem Programm soll unterschiedlich intensives Engagement (Patenschaften, Gastfamilien, Vormund-schaften) für geflüchtete Menschen, insbesondere unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, gefördert werden. Programmträger sind u. a. die freien Wohl-fahrtsverbände, Migrantenorganisationen, der Stiftungssektor und Freiwilligenagenturen.	seit 2016

* Bis 1994: „Bundesministerium für Familie und Senioren“ (BMFS).
Quelle: Darstellung nach Wolf/Zimmer 2012: 33, mit eigenen Ergänzungen.

Die 17. Legislaturperiode (2009-2013) war engagementpolitisch nicht nur durch die Konversion des Zivildienstes in den Bundesfreiwilligendienst, der damit verbundenen Schaffung des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) sowie das Ringen um eine Nationale Engagementstrategie geprägt. Sie markierte auch das vorläufige Auslaufen zahlreicher der oben genannten BMFSFJ-Modellprojekte mit Schwerpunkt auf der kommunalen Handlungsebene. Die Bundesregierung reagierte darauf unterschiedlich: Die Förderung der Mehrgenerationenhäuser wurde verlängert, allerdings mit einer höheren finanziellen Selbstbeteiligung der Kommunen. Programme aus dem Bereich der Extremismusprävention wurden unter einem neuen Titel zusammengelegt. Die Förderung der „Aktion zusammen wachsen“ wurde auf die Finanzierung einer nationalen Servicestelle und Online-Projektdatenbank beschränkt. Das Programm „Aktiv im Alter“ ist ohne Anschlussperspektiven ausgelaufen. Die Bundesratsinitiative vom 15. Juni 2012 (Bundesrat 2012; Bundesdrucksache 297/12), die darauf zielte, die Freiwilligendienste aller Generationen über eine Änderung des Bundesfreiwilligendienstgesetzes aus dem dazugehörigen Haushaltstitel fördern zu lassen, wurde von der

Bundesregierung abgelehnt. Eine alternative Finanzierung aus Bundesmitteln wurde bislang nicht in Erwägung gezogen. Insgesamt entstand damit der Eindruck, dass das Interesse der Bundesregierung an Modellprojekten zur Förderung freiwilligen Engagements auf kommunaler Ebene im Vergleich zur der vorangegangenen Legislaturperiode etwas nachgelassen hat.

In der 18. Legislaturperiode (2013-2017) ist im BMFSFJ die „Zentralabteilung, Engagementpolitik" eingerichtet worden, mit der das BMFSFJ explizit als ein Fünf-Säulen-Ministerium – als „*Engagementministerium*" (BMFSFJ 2016a: 3, passim) – verstanden werden möchte: Die fünfte Säule umfasst die Engagementpolitik als gesellschaftspolitische Schwerpunktaufgabe. Resultat dieser Neuprofilierung ist unter anderem die *Engagementstrategie* des BMFSFJ (2016), die in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in einem dialogischen Prozess erarbeitet wurde und die für das BMFSFJ als Ausgangspunkt für die engagementpolitischen Rahmenbedingungen und Leitziele der nächsten Jahre fungieren soll.

Einen wesentlichen Förderschwerpunkt in der 18. Legislaturperiode bildet die *Demokratieförderung und Extremismusprävention*. Mit dem Programm „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit" (Laufzeit 2015-2019) sollen im Rahmen der Arbeit *gegen* Menschenfeindlichkeit und *für* Demokratie die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und deren Unterstützung forciert und insbesondere das Engagement von Jugendlichen in lokalen „Partnerschaften für Demokratie" bzw. mit partizipativ gestalteten Jugendforen und Jugendfonds in 218 Kommunen gestärkt werden. Des Weiteren ist für eine effektive landesweite Koordinierung und Vernetzung die Weiterentwicklung bereits existierender Beratungsnetzwerke zu „Demokratiezentren" sowie die Unterstützung innovativer Modellprojekte mit den Schwerpunktthemen Demokratieentwicklung im ländlichen Raum, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, Antiziganismus, Homo- und Transphobie sowie von Projekten im Bereich der Radikalisierungsprävention vorgesehen. Ein Novum stellen der maximale Förderungszeitraum von fünf Jahren, die Mehrebenenanlage der Förderung (Bund, Länder, Kommunen) (Kapitel III. 2.2.6 Lokale Politik und Daseinsvorsorge) und die zuvor unbekannt hohen Investitionen in die Rechtsextremismusprävention dar: Für das Jahr 2016 beträgt die Fördersumme des Programms „Demokratie leben!" 50,5 Millionen Euro (Abbildung 25).[150]

Das Thema „*Geflüchtete Menschen*" ist aufgrund der dynamischen Entwicklungen im Jahr 2015 (Kapitel II. 5.1 Flüchtlinge) ein weiterer Schwerpunkt der Engagementpolitik. So sollen mit dem Programm „Willkommen bei Freunden" seit Juli 2015 die Kommunen durch sechs regionale Servicebüros bei der Integration geflüchteter Kinder und Jugendlicher beraten, unterstützt und qualifiziert sowie die Schaffung lokaler Bündnisse aus Vereinen, Bildungs- und Flüchtlingseinrichtungen und Behörden vor Ort gefördert werden. Ferner ist zum 1. Dezember 2015 kurzfristig das Sonderprogramm „Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug" aufgelegt worden (mit einer Befristung bis zum 31. Dezember 2018), mit dem neben den bereits bestehenden 35.000 Plätzen im Bundesfreiwilligendienst bis zu 10.000 neue Bundesfreiwilligendienstplätze mit Flüchtlingsbezug sowohl für einheimische Freiwillige als auch für Asylberechtigte und Asylsuchende mit Bleibeperspektive zur Verfügung stehen. Nicht unumstritten waren die dabei eingeräumten Flexibilisierungsoptionen (Dauer, zeitlicher Umfang). Nicht zuletzt ist Anfang 2016 kurzfristig das Patenschaftsprogramm „Menschen stärken Menschen" ins Leben gerufen worden. Es zielt auf die Förderung unterschiedlicher leicht zugänglicher Alltags- und Bildungspatenschaften für geflüchtete Menschen, die Übernahme von Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die Findung und Stärkung von Gastfamilien sowie die weitere Unterstützung des vielfältig vorhandenen freiwilligen Engagements in der Flüchtlingshilfe im Allgemeinen.

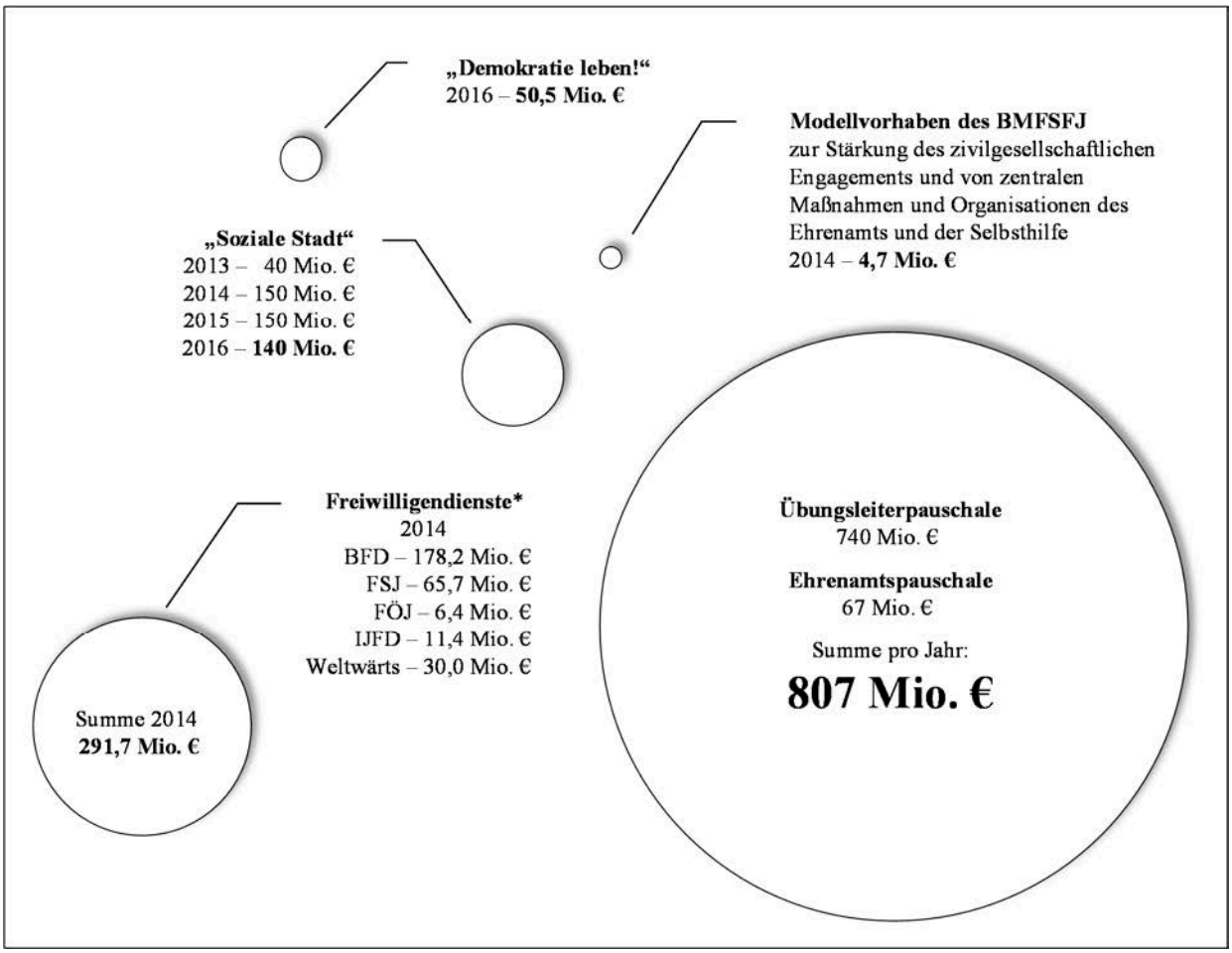
Neben den Schwerpunktthemen der geflüchteten Menschen sowie der Demokratieförderung und Extremismusprävention ist dem BMFSFJ der Ausbau der *trisektoralen Zusammenarbeit* zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft und damit eine Verstetigung der Strukturen der Engagementförderung ein Anliegen. Mit dem Netzwerkprogramm „Engagierte Stadt"[151] soll in Kooperation mit fünf großen Stiftungen und dem Generali Zukunftsfonds die Infrastruktur für freiwilliges Engagement in den Kommunen und Gemeinden in Deutschland strategisch gestärkt und weiterentwickelt sowie verschiedene Formen der Zusammenarbeit „auf Augenhöhe" zwischen Stiftungen, öffentlicher Hand und engagementfördernden Einrichtungen erprobt werden. Ferner wird hinsichtlich einer nachhaltigen Engagement(infrastruktur)förderung die Möglichkeit der Einrichtung einer „*Bundesstiftung Engagement*" geprüft, um eine dauerhafte Förderung auf einem stabilen finanziellen Niveau zu sichern, wobei vorgesehen ist, die zivilgesellschaftlichen Akteure über die Gremien an den Entscheidungen verstärkt partizipieren zu lassen.

150 www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Freiwilliges-Engagement/demokratiefoerderung-extremismuspraevention.html (Abruf am 11.04.2016).

151 www.engagiertestadt.de (Abruf am 10.04.2016).

Auch sollen die *Freiwilligendienste* ausgebaut und die bundesweit 450 *Mehrgenerationenhäuser* auf Dauer gesichert werden. Um die neuen Herausforderungen durch kommunikationstechnologische Entwicklungen zu berücksichtigen, soll entsprechend dem Koalitionsvertrag vom November 2013 für die Vermittlung und Nutzung von Medienkompetenz zunächst für zwei Jahre das Modellvorhaben „Freiwilliges Soziales Jahr Digital“[152] aufgelegt werden.

Abbildung 25: Fiskalische Bedeutung engagementrelevanter Politik – Exemplarisch



* BFD: Bundesfreiwilligendienst; FSJ: Freiwilliges Soziales Jahr; FÖJ: Freiwilliges Ökologisches Jahr; IJFD: Internationaler Jugendfreiwilligendienst. Weltwärts: Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst.
Quelle: eigene Darstellung.

1.2.1.2 Exkurs: Das „Igl-Gutachten“

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, kommunale Infrastrukturprojekte längerfristig zu fördern, gab das Bundesfamilienministerium 2009 ein Gutachten bei dem Kieler Juristen Prof. Dr. Gerhard Igl in Auftrag, in dem er die rechtlichen Erfordernisse und Voraussetzungen für eine nachhaltige Finanzierung lokaler Infrastrukturen der Engagementförderung prüfen sollte. Er kommt zu dem Ergebnis,

> „dass der Bundesgesetzgeber seit längerer Zeit verfassungsrechtlich unbestritten zentrale Gegenstände des bürgerschaftlichen Engagements auf der Grundlage verschiedener Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung [zwischen Bund und Ländern] gesetzlich geregelt hat [und] die Möglichkeit abgeleitet werden [kann], dass der Bund hier im Sinne gesetzesakzessorischer Verwaltungstätigkeit auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements lokale und regionale Projekte durch Zuwendungen fördern darf“ (Igl 2009: 23).

152 www.fsj-digital.de (Abruf am 10.04.2016).

Bei der Bundesförderung von landes- oder gemeindebezogenen Projekten würde diese Parallelkompetenz allerdings Informationsrechte und Einflussnahme der Länder begründen, es erfordere also verbindliche Absprachen zwischen den beiden Ebenen (ebd.: 38). Igl empfiehlt zudem eine Grundgesetzänderung in Art. 91 GG, die die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement auf lokaler Ebene zur Gemeinschaftsaufgabe bzw. zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern macht. Auf diese Weise werde eine klarere Basis für die fördernde Verwaltungstätigkeit des Bundes geschaffen, die nicht nur auf überregionale oder gesamtstaatliche Vorhaben beschränkt bliebe (ebd.: 69).

Die politischen Folgen dieses Gutachtens bleiben jedoch unklar. Das Bundesfinanzministerium (BMF) lehnte es aus verfassungsrechtlichen Bedenken bei der Herleitung der genannten Parallelkompetenz sowie aus haushaltspolitischen Gründen ab (BMF 2010). Auch der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ des Deutschen Bundestages diskutierte in seiner Sitzung am 29. September 2010 den Sachverhalt kontrovers. Die Unionsparteien lehnten eine Ausweitung der Kompetenzen auf den Bund mit Verweis auf die abgeschlossene Arbeit der Föderalismuskommissionen I und II sowie auf das Subsidiaritätsprinzip ab, während die Vertreterinnen und Vertreter von SPD und GRÜNE Sympathien für die im Gutachten enthaltenen Vorschläge erkennen ließen.[153]

Im Jahr 2016 ist ein „Gutachten zu Fragen der Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage für Extremismusprävention und Demokratieförderung“ (Arbeitstitel) in Vorbereitung. Einer der darin zu beleuchtenden Teilaspekte ist die Frage nach der Zulässigkeit einer Förderung von Maßnahmen bundesweit agierender Förderungsnehmer, die auch auf kommunaler und regionaler Ebene wirken.

1.2.1.3 Aktivitäten der Länder

Die Bundesländer weisen nach Schmidt und Brickenstein (2010: 352) prinzipiell drei engagementpolitische Handlungsoptionen auf. Hierzu zählen erstens die Beteiligung bei der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat sowie informell über die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in nationalen Organen und Organisationen wie Fraktionen und Parteien; zweitens die administrative Implementierung von Bundesgesetzen mit gewissen Spielräumen im Vollzug sowie drittens die eigenständige Gestaltung des Politikfeldes über die Gesetzgebung und deren Umsetzung. Auf letzteres soll mit Fokus auf die kommunale Engagementförderung nachfolgend näher eingegangen werden. Dabei lassen sich unterschiedliche explizite Bezüge zwischen den Aktivitäten der Länder und der kommunalen Ebene identifizieren:

1. Engagementrelevante Maßnahmen auf Landesebene betreffen oftmals Gesetze und Förderaktivitäten, die sich auf die Rahmenbedingungen für Engagement in den jeweiligen gesellschaftlichen Bereichen auswirken, ohne dass diese zwangsläufig unter den Begriff der „Engagementförderung“ fallen. Dabei handelt es sich um Politikfelder, die unmittelbar in der föderalstaatlichen Zuständigkeit der Länder liegen, aber dennoch auf die kommunale Ebene ausstrahlen. Die entsprechenden Aktivitäten orientieren sich in der Regel an den klassischen Ressortzuständigkeiten einer Ministerialverwaltung. Beispiele sind die Sportförderung (z. B. Übungsleiterzuschüsse), die Förderung von ehrenamtlich getragener Jugendverbandsarbeit (z. B. Finanzierung von Fahrtkosten, Schulungen und Bildungsreferentenstellen aus den Landesjugendplänen), die Rettungsdienstgesetze (z. B. Auflagen für die Ausbildung ehrenamtlicher Rettungssanitäter), die Gestaltung der Kommunalverfassungen in Bezug auf kommunale Ehrenämter etc. Für den Bereich der Bildungspolitik soll der Einfluss der Landespolitik auf die kommunalen Rahmenbedingungen freiwilligen Engagements anhand von zwei Reformvorhaben exemplarisch deutlich gemacht werden: Die Verkürzung der Gymnasialzeit auf acht Jahre (G8) im gesamten Bundesgebiet bzw. die damit einhergehende Verdichtung des Lernstoffes und Ausweitung des Unterrichts führen vermehrt zu Zeitkonkurrenzen zwischen Schule und außerschulischem Engagement von Gymnasiastinnen und Gymnasiasten. So liegt die Engagementquote der G8-Schülerinnen und -Schüler bei 41 Prozent gegenüber 51 Prozent bei denen, die ein neunjähriges Gymnasium besuchen (Picot 2011: 16). Im Zuge des Ausbaus des Ganztagsschulangebots in allen Bundesländern entstehen im Rahmen der Nachmittagsgestaltung sowohl neue Engagementfelder für Eltern, Schülerinnen und Schüler und schulexterne

153 Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“: Protokoll der 7. Sitzung vom 29. September 2010; siehe im Webarchiv unter ‚Öffentliche Sitzungen‘, Protokolle: webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3152&id=1223 (Abruf am 17.03.2016).

Engagierte sowie neue Kooperationsfelder zwischen Schulen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (Hartnuß/Maykus 2006).

2. Davon abgrenzen lassen sich allgemeine Fördermaßnahmen im Bereich freiwilligen Engagements, die Auswirkungen auf das Engagement auf kommunaler Ebene haben, ohne aber expliziten Bezug auf sie zu nehmen. Hierbei handelt es sich um Querschnittsthemen, die ressortübergreifende Bedeutung haben, weil sie sich nicht auf ein spezifisches Einsatzfeld beschränken. Eine Koordinationsfunktion bestimmter Ministerien (oftmals das Sozialressort) schließt sich dadurch nicht aus. In diesen Bereich fallen in Anlehnung an Wolf und Zimmer (2012: 35f.) die Entwicklung und Förderung von Qualifizierungs- und Fortbildungsangeboten für freiwillig Engagierte, die Auszeichnung von besonders verdienten Ehrenamtlichen etwa durch Verleihung von Medaillen, Ehrenamtskarten für Freiwillige mit Vergünstigungen in öffentlichen Einrichtungen oder Nachweise und Zertifizierungen von ehrenamtlich erworbenen Kompetenzen, aber auch die Bereitstellung von Online-Portalen für freiwilliges Engagement.
3. Einen dritten Bereich betreffen Maßnahmen, die sich explizit auf die kommunale Ebene als Handlungsfeld beziehen und dort ihre Adressaten suchen. Hierunter fallen (Modell-)Projekte, Vernetzungs-, Beratungs- und Qualifizierungsangebote, die die (Weiter-)Entwicklung kommunaler Engagementförderung zum Ziel haben. Beispiele dafür sind unter anderem Programme für Engagementlotsen oder Bürgermentoring, Programme zur Einbindung von Unternehmen in die lokale Engagementförderung über Konzepte des „Corporate Citizenship“ (d. h. des gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen) oder die Durchführung/Förderung von Fachveranstaltungen zu entsprechenden Themen.

Eine besondere Bedeutung für diese dritte Form der Engagementförderung kommt der Bildung von Netzwerken auf Landesebene zu. Aktuell verfügen alle Bundesländer über Netzwerke der Engagementförderung, wenngleich mit teilweise großen Unterschieden hinsichtlich des Formalisierungsgrades, der beteiligten Akteure, ihrer thematischen Ausrichtung, des Leistungsumfangs, der finanziellen Ausstattung und nicht zuletzt in Bezug auf die Rolle des Staates bzw. die Intensität der Einbindung von Kommunen (Olk et al. 2011a: 230). Typische Funktionen dieser Netzwerke für ihre Mitglieder sind:

- Information und Erfahrungsaustausch über Workshops, Gremiensitzungen oder Infobörsen;
- fachliche Fortbildung in Form von Fachkongressen, Veranstaltungen, Kursen oder schriftlichen Materialien;
- Fachberatung durch Expertinnen und Experten;
- Qualifizierung von Fachkräften aus den Bereichen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik sowie die Kooperation der Mitglieder durch die gemeinsame Entwicklung und Durchführung von Projekten, und schließlich
- die Verbesserung der Gestaltungsfähigkeit staatlicher Institutionen im Feld der Engagementförderung (ebd.: 263).

Als Vorbild dieses Ansatzes gilt Baden-Württemberg, dessen Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement sich seit Mitte der 1990er Jahre in gemeinsamer Trägerschaft des Sozialministeriums und der kommunalen Landesverbände befindet. Aufgrund seiner komplexen Architektur aus Gemeinde-, Landkreis- und Städtenetzwerk sowie der Arbeitsgemeinschaft der Seniorengenossenschaften und dem Fachkräftenetzwerk wird es auch als „Netzwerk der Netzwerke“ bezeichnet. Ziel des Landesnetzwerkes ist zum einen die Vernetzung der vielfältigen Projekte und Bemühungen zur Förderung des Bürgerengagements im Land (sowohl zwischen den beteiligten Kommunen und Verbänden als auch zwischen der kommunalen Ebene und der Landespolitik bzw. Ministerialverwaltung) sowie die Weiterentwicklung der Engagementförderung durch systematisch ins Netzwerk eingespeiste thematische Impulse. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Fachberatung von Kommunen und die Bereitstellung sogenannter „kommunaler Entwicklungsbausteine“ (Klie et al. 2004: 90-116). Diese konsequente Einbindung der kommunalen Ebene durch die Landespolitik dürfte zusammen mit einer im Bundesdurchschnitt vergleichbar guten finanziellen Ausstattung von Städten und Gemeinden ein wesentlicher Grund für die höchste Zahl an kommunalen Stabsstellen und Referaten zur Engagementförderung sein (Wolf/Zimmer 2012).

Festzuhalten bleibt – wie bereits angedeutet wurde –, dass sich Engagementpolitik auf Länderebene je nach Bundesland mit Blick auf jeweilige Strukturen, finanzielle Ausstattungen, Förderinstrumente und Themenschwerpunkte sehr uneinheitlich gestaltet. Ein je verschiedener Finanzierungsmix, instabile Finanzausstattungen und divergierende Laufzeiten von Förderungen führen vielfach zu prekären Beschäftigungssituationen und dazu, dass Institutionen der Engagementförderung stets Personalressourcen für den Erhalt ihrer Institutionen einsetzen.

1.2.1.4 Herausforderungen für die kommunale Ebene

Als Folge der Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen sind auf kommunaler Ebene im Bereich der Infrastrukturförderung unterschiedliche, teilweise konkurrierende Infrastrukturen der Engagementförderung auf- bzw. ausgebaut worden. Ihre Adressaten und Zielgruppen spiegeln dabei die verschiedenen Zeit- und Problemkontexte wider, aus denen heraus sie entstanden sind. Die jeweilige Figuration der Institutionen in einzelnen Städten, Gemeinden und Landkreisen unterscheidet sich dabei erheblich voneinander. Gleichwohl lassen sich in der hier ausgewerteten Literatur übereinstimmend vor allem zwei Herausforderungen identifizieren, die mit der Differenzierung der lokalen Infrastruktur bzw. den Förderlogiken von Bund und Ländern einhergehen: die mangelnde Kohärenz der Angebote innerhalb der lokalen Engagementlandschaft und ihre fehlende Nachhaltigkeit bzw. Kontinuität.

Mangelnde Kohärenz: In vielen Kommunen ist mittlerweile ein ausdifferenziertes System aus engagementfördernden Einrichtungen entstanden. Neben Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen und Bürgerstiftungen, die die Förderung freiwilligen Engagements als ihren Kernauftrag betrachten, treten weitere Einrichtungen wie Stadtteilbüros (Programm „Soziale Stadt“), Nachbarschaftshäuser, Lokale Agenda 21-Initiativen, Eltern-Kind- und Familienzentren oder Pflegestützpunkte, deren Auftrag ebenfalls Engagementförderung einschließt (Jakob/Röbke 2010: 122f.). Die Aktivitäten der unterschiedlichen Akteure sind dabei selten untereinander abgestimmt und oftmals fehlt es an einer die unterschiedlichen Ansätze integrierenden kommunalen Gesamtstrategie (Wolf/Zimmer 2012: 166).

Fehlende Kontinuität: Eine zentrale Herausforderung für die Integration bundespolitischer Initiativen im Bereich der Engagementförderung stellt die prekäre finanzielle Lage vieler Kommunen dar. Die Logik der Modellförderung und die ihr innewohnende zeitliche Befristung bei der Finanzierung von Angeboten und Einrichtungen birgt die Gefahr, dass diese finanziell nicht nachhaltig über den Förderzeitraum hinaus abgesichert sind bzw. die Arbeit nach deren Ende wieder eingestellt wird. Die Erwartung, dass diese Mittel aus den kommunalen Haushalten kompensiert werden, geht vielfach nicht auf, denn als sogenannte freiwillige Aufgabe ist die Förderung freiwilligen Engagements in besonderer Weise von den Sparmaßnahmen finanzschwacher Städte und Gemeinden bedroht (Bogumil/Holtkamp 2010: 383). Wenn in jüngster Zeit noch als „Leuchttürme“ geförderte Projekte nach Auslaufen der Förderung zu „Ruinen“ werden, stellt das wiederum den Sinn der Modellprogramme prinzipiell infrage.

Das Kennzeichen der mangelnden Kohärenz in der Engagementpolitik wird das Feld auf Jahre begleiten. Eine in jeder Hinsicht geordnete Zivilgesellschaft und Engagementlandschaft mit Standardvorgaben, wie in der Vergangenheit für Freiwilligenzentren diskutiert, erscheint nicht als eine tragende Vision und wäre der eigensinnigen Zivilgesellschaft fremd.

1.2.1.5 Fazit: Prozess- und dialogorientierte Förderverfahren ausbauen

Wie auch hinsichtlich der Herausforderungen sind die in der Literatur formulierten Handlungsempfehlungen ebenfalls relativ kohärent. Sie zielen auf eine abgestimmte Engagementpolitik aller föderalen Ebenen bzw. auf neue prozess- und dialogorientierte Förderverfahren.

In ihrem Gutachten für das Dialogforum „Infrastrukturförderung“ des Nationalen Forums für Engagement und Partizipation schlagen Jakob und Röbke (2010) deshalb ein prozess- bzw. dialogorientiertes Förderverfahren vor, das von der jeweiligen lokalen/kommunalen Perspektive ausgeht:

> „Eine Bundesförderung dürfte sich allerdings nicht in standardisierten Instrumenten erschöpfen, sondern sollte so angelegt sein, dass sie der Eigensinnigkeit des Engagements gerecht wird. Zielsetzung sollte sein, die Kommunen in die Lage zu versetzen, in Kooperation mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort ihre eigene engagementpolitische Agenda zu entwickeln und umzusetzen“ (ebd.: 128).

Adressaten von Bund und Ländern sollten demnach zunächst die Kommunalpolitik und -verwaltung sein. Die Maßnahmen des Bundes und der Länder müssten sich sinnvoll in die kommunale Engagementpolitik integrie-

ren lassen, die allerdings in vielen Fällen erst einmal von den unterschiedlichen lokalen Akteuren entwickelt werden müsste. Die auf diesem Wege formulierten Ziele und Maßnahmen sollten dann in einem weiteren Schritt mit der finanziellen Förderung von Bund und Ländern zusammengebracht werden. Die Autoren verweisen als positive Beispiele auf die Förderrichtlinien des LEADER(+)-Programms, einer EU-Initiative zur Stärkung ländlicher Räume, und auf das Bundesprogramm „Aktiv im Alter“, bei dem geförderte Projekte in enger Absprache zwischen Kommunen und Bund entwickelt wurden (ebd.: 130).

1.3 Koordinierte Engagementförderung in der Kommune

Im Zuge der gewachsenen gesellschaftlichen Aufmerksamkeit, die das Thema freiwilliges Engagement in den letzten 15 Jahren erfahren hat, hat auch das Handlungsfeld der kommunalen Engagementförderung erheblich an Komplexität gewonnen. Der Kreis der beteiligten Akteure und Angebote hat sich erweitert und beschränkt sich längst nicht mehr auf Freiwilligenagenturen oder Seniorenbüros. Nicht nur traditionell ehrenamtlich geprägte Organisationen wie Vereine, Kirchen, Wohlfahrts- und Jugendverbände haben die strategische Bedeutung des Themas für sich entdeckt; neuere Konzepte wie Corporate Citizenship oder Service Learning haben Engagementförderung auch zum Handlungsfeld von Unternehmen und Schulen sowie Universitäten werden lassen.

> „Inzwischen ist aufgrund des starken Wachstums der ‚Engagementszene‘ ein weiteres Aufgabenfeld hinzugekommen: Koordination. Dort, wo viele Bürgerinnen, Bürger und Gruppen aktiv sind, wo Partizipationsangebote zunehmen, wo verschiedene Träger und Einsatzstellen um Freiwillige werben, wo mehrere Serviceagenturen nebeneinander beraten und viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in verschiedenen Ämtern/Fachbereichen einer Verwaltung auf die Angebote und Anforderungen einer aktiven Bürgerschaft reagieren müssen, steigen die Anforderungen an Koordination. Um Spielregeln auszuhandeln, Konkurrenzen abzubauen, Ressourcen zu bündeln, unnötigen Kräfteverschleiß zu verhindern, Strategien zu entwickeln und inhaltliche Schwerpunkte zu setzen“ (Vandamme 2010: 2).

Die Forderung nach einer koordinierten Engagementförderung ist nicht neu. Braun und Bischoff (1999: 189) kommen bereits 1999 in ihrer Bestandsaufnahme zur kommunalen Engagementförderung im Bereich der offenen Altenarbeit zu dem Ergebnis, dass es bei den unterschiedlichen Infrastruktureinrichtungen innerhalb der Kommune hohe Übereinstimmungen bei den Aufgaben, beim Qualifizierungsprofil der Beschäftigten und den Engagement unterstützenden Leistungen gibt. Diese Entwicklung hat sich in jüngerer Zeit durch die Zunahme der Aktivitäten von Bund und Ländern im Bereich der Infrastrukturförderung auf lokaler Ebene noch verschärft. Gleichzeitig entsteht als Folge der Entdeckung von Engagementpolitik als eigenständiges Handlungsfeld auf kommunaler Ebene das Bedürfnis nach einer strategischen Orientierung. Beides trägt dazu bei, dass integrierte Strategien bzw. Ansätze einer koordinierten kommunalen Engagementförderung an Bedeutung gewinnen (Bubolz-Lutz/Mörchen 2013; Jakob/Röbke 2010: 127).

1.3.1 Anforderungen an eine koordinierte Engagementförderung

Die Forderung nach einer partizipativen Formulierung kommunaler Engagementpolitik in seinen unterschiedlichen Dimensionen zieht sich wie ein roter Faden durch den Diskurs der letzten Jahre. Dabei gehe es um die Aufgabe, einen Verständigungsprozess zwischen den heterogenen zivilgesellschaftlichen, den staatlichen und den der Wirtschaft zugehörigen Akteuren bzw. Akteursgruppen im Feld der Engagementförderung zu organisieren. Jakob und Röbke (2010: 127) oder Vandamme (2010: 2) sehen die Verantwortung für die Moderation entsprechender Prozesse unmittelbar aufseiten der Kommune. Kommunalverwaltungen bzw. kommunale Anlaufstellen würden von vielen Akteuren der Engagementförderung als neutrale Partner angesehen und besäßen als solche eine relativ hohe Akzeptanz, um entsprechende Koordinationsangebote zu entwickeln (ebd.). Als ein weiterer Grund ist anzuführen, dass die Kommune spätestens dann, wenn es um die finanzielle Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen geht, eine zentrale Ansprechpartnerin ist. Wolf und Zimmer (2012) weisen allerdings darauf hin, dass diese „Form von Leadership in der lokalen Engagementförderung“ (ebd.: 170) auch ein starker zivilgesellschaftlicher Akteur in Absprache mit der Verwaltung übernehmen könne.

Nachfolgend sollen zunächst vier Dimensionen des Diskurses näher beleuchtet werden. Dabei geht es um Aspekte, die einen engeren Bezug zur Aufgabe der Koordination unterschiedlicher Akteure und ihrer Interessen haben (dazu ausführlich: Bubolz-Lutz et al. 2013). Es besteht nicht der Anspruch, den Diskurs zur kommunalen Engagementförderung in ganzer Breite abzudecken. Ausgelassen wird etwa die Frage, welche inhaltlichen Schwerpunkte Engagementpolitik haben sollte, zum Beispiel Bildung und Qualifizierung von Fachkräf-

ten und Engagierten, die Integration sozial marginalisierter Bevölkerungsgruppen oder die verstärkte Nutzung des Internets (Überlegungen dazu finden sich bei Evers 2013c, Glaser 2012 sowie Bubolz-Lutz et al. 2013).

1.3.2 Leitbilder und Rollen

Mit Blick auf Gemeinderat und Kommunalverwaltung als zentrale Akteure bei der Förderung von freiwilligem Engagement berühren entsprechende Strategien der Engagementförderung die alten Fragen zum Verhältnis von Staat, Zivilgesellschaft, Bürgerinnen und Bürgern bzw. nach welchem Leitbild Engagement und Beteiligung gefördert werden sollen. Konzepte, die in diesem Zusammenhang für die Diskussion um freiwilliges Engagement in den letzten 15 Jahren zentral waren, sind unter anderem das des „aktivierenden" bzw. „ermöglichenden Staates" (Enquete-Kommission 2002), des Wohlfahrtspluralismus (u. a. Klie/Roß 2005), der Neuen Subsidiarität (u. a. Heinze 1986) sowie das Leitbild der kooperativen Demokratie bzw. der Bürgerkommune (u. a. Holtkamp et al. 2006; Roß 2012). Beispiele für eine praktische Ausformulierung sind beispielsweise die Volunteers-Grundsätze des Landkreises Esslingen (Hafner 2006) oder die Berliner Charta für Bürgerschaftliches Engagement[154]. Neben der Diskussion, inwieweit dem Eigensinn des Engagements Rechnung getragen wird, geht es dabei nicht zuletzt um die Klärung der zentralen Frage, ob es auch als politisches Handeln, als Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungsprozessen verstanden wird oder ob ein subsidiäres Verständnis von Engagement im Vereinswesen und im klassischen Ehrenamt leitend ist (Hartnuß 2013). Schließlich ist die Rolle des Staates zu konkretisieren bzw. ein ordnungspolitischer Rahmen für staatliches Handeln bei der Engagementförderung zu definieren. Eine Betrachtung dieses Themas, ohne dabei auf die kommunale Ebene direkten Bezug zu nehmen, befindet sich bereits im Kapitel II-5 des Ersten Engagementberichtes der Bundesregierung (BMFSFJ 2012a: 57-60).

Ohne den Anspruch auf eine universelle und konsistente Systematik, sollen im Folgenden drei unterschiedliche Rollen des Staates in Bezug auf verschiedene Verantwortungssphären beschrieben werden. Die Kategorisierung vollzieht sich innerhalb eines Kontinuums zwischen den beiden gesellschaftlich-sektoralen Polen „rein staatlich" und „rein zivilgesellschaftlich". Aufgrund dieser diametralen Orientierung kann die Typologie allerdings nicht das Engagement von Unternehmen integrieren.

- *Ehrenamt als integraler Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung:* Engagementförderung vollzieht sich aus Sicht der Kommune nicht nur innerhalb des Sektors Zivilgesellschaft, sondern auch unmittelbar im eigenen Verantwortungsbereich. Mit ihrer Wurzel in der Stein-Hardenbergschen Städtereform[155] sind kommunale Ehrenämter zentrale Bestandteile der Selbstverwaltung von Städten und Gemeinden. Diese Ehrenämter waren und sind prinzipiell nicht freiwillig. Sie werden durch die Kommunalverfassungen/Gemeindeordnungen der Länder bzw. auf kommunaler Ebene durch Gemeindesatzungen (Hauptsatzung) geregelt. Als kommunale Ehrenämter im engeren Sinne gelten neben den Mandaten im Gemeinderat (in kleinen Gemeinden auch das Amt des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin) beispielsweise die Mitgliedschaft im Jugendhilfeausschuss, Führungsaufgaben der freiwilligen Feuerwehr (Stadt- oder Kreisbrandrat), das Amt des Wahlhelfers bzw. der Wahlhelferin, die Tätigkeit als gesetzliche Betreuerin bzw. gesetzlicher Betreuer, als Schöffin bzw. Schöffe oder in bayerischen Gemeinden das Amt des bzw. der Feldgeschworenen, die die Arbeit der staatlichen Vermessungsbehörden unterstützen. Das kommunale Ehrenamt ist nicht mit freiwilligem Engagement gleichzusetzen, weil es sektoral betrachtet konstitutiver Teil der kommunalen Selbstverwaltung und somit nicht der Zivilgesellschaft zuzuordnen ist. In diesem Bereich werden normativ Erwartungen an Ehrenamtlichkeit gesetzt. Der Staat fördert sozusagen in „eigener Sache" bzw. die Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit zentraler staatlicher Institutionen – vom Gerichtswesen bis zur kommunalen Selbstverwaltung.
- *Koproduktiv:* Die Kommune fördert Engagement im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge bzw. mit Gemeinwohlbezug. Da es sich in beiden Fällen um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, lassen sich die betreffenden Handlungsfelder nicht normativ bestimmen. Sie orientieren sich unter anderem an der finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Kommunen. Die Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Bereich dieser Aufgaben wird aktuell vielerorts neu verhandelt. Klassische Beispiele aus dieser Sphäre geteilter Verantwortung sind das Engagement im sozialen Bereich, in den Rettungsdiensten, im Sport oder in der Kultur. Es unterstützt die

154 www.eyv2011.eu/images/stories/charta_Berlin.pdf (Abruf am 10.03.2016).

155 Die Preußische Städteordnung von 1808 legte in § 191 fest, dass „jeder Bürger schuldig ist, Stadtämter zu übernehmen und solche, womit kein Diensteinkommen verbunden ist, unentgeltlich zu entrichten."

Kommune bei der Erfüllung ihrer Gewährleistungspflichten und hat dabei nicht zuletzt eine große ökonomische Bedeutung. Die korporative Verflechtung zwischen Kommune und Verbänden spielt in diesem Bereich eine zentrale Rolle. Die Intensität staatlicher Einflussnahme, sei es über rechtliche Regelungen oder finanzielle Förderung, unterscheidet sich je nach Engagementfeld innerhalb dieser Kategorie erheblich. Näher am „staatlichen Pol“ des Spektrums befindet sich zum Beispiel das durch kommunale Satzungen geregelte Engagement in Rettungsdiensten oder freiwilligen Feuerwehren, während das Engagement in freien Kulturgruppen oder Nachbarschaftsvereinen oftmals näher am „zivilgesellschaftlichen Pol“ zu verorten ist.

- *In Widerspruchskonstellationen:* Den dritten Bereich betrifft das Engagement in Feldern und Organisationsformen, die „rein zivilgesellschaftlich“ sind, das heißt sich mit Blick auf ihre Programmatik und materiellen Ressourcen vollständig außerhalb staatlicher Einflussnahme oder Nutzung bewegen. In diesen Bereich fällt unter anderem das Engagement in sozialen (Protest-)-Bewegungen, Watchdog- oder Advocacy-Organisationen wie Greenpeace, Transparency International oder in Kinder- und Frauenrechtsinitiativen. Sie können ihre zentrale Funktion, gesellschaftliche Probleme zu thematisieren und über die öffentliche Meinung Einfluss auf die staatlich institutionalisierte Meinungs- und Willensbildung zu nehmen, umso glaubwürdiger ausführen, wenn sie sich staatlicher Einflussnahme entziehen. Insofern erscheint es zunächst paradox, dem Staat in diesem Bereich eine fördernde Rolle zuweisen zu wollen. Gleichwohl kann die Kommune vor dem Hintergrund von Konzepten partizipatorischer Demokratie diesem politischen Engagement über Beteiligungsverfahren Zugänge zur politischen Willensbildung eröffnen und sie in diesem Sinne in ihrer Funktion unterstützen. Ein Beispiel sind die Beteiligungsprozesse im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Das staatliche Interesse kann sich dabei auf unterschiedliche Aspekte richten: eine höhere Akzeptanz politischer Entscheidungen, die auch Effizienz- und Kostensenkungsaspekte berührt, aber auch die Förderung lokaler Demokratie oder die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Gemeinwesen.

1.3.3 Koordination innerhalb der Verwaltung

Ihre zentrale Stellung bei der Förderung freiwilligen Engagements legt die Vermutung nahe, dass eine integrierte bzw. koordinierte kommunale Förderstrategie nur in Zusammenhang mit einem koordinierten Handeln der Kommunalverwaltung sinnvoll ist (Bubolz-Lutz et al. 2013). Dieser Koordinationsbedarf entsteht aus der Zuständigkeit unterschiedlicher Ressorts, je nachdem, ob es sich um Engagement im Bereich des Sports, im Gesundheitsbereich oder in der Jugendarbeit etc. handelt. Konrad Hummel stellt in diesem Zusammenhang fest (2011: 785): „Entsprechend bemühen sich Dezernate in der Regel exklusiv und verschieden um ihre Vereine und Freiwilligen. Sport würdigt Sportvereine, Kultur würdigt Kulturfreunde, der Bürgermeister würdigt Bürgerliche […].“ Bogumil et al. (2003: 157f.) empfehlen vor diesem Hintergrund die Schaffung einer einheitlichen Geschäftsstelle innerhalb der Verwaltung, die als zentrale Ansprechpartnerin sowohl nach innen als auch nach außen fungiert. Diese Geschäftsstellen sind in vielen Kommunen gleichbedeutend mit sogenannten kommunalen Anlaufstellen der Engagementförderung. In größeren Verwaltungen sei es zudem sinnvoll, einzelne Beschäftigte in den Ämtern mit der gleichen Funktion zu betrauen, die wiederum als Ansprechpartnerinnen und -partner für die Geschäftsstelle agieren. Kegelmann (2011: 9) weist in seinen Thesen zur Organisation der Querschnittsaufgabe freiwilliges Engagement darauf hin, dass der Aufbau verwaltungsinterner Strukturen mit dem Aufbau verwaltungsexterner Strukturen (z. B. Netzwerke) gekoppelt werden müsse, um auch formale, das heißt legitime und transparente Kommunikationswege nach außen zu schaffen. Dieser Vorschlag lässt sich als Ausdruck neuer Formen korporativer Verflechtung zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren der Engagementförderung auf dem Feld der Engagementpolitik deuten.

1.3.4 Vernetzung und Bündelung

Innerhalb des Diskurses besteht weitgehender Konsens darüber, dass eine engere Vernetzung bestehender Angebote eine wesentliche Voraussetzung für eine koordinierte kommunale Engagementförderung ist. Dort, wo es inhaltlich und von den Zielgruppen her sinnvoll ist, sollte auch über eine Bündelung von Angeboten nachgedacht werden (Jakob/Röbke 2010: 130; Wolf/Zimmer 2012: 167; Keupp 2010: 143). Als Beispiel könnten die Mehrgenerationenhäuser genannt werden, deren Förderrichtlinien die Vernetzung mit anderen Einrichtungen wie Kindergärten, Seniorenbüros oder Mütterzentren vorgeben, anstatt wiederum komplett neue Institutionen und Angebote zu schaffen (Jakob/Röbke 2010: 130). In eine ähnliche Richtung geht ein

Vorschlag von Keupp (2010: 146). Er empfiehlt, dass Selbsthilfekontaktstellen, Familienselbsthilfezentren, Seniorenbüros oder Freiwilligenagenturen eine aufgabenzentrierte Verbundlösung schaffen sollten. Wolf und Zimmer gehen noch ein wenig weiter und schlagen die Zusammenlegung bestimmter Angebote vor, nicht zuletzt, um sie längerfristig finanziell absichern zu können; unter anderem könnten die Aufgaben der Seniorenbüros zukünftig durch andere Einrichtungen wahrgenommen werden (ebd.: 168). Mittlerweile wurde dem Vernetzungs- und Koordinierungsbedarf in unterschiedlichen Kommunen durch den Aufbau kommunaler Netzwerke Rechnung getragen. Prominente Beispiele sind das „Bündnis für Augsburg“, das Kölner „Netzwerk Bürgergesellschaft“, das Münchener „Forum für Bürgerschaftliches Engagement“ oder für den ländlichen Raum das „Bürgernetzwerk Nordfriesland“. Das Hamburger „Aktivoli-Netzwerk“ und das Berliner Netzwerk „Aktiv in Berlin“ nehmen gleichzeitig die Funktion eines Landesnetzwerkes dar.

1.3.5 Partizipative kommunale Förderstrategien

Die Kommunen sind auf vielfältige Art an der Förderung freiwilligen Engagements beteiligt. Einen Überblick über die unterschiedlichen Formen öffentlicher Förderung seitens der Kommune gibt nachfolgende Tabelle. Sie berücksichtigt die wichtigsten vier öffentlichen Steuerungsinstrumente: Recht, Geld, Überzeugung und Infrastruktur.

Tabelle 29: Öffentliche Förderung des Dritten Sektors durch die Kommune

Recht	Geld	Überzeugung	Infrastruktur
Kommunale Förderung einzelner Bürger und Bürgerinnen			
• Versicherungsschutz	• Aufwandsentschädigungen • Freiwilligenpass	• Würdigung in alten und modernen Formen	• Qualifizierung • Informations- und Kontaktstelle • Zentraler Ansprechpartner
Kommunale Förderung von Initiativen			
• Gestaltung Hauptsatzung	Fördertypen: • Regelorientierung/ Detailsteuerung • Inkrementalismus • Marktlicher Wettbewerb • Kontraktmanagement/ Neues Steuerungsmodell • partizipative Vergabe	• Wettbewerbe (Best Practice, beste Ideen) • Foren für die Präsentation	• Qualifizierung • Vernetzung • Informations- und Kontaktstelle • Organisationsberatung • Räume/Arbeitsmittel • Einheitliche Anlaufstelle

Quelle: Bogumil et al. 2003b: 169.

Gleichwohl ist die aktuelle Praxis der finanziellen Förderung freiwilligen Engagements durch die Kommunen unterschiedlicher Kritik ausgesetzt: Bogumil et al. (2003) weisen darauf hin, dass die in vielen Kommunen vorherrschende Förderlogik des Inkrementalismus, das heißt „eine Vergabe der Finanzmittel ohne Richtlinien, vor allem nach dem Haushaltsansatz des Vorjahres und je nach politischen Beziehungen oder neuen Modetrends an einzelne Organisationen“, insbesondere neuere Initiativen benachteiligt, weil sie (noch) nicht Teil dieser „geschlossenen Gesellschaft“ (ebd.: 212) seien. Diese Praxis wäre in der Regel intransparent und würde vor allem große Organisationen, wie Wohlfahrts- oder Sportverbände, aufgrund ihrer engen korporatistischen Verflechtung mit dem Staat profitieren lassen (ebd.: 214f.). Die Autoren schlagen deshalb vor, bei der Vergabe neuer Fördermittel stärker zu projektorientierten, politikfeldübergreifenden und stärker partizipativen Förderformen zu gelangen. In gewissem Widerspruch zu diesen Vorschlägen steht die relativ weitverbreitete Klage über die „Projektitis“ (Embacher 2013: 34) im Bereich der Engagementförderung. Gemeint ist das Problem mangelnder Nachhaltigkeit bei der finanziellen Förderung infrastruktureller Maßnahmen und Einrichtungen als befristete Projekte, das den Ruf nach einer verlässlichen Grundfinanzierung durch den Staat lauter werden lässt (Wolf/Zimmer 2012: 166). Ganz in diesem Sinne schlägt das Nationale Forum für Engagement (allerdings unter Ausblendung verfassungsrechtlicher Probleme) vor, eine auf Dauer gestellte

Sockelfinanzierung für lokale engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen auf Grundlage einer Festbetragsfinanzierung aus Mitteln des Bundes einzuführen (BBE 2010: 115). Jakob und Röbke (2010: 130) schlagen im Rückgriff auf eine Forderung von Backhaus-Maul et al. (2012: 22ff.) die Schaffung von Fonds für die Engagementförderung auch auf kommunaler Ebene vor. Sie sollen über die Förderrichtlinien auf eine Vernetzung und Kooperation lokaler Akteure hinwirken bzw. ermöglichen, dass bei der Bewilligung von Mitteln „zivilgesellschaftlicher Sachverstand“ eingebunden wird. Eine etwas detailliertere Ausarbeitung des Konzeptes kooperativer Förderung lässt sich bei Bogumil et al. (2003: 227f.) finden, wenngleich es nach Ansicht der Autoren keinen „Königsweg“ für alle Kommunen geben könne. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf das Dürmentinger Modell[156]. Es beschreibt ein dialogisches Konzept, bei dem die Frage, wie öffentliche Aufgaben von welchen Personen wahrgenommen werden, Gegenstand eines kontinuierlichen kommunalen Aushandlungsprozesses zwischen Gemeinderat, Verwaltung und Bürgerschaft ist. Das sehr kommunikationsaufwendige Modell könne als Vorbild gerade für kleine Gemeinden fungieren (Roß et al. 2001). Im Kontext der Stadtteilentwicklung werden Stadtteilbudgets und -fonds als weitere Beispiele für eine partizipative Förderung aufgeführt. Sie können durch Stadtteilkonferenzen vergeben werden bzw. stadtteilorientierte Aktionen von kleineren lokalen Initiativen, aber auch von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, unbürokratisch fördern (Bogumil et al. 2003b: 201, 228).

1.3.6 Vereinsförderung als Engagementförderung

Die oben aufgeführten Beispiele zeigen, dass sich der Fokus der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen vor allem auf engagementfördernde Infrastrukturen bezieht. Das aus Perspektive der Kommune (finanziell) bedeutsame Handlungsfeld der klassischen Vereinsförderung wird meist entweder ausgelassen oder lediglich als traditionelles Förderinstrument erwähnt, ohne näher darauf einzugehen. Dabei sind Vereine so etwas wie das organisatorische Rückgrat der Zivilgesellschaft. Die genaue quantitative Bestimmung ihrer Bedeutung für Zivilgesellschaft und das freiwillige Engagement ist allerdings aufgrund fehlender organisationsbezogener Daten derzeit nur eingeschränkt möglich, da in Deutschland bislang vor allem die einzelnen Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt der empirischen Forschung standen (Alscher/Priller 2011: 719). Gegenwärtig liegen vor allem deskriptive Analysen zum Engagement in Vereinen vor. Neben dem Freiwilligensurvey ist das Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (ZiviZ) zu nennen, das ein Berichtssystem zur ökonomischen Bilanz und dem gesellschaftlichen Leistungsprofil von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamtes aufbauen soll. Ergebnisse des ZiviZ-Surveys beziffern die Gesamtzahl deutscher Vereine für das Jahr 2013 auf über 580.000; damit hat sich ihre Zahl seit 1960 nahezu versiebenfacht (Krimmer/Priemer 2013: 16). Die Zunahme an Vereinsgründungen hat sich dabei insbesondere seit den 1990er Jahren deutlich verstärkt, und zwar vor allem in den neuen Bundesländern, wo zwei Drittel der Vereine erst nach 1990 gegründet wurden (ebd.). Mit einem Anteil von nahezu 95 Prozent sind Vereine die mit Abstand häufigste Organisationsform im Dritten Sektor. Mehr als die Hälfte von ihnen sind Sport-, Kultur- und Freizeitvereine (ebd.: 21). Sie bilden zudem den häufigsten organisatorischen Rahmen für freiwilliges Engagement: 97 Prozent des im Dritten Sektor geleisteten Engagements der Deutschen werden in Vereinen unterschiedlicher Bereiche organisiert (ebd.: 41) (siehe Tabelle 30). Vereinsförderung bedeutet mit Bezug auf Engagementpolitik vor allem die Förderung von spezifischen organisatorischen Rahmenbedingungen, in denen sich Engagement entfalten kann (Kapitel II. 4.16 Engagement in Zahlen).

156 Dürmentingen ist eine Gemeinde mit 2.500 Einwohnern in Baden-Württemberg.

Tabelle 30: Tätigkeitsbereiche der Dritte-Sektor-Organisationen[157] in Deutschland (in Prozent)

Tätigkeitsbereich	Anteil in %
Sport/Bewegung	25
Kultur/Medien	18
Bildung/Erziehung	14
Freizeit/Geselligkeit	8
Soziale Dienste	8
Übrige	27

Quelle: Krimmer/Priemer 2013: 21.

Jenseits der reinen Empirie ist der politikwissenschaftliche und soziologische Diskurs zur gesellschaftlichen Bedeutung von Vereinen als Institutionen bürgerlicher Selbstorganisation sehr umfangreich und lässt sich bis zu Alexis de Tocquevilles Analysen zur Demokratie in Amerika von 1835/1840 und Max Webers Forschungsprogramm auf dem ersten Soziologentag 1910 zurückverfolgen. Eine Aufarbeitung des wissenschaftlichen Interesses am Verein bietet Zimmer (2007: 66-89). Von den Funktionen des Vereinswesens im Hinblick auf Staat und Zivilgesellschaft hebt die Autorin im Wesentlichen drei hervor: 1.) Vereine als Medium der politischen Sozialisation und einer „Schule der Demokratie“; 2.) Vereine als vorpolitischer Raum und Forum der Meinungsbildung sowie als Machtbasis für Politiker und Politikerinnen sowie 3.) Vereine als vermittelnde (intermediäre) Instanzen zwischen der Mikroebene des Individuums und der Makroebene des Staates bzw. der Gesellschaft (ebd.: 88). Weitere Würdigungen des Vereins und seiner Bedeutung für freiwilliges Engagement finden sich unter anderem in den zurückliegenden Engagementberichten der Bundesregierung (Alscher et al. 2009: 69-71; BMFSFJ 2012a: 107-110).

Bezüglich der aktuellen Praxis der Vereinsförderung durch Kommunen ist die Literaturlage hingegen eher dürftig. Neben dem bereits zitierten Beitrag von Bogumil et al. (2003) ist die Fallstudie von Zimmer (2007) zu nennen. Eine Darstellung zur Förderung des Sports durch Kommunen findet sich bei Voigt (2006); einzelne Anhaltspunkte können auch den Sportentwicklungsberichten entnommen werden (Breuer/Feiler 2015). Die Untersuchung der Vereinslandschaft der westfälischen Stadt Münster aus dem Jahr 1997 von Zimmer (2007) kommt zu dem Ergebnis, dass Mittel der öffentlichen Hand mit durchschnittlich 37 Prozent der Jahreseinnahmen die wichtigste Finanzquelle der Münsteraner Vereine waren, noch vor Mitgliedsbeiträgen (22 %), eigenen erwirtschafteten Mitteln (16 %) und Spenden bzw. Sponsoring (ebd.: 113). Die größte Bedeutung hatte die öffentliche Finanzierung im Bereich der Kultur (36 %) und im Bereich Gesundheit und Soziales (33 %) (ebd.: 133f.). Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass alle Vereine auch von einer Vereinsförderung seitens der Kommune profitieren. Der ZiviZ-Survey beziffert den Anteil der Organisationen des Dritten Sektors, die eine staatliche Förderung erhalten, auf 37 Prozent (95 % der Organisationen sind Vereine, s. o.) und spricht in diesem Zusammenhang von einer „Zweiteilung der Zivilgesellschaft“ (Krimmer/Priemer 2013: 25).

Die Integration „klassischer“ Vereinsförderung und „moderner“ Infrastrukturförderung im Rahmen einer kommunalen Engagementstrategie ist nicht trivial, da die beteiligten institutionellen Akteure zum Teil recht unterschiedliche Bezüge zur Förderung freiwilligen Engagements aufweisen. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Adressaten der Infrastruktur- und Vereinsförderung auf der Ebene konkreter Organisationen nicht immer mit hundertprozentiger Trennschärfe voneinander abgrenzen lassen, da viele engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen die Rechtsform eines eingetragenen Vereins bzw. Wohlfahrtsverbände als Träger haben (Wohlfahrt 2002). Im Hinblick auf Infrastruktureinrichtungen wie Freiwilligenagenturen, Mehrgenerationenhäuser und kommunale Koordinationsstellen beschreibt Engagementförderung einen unmittelbaren Organisationszweck. Die Aktivitäten und Leistungen auf diesem Feld sind stark nach außen auf das lokale Gemeinwesen bzw. an externe Personen und Institutionen gerichtet. Im Bereich des klassischen Vereinswesens hingegen hat die Förderung freiwilligen Engagements tendenziell eher instrumen-

157 97 Prozent des im Dritten Sektor geleisteten Engagements der Deutschen werden in Vereinen unterschiedlicher Bereiche organisiert, die restlichen drei Prozente von Stiftungen (1,6 %) als zweitwichtigste Rechtsform, gefolgt von gemeinnützigen GmbHs und Genossenschaften (Krimmer/Priemer 2013: 41).

tellen Charakter, das heißt, dass es im Dienst anders lautender Organisationszwecke steht, wie der Förderung bestimmter Sportarten, der Brauchtumspflege oder der Jugendbildung. Zwar haben in den letzten Jahren auch im Bereich des Vereinswesens neue Instrumente der Engagementförderung wie Freiwilligenmanagement oder neue Formen der Anerkennung Einzug gehalten, sie sind aber eher auf die eigenen Strukturen und Mitglieder hin orientiert.

1.4 Engagementförderung in unterschiedlichen ländlichen und städtischen Räumen

1.4.1 Engagementförderung im ländlichen Raum

Die Diskurse um die Förderung von Engagement im ländlichen Raum finden schwerpunktmäßig auf der Ebene der Bundesländer statt. In Baden-Württemberg ist mit dem Gemeindenetzwerk ein eigenes Forum zur Qualifizierung und zum Erfahrungsaustausch von Fachkräften aus kleineren Gemeinden entstanden. Das Sächsische Landeskuratorium Ländlicher Raum e. V. veranstaltete bislang vier Fachtage zum Thema freiwilliges Engagement in ländlichen Räumen. Zudem fanden die 14. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung 2012 zum Thema bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Kommunen statt (Magel 2012). Entsprechende Plattformen auf Bundesebene bildete das Nationale Forum für Engagement und Partizipation (NFEP) bzw. das Unterforum „Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Räumen – Ressource für Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit“ (DV 2011), in denen Handlungsempfehlungen für verschiedene Akteursgruppen in Bund, Ländern und Kommunen erarbeitet wurden. Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) widmete im Jahr 2013 die 13. Ausgabe seines Newsletters diesem Thema (Beiträge u. a. von Blanckenburg/Jain 2013; Rodarius/Röbke 2013). Darüber hinaus sind die Beiträge von Claudia Neu (2007, 2011) und Barbara Funke (2006) zu erwähnen.

Die Schwerpunkte der Diskussion um die Engagementförderung haben sich innerhalb der letzten zehn Jahre leicht verschoben. Zunächst stand vor allem die Frage im Vordergrund, wie die nach wie vor durch das klassische Vereinswesen stark geprägte dörfliche Engagementkultur auf gesellschaftliche bzw. strukturelle Wandlungsprozesse reagieren kann.

> „Die ländliche Bevölkerung ist pluraler geworden, familiäre Strukturen ändern sich, seit Jahren verschwinden in vielen ländlichen Regionen Arbeitsplätze. Menschen müssen für Schulbesuch, Ausbildung und Erwerbsarbeit weite Wege in Kauf nehmen und ihr Zeitbudget für freiwilliges Engagement ist somit eingeschränkt. Zudem sind nicht alle Bewohnerinnen und Bewohner im Vereinsleben beheimatet. Die Dorfgesellschaft ist differenziert und die […] sich verändernden Engagementformen gelten für den ländlichen Raum ebenso wie für die Stadt. Stellt sich die ländliche Gesellschaft den veränderten Bedingungen, so reichen die klassischen Formen des Engagements, beispielsweise über Vereinsaktivitäten, nicht mehr aus, will man nicht auf ein großes vorhandenes Engagementpotential verzichten“ (Funke 2006: 180).

Seit Ende der 1990er Jahre wird das Thema der lokalen Engagementförderung verstärkt mit dem demografischen Wandel und seinen Herausforderungen für die Gewährleistung kommunaler Daseinsvorsorge in Verbindung gebracht. Dabei wird zunehmend auch die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Bereitstellung entsprechender kommunaler Infrastrukturen diskutiert. In diesem Zusammenhang heben eine Reihe von Studien zu den Folgen des demografischen Wandels im ländlichen Raum die Bedeutung von freiwilligem Engagement hervor (Neu 2007; Kröhnert et al. 2011b; Siedentop et al. 2011; Dienel/Blankenburg 2010). Die Rolle der Bürgerinnen und Bürger oszilliert dabei zwischen Ausfallbürgen für wegbrechende Leistungen der Kommune und Planerinnen bzw. Planern von Gemeindeentwicklungsprozessen.

> „Insbesondere die Gemeinden sind dazu aufgerufen, mit geeigneten Mitteln die Kreativität der Bürgerschaft für eine Weiterentwicklung der Kommune unter veränderten demografischen Bedingungen zu mobilisieren. Als geeignete Instrumente haben sich hier unter anderem Zukunftswerkstätten und partizipatorische Stadtentwicklungskonzepte erwiesen, mit denen Gestaltungsvisionen und Ideen von Bürgerinnen und Bürgern diskutiert und anschließend realisiert werden können. Die Aktivierung zivilgesellschaftlichen Engagements ist gerade in stark schrumpfenden Räumen eine hervorzuhebende Herausforderung. Staatliche und kommunale Politik sollte sich hier verstärkt als Impulsgeber und Moderator zivilgesellschaftlicher ‚Auffangreaktionen‘ verstehen“ (Siedentop et al. 2011: 200).

Zwei Beispiele, auf die in diesem Zusammenhang wiederholt verwiesen wird, sind die sogenannten „Bürgerbusse“ und das Dorfladen-Netzwerk[158]. Mit den Bürgerbussen reagieren inzwischen circa 200 verschiedene ländliche Gemeinden auf das Problem, dass aufgrund rückläufiger Beförderungszahlen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) die Wirtschaftlichkeit des Betriebs nicht mehr gewährleistet ist. Um dennoch die Mobilität, insbesondere von älteren Bürgerinnen und Bürgern sowie von Kindern und Jugendlichen, zu garantieren, haben sich vielerorts neuartige Kooperationsformen zwischen Gemeinden und lokaler Zivilgesellschaft entwickelt. Ehrenamtliche fungieren als Fahrerinnen und Fahrer und die im Trägerverein zusammengeschlossenen Bürgerinnen und Bürger organisieren den Betrieb. Die öffentliche Hand wiederum kümmert sich um die Anschaffung und Wartung der Fahrzeuge (Neu 2011: 45; von Blanckenburg/Jain 2013: 3f.; Kapitel III. 4.1 Mobilität). Ein weiteres Beispiel sind bürgerschaftlich organisierte Dorfläden als Antwort auf den Rückzug des Lebensmitteleinzelhandels aus den ländlichen Gemeinden. Sie haben unterschiedliche Rechtsformen, wie Konsumgenossenschaften, Vereine oder Gesellschaften bürgerlichen Rechts. Die meisten Einrichtungen fungieren dabei im Sinne eines Multifunktionsladens, das heißt, dass sie neben der Versorgung mit Konsumgütern, weitere Zusatzleistungen wie Postannahme, ein Café oder einen sozialen Treffpunkt anbieten (ebd.: 2). Die Studie von Küpper und Eberhardt (2013: 62) zur Nahversorgung in ländlichen Räumen identifizierte 2012 bundesweit insgesamt 301 entsprechende Nahversorgungspunkte. Gleichwohl gibt Neu zu bedenken, dass auch die Grenzen freiwilligen Engagements klar benannt werden müssten. Der Rückzug des Staates aus dem Infrastrukturangebot in der Fläche hinterlasse bereits heute große Lücken im Sozialgefüge, die freiwilliges Engagement allein nicht schließen könne (Neu 2007: 36).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Förderung freiwilligen Engagements im ländlichen Raum unterscheiden sich in weiten Teilen grundsätzlich nicht von denen, die auch für andere kommunale Kontexte formuliert werden. Sie reichen von der Etablierung einer Anerkennungskultur über die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung, einer Verbesserung von Informationsangeboten zu Ehrenamt und freiwilligem Engagement, der Schulung von Fachkräften, einer stärkeren Einbindung der lokalen Wirtschaft bis hin zur Stärkung der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen (DV 2011: 35ff.; Neu 2007: 37; Rodarius/Röbke 2013). Daneben lassen sich aber auch einzelne spezifische Akzente ausmachen:

- Vor dem Hintergrund des zunehmenden Anteils älterer Menschen in vielen Gemeinden droht sich die Angebotsdichte für junge Menschen zu verringern. Um den Verbleib junger Erwachsener in ländlichen Gemeinden zu fördern, gelte es, die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in den Blick zu nehmen. Die verstärkte Beteiligung junger Menschen an kommunalen Entscheidungsprozessen, etwa im Bereich der Dorfentwicklung, sei deshalb von zentraler Bedeutung. Freiwilliges Engagement böte den Jugendlichen vielfältige Ansatzpunkte, um ihnen eigene Gestaltungsräume zu ermöglichen und sich in ihren Dörfern einbringen zu können (DV 2011: 37f.; Funke 2006).
- Dem Vereinswesen, das den ländlichen Raum immer noch stark prägt, wird empfohlen, sich stärker an ein verändertes Engagementverhalten anzupassen. Um seine tragende Rolle im Gemeinwesen zu erhalten, gelte es nicht nur, neuen Interessierten immer wieder Brücken und Einstiegsmöglichkeiten zu bieten, sondern auch verstärkt kurzfristige und überschaubare Engagementformen mit einem klaren Ziel vorzusehen (Funke 2006: 180).
- Freiwilliges Engagement müsse als wichtiger Bestandteil in ein Gesamtkonzept zur Entwicklung ländlicher Räume von Bund, Ländern und Kommunen integriert werden. Ein Schwerpunkt dieser Förderkonzepte sollte die Übertragung von mehr Eigenverantwortung und Handlungskompetenzen auf die Regionen darstellen, da diese am besten auf die konkreten Problemlagen vor Ort reagieren könnten (DV 2011: 35).

Von Blanckenburg und Jain (2013: 5) merken allerdings an, dass die klassischen Instrumente der Engagementförderung zwar ihre Bedeutung für die Verbesserung der Lebensqualität auf dem Land hätten, viel wichtiger erscheint den Autorinnen jedoch, dass sich die Akteure vor Ort auf dauerhafte Kommunikations- und Organisationsstrukturen verständigen, die angesichts der infrastrukturellen bzw. demografischen Herausforderungen ein gemeinsames Handeln von Kommune, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft nicht nur ermöglichten, sondern auch selbstverständlich machten. Auf diese Weise würden Zivilgesellschaft, aber auch

158 www.dorfladen-netzwerk.de (Abruf am 10.03.2016).

einzelne Bürgerinnen und Bürger ermutigt, kreativ nach wirtschaftlich tragfähigen Lösungen zu suchen. Dabei hätte sich ein Mix von Ehrenamt und wirtschaftlichem Träger, der auch zivilgesellschaftlich oder genossenschaftlich organisiert sein kann, als besonders innovativ erwiesen.

1.4.2 Engagementförderung in urbanen Räumen

Zu diesem Themenfeld liegen vor allem Darstellungen der Engagementförderung in einzelnen Großstädten vor (Heine/Stockhausen 2013; Kolsdorf 2013; Bogumil et al. 2003b) und nur wenige, die explizit auf die Besonderheiten der Engagementförderung in urbanen Räumen eingehen (Wermker 2013). Die Vernetzung und Bündelung unterschiedlicher engagementfördernder Infrastruktureinrichtungen dürfte beispielsweise vor allem ein Problem größerer Städte sein. Laut Wermker (ebd.: 97) lassen sich spezifische Herausforderungen für die Engagementförderung in Großstädten vor allem auf die stärker fachlich differenzierten Großverwaltungen und die größeren sozialräumlichen Disparitäten zurückführen:

- Die zivilgesellschaftlichen Partner der jeweiligen Verwaltungsteile würden nicht selten Interessenkartelle bilden, die sich nicht leicht für bürgerschaftliche Einflüsse öffnen ließen.
- In Großverwaltungen gebe es mehr Fachleute mit eigenen Fachsprachen und -kompetenzen, denen es schwerfiele, Laien bzw. Bürgerinnen und Bürger als Partner zu akzeptieren. Sie würden Lösungen entsprechend ihren jeweiligen fachlichen Standards den Verhandlungslösungen vorziehen, wie sie häufig das Ergebnis von Beteiligungsprozessen seien.
- Großstädte bergen mehr Ethnien, Sprachen, Kulturen und Religionen. Sie sind zudem größer an Fläche und Einwohnerzahl. Infolgedessen seien dezentrale, raumorientierte Organisationsmuster in Verbindung mit zielgruppenspezifischer Engagementförderung notwendig. In diesem Kontext ließen sich Handlungsansätze verorten, die ein verstärktes Engagement bzw. eine Beteiligung von einkommensschwachen, weniger gebildeten Personen und Menschen mit Migrationshintergrund fördern (Kapitel II. 5.2 Migration).

1.5 Engagementförderung in Ostdeutschland – Herausforderungen und Handlungsansätze

Die bislang umfangreichsten Würdigungen des Themas Engagement in Ostdeutschland stellen zum einen die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVI) in Auftrag gegebene Studie *Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland* (Gensicke et al. 2009) sowie die teilweise auf den gleichen Daten aufbauende, vom Bundesinnenministerium (BMI) in Auftrag gegebene Untersuchung *Stand und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland* (Olk/Gensicke 2013) dar. Die erste umfasst sowohl eine Sonderauswertung des Freiwilligensurveys für die neuen Länder sowie eine Sekundäranalyse der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren qualitativen Studien zu Teilaspekten und Zielgruppen freiwilligen Engagements in Ostdeutschland (Engagement von Jugendlichen, Senioren und Seniorinnen; Engagement in Kirchen; trisektorale Zusammenarbeit etc.). In beiden Studien werden umfangreiche, sich teilweise überschneidende Handlungsempfehlungen für die Förderung freiwilligen Engagements in den neuen Ländern formuliert, wenngleich sie in der zweiten Studie (Olk/Gensicke 2013) mit Blick auf ihre politische Umsetzung deutlich pointierter ausfallen.

Bereits in der Studie von Olk und Gensicke (2013) rezipiert ist das Projekt „Partizipative Kommune in Ostdeutschland“ (2006-2007)[159] des Nexus-Instituts für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung in Kooperation mit dem BBE und Thomas Olk (Dienel et al. 2008). Ziel der Studie war es, Faktoren zu identifizieren, die die Vernetzung bzw. Zusammenarbeit im gesellschaftlichen Dreieck von öffentlicher Verwaltung, freiwilligem Engagement und lokaler Wirtschaft stärken. Auf diesem Wege sollten Instrumente für die Weiterentwicklung der Engagementstrukturen in kleineren ostdeutschen Städten erarbeitet werden. Die Studie basiert auf einer Literaturauswertung, den Ergebnissen von Expertenworkshops sowie einer Analyse und Strategieentwicklung in den zwei Modellkommunen Sondershausen und Straußberg.

Die Autorinnen und Autoren der Studie zur *Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland* (Gensicke et al. 2009: 147ff.) stellen zunächst fest, dass freiwilliges Engagement bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen zwar eine wichtige Ressource für die Bewältigung verschiedener in den neuen Ländern relevanter

159 Alle Materialien und Berichte zu dem Projekt sind unter www.partizipative-kommune.de abrufbar (Abruf am 10.03.2016).

Probleme sein könne, wie etwa für die Aufrechterhaltung öffentlicher Infrastrukturen in ländlichen Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang oder bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus; dem stehe allerdings trotz steigender Engagementquoten[160] ein erhebliches ungenutztes Engagementpotenzial gegenüber: 39 Prozent der Bevölkerung wären prinzipiell bereit, sich freiwillig zu engagieren, hätten bislang aber noch keinen Weg ins Engagement gefunden. Die Engagementförderung in Ostdeutschland treffe dabei auf eine Reihe spezifischer Herausforderungen.

So gelte es, die jeweilige demografische Entwicklung der Kommunen bzw. Regionen zu berücksichtigen, die zum Teil sehr unterschiedlich sei. In Räumen mit einer ausgeglichenen Altersstruktur sollte Engagementpolitik die Bevölkerung in der Breite ansprechen und durch geeignete Gelegenheitsstrukturen zum Engagement motivieren. In Gebieten mit einem hohen Anteil alter Menschen sollten diese bei der Konzeption von Maßnahmen der Engagementförderung besonders berücksichtigt und nicht etwa durch altersdiskriminierende Angebote enttäuscht werden. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere lokale Politikstrukturen und Institutionen für die Aktivitäten Älterer geöffnet werden. Gleichzeitig konnten spezifische Hemmfaktoren für freiwilliges Engagement in den ostdeutschen Bundesländern identifiziert werden. Hierzu zählten die vergleichbar höhere Arbeitslosigkeit sowie eine Vielzahl prekärer Erwerbsarbeitsverhältnisse, bei denen die Betroffenen viel Energie beim Bemühen um eine materielle Existenzsicherung einsetzen müssten. Schließlich fehle es den potenziell zu einem Engagement bereiten Personen vor dem Hintergrund des Um- bzw. Aufbaus öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen im Rahmen des noch nicht vollständig abgeschlossenen gesellschaftlichen Transformationsprozesses an Informationen über Funktionsweisen entsprechender Organisationen und Ämter sowie an Wissen über Zugänge zu Förder- bzw. Finanzmitteln (ebd.: 174f.).

Mit Blick auf die Handlungsansätze der Engagementförderung weisen die Autorinnen und Autorinnen der Studie von Gensicke et al. (2009: 174) darauf hin, dass der Standort Ostdeutschland bei der Mobilisierung der Engagementpotenziale zum Teil ähnliche, zum Teil aber auch andere Maßnahmen als in Westdeutschland erforderlich mache. Dies liege in den Erwartungshaltungen der potenziell Engagementbereiten, aber auch in einem teilweise anderen Verständnis von sozialer Gerechtigkeit begründet. In diesem Zusammenhang werde auch ausdrücklich ein stark intervenierender Staat gewünscht, der diese sozialen Rechte auch garantieren und durchsetzen kann. Die sich der Studie anschließenden Handlungsempfehlungen sind zu umfangreich, um sie an dieser Stelle vollständig wiederzugeben. Dennoch sollen exemplarisch drei Befunde bzw. Empfehlungen aufgeführt werden:

- Der Anteil der Engagierten oder nach einem Engagement Suchenden, die sich eigentlich für eine bezahlte Arbeit interessieren, sei in den neuen Ländern höher als in Westdeutschland. Dies verweise auf die prekären wirtschaftlichen Verhältnisse dieser Gruppe. Folglich sei die Möglichkeit, im Engagement entstehende finanzielle Aufwände (z. B. Fahrtkosten) erstattet zu bekommen, oftmals zentrale Voraussetzung für die Aufnahme einer freiwilligen oder ehrenamtlichen Tätigkeit. Da aber die finanzielle Situation der Non-Profit-Organisationen in Ostdeutschland häufig ebenfalls schwierig sei, müssten geeignete Formen der Unterstützung durch Kommunen und Länder entwickelt werden (ebd.: 150).
- Engagementbereite Bürgerinnen und Bürger in Ostdeutschland fänden ihren Zugang zum Engagement nicht primär aufgrund ihrer Einbindung in soziale Milieus und der Ansprache durch entsprechende Organisationen, sondern eher durch persönliche Entscheidungen und Eigenaktivität bei der Suche nach einem für sie passenden Engagement. Vor diesem Hintergrund seien erleichterte Zugangswege in Form niedrigschwelliger Angebote und vor allem persönlicher Ansprache zu entwickeln. Ein in diesem Zusammenhang empfohlenes Instrument seien die „Engagementlotsen“. Bei diesem Ansatz werden insbesondere in dünn besiedelten Regionen, in denen nicht in jedem Ort eine Freiwilligenagentur betrieben werden kann, Schlüsselpersonen des Ortes bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sozialer Einrichtungen und Dienste zu Engagementlotsen qualifiziert. Sie würden die Einsatzmöglichkeiten für freiwilliges Engagement in der Region kennen und könnten aktiv auf potenziell engagementbereite Bevölkerungsgruppen zugehen (ebd.: 149).

160 Laut Freiwilligensurvey 2014 ist die Engagementquote in Ostdeutschland im Zeitraum von 1999 bis 2014 um insgesamt 10,6 Prozentpunkte auf 38,5 Prozent gestiegen (1999: 27,9 %, 2009: 30,5 %; Kausmann/Simonson 2016).

- Neben der Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung, wie Freiwilligenagenturen oder Selbsthilfekontaktstellen, gelte es in Ostdeutschland verstärkt die finanziellen und sonstigen Bedingungen des Erhalts oder Fortbestands von Organisationen der Zivilgesellschaft (Kulturinitiativen, Wohlfahrtsverbände, Umweltorganisationen etc.) in den Blick zu nehmen, denn sie prägten ganz wesentlich den organisatorischen Rahmen bzw. die Gelingensbedingungen für freiwilliges Engagement. Vor diesem Hintergrund sollten die im Vergleich zu Westdeutschland immer noch prekären finanziellen Rahmenbedingungen über öffentliche Unterstützungsprogramme für Organisationen des Dritten Sektors berücksichtigt werden. Darüber hinaus werden auf zivilgesellschaftliche Leitbilder hin orientierte Organisationsentwicklungsprozesse empfohlen, nicht zuletzt, um der zunehmenden „Verbetriebswirtschaftlichung“ des Non-Profit-Sektors entgegenzuwirken. Diese habe sich für die Integration freiwilligen Engagements als hemmend herausgestellt (ebd.: 148).

1.6 Desiderate

Der Forschungstand und die Fachdiskurse zur Förderung des Engagements auf kommunaler Ebene sind durchaus differenziert und entfaltet, dabei allerdings konzentriert auf die infrastrukturelle Förderung von Engagement. Fragen nach regionalen und lokalen Unterschieden und ihren Implikationen für die Engagementpolitik sowie Fragen der Vernetzung und Integration von Engagementförderung in unterschiedlichen Schlüsselbereichen werden ebenso wenig konsequent Aufmerksamkeit geschenkt wie der Verschränkung von institutioneller Engagementförderung und sozialraumorientierten Ansätzen der Quartiers- und Dorfentwicklung. Dies mag nicht zuletzt der Logik der Programmförderung und der an sie gekoppelten Diskurse und Evaluationsergebnisse geschuldet sein. Es fehlt aber darüber hinaus weithin an einer Verknüpfung von Programmen und Diskursen zur Regionalentwicklung mit denen der Engagementförderung (siehe hierzu das Kapitel III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter).

1.7 Die lokalen Dialogforen der Zweiten Engagementberichtskommission

1.7.1 *Kommission vor Ort*: Ziele und Anliegen

Um die Erkenntnisse und Debatten der Engagementberichtskommission mit der Praxis zu spiegeln, wurden während der Erstellung des Engagementberichts Anhörungen und Workshops durchgeführt, die dazu dienten, die Erfahrungen mit der Engagementförderung vor Ort einzubeziehen. Die Kommission agierte aber auch selbst „vor Ort“: Über die Anhörungen hinaus sollte die lokale Engagementpraxis explizit und exemplarisch dargestellt werden. Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, wurde die Arbeit der Sachverständigenkommission von drei sogenannten „Dialogforen“ flankiert, mit denen jeweils ein intensiver Austausch zwischen Wissenschaft, Politik, Fachpraxis, gesellschaftlichen Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern angestrebt wurde. Im Mittelpunkt der Diskussion sollten dabei die lokale Engagementkultur sowie Projekte und Strategien zur Förderung von freiwilligem Engagement stehen. Mit den Dialogforen wurden in drei ausgewählten Städten deutschlandweit unterschiedliche soziale Milieus und Gruppen der Stadtgesellschaft angesprochen. Das Verständnis von Bürgerrollen und Engagement für die Gestaltung der Zukunft ihres Ortes sollte auf diese Weise sichtbar werden. Im Zentrum des Interesses standen kommunale Zukunftsperspektiven, Fragen der Daseinsvorsorge, die Bedingungen für und Bereitschaft zur Mitgestaltung, die Übernahme von Verantwortung sowie (innovative) Partizipationsmöglichkeiten. Mit dem Veranstaltungsformat konnte die Kommission differenzierte Einblicke unter anderem in heterogene Verständnisse von Verantwortung und Engagement sowie zugehöriger Konzepte und Projekte gewinnen. Für die beteiligten Kommunen boten die Dialogforen eine gute Gelegenheit, das Thema Engagement breit und erkenntniserweiternd zu diskutieren.

Mit Blick auf die Arbeit der Sachverständigenkommission sollten die vor Ort geführten Diskussionen zum einen die Wirksamkeit und Resonanzfähigkeit einzelner Maßnahmen der Engagementförderung und Bürgerbeteiligung und ihre Grenzen exemplarisch aufzeigen. Zum anderen ging es darum, die Ziele und Annahmen sowie Fragestellungen der Zweiten Engagementberichtskommission hinsichtlich ihrer Relevanz zu reflektieren und die Arbeit der Kommission mithin insgesamt zu ergänzen und weiter zu qualifizieren.

1.7.2 Methodisches Vorgehen

Bei der Auswahl der Standorte für die Lokalforen waren einerseits Aspekte der Unterschiedlichkeit maßgeblich – unterschiedliche Gesichter des demografischen Wandels –, um eine gewisse Bandbreite an Engagementkulturen abbilden zu können; andererseits die Möglichkeit des Zugangs, der durch die Mitglieder der Sachverständigenkommission hergestellt wurde, die an den jeweiligen Standorten bereits tätig waren und entsprechende Kontakte vermitteln konnten. Ausgewählt wurden vor diesem Hintergrund die Frankfurter Nordweststadt, Berlin-Friedrichshagen und die Stadt Loitz in Mecklenburg-Vorpommern.

Um die Dialogveranstaltung vorzubereiten, wurden vorab jeweils mit circa zehn ausgewählten Fokusgruppen Gruppendiskussionen durchgeführt. Gegenstand dieser anhand eines Gesprächsleitfadens geführten Gespräche waren grundsätzliche Fragen zur Identifikation mit dem Stadtteil, der Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme und zum Engagement für die Zukunftsfähigkeit der (Stadt-)Gesellschaft, das heißt zur zukünftigen Bewältigung von demografischen und sozialen Herausforderungen. In den einzelnen Gesprächsrunden wurden einerseits Formen individuellen Engagements, politischer Beteiligung, Motive sich zu engagieren oder Begründungen, dies nicht zu tun, in den Blick genommen. Ein besonderes Augenmerk galt in der Diskussion den Möglichkeiten, sich in der jeweiligen Stadt zu beteiligen und zu engagieren.

Mit diesem methodischen Ansatz wurde das Ziel verfolgt, in der betreffenden Kommune vorzufindende soziale Einheiten auf das Thema Engagement und Beteiligung anzusprechen, um somit einen Einblick zu gewinnen, wie über die die Engagementberichtskommission beschäftigenden Fragen in unterschiedlichen Subeinheiten der Stadtgesellschaft gesprochen wird. Den Sachverständigen war dabei insbesondere wichtig, dass mit dem Format *nicht* homogene Gruppen von Engagierten erreicht wurden. Das Thema Engagement sollte vom Begriff der Verantwortung für den Ort her entfaltet werden. Zu den für die drei Dialogveranstaltungen ausgewählten Fokusgruppen gehörten unter anderem interkulturelle Gruppen, Bildungsstätten, Schulen, Eltern-Kind-Cafés, Arztpraxen, Wohnungsbaugesellschaften, Werbegemeinschaften, Kreativzentren, Kirchengemeinden, Kindergartengruppen, Sozialunternehmer, Langzeitarbeitslose, Kulturinitiativen und verschiedenste Sportvereine.

Alle Gruppendiskussionen wurden aufgezeichnet, transkribiert und ausgewertet. Die Auswertung fand in Form der Generierung von Thesen statt, die wesentliche Aussagen und Befunde kondensierten. Auf den Dialogveranstaltungen, die in den jeweiligen Kommunen stattfanden, wurden die Ergebnisse der Gruppendiskussionen anhand der an Metaplanwänden präsentierten Thesen vorgestellt, kommentiert und im Plenum diskutiert. Vertreterinnen und Vertreter der interviewten Fokusgruppen kamen mit den in der jeweiligen Kommune für die Stadtpolitik und Engagementförderung Verantwortlichen sowie mit in Vereinen und Verbänden aktiven Personen ins Gespräch. Dabei wurden die bestehenden Möglichkeiten und Maßnahmen zur Engagementförderung und Bürgerbeteiligung auf ihre Wirksamkeit und Eignung überprüft und Strategien diskutiert, wie Engagementstrukturen/-kulturen sowie eine entsprechende Beteiligung vor Ort gefördert werden können, wo unterschiedliche Förderstrategien aufeinandertreffen, wen sie erreichen und wo ihre Grenzen liegen.

1.7.3 Ergebnisse

Die folgenden Ergebnisse stützen sich auf Thesen, die aus den Diskussionen mit den Fokusgruppen gewonnen wurden, auf die Kommentare aus den Dialogforen sowie auf die Diskussion der Erträge der Recherchen vor Ort.

Das *erste Dialogforum* hat am 7. April 2014 in der Stadt Frankfurt am Main in der Zentrale des Caritasverbandes Frankfurt e. V. stattgefunden. Innerhalb der Stadt Frankfurt wurde für die Vorerhebungen das Quartier Nordweststadt ausgewählt, das im Jahr 2005 Projektgebiet des Frankfurter Programms „Aktive Nachbarschaft“ wurde. Das *zweite Dialogforum* wurde am 27. Oktober 2014 in Berlin-Friedrichshagen mit Unterstützung zahlreicher Ehrenamtlicher im Friedrichshagener Kiezklub Vital ausgerichtet. Der Berliner Ortsteil im Bezirk Treptow-Köpenick kennt eine aktive Vereinslandschaft und zahlreiche bürgerschaftliche Initiativen und Einrichtungen. Das *dritte Dialogforum* wurde am 16. Februar 2015 gezielt in einem Ort mit ländlicher Prägung in Mecklenburg-Vorpommern veranstaltet. Als „Fallstudienkommune“ wurde die Stadt Loitz (ca. 4.320 Einwohner; Amtsgemeinde Peenetal) im Landkreis Vorpommern-Greifswald ausgewählt. Der Auswahl lagen die Kriterien „klein“, „ländlich“ und das Vorhandensein einer fundierten Engagementförderung zugrunde.

In sehr unterschiedlichen Variationen wurden übergreifend für alle drei Standorte folgende acht Einflussfaktoren von und für Engagement sichtbar:

1. *Engagement ist Ausdruck und Ergebnis von Identifikation mit dem jeweiligen Lebensraum.* Dies zeigte sich an allen drei Standorten mit ihren je unterschiedlichen historischen, politischen und kulturellen Kontexten. Die Menschen vor Ort zeigen einen hohen Gestaltungswillen, weil sie sich mit ihrem Nahraum stark identifizieren, unabhängig davon, ob es sich um Hochhaussiedlungen der Frankfurter Nordweststadt oder die ländlichen Ortsteile der Stadt Loitz handelt.
2. *Engagement zeigt in Stadtteilen und Dörfern ein je eigenes Profil, das sich sublokal ausdifferenziert.* Die Nachbarschaften stellen dabei die Grundlage für Vertrauen schaffende Räume dar und damit für die breite Basis von Engagement. Überall zeigte sich die Bedeutung der Nachbarschaften und des Sozialraums als Ausgangspunkt für Engagement, da Lebensqualität nach Aussagen der Bürgerinnen und Bürger stark an Nachbarschaften und Freundschaften gebunden ist. Die Nachbarschaften scheinen einerseits eine große Fähigkeit zur Selbstregulation zu besitzen, die sich an einem guten Miteinander orientiert, auch eine (Werte-)Pluralität leicht überbrückt und nicht durch ein unterstelltes Fremdsein infrage gestellt werden darf. Andererseits besteht jedoch auch die Notwendigkeit einer Flankierung zum Erhalt sozialer Nachbarschaften, insbesondere wenn sich durch Veränderungen der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen (z. B. Gentrifizierung, Flüchtlingsunterbringung) Nachbarschaftsverhältnisse – etwa durch neue Eigeninteressen – wandeln.
3. *An allen drei Standorten zeigte sich eine Vielfalt von Engagementformen und -traditionen mit jeweils ortsspezifischer Ausprägung, die auch Ergebnis und Ausdruck kultureller und historischer Faktoren sind.* So treffen sowohl unterschiedliche Milieus als auch weltanschauliche Entwürfe aufeinander, zum Beispiel die Volkssolidarität auf der einen und die ökologisch orientierten und auf Reformpädagogik ausgerichteten Initiativen in Kindertagesstätten auf der anderen Seite. Es muss Ziel einer lokalen Engagementförderung sein, hier Brücken zu schlagen. Insgesamt bestätigten die Lokalforen die Notwendigkeit eines breiten Engagementbegriffs für eine lokale Engagementpolitik.
4. *Engagement kannte an allen drei Orten einen Zusammenhang mit Eigennutz und individuellen Interessen bei gleichzeitigem Bezug zum Gemeinwesen im Interesse der Förderung guter Lebensbedingungen.* Dabei sind die Bedeutung des Engagements für die Daseinsvorsorge und die Bedingungen des guten Lebens vor Ort sehr unterschiedlich ausgeprägt: Während es in Loitz (auch) um grundlegende Infrastrukturen der Freizeit und Kultur wie auch der Begleitung von Menschen, die seit Langem erwerbslos sind, ging, diente das Engagement in der Nordweststadt, aber insbesondere auch in Berlin-Friedrichshagen, der Verbesserung der Lebensqualität im Stadtteil. Dabei zeigte sich gerade in Berlin-Friedrichshagen, dass das Engagement auch die kulturelle und soziale Ausrichtung eines Stadtteils beeinflussen kann, wobei sich mittelschichtsorientierte Vorstellungen regelhaft gegenüber den bildungsferneren Bevölkerungsgruppen durchsetzen.
5. *Es wurden verschiedene Organisationslandschaften vorgefunden, die unterschiedliche Rahmenbedingungen und Förderanreize für Engagement bieten.* Es bestätigte sich die Bedeutung einer sozialraumbezogenen Flankierung des Engagements einerseits und zielgruppenspezifischer Angebote – insbesondere für Jugendliche – andererseits. Dadurch kann die Attraktivität des Ortes in jugendkultureller Hinsicht erhalten und fehlende Konsumangebote in Teilen kompensiert werden. Allgemein engagementfördernde Strukturen – von der Vereinsförderung bis zur Freiwilligenagentur – haben sich als wichtig erwiesen, allerdings wurden Gefahren von Selektionsprozessen sichtbar, die durch die Verbindung mit sozialraumbezogener Arbeit (Streetwork, Quartiersmanagement, Soziale Arbeit) kompensiert werden können.
6. *Überall zeigte sich, dass Personen und Persönlichkeiten prägend sind für die Engagementlandschaft.* Diese Personen können über das konkrete Engagement hinaus weltanschauliche Positionen besetzen und bestärken. Diese Schlüsselpersonen einerseits zu fördern, aber auch immer wieder an das Gemeinwesen rückzubinden, ist Aufgabe kommunaler Engagementförderung. Es zeigte sich, dass es von entscheidender Bedeutung ist, die Potenziale der Menschen, die sich durch besondere Kompetenzen und Netzwerke auszeichnen, in die kommunale Engagementpolitik einzubinden.

7. *Politische Beteiligung wurde überall als Thema diskutiert, drückte sich aber nicht in tragfähigen Strategien aus und konnte an keinem Standort in einer überzeugenden Weise mit dem Engagement verbunden werden.* Das bestätigt andere Befunde, dass Engagement und Beteiligung sich häufig als unverbundene Bereiche gegenüberstehen und nicht gleichermaßen und aufeinander bezogen gefördert werden. Hier zeigen sich ein ambivalentes Verhältnis der Politik zur politischen Beteiligung als Form des Engagements sowie die Schwierigkeiten lokale Beteiligung zu fördern, die die Breite der Gesellschaft abbildet.
8. *Strukturbedingungen von Regionen wurden als Voraussetzungen für ein in der Gesellschaft breit verankertes Engagement sichtbar*. Die Förderung des Engagements erschien keineswegs als Allheilmittel gegen Strukturprobleme einer Region, wie hohe Arbeitslosigkeit, mangelnde wirtschaftliche Prosperität und fehlende öffentliche Güter. Deutlich wurde die Notwendigkeit, lokale Engagementpolitik einzubetten in eine gezielte Infrastrukturförderung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie durch eine Flexibilisierung von Regulierungen in engagementrelevanten Feldern dem Gestaltungswillen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung zu tragen (z. B. Zwergschulen, ÖPNV). Daraus nahm die Kommission die Anregung mit, auch Maßnahmen zur Förderung der Daseinsvorsorge mit Mitteln des dritten Arbeitsmarktes (ABM) in Betracht zu ziehen, die Langzeitarbeitslosen eine Teilhabeperspektive bieten und die Gewährleistung zentraler Felder der Daseinsvorsorge einlösen. Der Verweis auf unbezahlte Arbeit wurde von Langzeitarbeitslosen als demütigend erlebt.

Diese Impressionen aus den exemplarischen Vor-Ort-Besuchen und -Diskussionen haben die Kommissionsarbeit bereichert und begleitet. Sie waren in der Lage, eine Reihe von Fragestellungen zuzuspitzen. Auch trugen sie mit dazu bei, den regionalen Unterschieden und Disparitäten sowie den Strukturbedingungen vor Ort besondere Aufmerksamkeit zu schenken (siehe hierzu das Kapitel III. 3 Disparitäten und Herausforderungen).

2 Lokale Politik und die Rolle der Kommunen in der Daseinsvorsorge

2.1 Bedeutung und Herausforderungen einer lokalen Politik

Im Zeitalter der Globalisierung gewinnt das Lokale an Bedeutung. Der Berichtsauftrag unterstreicht dies. Die Politikwissenschaft interpretiert die Aufwertung des Lokalen als Kehrseite der Globalisierung. Es sind nicht nur die tief im Menschen verankerten Bedürfnisse nach sozialer Bezogenheit als conditio humana, sondern auch die sehr unterschiedlichen Lebensbedingungen und Lebenslagen in den jeweiligen Regionen, in Städten und Dörfern, die den sozialen Wandlungsprozessen und demografischen Herausforderungen unterschiedliche Gesichter geben und je eigene Antworten erfordern. Der Blick der Sozialpolitik verörtlicht sich, muss sich stärker auf den Ort beziehen. Aus dem Wohlfahrtspluralismus der 1990er Jahre wurde im Kontext einer generell vorausgesetzten Familiensolidarität der Diskurs um sorgende Gemeinschaften, der den Welfare Mix konkretisierte und dem damals neuen Zusammenwirken von gewerblichen Akteuren auf Quasimärkten im Wettbewerb mit freigemeinnützigen Akteuren entsprach.

Was aber heißt das für die lokale Politik und das Verständnis einer solchen? Es sind unterschiedliche Ebenen lokaler, kommunaler Politik zu unterscheiden. Politik auf lokaler Ebene ist dabei nicht nur im dominant verwaltungsrechtlichen Sinne kommunaler (Sozial-)Politik zu verstehen. Es stellen sich anspruchsvolle Governance-Probleme. Lokale Politik kennt komplexe Akteurskonstellationen ohne dominantes Steuerungszentrum: Vertikale und horizontale Politikverflechtungen kommen auch und gerade auf kommunaler Ebene zum Ausdruck. Einer entsprechenden Interpretation der Herausforderungen und Möglichkeiten lokaler Politik folgen auch die kommunalen Spitzenverbände.

Regionale und örtliche Politik lebt von Verflechtungsbeziehungen. Die Funktionen von Orten und Regionen – arbeiten, sich versorgen, umeinander besorgt sein, sich bilden, sich erholen, mobil sein können, wohnen – führen nicht isoliert, sondern miteinander verwoben und verflochten zu einer attraktiven Region oder zu einem attraktiven Ort. Dabei wirken die fünf von Batey und Friedrich (2000: 7) formulierten Kriterien zur Raumbildung: flächenmäßige Größe, physische und naturräumliche Beschaffenheit, wirtschaftliche Struktur, Entwicklungsgrad der Ökonomie und das Beziehungsgeflecht zwischen den regionalen Akteuren zusammen. Damit wird deutlich, dass ein gutes Leben bzw. Bedingungen für ein solches versprechende Regionen und Orte in hohem Maße von produktiven Netzwerken leben, deren Initiierung, Pflege und Erhalt Gegenstand lokaler Politik ist.

2.2 Lokale Politik

2.2.1 Verständnis

Lokale Politik bezeichnet zunächst die kommunalen Ebenen der Politikgestaltung, insbesondere der Gemeinden und sublokalen Politikeinheiten, je nach kommunalverfassungsrechtlicher Kompetenzzuordnung. Dabei ist für die lokale Politik ein Politikverständnis prägend, das nicht begrenzt wird auf Aktivitäten der professionellen Politik und Verwaltung. Spricht man von lokaler Politik, dann stellt sich damit zugleich die Frage nach dem Raum des Politischen in der Gesellschaft. Im Unterschied zu einem oft vorherrschenden Verständnis, bei dem das politisch ist, was sich unmittelbar auf den Staat bezieht oder durch staatliche Akteure von Politik und Verwaltung repräsentiert und verhandelt wird, wird bei der Verwendung des Begriffs „lokale Politik“ auf ein weites Verständnis vom Raum des Politischen abgezielt, in dem jenseits der Parteipolitik auch gesellschaftliche Netzwerke, Assoziationen, Interessenverbände etc. eine Rolle spielen können (zu den verschiedenen Konzepten von Politik und des Politischen: Bröckling/Feustel 2012: 9f.). Hannah Arendt identifiziert das Politische mit jenen Dimensionen und Formen des Zusammenseins, „in denen man sich untereinander bespricht, um dann in Übereinstimmung miteinander zu handeln“ (Arendt 1981: 149). Lokale Politik zielt damit auf jene Räume und Prozesse, in denen eine solche Verständigungssuche situiert ist oder Gestalt annimmt.

Entsprechend wird mit dem Terminus der „lokalen Politik“ in den letzten Jahren eine Stärkung demokratischer Mitwirkung vor Ort, eine Bottom-up-Politik assoziiert, die auf die verbreitete Politikverdrossenheit reagiert und von der Annahme ausgeht, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der kommunalen und lokalen Politik diese qualifizieren hilft; Sozialisationsprozesse sollen in Richtung demokratischer Teilhabe befördert und das Systemvertrauen insgesamt gestärkt werden (Vetter 2011). Das Vertrauen in die lokale Politik, in die Arbeit der Kommunalparlamente, ist in der Bevölkerung am stärksten ausgeprägt, auch wenn die Gestaltungsspielräume der Kommunen begrenzt sind. Dieses beteiligungsorientierte Verständnis von lokaler Politik stellt den Zusammenhang zwischen der Identifikation von Bürgerinnen und Bürgern mit ihrer

Kommune und den Gestaltungsspielräumen örtlicher Politik her, den auch die kommunalen Spitzenverbände herausstellen: Die Entwicklung von Kommunen hängt von den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ebenso stark ab wie von den Einstellungen und dem Engagement der Akteure vor Ort (DStGB 2013a, b).

2.2.2 Ebenen „lokaler Politik“

Dabei gilt es zu differenzieren: Das deutsche Kommunalrecht in seinen jeweiligen landesrechtlichen Ausprägungen unterscheidet zwischen der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bzw. Stadtkreisen und den jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden und Städten. Die Adressaten der Umsetzung von Bundesgesetzen sind, so die kommunale Ebene einbezogen ist, in aller Regel die Kreis- respektive die Ebene der kreisfreien Städte. Dies gilt namentlich für die für und mit ältere(n) Menschen maßgeblichen Politikfelder der Pflege, der „Altenhilfe“, der Eingliederungshilfe, des öffentlichen Gesundheitswesens. Dabei können an die großen Kreisstädte Aufgaben zur „Erledigung im übertragenen Wirkungskreis“ delegiert werden. Das ist bei bevölkerungsreichen Landkreisen häufiger der Fall und sinnvoll. Kommunale Aufgaben können überdies in interkommunaler Zusammenarbeit, in Verbandsgemeinden oder Zweck- oder anderen höheren Kommunalverbänden wahrgenommen werden. Je nach Bundesland werden typischerweise den Kommunen zugeordnete Aufgaben auch an kommunale Zweckverbände oder überörtliche Träger übertragen, wie etwa die Eingliederungshilfe in Bayern an die Bezirke. Unterhalb der Ebene der Städte und Gemeinden sehen die jeweiligen Kreis- und Gemeindeordnungen Optionen sublokaler Selbstverwaltung oder Beteiligung vor, sei es in Ortschaften, Stadtteilen oder Bezirken. Diese bezirklichen oder sublokalen Einheiten berücksichtigen zum Teil kommunale Traditionen und die historische Entwicklung in den Regionen, etwa im Zusammenhang mit Eingemeindungen und einer Gemeinde- und Kreisreform. Der ortsspezifische Traditionsbezug steht einer einheitlichen Struktur sublokaler Kommunalpolitik entgegen. Unterhalb der in den Gemeindeordnungen anerkannten sublokalen Einheiten kennen die Verwaltungspraxis und Stadt- sowie Dorfentwicklung weitere (Planungs-) Einheiten wie Sozialräume, Quartiere, Stadtregionen, Stadtteile. Sie haben unter dem Stichwort der Sozialraumorientierung in vielen Feldern Konjunktur. Dabei stimmen die Identifikationsräume von Bürgerinnen und Bürgern nicht unbedingt mit den sublokalen Planungs- und Verwaltungseinheiten der Städte und Gemeinden überein. Gerade dann, wenn es um soziale Nachbarschaften, um „sorgende Gemeinschaften“, um örtlichen Gemeinsinn geht, werden, so vorhanden, die Identifikationsräume der Bürgerinnen und Bürger unter dem Aspekt der Kohäsion relevant. Eine besonders geringe Identifikation der Bürgerinnen und Bürger besteht mit den immer stärker unter Effizienz- und funktionalen Kompetenzgesichtspunkten strukturierten und vielfach neu geordneten Kreisen: Sie müssen leistungsfähig sein, Kompetenzen bündeln und folgen insofern in ihrer Handlungsrationalität anderen Orientierungen als insbesondere kleine Gemeinden und sublokale Einheiten von Städten.

Zwischen der kommunalen Planung, der Stadt- und Gemeindeentwicklung und der staatlichen Landesplanung ist die Regionalplanung angesiedelt. Ihr kommt die Funktion zu, die jeweiligen Regionalpläne aufzustellen, die Planungsvorgaben für die Kommunen enthalten. Auch regionalpolitische Initiativen zur Förderung und Entwicklung der Region im Rahmen des Regionalmanagements gehören zur Regionalplanung, für die ggf. EU-Fördermittel zur Verfügung stehen. Die Regionalplanung spielt für die Entwicklungspotenziale von Kommunen eine entscheidende Rolle. Hier werden Vorgaben über den Flächenverbrauch – sei es für die Gewerbeansiedlung oder die Wohnbebauung – gemacht, die der Kommunalpolitik Grenzen setzen. Ebenso maßgeblich sind regionalplanerische Vorgaben für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), auf den gerade im ländlichen Bereich die Einzelkommunen einen vergleichsweise begrenzten Einfluss haben.

2.2.3 Handlungsformen und Rolle der Kommunen

In diesem Geflecht unterschiedlicher kommunaler Handlungsebenen entfaltet sich eine lokale Politik in den verschiedenen Politikfeldern, die im Folgenden exemplarisch unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung des Engagements thematisiert werden sollen. Dabei sind die Aufgaben der Kommune jeweils zu differenzieren: Sie handelt zum einen als (untere) staatliche Behörde, zum anderen als Selbstverwaltungskörperschaft. Das Doppelgesicht der Kommunen als untere Verwaltungsbehörde des Staates einerseits und kommunaler Selbstverwaltungskörperschaft andererseits gehört seit der Stein-Hardenbergschen Verwaltungsreform in Preußen zu den Merkmalen der Kommunen in Deutschland. Dabei wird in einer von Finanzknappheit geprägten Haushaltssituation von Kommunen, die Unterscheidung zwischen Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zu einem entscheidenden Kriterium für die Handlungsspielräume einer lokalen Politik. Unterschieden wird, je nach dem in den Ländern verfolgten kommunalen Aufgabenmodell (duales oder monistisches), in freiwillige Aufgaben,

freiwillige Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben nach Weisung. Den gesetzlich vorgegebenen Pflichtaufgaben mit der spezialgesetzlich beschriebenen Intensität (z. B. im Bereich der Sozialhilfe, der Abwasserversorgung, der Verkehrssicherheit) werden sogenannte freiwillige Aufgaben gegenübergestellt, die sich etwa in der Infrastrukturförderung für Mehrgenerationenhäuser, kulturelle Einrichtungen oder in Maßnahmen der Engagementpolitik zeigen. Solche sind ihrerseits gerade Ausdruck der Autonomie und Selbstverwaltung von Kommunen und können Einfluss haben auf das Ausmaß der Pflichtaufgaben: Präventive kommunale Gesundheitspolitik, Quartiersmanagement, stadtteilbezogene Jugendarbeit haben nachweislich Einfluss auf das Entstehen bzw. die Vermeidung sozialer Problemlagen, werden aber als sogenannte freiwillige Aufgaben, insbesondere bei Haushaltszwang oder im Rahmen der Kommunalaufsicht, infrage gestellt bzw. gestrichen. Landespolitische Fachpolitiken sind, so sie sich auf die Zusammenarbeit mit den Kommunen beziehen oder diese vorsehen, mit dem Konnexitätsprinzip konfrontiert, dem zufolge Aufgaben und Finanzverantwortung stets zusammengehören: „Wer bestellt, der zahlt“. Eine kleinräumige Infrastruktur mit Quartiersmanagement etwa, die landespolitisch verfolgt wird, lässt sich nur durch eine entsprechende Landesförderung gewährleisten. Eine Mehrebenenfinanzierung im kooperativen Föderalismus ist neben den aus dem Konnexitätsprinzip resultierenden Restriktionen auch mit dem Verbot der Mischverwaltung konfrontiert, das sich etwa in der Arbeitsförderung in seiner verfassungsrechtlichen „Wucht“ gezeigt hat. Eine immer wieder in die Diskussion gebrachte Stärkung der Kompetenzen der Kommunen durch Aufgabenverschränkungen oder -verlagerungen scheitert auch an den Abschottungen der verschiedenen Staatsebenen. Die jahrzehntelang währende Projektfinanzierung (als „Projektitis“ kritisiert), insbesondere in der Engagementpolitik, ist auch Ergebnis der skizzierten Problematik des kooperativen Föderalismus und der Schwierigkeit von Strukturreformen.

2.2.4 Zwischen Allzuständigkeit und Kompetenzverlust

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sind die Gemeinden für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig. Dies entspricht der Bedeutung des Ortes für die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger. Diese aus Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) folgende verfassungsrechtliche Vermutung für die Allzuständigkeit der Kommunen wird durch den Katalog der Gemeindehoheiten konkretisiert. Die Gemeinden haben die Gebietshoheit, die Organisationshoheit, die Personalhoheit, die Finanzhoheit, die Planungshoheit und die Rechtsetzungshoheit für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Dabei können die Gemeinden nicht nur aufgrund eines Gesetzes tätig werden, vielmehr ist es ihnen möglich – sofern der örtliche Bezug und eine ausreichende eigene Verwaltungskraft gegeben sind –, eigenständig Aufgaben an sich zu ziehen („Aufgabenfindungsrecht“). Die freiwillige Übernahme von Aufgaben muss sich jedoch an der gesamtstaatlichen Kompetenzordnung messen. Aufgaben des Landes oder des Bundes kann die Gemeinde nicht an sich ziehen, auch wenn sie der örtlichen Gemeinschaft zuzurechnen sind. Sie ist aber in unterschiedlicher Weise an den Aufgaben des Landes und des Bundes beteiligt. Die Allzuständigkeit der Kommunen steht im Spannungsverhältnis zu der Zunahme zentralstaatlicher Vorgaben und den politikfeldspezifischen Steuerungsinstrumenten von der Gesundheitsversorgung mit ihrer funktionalen Selbstverwaltung, der Wettbewerbsneutralität der Langzeitpflege bis zur Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik des Bundes und der Länder. Gerade dort, wo die Finanzkraft der Kommunen begrenzt ist, nehmen ihre Gestaltungsspielräume für eine lokale Politik tendenziell ab oder werden besonders hohe Anforderungen an ihre Governance-Kompetenz gestellt.

2.2.5 Kommunalfinanzen unter Druck

Die Finanzlage der Kommunen in Deutschland ist unauffällig, wenn man die Daten der Finanzstatistik im Zeitvergleich betrachtet. Pro Kopf der Bevölkerung ist die Verschuldung der Kommunen seit der Wiedervereinigung zwar um 84 Prozent angestiegen, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist die Kommunalverschuldung aber nahezu konstant bei 5 Prozent geblieben. Dagegen hat sich die Verschuldung (bezogen auf das BIP) bei den Ländern in ihrer Gesamtheit und beim Bund verdoppelt. Betrachtet man die Entwicklung der Haushaltsdefizite, so verstärkt sich zunächst das Bild einer entspannten Situation; zuletzt war in einigen Jahren der aggregierte Saldo aller kommunalen Budgets positiv. So weit, so selbstverständlich, denn die Kommunen unterliegen durch die Länder einer strengen und regelmäßigen Kontrolle ihrer Haushalte. Es muss also ein deutlich günstigeres Bild resultieren als für Bund und Länder, zumal die Aufgabe der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung, die sich in den vergangenen Jahrzehnten als wesentliche Treiberin der Staatsverschuldung erwiesen hat, dem Bund zugewiesen ist. Tabelle 31 zeigt deutlich, wie sehr die Kommunen trotzdem von extremen gesamtwirtschaftlichen Schwankungen – wie der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2009 – betroffen sind. Die hohe Bedeutung der sehr konjunkturreagiblen Gewerbesteuer wirkt sich dabei problemverschärfend aus. Deutlich wird aber, dass sich das Gesamtergebnis mit robuster Konjunktur wieder spürbar bessert, allerdings bei erheblicher Streuung. Beigetragen zur Verbesserung der Kommunalfinanzen hat aber

auch die Erhöhung der Hebesätze bei den Kommunalsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer). Laut einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) hat 2015 jede fünfte Gemeinde mit mehr als 20.000 Einwohnern (genau 147 der insgesamt 676 Gemeinden) die Gewerbesteuer angehoben, nur drei haben sie gesenkt; mit bundesdurchschnittlich plus drei Prozentpunkten (2014: + 2 Prozentpunkte) erreicht der Hebesatz 431 Prozent, bei 115 Gemeinden betrug der Anstieg zehn Prozentpunkte und mehr (DIHK 2015).

Tabelle 31: Finanzierungssaldo der kommunalen Einheiten*

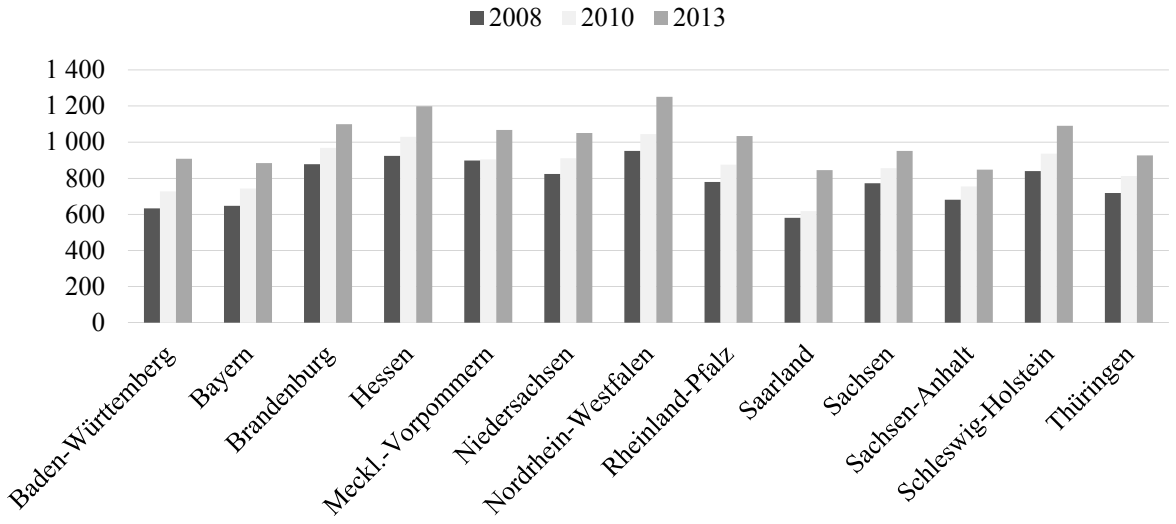
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Finanzierungssaldo in Mrd. Euro	+8,35	-7,47	-6,87	-0,97	+2,6	+1,68	+0,24
Anzahl defizitärer Kommunen und Anzahl aller kommunalen Einheiten	87 von 398	260 von 380	260 von 380	188 von 380	139 von 380	160 von 380	…

* Kreise und kreisfreie Städte. Quelle: Geißler 2015.

Das Bild der Kommunalfinanzen verändert sich deutlich, wenn die enormen Unterschiede zwischen den Gemeinden einbezogen werden. Dabei zeigen sich beachtliche regionale Differenzen einerseits als Ost-West-Gefälle – die Solidarpaktmittel haben den Kommunen in den neuen Ländern in der Regel eine gute finanzielle Ausstattung ermöglicht – und andererseits als Süd-Nord-Gefälle. Eine besondere Ursache für diese Unterschiede auf der Ausgabenseite sind die in den letzten Jahren deutlich angestiegenen Sozialausgaben (Abbildung 26).

Abbildung 26: Ausgaben für soziale Sicherung*, in Euro je Einwohner

(Gemeinden und Gemeindeverbände nach Bundesländern)



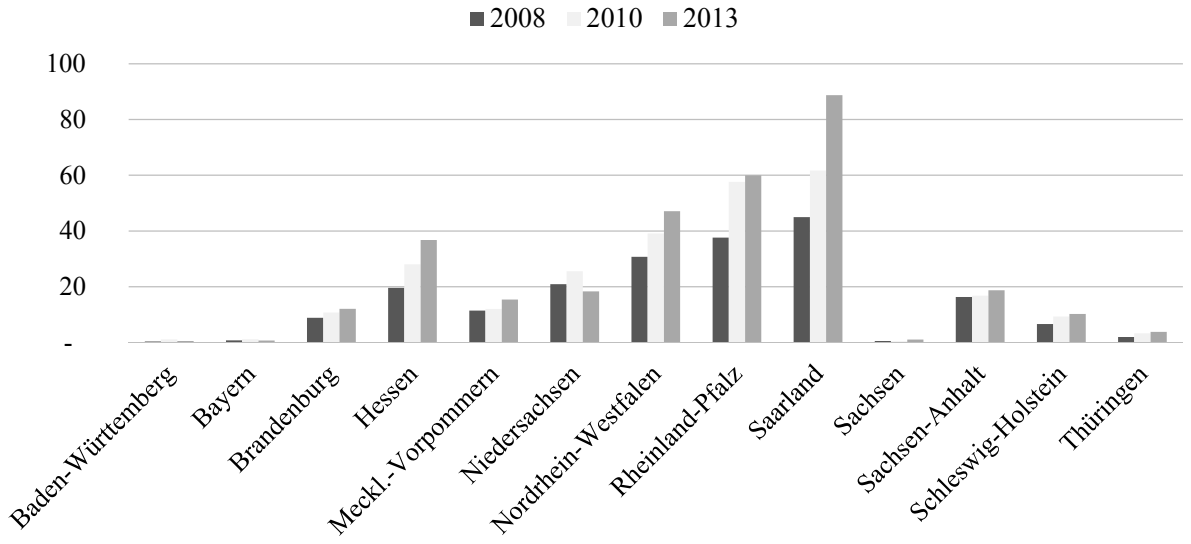
* Ab 2013 Ausgaben für Soziales und Jugend. Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

Die daraus und aus weiteren Gründen resultierenden Schwierigkeiten äußern sich in einem auffälligen Anstieg der Kassenkredite in den letzten Jahren. Kassenkredite dienen eigentlich nur der Überbrückung vorübergehender Anspannungen im Haushalt, sie haben sich aber zu einem dauerhaften Instrument der Verschuldung entwickelt. Allerdings gilt hier ein gravierender Unterschied nach Ländern. Besonders im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen, wo die Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen deutlich über dem Durchschnitt liegt, ist diese Fehlentwicklung zu beobachten. Insgesamt tragen 25 Städte die Hälfte aller

Kassenkredite, die über alle Gemeinden im Jahr 2014 rund 49 Milliarden Euro erreichten. Es handelt sich quasi um eine Umgehung der Grenzen für die fundierte Schuld (Abbildung 27).

Abbildung 27: Kassenkredite bezogen auf Gesamtausgaben, in Prozent

(Gemeinden und Gemeindeverbände nach Bundesländern)



Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

Fragt man nach den Erklärungsfaktoren für die deutlichen Unterschiede zwischen den Kommunen, dann lassen sich empirisch verschiedene Aspekte identifizieren (Wagschal 2014: 36ff.). Zunächst sind es sozialstrukturelle Faktoren, welche die Unterschiede treiben: Der Anteil der Sozialhilfe-/Grundsicherungsempfänger, die Höhe der Arbeitslosenquote sowie das Durchschnittsalter und die Altenquote – jeweils ist die Verschuldung der Kommunen umso höher, je ausgeprägter diese Merkmale sind. Zudem lassen sich haushaltsstrukturelle Gründe identifizieren: die Höhe der kommunalen Personalausgaben und die Historie der Verschuldung, die über Pfadabhängigkeiten zur Dauerlast wird. Schließlich sind notorisch wirtschaftsschwache Kommunen über die dadurch geschwächten Gewerbesteuereinnahmen benachteiligt.

Alle Flächenländer – mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen – haben in jüngster Zeit Konsolidierungshilfen und Rettungsschirme eingerichtet, organisiert über entsprechende Fonds, die in unterschiedlicher Beteiligung durch das Land, den kommunalen Finanzausgleich und die Kommunen selbst finanziert werden. Der Bund hat vor allem durch die komplette Übernahme der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter seinen Beitrag zur finanziellen Stabilisierung der Kommunen geleistet. Deutlich wird hier, was in der verfassungsrechtlichen Doppelgesichtigkeit der Kommunen einerseits als untere Verwaltungsbehörde des Staates und andererseits als Selbstverwaltungskörperschaft angelegt ist. Die finanziellen Spannungen haben mit dem Konflikt dieser beiden Ansprüche generierenden Positionen zu tun. So führt der Versuch, zu einer nachhaltigen Besserung der Kommunalfinanzen in dem Sinne zu gelangen, dass die Unterschiede reduziert werden können, zu einem – zumindest vorübergehenden – Verlust an Selbstverwaltungskompetenz.

Für die Frage, wie weit die Angleichung gehen soll, kann die grundgesetzliche Vorgabe gleichwertiger Lebensverhältnisse befragt werden, die ja für die Definition einer Mindest- und Grundausstattung mit Gütern der Daseinsvorsorge elementar ist (Kapitel III. 2.3 und II. 5.6 Daseinsvorsorge). Die Feststellung jedenfalls, dass derzeit mit Blick auf die finanzielle Ausstattung auf lokaler Ebene keine einheitlichen Handlungsspielräume gegeben sind, kann nicht einfach hingenommen werden. Die starken Unterschiede zwischen den kommunalen Einheiten und insbesondere die strukturell ausweglose Lage vieler Kommunen müssen vermindert werden. Insoweit sind die Länderprogramme ein richtiger Schritt.

Die Politik sollte sich zugleich daran orientieren, dass gerade der Anspruch auf Selbstverwaltung und kommunale Autonomie eine zu weitgehende Nivellierung und den goldenen Zügel auf Dauer ausschließen, was zudem falsche Anreize setzt. Denn bei allen Schwierigkeiten, die anzuerkennen sind, führen nachteilige,

nicht immer sozialstrukturelle Bedingungen zu einer schwierigen Finanzlage, und nicht immer ist eine solche Finanzlage ein hinzunehmendes Schicksal, sondern fördert kreative Kräfte ans Tageslicht. Die Kommunen erweisen sich als unterschiedlich findig. Das muss auch weiter möglich sein. Mehr noch: Darum wird es in der Beantwortung der aus dem demografischen Wandel vor Ort resultierenden Fragen ganz besonders gehen. Gerade die Herausforderungen, die von den Kommunen durch den Flüchtlingsandrang zu bewältigen sind, machen einerseits deutlich, wie geboten eine faire Finanzierungslösung durch Bundes- und Landesmittel ist. Andererseits zeigen die Erfahrungen aber auch, dass die Verwaltungen der Gemeinden unterschiedlich flexibel reagieren, gerade auch hinsichtlich der Einbeziehung des häufig spontanen und sich außerhalb bestehender Institutionen vollziehenden Engagements.

Letztlich stellt sich die Frage, ob die Gemeinden mit dem besonderen Maß an Steuerautonomie (Hebesatzrecht) angemessen umgehen können, wenn auf der Ausgabenseite wegen der Dominanz der Pflichtaufgaben kaum Spielraum für eine Anpassung besteht. Die Weiterentwicklung der kommunalen Finanzverfassung sollte diesen Spielraum der Differenzierung stärker in Erwägung ziehen.

2.2.6 Wege und Spielarten der Kooperation von Bund, Ländern, Kommunen

Immer wieder wird das Problem der gemeinsamen Finanzierung lokaler Infrastrukturen durch Bund, Länder und Kommunen aufgegriffen. Darf der Bund jenseits von Modellprogrammen und Projektförderungen in die Finanzierung von Infrastrukturen, etwa der Engagementförderung, einsteigen? Unabhängig von der Frage der Sinnhaftigkeit einer dauerhaften Finanzierung kommunaler Infrastrukturen durch den Bund stellen sich im föderalen Staatsaufbau Deutschlands kompetenzrechtliche Fragen (Igl 2011). Es wurden in der Vergangenheit unterschiedliche Wege gesucht, die eine zumindest längerfristige, Strukturdefizite aufgreifende Mischfinanzierung unter Beteiligung des Bundes eröffneten. Dazu gehören aktuell die durch eine Rahmenvereinbarung des Bundesfamilienministeriums (BMFSFJ), der Länder sowie der kommunalen Spitzenverbände abgesicherte Mischfinanzierung der Mehrgenerationenhäuser[161] und die Finanzierung des Programmes „Demokratie leben!“[162]. Auch in der Selbsthilfe- und Präventionsförderung, im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ sowie der Kinder- und Jugendhilfe[163] erfolgen Formen der Mischfinanzierung, deren grundlegende kompetenzrechtliche Fragen zumeist aber weithin ungeklärt bleiben. Es erscheint dringend erforderlich, die unterschiedlichen rechtlichen Optionen der Gestaltung kurz-, mittel- und langfristig angelegter Formen gemeinsamer Finanzierung von Infrastrukturen und Programmen aufzuarbeiten und unter Bedingungen des geltenden Rechts (*de lege lata*) und mit Blick auf gesetzgeberischen Handlungsbedarf und Regelungsoptionen (*de lege ferenda*) mögliche Wege aufzuzeigen. Die Anlässe sind unterschiedlich: Geht es hier um die Reaktion auf aktuelle Problemlagen – geflüchtete Menschen, Rechtsradikalismus –, auf die nur gemeinsam in einer konzertierten Aktion reagiert werden kann, wird dort die Absicherung erfolgreicher Strukturentwicklungsprogramme zu verstetigen gesucht (Mehrgenerationenhäuser), und in anderen Zusammenhängen auf Strukturprobleme von Regionen (Gemeinschaftsaufgabe Daseinsvorsorge) oder auf Defizite in der Umsetzung von Bundesgesetzen (Pflegeberatung/Pflegestützpunkte) reagiert. Auch Forderungen nach einer allgemeinen, flächendeckenden Infrastrukturförderung etwa für Freiwilligenagenturen sehen sich mit kompetenzrechtlichen Hürden konfrontiert. Sie gilt es ebenso aufzuarbeiten – und dies nicht nur bezogen auf die Legitimation von Mischfinanzierungen im Einzelfall – wie es gilt, unterschiedliche Regelungs- und Finanzierungstechniken (Fonds, Stiftungen, Zielvereinbarungen) zu eruieren.

---

161 Rahmenvereinbarung zwischen dem BMFSFJ, den zuständigen Fachressorts der Länder sowie den Kommunalen Spitzenverbänden zur nachhaltigen Sicherung und Weiterentwicklung der auch mit Bundesmitteln geförderten Mehrgenerationenhäuser vom 21.05.2015. Perl.

162 Die Förderung von Projekten im Rahmen des Programms „Demokratie leben!“ bedarf nach den Leitlinien für die einzelnen Förderbereiche einer Kofinanzierung. Dabei kann es sich um Eigenmittel, Spenden, Stiftungsmittel, Kofinanzierungen aus Landes- oder kommunalen Mitteln, Bundesmittel anderer Ressorts, EU-Mittel und andere handeln. In den einzelnen Förderbereichen bestehen – entsprechend den jeweiligen Leitlinien – unterschiedliche Vorgaben zur Kofinanzierung; es ist nicht immer vorgeschrieben, dass diese aus Landes- oder kommunalen Mitteln zu erfolgen hat. Zudem unterliegt der Haushaltsansatz zurzeit jährlich einer Änderung. Daraus folgt, dass die Leitlinien Änderungen unterliegen. Derzeit in Vorbereitung ist ein „Gutachten zu Fragen der Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage für Extremismusprävention und Demokratieförderung“ (Arbeitstitel). Einer der im Rahmen dieses Gutachtens zu beleuchtenden Teilaspekte ist die Frage nach der Zulässigkeit einer Förderung von solchen Maßnahmen bundesweit agierender Förderungsnehmer, die auch auf kommunaler und regionaler Ebene (eine) Wirkung entfalten.

163 BMFSFJ/BMUB (2014): Förderrichtlinie Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“. ESF-Förderperiode 2014 bis 2020. Förderphase 01. Januar bis 31. Dezember 2018; www.jugend-staerken.de/fileadmin/inhalt_dokumente/Foerderrichtlinie_barrierefrei_07.07.14.pdf (Abruf am 11.03.2016).

2.3 Die Rolle der Kommune für die Daseinsvorsorge

Die Bereitstellung der Daseinsvorsorge wird auch heute noch in erster Linie als kommunale Aufgabe betrachtet. Daseinsvorsorge entsteht vor Ort. Vieles läuft daher auf die Kommunen, die Städte, Gemeinden und Landkreise hinaus. Leistungen und Dienste der Daseinsvorsorge wie die Ver- und Entsorgung, die Kommunikationsinfrastruktur, die Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Schulbildung, Pflege oder der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) entfalten ihre Wirkung erst in der direkten Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger. Nicht zuletzt deswegen kann vor Ort am besten entschieden werden, welche Verpflichtungen im Interesse der Bürger und Bürgerinnen sind und wie diese ausgestaltet werden müssen. Die gewünschte Wirkungsorientierung und die Berücksichtigung von Vielfalt und Differenzen können am ehesten vor Ort erreicht werden. Die Rahmenbedingungen zum Leben sollen von der kommunalen Gemeinschaft bürgernah organisiert werden. Gerade dies entspricht auch dem Grundgedanken der starken Stellung der Städte und Gemeinden und der Allzuständigkeit der Kommune für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung.

Heute ist die Träger- und Betreiberlandschaft in den einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge unübersichtlicher geworden. Erst das Zusammenwirken der unterschiedlichen Anbieter und Angebote macht jedoch die Qualität der regionalen Kultur, Bildungslandschaft, Gesundheitsversorgung, Pflege oder des ÖPNV aus. Darüber hinaus sind die Kommunen eingebunden in staatliche Handlungsformen, rechtliche und technische Vorgaben sowie auf Finanzhilfen von Bund und Ländern angewiesen und infolge ökonomischer, demografischer und sozialer Transformationsprozesse in ihrem Handeln und ihren Gestaltungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Die Frage ist daher berechtigt: Welche Rolle spielen die Kommunen bei der Erbringung und Ausgestaltung der Daseinsvorsorge? Ist diese Rolle immer noch so stark und zentral? Oder ist die Kommune heute aufgrund der gesetzlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung von Leistungen der Daseinsvorsorge nicht vielmehr auch nur ein „Player“ unter vielen und häufig nur Getriebene?

Begriffe wie Koproduktion oder gemischte Wohlfahrtsproduktion (Evers/Olk 1996; Klie/Roß 2005) umschreiben ein mehr oder weniger koordiniertes Nebeneinander verschiedenster öffentlicher und privater Anbieter, Akteure und Institutionen in den einzelnen Daseinsvorsorgebereichen als eine geordnete oder zu ordnende Arbeitsteilung. Die notwendige Koordination der Anbieter und das Management von Aufgaben können letztendlich nur dort erfolgen, wo die Leistungen zusammenkommen, vor Ort, direkt bei den Bürgerinnen und Bürgern. Damit fließt der Kommune, neben der Verantwortung für eine direkte Leistungserbringung und der Gewährleistungsverantwortung, zunehmend eine Koordinierungs- und Managementverantwortung bei der Daseinsvorsorge zu. Die Kommune kann und muss die Verantwortung dafür übernehmen, dass die öffentlich organisierte und die von Engagement getragene Mobilität zusammen funktionieren oder arbeitsteilige Pflege- und Sorgearrangements in den Quartieren und Dörfern entstehen. Sie ist aufgrund ihrer Stellung im Staatsaufbau und ihrer Selbstverwaltungskompetenz die Institution, die vernetzen, verknüpfen, unterstützen und ggf. auch mobilisieren muss. Diese Wiederentdeckung der kommunalen Verantwortung kommt auch in einer Vielzahl von Wettbewerben zur Gestaltung der Daseinsvorsorge zum Ausdruck (z. B. „Lernen vor Ort“, „Gesundheitsregionen der Zukunft“ und „Kommunen innovativ“ des BMBF[164]; „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ des BMVI[165]).

Die Zuordnung der Koordinierungs- und Managementaufgabe zur Kommune ergibt sich ebenfalls aus dem Ansatz einer wirkungsorientierten Daseinsvorsorgeplanung und dem Gedanken, dass zu einem selbstbestimmten, eigenständigen Leben, zur Teilhabe und Partizipation sowie für eine gute Lebensqualität erst das Zusammenspiel aller Bereiche der Daseinsvorsorge, die Daseinsvorsorge als Ganzes, befähigt. Es geht dann nicht mehr nur um die Erbringung einer konkreten Leistung, sondern um eine gute Gestaltung und Organisation des Lebensumfelds: soziale Treffpunkte, Mehrgenerationenhäuser, familienfreundliche Stadtentwicklung, Sportangebote, die Gesundheitsprävention anbieten, oder ein Mobilitätssystem, das auf die Einrichtungen der Gesundheitsversorgung ausgerichtet ist. Auch hierfür sind Koordination, Abstimmung, Schnittstellenmanagement, aber auch die Einbindung einzelner Bereiche in eine disziplinübergreifende Entwicklungsstrategie und einen fachübergreifenden Diskurs erforderlich. Kommunale Daseinsvorsorgeplanung hat dieses Ensemble mehr oder weniger gut im Blick. Selbstverständlich ist eine integrierte Stadt-, Gemeinde- oder Ortsentwicklungsplanung, die fachübergreifend, integrativ und diskursiv angelegt ist, keineswegs. Geht es um die

164 Förderprogramme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung: „Lernen vor Ort“ (www.lernen-vor-ort.info/121.php); „Gesundheitsregionen der Zukunft: Fortschritt durch Forschung und Innovation“ (www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1845.php); „Kommunen innovativ“ (www.bmbf.de/foerderungen/24613.php) (Abrufe am 11.03.2016).

165 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“; www.regionale-daseinsvorsorge.de (Abruf am 11.03.2016).

Umsetzung, rückt für viele Handlungsfelder das Quartier bzw. Dorf als Lebens- und Gestaltungsraum in den Blickpunkt.

Angesichts einer wachsenden räumlichen und sozialen Vielfalt kann eine flexible und differenzierte Ausgestaltung der Daseinsvorsorge bei konsistenter Steuerung durch die Länder ebenfalls am besten auf der lokalen Ebene gelingen; dort, wo Differenzen sichtbar und benachteiligte Gruppen geschützt werden können. Auf der kommunalen Handlungsebene können die räumlichen, institutionellen und individuellen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten sowie soziale Ungleichheiten in den Blick genommen werden, um darauf mit angepassten, ausgewogenen Maßnahmen und Strategien zu reagieren. Das Ziel, zu einem guten Leben zu befähigen, muss letztlich aus den ganz konkreten lokalen Gegebenheiten heraus operationalisiert werden. Das gilt auch für Politikbereiche, deren Steuerung in den letzten Jahrzehnten stärker Marktprinzipien und/oder zentralen Steuerungsmechanismen unterworfen wurden (Gesundheit und Langzeitpflege; vgl. Hoberg et al. 2013). Gleichzeitig zeigt die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung, dass Lokalität und Selbstverwaltung den Nährboden für Experimente und soziale Innovationen liefern können. Der Erfolg einer Kommune hängt nicht per se vom verfügbaren Steuergeld ab, sondern von den bezogen auf die Bürgerpräferenzen richtigen Prioritäten, der „Intelligenz“ der Kommunalpolitik (Hüther 2013) sowie der Findigkeit der Verwaltung hinsichtlich effizienter Lösungen und eines guten Service.

Im interkommunalen Wettbewerb geht es heute mehr als in der Vergangenheit um eine gute Lebensqualität vor Ort. Gute gesundheitliche Versorgung, Bildungsangebote und eine vielfältige kulturelle Szene haben sich in der Wissensgesellschaft immer mehr zu wichtigen Standortfaktoren entwickelt. Vor allem die kleineren Kommunen geraten dadurch zunehmend unter Verantwortungs- und Handlungsdruck. Daseinsvorsorge wird zum Schlüssel für die Entwicklung von Städten und Gemeinden. Können die Kommunen die grundlegenden Rahmenbedingungen nicht mehr in einer ausreichenden Qualität gewährleisten, ist ihre Zukunft gefährdet. Die Kommunen müssen daher nach neuen Lösungen suchen, die ihren Verhältnissen und Möglichkeiten angepasst sind, und diese gemeinsam mit der Wirtschaft und Zivilgesellschaft umsetzen.

Schließlich erfordert auch die grundsätzlich vorhandene Vielfalt der Kommunen an sich differenzierte kommunale Strategien und Lösungen. Zum einen unterscheiden sich die Problemlagen je nach Größe und Lage der Kommunen. Zum anderen existiert eine sehr große Bandbreite hinsichtlich der kommunalen Leistungsfähigkeit, abhängig von der Größe, der kommunalen Verfasstheit und der Personalausstattung. Großstädte und Metropolregionen haben andere Voraussetzungen und Möglichkeiten als kleine, ländliche Kommunen. Es gibt in einigen Bundesländern sehr kleine Gemeinden, die zu Verwaltungskooperationen zusammengefast sind, und großflächige Einheitsgemeinden mit bis zu 30 und mehr Ortsteilen, Gemeinden mit Kreisaufgaben und ohne diese. Hinzu kommen die unterschiedlichen Kommunalverfassungen in den Bundesländern und eine große Bandbreite in der Finanzausstattung. Angesichts dieser Vielfalt der Kommunallandschaft fällt es schwer, von *der* Kommune zu sprechen, und einheitliche Vorgaben, Standards und Strategien für die Gestaltung der kommunalen Daseinsvorsorge zu formulieren. Nochmals komplexer wird das Bild angesichts der verschiedenen Formen der öffentlich-öffentlichen Partnerschaften (ÖÖP) und der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Die hier geforderte Vernetzung der Akteure und Institutionen, zum Beispiel zur Ausgestaltung eines guten Lebens im Alter (BMFSFJ 2016b, im Druck), sieht in einer ländlichen Kleinstgemeinde anders aus als in einer einigermaßen finanz- und wirtschaftsstarken Klein- oder Mittelstadt oder in großstädtischen Quartieren.

Die Verwaltungs- und Gebietsreformen haben in den meisten Ländern zu großen Kommunaleinheiten auf beiden kommunalen Ebenen geführt, den Landkreisen und den Gemeinden. Dabei droht das eigentliche historische (auch genossenschaftliche) Verständnis von Kommune weitgehend verloren zu gehen: Die kommunale Gemeinschaft organisiert sich selbst und regelt ihre eigenen Belange durch Selbstorganisation und Selbsthilfe. Das gilt für viele Städte und Gemeinden heute nicht mehr. Die Bürgerinnen und Bürger sehen in ihnen eher die untere Ebene des Staates mit vielfältigen Dienstleistungsfunktionen (BMVI 2015b). Damit drohen die eigentliche Stärke und die Funktion der Kommune abhandenzukommen: die Lokalität und die Nähe zu den Lebenswelten. Förderprogramme wie die „Soziale Stadt“ (BMUB[166]) im städtischen und die „Dorfentwicklung“ und die „Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)“[167] (BMEL) im ländlichen Kontext haben darauf reagiert. Ihre räumlichen Bezugsebenen sind Quartier, Nachbarschaften, Ortsteile und Dörfer. Ihr Ziel ist es, aus den örtlichen Bedarfen und Möglichkeiten heraus, Hilfe zur Selbsthilfe zu geben, zur Selbstorgani-

166 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

167 „Dorfentwicklung“ (http://dorfwettbewerb.bund.de/de/dorfentwicklung) (Abruf am 11.03.2016) und „Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)“ des Bundeministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/LeitfadenIntegrierteLaendlicheEntwicklung.pdf?__blob=publicationFile) (Abruf am 11.03.2016).

sation zu motivieren, örtliche Wirtschaftsstrukturen sowie sozialen Zusammenhalt zu stärken und dies mit baulichen und städtebaulichen Maßnahmen zu verbinden. Auch dies entspricht im Idealfall einer Befähigung zu einem eigenverantwortlichen und selbstgestalteten Leben in sozialer Teilhabe.

Selbstverantwortung bedeutet vor allem, den Dorf- und Quartiersgemeinschaften Entscheidungsspielräume und Freiheit zu geben, um die Dinge vor Ort selbst zu regeln. Dahinter steht der Gedanke, dass das Dorf oder das Stadtquartier die Voraussetzungen dafür schafft, dass sozialstaatliche Leistungen bedarfsgerecht ausgestaltet und trotz eingeschränkter Finanzspielräume erbracht werden können (BMVI 2015b; für die Langzeitpflege: Hoberg et al. 2013). Aufgabe der Kommune und des Staates ist es, die örtliche Selbstorganisation zu fordern, zu fördern und zu begleiten. Regionale oder städtische Rückgratorganisationen könnten Paten oder auch Franchisevermittler für die örtlichen Gemeinschaften sein, indem sie bewährte Elemente der Prozessgestaltung und Organisation sowie wiederkehrende Rechtsfragen aufbereiten und anbieten. Erst die fachliche Begleitung, der Diskussionsprozess und eine finanzielle Unterstützung können zu Selbstsorge und Selbstgestaltung führen.

Mit dem Quartier und dem Dorf rückt also der unmittelbare Lebensraum in den Blick – und damit der Ort, an dem Daseinsvorsorge ihre Wirkung entfaltet. Während das Dorf als überschaubare Siedlung oder Ortsteil einer meist ländlichen Gemeinde noch relativ einfach zu bestimmen ist, fällt dies beim Quartier schon schwerer. Aber auch für den Begriff Quartier wird die Überschaubarkeit des Gebietes aus der Sicht der Bewohnerinnen und Bewohner als definierende Größe zugrunde gelegt. Die Definitionen verbinden gebaute, natürliche und soziale Strukturen sowie funktionale Merkmale eines Quartiers. Das Quartier ist demnach der Ort, an dem sich das alltägliche Leben, vor allem das Wohnen abspielt (Deffner/Meisel 2013). Ein Quartier ist also immer kontextuell eingebettet und damit sozial konstituiert. Im Gegensatz zum Dorf fehlen bei Stadtquartieren meist klare räumliche Grenzen. Sie werden individuell bestimmt und variieren nach subjektiver Wahrnehmung, eigener Mobilität und sozialen Beziehungen. So fassen zum Beispiel Rüßler und Stiel (2013) das Quartier als spezifischen Sozialraum, der

- sozial produziert bzw. (um-)gestaltbar ist;
- vielfältige (soziale) Funktionen erfüllt;
- überschaubar und primär lebensweltlich geprägt ist;
- die Wahrnehmungen und Handlungen der Bewohnerinnen und Bewohner beeinflusst und
- Identifikationspotenziale bietet.

Der Quartiersansatz bietet somit einerseits die Möglichkeit, „den Blick für räumliche und soziale Zusammenhänge“ (Volkmann 2012: 94) zu schärfen, alltagsnah Bedarfe und Bedürfnisse der Menschen zu erfassen und kleinräumig ressort- und sektorenübergreifend Ressourcen und Interventionsinstrumente zu bündeln. Gleichwohl soll nicht außer Acht gelassen werden, dass der Quartiersansatz auch dafür kritisiert wird, durch die Verengung auf Fördergebietslogiken die Perspektive der Individuen aus dem Blick zu verlieren und eine strukturelle Bekämpfung der Ursachen der Probleme im Quartier als Handlungsauftrag zu verdrängen.

Die strukturelle und die individuelle Perspektive sind deshalb in der Konzeption des „Sozialraums“ integriert: Der Sozialraum wird als „Produkt“ sozialen Handelns betrachtet. Im Sozialraumkonzept verbinden sich die räumlichen Bezüge der „alltäglichen Lebenswelten“ (Healey 1998), der Grad der lokalen sozialen Vernetzung und die Möglichkeiten zum Aufbau sozialer Netzwerke als soziale Ressource (bzw. die hierbei potenziell wirksam werdenden Hindernisse). Wird Sozialraum in dieser Mehrdimensionalität verstanden, eröffnet die Orientierung auf diese Bezugsebene Möglichkeiten, sozialräumlichen Ungleichheiten mit lokal angepassten Maßnahmen zu begegnen. Konstituierend für das Sozialraumkonzept ist der Anspruch von Partizipation und Teilhabe. Sozialraumorientierte Strategien sind darauf gerichtet, Prozesse partizipativer Entwicklung zu organisieren und so insbesondere vulnerable Bevölkerungsgruppen bei der Artikulation eigener und gemeinsamer Interessen zu unterstützen. Unabhängig davon, wie die einzelnen Handlungsebenen definiert oder gestaltet werden: Bei der Gestaltung der Daseinsvorsorge ist die Orientierung an individuellen und gemeinschaftsorientierten Bedarfen notwendig.

2.4 Die Stärkung der Kommune

Die Ausdifferenziertheit der Gesellschaft, die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und die Vielfalt der Möglichkeiten, die Daseinsvorsorge und die Lebensqualität zu gestalten, führen einerseits zu einer neuen Unübersichtlichkeit und auch zu Unsicherheiten hinsichtlich des einzuschlagenden richtigen Wegs. Andererseits erzwingen sie geradezu Koordination, Management und Netzwerkstrategien. Beides, Vielfalt und Vernetzung, erfordert ein starkes Handeln vor Ort, dort, wo der Unterschiedlichkeit entsprochen und Vernetzung organisiert werden kann. Hierzu müssen die Kommunen auf den unterschiedlichen Ebenen von Bund und Ländern in die Lage versetzt werden. Im Prinzip lässt sich der Befähigungsansatz auf das staatliche, kommunale Mehrebenensystem übertragen. Wenn die Städte und Gemeinden befähigt werden, die kommunale Lebenswelt entsprechend ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten zu gestalten bzw. diese Gestaltung gemeinsam zu organisieren, werden sie dieser vielfach geforderten starken Rolle gerecht werden können. Dabei geht es gar nicht so sehr um staatliche Vorgaben für die Daseinsvorsorge. Die Sicherung der Daseinsvorsorge wird nicht über gültige Mindeststandards zu regeln sein, sondern vielmehr über die Stärkung kommunaler Handlungsfähigkeit und den angepassten Umbau der Daseinsvorsorge vor Ort (Beetz 2009: 129). Das erfordert eine Kompetenzverlagerung auf die kommunalen Ebenen, entsprechende rechtliche, organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen sowie Unterstützungs- und Begleitstrukturen von Bund und Ländern.

Dieses subsidiäre Zusammenspiel im Sinne von Ermöglichung und Befähigung (Heinze et al. 2015) gilt nicht nur im Verhältnis zwischen den staatlichen Ebenen und der Kommune, sondern auch innerhalb der kommunalen Ebene. Der Begriff der Kommunen umfasst neben den Städten und Gemeinden die Landkreise als Zusammenschluss von Gemeinden, die übergeordnete Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung wahrnehmen. Viele Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge sind den Landkreisen zugeordnet, wie zum Beispiel die Abfallentsorgung, die Sicherung des ÖPNV, das Rettungswesen oder die Jugendhilfe. In anderen Bereichen wie der Schulentwicklung oder der Pflege hat der Landkreis die Planungskompetenz. Bereits hier lassen sich Kommunikations- und Abstimmungsprobleme erahnen. Voraussetzung für eine stimmige kommunale Daseinsvorsorgeplanung und eine Ausgestaltung der einzelnen Handlungsbereiche in kommunaler Verantwortung wäre daher zunächst einmal eine kritische Überprüfung und Zuordnung der Aufgaben zwischen Kreisen und kreisangehörigen Kommunen. Dazu gehören auch Kommunikationsstrukturen untereinander und die Sicherung von gegenseitiger Mitsprache. Darüber hinaus stehen in den größeren räumlichen Zusammenhängen der Landkreise und der großen Städte die Koordination der professionellen Anbieter von Daseinsvorsorge sowie die Einbindung der Daseinsvorsorge in gesamtstrategische Konzepte im Vordergrund.

Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung müssen de facto in der Lage sein, mehr Verantwortung bei der Gestaltung und Organisation der Daseinsvorsorge zu übernehmen. Grundsätzlich sind hierfür zwei Dinge wichtig: Sie benötigen die Fähigkeiten bzw. ein neues Selbstverständnis für ihre Funktion und ihr Handeln in der kommunalen Gesellschaft. Und sie müssen von Bund und Ländern in die Lage versetzt werden, diese Rolle auszufüllen.

Notwendig ist ein kommunales Selbstverständnis, das – neben den klassischen Verwaltungsaufgaben – auf Koordination, Motivierung und Befähigung ausgerichtet und einem Governance orientierten Verständnis von Gestaltung öffentlicher Aufgaben verpflichtet ist (Kapitel III. 5 Lokale Governance). Für die Sicherung und die Organisation der kommunalen Daseinsvorsorge ergeben sich durch den Befähigungsansatz und die Lebensweltorientierung im Idealfall neue Verantwortungsgemeinschaften (Wegleitner 2015; Klie 2014c) zwischen Bürgerinnen und Bürgern, gemeinnützigen Organisationen, Politik, öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft und freien Verbänden. Kulturelle Angebote, die Sicherung von Mobilität und die Gesundheitsversorgung werden zu einer gemeinschaftlichen Daseinsvorsorge vor Ort. Die Grenzen zwischen staatlichen und kommunalen Angeboten lösen sich auf. Hier übernimmt die Kommune die Rolle, diese gemeinschaftliche Produktion von örtlicher Lebensqualität zu ermöglichen, Partner einzubinden und das Zusammenspiel zu organisieren. Während im gesamtstädtischen und regionalen Zusammenhang professionelle Anbieter aufeinander abgestimmt werden müssen, rücken im Quartier und im Dorf verstärkt das freiwillige Engagement und die Eigenorganisation von Daseinsvorsorge in den Mittelpunkt. Im Idealfall wirken Kommune, Unternehmen und Betriebe, Verbände sowie Bürgerinnen und Bürger gemeinwohlbezogen zusammen. Die Kommune schafft den Raum für dieses Zusammenwirken. Dies wiederum erfordert ein Verständnis von Kommunalpolitik und -verwaltung, das weit über das klassische Verwaltungshandeln hinausgeht und den Ansätzen von Open Governance und Local Governance (Schwalb/Walk 2007; Kapitel III. 5.1 Lokale Governance) bzw. dem Leitbild der Bürgerkommune entspricht, in der Politik, Verwaltung, Unternehmen, Betriebe und Verbände untereinander und mit den Bürgerinnen und Bürgern gemeinwohlbezogen zusammenwirken (Roß 2012; Kapitel III. 5.2 Bürgerkommune).

Aufgabe von Bund und Ländern ist es, ein solches Verständnis von kommunalem Handeln zu fördern und die Kommunen zum Handeln zu befähigen. Neben Personalausstattung, Qualifikation, Planungskompetenz und den rechtlichen Möglichkeiten für eine branchenspezifische Steuerung, benötigen die Kommunen vor allem eine ausreichende Finanzausstattung und eine strategische Förderung, Begleitung und Unterstützung. Insbesondere die kleinen Kommunen benötigen Unterstützungsstrukturen, die ihnen strategische Orientierung, Qualifizierung, Beratung, Vernetzung und konkrete Hilfen bieten – etwa bei der arbeitsteiligen Organisation von Pflege und Hilfeleistungen vor Ort, beim Aufbau eines Quartiersmanagements oder bei der Organisation eines von Engagement getragenen Mobilitätssystems. Flankierend sollten rechtliche Normen und Standards an sich und ihre Anwendung durch die Genehmigungs- und Kontrollbehörden stärker auf den Grundgedanken des Ermöglichens und Befähigens ausgerichtet werden. Das impliziert mehr Spielraum für Experimente, mehr Flexibilität und eine bedarfsgerechte und offene Anwendung. Für die Anpassung der Daseinsvorsorge an demografische Veränderungen und für die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen professioneller Tätigkeit und Ehrenamt ist eine Flexibilität steuerrechtlicher, versicherungsrechtlicher sowie organisatorischer und technischer Vorgaben erforderlich.

Auf den ersten Blick scheint der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen ausreichend. Die Einnahmen sind in den letzten Jahren konjunkturbedingt gestiegen. Die Kommunalverschuldung ist vergleichsweise niedrig. Allerdings ist die finanzielle Situation der Gemeinden regional sehr unterschiedlich. Es gibt deutliche Unterschiede bei der Verschuldung, den Ausgaben und den Einnahmebedingungen (Kapitel III. 2.2.5 Kommunalfinanzen unter Druck). Zudem werden die Finanzbremse, das Auslaufen der Solidarpaktmittel, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Reduzierung der EU-Strukturfondsmittel die kommunalen Handlungsspielräume voraussichtlich weiter einengen. Bereits jetzt besteht bei den Gemeinden die Tendenz, zur Haushaltskonsolidierung Ausgaben für freiwillige Leistungen, Investitionen und Infrastrukturmaßnahmen zu kürzen. Vor allem die Sozialausgaben sind in den letzten Jahren stark gestiegen und dominieren die Ausgabenstruktur in vielen Gemeinden.

Das hier skizzierte kommunale Management der Daseinsvorsorge ist aber eine Aufgabe, die über die Pflichtaufgaben hinausreicht (Kapitel II. 5.6 Daseinsvorsorge). Daher gibt es Forderungen, die sektorübergreifende Koordination der kommunalen Daseinsvorsorge zu einer verpflichtenden Aufgabe zu machen (BMVI 2015a). Dem Konnexitätsprinzip folgend müssten dann die Länder für den finanziellen Mehraufwand der Kommunen aufkommen. Generell fordern viele Kommunen neben einer besseren finanziellen Ausstattung vor allem eine konsequente Anwendung des Konnexitätsprinzips, um ihren Aufgabenzuwachs finanziell zu kompensieren. Die vollständige Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter durch den Bund weist in diese Richtung. Sie war eine wichtige Entlastung für die Kommunen. Würde der Bund den Weg zu einer vollständigen Kostenübernahme solcher Sozialleistungen weitergehen, wäre dies ein wichtiger Schritt zur finanziellen Entlastung der Kommunen. Gleichzeitig gilt, dass der sich verbreiternde Zustrom finanzieller Mittel vom Bund an die Kommunen mit Blick auf die Verfassung problematisch ist und die Rolle der Länder in ein kritisches Licht rückt.

Flankierend könnte ein gesondertes Daseinsvorsorge-Programm von Bund und Ländern die Handlungsspielräume der Kommunen verbessern und gleichzeitig durch zweckgebundene Zuweisungen gezielt Eckpunkte für eine strategisch-konzeptionelle Ausrichtung des kommunalen Managements der Daseinsvorsorge implementieren. Denkbar wäre eine Finanzierung zum Beispiel im Zuge der Neuausrichtung des Solidarpakts II, über eine neue Gemeinschaftsaufgabe Daseinsvorsorge (Kersten et al. 2015) oder die Integration in eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Ländliche Entwicklung“. Erforderlich ist aber unter dem Aspekt der Wahrnehmung von landespolitischer Eigenverantwortung auch ein wirksamer interkommunaler Finanzausgleich, der der Solidarität auf Landesebene mit dem Ziel der Überwindung von strukturellen Disparitäten dient.

Als Anforderungen an die Daseinsvorsorge sind mithin zu formulieren, 1.) jede einzelne Person zu befähigen, ihre individuellen Fähigkeiten und Möglichkeiten so zu nutzen, dass sie eigenverantwortlich, selbstbestimmt und eingebunden in die soziale Gemeinschaft ein gutes Leben führen kann, 2.) dass die soziale und regionale Vielfalt und bestehende Ungleichheiten berücksichtigt werden und 3.) die Daseinsvorsorge gemeinschaftlich mit der Zivilgesellschaft produziert wird. Dieses Verständnis ist nicht gleichzusetzen mit einer engen Auffassung von Daseinsvorsorge sowie dem Rückzug und der finanziellen Entlastung von Staat und Kommunen. Es beinhaltet vielmehr eine Neujustierung des Verhältnisses von Staat, Kommune, Wohlfahrtsverbänden, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern auf der lokalen Ebene; und es stellt erhöhte Anforderungen an die Zusammenarbeit, Kommunikation, Koordination und das Management. Es muss regionale und soziale Vielfalt und Ungleichheiten berücksichtigen.

3 Disparitäten und Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene

3.1 Strukturmerkmale von Regionen

3.1.1 Einleitung

Der Berichtsauftrag bezieht sich auf die Bedeutung, die Entwicklung und die Potenziale sorgender Gemeinschaften in regionalen und lokalen Strukturen. Damit ist zugleich eine Perspektive angelegt, die den Unterschieden in den Regionen angemessen Rechnung tragen muss. Dies setzt neben der Beleuchtung der institutionellen Bedingungen und Besonderheiten eine Analyse der Strukturmerkmale von Regionen voraus. Gerade in der Heterogenität und Differenzierung liegt für die Politik eine besondere Herausforderung, weil diese unterschiedliche Antworten erfordert. Der demografische Wandel verstärkt die Heterogenität der Lebensbedingungen. Die Dynamik des demografischen Wandels wird sich in der kommenden Dekade verstärken und die lebenspraktischen Konsequenzen von Alterung und Schrumpfung für jeden greifbar werden lassen. Im Zweiten Engagementbericht wird deshalb versucht, die regionale Differenzierung in Deutschland zu analysieren.

Grundlage dieser Betrachtung ist die Frage nach den relevanten Ressourcen und Bedingungen in den Regionen, die für die Entwicklung und Wirksamkeit von Engagement bedeutsam sind. Dazu zählen die Einkommenssituation und Armutsgefährdung, die Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung, die Dynamik der demografischen Entwicklung, die Wahlbeteiligung und politische Partizipation sowie die Ausstattung mit engagementbezogener Infrastruktur.

Die Darstellung bezieht sich zunächst auf die Ebene der Länder, was der Tatsache Rechnung trägt, dass die Bundesländer eigene engagementpolitische und demografiepolitische Strategien verfolgen und damit wichtige Bedingungen sowie Orientierungen für das Engagement setzen. Die weitergehende Betrachtung von Raumordnungsregionen und siedlungsstrukturellen Merkmalen (sowie Kreistypen) ermöglicht eine genauere Beleuchtung der Unterschiede und ihrer Systematik. Dabei wird nach Datenverfügbarkeit und Fragestellung versucht, entsprechende Darstellungen zu bieten.

3.1.2 Engagement und Beteiligung nach Regionen

Ausgangspunkt bildet die Befundlage zum Engagement und sodann die damit eng verbundene Frage nach dem gesellschaftlichen Zusammenhalt. Für die regionale Betrachtung liefern der Engagementatlas 2009 (Generali Zukunftsfonds) und der Freiwilligensurvey 2014 (Simonson et al. 2016) wichtige Informationen, ergänzend zur Ausstattung mit der relevanten Infrastruktur der Engagementatlas 2015 (Generali Zukunftsfonds).[168]

- Grundsätzlich gilt, dass der Anteil der Bürgerinnen und Bürger (ab 14 Jahren), die sich freiwillig engagieren, seit der Erhebung des ersten Freiwilligensurveys bis zum Jahr 2009 relativ stabil bei einem guten Drittel lag und im Jahr 2014 sogar auf 43,6 Prozent angestiegen ist (Vogel et al. 2016a), während der Anteil jener Personen, die eventuell bereit wären, sich zu engagieren, und damit ein wichtiges Potenzial erfassen, kontinuierlich von 16 auf 47 Prozent zugenommen hat (Freiwilligensurveys 1999, 2004, 2009 und 2014; Gensicke/Geiss 2010; Müller/Tesch-Römer 2016: 169).
- Der Anteil freiwillig Engagierter an der Bevölkerung schwankt in den Bundesländern erheblich. Während in Süddeutschland (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz) der Anteil über 38 (bis 45) Prozent liegt, schwankt er in Westdeutschland (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg) zwischen 31 und 38 Prozent und erreicht in den neuen Bundesländern allenfalls gut 30 Prozent (Generali Zukunftsfonds 2009). Ein Grund für diesen scharfen West-Ost-Gegensatz dürfte in dem Wegbrechen der entsprechenden Infrastruktur

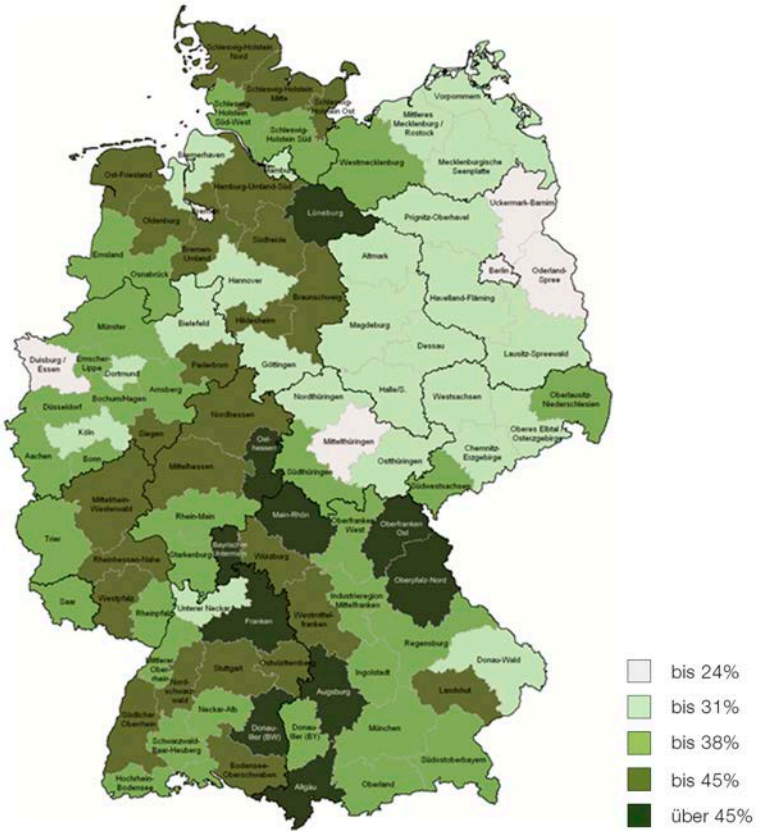
168 Zur Methodik des Engagementatlas 2009: Bundesweit wurden 44.000 Telefoninterviews durchgeführt als quantitative Basis für bevölkerungsrepräsentative, regional differenzierte Aussagen für die gesamte Bundesrepublik auf Ebene der 439 Landkreise/kreisfreien Städte und 97 Raumordnungsregionen, wie sie das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) unterteilt. Der Freiwilligensurvey 2014 liegt nicht nach Raumordnungsregionen aufbereitet vor. Er basiert auf einer Einteilung der Landkreise und kreisfreien Städte nach Strukturmerkmalen in drei Regionstypen.

der ehemaligen DDR liegen (vgl. Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus auf Basis des Freiwilligensurveys 2014).

- Geht man eine Ebene tiefer und betrachtet die Raumordnungsregionen, so verstärkt sich einerseits die Varianz über diese Regionen hinweg, und andererseits löst sich in den alten Bundesländern das homogene Bild der Länder auf (Abbildung 28). Die zehn niedrigsten Engagementquoten liegen mit Ausnahme von Bremen und Duisburg/Essen sowie Berlin allesamt in den neuen Bundesländern. Betrachtet man darüber hinaus gesondert städtische und ländliche Gegenden, dann ergibt sich ein weiterer klarer Unterschied: „[Das bürgerschaftliche] Engagement boomt [vor allem] in den ländlichen Regionen“ (Generali Zukunftsfonds 2009: 21; Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus). Allerdings führt die Stabilität und Tradition der entsprechenden Infrastruktur in den ländlichen Regionen dazu, dass sich dort die Engagementformen eher reproduzieren, wohingegen innovative Formen des Engagements eher in städtischen Räumen entstehen, wo einerseits weniger klassische Infrastruktur prägt und andererseits der soziale und strukturelle Wandel stärker wirkt und neue Antworten erfordert.

Abbildung 28: Anteil der bürgerschaftlich Engagierten an der Bevölkerung in den Raumordnungsregionen

Anteil der engagierten Bevölkerung in Prozent



Quelle: Generali Zukunftsfonds 2009: 19. Datenbasis: Prognos AG.

Fragt man nach den bedeutsamen positiven und negativen Faktoren für das Engagement in der Region, dann lassen sich folgende Indikatoren mit statistischer Signifikanz anführen (Generali Zukunftsfonds 2009; Simonson et al. 2016):

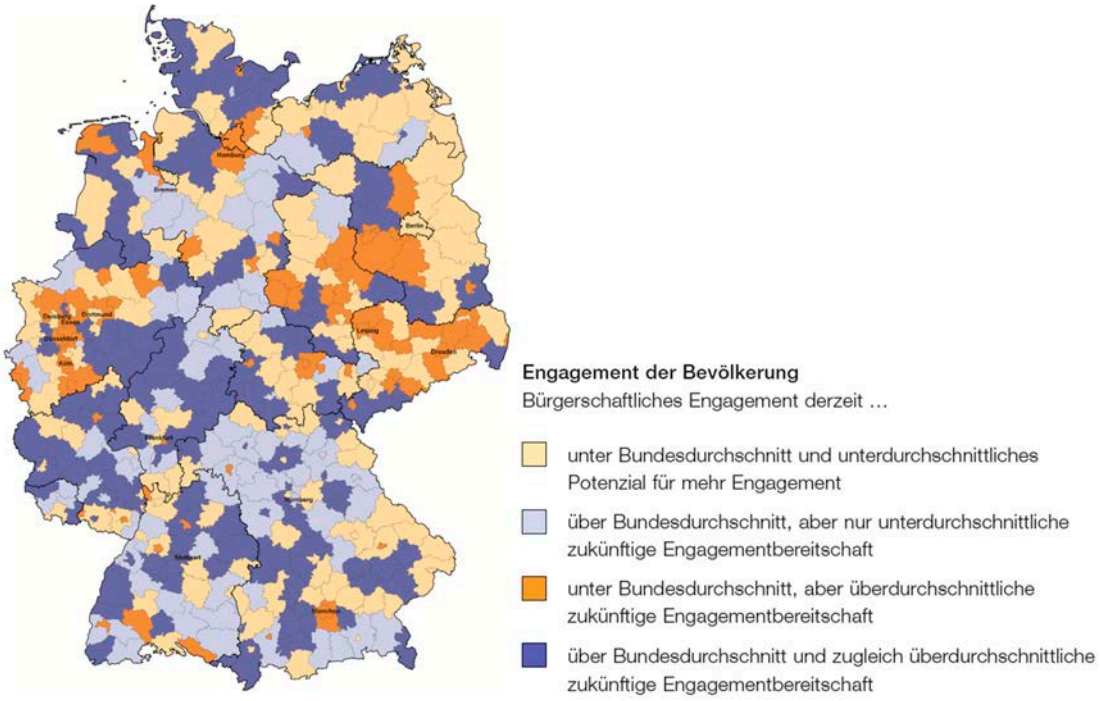
- Ein hoher Anteil von Kirchensteuerzahlern, ein hoher Anteil von Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren sowie ein hoher Wohlstandsindex haben einen positiven Einfluss auf die Engagementquote. Danach ist weniger die demografische Dynamik (Wanderung) von Bedeutung als die Bevölke-

rungsstruktur, und es erweist sich ein hoher Anteil der 35- bis 55-Jährigen als positiv, ebenso eine hohe Kinderzahl.

- Eine hohe Arbeitslosenquote, vor allem auch der Anteil Langzeitarbeitsloser, eine hohe Betreuungsquote bzw. hohe Anzahl öffentlicher Betreuungsplätze für unter drei- bis sechsjährige Kinder und eine hohe Kriminalität wirken sich nachteilig auf die Engagementquote aus.

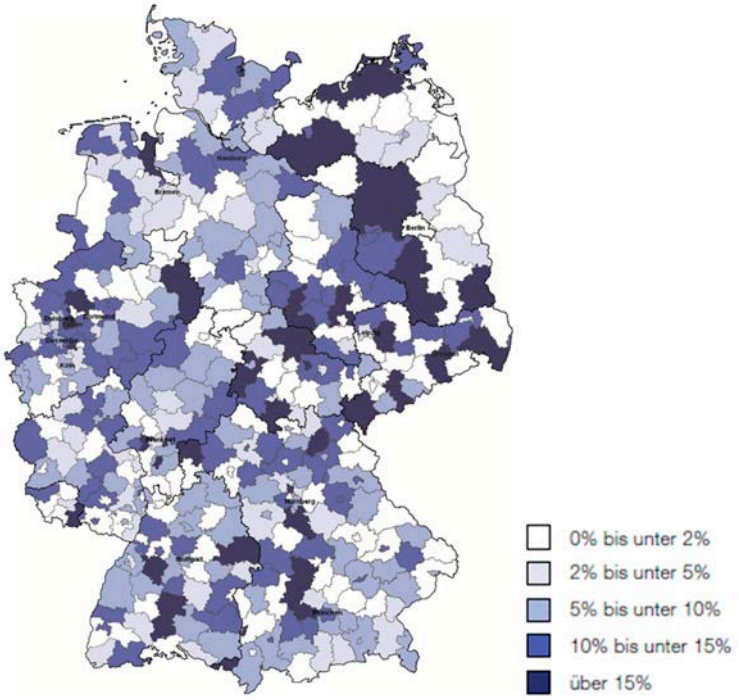
Aus den beachtlichen Unterschieden und ihren Bestimmungsfaktoren kann allerdings nicht geschlossen werden, dass damit das Engagementprofil der Regionen fix ist. Vielmehr zeigt sich bei der Analyse von Potenzialfaktoren zugleich eine beachtliche Veränderungswahrscheinlichkeit. So gibt es auch unter den Regionen mit derzeit unterdurchschnittlicher Engagementquote einen beachtlichen Anteil von Landkreisen, die hohes Potenzial für mehr freiwilliges Engagement aufweisen (Abbildung 29). Auch hier zeigt sich, dass neben der sozialen Lage die Bevölkerungsstruktur von Bedeutung ist. Als wichtiger Treiber erweist sich der erwartete Bedeutungszuwachs der Handlungsbereiche Kinder und Jugend, Engagement für Ältere sowie Soziales, Gesundheit und Pflege. Mit Blick auf die Alterung der Bevölkerung zeigt sich eine regionale Verteilung der Potenziale, die keine Unterschiede mehr zwischen den alten und neuen Bundesländern aufweist (Abbildung 30).

Abbildung 29: „4 Clustertypen“: Derzeitiges bürgerschaftliches Engagement und Bevölkerungspotenzial



Quelle: Generali Zukunftsfonds 2009: 37. Datenbasis: Prognos AG.

Abbildung 30: Bevölkerungsanteil, der sich vorstellen kann, Engagement für Ältere aufzunehmen und zu erhöhen



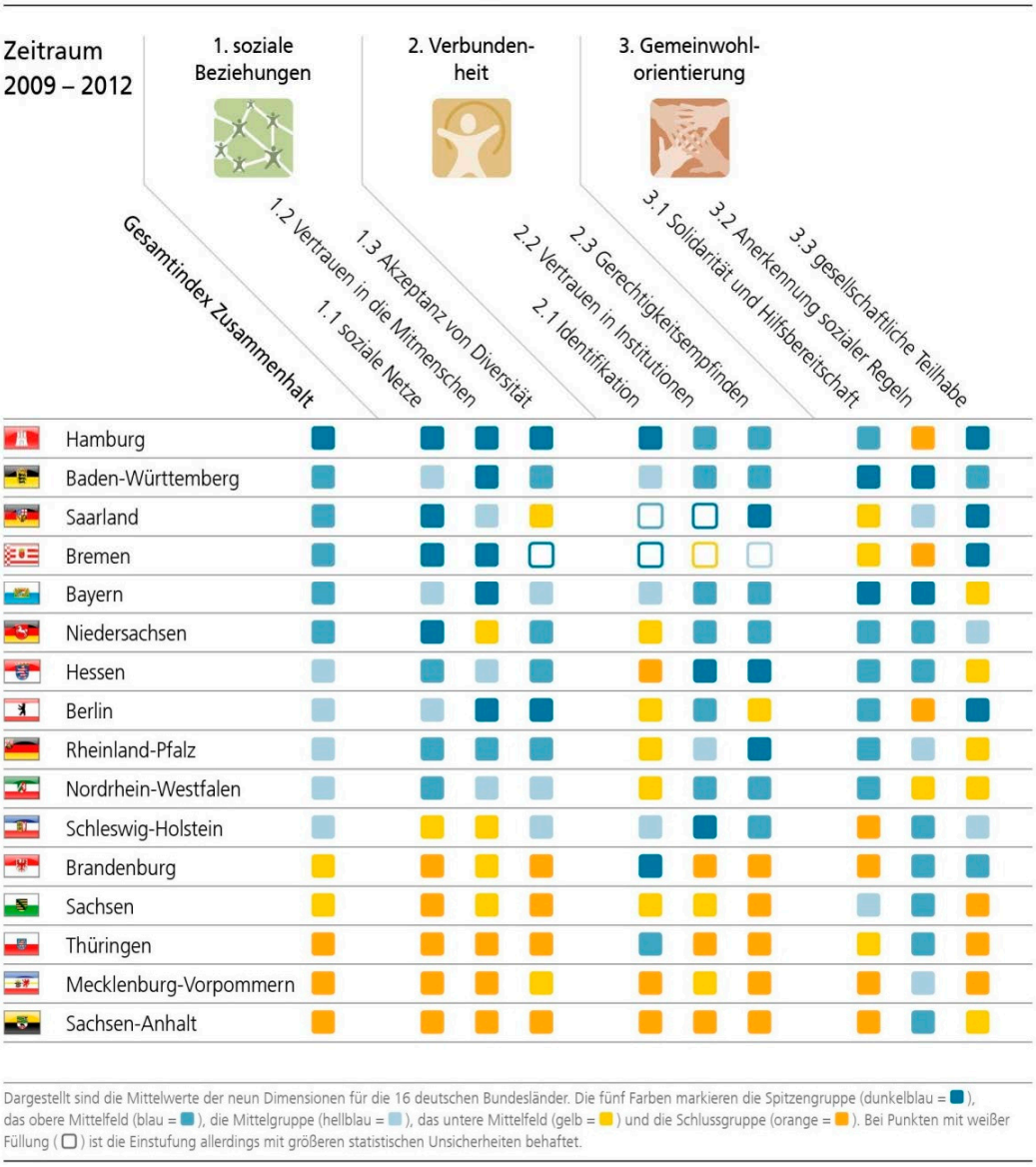
Quelle: Generali Zukunftsfonds 2009: 37. Datenbasis: Prognos AG.

Der *gesellschaftliche Zusammenhalt* ist ein wichtiger Indikator, weil sich damit eine bedeutsame Ressource für ein gemeinwohlorientiertes Engagement verbindet. Der „Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt" (Dragolov et al. 2014) liefert dafür aufgrund einer umfassenden Sekundärdatenanalyse interessante Informationen. Die Bewertung des gesellschaftlichen Zusammenhalts wird aus Befunden für die *sozialen Beziehungen*, die *Verbundenheit* und die *Gemeinwohlorientierung* auf Basis jeweiliger Teilindikatoren abgeleitet (Abbildung 31).

Betrachtet man den Gesamtindex, ebenso aber die drei Teilindizes, dann ergibt sich wie beim Engagement bezogen auf die Bundesländer zunächst ein ähnlicher Befund: Einerseits zeigt sich ein starkes Profil in Süddeutschland, andererseits ein schwaches in den neuen Bundesländern. An diesem Befund hat sich im Vergleich der Beobachtungszeiträume 1990/95 bis 2009/12 wenig geändert. Die neuen Bundesländer sind aus dem unteren Mittelfeld in die Schlussgruppe abgerutscht, die alten Bundesländer haben sich recht robust im oberen Mittelfeld bzw. der Mittelgruppe positionieren können.

Dahinter steht beim Teilindex „soziale Beziehungen" sowie beim Teilindex „Verbundenheit" ein sehr klares West-Ost-Gefälle. Bei der Gemeinwohlorientierung ist das Bild differenzierter, insofern Berlin, Brandenburg und Sachsen hier zur Mittelgruppe gehören und Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen immerhin zum unteren Mittelfeld zählen.

Abbildung 31: Gesellschaftlicher Zusammenhalt im Vergleich der Bundesländer (2009 bis 2012)



Quelle: Dragolov et al. 2014: 32.

Bei der Frage nach den Erklärungsfaktoren zeigen sich ähnliche Zusammenhänge wie bei der Analyse der regionalen Engagementquoten: Wohlstand wirkt sich positiv auf den Gesamtindex aus; zugleich lässt sich festhalten, „dass der gesellschaftliche Zusammenhalt innerhalb Deutschlands nicht von einer abstrakten Einkommensungleichheit gefährdet ist“ (Dragolov et al. 2014: 57).

Interessant ist der Befund, dass unabhängig vom Wohlstand oder der West-Ost-Zugehörigkeit in den Bundesländern der Zusammenhalt umso stärker ist, je größer der Ausländeranteil ist. Die positive Wirkung auf den Zusammenhalt durch Religion und Religionszugehörigkeit lässt sich nur eingeschränkt ermitteln (ebd.: 60f.).

3.1.3 Einkommenssituation und Armutsgefährdung

Eine wichtige Bedingung und Voraussetzung für ein hohes Engagement in der Bevölkerung ist *Wohlstand*, der sich einerseits an der *Einkommenslage* festmacht, andererseits vor allem an der *Armutsgefährdung*. Die entsprechenden Analysen beziehen sich auf das Haushaltsnettoeinkommen, das in relevanten Erhebungen (Mikrozensus, Sozio-oekonomisches Panel – SOEP) direkt abgefragt wird. Allerdings muss für eine adäquate Betrachtung das Äquivalenzeinkommen als haushaltsbezogenes Pro-Kopf-Einkommen herangezogen werden, das die Einkommen aller Personen mit denen eines alleinstehenden Erwachsenen vergleichbar macht, in dem es den geringeren Bedarf von Kindern und Einspareffekte bei Erwachsenen durch gemeinsames Wirtschaften

im Haushalt berücksichtigt. Zu dieser Umrechnung bietet sich die OECD-Skala an. Danach hat ein zweiter oder weiterer Erwachsener im Haushalt den halben Bedarf eines Alleinstehenden, ein Kind unter 14 Jahren den 0,3-fachen Bedarf. Jedes Mitglied einer vierköpfigen Familie mit zwei jungen Kindern hat bei einem Haushaltsnettoeinkommen von 2.100 Euro somit ein Äquivalenzeinkommen von 1.000 Euro und stellt sich mit einem Alleinstehenden gleich, der ebenfalls 1.000 Euro zur Verfügung hat.

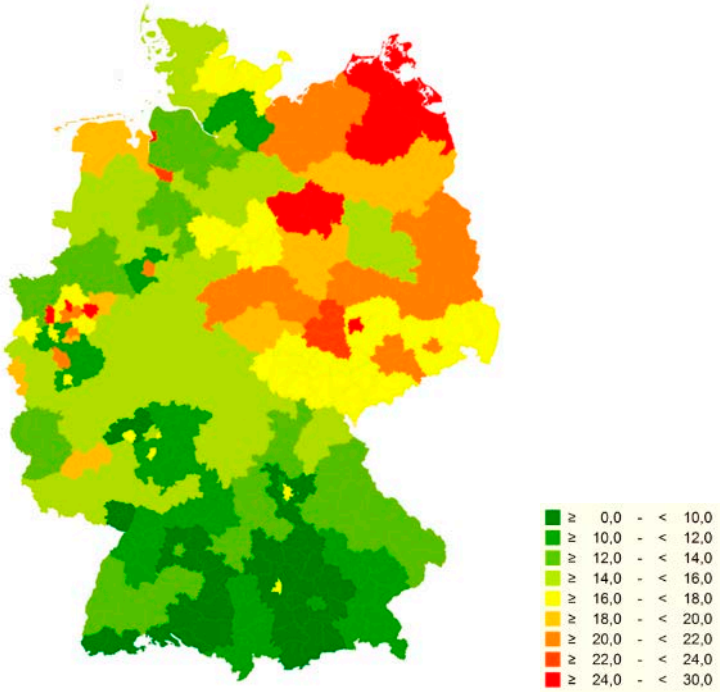
Um Preisunterschiede in der Lebenshaltung zwischen den Regionen auszuschalten, werden den Mikrozensus-Daten (FDZ 2014) Preise des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2009) zugespielt. Die Daten liegen auf Kreisebene vor und werden mithilfe von Einwohnerzahlen auf die Ebene der Anpassungsschichten und die Ebene der Bundesländer aggregiert. Die Daten des BBSR beziehen sich auf das Jahr 2009 und werden mit Preisindizes nach Bundesländern fortgeschrieben (Statistisches Bundesamt 2013a).

Nach der üblichen Konvention gilt als relativ einkommensarm oder armutsgefährdet, wer weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste) zur Verfügung hat. Dabei wird für alle Regionen ein einheitlicher, nationaler Einkommensschwellenwert benutzt.

- Wird auf die Unterschiede in der Armutsquote mit einem nominal einheitlichen Schwellenwert geblickt, ist Deutschland nach wie vor ein gespaltenes Land. Die Einkommensarmutsquote in den neuen Ländern beträgt dann annähernd 20 Prozent und ist damit fast sechs Prozentpunkte höher als im Westen. Im Länderranking nehmen die fünf neuen Bundesländer die hinteren Plätze ein, allerdings vor dem Schlusslicht Bremen. Dies erklärt sich durch das niedrigere Einkommensniveau der neuen Länder: Das Medianeinkommen liegt in Ostdeutschland mehr als 14 Prozent niedriger als im Westen (Abbildung 32).

Abbildung 32: Relative Einkommensarmutsquote 2012

Nationaler Schwellenwert für Einkommensarmut,
Anteil der Personen in relativer Einkommensarmut in Prozent der Bevölkerung im Jahr 2012

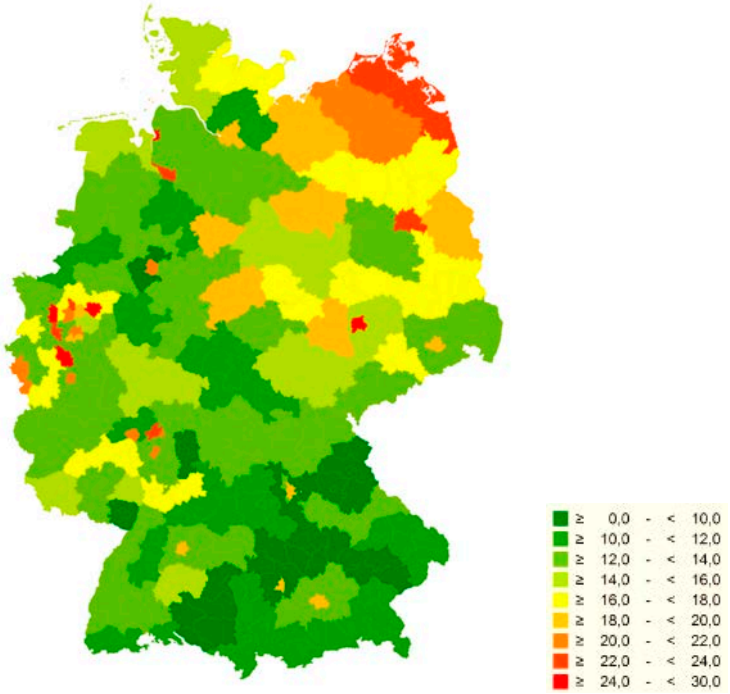


Quelle: IW Köln 2014: 4. Datenbasis: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2012; BBSR; Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

- Berücksichtigt man bei der Armutsschwelle die unterschiedlichen Preise, passt also den nationalen Schwellenwert an das Preisniveau in den einzelnen Regionen an, dann verändert sich die Armutsverteilung in Deutschland gravierend. Gibt es bei der relativen Einkommensarmut noch eine klare Grenze zwischen Westdeutschland und den neuen Ländern mit ihren auffallend hohen Einkommensarmutsquoten, verschwimmt diese Grenze bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus (Abbildung 33). Konkret heißt das: Die Unterschiede in der Armutsquote zwischen Ost und West halbieren sich von sechs auf drei Prozentpunkte. Besonders hohe Quoten von mehr als 20 Prozent gibt es in Ostdeutschland – neben Berlin und Leipzig – nur noch in Mecklenburg-Vorpommern. Dafür zählen aus der Kaufkraft-Perspektive mehr westdeutsche Regionen zu den Verlierern. Das liegt an der oft schwachen Kaufkraft in den Städten.

Abbildung 33: Relative Kaufkraftarmutsquote 2012

Nationaler Einkommensschwellenwert angepasst an das Preisniveau der Region,
Anteil der Personen in relativer Kaufkraftarmut in Prozent der Bevölkerung im Jahr 2012

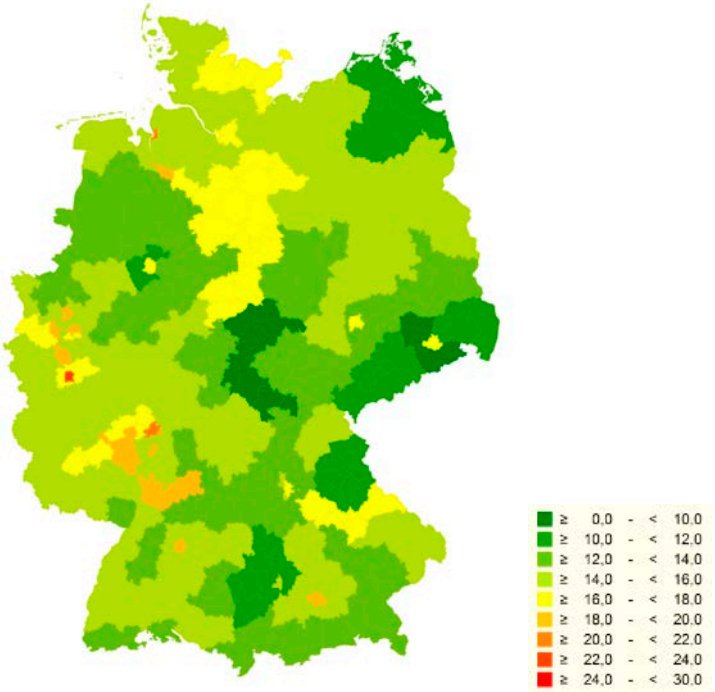


Quelle: IW Köln 2014: 5. Datenbasis: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2012; BBSR; Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

- Wird schließlich der Schwellenwert regional (d. h. auf Ebene der Anpassungsschicht oder auf Ebene des Bundeslandes) festgesetzt, so kann untersucht werden, ob eine Person im Vergleich zu den anderen Personen aus ihrer Region als einkommensarm gilt (Abbildung 34). Im Vergleich der Regionen ergeben sich so Hinweise auf die Disparität beispielsweise in den einzelnen Bundesländern. Dabei zeigt sich, dass die Differenzierung in den neuen Bundesländern tendenziell geringer ist als in den alten Ländern.

Abbildung 34: Relative Einkommensarmutsquote innerhalb der Region

Regionaler Schwellenwert für Einkommensarmut, Anteil der Personen in relativer Einkommensarmut in Prozent der Bevölkerung im Jahr 2012



Quelle. IW Köln 2014: 6. Datenbasis: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2012; BBSR; Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Einerseits zeigt die preisbereinigte Armutsquote, dass die Ost-West-Polarität real weit weniger gravierend ist als nach üblicher Definition. Andererseits tritt ein Unterschied in den Vordergrund, der bei Betrachtung der „Standard"-Armutsquote so deutlich nicht sichtbar ist: Es besteht ein ausgesprochenes Land-Stadt-Gefälle. Wenn der Schwellenwert regional preisbereinigt wird, sind in den Regionen, die ausschließlich aus Landkreisen oder aus einer Mischung von Land- und Stadtkreisen bestehen, im Durchschnitt nur knapp 14 Prozent der Bevölkerung relativ kaufkraftarm. In Stadtregionen liegt die Quote dagegen bei 22 Prozent, also acht Prozentpunkte höher. Ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus beträgt die Differenz zwischen Stadt und Land nur fünf Prozentpunkte.

Das schlechte Abschneiden der großen Städte hängt damit zusammen, dass die Ungleichheit in den Städten besonders hoch ist: Gemessen am regionalen Schwellenwert sind die zehn Regionen mit der höchsten Betroffenheit von relativer Einkommensarmut ausschließlich Großstädte. Dies erklärt sich zu einem großen Teil damit, dass neben einkommensstarken Gruppen auch Personen mit einem erhöhten Risiko von Kaufkraftarmut besonders oft in Städten leben. Allerdings ist aber die Kaufkraft in den Städten niedriger als auf dem Land: Das preisbereinigte Medianeinkommen liegt in den städtischen Regionen um acht Prozent niedriger als in den ländlichen Gebieten, was sich überwiegend durch das höhere Preisniveau in den Städten erklärt. Dies spiegelt sich auch in der Kaufkraftrangliste der Regionen wider: Unter den Top 20 befinden sich vor allem süddeutsche Landkreise und gemischt städtisch-ländliche Gebiete, aber keine reinen Stadtregionen. Am geringsten ist die Kaufkraft in weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, in Ruhrgebietsstädten, aber auch in Leipzig, Köln und den westlichen Bezirken von Berlin.

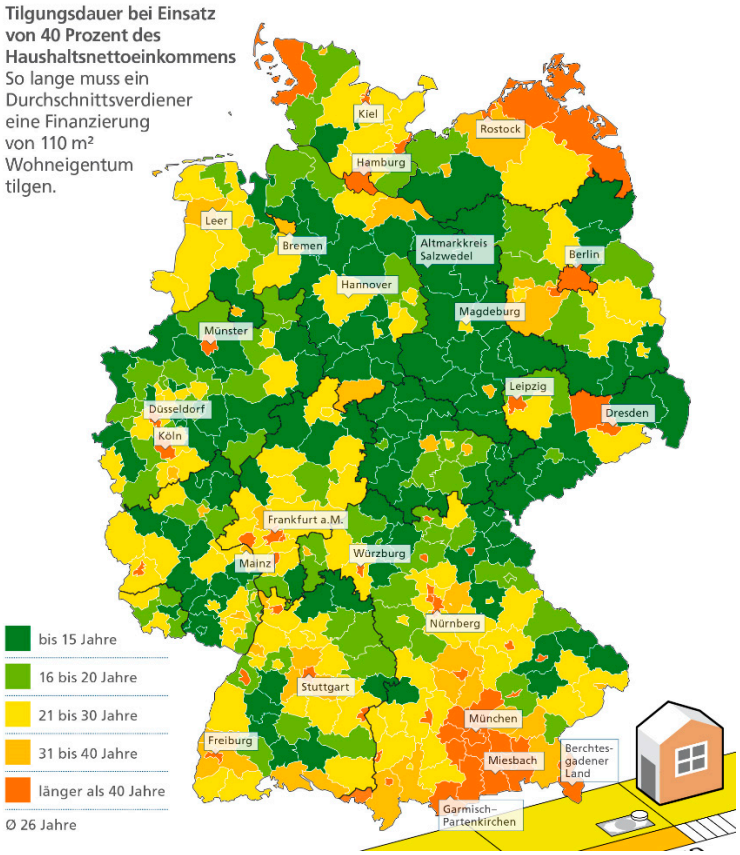
Problematisch an dem Land-Stadt-Gefälle ist auch, dass es offenbar größer wird: Zwischen 2006 und 2012 blieb die preisbereinigte Einkommensarmutsquote in den ländlichen Gebieten fast konstant, in den städtischen Regionen erhöhte sie sich aber um zweieinhalb Prozentpunkte. Dabei ist zum einen die regionale Einkommensarmut etwas schneller gestiegen als auf dem Land, zum anderen legte aber auch die Kaufkraft in den Städten schwächer zu oder ging sogar zurück.

Ein interessantes ergänzendes Schlaglicht wirft der Befund über den privaten Immobilienbesitz und seine Finanzierung auf (Abbildung 35; Postbank Wohnatlas 2015). Beim Immobilienerwerb im Vergleich aller Regionen in Deutschland gilt, dass einerseits das jeweilige Medianeinkommen recht eng beieinanderliegt und

andererseits der Kaufpreis sehr stark schwankt. So sind beispielsweise die Beleihungswerte in manchen Regionen der alten Bundesländer deutlich höher, mit der Folge, dass bei weitgehend identischen Belastungsgrenzen dort sehr viel längere Tilgungszeiträume benötigt werden. Insgesamt ergibt sich ein Bild, dass eine Differenzierung der Lebenssituation jenseits der West-Ost-Grenze wiederum eher gesamtdeutsch zeichnet. Anders gewendet: Auch aus Sicht des Immobilienvermögens – einer zentralen Ressource der Lebensgestaltung – gibt es keine typischen West-Ost-Muster mehr. Die Bedingungen für eine differenzierte Ausprägung des sozialen Miteinanders sind durch diese Bestimmungsgröße, die durch Bindung an Gemeinde und Region hier hoch bedeutsam ist, geprägt und verweisen wiederum auf die Besonderheit von ländlichem Raum und städtischem Ballungsgebiet als eigentlicher Herausforderung.

Abbildung 35: Wo Durchschnittsverdiener 110 m² Wohneigentum am schnellsten abbezahlen können

Tilgungsdauer bei Einsatz von 40 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



Quelle: Postbank Wohnatlas 2015. Datenbasis: Prognos AG auf Basis empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme.de) und MB Research.

Einkommensarmut ist freilich nur ein Befund auf der Oberfläche. Für die im Zweiten Engagementbericht interessierende Frage nach den Möglichkeiten, auf lokaler Ebene sorgende Strukturen stärken zu können, sind weitere *Strukturindikatoren der Armut* bedeutsam. Ein zentrales Risiko, in Einkommensarmut zu gelangen, ist die Arbeitslosigkeit. Zuvor wurde deutlich, dass eine hohe Arbeitslosenquote – vor allem der Langzeitarbeitslosen – signifikant die Engagementquote in der Region vermindert. Eine besondere Bedarfslage ergibt sich aus Altersarmut, die hier am Grundsicherungsbezug festgemacht wird.

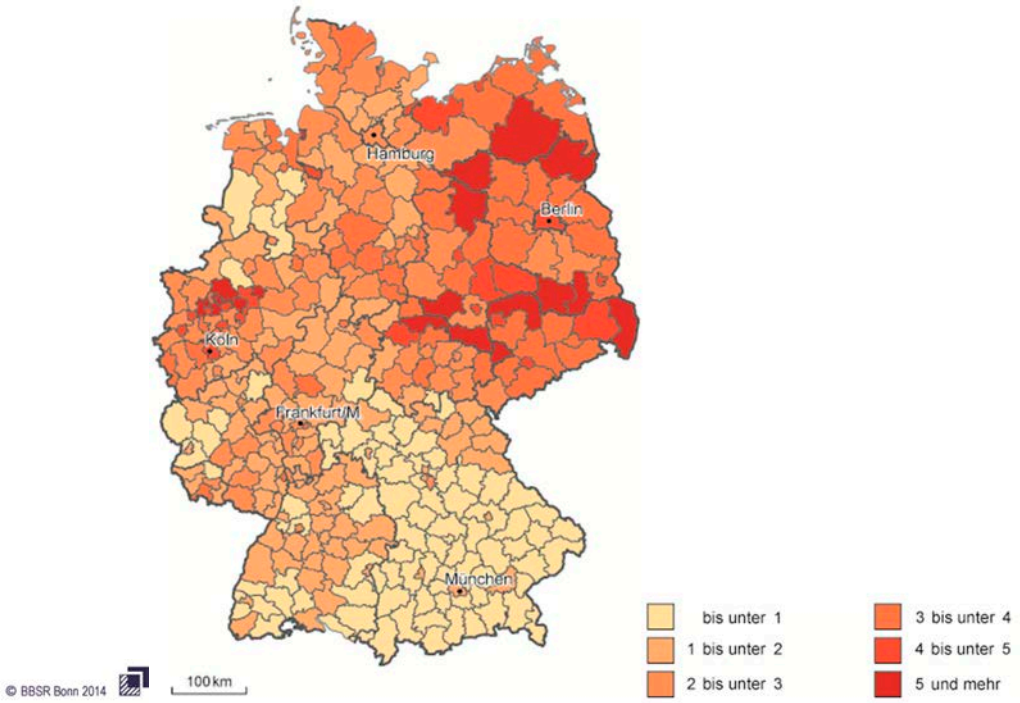
Die Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich im Westen besonders im Ruhrgebiet, in Bremen und in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands (Abbildung 36). Dort also, wo der Strukturwandel besonders herausfordernd war, haben sich bei der Arbeitslosigkeit Verfestigungstendenzen ergeben. Dagegen ist in Bayern Langzeitarbeitslosigkeit bis auf einige Randregionen im Nordosten nahezu unbedeutend. In den sonstigen westdeutschen Flächenländern bewegt sich das Problem mit durchschnittlich unter drei Prozent in einem überschaubaren Ausmaß. In den neuen Ländern liegt die Quote dagegen durchweg über drei Prozent und in nicht wenigen Regionen bei vier, fünf und mehr Prozent, sodass sich dort damit ein sozialstrukturell relevantes Merkmal

verbindet und entsprechende Antworten vor Ort erforderlich sind. Denn die Verhärtung der Arbeitslosigkeit trifft hier auf weitere Risikofaktoren.

Das gilt für die Grundsicherungsbedürftigkeit im Alter, auch wenn diese eher ein generelles Süd-Nord-Gefälle aufweist (Abbildung 37). So liegt der Anteil besonders in Nordrhein-Westfalen fast flächendeckend bei zehn Prozent. Generell ist die Bedeutung von Bedarfsgemeinschaften im Ruhrgebiet und in den neuen Bundesländern groß. Besonders kritisch sind die Metropolregionen Hamburg und Berlin.

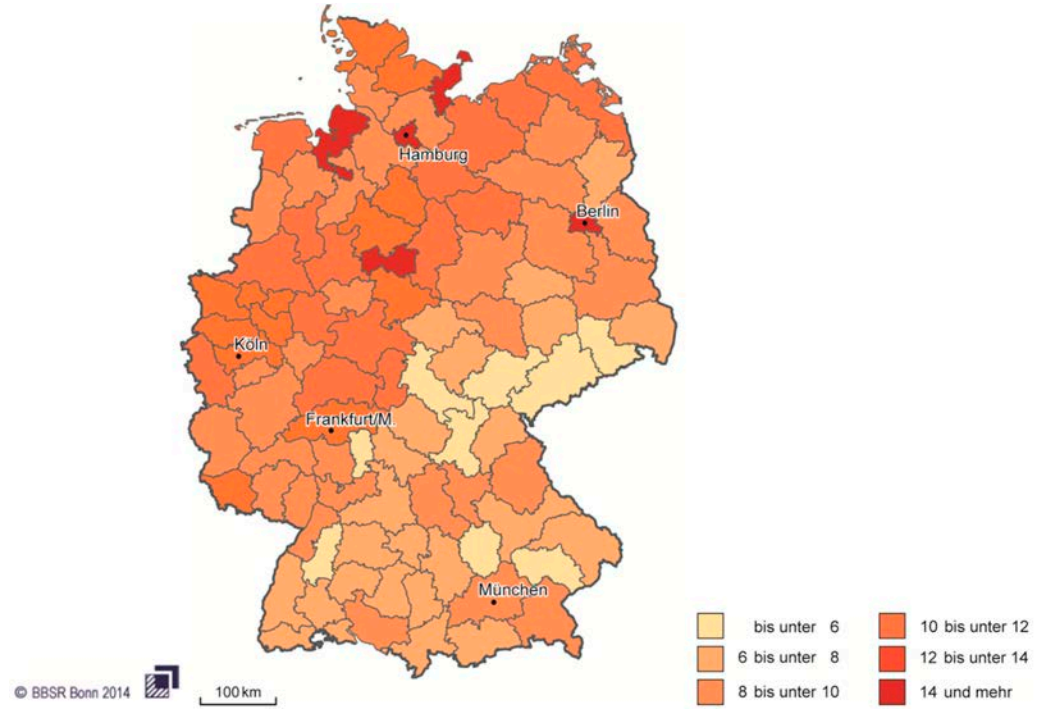
Im Kontext der Armutsgefährdung erscheint die Versorgung mit Breitband auf den ersten Blick ein ungewöhnliches Kriterium zu sein. Allerdings verbindet sich damit heute eine zentrale Voraussetzung für die Partizipation an der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung. Die Breitband-Armut trifft neben den neuen Ländern vor allem jene Regionen Bayerns, die abseits der dynamischen Wirtschaftszentren liegen. Während in Bayern aber die sonstigen sozialstrukturellen Faktoren und Merkmale sehr günstig sind, gilt dies für die neuen Länder gerade nicht (Abbildung 38; auch in Rheinland-Pfalz gibt es Regionen mit einer Breitbandversorgung unter 15 %). Eine Sicherung der Beteiligungschancen durch eine angemessene moderne Kommunikationsinfrastruktur ist aber dort von größter Bedeutung, wo die wirtschaftlichen Bedingungen eingetrübt sind und die Armutsgefährdungsrisiken hoch sind.

Abbildung 36: Langzeitarbeitslose je 100 abhängige Erwerbspersonen 2012 (Jahresdurchschnitt)



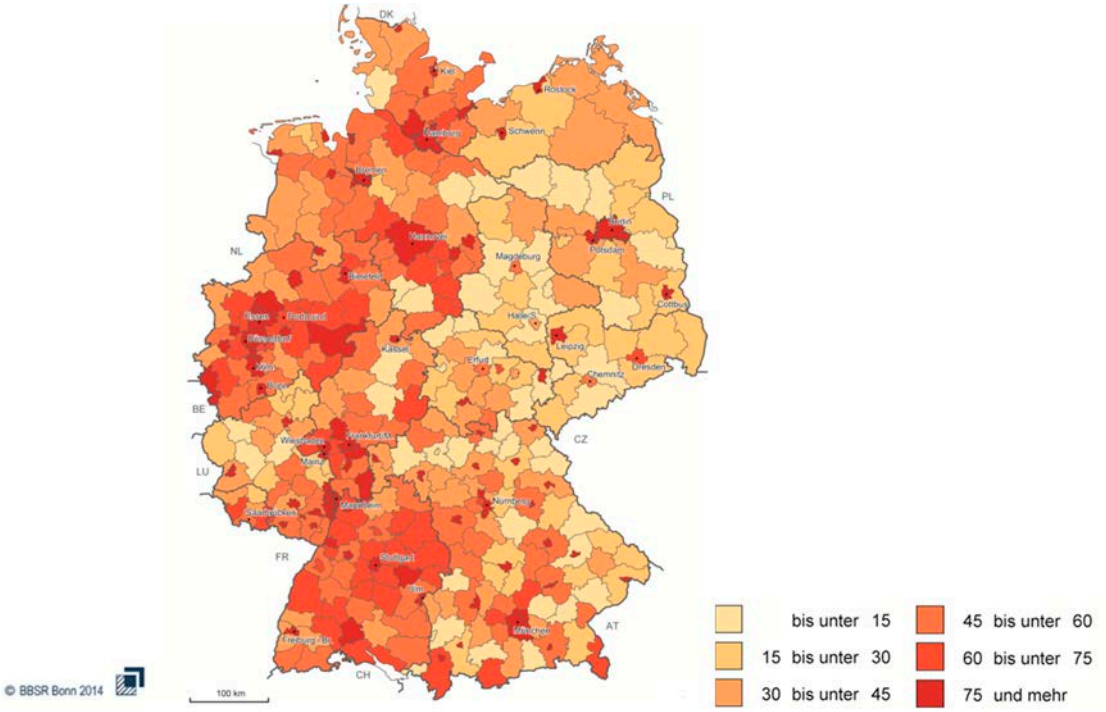
Quelle: BBSR 2014: 10. Datenbasis: Laufende Raumbeobachtungen des BBSR, Erreichbarkeitsmodelle des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG/BBSR Kreisregionen, 31.12.2011. Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke.

Abbildung 37: Empfänger von Grundsicherung im Alter inner- und außerhalb von Einrichtungen je 1.000 Einwohner 2011



Quelle: BBSR 2014: 21. Datenbasis: Laufende Raumbeobachtungen des BBSR, Erreichbarkeitsmodelle des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG/BBSR Kreisregionen, 31.12.2011. Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke.

Abbildung 38: Prozentanteil der Haushalte, die mindestens mit einer Bandbreite von 50 Mbit/s versorgt werden können (Stand: Dezember 2013)

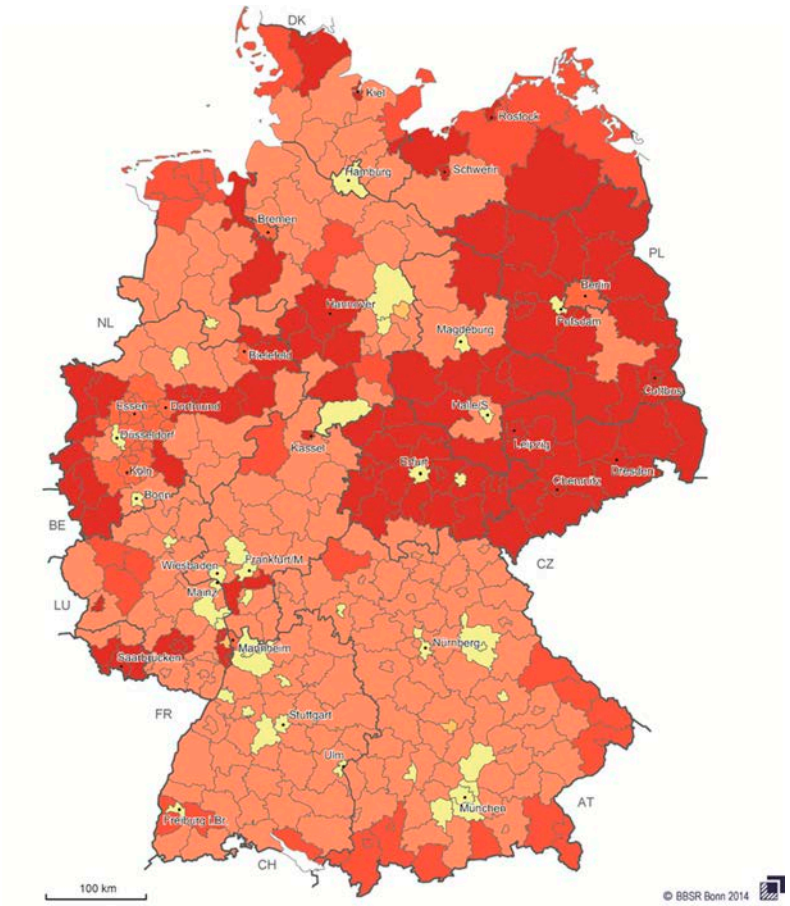


Quelle: BBSR 2014: 70. Datenbasis: BMVI, TÜV Rheinland, eigene Berechnungen; Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Kreise, 31.12.2012. Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke.

3.1.4 Wirtschaftsstruktur und Beschäftigung

Erweitert man den Blick von der Einkommenssituation auf die wirtschaftsstrukturellen Merkmale von Regionen, dann kann der Befund zu Einkommen und Armutsgefährdung um die Frage nach den ökonomischen Entwicklungspotenzialen ergänzt werden. Diese verbinden sich in besonderer Weise mit der Arbeitsmarktlage, denn die Dynamik der Beschäftigungsentwicklung ist an einen günstigen Mix relevanter Standortfaktoren gebunden (Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur, Tourismus, Kaufkraft, Betriebsgröße etc.) (Abbildung 39). Der lange Atem des ökonomischen Strukturwandels ist hier sofort zu erkennen: In weiten Teilen der neuen Bundesländer, im Ruhrgebiet und am westlichen Rand des Rheinlandes, im Saarland sowie in Küstenregionen treffen wir häufig auf strukturelle Defizite. Verschärft wird dieser Befund durch die nicht selten periphere Lage. In solchen Regionen finden sich keine originären Kompensationskräfte für den Mangel an wirtschaftlicher Kraft und Dynamik.

Abbildung 39: Typisierung der Kreisregionen in Deutschland nach ausgewählten siedlungsstrukturellen, ökonomischen und sozialen Merkmalen



	A	B	C	D	E	F
Regionales Bevölkerungspotenzial	–	– –	–	+	–	+ +
Ausstattung mit hochrangiger Infrastruktur	–	– –	+	+	o	+ +
Niveau der Arbeitslosigkeit	+ +	o	o	o	–	– –
Kaufkraft je Einwohner	+ +	–	+	+	– –	– –
Niveau der Bruttowertschöpfung	o	–	+ +	+ +	– –	o
Größe der Industriebetriebe	o	o	+ +	+	–	o
Übernachtungen im Fremdenverkehr	–	+ +	–	o	–	–

Die Ausprägung des Indikators ist im bundesweiten Vergleich ...

+ + sehr günstig + günstig o durchschnittlich – ungünstig – – sehr ungünstig

Kreisregionstypen

A: Standorte mit bedeutsamen Produktions- und Dienstleistungspotenzialen
B: Peripher gelegene und geringverdichtete Regionen mit ausgeprägten touristischen Potenzialen
C: Standorte industrieller "Global Player"
D: Strukturstarke, hochverdichtete Dienstleistungszentren
E: Regionen mit starken strukturellen Defiziten, teilweise peripher gelegen
F: Hochverdichtete Regionen mit strukturellen Schwächen

Quelle: BBSR 2014: 21. Datenbasis: Laufende Raumbeobachtungen des BBSR, Erreichbarkeitsmodelle des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG/BBSR Kreisregionen, 31.12.2011. Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke.

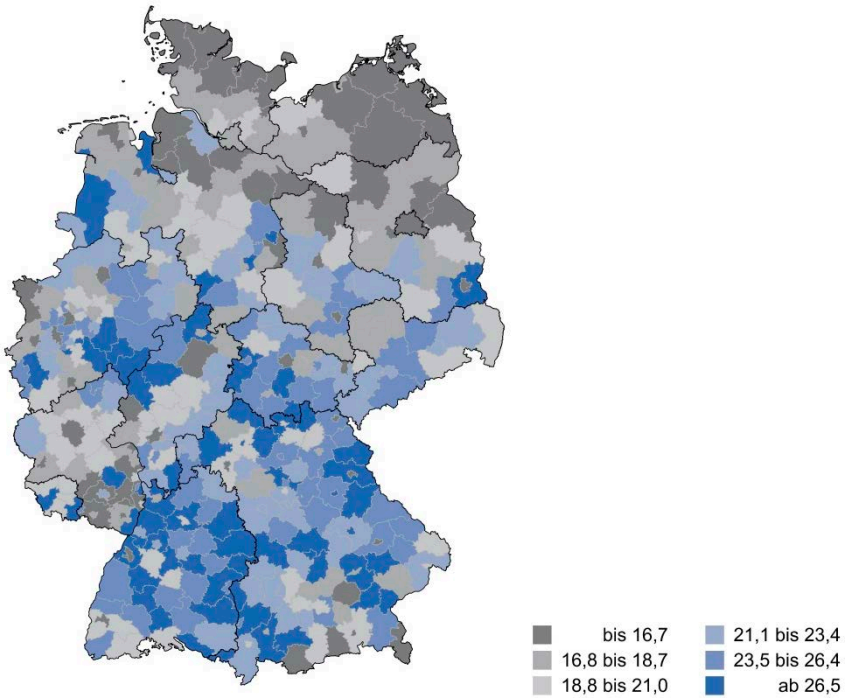
Ganz anders sieht es hingegen in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und auch Rheinland-Pfalz aus, aber auch in weiten Teilen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Dort finden wir flächendeckend oder sehr weitgehend Regionen mit bedeutsamen Produktions- und Dienstleistungsunternehmen, die zugleich eine sehr gute Arbeitsmarktlage und eine überdurchschnittliche Einkommenssituation auszeichnet.

Fragt man nach den Perspektiven für die Einkommensentwicklung, dann ist besonders dort eine hohe Dynamik zu erwarten, wo der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissensintensiven unternehmensorientierten Dienstleistungen hoch ist. Das wiederum ist dort der Fall, wo etablierte Industrie- und Dienstleistungsverbünde erfolgreich arbeiten. Allerdings haben die neuen Länder eine besondere Chance durch die Ausstrahleffekte von Berlin, das für Menschen mit diesen Qualifikationen besonders beliebt ist. Ansonsten sind die östlichen Bundesländer mit diesen Kompetenzen eher schwach ausgestattet.

Nicht ganz so abträglich ist die Situation, wenn man nach der Dichte mit MINT[169]-Qualifikationen fragt (Anteil MINT-Berufe an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in Prozent, auf Kreisebene, Abbildung 40). Dann ergibt sich ein gesamtdeutsches Süd-Nord-Gefälle, allerdings mit einer ganz besonders starken Unterausstattung mit diesen Kompetenzen in den neuen Ländern.

Abbildung 40: Beschäftigungsdichte der MINT-Berufe (KR)

Anteil der MINT-Berufe an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in Prozent;
Kreise und kreisfreie Städte; Stichtag: 30. September 2014



Anmerkung: Je dunkler das Blau/Grau, desto größer/geringer die Beschäftigungsdichte in den MINT-Berufen.
Lesehilfe: In dem untersten Sechstel aller Kreise und kreisfreien Städte beträgt der Wert des Indikators höchstens 16,7 Prozent, in dem obersten Sechstel mindestens 26,5 Prozent. In der Hälfte aller Kreise und kreisfreien Städte liegt der Wert des Indikators bei mindestens 21,1 Prozent, in der anderen Hälfte darunter. Erstellt mit RegioGraph.

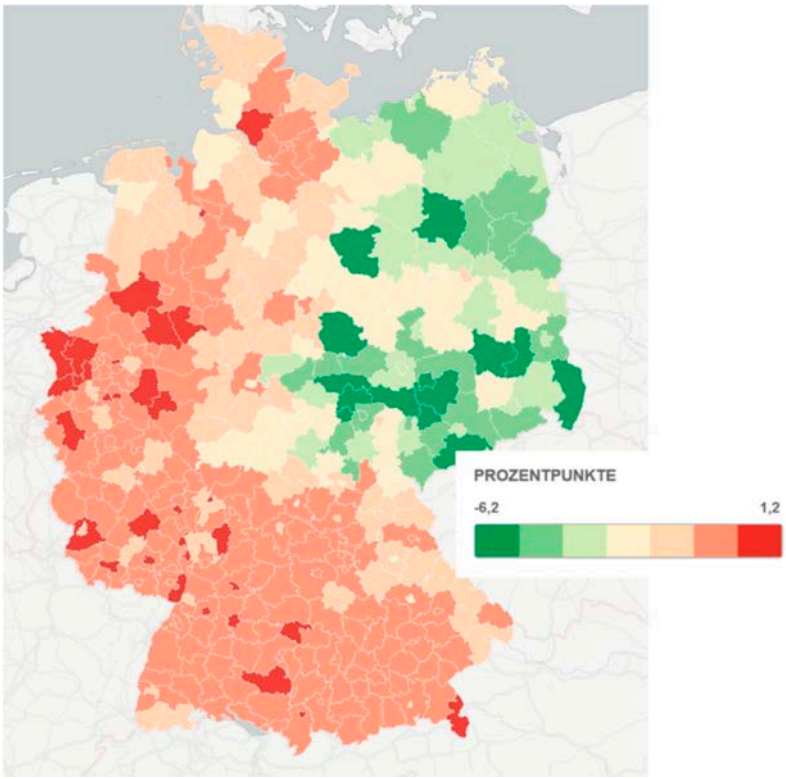
Quelle: IW Köln 2015: 35.

Das zeigt beispielhaft die Arbeitsmarktprobleme der neuen Länder (Abbildung 41). Obgleich die Arbeitslosenquote von 2008 bis 2014 in Ostdeutschland um 3,4 Punkte auf 9,7 Prozent sank – in Westdeutschland hingegen im Schnitt nur um 0,5 Prozentpunkte auf 5,9 Prozent – und die Quote im Osten im Jahr 2013 erstmals seit der Wiedervereinigung knapp unter die Zehn-Prozent-Marke rutschte, ist dies nur sehr bedingt eine Erfolgsmeldung. Denn die Anzahl der Beschäftigten ist in den ostdeutschen Flächenländern lediglich um 5,2 Prozent gestiegen – also deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt, wo der Zuwachs bei 9 Prozent lag.

169 MINT-Fächer ist eine zusammenfassende Bezeichnung von Unterrichts- und Studienfächern bzw. Berufen aus den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.

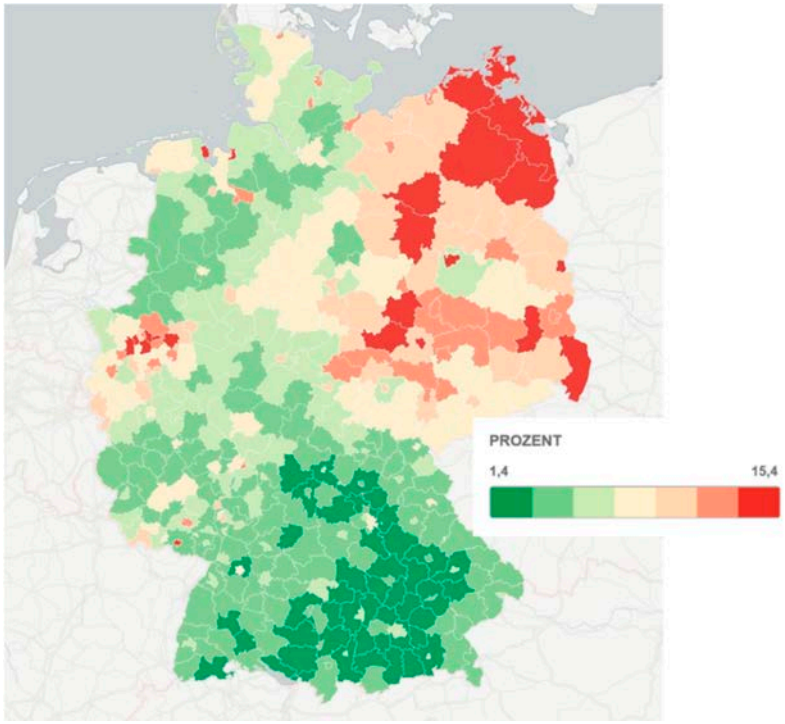
Das Problem der Arbeitslosigkeit zeigt sich im Ruhrgebiet und einigen kleineren Regionen, darüber hinaus vor allem an der Küste in den neuen Ländern in größerem Maße.

Abbildung 41: Veränderung der Arbeitslosenquote von 2008 bis 2014



Quelle: IW Köln. Datenbasis: Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 42: Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen 2014

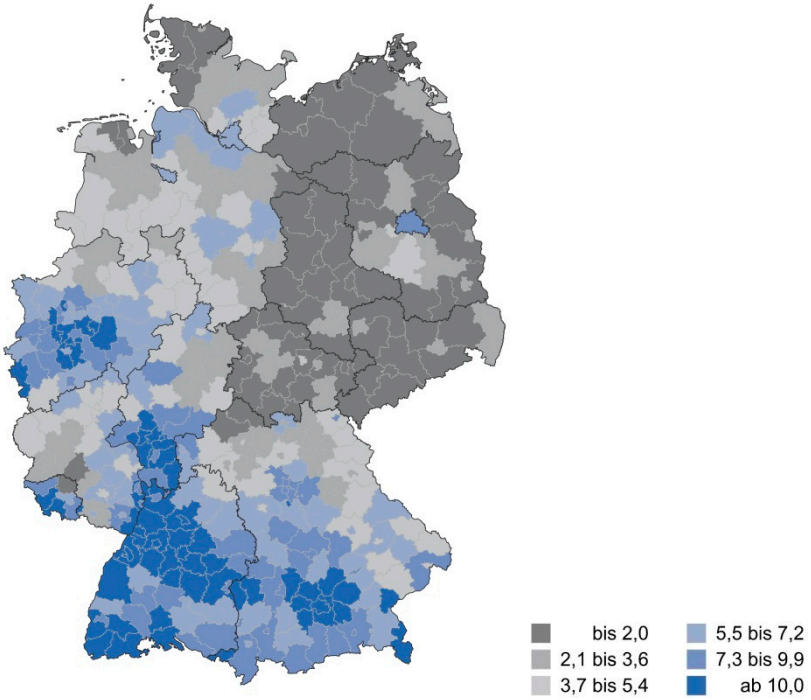


Quelle: IW Köln. Datenbasis: Bundesagentur für Arbeit.

Vor allem aber: Die sehr ungünstige Altersstruktur in den neuen Ländern, der hohe Anteil von Beschäftigten im Alter ab 55 Jahren in Schlüsselqualifikationen[170] und die geringen Ersatzquoten der älteren Kohorten durch jüngere ergibt einen Gesamtbefund für die ostdeutschen Regionen von extrem hoher Anfälligkeit gegenüber dem demografischen Wandel (siehe hierzu auch Abbildung 39 und Abbildung 42). Dafür fehlt allerdings das öffentliche Bewusstsein, und zwar selbst bei den Unternehmen. Da ist es nicht verwunderlich, dass die Potenziale ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den neuen Ländern nur in sehr geringem Umfang genutzt werden (Abbildung 43). Dahinter dürfte eine Vielfalt von Faktoren stehen: mangelnde Erfahrung, Distanz zu Menschen aus dem Ausland, eine fehlende Willkommenskultur.

Abbildung 43: MINT-Fachkräftesicherung durch ausländische Arbeitnehmer (KR)

Anteil ausländischer Beschäftigter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in MINT-Berufen; Kreise und kreisfreie Städte; Stichtag: 30. September 2014



Anmerkung: Je dunkler das Blau/Grau, desto stärker/schwächer die MINT-Fachkräftesicherung durch ausländische Arbeitnehmer.
Lesehilfe: In dem untersten Sechstel aller Kreise und kreisfreien Städte beträgt der Wert des Indikators höchstens 2,0 Prozent, im obersten Sechstel mindestens 10,0 Prozent. In der Hälfte aller Kreise und kreisfreien Städte liegt der Wert des Indikators oberhalb von 5,4 Prozent, in der anderen Hälfte darunter. Erstellt mit RegioGraph.
Quelle: IW Köln 2015: 54.

3.1.5 Demografische Dynamiken[171]

Die demografische Entwicklung in den Regionen und Teilräumen Deutschlands zeigt ebenfalls deutliche Disparitäten. Wenigen wachsenden Regionen stehen viele stagnierende bzw. schrumpfende Regionen gegenüber. Gleichzeitig gibt es eine Vielfalt der Entwicklung und ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung. Die demografische Entwicklung der Regionen resultiert im Wesentlichen aus dem regional differenzierten Geburten- und Sterblichkeitsniveau, den Wanderungsverflechtungen der Regionen mit dem In- und Ausland sowie der regionalen Altersstruktur der Bevölkerung.

170 Unter Schlüsselqualifikationen werden einerseits ausgewiesene Kompetenzen in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik) verstanden, andererseits arbeitsplatzübergreifende Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die im Rahmen sich laufend verändernder Anforderungen und Situationen im Berufsleben zum Handeln befähigen sollen, indem sie flexibel und innovatorisch eingesetzt und übertragen werden können.

171 Das folgende Unterkapitel basiert auf der für den Siebten Altenbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2016b, im Druck) zu den regionalen Diaparitäten verfassten Expertise (BBSR 2014).

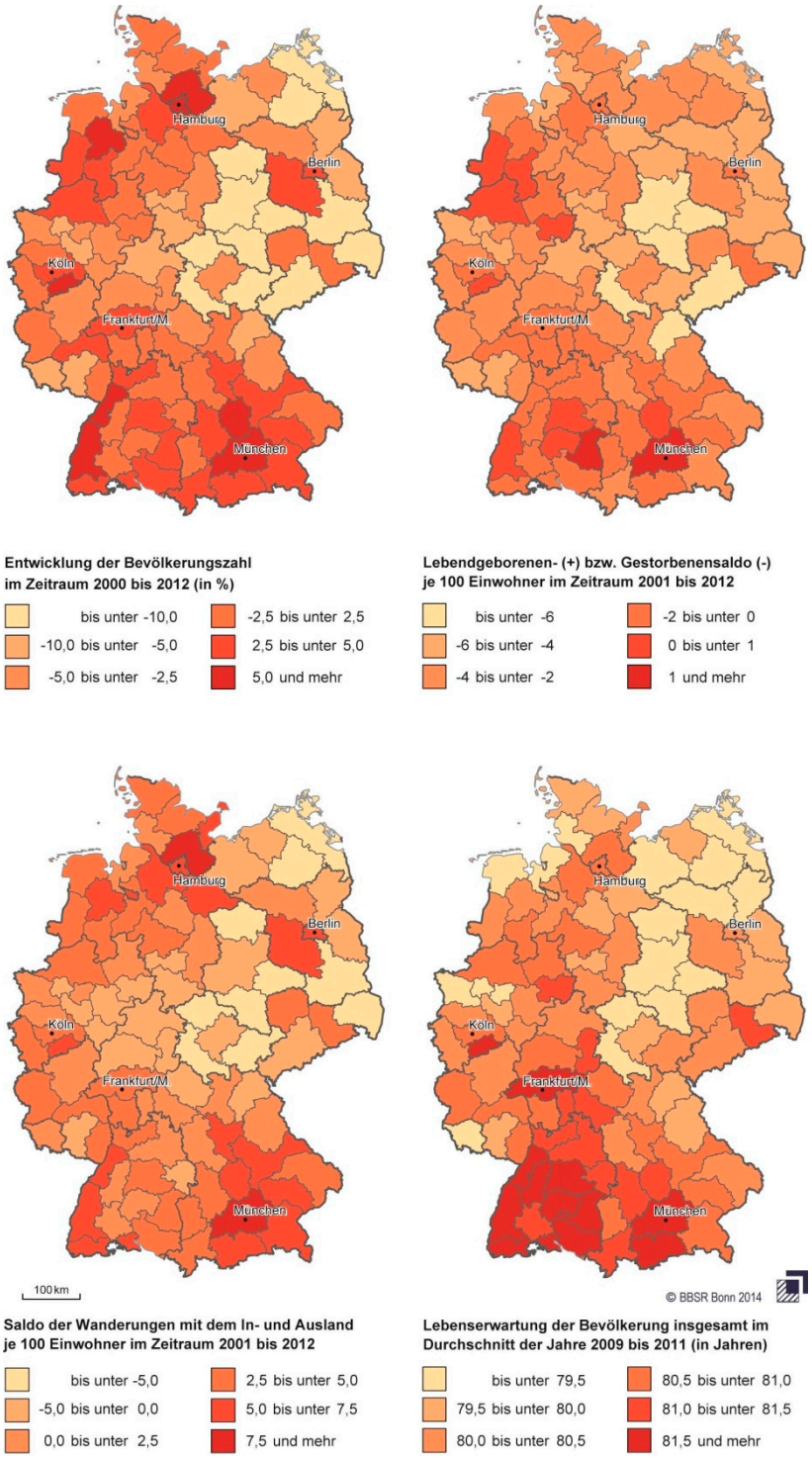
a. Demografische Strukturen und Trends 2000 bis 2012

Im Zeitraum 2000 bis 2012 hat sich die Bevölkerungszahl Deutschlands relativ stabil entwickelt (Abbildung 44). Je detaillierter diese Informationen allerdings regional gegliedert werden, desto deutlicher zeigt sich, wie unterschiedlich sich die demografischen Prozesse und Strukturen im regionalen Kontext gestalteten. Bevölkerungswachstum in strukturstarken Regionen stand bereits starken Bevölkerungsverlusten in peripher gelegenen, strukturschwachen Regionen gegenüber: Während die Regionen München, Ingolstadt und Oldenburg in diesem Zeitraum Wachstumsraten von über fünf Prozent erlebten, hat sich die Bevölkerungszahl der Regionen Oberlausitz-Niederschlesien, Altmark und Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg mindestens um 13 Prozent verringert.

Die Städte und Gemeinden im „Speckgürtel“ um Berlin sind seit der Wiedervereinigung jedoch gewachsen. Grund ist die nachgeholte Suburbanisierung. Berlin selbst wuchs im Zeitraum 2003 bis 2008. Positiv entwickeln sich auch weitere Großstädte in Ostdeutschland, wie Dresden, Erfurt, Jena und Magdeburg. In einigen Großstädten ist diese Trendumkehr labil, wie das Beispiel Leipzig zeigt. Im Wesentlichen lassen sich für 2000 bis 2012 die folgenden regionalen Entwicklungsmuster festmachen (Abbildung 44):

- Die ostdeutschen Regionen weisen eine wesentlich ungünstigere Entwicklung als die westdeutschen auf. Während die Regionen der alten Länder (ohne Berlin) in diesem Zeitraum noch einen geringen Bevölkerungszuwachs (+1,2 %) verzeichneten, verringerte sich die Bevölkerungszahl der neuen Länder um mehr als fünf Prozent. Dies kann als Folge des Geburteneinbruchs nach der Wende sowie der Westwanderungen mit starken Abnahmen fast aller Altersgruppen unter 40 Jahren erklärt werden.
- In den neuen Ländern fallen die flächendeckenden Schrumpfungsprozesse in den Räumen außerhalb der kreisfreien Großstädte am stärksten aus. Auch in den alten Ländern gestaltet sich die Entwicklung der Bevölkerungszahl mit sinkendem Verdichtungsgrad der Kreise immer ungünstiger. Die dünn besiedelten ländlichen Kreise der alten Länder erfahren sogar Bevölkerungsverluste.
- Die meisten Regionen wiesen im Zeitraum 2000 bis 2012 Gestorbenenüberschüsse auf, wobei diese in den Schrumpfungsräumen deutlich stärker als in den Wachstumsräumen ausfielen. Die Wachstumsräume haben ihre positive demografische Entwicklung demnach einzig ihren Wanderungsgewinnen zu verdanken. Periphere Regionen mit Tourismuspotenzialen konnten ihre Gestorbenenüberschüsse zumindest teilweise durch Wanderungsgewinne kompensieren. In den übrigen Schrumpfungsräumen sind die Bevölkerungsverluste dagegen das Ergebnis von Gestorbenenüberschüssen und Wanderungsverlusten.
- Die Lebenserwartung der Bevölkerung befindet sich bundesweit auf einem international beachtlich hohen Niveau. Allerdings realisieren gerade die peripheren und strukturschwachen Regionen hier Werte, die unter dem Bundesdurchschnitt von 80,5 Jahren liegen.
- Die Zunahme des Bevölkerungsanteils Älterer findet überall statt, doch die Faktoren Strukturschwäche/Strukturstärke schlagen sich direkt in der Intensität der demografischen Alterung nieder. Das langjährig niedrige Geburtenniveau und die langfristig oft sehr einseitig ausgerichteten selektiven Wanderungen spiegeln sich in den peripheren und strukturschwächeren Regionen in einem überdurchschnittlich hohen Niveau des Durchschnittsalters der Bevölkerung wider, während strukturstärkere Regionen deutlich niedrigere Werte aufweisen. In den alten Bundesländern wird diese Dynamik allerdings von einem Stadt-Umland-Gefälle begleitet: Als Spätfolge der Suburbanisierungsprozesse kommt es an den Rändern der Städte nicht nur zu einem erheblichen Niveauanstieg, sondern auch zu einer räumlichen Dekonzentration der Betagten.

Abbildung 44: Ausgewählte demografische Prozesse und Strukturen 2000 bis 2012

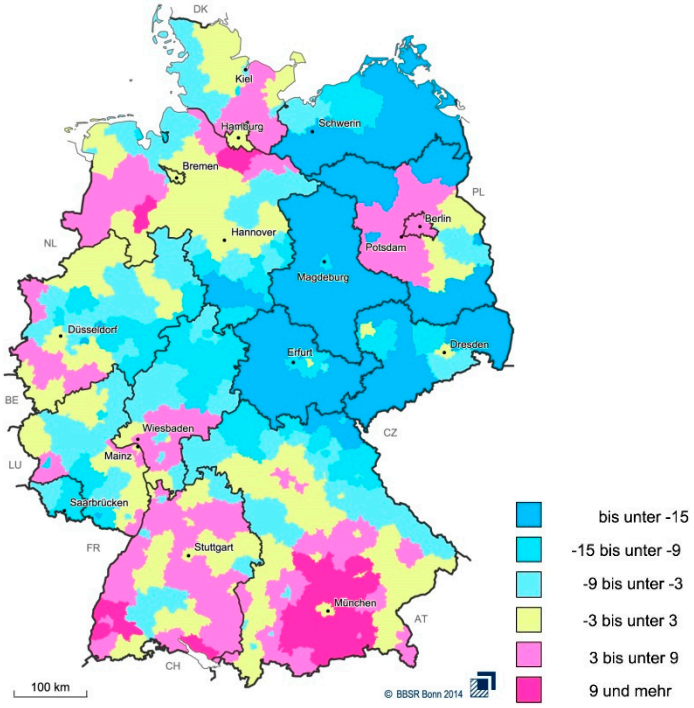


Quelle: BBSR 2014: 25. Datenbasis: Laufende Raumbeobachtungen des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG/BBSR Kreisregionen, 31.12.2011. Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke.

b. Demografische Strukturen und Trends 2012 bis 2030

Im Zeitraum 2012 bis 2030 wird sich die Bevölkerungszahl Deutschlands nach der zensusbereinigten regionalen Bevölkerungsprognose des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Schlömer et al. 2015) weiter leicht verringern (-2,3 %). Während die demografische Entwicklung in den alten Ländern relativ stabil verläuft (-0,4 %), werden die ostdeutschen Regionen fast zehn Prozent der Bevölkerung (-9,7 %) verlieren (Abbildung 45).

Abbildung 45: Bevölkerungsentwicklung der Kreise in Vergangenheit und Zukunft – Veränderung der Bevölkerungszahl 2012 bis 2035 in Prozent



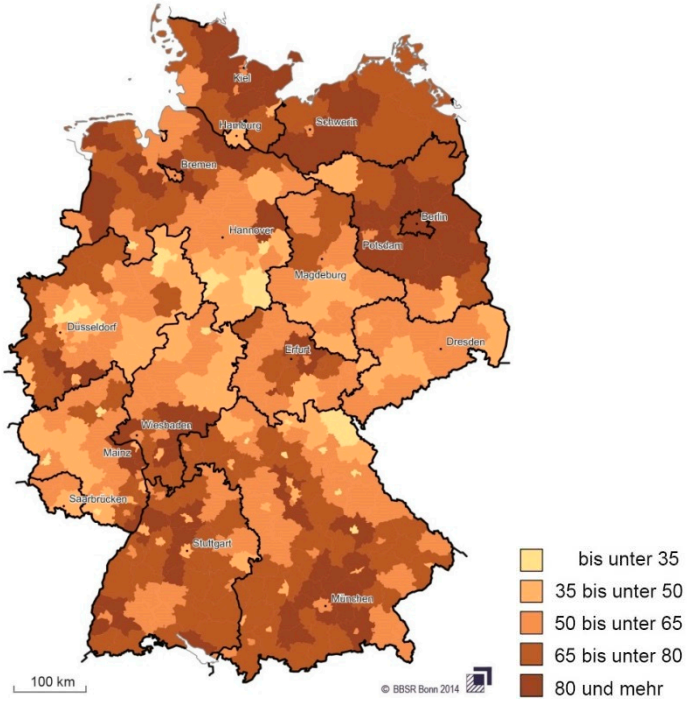
Quelle: Schlömer et al. 2015: 10. Datenbasis: BBSR-Bevölkerungsprognose 2012 bis 2035/Zensus; Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2012; Bearbeitung: C. Schlömer.

Diese Entwicklung ist bundesweit vor allem der natürlichen Bevölkerungsentwicklung geschuldet, denn allein aus den Gestorbenenüberschüssen leiten sich auch in diesem Zeitraum weitere Bevölkerungsverluste ab. In den neuen Ländern sind diese Sterbeüberschüsse jedoch weiterhin wesentlich stärker als in den alten Ländern ausgeprägt, ein klarer Hinweis auf die höhere Intensität der demografischen Alterung in diesen Regionen. Die Wanderungsgewinne, die sowohl die alten als auch die neuen Länder in diesem Zeitraum zu erwarten haben, können die Sterbeüberschüsse nicht kompensieren.

Als Ergebnis dieser Entwicklung steigt das Durchschnittsalter der Bevölkerung in Ost und West weiter an. Bundesweit weisen Frauen ein höheres Durchschnittsalter als Männer auf, noch immer eine Folge des Zweiten Weltkriegs. Weist die ostdeutsche Bevölkerung 2030 ein Durchschnittsalter von 49,3 Jahren auf, so wird dieser Wert in den alten Ländern bei 46,4 Jahren, also deutlich niedriger liegen.

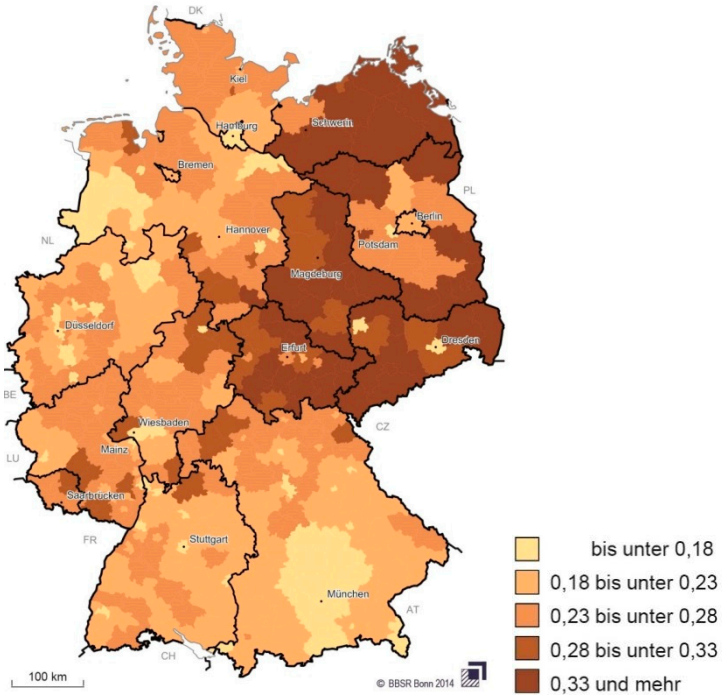
Der Alterungsprozess wird sich nach 2025 beschleunigen und erst in den 2040er Jahren seinen Höhepunkt erreichen. Die Hochbetagten werden insgesamt um über 60 Prozent zunehmen. Dieser starken Zunahme der Hochbetagten steht jedoch eine um etwa ein Siebtel abnehmende Zahl der jüngeren Generation gegenüber. Aktuell kommen auf 100 Personen der Kindergeneration 25 Hochbetagte, 2035 werden es 47 sein. Damit dünnen sich auch soziale Netze aus. Vor allem in den neuen Ländern wird sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den Generationen stark verändern. Dort steigt die Zahl der zu Pflegenden zwar unterdurchschnittlich, aber die Zahl der potenziellen Pflege leistender Personen nimmt um fast ein Viertel ab, egal ob in peripheren oder zentralen Lagen (Abbildung 46).

Abbildung 46: Hochbetagte und soziale Netze – Veränderung der über 80-Jährigen 2012 bis 2035 in Prozent



Quelle: Schlömer et al. 2015: 14. Datenbasis: BBSR-Bevölkerungsprognose 2012 bis 2035/Zensus; Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2012; Bearbeitung: C. Schlömer.

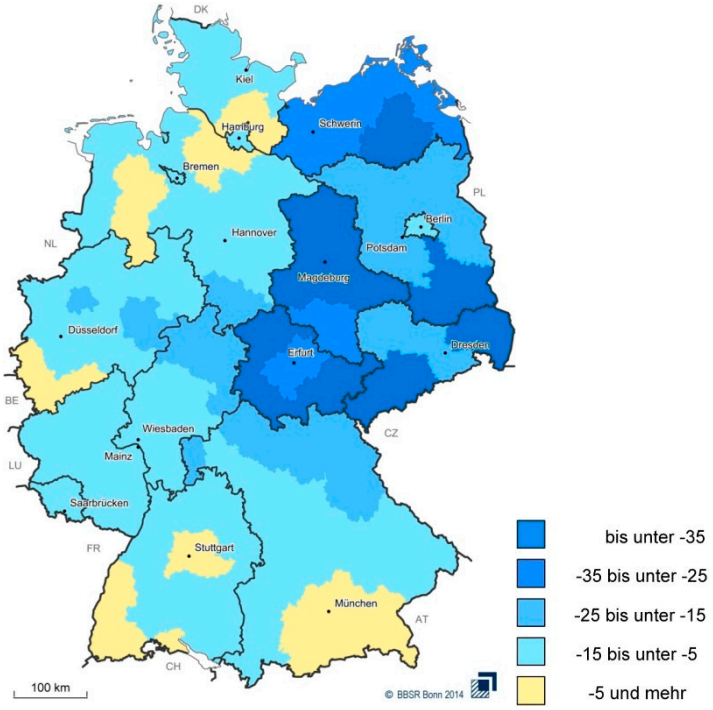
Abbildung 47: Relation der über 80-Jährigen zu den 50- bis unter 65-Jährigen im Zeitvergleich 2012 bis 2035 (Differenz)



Quelle: Schlömer et al. 2015: 14. Datenbasis: BBSR-Bevölkerungsprognose 2012 bis 2035/Zensus; Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2012; Bearbeitung: C. Schlömer.

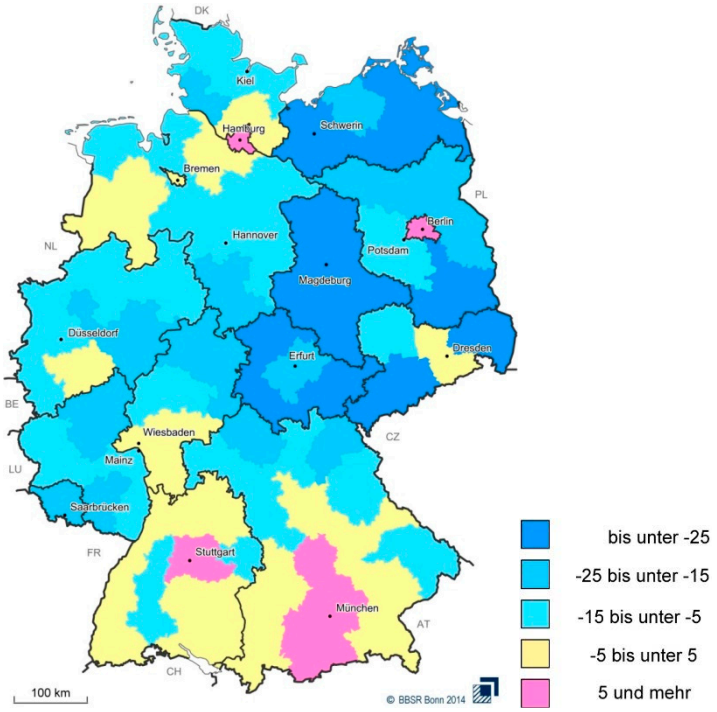
Auch die wesentlichen Trends des gesamten Arbeitskräfteangebots sind durch die aktuelle und zukünftige Altersstruktur festgelegt. Seit nunmehr fünf Jahren öffnet sich die Schere zwischen denjenigen, die in den Arbeitsmarkt eintreten und denjenigen die auf die Verrentung zugehen (Abbildung 46). Geburtenstarke Jahrgänge werden in den nächsten 20 Jahren den Arbeitsmarkt verlassen, geburtenschwache Jahrgänge ihn betreten. Das Arbeitskräfteangebot wird schrumpfen, bis etwa zur Mitte der 2020er Jahre beschleunigt, danach etwas abgeschwächt. Bundesweit werden es circa zehn Prozent weniger Arbeitskräfte sein. Die Schrumpfung betrifft die neuen Länder wiederum stärker als die alten Länder, in allen Altersgruppen, die jüngeren aber stärker als die älteren Erwerbspersonen. Durch diesen Rückgang finden auch alters- und siedlungsstrukturelle Veränderungen statt. Ende 2035 werden circa 83 Prozent aller Erwerbstätigen in den alten Ländern wohnen. Allerdings darf fast keine Region mehr einen Zuwachs bei der Zahl jüngerer Arbeitnehmer unter 45 Jahren erwarten. Fast die Hälfte der Bevölkerung wird älter als 45 Jahre sein, weniger als jeder Fünfte ist dann jünger als 30 Jahre (Abbildung 49).

Abbildung 48: Dynamik der Erwerbspersonen – Veränderung der unter 45-jährigen Erwerbspersonen 2012 bis 2035



Quelle: Schlömer et al. 2015: 19. Datenbasis: BBSR-Erwerbspersonenprognose 2012 bis 2035/Zensus; Geometrische Grundlage: BKG, Raumordnungsregionen, 31.12.2012; Bearbeitung: C. Schlömer.

Abbildung 49: Dynamik der Erwerbspersonen – Veränderung der über 45-jährigen Erwerbspersonen 2012 bis 2035 in Prozent



Quelle: Schlömer et al. 2015: 19. Datenbasis: BBSR-Erwerbspersonenprognose 2012 bis 2035/Zensus; Geometrische Grundlage: BKG, Raumordnungsregionen, 31.12.2012; Bearbeitung: C. Schlömer.

Der demografische Wandel wird sich auch in den kommenden Jahren (2011 bis 2030) regional sehr vielfältig gestalten. Während in den neuen Ländern alle Regionen außerhalb der kreisfreien Großstädte Bevölkerungsverluste von zum Teil weit über zehn Prozent zu erwarten haben, konzentrieren sich die Bevölkerungsverluste in den alten Ländern stärker auf die dünn besiedelten ländlichen Kreise, mit -3,1 Prozent allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Die günstigste Entwicklung haben in den alten Ländern die städtischen Kreise zu erwarten (+0,3 %), in den neuen Ländern die kreisfreien Städte (-0,9 %).

Großstädte werden immer mehr zu Wachstumsmotoren. Sie und ihr engeres Umland können starkes Wachstum verzeichnen. Dagegen müssen sich viele andere Städte und Gemeinden – auch in Westdeutschland – darauf einstellen, dass sie (weiter) schrumpfen werden. Mit der Konzentration von Wachstum schwinden die Entwicklungschancen vieler Gemeinden außerhalb des Einflussbereichs der großen Zentren. Die alten Mechanismen im Wettbewerb um Jobs und Menschen funktionieren daher nicht mehr in der Fläche.

c. Kleinräumige demografische Dynamiken und Disparitäten

Die regionalen Zahlen der Bevölkerungsentwicklung können sich innerregional wiederum stark unterscheiden und damit kleinräumige Disparitäten verdecken. Daher ist der Blick in die Regionen jetzt und in Zukunft entscheidend. Um ein regional ausdifferenziertes Bild entwickeln zu können und aus dem oft „gefühlten Wissen“ zu profunden Handlungsgrundlagen zu gelangen, wurden im Rahmen des „Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge“[172] in 21 Modellregionen kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzungen vorgenommen (2012 bis 2013). Diese bilden die Grundlagen für die interdisziplinär in Arbeitsgruppen entwickelten Regionalstrategien der Daseinsvorsorge (BMVI 2015a, b).

Die Bevölkerungsvorausschätzungen umfassten einen Prognosezeitraum von etwa 20 Jahren, reichen also bis 2030. Mit ihnen wurde die Bevölkerungsentwicklung insgesamt und differenziert nach Altersgruppen und Geschlecht mindestens für die Gemeindeebene vorausgeschätzt. Zudem wurde die derzeitige und zukünftige innergemeindliche Verteilung der Bevölkerung geschätzt, um mögliche siedlungsstrukturelle Änderungen besser vorhersehen zu können. Dies ermöglicht zudem in Kombination mit Erreichbarkeitsanalysen das

172 www.regionale-daseinsvorsorge.de (Abruf am 15.02.2016).

Herunterbrechen von Nachfragepotenzialen und Erreichbarkeiten auf kleine Raumeinheiten und differenzierte Standorte.

Es zeigen sich bei den Bevölkerungsrückgängen deutliche Unterschiede. Für einige westdeutsche Regionen werden nur moderate Rückgänge der Einwohnerzahlen erwartet. Demgegenüber sind die ostdeutschen Modellregionen von Bevölkerungsrückgängen im Regionsdurchschnitt von bis zu 25 Prozent betroffen. Diese Rückgänge sind in Teilräumen teilweise noch deutlich höher. In allen Modellregionen weitgehend ähnlich verläuft hingegen der Trend einer sich fortsetzenden Verschiebung der Altersstrukturen, wenn auch mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität. Das bedeutet, dass in allen Modellregionen die Gruppe der älteren Menschen über 65 Jahren voraussichtlich deutlich wachsen wird, während die Altersgruppen der unter 20-Jährigen sowie der 20- bis 65-Jährigen schrumpfen. Auch bei den erwarteten Verschiebungen der Altersstruktur sind innerregional unterschiedliche Entwicklungen zu erkennen. Wie in der Vergangenheit auch, werden die größten Bevölkerungsrückgänge tendenziell in den kleineren und peripheren Gemeinden auftreten.

d. Regionale Disparitäten in Deutschland auf der Ebene von Gemeinden und Kreisen (BBSR-Expertise)

Um die Vielfalt der siedlungsstrukturellen, ökonomischen und sozialen Disparitäten im Raum noch differenzierter beschreiben zu können, wurden in einer Expertise „Regionale Disparitäten in Deutschland“ alle 402 Kreise Deutschlands mittels einer Faktoren-, Cluster- und Diskriminanzanalyse typisiert (BBSR 2014). Zur Bewertung der Entwicklungspotenziale der zahlreichen Akteure im Raum (Einwohnerschaft, Unternehmen) wurden dabei – gestützt auf wesentliche regionalökonomische Entwicklungstheorien – Strukturindikatoren verwendet, die für die Beurteilung des aktuellen regionalen Arbeits- und Lebensumfeldes dieser Akteure sowie für deren Entwicklungsperspektiven als besonders bedeutsam angesehen werden. Dazu gehören neben dem regionalen Bevölkerungspotenzial die Ausstattung mit Infrastrukturen, das Niveau der Arbeitslosigkeit, die Kaufkraft je Einwohner, das Niveau der Bruttowertschöpfung, die Größe der Industriebetriebe und die Übernachtungen im Fremdenverkehr.

Je nachdem, wie die Regionen mit diesen wesentlichen Determinanten der Regionalentwicklung ausgestattet sind, gestalten sich ihre Entwicklungschancen mehr oder weniger positiv (BBSR 2014: 5f.).

Die Ergebnisse der Typisierung der Kreisregionen zeigen, dass es in Deutschland spürbare siedlungsstrukturelle, ökonomische und soziale Unterschiede zwischen den Kreisregionen gibt. Neben vielen strukturstarken Regionen gibt es auch zahlreiche, äußerst strukturschwache Regionen, die vor gewaltigen Herausforderungen bei der erfolgreichen Bewältigung des notwendigen Strukturwandels stehen. Auch in den kommenden Jahren (2011 bis 2030) wird sich der demografische Wandel in den Regionen Deutschlands also sehr vielfältig gestalten. Im Wesentlichen lassen sich die Kreisregionen Deutschlands den folgenden sechs Kreisregionstypen (im Folgenden auch Cluster genannt) zuordnen (siehe auch Abbildung 39, „Typisierung der Kreisregionen in Deutschland“):

1. Standorte mit bedeutsamen Produktions- und Dienstleistungspotenzialen
2. Peripher gelegene und gering verdichtete Regionen mit ausgeprägten Tourismuspotenzialen
3. Standorte industrieller Global Player (Unternehmen mit weltweitem Wirkungskreis)
4. Strukturstarke, hochverdichtete Dienstleistungszentren
5. Regionen mit starken strukturellen Defiziten, teilweise peripher gelegen
6. Hochverdichtete Regionen mit strukturellen Schwächen.

Standorte mit bedeutsamen Produktions- und Dienstleistungspotenzialen (A)

Die Kreisregionen dieses Clusters liegen meist abseits großer Metropolen und weisen ein unterdurchschnittliches Bevölkerungspotenzial auf. Ihre Anbindung an hochrangige Infrastrukturen gestaltet sich ungünstiger als im bundesweiten Kontext. Das Einkommen bewegt sich auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Beschäftigung und Wertschöpfung werden in den zugehörigen Regionen in starkem Maße durch hochproduktive Finanzdienstleistungen geprägt, wobei die Arbeitslosigkeit bundesweit niedrigste Werte aufweist. Diese relativ günstigen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen basieren in diesem Cluster auf einem hohen Besatz an mittelständischer Industriebeschäftigung, die sich im bundesweiten Vergleich auf einem leicht höheren Niveau bewegt. Dem Cluster gehören mit Abstand die meisten Kreisregionen an (176), von denen nur acht Landkreise in den neuen Ländern liegen, unter anderem die Landkreise Dahme-Spreewald,

Altmarkkreis Salzwedel und Sonneberg. In den alten Ländern finden sich Kreisregionen dieses Clusters in insgesamt acht Bundesländern.

Peripher gelegene, gering verdichtete Regionen mit ausgeprägten Tourismuspotenzialen (B)

Die Kreisregionen dieses Clusters weisen im bundesweiten Kontext das niedrigste Bevölkerungspotenzial, eine sehr geringe Einwohnerdichte sowie eine unbefriedigende Anbindung an leistungsstarke Zentren und das Netz hochrangiger Infrastrukturen auf. Auch die Versorgung mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen bewegt sich hier auf einem sehr niedrigen Niveau. Allerdings profitieren die zugehörigen Regionen in der Regel von ihrer touristischen Attraktivität, die sich in den mit Abstand höchsten Übernachtungskapazitäten im Fremdenverkehr niederschlägt. Die Industrie spielt in diesen Regionen nur eine untergeordnete Rolle. Auch wenn das Wertschöpfungsniveau in den Regionen dieses Clusters unter dem Bundeswert liegt, sichern das Tourismusgewerbe und die vielen, diesem Sektor nachgeordneten unternehmerischen Aktivitäten, den Einwohnern und Einwohnerinnen dieser Regionen ausreichend Arbeitsplätze und ein nur gering unter dem Durchschnitt liegendes Einkommensniveau. Die Arbeitslosigkeit weist im bundesweiten Vergleich ein unterdurchschnittliches Niveau auf. Dem Cluster gehören 29 Kreisregionen an, von denen die meisten (24) in den alten Ländern liegen. Typische Vertreter dieses Clusters sind in den alten Ländern unter anderem die Kreise Wittmund, Vulkaneifel und Breisgau-Hochschwarzwald. In den neuen Ländern gehören die Landkreise Rostock, Vorpommern-Rügen und Vorpommern-Greifswald diesem Regionstyp an.

Standorte industrieller Global Player (C)

Die drei Kreisregionen dieses Clusters sind gut in das Netz hochrangiger Infrastrukturen eingebunden und realisieren bundesweit die beste Breitbandversorgung. Während die Stadtkreise Ludwigshafen am Rhein und Ingolstadt selbst Oberzentren sind, ist der Stadtkreis Wolfsburg Teil eines Oberzentrums. Das Bevölkerungspotenzial dieser Stadtkreise liegt unter dem Durchschnitt. Bundesweit realisieren diese Kreise das höchste Wertschöpfungsniveau je Erwerbstätigen. Diese günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind vor allem der Tatsache geschuldet, dass diese Stadtkreise Sitz industrieller Global Player sind. So ist Ludwigshafen Stammsitz der BASF, einer der weltweit größten zusammenhängenden Chemiestandorte. Wolfsburg und Ingolstadt sind Unternehmenssitze der international bedeutsamen Automobilhersteller Volkswagen bzw. Audi. Entsprechend finden sich hier die mit Abstand größten Industriebetriebe und der höchste Anteil an Industriebeschäftigung. Für die Einwohnerschaft dieser Kreisregionen bringt dieses äußerst günstige wirtschaftliche Umfeld unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten und überdurchschnittliche Einkommen mit sich. Auch die Lebenserwartung ist hier und im folgenden Cluster überdurchschnittlich hoch.

Strukturstarke, hochverdichtete Dienstleistungszentren (D)

Die Kreisregionen dieses Typs weisen bundesweit ein weit überdurchschnittliches Bevölkerungspotenzial auf. Dem Cluster gehören viele hochverdichtete kreisfreie Städte an, die sehr gut in das Netz hochrangiger Infrastrukturen eingebunden und mit leistungsfähiger Breitbandversorgung ausgestattet sind. Bei den zugehörigen Kreisregionen handelt es sich meist um äußerst wettbewerbsfähige Wirtschaftsstandorte, deren überdurchschnittliche Wirtschaftskraft leistungsfähigen Unternehmen des produzierenden Gewerbes, dem überaus hohen Anteil an Beschäftigung in Industriezweigen mit intensiver Forschung und Entwicklung (FuE) und/oder der starken Präsenz wissensintensiver, unternehmensorientierter Dienstleistungen zu verdanken ist. Die überdurchschnittlich hohen Übernachtungszahlen der Fremdenverkehrsstatistik belegen zudem, dass die zugehörigen Regionen attraktive Tourismus- und/oder Unternehmensstandorte sind. Die Arbeitslosigkeit liegt in diesem Cluster auf einem leicht unterdurchschnittlichen Niveau. Im Ergebnis dieser sehr günstigen Rahmenbedingungen haben die Beschäftigten dieser Kreisregionen überdurchschnittlich hohe Einkommen. Es ist das einzige Cluster, in dem in Zukunft noch Bevölkerungszuwächse möglich sind. Dem Kreisregionstyp gehören 39 Kreisregionen an, von denen fünf in den neuen Ländern liegen, unter anderem Potsdam, Magdeburg und Jena. Typische Vertreter der alten Länder sind hier unter anderem die kreisfreien Städte Hamburg, Düsseldorf und München.

Regionen mit starken strukturellen Defiziten, teilweise peripher gelegen (E)

Die Kreisregionen dieses Clusters weisen ein unterdurchschnittliches Bevölkerungspotenzial und eine etwas ungünstigere Anbindung an leistungsstarke Zentren auf. Ihre Einbindung in das Netz hochrangiger Infrastrukturen gestaltet sich etwas ungünstiger als im Durchschnitt. Im bundesweiten Kontext weisen die zugehörigen Regionen die stärksten strukturellen Defizite auf. Ihnen fehlt eine leistungsfähige industrielle Basis, auf deren

Grundlage sich wissensintensive, unternehmensorientierte Dienstleistungen etablieren könnten. Die ausgeprägten Infrastrukturdefizite spiegeln sich auch in der weit unterdurchschnittlichen Verfügbarkeit leistungsfähiger Breitbandanschlüsse. Das unterdurchschnittliche Produktivitätsniveau der in der Region agierenden Unternehmen betrifft alle Wirtschaftsbereiche. Selbst die Übernachtungskapazitäten im Fremdenverkehr liegen weit unter den Durchschnittswerten. Diese ausgeprägten strukturellen Defizite zeigen sich per Saldo unter anderem im bundesweit niedrigsten Niveau der Wertschöpfung, dem niedrigsten Einkommensniveau je Einwohner und einem überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeitsniveau. Diesem Kreisregionstyp gehören 89 Kreisregionen an, von denen die Mehrzahl in den neuen Ländern (52) liegt. Hier wurden im Clustervergleich bislang die stärksten Bevölkerungsverluste realisiert. Diese werden sich bis 2030 mit -8,1 Prozent fortsetzen. Typische Repräsentanten dieses Clusters sind in den neuen Ländern unter anderem die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte, Uckermark und Stendal. In den alten Ländern gehören beispielsweise die kreisfreien Städte Lübeck, Bremerhaven und Hamm zu diesem Cluster.

Hochverdichtete Regionen mit strukturellen Schwächen (F)

Die Kreisregionen dieses Clusters weisen bundesweit das höchste Bevölkerungspotenzial auf. Diesem Cluster gehören sehr viele hochverdichtete kreisfreie Städte an, die bestens in das Netz hochrangiger Infrastrukturen eingebunden und mit leistungsfähiger Breitbandversorgung ausgestattet sind. In diesem Cluster vereinigen sich die Chancen und Risiken hoher Verdichtung. Einerseits agieren hier viele hochproduktive und innovative Unternehmen des produzierenden Gewerbes und Dienstleistungsbereiches, die einen überdurchschnittlich hohen Besatz an Beschäftigung im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) aufweisen. Andererseits deuten das nur durchschnittliche Niveau der Wertschöpfung, das unterdurchschnittliche Einkommensniveau sowie das mit Abstand höchste Niveau der Arbeitslosigkeit darauf hin, dass die Wirtschaftsstruktur dieses Clusters einige strukturelle Schwächen aufweist. Es ist ein Spezifikum großer Städte, das sie für sozialschwache Personengruppen besonders attraktiv sind. Den Unternehmen dieses Kreisregionstyps gelingt es offensichtlich weit weniger als anderen, diese Personengruppe erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dem Cluster gehören 27 Kreisregionen an, von denen einzig Berlin in den neuen Ländern liegt. Typische Vertreter dieses Clusters in den alten Ländern sind neben vielen kreisfreien Städten des Ruhrgebietes auch Bremen und Offenbach am Main.

e. Fazit

Mit Blick auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Regionen lassen sich die folgenden wesentlichen Schlussfolgerungen ziehen:

- In Deutschland gibt es zum Teil erhebliche regionale Disparitäten bezüglich wesentlicher ökonomischer, sozialer und demografischer Strukturen. Die großen, daraus resultierenden Herausforderungen treffen vor allem die ostdeutschen Regionen, die seit 1990 einen harten ökonomischen und sozialen Transformationsprozess durchlaufen. Auf der Ebene der hier identifizierten Kreisregionstypen bündeln sich die Herausforderungen vor allem im Typ „Regionen mit starken strukturellen Defiziten, teilweise peripher gelegen“, der sich mehrheitlich aus ostdeutschen Regionen, aber auch aus einigen strukturschwächeren Regionen der alten Länder zusammensetzt.
- Die strukturelle Stärke oder Schwäche der Regionen schlägt sich auch in deren demografischen Potenzialen und Strukturen nieder, wobei strukturelle Schwäche sich vor allem in stärkeren Schrumpfungsprozessen und einer höheren Intensität der demografischen Alterung niederschlägt, während strukturstärkere Regionen noch demografische Zuwächse sowie eine geringere Intensität der demografischen Alterung realisieren.
- Im Ergebnis schlagen diese Strukturen auch auf die Infrastrukturausstattung durch. Während in den peripheren, strukturschwächeren Regionen das ohnehin lückenhaftere Infrastrukturangebot kaum noch gesichert werden kann, wobei es ohnehin wesentlich schlechter erreichbar ist, profitieren die strukturstärkeren und/oder hochverdichteten Regionen von einer vielfältigeren Infrastrukturausstattung, bei deutlich kürzeren Wegen. Aufgrund ihrer besseren Finanzausstattung fällt es diesen Kommunen oft auch leichter, ihre Strukturen zu sichern bzw. in Teilen sogar auszubauen.

- Die aktuellen regionalen Disparitäten schlagen sich auch in den demografischen Strukturen und Trends bis 2030 nieder. Regionen, die in der Vergangenheit eine relativ ungünstige demografische Situation aufwiesen, schneiden auch im Zeitraum 2011 bis 2030 deutlich schlechter ab, das heißt, sie haben überdurchschnittlich starke Bevölkerungsverluste und eine weitere Steigerung des Durchschnittsalters der Bevölkerung zu erwarten. Auch hier sind die „Regionen mit starken strukturellen Defiziten, teilweise peripher gelegen“ besonders ungünstig betroffen.

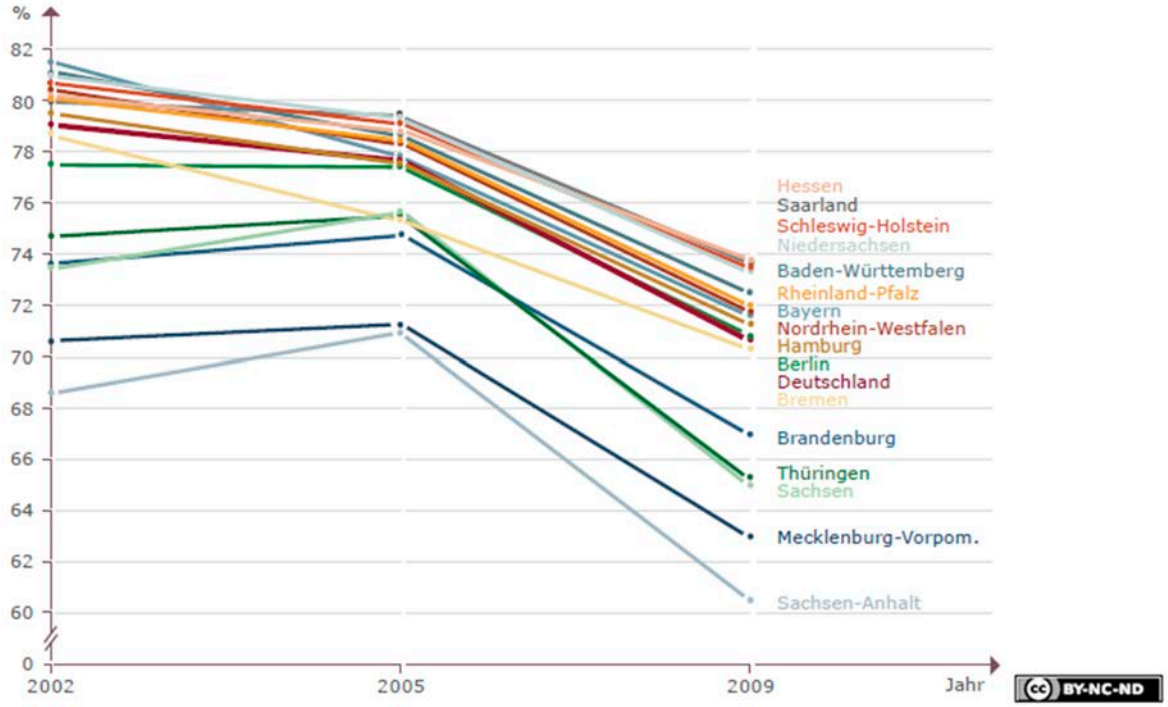
3.1.6 Wahlbeteiligung und politische Partizipation

Wählen war in der Bundesrepublik lange Jahre eine Selbstverständlichkeit. Während in den 1970er Jahren noch über 90 Prozent der Wahlberechtigten zur Wahlurne gingen, ist der Anteil mittlerweile jedoch auf um die 70 Prozent gesunken.[173] Bei den sekundären Wahlen in den Bundesländern, in den Kommunen und bei der Europawahl ist das Niveau der Wahlbeteiligung noch deutlich niedriger. Die Beteiligung bei Landtagswahlen liegt zwischen 50 und 70 Prozent und sie erreicht bei manchen Kommunalwahlen nicht einmal mehr 30 Prozent. Und auch bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, dessen Kompetenzen in den letzten Jahrzehnten ständig gewachsen sind, konnten bei der ersten Wahl 1979 noch 65 Prozent der Wählerschaft mobilisiert werden, während die Beteiligung seit Jahren unter 50 Prozent bleibt (2009: 43 %; 2014: 48 %).

Nicht die gesamte Bevölkerung hat sich jedoch in gleicher Weise zurückgezogen. Vor allem Bürgerinnen und Bürger mit niedrigem Bildungsniveau und geringem Einkommen haben sich vom Urnengang verabschiedet (Schäfer 2010; Petersen et al. 2013). Dies spiegelt sich auch bei der Wahlbeteiligung nach Bundesländern wider. Es sind eher die reicheren Bundesländer, in denen die Bevölkerung zur Wahlurne geht, während in den ärmeren Bundesländern immer seltener gewählt wird.

Abbildung 50: Wahlbeteiligung nach Bundesländern

Bundestagswahlen 2002 bis 2009 (in Prozent der Wahlberechtigten)

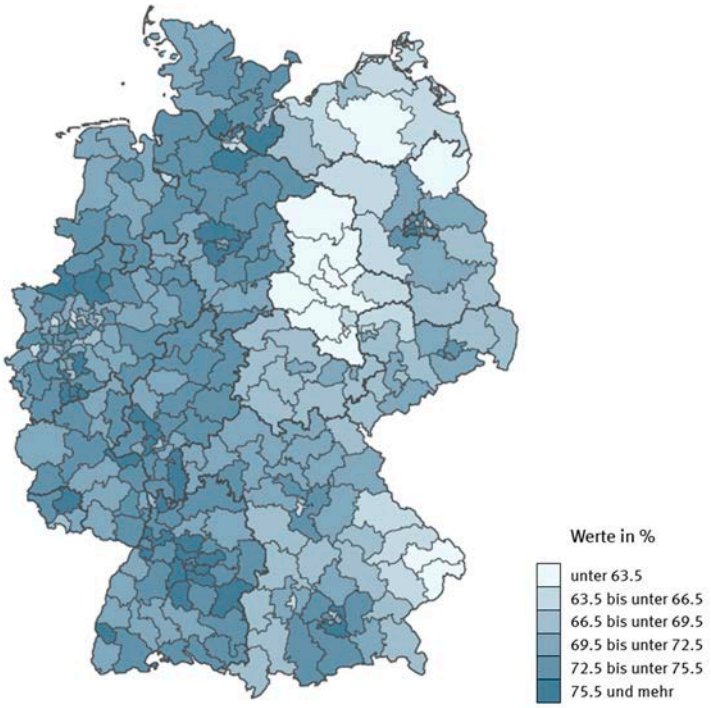


Quelle: Der Bundeswahlleiter: www.bundeswahlleiter.de. Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de; Bundeszentrale für politische Bildung, 2009, www.bpb.de.

173 Dies ist ein über Jahrzehnte festzustellender Trend. ‚Ausschläge‘ nach oben infolge von Themen, die zum Wahlzeitpunkt als besonders wichtig erachtet werden, etwa bei den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz 2016, führten bislang nicht zu einer andauernden Trendwende und werden von sinkender Wahlbeteiligung an anderer Stelle begleitet (siehe Kommunalwahl Hessen 2016).

Die Wahlbeteiligung auf Wahlkreisebene lässt sich ebenfalls abbilden und verweist gleichermaßen auf eine deutliche soziale Ungleichgewichtung: Je ärmer ein Wahlbezirk und je höher die Erwerbslosenquote, desto niedriger ist die Wahlbeteiligung (vgl. Abbildung 24 im Kapitel II. 5.5 Politische Partizipation).

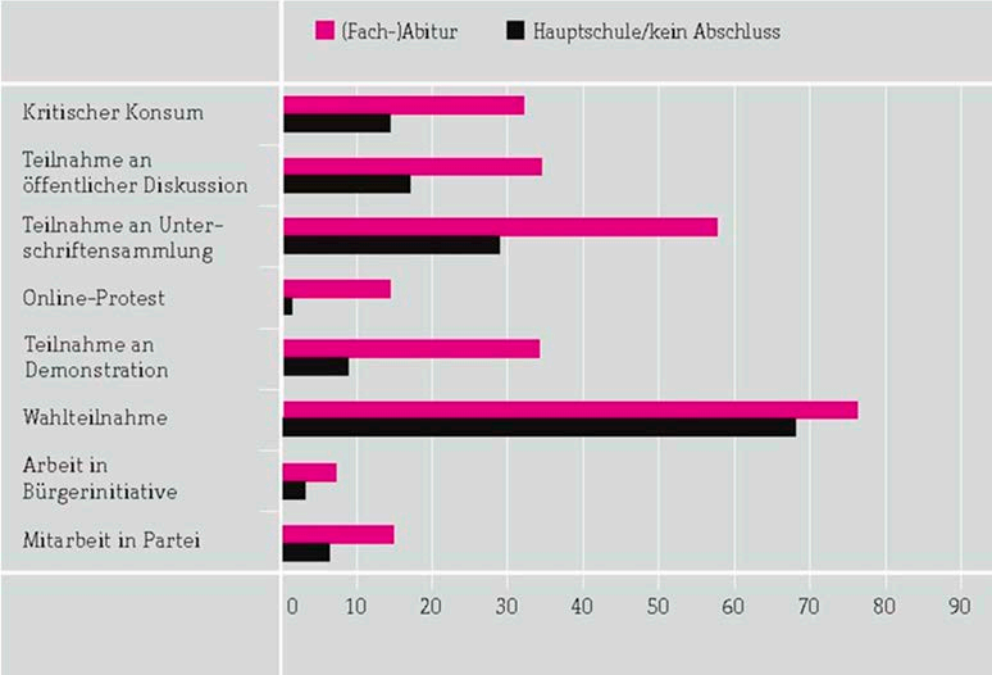
Abbildung 51: Wahlbeteiligung nach Wahlkreisen (Bundestagswahl 2013)



© Bundeswahlleiter, Wiesbaden 2013. Grundlage der Geoinformationen © Geobasis-DE / BKG 2013.

Bei vielen nicht-institutionalisierten Beteiligungsformen jenseits von Wahlen und Gewählt-Werden (z. B. Petitionen, Demonstrationen) sieht die Situation sehr ähnlich aus. Unterschiede hinsichtlich Bildung und Einkommen haben sich immer mehr vergrößert. Personen mit höheren Bildungsabschlüssen sind auch hier besser vertreten (siehe Abbildung 52). Besonders stark ausgeprägt ist der Unterschied zwischen Langzeiterwerbslosen bzw. dauerhaft ‚Armen' und jenen, die kontinuierlich im Erwerbsleben stehen. Allerdings scheint auch hier das Bildungsniveau die zentrale Variable zu sein, denn es ziehen sich auch bei den ‚Langzeit-Armen' die Bildungsfernen am stärksten zurück (Böhnke 2011: 1f.). Menschen mit geringer Bildung bringen ihre Interessen immer seltener in das politische Geschehen ein. Diese Entwicklung korrespondiert direkt mit der regionalen Verteilung politischen Engagements. Bundesländer und Regionen mit einem hohen Anteil an ‚Armen' sind politisch am wenigsten engagiert. Kleinräumige Informationen liegen zu diesen Beteiligungsformen nicht vor.

Abbildung 52: Politische Partizipation in Deutschland nach Schulabschluss (2008)



Datenbasis: Allbus 2008 (gewichtet). Quelle: Bödeker 2011: 27.

Seit den 1990er Jahren bestehen in allen Bundesländern Optionen für Referenden auf lokaler und regionaler Ebene (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bzw. Volksbegehren und -entscheide). Die Beteiligung bei Bürgerentscheiden ist in der Regel abhängig vom jeweiligen Thema sowie der Gemeindegröße. Bei einer Gemeindegröße bis 10.000 Einwohner beteiligen sich im Durchschnitt etwa 50 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, in Kleinstädten bis 100.000 Einwohner geben noch 31 Prozent ihr Votum ab. In den Metropolen über 500.000 Einwohner und Einwohnerinnen beteiligt sich im Schnitt nur noch jeder bzw. jede Fünfte (21 %). Bezogen auf Regionen bedeutet dies, dass die Beteiligung an Abstimmungen in jenen Gegenden am größten ist, die von kleineren Kommunen geprägt sind.

Tabelle 32: Beteiligung an Bürgerentscheiden nach Gemeindegröße (2011)

Gemeindegröße (Einwohner)	Verfahrensanzahl	Durchschnitts-beteiligung (%)	Durchschnitt bürgerinitiiert (%)	Durchschnitt Ratsreferenden (%)
Bis 5.000	1.063	61,0	60,1	63,4
Bis 10.000	454	50,9	49,7	54,8
Bis 20.000	416	44,0	42,6	49,5
Bis 30.000	189	42,1	41,2	46,1
Bis 50.000	142	36,9	34,1	46,9
Bis 100.000	120	31,1	30,6	33,1
Bis 200.000	94	31,8	29,4	39,4
Bis 500.000	70	27,2	26,5	32,7
Über 500.000	16	21,0	19,7	30,3
Gesamt	**2.564**	**49,7**	**47,9**	**55,2**

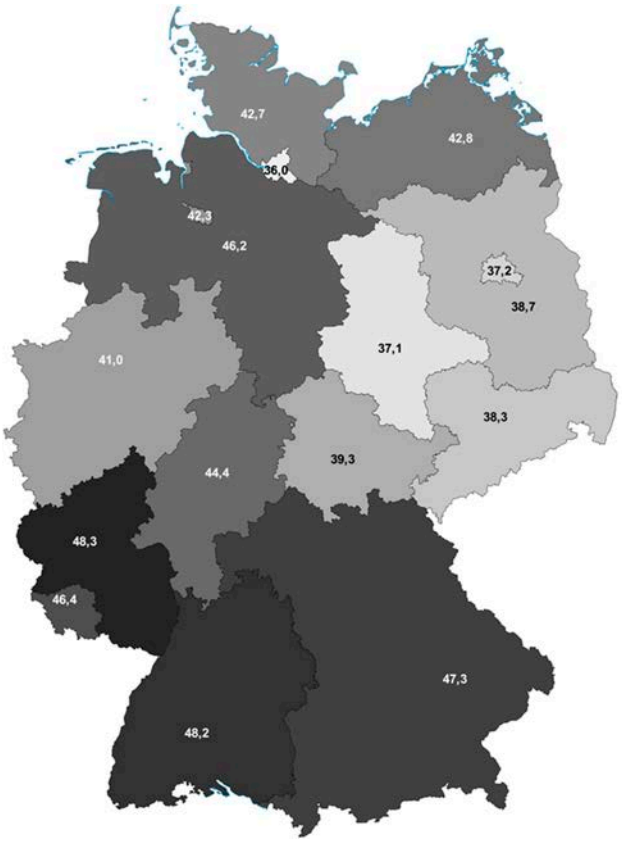
Quelle: Geitmann et al. 2012: 38.

Zur Beteiligung an diskursiven Verfahren liegen kaum Daten vor (Kapitel II. 5.5 Politische Partizipation). Generell lässt sich sagen, dass Einflussasymmetrien sowie der Widerspruch zwischen politisch aktiven Bürgerassoziationen als demokratienotwendige (Interessenvermittlung, Partizipationsförderung, Sozialkapitalbildung, soziale Integration) sowie gleichzeitig demokratiegefährdende Phänomene (Ressourcenungleichheit und asymmetrische Einflussnahme, Gefahr von Lobbying, Vernachlässigung schwacher Interessen) auch bei diesen Verfahren relevant sind. Ohne spezifische Maßnahmen zur Mobilisierung politisch inaktiver Bevölkerungsgruppen sind bei diesen Verfahren ‚die üblichen Verdächtigen' beteiligt (Geißel 2011, 2012, 2015). Lediglich in einigen wenigen Regionen und Städten wird versucht, diesem Trend durch gezielte Maßnahmen entgegenzuwirken. Systematische Daten zur Beteiligung im kleinräumigen Vergleich existieren nicht.

3.1.7 Engagementniveaus

Zur regional unterschiedlichen Verteilung des Engagements und dem Einfluss von bestimmten Strukturmerkmalen auf das Engagementniveau liegen insbesondere mit dem methodischen Ansatz des Freiwilligensurveys 2014 aktuelle, belastbare Zahlen vor. Die vierte Welle des Freiwilligensurveys (2014) konstatiert für alle Bundesländer einen Anstieg der Engagementquote seit 1999, mit jeweils unterschiedlich starken Ausprägungen und deutlichen Differenzen hinsichtlich der Anteile freiwillig Engagierter zwischen einzelnen Bundesländern (siehe Abbildung 53). So zeigt Rheinland-Pfalz mit 48,3 Prozent im Jahr 2014 die höchste Engagementquote deutschlandweit, in Hamburg hingegen engagieren sich 36,0 Prozent der Wohnbevölkerung ab 14 Jahren, womit die Hansestadt mit 4,6 Prozentpunkten den geringsten Zuwachs aufweist. Den höchsten Zuwachs an Engagierten haben seit 1999 mit jeweils über 15 Prozentpunkten Rheinland-Pfalz (2014: 48,3 %) und Niedersachsen (2014: 46,2 %) zu verzeichnen. Mecklenburg-Vorpommern weist mit 42,8 Prozent von den ostdeutschen Ländern die höchste Engagementquote auf; Sachsen-Anhalt (37,1 %) die niedrigste. Mit insgesamt 44,8 Prozent ist in Westdeutschland für 2014 eine höhere Engagementquote als in Ostdeutschland festzustellen (38,5 %), wobei der Zuwachs im Osten Deutschlands seit 1999 um insgesamt 10,6 Prozentpunkte größer ist als in Westdeutschland (9,1 Prozentpunkte) (Kausmann/Simonson 2016).

Abbildung 53: Anteile freiwillig Engagierter in den 16 Ländern 2014



Quelle: Kausmann/Simonson 2016. Datenbasis: FWS 2014, gewichtet, eigene Berechnungen (DZA). Alle Befragten (n = 28.689). Eigene Darstellung (DZA), Karte erstellt mit Easymap.

Die Betrachtung der Engagementquoten zeigt insgesamt ein Nord-Süd-Gefälle mit niedrigeren Raten in den nördlichen (Ausnahme: Niedersachsen mit 46,2 %) und höheren in den südlichen Bundesländern sowie eine Ost-West-Differenz mit niedrigeren Engagementquoten in den ostdeutschen Ländern. Dabei ist das Engagement in den Stadtstaaten geringer als in den meisten westdeutschen Flächenländern. Die Ursachen für die Unterschiede werden allgemein auf gesellschaftliche Trends (u. a. höhere Anzahl an Vereinen; Vogel et al. 2016a), disparate strukturelle Rahmenbedingungen, Ressourcen- und Infrastrukturausstattungen zurückgeführt, die in der Kombination verschiedene Anreiz- und Gelegenheitsstrukturen für Engagement vorhalten.

Auf Basis vorliegender Datensätze und den Erkenntnissen wissenschaftlicher Debatten lassen sich regionale Einflussfaktoren, die für ein jeweiliges Engagementniveau verantwortlich sein können, identifizieren. Dazu gehören politisch-institutionelle Rahmenbedingungen, Traditionen der politischen Mitwirkung und Vereinskultur und insbesondere demografische, ökonomische, soziale und kulturelle Indikatoren. Neben immer auch hochrelevanten persönlichen Merkmalen (Alter, Geschlecht, Bildung, Einkommen, Arbeitsverhältnis, Erwerbsstatus, Haushaltskonstellation, kirchliche Bindung etc.) und weiteren Faktoren (Milieuzugehörigkeit, soziale Einbettung, Werte und Einstellungen) sind es also regionale Kennziffern, die (nicht) vorhandene Engagementbereitschaften mit erklären (Kapitel III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter; Generali Zukunftsfonds 2009: 23).[174]

Vor diesem Hintergrund werden auch die nach wie vor feststellbare unterschiedliche Engagementbeteiligung in West- und Ostdeutschland auf wirtschaftliche Faktoren, deutliche Unterschiede in der Wirtschaftskraft und in der sozioökonomischen Lage der Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland zurückgeführt. Auch die Arbeitsmarktsituation mit deutlich höheren Arbeitslosenquoten und einem geringeren durchschnittlichen Einkommen in Ostdeutschland wie auch einer unterschiedlichen Erwerbspartizipation in Ost und West sind für die Engagementquoten ausschlaggebende Faktoren. Ebenso wirken sich kulturelle Kriterien, wie eine geringere Bindung an Kirche und Religion und mangelnde Engagementinfrastruktur mit entsprechend schlechteren Angebotsstrukturen, etwa durch eine geringere Vereinsdichte und weniger Anlaufstellen für freiwilliges Engagement, in den fünf neuen Bundesländern negativ aus. Ferner wären die Ost-West-Unterschiede im Engagement mit der ländlichen Prägung von Regionen mit einem anhaltenden Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern zu begründen (Kausmann/Simonson 2016).

Da Engagement vor Ort stattfindet, sich ortsbezogen entfaltet, wurde im Rahmen des Freiwilligensurveys 2014 der kommunale Lebenskontext in seiner Bedeutung für Engagement auf der Ebene der (Land-)Kreise und kreisfreien Städte untersucht, da auf dieser Ebene für die räumliche Analyse die umfangreichste Datenbasis zur Verfügung steht. In Deutschland existierten im Jahr 2014 insgesamt 402 räumliche Einheiten (295 Landkreise und 107 kreisfreie Städte). Die Analyse des Freiwilligensurveys 2014 basiert auf einer Einteilung der Landkreise und kreisfreien Städte nach Strukturmerkmalen in drei Regionstypen: 1.) Stadt oder Land, 2.) siedlungsstruktureller Kreistyp (als Ausdifferenzierung der Dimension städtisch-ländlich) sowie 3.) nach der wirtschaftlichen Prosperität der jeweiligen Region (gemessen anhand der Arbeitslosenquote). Der siedlungsstrukturelle Kreistyp wird hinsichtlich der Kriterien Verstädterung/Ländlichkeit wiederum abgestuft in: kreisfreie Großstädte und städtische Kreise (Regionstyp ‚städtischer Raum') sowie in ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte ländliche Kreise (Regionstyp ‚ländlicher Raum') (Hameister/Tesch-Römer 2016).

Die detaillierten Analysen zeigen eine regional ungleiche Verteilung der Anteile engagierter Personen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass sich Personen im ländlichen Raum mit 45,5 Prozent stärker engagieren als Menschen, die im städtischen Raum leben (42,7 %), wobei der Anteil Engagierter in Großstädten am niedrigsten ausfällt: In kreisfreien Großstädten beträgt die Engagementquote 39,0 Prozent, in städtischen Kreisen 45,4 Prozent, in dünn besiedelten Landkreisen 45,0 Prozent und in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansatz 46,0 Prozent. Wie zu erwarten, weisen Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit höhere Engagementquoten auf als Regionen mit einer hohen Arbeitslosigkeit; die wirtschaftliche Prosperität, ein starker Arbeitsmarkt bzw. eine sehr niedrige Arbeitslosenquote sind mithin Förderfaktoren für freiwilliges Engagement (Hameister/Tesch-Römer 2016) (Kapitel III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter).

Die Ergebnisse bleiben valide, wenn in einer logistischen Mehrebenen-Regression individuelle Merkmale der Befragten statistisch kontrolliert werden, denn regionale Differenzen könnten auch auf jeweils andere Bevöl-

174 Der Engagementatlas 2009 identifiziert als regionale Einflussfaktoren auf das Engagement folgende Relationen: 1. Je ungünstiger die soziale Lage, desto niedriger das Engagement; 2. Je höher die Zahl der Kirchenmitglieder, desto größer das Engagement; 3. Je kleiner die Gemeinde, desto größer das Engagement (in Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern fällt das Engagement mit mehr als 40 % Engagierter ab 16 Jahren am höchsten aus); 4. Je wohlhabender eine Region, desto höher ihre Engagementquote; 5. Familienstrukturen und Alter beeinflussen die Engagementquoten; 6. Je schlechter die Betreuungsangebote, desto größer das Engagement; 7. Je engagierter das Umfeld, desto höher die Engagementquote (Generali Zukunftsfonds 2009: 24-27).

kerungszusammensetzungen zurückgeführt werden („Kompositionseffekte“). Neben einer sozialen Polarisierung hinsichtlich des Ausübens eines freiwilligen Engagements ist in Deutschland mithin auch eine Abhängigkeit von regional-räumlichen Kontexteffekten mit wiederum spezifischen Auswirkungen auf verschiedene Bevölkerungs-/Altersgruppen zu konstatieren (siehe dazu Abbildung 39).

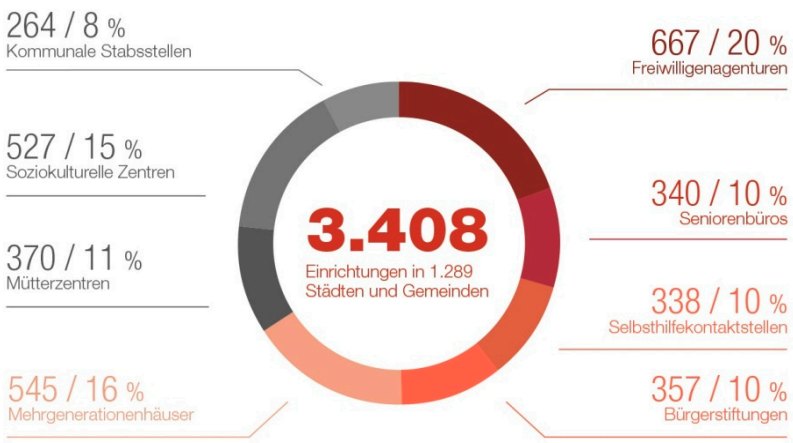
Der Stadt-Land-Gegensatz in den Engagementquoten wird unter anderem mit einer womöglich stärkeren Bedeutung des Engagements für die soziale Integration und einem höheren Bedarf in ländlichen Räumen erklärt sowie auf in Städten existente (kommerzielle) freizeitkulturelle, mit freiwilligem Engagement konkurrierende Angebote zurückgeführt (Hameister/Tesch-Römer 2016: 557ff.).

Die Integration der Bürgerinnen und Bürger in ihr lokales Umfeld ist ein maßgeblicher Einflussfaktor für das Engagementniveau, das sich lokal und sublokal zeigt und die Bedeutung des Zusammenhangs von politischer Beteiligung und Engagement unterstützt. Auch die Beteiligung an Aufgaben der Daseinsvorsorge im Kontext lokaler Kohäsion (Neu 2014) wirkt in diesem Zusammenhang als förderlicher Faktor. Die hier für Deutschland aufgeführten Befunde korrespondieren weitestgehend mit den im Engagementatlas 2009 sowie den von Blinkert und Klie (2015) auf Basis einer Analyse der Engagement-Indikatoren im European Social Survey (ESS) vorgelegten Zahlen auf europäischer Ebene. Zukünftig sollten mit Blick auf eine effektive kommunale Engagementförderung mit der Erhebung ortsspezifischer Strukturinformationen sowie von Bedürfnissen und Interessen der vor Ort ansässigen Wohnbevölkerung noch präzisere, für die lokalen Ebenen bedeutsame Ergebnisse angestrebt werden.

3.1.8 Infrastruktur

Angesichts der mittlerweile in fast allen Bundesländern verfolgten aktiven Engagementförderpolitik stellt sich die Frage, inwieweit eine entsprechende Infrastrukturförderung Wirkung auf das Engagementniveau auf regionaler Ebene entfaltet oder nicht. Diesem Thema hat sich der Generali Engagementatlas 2015 gewidmet, mit zunächst dem Ergebnis, dass sich eine engagementfördernde Infrastruktur regional sehr unterschiedlich verteilt: Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen, kommunale Stabstellen sowie Mehrgenerationenhäuser (siehe Abbildung 54 und Abbildung 55). Eine positive Korrelation zwischen der Infrastruktur zur Förderung freiwilligen Engagements auf der einen und der Engagementquote auf der anderen Seite lässt sich nicht nachweisen. Das gilt sowohl für die Ebene der Bundesländer als auch für die regionale und lokale Ebene (Generali Zukunftsfonds 2015: 14).

Abbildung 54: Anzahl der Engagement unterstützenden Einrichtungen



Quelle: Generali Zukunftsfonds 2009: 12. Datenbasis: Prognos AG.

Abbildung 55: Engagement unterstützende Einrichtungen in 1.289 Städten und Gemeinden

Quelle: Generali Zukunftsfonds 2009: 13. Datenbasis: Prognos AG.

Festzustellen ist, dass sich die Institutionen der Engagementförderung in den Ländern ungleich verteilen (siehe Abbildung 55). Insbesondere dünn besiedelte ländliche Regionen sind infrastrukturarm mit Blick auf Institutionen der Engagementförderung. Auffällig sind das Nebeneinander unterschiedlicher Förderstrukturen sowie die örtliche und regionale Häufung. Insgesamt kann keineswegs davon gesprochen werden, dass es auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene so etwas wie einen Masterplan der Infrastrukturförderung gäbe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Engagementatlas als Institutionen der Engagementförderung nur bestimmte Einrichtungen berücksichtigt wurden, wie etwa Freiwilligenzentren und Mehrgenerationenhäuser. Die weit verbreiteten sozialraumorientierten Ansätze, die auch der Förderung von Engagement und des sozialen Miteinanders dienen, werden nicht entsprechend einbezogen. Genau diese aber sind in der Lage, auf lokale und insbesondere sublokale Besonderheiten einzugehen, die Vielfalt des Engagements zu würdigen und in besonderer Weise Personengruppen zu identifizieren, die bislang keinen Zugang zum Engagement haben finden können.

Auch sozialraumorientierte Ansätze kennen sehr unterschiedliche Förderhintergründe: von dem Programm „Soziale Stadt“, der vielfach in der kommunalen Jugendhilfe verankerten sozialraumorientierten Jugendarbeit, quartiersbezogenen Ansätzen, die in der Altenhilfe und Pflege an Bedeutung gewinnen, bis hin zu Dorfent-

wicklungskonzepten und etwa im Land Berlin gesetzlich verankerten sozialraumorientierten Planungsansätzen. Aber auch im Land Berlin findet sich nicht selbstverständlich ein Miteinander der unterschiedlichen, auch für die Engagementförderung relevanten Arbeitsansätze und Förderlinien.

So kann insgesamt davon gesprochen werden, dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – eine unabgestimmte Engagementförderstrategie verfolgt wird, mit häufig nach Ressorts differenzierten Zuständigkeiten, aber ohne eine konsistente Gesamtregie. Im Land Baden-Württemberg wurde im Rahmen der Engagementstrategie Baden-Württemberg (MfAS BW 2014a) ein Versuch unternommen, über das Konzept der Engagement-Räume zumindest Anstöße dafür zu geben, die unterschiedlichen Förderstrategien und Infrastrukturmaßnahmen stärker aufeinander zu beziehen.

3.1.9 Zusammenfassung

Die Betrachtung verschiedener empirischer Befunde auf regionaler Ebene hat die eingangs zugrunde gelegte These der Heterogenität und Differenzierung vielfältig unterstützt. Allerdings liegen die Probleme nicht dort, wohin sie ein flüchtiger Blick verorten würde. Deutschland ist einkommens- und verteilungsbezogen kein gespaltenes Land. Die regionale Verteilung der relativen Kaufkraftarmut macht deutlich, dass die Probleme nicht entlang der Grenze alte/neue Länder differieren, sondern zwischen den Städten als Problemzonen und den ländlichen Regionen als eher entspannt zu bewertende Regionen.

Allerdings weisen sowohl die demografischen Dynamiken als auch die ökonomischen Strukturen und Potenziale drauf hin, dass vor allem die neuen Länder in den kommenden Jahrzehnten vor gewaltigen Herausforderungen stehen werden. Dort werden die Möglichkeiten der Kompensation von Mängeln (Fachkräftesicherung) bislang fast nicht genutzt. Das dort ohnehin schwächere Engagement erweist sich dabei ebenso als eine relative Standortbelastung. Dies gilt genauso für die geringe Qualität des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Zugleich wird deutlich, wie sehr Politik damit vor einer großen Herausforderung steht. Denn gerade dort, wo die sozialstrukturellen Merkmale und die ökonomischen Aspekte eine Bündelung von Risikofaktoren signalisieren, ist die Politik – aus guten Gründen – den Weg politischer Zentralisierung gegangen, weil sich in schrumpfenden Regionen die überkommene Kleinteiligkeit der Kreise angesichts der Kosten nicht mehr rechtfertigen lässt. Der Preis ist freilich hoch: Die kleinsten Einheiten von Politik und Verwaltung sind um ein Vielfaches größer als die größten Einheiten lokaler Lebenswirklichkeit.

Zugleich ergeben sich damit Distanzen und Kosten der Raumüberwindung, die mit Blick auf die eher geringeren Einkommen in diesen Regionen und die hohe Grundsicherungsabhängigkeit gerade auch bei den Älteren gewaltige Organisations- und Integrationsprobleme auslöst. In den ärmeren Bundesländern ist der Rückgang der Wahlbeteiligung ausgeprägter als in den reicheren, dies gilt ebenso für die Ebene der Wahlbezirke. Nicht anders ist dies bei nicht-institutionalisierten Beteiligungsformen der Fall. Langzeitarbeitslosigkeit hält Menschen von jeder Form der Partizipation fern. Deliberative und diskursive Verfahren bieten dann ebenfalls keinen leichten Ausweg. Die Häufung und Verhärtung von schwierigen Lebenssituationen in lokalen Strukturen erschwert nicht nur die Mobilisierung politischen Engagements, sondern führt nicht selten zu einer passiven Anspruchshaltung an staatliche Institutionen, die von dort aber kaum mehr zu erfüllen ist. Es droht ein Teufelskreis.

3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter des demografischen Wandels

Während im vorherigen Kapitel die strukturellen und demografischen Unterschiede in den Teilräumen Deutschlands analysiert worden sind, sollen im Folgenden die Auswirkungen dieser räumlichen Disparitäten auf die Lebenswelten sowie die Ausprägung und die gesellschaftliche Relevanz des Engagements in bestimmten Raumkonstellationen beleuchtet werden. Deutlich geworden ist, welche Bedeutung die soziale und ökonomische Situation, insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, für die Bereitschaft, sich zu engagieren, hat. Gleichzeitig scheint gerade in den Regionen mit einem hohen Anteil an Arbeitslosen die Notwendigkeit, sich für die Gesellschaft einzubringen, am größten zu sein. Daher werden diese prekären Gebiete in den strukturschwachen Städten und Regionen vertieft betrachtet.

3.2.1 Demografischer Wandel und Raumentwicklung

Ausgangspunkt der Diskussionen über räumliche Ungleichheiten ist der demografische Wandel. Er beschreibt jedoch kein einheitliches Phänomen. Es existiert vielmehr eine hohe Komplexität und Verflechtung mit anderen gesellschaftlichen Veränderungen. So sind Veränderungen von Bevölkerungsdynamik und -struktur letztlich eng verbunden mit sozialen, ökonomischen und technischen Transformationsprozessen und sich wandelnden Werten und Lebensmodellen. Das Phänomen demografischer Wandel ist eher Folge als Ursache von gesellschaftlichen Veränderungen wie Individualisierung und Globalisierung. Es würde daher zu kurz greifen, allein an diesen sichtbaren Folgen anzusetzen, ohne dabei die strukturellen Voraussetzungen in den Blick zu nehmen (Willisch 2013).

Allerdings implizieren die Folgen räumliche Veränderungen und eine Ausdifferenzierung des Raumes in Deutschland. Der demografische Wandel wirkt sich regional und lokal sehr unterschiedlich aus und muss daher (regional) differenziert betrachtet werden. Auffällig ist die räumliche Polarisierung und Fragmentierung, das kleinräumige Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gemeinden und Regionen. Alterung findet hingegen überall statt, mehr oder weniger stark ausgeprägt. Die Raumentwicklung in Deutschland ist geprägt von einer stärker werdenden Ausdifferenzierung in wenige wachsende und viele schrumpfende Regionen, weiterhin Großstädten als Wachstumsmotoren, einer Vielfalt der Entwicklung und einem Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung sowie einer Rezentralisierung und Konzentration auf allen räumlichen Ebenen.

Die demografischen Faktoren wirken unspezifisch und werden durch weitere strukturelle Einflüsse überlagert, ausgelöst oder neutralisiert. Andererseits verstärken die Komponenten des demografischen Wandels wiederum soziale, ökonomische und institutionelle Strukturen und wirken somit indirekt auf Subsysteme, wie zum Beispiel die Siedlungsentwicklung. Vor allem selektive Wanderungen von jungen Menschen und Personen im erwerbsfähigen Alter befördern die raumstrukturellen Unterschiede und führen einerseits zu einer Verschiebung der Altersstruktur in Städten, Gemeinden, Dörfern und Quartieren, andererseits zum Verlust von aktiven, unternehmerischen Personen.

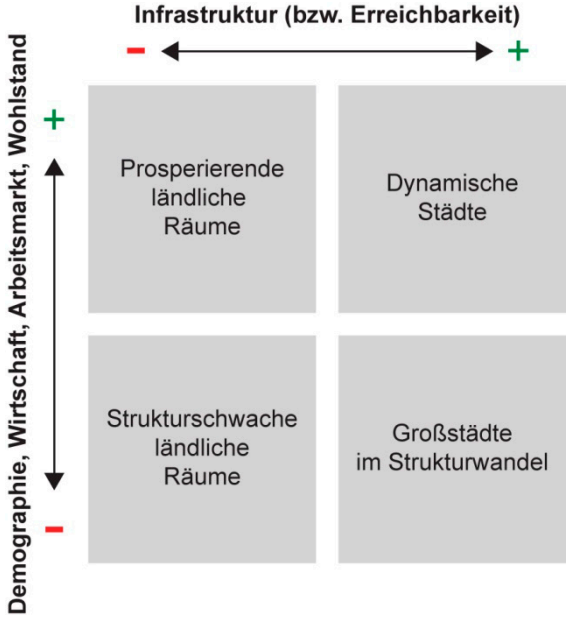
Diese Ausdifferenzierung und Konzentration findet sich auf allen räumlichen Ebenen. Es gibt eine deutliche Polarisierung im Großstadtsystem. Dynamische Städte stehen schrumpfenden Städten im Strukturwandel gegenüber. Innerhalb der großen (wachsenden) Städte finden Segregationsprozesse statt, die zu einer räumlichen Fragmentierung und sozialen Polarisierung führen. Monostrukturierte Einfamilienhausgebiete aus den 1960er und 70er Jahren im suburbanisierten Raum wiederum verlieren Bewohner und Bewohnerinnen und überaltern stark. Im ländlichen Raum lassen sich kleinräumige Zuwanderungen in die Grund- und Mittelzentren und wenig Zuzug in Dörfern, nicht in allen, beobachten. Daraus resultiert ebenfalls eine deutliche Zunahme des Anteils älterer Bewohnerinnen und Bewohner. Auch hier ist zu vermuten, dass es zu einer weiteren Kontraktion der Siedlungsstruktur kommt. Insgesamt scheint es die erhöhte Wertschätzung (und Notwendigkeit) des urbanen, städtischen Lebens und Arbeitens in der Wissensgesellschaft sein, die die Ausdifferenzierung in wachsende und schrumpfende Orte und die sozialräumliche Trennung fördert und zu prekären Situationen in den schrumpfenden Regionen und Quartieren führt. Damit und in Verbindung mit dem zunehmenden Arbeitskräftemangel wird deutlich, dass die besondere Lebensqualität und die Rahmenbedingungen zum Leben mehr und mehr zu Schlüsselfaktoren für die Entwicklung und Stabilisierung der Orte und Regionen werden.

Entsprechend ändern sich die Wanderungsmuster, wie eine Studie des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. zeigt (GdW 2015). Das Wachstum von Städten wird danach in erster Linie von der Zuwanderung von Berufsanfängerinnen und -anfängern der Altersklasse 25 bis 34 Jahre geprägt. Sie wandern aus den peripheren ländlichen Räumen und vielen Hochschulstädten ganz gezielt in ausgewählte Städte. Der Einpendlerüberschuss vieler ländlicher Regionen weist darauf hin, dass das Angebot

von Arbeitsplätzen für die Wohnortentscheidung nicht mehr ausschließlich im Vordergrund steht. Es scheint nicht mehr ungewöhnlich zu sein, aus der Stadt auf das Land zum Arbeiten zu fahren. Für spezielle städtische Wohn- und Lebensqualitäten werden anscheinend auch weitere Pendlerentfernungen in Kauf genommen. Es sind aber nicht flächendeckend alle großen Städte, die davon profitieren. Neben München, Leipzig und Frankfurt sind auch Mittelstädte wie Landshut, Regensburg, Münster oder Heidelberg in diesen Altersgruppen beliebt. Diese schwarmähnlichen Wanderungsmuster verstärken die räumlichen Disparitäten. Und sie weisen darauf hin, dass bestimmte, eher weiche Standortqualitäten und ein besonderes Image der Stadt ausschlaggebend für Wanderungsgewinne und damit Wachstum sind. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Frage, welche Bedeutung Engagement für dieses besondere städtische Flair spielen und inwieweit es zu einer Stabilisierung und Trendumkehr beitragen kann.

Danielzyk et al. (2013) haben angesichts der hier skizzierten Veränderungen sowie der Bedeutung der Lebensqualität vereinfachend vier Raumtypen mit differenzierten Handlungserfordernissen unterschieden: Prosperierende städtische Regionen, Städte mit demografischer Schrumpfung und ökonomischem Niedergang, dynamische ländliche Regionen und dünn besiedelte (funktional periphere) ländliche Räume mit Schrumpfungstendenzen (Abbildung 56).

Abbildung 56: Kategorisierung von Raumtypen



Quelle: ARL 2016, verändert nach Danielzyk et al. 2013.

Prekär sind strukturschwache ländliche und städtische Regionen. Die Analyse der Strukturmerkmale von Regionen hat gezeigt, dass dies vor allem die ländlichen Regionen Ostdeutschlands, viele kreisfreie Städte des Ruhrgebiets sowie einige wenige ländliche Regionen und Großstädte in Westdeutschland sind. Innerhalb der ländlichen Regionen wird das strukturelle Problem durch Zentralisierung, die Ausdünnung der Infrastruktur und die größeren innerregionalen Entfernungen zu den Versorgungs- und Arbeitsplatzzentren noch einmal verstärkt. Leidtragende sind die Dörfer und kleinen Gemeinden.

Die Frage stellt sich nun nach den Wechselwirkungen von Strukturschwäche, Sozialstruktur und Engagement in diesen prekären Regionen bzw. in deren benachteiligten Dörfern und Quartieren. Die Wirkungszusammenhänge von sozialem Wohnumfeld und Engagement lassen sich aus zwei Richtungen betrachten: Erstens stellt sich die Frage, welche fördernde und hindernde Bedeutung die räumlichen und sozialen Rahmenbedingungen für das Engagement haben. Zweitens ist zu klären, in welchem Maße das Gemeinschaftsgefühl und der soziale Zusammenhalt auf Engagement und Unterstützungsleistungen wirken und über diesen „Hebel“ Engagement einen Beitrag zur Wohn- und Lebensqualität leisten können. Der Freiwilligensurvey 2014 liefert zu beiden Fragen aktuelle Daten (Simonson et al. 2016).

3.2.2 Raumkonstellationen und Engagement

Insgesamt hat sich das Engagement für das direkte Wohnumfeld, für die Nachbarschaft und das gemeinsame Leben seit Ende der 1990er Jahre deutlich erhöht. Dies zeigen die Daten des Freiwilligensurveys 2014 (Vogel et al. 2016a). Danach sind 43,6 Prozent der Wohnbevölkerung ab 14 Jahren in irgendeiner Form engagiert. Die meisten engagieren sich im Sport (16,3 %), für die Schule und den Kindergarten (9,1 %) oder für Kultur und Musik (9 %). Zugenommen haben insbesondere die informellen Formen der Unterstützung für Nachbarinnen und Nachbarn, Freundinnen und Freunde, Bekannte und Andere. Immerhin zwei Fünftel der Bevölkerung ab 14 Jahren setzen sich so für ihr direktes soziales Umfeld ein, zum Beispiel indem sie Personen betreuen bzw. pflegen, mit denen sie nicht verwandt sind. Und immerhin die Hälfte derjenigen, die sich noch nicht engagieren, will dies künftig tun bzw. vielleicht tun (Vogel/Tesch-Römer 2016). Dahinter steht der Wunsch, anderen zu helfen und das Leben in der örtlichen Gemeinschaft aktiv zu gestalten.

Dieser Antrieb scheint im ländlichen Raum bzw. in kleinen Orten noch einmal größer zu sein. Befragungen zeigen, dass der Kreis der Ehrenamtlichen und Engagierten im ländlichen Raum größer ist als im städtischen Umfeld, in kleineren Gemeinden größer als in den großen Städten. Auch dies bestätigt der Freiwilligensurvey 2014 (Hameister/Tesch-Römer 2016). Die Engagementquote beträgt im ländlichen Raum 45,5 Prozent, im städtischen Raum[175] dagegen nur 42,7 Prozent (Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus). Engagiert sind deutlich mehr Männer und Jüngere, jedoch weniger ältere Menschen über 65 Jahre als in der Stadt. Noch deutlicher ist der Unterschied zwischen Großstädten und den anderen siedlungsstrukturellen Gebietstypen. In der Stadt beträgt die Engagementquote lediglich 39 Prozent gegenüber 45 bzw. 46 Prozent in den Regionen. Die städtischen Landkreise mit hoher Siedlungsdichte bzw. dominanten kreisangehörigen Groß- und Mittelstädten scheinen dagegen die besten Bedingungen für das Engagement von Frauen zu bieten. Auch die Engagementquote der Älteren ist hier mit 38,8 Prozent deutlich höher als in den anderen Kreistypen.

Wie zu erwarten korrespondieren Arbeitslosenquote und Engagementquote umgekehrt miteinander. Je niedriger die Arbeitslosenquote in den Regionen ist, desto mehr Menschen engagieren sich. Je höher die Arbeitslosenquote ist, desto geringer ist die Engagementquote. In den Regionen mit der geringsten Arbeitslosenquote (1,2 bis 3,6 %) engagiert sich nahezu die Hälfte aller Personen, die älter als 14 Jahre sind.

Die Engagementlandschaft in Ostdeutschland ist aufgrund der wirtschaftlichen Situation, der geringen Bindung an die Kirche und der nachwirkenden tradierten Erwartungshaltung an den Staat noch einmal besonders. Sie ist in vielen Regionen weniger stark ausgeprägt und institutionell eingespielt. Personen in Westdeutschland engagieren sich nach wie vor mehr als die Personen in Ostdeutschland (44,8 zu 38,5 %) (Kausmann/Simonson 2016), und dies trotz der stärkeren ländlichen Prägung Ostdeutschlands.

In Bezug auf informelle Unterstützung sind die Unterschiede nicht ganz so ausgeprägt wie beim Engagement. Das mag daran liegen, dass sich Hilfe und Unterstützung, wie zum Beispiel außerfamiliäre Pflege und Betreuung, aus der Notwendigkeit einer konkreten Lebenssituation vor Ort ergeben und weniger aus den regionalen Kontexten. Das freiwillige Engagement ist dagegen stärker an Institutionen gebunden und auf entsprechende Strukturen angewiesen (ebd.). Dennoch sind auch die Unterstützungsleistungen an Voraussetzungen gebunden, wie zum Beispiel an Bildung, soziale Anerkennung und finanzielles Auskommen.

Es zeichnet sich somit ein klares Bild ab: In ländlichen Regionen und in wirtschaftlich starken Regionen mit einer geringen Arbeitslosenquote ist das Engagement am höchsten. Auf dem Land sind es mehr Männer und Jüngere bis zum Ende des Erwerbslebens, in den verstädterten Regionen mehr Frauen. Dabei zeigen die Analysen, dass neben den individuellen soziodemografischen und sozioökonomischen Merkmalen der Befragten (wie Alter, Geschlecht, Bildung etc.) auch die regionalen Rahmenbedingungen Einfluss auf das Engagement und die Engagementbereitschaft haben. Mithilfe einer Mehrebenen-Regression konnte nachgewiesen werden, dass (1) in städtischen Regionen die Wahrscheinlichkeit engagiert zu sein deutlich geringer ist, (2) die Engagementquote in Großstädten geringer als in den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen ist und (3) eine höhere regionale Arbeitslosigkeit zu einer niedrigen Engagementquote führt (Hameister/Tesch-Römer 2016) (Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus).

Der Freiwilligensurvey kommt zu dem Schluss, dass Engagement gerade in den Regionen gefördert werden sollte, in denen die Engagementquote aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen eher gering ist. Gerade hier müsse der Bedarf für Engagement besonders hoch sein (ebd.). Berücksichtigt man, dass En-

175 Zugrunde gelegt sind die Regionstypen (städtischer Raum und ländlicher Raum) sowie die siedlungsstrukturellen Kreistypen (Großstädte über 100.000 Einwohner, städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen, dünn besiedelte ländliche Kreise) des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Indikatoren sind die Einwohnerzahl bzw. der Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten sowie die Einwohnerdichte (300, 150 bzw. 100 Einwohner/km²).

gagement sehr stark an den Nahbereich gebunden ist, leitet das zurück zu den sich entleerenden Teilgebieten peripherer ländlicher Regionen und den großstädtischen benachteiligten Quartieren, auf die in den nächsten beiden Kapiteln näher eingegangen werden soll. Schon hier sei aber die Frage erlaubt, nach den Möglichkeiten und den richtigen Engagementstrategien, angesichts der schlechten Rahmenbedingungen, hoher Anteile von Langzeitarbeitslosen, einer fragilen Zivilgesellschaft und des gefühlten „Rückzug des Staates“ aus diesen Gebieten. Insbesondere in den peripheren strukturschwachen ländlichen Orten ist die Zahl der Aktiven und Engagierten begrenzt. In den Orten mit gehäuften und komplexen Entwicklungsproblemen findet sich am wenigsten Engagement, um die Probleme zu beheben. Zumindest die erhöhte Engagement- und Hilfebereitschaft und die Erfahrungen mit Selbstgestaltung und Selbstorganisation im ländlichen Raum lassen andererseits Bereitschaft und Anknüpfungspunkte für Mobilisierungsstrategien erkennen.

3.2.3 Sozialer Zusammenhalt und Engagement

Der Freiwilligensurvey 2014 hat den Zusammenhang von sozialräumlichen Lebenskontexten und Engagement thematisiert. Welche Bedeutung haben die individuellen sozialen Netzwerke – Familienmitglieder, Freunde, Nachbarn und Bekannte – und gemeinschaftlichen Unternehmungen bzw. in welchen wechselseitigen Zusammenhängen stehen soziale Einbettung und Engagement?

Die Ergebnisse der Befragung bestätigen, dass es einen Zusammenhang gibt: (1) Gute soziale Netzwerke wirken sich förderlich auf die Bereitschaft aus, sich für die Gemeinschaft zu engagieren. Der Anteil der Engagierten ist bei Personen, die ihre sozialen Beziehungen hoch bewerten, um 18,2 Prozentpunkte höher als bei Menschen mit niedriger Netzwerkqualität (Huxhold/Hameister 2016). Das gilt für Männer stärker als für Frauen. (2) Die Möglichkeit, auf Hilfe und Unterstützung zurückgreifen zu können, fördert ebenfalls das eigene Engagement. Die Engagementquote zwischen Menschen, die von sich sagen, sie hätten Menschen außerhalb des eigenen Haushalts, die sie unterstützen und denen, die nicht darüber verfügen, ist mit 46 Prozent zu 26,9 Prozent deutlich. Hier ist der Unterschied bei Frauen ausgeprägter. Für Frauen ist das Unterstützungspotenzial anscheinend wichtiger. (3) Ein hohes Vertrauen in die Mitmenschen kann die eigene Entscheidung, ein Engagement für andere aufzunehmen, positiv beeinflussen. Vertrauen in die lokale Gesellschaft wirkt bei alten Menschen stärker auf ihre Engagementbereitschaft.

Alle drei Faktoren der sozialen Einbettung entfalten ihre Wirkung vorrangig im Nahbereich. Es liegt daher nahe zu vermuten, dass ein guter sozialer Zusammenhalt in der unmittelbaren Wohnumgebung die Bereitschaft erhöht, für andere tätig zu werden. Tatsächlich bestätigen dies die Ergebnisse. Soziale Beziehungen in Dorf und Quartier können förderlich und hinderlich sein. Ein gut beurteilter sozialer Zusammenhalt führt zu hohen Engagementraten. Dort, wo soziale Netze weniger ausgeprägt sind, ist in der Regel auch das Engagement geringer, trotz individueller Beziehungen. Dies gilt für alle bis auf die jüngste Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen. Sie scheinen mobiler zu sein und über Schule und Ausbildung weitere regionale Netzwerke zu haben (ebd.).

Der soziale Zusammenhalt in der unmittelbaren Nachbarschaft erhöht zudem die Wahrscheinlichkeit eines Engagements unabhängig von Bildung sowie sozialen, finanziellen und gesundheitlichen Ressourcen. Damit könnten über das örtliche Gemeinschaftsgefühl vor allem Frauen und sozial weniger stark eingebundene Gruppen stärker mobilisiert und motiviert werden. Engagement in den unterschiedlichsten Formen kann darüber hinaus zu einer Integration von neuen Bürgerinnen und Bürgern in gewachsene Strukturen beitragen. Dies gilt sowohl für den ländlichen als auch für den großstädtischen Raum. Engagement ist ein geeignetes Mittel, um sich in einer neuen Umgebung zu vernetzen und heimisch zu werden (Dienel et al. 2008: 76ff.). Dafür bieten die örtlichen Vereine und Initiativen vielfältige Möglichkeiten, sich in die Gesellschaft einzubringen und neue soziale Kontakte aufzubauen. Gerade junge zugezogene Familien nutzen hierfür Gruppen, Netzwerke und Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Freizeitheime oder örtliche Vereine. Je ländlicher das Milieu ist, desto mehr bedeutet Engagement auch unmittelbar soziale Integration, da in den größeren Städten die kommerzielle Kultur- und Freizeitinfrastruktur genügend Alternativen bietet (Freiwilligensurvey 2009, siehe Gensicke/Geiss 2010: 66). Aber auch im suburbanen Raum spielt die Integration über Engagement und Vereine eine große Rolle. Es ziehen immer noch viele junge Familien aus der Mittelschicht in die Randbereiche der Großstädte, sodass der Befund aus dem Freiwilligensurvey 2009 (ebd.: 26) auch sechs Jahre später noch gelten müsste. Viele Umlandgemeinden verzeichnen ein erstaunliches Wachstum von Vereinen, die kulturelle Events veranstalten, sich für den Erhalt historischer Gebäude oder für soziale Integration engagieren.

Letztlich läuft es auf ein sich gegenseitig verstärkendes Wechselspiel zwischen sozialem Zusammenhalt, Engagement und Identifikation mit dem Wohnort hinaus. So zeigen die Befunde ebenfalls, dass länger andau-

ernde freiwillige Tätigkeiten und der damit verbundene soziale Austausch die individuelle soziale Einbettung erhöhen können (Huxhold/Hameister 2016). Die Einbettung in die örtliche Gemeinschaft, Teilhabe, Mitgestalten und Mitentscheiden können damit zum Schlüssel für die örtliche Daseinsvorsorge im Sinne einer individuellen Befähigung werden (Kapitel II. 5.6 Daseinsvorsorge). Insbesondere in den sozial benachteiligten Dörfern und Quartieren, in denen einerseits die Zahl der gesellschaftlich Aktiven begrenzt ist und andererseits Engagement und Eigeninitiative für das Funktionieren der Gemeinschaft und die Identität große Bedeutung haben, eröffnet sich über die Stärkung des Zusammenhalts eine Möglichkeit, die Lebensbedingungen zu verbessern. Abgesehen davon entspricht soziales Eingebundensein auch einem menschlichen Grundbedürfnis und kann zur Gesundheit, Lebenszufriedenheit und Lebensqualität beitragen.

3.2.4 Engagement in sozialräumlich benachteiligten städtischen Quartieren

In der Stadt sind es neben Einfamilienhausgebieten aus den 1950er und 1960er Jahren vor allem die benachteiligten Quartiere, in denen das scheinbare Dilemma von Problemkumulation und geringen Engagementpotenzialen zutage tritt. Ökonomische Determinanten und individuelle Wohnortentscheidungen innerhalb der Stadt führen zu einer Entmischung und Homogenisierung der Quartiere. Durch „Fahrstuhleffekte“, wenn infolge des Strukturwandels die ansässige Bevölkerung kollektiv absteigt, oder selektive Zu- und Abwanderung kommt es zu einer stärkeren Polarisierung zwischen nachgefragten Stadtteilen und problematischen Quartieren. In letzteren nimmt der Anteil der Personen mit geringer beruflicher Qualifikation, niedrigem Haushaltseinkommen und Abhängigkeit von staatlichen Sozialtransfers zu. Mit der sinkenden Kaufkraft und einer zunehmenden Stigmatisierung leiden das örtliche Gewerbe und die Ausstattung mit wohnortnahen Angeboten der Daseinsvorsorge wie Kindertagesstätten, Schulen oder medizinischer Versorgung. Soziale Konflikte nehmen zu. Die Quartiere werden so von außen als Problemgebiete wahrgenommen. Dadurch verschlechtern sich die Rahmenbedingungen weiter. Das Wohngebiet wirkt benachteiligend auf seine Bewohnerinnen und Bewohner. Am Ende dieser Abwärtsspirale kommt es zu Gebieten, in denen sich ökonomisch, sozial und kulturell diskriminierte Gruppen der Stadt konzentrieren.

Die Konzepte der Quartiersentwicklung und des Quartiersmanagements setzen an den endogenen Potenzialen an. Ziel ist es, die Bewohnerinnen und Bewohner zu befähigen, ihre Lebenslagen durch die Mobilisierung ihrer eigenen Ressourcen und Möglichkeiten eigenständig zu gestalten und zu verbessern. Seit Ende der 1990er Jahre wird dieser Ansatz der Selbstermächtigung und Befähigung im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“[176] über die Städtebauförderung umgesetzt. Als zentrale Herausforderung hat sich über die Jahre die Frage erwiesen, wie die programmgestützten Interventionen der „Sozialen Stadt“ in dauerhafte Strukturen und eine nachhaltige Aktivierung von Eigeninitiative und Engagement in den Quartieren überführt werden können.

In der Studie „Engagement im Quartier“ ist untersucht worden, welchen Beitrag Engagement für die Entwicklung von sozialräumlich benachteiligten Quartieren leisten kann, wie Engagement, auch von Menschen mit Migrationshintergrund gefördert werden kann und welche Rahmenbedingungen notwendig sind, um Engagementpotenziale in den Quartieren zu erschließen (Gesemann/Roth 2015; BBSR 2015). Hierzu wurden 115 Freiwilligenorganisationen befragt, die in Gebieten der „Sozialen Stadt“ aktiv sind. Ergänzend wurden Interviews und Workshops mit weiteren Akteuren der Planungspraxis, des Quartiersmanagements, der Wohlfahrtsverbände, der Wissenschaft sowie mit Engagierten und Aktiven aus innovativen Projekten geführt.

Die Ergebnisse bestätigen die Bedeutung des Engagements für die Entwicklung der sozialräumlich benachteiligten Quartiere. Engagement im Quartier ist ausgerichtet auf das nachbarschaftliche Miteinander, bessere Bildungschancen sowie die Integration und Teilhabe von Migrantinnen und Migranten. Kooperationspartner in den Quartieren sind vorrangig Schulen (84 %), Kindertageseinrichtungen (76 %) und Jugendfreizeiteinrichtungen (70 %). Engagement findet häufig in Form von individueller Begleitung und Förderung statt. Lesepatinnen und Lesepaten, ehrenamtliche Lotsen für das Übergangsmanagement Schule-Beruf, Mentorinnen und Mentoren und Patenprogramme sowie Integrationslotsen bilden gemeinsam mit Freiwilligenagenturen, Familienzentren und Ganztagsschulen, Mehrgenerationenhäusern, Jugend- und Bundesfreiwilligendiensten eine bunte und vielfältige kommunale Engagementlandschaft (Gesemann/Roth 2015: 37ff.). Insgesamt spielen Bildung und Bildungseinrichtungen eine zentrale Rolle. Schulen, Kindertageseinrichtungen oder Nachbarschaftszentren werden als Kristallisationskerne für Engagement und sozialen Zusammenhalt angesehen. Sie sind Orte der Begegnung und Kommunikation und damit Schnittstellen in die Gesellschaft. Voraussetzung für ihre Wirksamkeit ist das Selbstverständnis und die Öffnung dieser Einrichtungen (BBSR 2015: 22). „Eine

176 Das Programm heißt zwischenzeitlich „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“. Für weitere Informationen, siehe: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html (Abruf am 06.01.2016).

Engagementkultur kann vor allem dann entstehen, wenn es gelingt, Erfahrungen und Perspektiven der Wohnbevölkerung aufzugreifen, konkrete und vielfältige Anknüpfungspunkte für das Engagement vor Ort zu schaffen sowie lebensweltnahe Angebote der Engagementförderung zu entwickeln und miteinander zu vernetzen“ (Gesemann/Roth 2015: 38f.). Engagierte Menschen im Quartier möchten etwas für das Gemeinwohl tun, nützlich und kreativ sein, Spaß haben sowie Anerkennung und Wertschätzung erfahren (ebd.). Es sind aus Sicht der Studie letztlich vier Faktoren, die gegenseitig verstärkend auf das Engagement im Quartier und die Identifikation mit dem Quartier wirken: (1) starke sozialräumliche Angebote und Einrichtungen, (2) Anerkennung und Wertschätzung, (3) Vernetzung und Kooperation im Quartier sowie (4) die Einbindung in die gesamtstädtische Politik (ebd.). Nach Ansicht der Autoren kann Engagement in sozialräumlich benachteiligten Quartieren einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des nachbarschaftlichen Miteinanders, zur Verbesserung der lokalen Bildungschancen sowie zur Integration und Partizipation von Zugewanderten leisten. Es kann Vorbehalte abbauen und Brücken zwischen den Kulturen bauen (BBSR 2015: 71).

Besonders aktiv sind nach Angaben der Freiwilligenorganisationen ältere Menschen (85 %), Frauen (76 %), Bewohnerinnen und Bewohner des Stadtteils (62 %) und Menschen mit hohem Bildungsabschluss (61 %) (Gesemann/Roth 2015: 39f.). Menschen ohne Migrationshintergrund engagieren sich eher als Menschen mit Migrationshintergrund. Naturgemäß schwierig erweist sich die Aktivierung von sozial benachteiligten Gruppen. Menschen ohne Arbeit, materielle Sicherheit und sozialen Halt können kaum erreicht werden. Fördernd sind lebensweltnahe Themen sowie akzeptierte Orte der alltäglichen Begegnung und des Austausches.

Andererseits zeigt sich immer wieder, dass es in den nachbarschaftlichen Stadtquartieren versteckte Engagementstrukturen und aktive Personen gibt, die sich für die Belange und alltäglichen Sorgen ihrer Nachbarschaft einsetzen. Diese „Vielgestalterinnen und Vielgestalter“ (Hoeft et al. 2014a und 2014b) – im ländlichen Raum nennt man sie „Kümmerer“ – agieren eigenständig und unbewusst neben den professionellen und formalen Strukturen im Quartier, quasi als Meinungsführerinnen und Meinungsführer bzw. Anwälte und Anwältinnen der Quartiersbewohner. Grundvoraussetzung, um ihre Rolle ausführen zu können, ist Vertrauen. So sind sie in der Lage zwischen der Bewohnerschaft und offiziellen Institutionen zu vermitteln.

Dennoch reicht nach Meinung vieler die Kraft des Engagements nicht aus, um die professionellen Strukturen zu ersetzen. Engagement wird immer noch häufig von oben nach unten (top down) organisiert. Auch scheinen, wie eingangs gesagt, Quartiersmanagement und Freiwilligenstrukturen nur bedingt in der Lage zu sein, sich entbehrlich zu machen und eine dauerhafte Engagementkultur aufzubauen. Einen Schritt weiter geht das Diskussions- und Positionspapier des Expertenbeirats im ExWoSt-Forschungsfeld „Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung“ (ExWoSt 2015). Die Autoren skizzieren in Anlehnung an die Diskussion zum ländlichen Raum (siehe nachfolgendes Kapitel) eine Quartiersentwicklung, die auf Selbstorganisation und Selbstverantwortung zielt und von Unternehmen, Stiftungen und der Bürgerschaft gemeinschaftlich getragen wird. Aus Betroffenen werden Handelnde. Das Engagement ist auf die eigenen lebensweltlichen Probleme und Bedarfe ausgerichtet. Lösungen sollten in organisatorisch und wirtschaftlich dauerhafte und tragfähige Strukturen überführt werden. Die professionelle Hilfe und Unterstützung zur Selbsthilfe könnte über sogenannte Rückgratorganisationen erfolgen.

In eine ähnliche Richtung weist das Instrument der Neighbourhood oder Housing Improvement Districts (NIDs, HIDs).[177] Der § 171 f BauGB erlaubt es den Städten und Gemeinden Gebiete festzulegen, die in gemeinschaftlicher privater Verantwortung gestärkt und entwickelt werden. Dies können explizit auch Wohnquartiere sein. Voraussetzung ist eine entsprechende landesrechtliche Regelung. Bisher haben die Bundesländer Hamburg[178] und Baden-Württemberg[179] davon Gebrauch gemacht. Ende 2012 wurde das erste Innovationsquartier in Hamburg-Steilshoop festgelegt.

3.2.5 Engagement in peripheren ländlichen Räumen

Zwischen benachteiligten Wohnquartieren der Großstadt und peripheren ländlichen Teilräumen lassen sich viele Ähnlichkeiten erkennen. Auch die ländlichen Räume, in denen wirtschaftliche Strukturschwäche und eine geringe Bevölkerungsdichte zusammentreffen, geraten immer mehr in eine Abwärtsspirale kumulierender negativer Entwicklungen hinein. Ökonomischer Strukturwandel und demografischer Wandel verstärken

177 Housing Improvement Districts (HID) zur eigentümerorganisierten und -finanzierten Aufwertung von reinen und allgemeinen Wohngebieten; Neighbourhood Improvement Districts (NID) zur eigentümerorganisierten und -finanzierten Aufwertung von Mischgebieten. Siehe auch www.urban-improvement-districts.de (Abruf am 06.01.2016).

178 Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen vom 1. Dezember 2007.

179 Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP) vom 9. Dezember 2014.

sich gegenseitig und führen dazu, dass die Tragfähigkeit der Einrichtungen und Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge in der bisherigen Form nicht mehr gewährleistet werden kann und die allgemeinen Lebensbedingungen sich bereits erkennbar verschlechtern. Auch hier potenzieren sich demografische und ökonomische Probleme durch selektive Abwanderung. Hinzu kommt eine allgemein zunehmende Demokratieskepsis und Anfälligkeit für extreme Positionen und Gruppierungen. Wie in benachteiligten Quartieren scheint die Zivilgesellschaft auch in den peripheren Regionen tendenziell weniger aktiv. Leerstehende Gebäude, Verfall und brachliegende Standorte sind sichtbare Zeichen des Verfalls der Immobilienwerte und drohender örtlicher bzw. regionaler Entleerung. Von außen werden diese „Verlierer-Regionen“ als „nicht lebenswert“ wahrgenommen. Ein schlechtes Image und ein negatives Lebensgefühl in Teilen der Bevölkerung sind die Folge. Die Bereitschaft, in diese Regionen zu ziehen, sinkt weiter ab. So kommt es, dass trotz oder gerade wegen der Strukturschwäche gut ausgebildete Arbeitskräfte fehlen, Stellen nicht besetzt werden können und sich ein Mangel an Personal in wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge abzeichnet (z. B. Bildung, Gesundheit, Pflege). Dadurch gerät die regionale Wirtschaft unter Druck und die Quantität wie Qualität der Versorgung verschlechtert sich weiter.

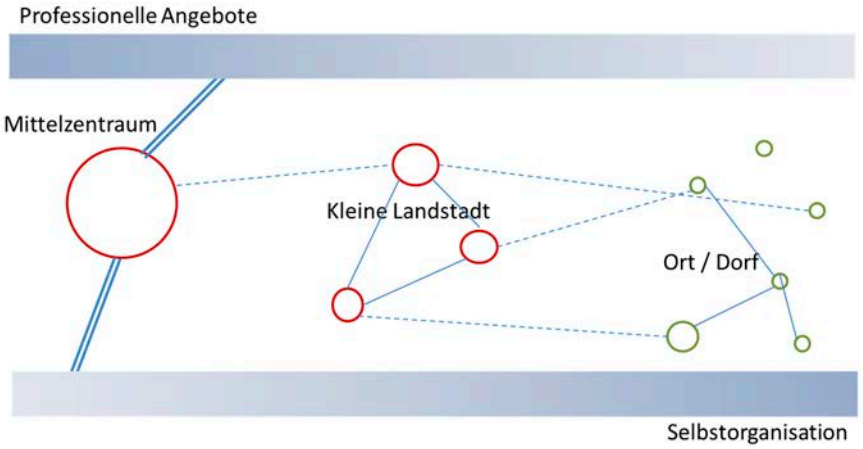
Bei der öffentlichen und privaten Versorgung vollzieht sich ebenso ein Konzentrationsprozess zugunsten der Zentren und zulasten der Dörfer. Schon jetzt fehlen in vielen Dörfern die Versorgungsangebote vollständig und die Verbindungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sind stark reduziert. Dies führt zur hoch emotionalen und sensiblen Diskussionen über die Zukunft der Dörfer, der Aufgabe von Siedlungen bis hin zur Entsiedlung von kleinen Regionen. Andererseits finden sich immer wieder Beispiele, in denen Gemeinschaft, Eigenorganisation und Zusammenhalt die fehlende materielle Infrastruktur kompensieren und eine eigene, ortsspezifische Lebensqualität geschaffen haben.

Im ländlichen Raum ergibt sich so ein Kontinuum der Bedeutung von professioneller Organisation des Zusammenlebens in den städtischen Zentren hin zur Selbstorganisation in den kleinen Orten, Dörfern und Ortsteilen (Abbildung 57). Dort, wo keine Angebote mehr sind, gewinnen naturgemäß Engagement und Eigenorganisation an Bedeutung. Je kleiner der Ort, je dünner besiedelt die Region ist, desto weniger Versorgung und kommerzielle Unterhaltungs-, Kultur-, Freizeit- und Sportangebote gibt es und desto wichtiger werden Geselligkeit, Gemeinschaft und selbstorganisierte Angebote. Große Bedeutung bekommen dabei Treffpunkte und Orte der Begegnung, Geselligkeit und gemeinsame Aktivitäten, wie Dorfgemeinschaftshäuser, Generationenhäuser oder einfach nur Vereinsräume. Engagement ist dann kein „Luxus“ mehr, nicht etwas Zusätzliches zu einem einigermaßen gut organisierten Gemeinwesen. Engagement wird vielmehr existenziell, zu einem harten Standortfaktor für das Überleben der Orte. Dabei droht das wesentliche Element verloren zu gehen, die Freiwilligkeit von Engagement. Gleichzeitig nimmt gerade in den Orten, in denen Engagement und Selbstorganisation einen hohen Stellenwert für die Lebensqualität haben, der Anteil der alten Menschen stark zu bzw. der Anteil der Jungen und Aktiven ab. Hinzu kommen die hohen Anforderungen an persönlicher Organisation und damit Zeitbelastung bei den Erwerbstätigen und jungen Familien. Damit geht Engagementpotenzial verloren.

Einige Regionen des „Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge“[180] des BMVI haben auf die differenzierten örtlichen Bedingungen und die Bedeutung des Sozialraums für die Lebensgestaltung reagiert und kleinräumige Differenzierungen nach selbstbestimmten Indikatoren erarbeitet (BMVI 2015a). Im Rahmen der Regionalstrategie Daseinsvorsorge des Vogelsbergkreises sind zum Beispiel alle 186 Ortsteile hinsichtlich ihrer Lage- und Ausstattungsgunst in Bezug auf bestimmte Infrastrukturen (Kinderbetreuung, Schulen, Nahversorgung, Hausärzte etc.) und Arbeitsplätze typisiert worden. Daraus ergaben sich fünf Typen von Ortsteilen mit differenzierten Handlungsstrategien. Das Konzept unterscheidet starke Orte, die weiter gestärkt werden sollen, Orte, in denen Infrastruktur erhalten oder verbessert werden soll, Orte, in denen Standards angepasst und kleine, individuelle oder auch funktionsteilige Anpassungsstrategien entwickelt und umgesetzt werden sollen und Orte der Selbstversorgung und des Experiments. Hier sollen Standards reduziert und ehrenamtliches Engagement gefördert werden (Vogelsbergkreis 2014) (BMVI 2015a: 174).

180 Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI 2015a): „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“. Weitere Informationen unter www.regionale-daseinsvorsorge.de (Abruf am 06.01.2016).

Abbildung 57: Kontinuum von professioneller Daseinsvorsorge und Selbstorganisation im ländlichen Raum



Quelle: verändert nach Dehne/Neubauer 2014.

Wenn es tatsächlich so ist, dass Selbstorganisation und Engagement, eine aktive Vereins- und stabile Engagementstruktur für die Wohn- und Lebensqualität der kleinen Städte und Dörfer im ländlichen Raum eine so große Bedeutung haben, stellt sich die Frage, welche Bedeutung Engagement als Standortfaktor hat und welche Bindungskraft der soziale Zusammenhalt ausüben kann. Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung hat sich in zwei Studien (Kröhnert et al. 2011a, c) mit dieser Frage beschäftigt. Anhand der Analyse der Vereinsregister in zwei strukturschwachen Landkreisen kommt die Studie *Die Zukunft der Dörfer* (Kröhnert et al. 2011c) zu dem Befund, dass die demografische Stabilität der Dörfer mit der Existenz intakter Vereinsstrukturen korreliert. Sowohl im ostdeutschen Landkreis Greiz als auch im hessischen Vogelsberg hat sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Vereinsdichte gezeigt. Je mehr Bewohnerinnen und Bewohner sich in Vereinen engagieren, desto stabiler sind die Ortschaften. Der Zusammenhalt der Bewohnerschaft, die für sich ein lebenswertes Umfeld schaffen und für einen guten Ruf des Ortes sorgen, scheinen tatsächlich Schrumpfung verhindern zu können. Dies gilt vor allem bei kleinen Orten. Stark schrumpfende Dörfer haben sehr wenig Vereinsengagement. Die wenigen wachsenden Dörfer mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern haben in beiden untersuchten Landkreisen die größte Dichte an eingetragenen Vereinen. Bei Orten mit mehr als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern lässt sich ein Zusammenhang zwischen Vereinsdichte und Bevölkerungsentwicklung nicht mehr feststellen. Das Fazit der Studie reiht sich in Empfehlungen anderer Untersuchungen und Praxisberichte zur Lebenssituation im peripheren ländlichen Raum ein: Kreative Ideen ermöglichen, Freiraum für Experimente schaffen und die „Macher“ fördern. Es werden sich nur jene Dörfer stabilisieren, in denen aktive Bewohnerinnen und Bewohner für attraktive Lebensbedingungen sorgen. „Bürgerschaftliches Engagement kann bei geringen Kosten erheblich zur Daseinsvorsorge beitragen und den sozialen Zusammenhalt stärken“ (Kröhnert et al. 2011c: 74).

Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt eine Schweizer Gemeindestudie (Seidel et al. 2010). Sie weist den Vereinen sieben Nutzungsdimensionen zu, aus sozialwissenschaftlicher und gemeindlicher Perspektive: Effizienzeffekte, Präventionseffekte, Finanzierungseffekte, Einnahmeeffekte, Qualitätseffekte, Vernetzungs-/ Innovationseffekte und Aktivierungseffekte. Die Vereinsarbeit erhöhe die Attraktivität als Wohnort und indirekt auch als Unternehmensstandort. Auch hier wird den Orten des Engagements und der Begegnung und den Imageeffekten große Bedeutung zugemessen. Vor allem für die Jugend seien attraktive Freizeitangebote wichtig. Vereinsarbeit könne so ein zentraler Faktor im Kampf gegen die Abwanderung sein. Es wird aber in den Untersuchungen nicht deutlich, ob und wie ein gestärkter sozialer Zusammenhalt auf die Bevölkerungsstruktur und die Bereitschaft der Jugendlichen wirkt, an ihrem Wohnort zu bleiben. Es ist zu vermuten, dass für Jugendliche, besonders gut qualifizierte Jugendliche, andere Bedingungen für den Wohn-, Ausbildungs- und Arbeitsort wichtiger werden, wie die eingangs erwähnte Studie zeigt. Andererseits zeigen auch die Rückkehrer-Wanderungen in ländliche Gebiete Ostdeutschlands, wie der Bindungseffekt auch zu einem späteren Zeitpunkt in der Biografie noch wirken kann (Wiest/Leibert 2013).

Die Ergebnisse des Dialogforums im Amt Peenetal/Loitz (Mecklenburg-Vorpommern) (Kapitel III. 1.7 Lokale Dialogforen), das im Rahmen der Erarbeitung des Zweiten Engagementberichts durchgeführt wurde, bestätigen die Befunde. Letztlich haben die elf durchgeführten Fokusgruppen-Interviews und die abschließende Diskussion gezeigt:

1. Die Verbundenheit mit der Region und das Gefühl eines guten Miteinanders setzen trotz schwieriger Rahmenbedingungen individuelle und gemeinschaftliche Kräfte frei.
2. Die Erfahrung der alltäglichen Lebensbedingungen vor Ort verstärkt die Bereitschaft zur Übernahme der Verantwortung (für andere), speist aber auch Sorge um die Zukunft.
3. Die Jugendlichen haben sich mit den wenigen (Freizeit-)Angeboten vor Ort arrangiert.
4. Vorhandene Freizeit- und Kulturangebote beruhen ganz wesentlich auf Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger und tragen dazu bei, dass die Region lebenswert bleibt.
5. Engagement sichert Zugehörigkeit und Gemeinschaft vor Ort.

Aring hat angesichts des Rückzugs der Versorgungsstrukturen und der begrenzten Handlungsfähigkeit von Staat und Kommunen den Begriff der Selbstverantwortungsräume geprägt und einen neuen Gesellschaftsvertrag eingefordert (Aring 2010, 2013; Montag Stiftung 2011). Er bemüht das Bild des Pioniers und der neuen Siedlungsräume im Westen Amerikas, in denen die Siedler weitgehend auf Solidarität untereinander und sich selber gestellt waren, wenn er von *Inverse Frontiers* spricht. Er sieht innerhalb von zukünftigen Groß- oder Regionalgemeinden Räume, in denen die öffentliche Hand den Gewährleistungsanspruch für die Daseinsvorsorge aufgibt und die Gestaltung der Lebensverhältnisse der Eigenorganisation und dem Engagement der dörflichen Gemeinschaft überlässt. Es gibt genügend Beispiele, die zeigen, dass aus diesem „Sich-selbst-Überlassen“ ganz neue Lebensqualitäten und -modelle entstehen. Marginalisierte Dörfer und Kleinstädte sind durchaus geübt, mithilfe ihres Sozialkapitals nach Überlebensstrategien zu suchen und sich in der Peripherie einzurichten (Hannemann 2004; Kröhnert et al. 2011a). Aufgabe der Kommunen ist es dann, das freiwillige Engagement und die Eigenorganisation der örtlichen Daseinsvorsorge zu ermöglichen, zu begleiten und wertzuschätzen. Die fachliche Diskussion fordert dementsprechend für diese inneren, sich entleerenden Räume mehr Freiheiten, Entscheidungsspielräume und Gelegenheitsstrukturen, zum Beispiel durch Öffnungs- und Experimentierklauseln oder drastische Reduzierung von Standards (z. B. Slupina et al. 2015). Andere empfehlen sogenannte Rückgratorganisationen, die bei der Adaption bewährter organisatorischer, finanzieller, rechtlicher und institutioneller Modelle für die Eigenorganisation von Angeboten der Daseinsvorsorge helfen (BMVI 2015b: 113ff.).

Mit dem Begriff „Raumpioniere“ hatte der Berliner Stadtsoziologe Ulf Matthiesen Anfang der 2000er Jahre eine, wenn auch kleine, Gegenbewegung in den sich entleerenden Räumen Ostdeutschlands bezeichnet (Matthiesen 2004). In den 1990er Jahren waren Menschen aus städtischen Milieus ganz bewusst dorthin gezogen, um ihre individuellen Lebensmodelle und Projekte zu verwirklichen. Matthiesen sieht diese Akteure und kleinen regionalen Akteursnetzwerke als „Inkubatoren und Impulsgeber“ (Matthiesen 2011: 61) mit zwei ähnlichen Eigenschaften: einem hohen Grad an Selbstorganisation abseits von staatlichen und kommunalen Versorgungs- und Entwicklungsstrategien und mit dem Anspruch, Pioniere einer alternativen, zukunftsfähigen Lebensweise zu sein. Ähnliches lässt sich auch in der Stadtentwicklung beobachten: Dort, wo Leere ist bzw. ein Vakuum entstanden ist, ziehen Menschen mit Ideen und Träumen nach, die gerade diesen Raum suchen und brauchen, um sich auszuprobieren und Experimente zu wagen, Entwicklungen generieren und auch Verdrängungen verursachen können.

Gerade in Regionen mit einem schwachen oder geringem Wachstum und in Teilräumen, aus denen sich der Staat mehr und mehr aus der Verantwortung zieht und nur noch einen Grundstock an Daseinsvorsorge bereitstellen will, können die Raumpioniere Wege der Eigenorganisation und Selbstverantwortung vorleben und zeigen, wie man jenseits der Wachstumsökonomie Lebensqualität generieren kann (Faber/Oswalt 2013). Aber auch anders herum kann die Integration der zugezogenen Raumpioniere zur Überlebensfrage der abgehängten Kleinregionen werden. Für manches Dorf ist es die einzige Chance für die Zukunft. Ohne diese Synergien von Alt und Neu, von örtlicher Erfahrung und Welterfahrung, produktiven Spannungen sowie dem Mut zu neuen Lösungen erscheint eine Entwicklung, in welche Richtung auch immer, kaum möglich. Es ist wie eine Not- und Schicksalsgemeinschaft. Wie gelingt es also, neues Denken mit alten Erfahrungen zu verbinden und Spannung in Dynamik umzusetzen? Es geht dabei um Akzeptanz, Integration und um das Aufbrechen von Ängsten. Integration ist immer eine Aufgabe in beide Richtungen. Nicht nur die Einheimischen müssen sich

den neuen Ideen öffnen. Die Raumpioniere müssen auch die Alteingesessenen in ihre Konzepte integrieren (Dehne 2013).

Da bürgerschaftlich getragene Aktivitäten vor allem in kleinen Gemeinden den entscheidenden Unterschied zwischen Entwicklung und Stagnation machen können, hat der Planungsverband Westmecklenburg die ortsspezifische Ausprägung des Engagements analysieren lassen und eine Engagement-Landkarte erstellt. Dabei kristallisierten sich Engagementcluster heraus: „Stützpfeiler“ wie die Kirchengemeinden und freiwillige Feuerwehren, „Alltagshelden“, zu denen auch Kleingärtner und Tierzüchter zählen, „Leuchttürme“ wie eigeninitiierte Museen und „Gestalter“, die zum Beispiel mittels Sportausbildung im Verein die Zukunft prägen. Vor allem die Gruppen mit formalisiertem Rahmen und die Engagementbereiche der Geselligkeit, Freizeitgestaltung und Nachbarschaftshilfe sind in den Kleinstädten und Dörfern besonders ausgeprägt. Um gezielt zu unterstützen, sollten je nach Gruppe entweder bestehende institutionelle Strukturen und Multiplikatoren genutzt oder Vernetzungs-, Beratungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten werden. Die entscheidende Frage für die Zukunft der peripheren Dörfer ist jedoch, ob es gelingt, mit den strukturellen Veränderungen umzugehen und neue, tragfähige Lösungen für die Gestaltung der eigenen Lebensqualität zu finden. Die Ergebnisse in Westmecklenburg zeigen, dass hierfür die Einbindung des Engagements in die Gemeinde den Unterschied macht. Drei Typen der Zusammenarbeit von freiwillig Engagierten und Verwaltung bzw. Politik haben sich gezeigt:

1. die kooperative, etablierte Bürgerschaft mit einer eingespielten, unauffälligen Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Gemeinde;
2. die Bürgerschaft auf Inseln, deren Aktivitäten unverbunden sind, und
3. die Bürgerschaft als Entwicklungsmotor, der es gelingt, mit Politik und Verwaltung Ziele und einen gemeinsamen Handlungsrahmen abzustecken und umzusetzen.

Gelingt dies, wird Engagement politikgestaltend. Bleibt das Engagement „verinselt“, bleiben die Möglichkeiten des Engagements eingeschränkt (Kennel et al. 2014, 2015). Je nach gemeindlicher Ausprägung des Engagements können so Strategien konkret vor Ort, strukturell oder personell passgenau ausgerichtet werden. Letztlich zeigen die Befragungen, dass es relativ wenig Engagierte braucht, um einen gestaltungsorientierten Prozess in Gang zu setzen.

3.2.6 Zusammenfassung

Die räumlichen Auswirkungen der sozialen, ökonomischen, technologischen und demografischen Transformationsprozesse führen zu einer Polarisierung und Fragmentierung des Raums, die sich bis in kleinräumige Strukturen von Stadt und ländlichem Raum zeigen. Die Auswirkungen sind in Stadt und Dorf, in sozialräumlich benachteiligten Quartieren und peripheren kleinen Dörfern erstaunlich ähnlich. Abwärtsspiralen kumulierender negativer Entwicklung und selektive Wanderungen führen zu räumlichen Segregationsprozessen und dazu, dass die Spielräume und Chancen für das Individuum und die Quartiere deutlich geringer werden.

Engagement kann dem entgegenwirken, indem sozialer Zusammenhalt, Identität und Eigeninitiative gestärkt werden. Engagement bzw. Eigeninitiative und Formen der Eigenorganisation werden in diesen prekären Gebieten existenziell: als Organisation der Freizeit und des Zusammenlebens, als Substitut für Daseinsvorsorge, als Suchfunktion nach sozialen Innovationen und als Standort- und Imagefaktor. Allerdings sind in beiden Raumkonstellationen die sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen schwierig und die Engagementquoten gering. Das Dorf bietet vielleicht noch eher eine gewachsene Basis als die sozialräumlich benachteiligten städtischen Quartiere, in denen soziale Veränderungen und Migration das mobilisierende Gefühl einer Schicksals- und Notgemeinschaft nicht so schnell entstehen lassen. In jedem Fall finden sich Engagement und Zivilgesellschaft nur dort, wo Einzelpersonen oder Gruppen subjektiv ein Problem oder einen Handlungsbedarf wahrnehmen und einen kreativen Spielraum für entsprechende Lösungen haben. Im Idealfall kann dann die Entwicklung eines Quartiers oder Dorfes getragen werden von Selbstverantwortung, Selbsthilfe und Selbstorganisation, weniger von klassischen Engagementformen. Im städtischen Quartier stehen dabei Bildung, Integration und Befähigung sozial benachteiligter Gruppen im Mittelpunkt. In der Dorfgemeinschaft sind die Verschiebung der Altersstruktur und die Gestaltung des Lebens im Alter zentrale Themen.

Durch diese Einbindung in die örtliche Daseinsvorsorge wird Engagement in professionelle Handlungslogiken einbezogen und mit rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen und Qualitätsvorgaben konfrontiert (Kapitel II. 5.6.7 Daseinsvorsorge). Auch die Momente für Engagement erscheinen ähnlich in städtischen Quartieren und Dörfern: starke Personen, die Vertrauen und Verantwortung in der Nachbarschaft haben, Orte

der Begegnung und Kommunikation, an denen sich Engagement bündelt, die Anbindung an gewachsene Strukturen, Netzwerke und eingeübte Verhaltensweisen sowie die Einbettung von lokalen Initiativen der Eigenorganisation in die Stadt-, Gemeinde- und Dorfentwicklung. Dies führt direkt zu der Forderung, Engagementstrategien stärker mit Strategien der Quartiers- und Dorfentwicklung zu verbinden und zu einem integralen Bestandteil von kommunaler Politik zu machen (Kapitel III. 2.3 Lokale Politik und Daseinsvorsorge).

4 Engagementförderung und zivilgesellschaftliche Entwicklungen in Schlüsselbereichen/Politikfeldern auf lokaler Ebene

4.1 Mobilität[181]

4.1.1 Mobilität als Teilbereich der Daseinsvorsorge – Trends und Entwicklungen

Die Erreichbarkeit von Angeboten der Daseinsvorsorge ist Grundvoraussetzung für alle Menschen, um aktiv ihren Alltag gestalten und am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Engagement schließt hier bereits heute häufig Lücken in den Angeboten, die von der Privatwirtschaft oder der öffentlichen Hand vorgehalten werden.

Die gesellschaftliche Einstellung zur Bedeutung der Mobilität einerseits und zur Art wie Mobilitätsbedarf gedeckt wird andererseits ist in den vergangenen Jahren von einem starken Wandel gekennzeichnet. Während in den meisten Schwellen- und europäischen Nachbarländern die individuelle Mobilität mittels eines eigenen, möglichst großen Pkws nach wie vor als eines der verbreitetsten Statussymbole gilt, ist in Deutschland und einigen wenigen anderen Ländern ein Umdenken im Gange; insbesondere bei einem Teil der jüngeren, gebildeten und erfolgreichen Generation (infas/DLR 2010). Der Mobilitätsbedarf dagegen ist keineswegs geringer geworden, wird aber immer vielfältiger. An die Stelle täglich wiederkehrender zwei bis fünf Strecken, die am bequemsten mit immer dem gleichen gewohnten Verkehrsmittel zu bewältigen waren, sind heute die unterschiedlichsten Zweck-, Wege- und Verkehrskombinationen getreten. Je unterschiedlicher der Mobilitätsbedarf, umso vielfältiger werden Fragen nach passenden Lösungen. Im privaten Haushalt lässt sich das gut verfolgen: Diskussionen über das interessanteste Carsharing-Angebot, Standortgebundenheit oder nicht, Bahncards und Internet-Konnektivität werden zunehmend häufiger. Dies spiegelt sich in den Aktivitäten der Politik und Gemeindeverwaltungen wider, die sich Gedanken über Mitnutzung von Busspuren durch E-Mobile machen, Parkplätze für spezielle Fahrzeug-/Nutzergruppen reservieren, Stromtankstellen finanzieren oder E-Bikes für Touristen und Einheimische anbieten. Nicht nur Autohersteller und Bahn engagieren sich, sondern auch Kommunikationsanbieter, die Tourismusbranche und Internetfirmen.

Es bestehen trotz dieser Trends weiterhin kritische Faktoren, die die Möglichkeiten bestimmter Bevölkerungsgruppen begrenzen, durch räumliche Mobilität eine Teilhabe am gesellschaftlichen und sozialen Leben aufrechterhalten zu können. Die finanzielle Situation und damit die Zugriffsmöglichkeit auf einen Pkw – als das in der Gesamtbevölkerung noch immer am häufigsten eingesetzte und in der Regel flexibelste Verkehrsmittel – ist der wichtigste Faktor. Personen mit einem niedrigen Haushaltseinkommen sind oft nicht in der Lage, einen Pkw zu finanzieren. Parallel dazu kann sich dieser Personenkreis häufig auch keine Wohnung in zentraler Lage mit einem attraktiven öffentlichen Nahverkehrsangebot leisten, was insbesondere dann zu schwierigen Lebenslagen führen kann, wenn körperliche Einschränkungen hinzukommen. Der Besitz eines Führerscheins in der älteren Generation hat zwar erheblich zugenommen, ist aber immer noch nicht so selbstverständlich wie in der jüngeren Generation. Hinzu kommt, dass das Vorhandensein eines Führerscheins nicht gleichbedeutend mit der Bereitschaft und auch Fähigkeit zum Fahren ist. Zudem steigt die Zahl der Haushalte mit niedrigem Einkommen an. Die Zahl der Personen, die keinen Pkw nutzen kann, dürfte daher auch zukünftig zumindest nicht geringer werden. Es ist deshalb zu erwarten, dass Mobilitätsangebote, die weder innerhalb der Familie noch von der öffentlichen Hand als klassisches Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bereitgestellt werden, immer mehr an Bedeutung für die Mobilität von Einzelpersonen gewinnen werden. Dies kann nur über Engagement und Nachbarschaftshilfe geschehen, sofern nicht öffentliche Träger ihr Angebotsspektrum im Themenfeld Mobilität deutlich erweitern.

Allerdings werden auch durch innovative soziale und technische Lösungen neue Angebote geschaffen oder bestehende ergänzt. Dazu gibt es mittlerweile zahlreiche Beispiele und realisierte Projekte wie mobile Arzt- oder Zahnarztpraxen, Sparkassenbusse, rollende Bürgerbüros oder mobile Rathäuser (BMVBS 2012b; BMVBS/BBSR 2009a). Mobilitätsbedarf kann zu einem kleinen Teil auch durch Onlinedienste ersetzt werden. Dies betrifft zum Beispiel Behördengänge, Informationsbeschaffung und die immer stärker zunehmenden Einkäufe über das Internet (Lenz 2011).

181 Das Kapitel basiert in Teilen auf der von Torsten Beck für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise „Mobilität auf lokaler Ebene“.

4.1.2 Der Wandel städtischer und ländlicher Mobilität

Im *städtischen Kontext* findet eine fortschreitende Konzentration von Nahversorgungs-, insbesondere Einzelhandelsangeboten statt. In vielen Regionen kommt es nach wie vor zu Verlagerungen nach außen auf die „grüne Wiese“. Diese Entwicklung reduziert die fußläufige Erreichbarkeit von Nahversorgungsmöglichkeiten. Hinzu kommt, dass private und öffentliche Angebote der Daseinsvorsorge in Stadtquartieren mit vorwiegend sozial schwacher Bevölkerung zurückgehen und sich auch der städtische ÖPNV häufig auf die Erreichbarkeit der Innenstadt bzw. zentraler Versorgungsbereiche konzentriert. Reaktionen vonseiten der Kommunen bestehen in der Förderung bürgerschaftlich getragener Mobilitätsangebote. Bürgerinnen und Bürger übernehmen Fahrdienste mit eigens angeschafften, oft barrierefrei ausgestatteten Kleinbussen. Ein Beispiel aus dem Stuttgarter Stadtteil Botnang ist der sogenannte Botnanger OrtsBus, organisiert und gefahren von den Mitgliedern des Botnanger Bürgervereins.[182]

Ungeachtet der beschriebenen Konzentration von Nahversorgungsangeboten nimmt die Bedeutung des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) im städtischen Raum ab. Vielmehr ist – zumindest in Großstädten – eher ein Trend unter den jüngeren Generationen zu beobachten, sich ohne eigenen Pkw bzw. im Sinne einer Sharing Economy[183] zu organisieren, insbesondere durch Privatpersonen und Interessengruppen.

Demgegenüber spielt in *ländlichen Räumen*, wo die Standards eines dichten und eng getakteten städtischen ÖPNV-Netzes undenkbar sind, der Pkw als Verkehrsträger nach wie vor die Hauptrolle und wird dies aller Voraussicht nach auch in den kommenden Jahrzehnten tun. Allerdings verfügen knapp ein Fünftel aller Haushalte nicht über einen Pkw und sind damit vollständig auf andere Mobilitätsangebote angewiesen (BMVBS 2012a). Damit entsteht für viele eine Zwangslage, die mit erheblichen persönlichen Einschränkungen verbunden sein kann. In der größten repräsentativen Befragung zur Alltagsmobilität der Bevölkerung „Mobilität in Deutschland (MID) 2008“ gab fast jede vierte befragte Person (22 %) an, Einkaufsgelegenheiten schlecht, sehr schlecht oder gar nicht zu Fuß erreichen zu können. Insbesondere in den kleinsten Gemeinden gilt dies für fast vier von zehn Personen (39 %) (BMVBS 2011). Im ländlichen ÖPNV übernimmt der Schülerverkehr mit teilweise über 80 Prozent der gesamten Beförderungsleistung und dafür gewährten hohen Ausgleichszahlungen eine tragende Funktion. Er bestimmt häufig die Taktung des Linienverkehrs und führt demgemäß in Ferienzeiten zu einer Minimierung des Angebots. Angesichts von Auswirkungen des demografischen Wandels, wie zurückgehenden Schülerzahlen und der Schließung von Schulstandorten, sinkt die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV-Angebots vielerorts noch einmal dramatisch, was wiederum zur weiteren Ausdünnung des Angebots führt. Der Anspruch der Flächenerschließung kann demzufolge längst nicht mehr erfüllt werden, Löcher im Netz nehmen zu. Gemäß dem neuen Nahverkehrsplan im Main-Kinzig-Kreis müssen beispielsweise Orte unter 200 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht mehr bedient werden (KVG-Main-Kinzig 2013).

Im ländlichen Raum sind Vereinslokale, Cafés, Bürgerhäuser, Einkaufsmöglichkeiten, Wartezimmer von Arztpraxen, Wochenmärkte oder Friseurläden wichtige Orte für soziale Kontakte. Die direkte Nachbarschaft wie auch das Angebot an attraktiven öffentlichen Räumen und Plätzen ist begrenzt, sodass ein Wegfall derartiger Angebote im Rahmen der Daseinsvorsorge auch zu Vereinsamung gerade in der älteren Bevölkerung führt. Lieferdienste, Internet und mobile Angebote ersetzen diese sozialen Kontakte nicht. Daher wird zur Unterstützung eines intelligenten Mobilitätsnetzes häufig die Stärkung von Dorfläden durch die Integration verschiedenster Dienstleistungen in multiplen bzw. multifunktionalen Gebäuden angemahnt. Diese Treffpunkte sind gute Anschlusspunkte für die kleinräumige Flächenerschließung sowie gute Standorte für Dorfautos oder (Bürger-)Bushaltestellen, sodass Mobilitätsangebote und Dorfläden wechselseitig profitieren.

Grundsätzlich liegt im ländlichen Bereich die Zuständigkeit für den öffentlichen Verkehr bei den Landkreisen. Viele leiten aufgrund der dargestellten Problemlage derzeit eine Neuausrichtung der Netzgestaltung auf drei Ebenen ein (BMVI 2015b):

- Ein begrenztes angebotsorientiertes Grundnetz im herkömmlichen Linienverkehr verbindet dabei in der Regel die zentralen Orte und Knotenpunkte im Landkreis.
- Ebenfalls mit Linienkonzession, aber nachfrageorientiert, wird ein Ergänzungsnetz geschaffen, das über flexible Formen wie einen Rufbus oder ein Anruf-Sammel-Taxi erschlossen wird.

182 www.botnanger-buergerverein.de/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=68 (Abruf am 18.02.2016).

183 Sharing Economy: gemeinsamer Konsum durch das systematische Ausleihen von Gegenständen und gegenseitige Bereitstellen von Räumen und/oder Flächen.

- Die sogenannte dritte Netzebene als Flächenerschließung muss, abgesehen vom Schülerverkehr, zunehmend „selbst“ organisiert werden bzw. als Gemeinschaftsverkehr, der öffentliche, privatwirtschaftliche und bürgerschaftliche Ressourcen integriert. Insbesondere auf dieser Ebene gilt es also, alternative, oft bürgerschaftlich getragene Bedienformen zu finden.

Aktuelle Untersuchungen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) stellen den Kooperationsgedanken in den fein verteilt besiedelten Räumen in den Vordergrund (Kindl et al. 2014). Dabei soll durch Kooperation auf lokaler Ebene unter anderem eine entsprechende Nachfrage nach Leistungen gebündelt werden und somit eine Versorgung auf lokaler Ebene für Mobilitätsanbieter wie auch für Einzelhändler und weitere Dienstleister tragfähig sein. Im Hinblick auf das Ziel, Angebot und Nachfrage zusammenzubringen, ist dabei grundsätzlich sowohl eine Mobilität des Angebots (Medikamenten-Lieferdienst, Lebensmittel-Lieferservice, Bücher-/Medienbus) als auch die Mobilisierung der Kundinnen und Kunden (Patientenbus, Bürgerbus, Marktbus, Theaterbus) möglich. Da sich eine solche Situation oft langsam im Lauf mehrerer Jahre entwickelt und die Nahverkehrspläne nur alle fünf Jahre erarbeitet werden, bleibt Zeit für die Organisation individueller Ersatzlösungen (Mitnahme, Familienversorgung, Nachbarschaftshilfe, Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen, hilfsbereite Gewerbetreibende etc.). Man arrangiert sich, da Mobilität als individuelles Problem angesehen wird und nicht als Anspruch an die Gemeinschaft. Trotz ausgesprochen schlechter Versorgungsbedingungen kommt es daher selten zu öffentlich geäußerten Protesten, sondern eher zur resignierten Sichtweise, dass man nichts ändern könne.

4.1.3 Formen und Bereiche des Engagements für oder gegen neue Mobilitätsangebote

Auch im Themenfeld „Mobilität“ gilt, dass Engagement eine große Vielfalt haben und ein weites Spektrum von Handlungsansätzen umfassen kann: von persönlichen Aktivitäten, wie der direkten Bereitstellung eines Mobilitätsangebots (als Fahrerin oder Fahrer eines Bürgerbusses, Mitnahme im eigenen Pkw), über Mitgliedschaften in Bürgerinitiativen bis hin zur Beteiligung an politischen und planerischen Entscheidungen und Bürgerbegehren (Flughäfen, Bahnhofsumbauten, Güterverkehr). Zu nennen sind auch die ideelle und finanzielle Unterstützung, etwa über Stiftungen oder Fördermitgliedschaften in Vereinen. Die möglichen Formen des Engagements stehen immer auch in Beziehung zum politisch-gesellschaftlichen Rahmen. Bei entsprechender Unterstützung und Anregung können dabei auch komplexe, kooperative und innovative Formen eines bürgerschaftlichen Mobilitätsengagements entwickelt werden, die ansonsten an rechtlichen Vorschriften oder verwaltungstechnischen Bestimmungen scheitern würden.

Die inhaltliche Zielsetzung von Engagement im Bereich Mobilität kann sowohl *für* als auch *gegen* spezielle Mobilitätsangebote gerichtet sein. Denn Mobilität ist zwar ein unerlässlicher Faktor im Alltag von Individuen und Unternehmen, zugleich ist sie jedoch wesentliche Verursacherin von Lärm, Abgasbelastungen und optischen Beeinträchtigungen von Räumen, Ursache für Gesundheitsbelastungen und Verletzungsrisiken. In der Folge wird deshalb sowohl Engagement mit dem Ziel der Verhinderung negativer Auswirkungen von Mobilität als auch Engagement zur Schaffung bzw. Förderung zusätzlicher Angebote thematisiert.

4.1.3.1 Engagement als Reaktion auf Planungen und Bauvorhaben: Partizipation, Beteiligung, Protest

Als Reaktion auf Planungen bzw. Vorhaben öffentlicher wie auch privater Vorhabenträger schließen sich immer öfter Menschen zusammen, die hierauf in über die gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten hinausgehendem Maße Einfluss nehmen möchten. Je nach lokalen Gegebenheiten können Planungen bei den direkt Betroffenen und auch bei weiteren Akteuren äußerst unterschiedliche Reaktionen auslösen. Ein prägendes Beispiel der vergangenen Jahre war der Protest gegen „Stuttgart 21“. Aber auch gegen den Bau der Autobahn A20 in Mecklenburg-Vorpommern oder die Elbvertiefung im Zuge der Ertüchtigung des Hamburger Hafens für den Containerverkehr engagieren sich Menschen aus allen politischen Richtungen. Dieses parteiübergreifende Engagement bzw. auch Aktivitäten von der Politik insgesamt eher fernstehenden Menschen zu bestimmten Einzelthemen, die nicht nur deren direktes Umfeld betreffen, sind im Themenfeld Mobilität ein relativ neues und an Bedeutung gewinnendes Phänomen.

Hinsichtlich lokal begrenzter (Bau-)Vorhaben im Themenfeld Mobilität zeigt sich Engagement – meist in Form von Bürgerinitiativen – also sowohl befürwortend als auch ablehnend: pro und contra Ortsumgehungen, pro und contra Busspuren, Radwege, Schienenanbindungen, Stadtbahn- und Güterverkehrstrassen. Nicht nur der MIV, sondern auch der ÖPNV in den Städten ist umstritten. Es sind auch hier Tendenzen des Engagements gegen spezielle Auswirkungen des ÖPNV anzutreffen. Beispielsweise gilt das „Karlsruher Modell“, die

Verknüpfung von Straßenbahn und Eisenbahn zur Regionalstadtbahn (TTK o. J.), zwar in Fachkreisen als eines der innovativsten kommunalen Straßenbahnangebote, allerdings kam es dennoch bei der Frage, ob ein Tunnelbau unter der Innenstadt für die Erweiterungen notwendig sei, zu Bürgerprotesten, die letztendlich in einen Bürgerentscheid mündeten. Dem Tunnelbau wurde erst zugestimmt, als gleichzeitig Verbesserungen gegen die Trennwirkung einer innerstädtischen Schnellstraße mit dem Tunnelbau gekoppelt wurden.

Die Bereitschaft sich aktiv an größeren Fragestellungen zu beteiligen, ist in Städten mehr etabliert als in ländlichen Räumen. Dafür ist in letzteren der soziale Zusammenhalt über Vereine oder die Nachbarschaftshilfe stärker ausgeprägt, Probleme können im Vorfeld auf der persönlichen Ebene gelöst werden. So wie sich die Entwicklung der Mobilität in städtischen und ländlichen Räumen unterscheidet, differieren also auch die raumbezogenen Formen des Engagements für oder gegen neue Mobilitätsangebote.

4.1.3.2 Engagement als Initiative für neue Vorhaben: Selbermachen

Neben der Reaktion auf Planungen Dritter spielt im Themenfeld Mobilität das Engagement zur Schaffung neuer Angebote bzw. zur Sicherung der individuellen Mobilität unter den Rahmenbedingungen einer sich wandelnden Gesellschaft eine wachsende Rolle. Die Ebenen des Engagements reichen von individuell oder bürgerschaftlich initiierten Aktivitäten als Bottom-up-Projekt bis zum über das Notwendige hinausgehende Engagement von Kommunen und Kreisen (top down). Engagement für Mobilität umfasst dabei sämtliche Fortbewegungsarten, vom Zufußgehen (z. B. Engagement im Hinblick auf Barrierefreiheit von öffentlichen und privaten Räumen) und Fahrradfahren (Fahrradwegenetze, Bereitstellung von Verleihsystemen einschließlich Pedelecs u. ä.) bis zur Nutzung von Pkw (private Mitnahmesysteme, geteilte oder „öffentliche“ Fahrzeuge, Taxigutscheine etc.), Bus- und Schienenverkehr (Barrierefreiheit, Ausstattung/Erreichbarkeit von Haltestellen, Fahrzeuge, Taktfrequenzen und -zeiten etc.).

Auch die Mobilität von Waren und Daten spielt eine zunehmende Rolle und löst spezifisches Engagement von Bürgern und Bürgerinnen und weiteren Akteuren aus: Mobile Versorgungsangebote wie Online-Dienstleistungen sind Gegenstand von Engagement, wenn sie zur Sicherstellung der Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen als notwendig angesehen werden. Ziele des Engagements sind in diesem Fall in der Regel eine adäquate Internet-/Breitbandanbindung sowie die Organisation, Finanzierung und Bereitstellung entsprechender mobiler Dienste.

Seit etwa einem Jahrzehnt ist zu beobachten, dass im Bereich des öffentlich zugänglichen Mobilitätsangebots zunehmend Bürger und Bürgerinnen die Initiative ergreifen und neue Angebote schaffen, um zum Beispiel Mängel des lokalen ÖPNV-Angebots durch eigenes Engagement und ehrenamtliche Aktivitäten zu beseitigen. Zielgruppen, für die entweder ein zusätzliches Mobilitätsangebot geschaffen oder (individuelle) Mobilität gesichert werden soll, sind zum einen ältere und sozial schwächere Personen, zum anderen aber auch Jugendliche, die insbesondere in ländlich strukturierten Räumen auf familiäre oder andere Mitfahrgelegenheiten angewiesen sind, um tagsüber zur Schule oder Ausbildungsstelle und nachmittags oder abends zu Freizeitangeboten außerhalb ihres direkten Wohnumfelds zu gelangen. Initiatoren solchen Engagements sind selten Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Gruppen selbst. Zusammenschlüsse engagierter Bürgerinnen und Bürger, sich zu diesem Zweck neu gründende Initiativen (Bürgerbusvereine), engagierte Einzelpersonen[184], kirchliche und soziale Organisationen, Vereine und Gemeinden selbst sind die Hauptakteure. Die gefundenen Lösungsansätze sind sehr vielfältig und damit auch Zeichen der Innovationsfähigkeit der Gesellschaft.

Begünstigend für Mobilitätsangebote in ländlichen Räumen ist die Tatsache, dass es aufgrund der überschaubareren sozialen Einheiten sowie ähnlichen Mustern von Lebensweise und Erwerbstätigkeit lange Zeit mehr persönliche Kontakte und ein dichteres soziales Netz gab als in stärker urbanisierten Kontexten. Dies sorgt(e) für individuelle Lösungen bei Mobilitätslücken („Taxi Mama“, Mitnahme/Unterstützung älterer Verwandter/Nachbarschaft). Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, insbesondere der zunehmenden Anzahl Älterer und Hochbetagter, geänderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, höherer Erwerbsbeteiligung von Frauen und einer sich auch auf dem Land immer stärker individualisierenden Lebensweise, die inzwischen auch dort den Familienzusammenhalt verringert, wird deutlich, dass derartige private und informelle Lösungen immer weniger zur Verfügung stehen werden.

Freiwilliges Engagement kann hier Lücken schließen helfen und an dem konkreten Problem wegbrechender familiärer oder nachbarschaftlicher Mobilitätshilfen ansetzen. Dieses Engagement basiert dabei vor allem auf persönlichen Kontakten. Eine Organisation über Internet und soziale Netzwerke spielt eine (noch) eher gerin-

184 Zum Beispiel die Initiative „Lokale Mobilität bewegt.“ (LokMob), die in Nordfriesland und Schleswig-Flensburg Mobilität neu, nachhaltig und gemeinschaftlich denken möchte.

ge Rolle. Gleichwohl finden einst eher städtische Modelle als Dorf-Carsharing und lokale Mitfahrerbörsen erste Nachahmer. Entsprechend ist die räumliche Ausrichtung bürgerschaftlich organisierter Angebote meist auf die entsprechende Kommune bzw. das spezifische Einzugsgebiet der jeweiligen Organisation (Initiative, Verein, sozialer Dienstleister) orientiert und selten interkommunal oder engagementfeldübergreifend abgestimmt. Die einzelnen Initiativen bilden häufig „Inseln“, die auch nicht in bereits bestehende (klassische) Mobilitätssysteme, etwa den ÖPNV und dessen Auskunftsportale, eingebunden sind.

Neben den bürgerschaftlich getragenen Angeboten engagieren sich immer häufiger auch die Landkreise über ihre eigentliche Pflicht zur Aufgabenträgerschaft hinaus mit dem Blick auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen und dem Ziel der Bereitstellung bzw. Unterstützung attraktiver Mobilitätsangebote (BMVI 2015a). Erreichbarkeit und Mobilitätsangebot sind wichtige Standortfaktoren, wenn es gilt, sowohl Ältere so lange wie möglich im Ort zu halten als auch für Jugendliche und Familien mit Kindern attraktiv zu bleiben. E-Bikes und Pedelecs bieten die Möglichkeit, körperlich weniger kräftigen oder weniger leistungsbereiten Menschen neue Distanzen und Attraktionen zu erschließen. Auch aus der Wirtschaft nimmt der Druck zu, für Auszubildende und Arbeitskräfte Möglichkeiten des Pendelns ohne eigenen Pkw anzubieten. Beispiele für das Engagement von Landkreisen sind das Anruf-Taxi „Baxi“ im Landkreis Tirschenreuth (Landkreis Tirschenreuth o. J.), das Rufbussystem im Kreis Salzwedel (PVGS 2015), das Projekt „Mobilfalt“ des Nordhessischen VerkehrsVerbunds (NVV 2016) oder das Projekt „Garantiert Mobil“ im Odenwaldkreis (OREG 2012). Schließlich ist nicht nur das vorhandene (Mobilitäts-)Angebot, sondern auch dessen Bekanntheit, Verständlichkeit und Zugänglichkeit für die Angebotsqualität und Akzeptanz verantwortlich. Vermittlung, Ansprache und Unterstützung der jeweiligen Zielgruppen sind Aufgaben des kommunalen und freiwilligen Engagements, die sich in den letzten Jahren stark entwickelt haben. „Kümmerer“, also engagierte Personen, die Informationen über vorhandene Angebote bündeln und gezielt an bestimmte Personenkreise vermitteln, werden immer häufiger auf kommunaler Ebene, aber auch in Bottom-up-Prozessen wie beispielsweise der LEADER-Aktionsgruppen für die Regionalentwicklung (DVS 2016), Agendaprozessen und in konkreten Projekten eingesetzt. Diese Vermittlungsaufgabe ist anspruchsvoll und verlangt einerseits detaillierte Lokalkenntnisse, andererseits umfangreiche Vorarbeiten und flankierende Maßnahmen (Schmidt et al. 2002).

4.1.4 Entwicklung des Engagements: Von der Phase des „Ausprobierens“ zur Phase der Vernetzung und Professionalisierung

Während sich im vergangenen Jahrzehnt viele Initiativen mühsam und mit häufigen Rückschlägen dem Thema Mobilität genähert haben, existiert mittlerweile eine Vielfalt an lokal und regional erprobten Konzepten. Auswertungen und Veröffentlichungen dazu liegen vor, sind aber noch nicht für jeden bzw. jede ohne größere Suche zugänglich und in der Regel auf das Einzelprojekt und nicht auf dessen Übertragbarkeit fokussiert (BMVBS/BBSR 2009b; BMVBS 2012b; BMVI 2015b).

Aufgrund der außerordentlich vielfältigen Anforderungs- und Akteurskonstellationen im Themenfeld Mobilität, der unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern und der meist sehr kleinteiligen, auf lokale Bedarfe reagierenden Mobilitätsinitiativen und -projekte stehen keine zum Vergleich geeigneten Daten zur Verfügung.

Engagement mit der Zielrichtung, zusätzliche oder bessere Mobilitätsangebote für bestimmte Zielgruppen zu schaffen, findet in Gemeinden und Gebietseinheiten oft parallel statt, ohne dass eine Vernetzung und ein Austausch zwischen den Akteuren erfolgen. Förderprojekte des Bundes, wie zum Beispiel das Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), haben hier zu ersten interkommunalen bis regionalen Abstimmungs- und Austauschprozessen beigetragen (BMVI 2016). Ein Beispiel ist die im Rahmen der „Regionalstrategie Daseinsvorsorge Ostwürttemberg“ erarbeitete flächendeckende Erhebung zu bürgerschaftlich organisierten Mobilitätsangeboten in der Region Ostwürttemberg. Bei einer Gesamtzahl von insgesamt 53 Städten und Gemeinden in der Region fanden sich in 24 dieser Kommunen Mobilitätsangebote, die über den öffentlich organisierten ÖPNV hinaus ein in der Regel bürgerschaftlich oder kirchlich organisiertes Mobilitätsangebot bereitstellten. Dazu gehören beispielsweise Bürgerbusse, Patientenmobile und diverse Fahrdienste, die überwiegend unabhängig voneinander agieren (Regionalverband Ostwürttemberg 2014).

Während somit zumindest erste Ansätze existieren, das Vorhandensein bürgerschaftlich organisierter Mobilitätsangebote qualitativ zu erfassen, liegen zu deren quantitativer Bedeutung keine belast- und übertragbaren Daten vor – etwa zur Anzahl beförderter Personen, Anzahl zurückgelegter Kilometer, Anzahl engagierter Personen, Anteil der unterschiedlichen Angebotsformen wie Bürgerbus, Vereinsbus, Fahrdienste mit eigenem

Pkw am Gesamtangebot, eingesetztes Kapital, eingesetzte Arbeitszeit oder Anteil am gesamten Verkehr. Das bislang zugängliche Material beschränkt sich also auf eine – mittlerweile recht große – Vielfalt an Einzelbeispielen, deren Dokumentationen überwiegend im Rahmen von geförderten Projekten von Bund und Ländern entstanden sind.

Die aktuelle Tendenz im Themenfeld der bürgerschaftlich organisierten Mobilität geht dahin, den Erfahrungsaustausch, die Vernetzung untereinander und das Lernen an Beispielen guter Praxis auszubauen, vor allem auch im Hinblick auf rechtliche Rahmenbedingungen, die Abgrenzung zum ÖPNV und Öffentlichkeitsarbeit. Bürgerschaftliche Mobilitätsinitiativen machen – im Gegensatz zu Verantwortlichen im ÖPNV – in der Regel jedoch keine Angebotsplanung, sondern reagieren auf spezifische Bedarfe und Situationen vor Ort und sind darüber hinaus meist auf Initiativen einzelner Persönlichkeiten zurückzuführen. So ist zu beobachten, dass Eltern ihr Engagement für die Organisation und Durchführung eines allgemeinen Fahrdienstes häufig einstellen, sobald ihr Kind die Schule abgeschlossen oder seinen Führerschein erworben hat. Dann ist es für den Fortbestand einer solchen Organisationsform entscheidend, ob die Aktivität bis dahin ausreichend Attraktivität und Renommee erworben hat, damit sich neue Verantwortliche finden. Erst wenn spezielle Mobilitätsangebote bürgerschaftlicher Akteure auch ohne die Initiatoren und ohne (individuelle) konkrete Anlässe stabilen Bestand erreichen, können sie Beispielcharakter entwickeln und als nachhaltig bezeichnet werden.

Erkennbar sind dagegen „Bausteine“ für Mobilitätskonzepte sowie (Standard-)Lösungen für wiederkehrende rechtliche und organisatorische Fragen, die mittelfristig die Etablierung neuer bürgerschaftlicher Konzepte erleichtern und beschleunigen könnten (z. B. VBB 2012). Darüber hinaus helfen bereits heute beratende Vereine, wie der Dachverein Pro Bürgerbus NRW, neuen Initiativen bei der lokal angepassten Umsetzung ihrer Bürgerbusideen (Pro Bürgerbus 2015).

4.1.5 Akteurskonstellationen im Bereich Mobilität

Nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG §1 Abs. 1) ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Planung, Organisation und Sicherstellung dieser Verkehrsleistungen sind in allen Bundesländern Aufgabe der Landkreise. Für die einzelnen Verkehre und Linien werden sogenannte Konzessionsträger bestellt. Die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist unterschiedlich geregelt. In den meisten Ländern liegt die Zuständigkeit bei regionalen Verkehrsverbünden. Es gibt aber auch dazwischenliegende Lösungen. Allein dieser kurze Blick in die ÖPNV-Gesetze zeigt schon die Vielfalt der öffentlichen Akteurskonstellationen. Bezieht man privat organisierte und vom Engagement getragene Mobilität mit ein, wird das Bild noch unübersichtlicher. Die Akteurskonstellationen bisheriger Projekte und Initiativen zur lokalen Mobilität weisen eine immense Variationsbreite auf.

Grundlegend bzw. nahezu unerlässlich für den Erfolg fast aller Vorhaben ist jedoch eine Mitwirkung oder zumindest eine wohlwollende Begleitung durch die jeweiligen kommunalen Partner. Aus bürgerschaftlich initiierten Projekten entstehen häufig Mobilitätsangebote, welche von einer Gemeinde oder einem Kreis sowie Verkehrsunternehmen als Betreiber und ehrenamtlich agierenden Fahrerinnen und Fahrern gemeinsam angeboten werden.

An bürgerschaftlich initiierten Mobilitätsprojekten können beispielsweise beteiligt sein:

- private Akteure: Einzelpersonen, Familien, Vereine/Initiativen/Stiftungen, Religionsgemeinschaften;
- unternehmerisch tätige Akteure: Busunternehmen, Schienenverkehrsanbieter, umsatzstarke Einzelhändler, Betreiber von Einkaufszentren; sonstige, spezialisierte Einzelhändler, Hotels, Touristikangebote, Schulen, Kindergärten, Ärztinnen und Ärzte, Praxen, Krankenhäuser;
- im öffentlichen Auftrag handelnde Akteure/Fördermittelgeber: Länder oder Kreise als Besteller von ÖPNV-Leistungen, Kommunen, Busunternehmen, Schienenverkehrsanbieter, Taxiunternehmen.

Daneben spielen selbstverständlich Gesetzgeber und Genehmigungsbehörden eine entscheidende Rolle bei der Erprobung innovativer Projekte und deren langfristiger Etablierung. Die Aushandlungsprozesse zwischen diesen Akteuren werden immer komplizierter, je weitgespannter das Netz eines Mobilitätsangebots wird und je mehr Fahrzeuge und Zielgruppen einbezogen werden. Ein häufiger Konflikt ist beispielsweise die mögliche Konkurrenz bürgerschaftlich organisierter Angebote zu bereits bestehenden öffentlichen und kommerziellen

Angeboten. Dies betrifft insbesondere Taxiunternehmen, die durch ihre Flexibilität gerade in dünn besiedelten Räumen bereits heute viele vom Markt nachgefragte Fahrzwecke abdecken, aber aufgrund der hohen Kosten für viele mobilitätseingeschränkte Personen keine realistische Alternative darstellen.

Im ländlichen Raum beruhen viele bürgerschaftlich initiierte Mobilitätsprojekte auf den Aktivitäten einzelner Schlüsselpersonen. Deren Vernetzungsgrad vor Ort bestimmt häufig über Erfolg oder Misserfolg eines Vorhabens. Je kleiner dabei ein Projekt bleibt, desto genauer kann es an die Bedürfnisse der eigenen Klientel angepasst werden und desto geringer sind die Abstimmungsanforderungen mit weiteren Gruppierungen. Dies führt dazu, dass ein großer Anteil bürgerschaftlich initiierter Mobilitätsprojekte auf einen eher kleinen Personenkreis zugeschnitten ist und auch nur von diesem genutzt werden kann. Dazu zählen zum Beispiel Vereinsbusse, Patientenbusse einzelner Arztpraxen oder Seniorenfahrdienste sozialer Anbieter.

In Städten stellen bürgerschaftlich initiierte Mobilitätsprojekte einen sehr kleinen Anteil an den insgesamt vorhandenen Mobilitätsangeboten dar. Die Akteurskonstellationen decken im Großen und Ganzen dasselbe Spektrum ab wie im ländlichen Raum.

4.1.6 Rechtliche Rahmenbedingungen und Hürden des Engagements

Die reguläre „Einschwingphase“ neuer Mobilitätsangebote wird von Fachleuten als lang beschrieben. Häufig führt die Klärung rechtlicher und steuerlicher Fragestellungen zu unerwartet großen Verzögerungen bei der praktischen Umsetzung neuer Mobilitätsprojekte (BMVI 2015a, b). Ehrenamtlich betriebene Mobilitätsangebote sind grundsätzlich in zwei Rechtsformen möglich: als konzessionierter Bürgerbus mit Liniengenehmigungen nach Personenbeförderungsgesetz (PBefG) oder rein ehrenamtlich, ohne Gewinnerzielungsabsicht, außerhalb des Linienverkehrs. Für das Gelingen eines Bürgerbusprojekts muss eine Mindestanzahl von Fahrerinnen und Fahrern vorhanden sein und diese sich zur Übernahme einer bestimmten Fahrtenanzahl pro Monat verpflichten. Während engagementbasierte Mobilitätsangebote, die unentgeltlich realisiert werden, Akzeptanzprobleme haben und oft über den geförderten Projektzeitraum hinaus nicht aufrechtzuerhalten sind, geraten die Modelle, die Einnahmen generieren, in der Regel in Konflikt mit dem PBefG (Personenbeförderungsgesetz). Nach § 1 PBefG unterliegen Beförderungen, deren Einnahmen die Betriebskosten übersteigen, dem Gesetz und bedürfen einer Konzession.

Zudem dürfen diese Angebote dem Linien- und Taxiverkehr keine Konkurrenz machen. Regelmäßig kommt es deshalb zu Konflikten zwischen Konzessionsträgern einerseits und ehrenamtlichen Fahrdiensten andererseits. Hier empfiehlt sich ein frühzeitiger Austausch zwischen den Akteuren. Der Landkreis kann dabei eine koordinierende Funktion einnehmen. Im Idealfall kommt es zur direkten Zusammenarbeit und somit zu Win-win-Situationen, die für alle Beteiligten Vorteile bieten, etwa wenn das Kraftfahrtunternehmen Wartung und Pflege eines vom Kreis finanzierten Bürgerbusses übernimmt oder Taxiunternehmen über Fünfzig-fünfzig-Aktionen oder als Rückfallebene (z. B. im Projekt Mobilfalt, Nordhessen) einbezogen werden. Angebote im Grenzbereich von privater Mitnahme und kommerzieller Personenbeförderung unterliegen zudem steuerrechtlichen Einschränkungen. So verlieren zum Beispiel Fahrzeuge von Vereinen und Feuerwehren steuerliche Befreiungen, sobald sie auch für anderweitige Personentransporte genutzt werden. Hier wird deutlich, dass das Zusammendenken verschiedener Daseinsvorsorgebereiche noch vor rechtlichen Hürden steht, obwohl es viele Chancen einer besseren Finanzierung bietet. Der sogenannte KombiBus in der Uckermark, der den Transport von Personen und Nahrungsmitteln mit einem in den Gesetzen seit dem Postbus nicht mehr vorgesehenen Dienstleistungsmix und integralen Fahrplan kombiniert, musste sich in einen intensiven Dialog mit dem Bund, Land und Landkreis begeben und ein juristisches Gutachten einholen (Monheim et al. 2013). Noch komplizierter wird die Rechtslage, wenn ehrenamtliche und professionelle Mobilitätsangebote verschiedener Träger und Akteure verknüpft, über ein Mobilitätsmanagement koordiniert und mit einem Mobilitätsversprechen verbunden werden, wie bei den beiden hessischen Modellprojekten „Garantiert mobil“ und „Mobilfalt“ (BMVI 2015b).

Grundsätzlich kann also festgehalten werden, dass die Auslegung zu bestimmten rechtlichen und organisatorischen Fragestellungen wie der Gewinnerzielungsabsicht nach PbefG durchaus „individuell“ gehandhabt wird bzw. werden muss. Wünschenswert wäre eine offene und engagementfreundliche Auslegung der rechtlichen Vorgaben. Vereine, die Personenbeförderung zum Zweck haben, sollten als gemeinnützig anerkannt werden. Damit bekämen die ehrenamtlich Aktiven eine gesetzliche Unfallversicherung und die Einnahmen aus dem Zweckbetrieb unterlägen keiner Körperschafts- und Gewerbesteuer sowie einer bis 17.500 Euro ermäßigten Umsatzsteuer. Noch ist die Unterstützung der Mobilität einer alternden Gesellschaft nicht als wertvolles und damit steuerlich vergünstigt zu entschädigendes Ehrenamt anerkannt.

Schließlich wird immer wieder die Notwendigkeit der Vorlage eines Personenbeförderungsscheins von den Ehrenamtlichen beklagt. Er ist bereits für die Personenbeförderung in Kleinbussen erforderlich. Auch wenn die notwendigen Unterlagen und Nachweise wie polizeiliches Führungszeugnis, Erste-Hilfe-Kurs und der Nachweis der körperlichen Eignung nachvollziehbar und überschaubar sind, wird dies von den Betroffenen häufig als bürokratische Hürde empfunden.

4.1.7 Fazit: Aktuelle Anforderungen an Governance-Strukturen – Koordination, Steuerung, Beratung und Anerkennung

Wie bereits deutlich wurde, ist die Frage nach der Zuständigkeit für Aufgaben der Mobilitätsbereitstellung auf lokaler Ebene zentral für deren Gelingen. Inwieweit stehen öffentliche Träger in der Pflicht? Ab welchem Bereich dürfen bürgerschaftlich organisierte Angebote dies unterstützen, ohne in Konkurrenz zu Mobilitätsanbietern zu treten? Wer organisiert das Zusammenspiel der unterschiedlichen Mobilitätsformen und -träger? Die engere Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung zwischen öffentlichen und bürgerschaftlichen Anbietern werden zwar häufig angemahnt, rechtliche und organisatorische Unsicherheiten sind aber noch immer die Regel.

Diese Angebotsvielfalt erfordert ein integriertes Mobilitätsmanagement der Kommunen, in dem die Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen, den Trägern der Verkehrskonzessionen, dem gewerblichen Personenverkehr und bürgerschaftlichen Gruppen gefördert wird. Dabei kann der Staat über Vorleistungen, wie zum Beispiel gezielte fachliche Beratungen, entscheidende Anstöße geben und die Belastung von Einzelpersonen auf mehrere Schultern verteilen, während die Integration und Unterstützung der alternativen Angebote in das Liniennetz Sicherheit und Entlastung von Verwaltungs- und Wartungsaufgaben schaffen. Dazu gehört aber auch, über den Tellerrand zu schauen und unterschiedliche Bereiche der Daseinsvorsorge zusammenzudenken, wie zum Beispiel Mobilität, medizinische Versorgung oder Nahversorgung (Kindl et al. 2014).

Eine technikgestützte Mobilitätszentrale müsste Funktionen übernehmen wie Information und Kommunikation (Welche Mitfahrgelegenheit oder Mobilitätsressource steht wann und für wen zur Verfügung?), Koordination und Steuerung, Evaluierung und Weiterentwicklung von Mobilitätsangeboten, Betrieb eines Angebots oder Beratung von Mobilitätsanbietern. Gleichzeitig bieten internetgestützte Angebote der Mobilitätsvermittlung und -organisation (z. B. Mitfahrer-Apps) Möglichkeiten auch für engagementbasierte und eigenorganisierte Mobilitätsangebote, die weiter erforscht und erprobt werden sollten (Kindl et al. 2014).

Trägerübergreifende Zusammenarbeit scheint allerdings auf städtischer Ebene einfacher zu funktionieren als im ländlichen Bereich, da in urbanen Verdichtungsräumen durch Agenda-Prozesse, Initiativen, häufigere Bürgerbeteiligung und äußere Rahmenbedingungen (wie Parkplatznot) eine höhere Bereitschaft zur Nutzung des ÖPNV und der Etablierung flexibler Bedienformen besteht. So entstand zum Beispiel auch aus anfänglich ehrenamtlichem Engagement Anfang der 1990er Jahre die heutige stadtmobil Carsharing-Gruppe mit weit über 1.000 Fahrzeugen und mehr als 10 Millionen Euro Umsatz.

Deutlich schwieriger gestaltet sich ein trägerübergreifendes Mobilitätsmanagement in ländlichen Räumen, wo die Zuständigkeiten für die Erstellung von Nahverkehrsplänen bei den Landkreisen liegt, die dritte Netzebene (siehe oben) vor Ort jedoch außer über Schülerverkehre kaum mehr erschlossen ist. Genau dort sind aber die Lücken, die es – häufig mithilfe freiwilligen Engagements – zu schließen gilt. Diese dünn besiedelten Bereiche stellen für öffentliche wie auch bürgerschaftlich organisierte Mobilitätsangebote angesichts ihres sehr geringen Nachfragepotenzials für ein wirtschaftliches Mobilitätsangebot, zugleich aber ihrer oft besonders problematischen Bevölkerungsstruktur eine immense Herausforderung dar. Das Mobilitätsmanagement auf Kreisebene sollte auf lokaler Ebene durch ehrenamtliche Mobilitätspatinnen und -paten ergänzt werden. Die Angebote können so persönlich erklärt und Zugangshürden gemeinsam genommen werden. Private und öffentliche Mobilität wird dann nicht nur kooperativ angeboten, sondern auch kooperativ vermittelt.

Governance-Prozesse, bei denen sich sowohl private als auch öffentliche Akteure für die Bereitstellung des notwendigen Grundangebots an Mobilität engagieren, abgestimmt mit weiteren Angeboten der Daseinsvorsorge, dürften daher eine der größten Aufgabe des kommenden Jahrzehnts für freiwilliges Engagement in ländlichen Räumen darstellen.

4.2 Klima und Energie[185]

4.2.1 Eine Wende im Bereich Klima und Energie – Die Zivilgesellschaft als Treiberin des Wandels

Die Städte und Gemeinden in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen und Veränderungen mit Blick auf die klima- und energiepolitischen Ziele, die es in den nächsten Jahren und Jahrzenten zu erreichen gilt. Der Klimawandel kann als die wohl größte politische Herausforderung unserer Zeit angesehen werden (WGBU 2011). Der fossile Wachstumspfad in den Schlüsselsektoren der Wirtschaft und das Konsumentenverhalten müssen zugunsten einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Lebens- und Wirtschaftsweise verlassen werden (Böcher/Nordbeck 2014). Die Europäische Union und die Bundesregierung reagieren auf die klimapolitischen Herausforderungen mit neuen, ambitionierten energie- und klimapolitischen Zielen. Bis zum Jahr 2020 plant die Bundesregierung den Anteil der Treibhausgasemissionen auf 40 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren. 83 Prozent der Emissionen entfielen im Jahr 2012 allein auf die Produktion und Nutzung fossiler Energien in Verkehr, Industrie und Haushalten etc. (Umweltbundesamt 2015). Das umwelt- und energiepolitische Schlüsselvorhaben der Bundesregierung ist daher das Dekadenprojekt „Energiewende“. Mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien geht ein weitreichender Um- und Ausbau der Stromnetzarchitektur und des Energiesystems einher.

Die Aufgaben des Klimaschutzes und der Energiewende mobilisieren vielfältige Formen des Engagements in der Gesellschaft. Besonders bedeutsam ist hier die Spannung und Vermittlung zwischen diskursiven Formen von Protest und Partizipation und praktischen Formen der Suche nach Alternativen in Projekten und Netzwerken (siehe Evers et al. 2015 sowie Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt).

Zum einen meint Engagement im Energie- und Umweltbereich Beteiligung an öffentlichen Auseinandersetzungen über Politik und Planungsverfahren. Es äußert sich in einem aktiven Dagegensein, im Konflikt und der Ablehnung politischer Großvorhaben. NIMBYs[186] und Wutbürger (Leggewie 2011) sind Beschreibungen dieses Phänomens. Durch neue Formen der Bürgerbeteiligung (Nanz/Fritsche 2012) wird versucht, diesem Engagement – je nach Lesart – die Spitze zu nehmen oder es in Beteiligungsverfahren zu Wort kommen zu lassen, sodass im Idealfall Beteiligung als konstruktive Mitarbeit möglich wird. Dort, wo Politik bereit ist, Proteste aufzugreifen und sich zu öffnen, können auch aus Wutbürgern Change Agents (Akteure des Wandels) werden. Die Proteste und Widerstände gegen Müllverbrennungsanlagen und Mülldeponien in den 1990er Jahren können zum Beispiel als Wegbereiter der Entwicklung der Kreislaufwirtschaft in der Abfallentsorgung gelten (Töpfer et al. 2013: 7)

In mehr oder weniger engem Zusammenhang damit ist eine breite Bewegung von Initiativen entstanden, die über eigene innovative, praktische Projekte versucht, alternative Entwicklungsmöglichkeiten zu verdeutlichen und Impulse für die kommunale Entwicklung zu setzen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die sozial-ökologische Transformation in Bioenergiedörfern, Klimakommunen, Energiegenossenschaften und urbanen Gärten zu nennen. Die Innovationen sind getragen durch das Engagement der Aktiven und basieren auf Freiwilligkeit und Selbstorganisation von unten. Die Aktivitäten der Gruppen und Initiativen sind oft nicht organisationsgebunden. Sie haben einen stark inklusiven Charakter und verfolgen gemeinschaftliche Ziele in Abgrenzung zur ökonomischen Gewinnerzielung und Vermarktlichung des Lebens. Viele dieser Ansätze kritisieren direkt oder indirekt die Wegwerfkultur, Energie- und Ressourcenverschwendung, Wachstums- und Eigentumslogiken, die Entwicklungsbeschleunigung gesellschaftlicher Prozesse sowie die Entfremdung der Menschen durch die Anforderungen moderner Erwerbsarbeit. Dem stellen die Engagierten der Maker-, Repair- und Do-it-yourself-Bewegungen (Initiativen und Projekte, die in Sachen Energie- und Umwelttechnologie nach eigenen, dezentralen und nachhaltigen Lösungen suchen) gemeinschaftliche Handlungen und Praktiken des (internetgestützten) Tauschens und Teilens sowie die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, wie Wissen, Technologie und öffentlichen Räumen (z. B. urbane Gärten) gegenüber.

Zusammengenommen leisten diese unterschiedlichen Formen von Engagement wichtige Beiträge für die Gestaltung der Lebenswelt; sie fungieren als Treiber einer nachhaltigen Transformation und entwickeln Lösungen für gesamtgesellschaftliche Probleme. Die sozial-ökologische Transformation nötigt in umweltpolitischen Kernbereichen zu einem fundamentalen Wandel von Lebens- und Produktionsweisen. Veränderte Vorstellungen von Mobilität, Ernährungsweise, die Dekarbonisierung des Energiesystems und die Einführung

185 Der Text basiert in wesentlichen Teilen auf der von Jan-Hendrik Kamlage für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise.

186 Personen, die eine NIMBY-Position einnehmen, wollen Probleme nicht in ihrem unmittelbaren Umfeld ertragen (NIMBY= „Not in my backyard“; „Nicht in meinem Hinterhof“).

von effizienten und neuen (digitalen) Technologien, lokale Energiespeicher sowie der Um- und Rückbau von Infrastrukturen wie Autobahnen, Stromnetzen und Siedlungsstrukturen betreffen immer beides: das praktische Engagement der Bürgerinnen und Bürger und das Engagement als Beteiligung an Erörterungs- und Entscheidungsprozessen. Die Vielfalt des Engagements, ein zentrales Thema dieses Engagementberichts (Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt), lässt sich also gerade im Umweltbereich gut illustrieren.

Zwei fundamentale Entwicklungen lassen den Schluss zu, dass das Engagement der Bürgerinnen und Bürger das Potenzial besitzt, als Treiber einer sozial-ökologischen Transformation zu dienen und den Städten und Gemeinden im Land dabei zu helfen, aktuellen Herausforderungen, wie etwa dem demografischen Wandel, zu begegnen. Erstens fördert die Verbreitung des Internets die Möglichkeiten zur Vernetzung und Mobilisierung der Bevölkerung für gesellschaftspolitische Anliegen erheblich. Es schafft die Voraussetzung dafür, dass sich Akteure leichter und schneller vernetzen, mehr Informationen und Wissen austauschen, Interessen öffentlich artikulieren und gemeinsame Initiativen und Protest organisieren können (Emmer/Wollning 2010). Zweitens lässt sich ein fundamentaler Gesellschaftswandel (Inglehart/Welzel 2005) beobachten, der sich nicht nur in gestiegener diskursiver Beteiligung der Bevölkerung ausdrückt, sondern auch in einem Engagement in Projekten und Initiativen, bei denen die Bürgerinnen und Bürger als Koproduzierende ihrer Lebensbedingungen agieren – durch andere Formen des Konsums, der Organisation von Hilfe und Unterstützung und schließlich auch durch die Mitarbeit an neuen Formen der Gewinnung und des Umgangs mit Energie.

Städte und Gemeinden sind die Orte sozialer Innovationen (Evers/Zimmer 2014). Insbesondere in urbanen Räumen der Großstädte bilden sich in progressiven Milieus und Subkulturen alternative Lebensstile, Konsummuster und neue Engagementformen heraus, die tradierte Lebensformen, Wachstums- und Konsumlogiken infrage stellen, aber auch in neue Formen der Beteiligung und Kooperation quer zu den Sektoren von Politik/Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft münden. Mit Blick auf vorherrschende Richtungen solcher zumeist auf bestimmte Schauplätze begrenzten Innovationen stellt sich die Frage nach der Reaktions- und Verarbeitungsfähigkeit des politischen Systems insgesamt. Denn soziale Innovationen zielen – wie erste Untersuchungen in vielen Städten Europas zeigen (Evers et al. 2014a) – in der Regel auf beides: gesellschaftliche Produktions- und Lebensformen und die Formen öffentlicher Auseinandersetzung und institutionalisierter demokratischer Entscheidungsfindung. Die rasante Entwicklung der neuen Mitmach- und Beteiligungsformen bieten vielfältige Potenziale für die nachhaltige Transformation der Städte und Gemeinden. Sie sind Gegenstand dieses Kapitels. Der Fokus liegt dabei auf aktuellen Entwicklungen im Bereich der kommunalen Governance als zentralem Instrument zur Förderung und Steuerung der Beteiligung und des Engagements.

4.2.2 Akteure und Politikverflechtungen in der Klima- und Energiepolitik

Der Klimawandel und auch die Energiewende gelten als besonders komplexe Probleme. Der Klimawandel ist durch eine hohe Unsicherheit über dessen Ursachen und Folgen gekennzeichnet, während in der Energiewende weder der Weg zur Erreichung noch der Endzustand der Transformation des Energiesystems bekannt sind. Charakteristisch für beide Herausforderungen sind die langen Zeiträume der Veränderungsprozesse und die komplexen, Sektoren- und Politikfelder übergreifenden Akteursstrukturen, die ein Regieren in komplexen Mehrebenensystemen nötig machen. Der Bedarf an Koordination und integrativen Entscheidungsprozessen im Klimawandel und in der Energiewende stellt insbesondere die föderalen, aber auch transnationalen Strukturen mit den verschiedenen politischen Ebenen, Akteuren und Sektoren vor große Schwierigkeiten.

Städten und Gemeinden kommt für die Erreichung der umwelt- und energiepolitischen Ziele eine Schlüsselrolle zu (Bulkeley/Betsill 2005). Sie sind Verursacher des Klimawandels durch ihren hohen Energieverbrauch und gleichzeitig die Orte mit hohen Einspar- und Reduktionspotenzialen. Vor allem Großstädte mit größeren finanziellen Spielräumen fungieren als Versuchslabore und Vorreiter der sozial-ökologischen Transformation (Kemmerzell/Tews 2014; Schneidewind 2014). Sie verfügen dabei im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge über erhebliche Gestaltungspotenziale. Die Erfahrbarkeit der Klimafolgen, die Möglichkeiten der unmittelbaren Mitgestaltung durch die Bürgerschaft und weitere Stakeholder und die geringe räumliche Distanz zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zeichnen die Kommunen aus und bieten vielfältige Anknüpfungspunkte für lokale Mobilisierung und Lösungsstrategien (Böcher/Nordbeck 2014). Das Ziel des ökologischen Umbaus der Städte und Gemeinden konkurriert dabei jedoch immer auch mit anderen Zielen der lokalen Politik, wie vor allem Wirtschaftswachstum und sozialem Ausgleich (Campbell 1996).

Deutschland verfügt über einen zweistufigen Staatsaufbau: Bund und Länder, und einen dreistufigen Verwaltungsaufbau: Bund, Länder und Kommunen. Die Gesetzgebung obliegt dem Bund und den Ländern. Die Ausführungszuständigkeit liegt bei den Städten, Gemeinden und Kreisen. Innerhalb dieser Struktur verfügen die Städte und Gemeinden über die Möglichkeit, kommunale Selbstverwaltung als einen Ort der demokrati-

schen und partizipativen Demokratie (Heinelt/Mayer 1997) zu profilieren. In den kommunalen Kompetenzbereich fallen beispielsweise das Beschaffungswesen, die Flächennutzungsplanung innerhalb der Stadt/Gemeinde, die Planung und Gestaltung der Verkehrswege, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), die Bewirtschaftung öffentlicher Flächen und Gebäude sowie die Förderung des lokalen Engagements und der Bürgerbeteiligung. Diese Gestaltungsmöglichkeiten können Städte und Gemeinden für die lokale Energieversorgung aus regenerativen Energien durch kommunale Stadtwerke nutzen. Sie können Verkehrsentwicklungspläne erarbeiten, die treibhausgasarme Mobilitätsformen priorisieren, den ÖPNV durch ihre Verkehrsbetriebe fördern, Flächennutzungspläne erstellen, die Vorgaben für die emissionsarme Bebauung machen und bei all dem die Bürgerschaft beteiligen. Allerdings stellt der überwiegende Teil der Aufgaben mit klima- und energiepolitischem Einfluss eine freiwillige Aufgabe dar, die in eigener Verantwortung der Kommunen ausgeführt und finanziert werden muss. Den Kommunen stehen für diese Aufgaben nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung. Der Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages belegt, dass die Schere zwischen armen und reichen Kommunen und Bundesländern immer größer wird (Deutscher Städtetag 2014: 13). In Bayern beispielsweise ist das kommunale Investitionsvolumen drei Mal so hoch wie in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Die Folgen des Teufelskreises: Die kommunalen Kassenkredite steigen, wichtige Investitionen bleiben aus, freiwillige Aufgaben wie kommunale Klima- und Energiepolitik sowie die Förderung der Bürgerbeteiligung können kaum wahrgenommen werden.

Gleichzeitig vernetzen sich die Kommunen vermehrt auf der horizontalen Ebene mit Bürgerinnen und Bürgern, Zivilgesellschaft, Wirtschaftsunternehmen und anderen organisierten Interessen vor Ort, um diese für ihre Ziele zu mobilisieren. Public-private-Partnership-Modelle, in denen Staat und Privatwirtschaft zusammenarbeiten, und auch die vielfältigen lokalen Initiativen der Klima- und Energiepolitik sind Ausdruck dieser Entwicklung. Dazu gehört unter anderem die große und steigende Anzahl von Bioenergiedörfern, Klimakommunen, 100-Prozent-Regionen und Energiegenossenschaften, in denen das praktische Engagement und die Freiwilligenarbeit verschiedener Akteursgruppen mobilisiert und genutzt werden. Die Bürgerinnen und Bürger engagieren sich hier zum einen als Investoren und Produzenten, wie beispielsweise im Bereich der Energiegenossenschaften, oder auch als Nutzerinnen und Nutzer des produzierten Stroms und der Wärme. Zum anderen können sie sich über Programme und Ziele, wie etwa gemeinschaftlich beschlossene Kohlendioxid-Minderungsziele, die im Rahmen von kommunalen Beteiligungsprozessen entstehen, engagieren.

Dabei werden die Möglichkeiten des lokalen Regierens durch die Politikverflechtungen im deutschen und transnationalen Mehrebenensystem sowohl eingeschränkt als auch erweitert. Politikverflechtung bedeutet, dass die politischen Ebenen über formale und informelle Kooperations- und Koordinationsmechanismen in den verschiedenen Arenen aneinandergekoppelt sind. Politische Lösungen und Umsetzungen benötigen allerdings oft einheitliches Entscheidungsverhalten und gemeinsames Handeln der Akteure, sei es auf der horizontalen Ebene, zum Beispiel innerhalb von Gebietskörperschaften, Städtenetzwerken und Verbundstrukturen, oder aber in vertikalen Strukturen und Institutionen, wie etwa im Bundesrat und Bundestag. Inkongruentes Verhalten führt dann zu oft langanhaltenden Entscheidungsblockaden, wie etwa im Fall der Suche nach einem Atomendlager zwischen dem Bund und den Ländern oder zwischen den Ländern.

Eingeschränkt werden die Kommunen weiterhin durch Regulationen und Vorgaben des Bundes und der Länder. In den zentralen Handlungsfeldern des Klimaschutzes hat beispielsweise der Bund die ausschließliche respektive konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, unter anderem im Bereich des Luftverkehrs, der Energiewirtschaft, der Bauvorschriften, des Straßenverkehrs und der Luftreinhaltung (Biedermann 2011). Daraus folgt, dass die Bundesländer in diesen Bereichen entweder gar nicht tätig werden dürfen oder nur dort, wo der Bund keinen Gebrauch von seiner Gesetzgebungskompetenz macht. Die Länder und auch die Kommunen führen dabei bundesrechtliche Vorgaben aus. Im Kommunalrecht sowie dem Landesplanungs- und Bauordnungsrecht hingegen verfügen beispielsweise die Länder über ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen, die von den Kommunen ausgeführt werden müssen. Ergänzende Einschränkungen erfährt die kommunalpolitische Ebene zum Beispiel durch die Haushaltsaufsicht und Vorgaben der Länder in den Bereichen der Gebäudesanierung, der Förderung der erneuerbaren Energien und der Regionalplanung der Vorrangflächen für Windenergienutzung.

Demgegenüber erweitern die Mehrebenenstrukturen die Möglichkeiten der Städte und Gemeinden je nach Ausgangslage und Finanzausstattung erheblich. Sowohl die Europäische Union, der Bund wie auch die Länder setzten ambitionierte klima- und energiepolitische Ziele, die es zu erreichen gilt und die den Kommunen Orientierung bieten. Die Bundesregierung, die Länder und die Europäische Union positionieren sich dabei als Vorreiter (BMWi 2013; Europäische Union 2016). Neben dem Orientierungsrahmen bieten alle drei Ebenen auch konkrete Anreiz- und Förderprogramme, die durch die Kommunen genutzt werden können. Der Bund beispielsweise fördert über die Nationale Klimaschutzinitiative (Kommunalrichtlinie) innovative

Projekte und Einzelvorhaben von Kommunen, Unternehmen und Bildungseinrichtungen, die die Kohlendioxid-Reduktion zum Ziel haben. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert außerdem inter- und transdisziplinäre Forschungsvorhaben im Rahmen der Forschung für Nachhaltigkeit (Fona), die praxisnah innovative Lösungsansätze sowohl für die Energiewende als auch für die Klimapolitik entwickeln. Neben der Förderung der Technologie adressiert die Fona-Förderung auch Fragen der urbanen Governance und der Bürgerbeteiligung in den geförderten Forschungsvorhaben (KWI Essen 2015). Und auch auf der Ebene der Bundesländer lassen sich verschiedene Förderprogramme und Wettbewerbe finden. Niedersachsen beispielsweise unterhält eine Klimaschutz- und Energieberatungsagentur, die sowohl Dörfer, Städte und Gemeinden als auch Unternehmen und Haushalte über Förderungsmöglichkeiten im Bund und im Land informiert und konkret berät (KEA Nds. 2015). Niedersachsen zeichnet analog zum Bund jährlich Klimakommunen aus.

Bund und Länder arbeiten im Bereich der Umwelt- und Energiepolitik heute weniger mit direkten Steuerungsmodi, wie Gesetzen und Finanzzuweisungen, sondern vermehrt mit Zielen oder Standards und mit Förderprogrammen, die einen Anreiz zu Leistungswettbewerben bieten (Benz 2012). Durch die sehr unterschiedliche Finanzausstattung der Kommunen in Deutschland wirken sich allerdings Förderprogramme und Leistungswettbewerbe oft fatal aus, da gerade finanz- und organisationsstarke Kommunen davon überproportional profitieren.

Die Europäische Union fördert auch die horizontale Netzwerkbildung der Kommunen. Exemplarisch ist dabei der Konvent der Bürgermeister (Covenant of Mayors – CoM) zu nennen, der durch die Kommission im Jahr 2008 gegründet wurde, um Kommunen bei der Umsetzung einer nachhaltigen Energiepolitik zu unterstützen (Covenant of Mayors 2013). Der Konvent fördert die Kommunen bei der Entwicklung von Energieaktionsplänen, die konkrete Ziele und ggf. Maßnahmen vorsehen. Es besteht heute eine große Vielfalt an horizontalen Vernetzungs- und Austauschmöglichkeiten für die Kommunen. Nationale und transnationale Städtenetzwerke nehmen an Bedeutung zu. Weitere Beispiele dafür sind der Deutsche Städtetag, das Klimabündnis Europäischer Städte, Eurocities, Energy Cities, Transition Towns (Städte im Übergang zu einem ökologischen Wirtschaften) und der Internationale Rat für lokale Umweltinitiativen (International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI). Städtenetzwerke dienen dabei nicht nur als Orte der Netzwerkbildung, des Austausches von Wissen und guter Beispiele aus der Praxis, sondern auch und insbesondere als Interessenvertretung der Städte und Gemeinden in nationalen, internationalen und europäischen Politikarenen (Kern 2001). Kommunen, und hier vor allem die Metropolen, entwickeln sich zu transnationalen Playern, die kommunale Außenpolitik an den Ländern und dem Bund vorbei betreiben.

4.2.3 Lokale Governance in der Klima- und Energiepolitik

Lokale Governance ist eine entscheidende Stellschraube für eine zielgerichtete Gestaltung eines sozial-ökologischen und soziotechnischen Wandels in den Städten und Gemeinden. Lokale und urbane Governance kann dabei verstanden werden als Prozess der Koordination und Abwägung öffentlicher und privater Interessen in lokalen Räumen. Dabei geht es um Prozesse der Abstimmung, Koordinierung und Zusammenarbeit der lokalen Politik mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft zur Erreichung kollektiver Ziele. Die Governance-Arrangements drücken unterschiedliche Werte und Normen, politische Kulturen, Systeme und Praktiken der jeweiligen Städte und Gemeinden aus (Pierre 1999, 2014).

Der Bedarf an systematischer und strukturierter Engagement- und Beteiligungsförderung im kommunalen Bereich entwickelt sich im Themenbereich Umwelt und Energie besonders dynamisch.

- Die kommunale Förderung des praktischen Engagements/Ehrenamtes durch Freiwilligenagenturen, kommunale Bürgerbüros, Seniorenbüros, Ehrenamtskarten, Freiwilligendienste und finanzielle Unterstützung der Kirchen und Wohlfahrtsverbände gilt bereits als etabliertes Politikfeld und wichtiger Aufgabenbereich der Kommunen; weitere Formen der Selbstorganisation in der Zivilgesellschaft, die in Angelegenheiten der Energie- und Umwelttechnologie nach eigenen, dezentralen und nachhaltigen Lösungen suchen, sind erst dabei, mehr Anerkennung zu erringen.
- In den letzten Jahren entwickelt sich nun auch verstärkt die Beteiligung der Bürgerschaft an demokratischen Prozessen in den Städten und Gemeinden.

Die Energiewende und auch die Klimapolitik sind zentrale Handlungsfelder dieses Wandels. Dabei zeichnen sich vor allem zwei Entwicklungen ab. Die eine ist repräsentiert durch staatlicherseits entwickelte Beteiligungsverfahren. Zu nennen ist hier zum einen die steigende Anzahl von Bürgerprotesten bei der Planung und

Umsetzung von umweltrelevanten Vorhaben und hier vor allem von Großvorhaben, die diese zum Scheitern bringen oder die Umsetzung erheblich verzögern können (Stahl et al. 2012). Dazu zählen unter anderem Windparks, Stromtrassen, raumgreifende Transformatoren, Kraftwerke, Biogasanlagen und Konflikte um die Umnutzung von Konversionsflächen. Öffentliche Mediationen oder mediationsähnliche Verfahren wie runde Tische und andere Formate der dialogorientierten Beteiligung von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, Bürgerinitiativen, Verwaltung und Politik erlangen deshalb weite Verbreitung. Gleichzeitig stehen zunehmend die formellen Planungsverfahren in der Kritik, weil sie die Informations- und Beteiligungserwartungen der Betroffenen und der Bevölkerung nicht zu erfüllen vermögen. Herkömmliche hoch formalisierte Verfahren werden daher zunehmend ergänzt durch zusätzliche Informationsveranstaltungen und Formen der dialogorientierten Öffentlichkeitsbeteiligung. Zum anderen entwickeln sich in den Städten und Gemeinden mehr und mehr Bottom-up-Formen der bürgergesellschaftlichen (Ko-)Produktion und Mitgestaltung, wie beispielsweise Energiegenossenschaften, Agenda 21-Gruppen, Hackerspaces, Reparaturcafés, urbane Gärten, Bürgerstiftungen, Fabrikationslabore (FabLabs) und offene Bürgerwerkstätten (Next Hamburg 2015). Andere Instrumente wie runde Tische, Zukunftswerkstätten, Bürger- und Bürgerinnenräte, Stadtteilforen, Bürgerversammlungen, Bürgerhaushalte und Konsensus-Konferenzen gehen zumeist auf Initiativen oder die Beteiligung von lokaler Politik und Verwaltung zurück.

4.2.3.1 Förderung von Engagement und Partizipation als Teil der lokalen Governance

Lokale Engagement- und Beteiligungsförderung ist als Teilbereich der urbanen/lokalen Governance von zentraler Bedeutung. Es handelt sich um eine freiwillige Querschnittsaufgabe der Städte und Gemeinden, die der Idee nach über die sektoralen Verwaltungsstrukturen und kommunalen Politikfelder hinweg selbstorganisiertes praktisches Engagement und Beteiligung an Deliberations- und Entscheidungsprozessen integrativ entwickeln und fördern sollte. Aufbau und Entwicklung entsprechender strukturierter kommunaler Konzepte stehen dabei noch am Anfang, auch wenn Konturen bereits heute zu erkennen sind. Die Aktivitäten umfassen Beteiligungsprozesse, die Entscheidungen kommunikativ begleiten, vorbereiten (konsultativ) oder direkt beschließen, Strukturen und Maßnahmen zur Förderung des organisationsgebundenen, selbstorganisierten und in gemeinnützigen Organisationen stattfindenden Engagements, aber auch Engagementformen, die stärker in informellen Strukturen und Gruppen stattfinden. Die institutionellen Ausformungen der kommunalen Förderung sind divers – ebenso die Normen, Ziele und Funktionen, die damit verbunden werden (Ginski et al. 2013). Dies wird wahrscheinlich auch für die neuen Netzwerke und Kooperationsformen gelten, die in dem Programm „Engagierte Stadt“, einer Gemeinschaftsinitiative des Bundesfamilienministeriums und mehrerer Stiftungen sowie dem Generali Zukunftsfonds (Körber Stiftung 2015), gefördert werden.

4.2.3.2 Aktuelle Entwicklungen

Viele Städte und Gemeinden entwickelten in den letzten Jahren institutionelle Arrangements und Prozesse zur Förderung von Engagement als Beteiligung an Verfahren öffentlicher Erörterung und Entscheidungsfindung und von Engagement als praktischem Beitrag in selbstorganisierten Formen wie Vereinen, Projekten und sozialen Unternehmen.

Eine Entwicklung dabei ist der Auf- und Ausbau von Verwaltungseinheiten wie Koordinierungsstellen und die Einführung von Bürger- oder Partizipationsbeauftragten, die Aufgaben der Planung und Umsetzung der Beteiligungsverfahren übernehmen. Die Koordinierungsstellen sind entweder als Stabstellen außerhalb der Linienstrukturen der Kommunalverwaltungen oder aber innerhalb der Linienstrukturen verankert. Es geht dabei um die systematische Verankerung von Bürgerbeteiligung im Alltag von Politik und Verwaltung. Eine weitere Veränderung betrifft die Entwicklung und Institutionalisierung von Leitlinien und Grundsätzen der guten Beteiligungspraxis. Das Netzwerk Bürgerbeteiligung zählt 27 Städte und Gemeinden, die Leitlinien und Grundsätze erarbeitet und beschlossen haben (eine Übersicht liefert das Netzwerk Bürgerbeteiligung 2015). Die eingetragenen Fälle der Übersicht des Netzwerkes beruhen auf einem Selbstmeldesystem. Es ist davon auszugehen, dass es weitere Städte und Gemeinden gibt, die bereits Leitlinien und Grundsätze erarbeitet haben (siehe hierzu das Kapitel III. 5.2 Bürgerkommune).

Neben den jüngsten Entwicklungen im Bereich der Bürgerbeteiligung hat sich in den letzten 20 Jahren eine ausdifferenzierte Landschaft der Förderung des freiwilligen Engagements/Ehrenamtes mit Strukturen, Prozessen und Akteuren in den Städten und Gemeinden entwickelt (Jakob 2009). Einige Beobachter sprechen bereits von einem etablierten Politikfeld Engagementpolitik (Olk et al. 2010). Kommunen fördern Vereine, Verbände und Gruppen unter anderem in den Bereichen Kultur, Soziales, Naturschutz, Umweltbildung und Jugend mit direkten und indirekten Zuweisungen an die Träger (Braun et al. 2000). Die Mittel werden dabei entweder an

konkrete und definierte Leistungsvorgaben geknüpft oder aber als Globalzuschüsse gewährt. Außerdem entwickeln sich seit den 1990er Jahren vermehrt engagementfördernde Infrastruktureinrichtungen in den Kommunen, die zumeist von den Städten und Gemeinden unterstützt werden: Freiwilligenagenturen/-zentren, Bürgerservice- und Selbsthilfekontaktstellen, Bürger- und Seniorenbüros, Mehrgenerationenhäuser und Bürgerstiftungen (Jakob 2009).

Vor allem zwei Herausforderungen lassen sich mit Blick auf die kommunale Beteiligungs- und Engagementförderung erkennen. Zum einen adressiert die lokale Engagementpolitik die neuen, oft staatsfernen Formen der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation bisher nur unzureichend. Den kommunalen, engagementfördernden Infrastrukturen wie Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen, Seniorenbüros und den Verwaltungseinheiten fehlen oft die Zugänge zu den progressiven urbanen Milieus. Des Weiteren mangelt es an einem Repertoire an Instrumenten und Maßnahmen zur Förderung stark informeller und kaum organisationsgebundener Engagementformen. Zum anderen gibt es in den Städten und Gemeinden keine Konzepte, die Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Erörterungen, Entscheidungs- und Verwaltungsprozessen und Engagement in selbstorganisierten praktischen Formen in Vereinen, Projekten und Netzwerken unter dem Topos der Bürgergesellschaft zusammendenken und integriert fördern. Im Gegenteil: Die historischen Pfadabhängigkeiten bei der Entwicklung von Engagement- als Vereinsförderung und bei der Entwicklung von Bürgerbeteiligung als Anhörung und Beratung haben bis heute eine weitgehende Trennung dieser beiden Bereiche von Engagement verfestigt. Mitwirkung an Entscheidungen von Politik und Verwaltung und tatkräftiges Engagement in Initiativen, Gruppen und Vereinen sind in der Praxis jedoch oft miteinander verbunden. Geselligkeit, gemeinschaftliches Handeln und politische Aktivitäten sollten auch in der kommunalen Engagementpolitik stärker zusammengedacht werden.

4.2.4 Engagement in den Bereichen Klima und Energie: Selbstorganisiert, mit eigenen Leistungen und als Beteiligung an Planungen und Entscheidungen

Speziell im Bereich Umwelt und Energie entwickelt sich kommunale Engagementpolitik dynamisch, sowohl als praktisches, selbstorganisiertes Engagement wie auch als Engagement in politischer Auseinandersetzung und Beteiligung.

4.2.4.1 Selbstorganisiert mit eigenen Leistungen: Das Beispiel der Energiegenossenschaften

Einen Beitrag zur Transformation des Energiesektors leisten Bürger und Bürgerinnen unter anderem auch als in Genossenschaften organisierte Akteure. Fast die Hälfte der hierzulande installierten regenerativen Energieanlagen wurden von einzelnen Privatpersonen, Gruppen von Einzelpersonen und Landwirten gebaut (Leuphana Universität/Nestle 2014). Energiegenossenschaften bieten dabei die Möglichkeit, kollektives bürgerschaftliches Unternehmertum zu entwickeln und die Wirkung des Engagements über die Einzelperson hinaus auszubauen (Flieger 2012).

Die quantitative Bedeutung der Energiegenossenschaften für die bundesweite Energieproduktion und deren Transformation ist trotz des raschen Aufschwungs dieser Organisationsform bis 2014 sehr begrenzt. Nach Schätzungen des Deutschen Raiffeisenverbandes produzierten 157.000 Genossen im Jahr 2014 rund 929.000 Megawattstunden Strom. Dies entspricht einem Investitionsvolumen von rund 1,45 Milliarden Euro und einem Anteil von 0,58 Prozent an der gesamten Stromproduktion aus erneuerbaren Energien (DGRV 2014; Müller et al 2015: 98). Viele der Genossenschaften weisen nur geringe Investitionsvolumina und kleine Mitgliederzahlen auf (am Beispiel der Solargenossenschaften Maron/Maron 2012: 39). Neben den Energiegenossenschaften, die Strom durch Wind-, Solar- und Biogasanlagen produzieren, ist der bekannteste Genossenschaftstypus die Nahwärme-Genossenschaft. Das Geschäftsmodell der Energiegenossenschaften ist dabei vergleichsweise einfach. Der produzierte Strom wird in das Stromnetz eingespeist. Im Gegenzug erhält die Genossenschaft die Einspeisevergütung aus dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Die Nahwärme-Genossenschaften hingegen betreiben ein eigenes Nahwärme-Netz und beliefern angeschlossene Haushalte (zumeist die eigenen Mitglieder) mit Wärme.

Der Wert von Energiegenossenschaften bemisst sich weniger in der Dimension ihrer quantitativen Bedeutung als Energieträger, sondern eher im Hinblick auf ihren ideellen Beitrag zur Energiewende und der Förderung von Engagement in diesem Aufgabenbereich. Allerdings sind auch hier Differenzierungen notwendig. Energiegenossenschaften *ermöglichen* mit ihrer Organisationsform ehrenamtliche Mitarbeit und demokratische Partizipation. In örtlichen Zusammenhängen fördern sie Lerneffekte im Umgang mit Fragen der Energieversorgung und Fähigkeiten zu gemeinschaftlichem Handeln (Radtke 2014, 2015). Das führt in vielen

Fällen dazu, dass Genossenschaften sich und ihre Mitglieder als demokratisch, gemeinwohlorientiert und getragen von genossenschaftlichen Werten wie Gleichheit und Solidarität wahrnehmen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Genossenschaften sind dabei allerdings erheblich (Thürling 2014). Genossenschaften sind nicht per se aufgrund der Rechtsform gemeinwohlorientiert (ebd.). Im Gegensatz zu anderen Unternehmensformen wie Aktiengesellschaften gewährleisten sie lediglich eine hohe Fragmentierung der Entscheidungsgewalt und eine Orientierung an den Interessen der Mitglieder sowie oft auch Beteiligungsmöglichkeiten mit geringem Kapitaleinsatz (vgl. Kapitel II. 5.7.3.4 Soziale Unternehmen und Genossenschaften).

Was sind nun die Ursachen für das Wachstum der Energiegenossenschaften? Die Gründe dafür sind vielfältig, wie Holstenkamp und Ulbrich (2010) in einer Studie zu Solargenossenschaften zeigen. Zentrale Faktoren waren demnach:

1. die Novellierung des Genossenschaftsgesetzes (GenG), das die Gründung der Genossenschaften erleichtert hat,
2. die regionalen und bundesweiten Initiativen der Genossenschaftsverbände zum Aufbau von Photovoltaik-Genossenschaften, und
3. die guten Bedingungen für den Ausbau der Solarenergie.

Als Initiatoren traten der Studie zufolge überwiegend Genossenschaftsbanken auf, teilweise auch in Kooperation mit den Kommunen.

Die Zahl der Genossenschaften stieg seit dem Jahr 2006 kontinuierlich an. Im Jahr 2011 erreichten die jährlichen Neugründungen ihren Höhepunkt und nehmen seitdem ab. In den letzten drei Jahren wiederum gingen die Gründungen extrem zurück und stagnieren bei einer Gesamtzahl von circa 970 Genossenschaften (Müller et al. 2015). Die Gründe für die Stagnation liegen vor allem in der Novellierung der EEG-Umlage. Das unternehmerische Risiko für kleine und mittelgroße Anlagen ist seitdem stark angestiegen. Eine Neugründung und auch die Expansion mit kleineren und mittelgroßen Anlagen sind oft nicht mehr rentabel zu gestalten. Weitere Gründe sind die Kapitalmarktregulierung und regulatorische Anforderungen, ein Mangel an qualifizierten, ehrenamtlich Aktiven, oft fehlendes Eigenkapital und eine gewisse Marktsättigung (Müller et al. 2015).

Energiegenossenschaften verkörpern das Spannungsverhältnis zwischen Gemeinwohlorientierung und Gewinnerzielung. Nur wenn beide Ziele miteinander vereinbar sind und die Rahmenbedingungen stimmen, ist es ein Modell für die Zukunft. Die Energiegenossenschaften im Bereich der Energiewende deuten die Potenziale der Genossenschaften an: lokale und regionale Orientierung, vielfältige und breite Mitgliederstrukturen, Förderung des Engagements und stabile Wertschöpfung sowie Beiträge zur lokalen Entwicklung.

4.2.4.2 Beteiligung an Planungen und Entscheidungen: Von stark geregelten zu offenen Verfahren

Die zumeist stark bürokratisierten Planungsprozesse für Windparks, Stromtrassen und andere umweltrelevante Vorhaben stehen in der öffentlichen Kritik. Hauptkritikpunkte sind dabei die mangelnde Transparenz und Öffentlichkeit, die Unverständlichkeit der Informationen und fehlende Möglichkeiten des Dialogs und der Mitgestaltung (Albrecht et al. 2013; Kamlage et al. 2014; Kubicek 2014; RWE AG 2012).

In einer aktuellen und repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts forsa im Rahmen des Wissenschaftsjahres 2015 für das BMBF gaben 58 Prozent der Befragten an, gerne mehr Einfluss darauf zu haben, was in ihrer Stadt entschieden und umgesetzt wird. In kleineren Gemeinden (unter 20.000 Einwohnern) waren dabei 30 Prozent der Meinung, dass sie bereits genügend Einfluss haben, während in Großstädten mit über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern lediglich 19 Prozent diese Meinung teilten (forsa 2015). Mit Blick auf konkrete Infrastruktur- und Planungsvorhaben und die Erkenntnis der eigenen Betroffenheit steigert sich dann die Erwartung der Bevölkerung an die Informationsvermittlung und die Möglichkeiten der Mitgestaltung noch einmal erheblich. Daraus wird deutlich: Die Bedürfnisse und Erwartungen der Bürgerschaft und Betroffenen an Information und Mitgestaltung werden durch die formellen Planungsprozesse bei Weitem nicht erfüllt. Im Gegenteil: Die Planungsprozesse im Rahmen der Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren zielen vor allem auf den individuellen Interessensschutz ab und sollen die Legalität und sachliche Richtigkeit der Verwaltungsentscheidungen sichern. Im Mittelpunkt dieser Planungsprozesse stehen Personen, deren subjektive Rechte durch das Vorhaben verletzt werden. An den formellen Verfahren beteiligungsberechtigt sind daher nur jene, die den Nachweis der Betroffenheit im juristischen Sinne erbringen können (Volkert 2013). Ein Dialog mit einer möglichst repräsentativen Gruppe, die zum Beispiel eine lokale Bevölkerung in bestimmten soziodemografischen Merkmalen widerspiegelt (Alter, Geschlecht, Bildung) und die

idealerweise die Abwägung von Individualinteressen von Betroffenen mit den Interessen einer Gemeinschaft ermöglicht, ist nicht vorgesehen. Darüber hinaus werden in diesen Verfahren Planungen und Entscheidungen nicht gemeinschaftlich entwickelt. Erst nach der Erstellung der Entscheidungsvorlage durch die Vorhabenträger und Planungsbehörden gibt es die Möglichkeit, schriftlich Stellung zu nehmen. Im späteren Verlauf der Verfahren sind dann mündliche Stellungnahmen in den Anhörungen festgelegt.

Neben einer umfassenden, verständlichen und transparenten Informationsvermittlung für die Öffentlichkeit (Hübner/Hahn 2013) gelten offene, dialogorientierte Verfahren der Bürger- und Stakeholderbeteiligung ergänzend zu den stark bürokratisierten formellen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren als ein Lösungsweg, um die formellen Planungen mit Legitimität und in der Folge auch mit Akzeptanz auszustatten (Hildebrand et al. 2012; Kamlage et al. 2014; Schneider/Bätjer 2013; Schnelle/Voigt 2012). In diesen Beteiligungsverfahren werden betroffene Anwohnerinnen und Anwohner, Netzbetreiber, Bürgerinitiativen, Umweltverbände, wissenschaftliche Expertise, Planungsbehörden und Vertreterinnen und Vertreter der Städte, Gemeinden und Landkreise frühzeitig, also noch vor dem formellen Planungsverfahren, zusammengebracht. Ziel ist dabei einerseits, direkt, transparent und ausgewogen über das Vorhaben und mögliche Risiken und Nachteile zu informieren, und andererseits Möglichkeiten der Mitgestaltung bei der Planung anzubieten (KWI Essen 2015). Derartige Verfahren sind auf die Unterstützung von unabhängigen Moderatorinnen und Moderatoren sowie Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Praxis angewiesen (Nanz/Fritsche 2012). Vieles deutet darauf hin, dass die stark formalisierten Planungsverfahren offener und flexibler gestaltet werden sollten. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, dass nicht die Vorhabenträger, die eigene Interessen in den informellen Beteiligungsprozessen repräsentieren, auch Initiatoren und Organisatoren der informellen Beteiligungsprozesse sind, sondern diese Aufgaben die Planungsbehörden als neutrale Instanzen übernehmen. Die Planungsprozesse sollten zukünftig stärker auf das Ziel der Legitimation hin ausgestaltet werden und sich nicht ausschließlich an der Rechtssicherheit und Legalität orientieren.

4.2.5 Fazit

Das Spektrum des Engagements und der Bürgerbeteiligung in der Klima- und Energiepolitik ist vielfältig. Geprägt ist es von einem Kontinuum zwischen selbstorganisierten praktischen Beiträgen, wie etwa in Energiegenossenschaften, und dem Engagement in öffentlichen Auseinandersetzungen und Beteiligungsverfahren. Das Projekt der Energiewende hat Raum für neue Wertschöpfungs- und Gestaltungsmöglichkeiten gegeben, die durch gemeinschaftliches Engagement wie etwa in Energiegenossenschaften genutzt werden; speziell in den Städten entstehen in bestimmten urbanen Milieus neue Formen der Selbstorganisation, die alternative Konsummuster und nachhaltige Lebensformen abseits des Mainstreams zu entwickeln suchen. Diese vielfältigen Formen praktischen Engagements sind ein erster Bezugspunkt. Ein zweiter ist der Umgang mit oft kontroversen öffentlichen Debatten zu Fragen von Umwelt und Energie und mit mangelnden Beteiligungsmöglichkeiten bei Verfahren der Erörterung und Entscheidungsfindung.

In Hinblick auf offene und kooperative Formen des Regierens und Verwaltens (Open Government, Good Governance) und Engagementförderung gibt es bislang für beide Bereiche getrennte Entwicklungspfade. Mit öffentlichen Anreizprogrammen, aber auch in der Tradition kommunaler Vereinsförderung hat man Selbstorganisationsformen und Projekte bei Umwelt, Energie und Konsum aufgegriffen. Gleichzeitig versucht man, die Traditionen hoch formalisierter Beteiligungs- und Anhörungsverfahren in der Planung für offenere und dialogorientierte Formen zu öffnen. In der (lokalen) Klima- und Energiepolitik gehen aber Engagementförderung als Projektförderung und Engagementförderung durch Entwicklung dialogischer Beteiligungsverfahren bislang nur selten zusammen. Im Umwelt- und Energiebereich fehlt ein integriertes Konzept lokaler Engagementpolitik, das mit neuen (lokalen) Governance-Formen zweierlei zusammenführt:

- eine Förderung und ein selektives Mainstreaming selbstorganisierter sozial innovativer Anstöße von Projekten und
- eine Dialogorientierung bei den institutionalisierten Beteiligungsformen im Bereich der politischen Planung und Verwaltung.

Integrierte Konzepte könnten eine Wende im Umwelt- und Energiebereich durch ein Mainstreaming sozialen, innovativen praktischen Engagements und die Öffnung zu gesellschaftlichen Debatten und Beteiligungsforderungen unterstützen.

4.3 Katastrophenschutz[187]

4.3.1 Einleitung

Durch Phänomene wie terroristische Bedrohungen und aufgrund von tendenziell immer häufiger auftretenden extremen Wetterlagen mit Sturm-, Flut- und anderen Schäden in den letzten Jahren wächst in der Bevölkerung das Bewusstsein für die eigene Verletzbarkeit. Als Folge dieser Entwicklungen steigt die Bedeutung funktionierender Strukturen in der Gefahrenabwehr. Damit einhergehend wird diskutiert, wie es um den in Deutschland weitgehend ehrenamtlich organisierten Bevölkerungs- und Katastrophenschutz bestellt ist (Embacher 2015). In diesem Schwerpunktkapitel werden die Aufgaben und aktuellen Herausforderungen von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) dargestellt und Perspektiven für die Förderung ehrenamtlichen Engagements erarbeitet. Dazu gehören die Erschließung bislang nur wenig vertretener Zielgruppen wie Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und Ältere, die Herausforderungen für die Verbandsentwicklungen, die Spezifika der freiwilligen Feuerwehren im ländlichen Raum, die Rolle der Arbeitgeber, der Einbezug spontaner und ungebundener Helferinnen und Helfer, die Bedeutung der Selbstschutz- und der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung und die Rolle der Kommunen.

4.3.2 Engagement und Beteiligung im dreistufigen System des Katastrophenschutzes in Deutschland

Der Katastrophen- und Bevölkerungsschutz in Deutschland ist in einem komplexen Hilfeleistungssystem organisiert und rechtlich umfassend geregelt (Lange/Gusy 2013: 8). Die gesamte operative Struktur des Katastrophenschutzes basiert auf ehrenamtlicher Tätigkeit. Der Anteil von Ehrenamtlichen in den Rettungs- und Hilfsorganisationen liegt bei 94 Prozent, das heißt über 1,8 Millionen Menschen sind in diesem Bereich aktiv (Krimmer/Priemer 2013: 39). Diese Zahl ist seit längerer Zeit relativ konstant. Allerdings wird im ZiviZ-Survey[188] deutlich, dass die Entwicklung der Hilfsorganisationen uneinheitlich verläuft: 22 Prozent der Rettungs- und Hilfsorganisationen gaben für den Zeitraum von 2008 bis 2012 sinkende Freiwilligenzahlen an, während im selben Zeitraum 24 Prozent eine positive Mitgliederentwicklung durchliefen (ebd.: 43). Zu den Organisationen des Katastrophen- und Brandschutzes sowie den Rettungsdiensten gehören neben den freiwilligen Feuerwehren (FFW), der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), dem Deutschen Roten Kreuz (DRK), dem Malteser-Hilfsdienst (MHD), dem Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), der Johanniter-Unfallhilfe (JUH) und der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) auch zahlreiche andere, kleinere Organisationen wie Bergrettung, Rettungshundestaffeln oder die Seenotrettung. Sie sind sämtlich als Vereine selbstständig unter dem Dach der genannten Großorganisationen tätig. Alle Organisationen sind konstitutiv auf die Mitwirkung Ehrenamtlicher angewiesen und überdies von einer starken lokalen Verankerung geprägt. Die Rettungs- und Hilfsorganisationen sind zu 89 Prozent auf kommunaler bzw. lokaler Ebene aktiv (ebd.: 27).

Die Hilfs- und Rettungsorganisationen sind in das komplexe System zum Katastrophenschutz in Deutschland integriert und auf unterschiedlichen föderalen Ebenen des Bundes angesiedelt. Grundsätzlich ist in Artikel 70 GG geregelt, dass der Bevölkerungs- und Katastrophenschutz im Friedensfall Ländersache ist. Auf Bundesebene kommt dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) eine besondere Rolle und Dienstleistungsfunktion zu. Mit dem THW und seinen Helferinnen und Helfern verfügt der Bund über ein beachtliches eigenes Hilfeleistungspotenzial, vor allem für technische Aufgabenstellungen wie Trinkwasseraufbereitung oder Räumarbeiten mit schwerem Gerät (ebd.: 7f.). Die Länder stellen auf der Basis von ehrenamtlichem Engagement einen flächendeckenden Schutz der Einwohnerschaft vor Folgen von Unglücksfällen oder Naturereignissen jeder Art sicher. Die Finanzierung des kommunalen Brandschutzes in den Städten und Gemeinden dient dabei als wesentliches Instrument der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes.[189] 2002 wurde das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ) eingerichtet, das dauerhaft von einer von den Ländern abgestellten Verbindungsperson unterstützt wird. In weiteren Gremien, wie beispielsweise dem Arbeitskreis Feuerwehrangelegenheiten, wird eng kooperiert. Auch die Interessenvertretung auf europäischer Ebene wird gemeinsam abgestimmt (ebd.: 7ff.). Die nicht staatlichen Hilfsorganisationen haben sich gegenüber den Ländern zur Mitwirkung im Katastrophenschutz verpflichtet und bringen sich so in die staatlichen Strukturen zur Gefahrenabwehr ein.

---

187 Zum Thema dieses Kapitels wurde von Serge Embacher eine Expertise erstellt (Embacher 2015).

188 ZiviZ – Zivilgesellschaft in Zahlen, siehe Krimmer/Priemer 2013.

189 In zwei Bundesländern (Sachsen-Anhalt und Thüringen) wurde mittlerweile auch eine Feuerwehrrente eingeführt, die das Engagement der Feuerwehrleute würdigen und Anreize für das Ehrenamt schaffen soll (siehe hierzu auch das Kapitel II. 5.3.7.2 Monetarisierung).

Die kommunalen Feuerwehren sind den Kommunen über die Brandschutzgesetze der Länder als Pflichtaufgabe zugewiesen. Auch die Ehrenamtlichen des THW sind meist in den Kommunen und Kreisen in die Strukturen der Gefahrenabwehr eingebunden (ebd.: 11).[190]

Deutschland hebt sich im internationalen Vergleich von anderen Staaten dadurch ab, dass der gesetzlich geregelte Bereich des Katastrophenschutzes zwar professionell organisiert und strukturiert ist, aber nur zu einem Bruchteil von hauptamtlichen Kräften gewährleistet wird. Bei der Erfüllung ihres Auftrags sind die BOS zu über 90 Prozent auf das Ehrenamt angewiesen. Insofern ist die gesetzliche Stärkung des Ehrenamtes im Katastrophenschutz durch die Novelle des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) nur folgerichtig. In § 20 wird das Ehrenamt ausdrücklich als Förderaufgabe des Bundes zur Sicherung der Grundlage des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes anerkannt (Embacher 2015). In dem von 2012 bis 2015 geförderten Projekt „INKA – Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“[191] wurden in einem breit angelegten multisektoralen Forschungsverbund unterschiedliche Fragestellungen rund um die Sicherung der BOS untersucht – die Ergebnisse fließen in dieses Kapitel ein.

4.3.3 Die größten Hilfs- und Rettungsorganisationen in Deutschland

Zur Beantwortung der Frage, wie sich die einzelnen Organisationen im Katastrophenschutz gut für die Zukunft aufstellen können, bedarf es der individuellen Betrachtung ihrer jeweiligen Geschichte, Traditionen und Zugänge für Engagierte.

Freiwillige Feuerwehren: Die deutschlandweite Abdeckung aller Aufgabenbereiche der Feuerwehr lässt sich nicht durch Berufsfeuerwehren bewältigen. Aus diesem Grund sind die freiwilligen Feuerwehren unersetzlich, gerade in ländlichen Räumen und Flächenstaaten mit dünner Besiedlung. Momentan sind bei den freiwilligen Feuerwehren circa 1,05 Millionen Menschen ehrenamtlich aktiv. Demgegenüber gibt es circa 27.600 Mitglieder der Berufsfeuerwehr.[192] Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden die ersten Feuerwehren, die sich zunehmend als freiwillige Feuerwehren benannten und auf Basis eines aus dem Bereich des Militär stammenden Wertekanons organisiert waren (Geenen 2012: 81-83). Trotz der hohen Zahl Ehrenamtlicher ist zwischen den Jahren 1990 und 2011 ein Rückgang um mehr als 155.000 aktiver Mitglieder zu verzeichnen (Hielscher/Nock 2014: 9).

Bundesanstalt Technisches Hilfswerk: Organisatorisch ist das 1950 gegründete Technische Hilfswerk (THW) dem Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern zugeordnet und leistet technische Hilfe im In- und Ausland. Zurzeit sind rund 800 Menschen beim THW angestellt und 83.000 Personen ehrenamtlich aktiv, darunter 15.000 Kinder und Jugendliche.[193]

Deutsches Rotes Kreuz: Die unzulängliche Versorgung von Kriegsverwundeten hat Mitte des 19. Jahrhunderts zur Gründung von Vorläuferorganisationen des Roten Kreuzes geführt. Die Arbeit wurde von Anfang an maßgeblich von Frauen getragen, da sie sich aufgrund des Verbots politischer Betätigung praktische Tätigkeiten suchten. Aus den verschiedenen Frauen- und Männervereinen wurde 1921 das Deutsche Rote Kreuz (DRK) als Dachorganisation gegründet (Geenen 2012: 74). Heute zählt das DRK mehr als 400.000 aktive Ehrenamtliche, darunter 106.000 Kinder und Jugendliche. Etwa 150.000 Personen sind hauptamtlich für den Verband tätig.[194]

Malteser Hilfsdienst: Der Malteser Hilfsdienst (MHD) hat seinen Ursprung im 11. Jahrhundert im römisch-katholischen Zweig des Johanniterordens. Seit 1955 ist der MHD ein eingetragener Verein. Dabei bleibt er eng verbunden mit dem Malteser-Ritterorden und dem Deutschen Caritasverband e. V. (ebd.: 107). In Vollzeitstellen umgerechnet gibt es etwa 4.000 mit hauptamtlichen Kräften besetzte Stellen sowie etwa 47.000 ehrenamtlich Aktive (MHD Generalsekretariat 2015: 11).

Arbeiter-Samariter-Bund: Der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) wurde 1909 gegründet und war nach dem ersten Weltkrieg primär in der Gesundheitsfürsorge und Kinderhilfe aktiv. Nach dem Verbot durch die Nationalsozialisten wurde die Organisation 1945 in der Bundesrepublik neu gegründet. In den neuen Bundesländern wurde der ASB schnell und mit einfachen Mitteln aufgebaut und viele Menschen konnten sich dort

190 Aktuell leisten sowohl das THW wie auch die freiwilligen Feuerwehren viele Einsätze beim Aufbau von Notunterkünften sowie der Bereitstellung von Infrastruktur und Logistik für geflüchtete Menschen.

191 www.inka-sicherheitsforschung.de/start/ (Abruf am 24.03.2016).

192 https://de.wikipedia.org/wiki/Freiwillige_Feuerwehr (Abruf am 17.02.2016)

193 www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2015/thw-jahresbericht-2014.html (Abruf am 24.03.2016).

194 http://de.statista.com/statistik/daten/studie/36979/umfrage/anzahl-der-mitglieder-und-verbaende-des-drk/ (Abruf am 24.03.2016).

einen Arbeitsplatz schaffen. Der Anteil hauptamtlicher Beschäftigter ist aus diesem Grund beim ASB größer als die Zahl der Freiwilligen. Der Bevölkerungsschutz wird abgesehen von hauptamtlichen Geschäftsführungen weitgehend ehrenamtlich wahrgenommen (Geenen 2012: 49f.). Aktuell sind circa 37.000 Menschen hauptamtlich beim ASB beschäftigt. Zudem sind circa 16.000 Ehrenamtliche aktiv, darunter gibt es circa 1.800 Stellen im Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) und im Bundesfreiwilligendienst (BFD).[195]

Johanniter-Unfall-Hilfe: Frühe Wurzeln des Johanniterordens reichen bis ins 11. Jahrhundert zurück. In Jerusalem widmete man sich in einem Hospital der Pflege erkrankter christlicher Pilger. Die Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) wurde 1952 gegründet und sieht sich in der Tradition des evangelischen Johanniterordens. Neben Rettungsdiensten nimmt die JUH weitere Aufgaben im sozialen, karitativen und wohlfahrtspflegerischen Bereich wahr (ebd.: 100f.). Aktuell beschäftigt die JUH mehr als 15.000 hauptamtliche Kräfte und verfügt über 30.000 ehrenamtlich Aktive.[196]

Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft: Die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) ist die weltweit größte Wasserrettungsorganisation der Welt, die auf ehrenamtlichem Engagement gründet. Die Rettung von Menschen aus Wassergefahren und das Unterrichten im Schwimmen und Rettungsschwimmen sind die erklärten Ziele. Gegründet wurde die DLRG 1913 anlässlich eines Unglücks in Binz auf Rügen, bei dem 16 Menschen starben, da sie nicht schwimmen konnten. 2013 waren 49.100 Menschen ehrenamtlich in der Wasserrettung aktiv (Präsidium der DLRG 2013: 16).

4.3.4 Ehrenamt im gesellschaftlichen Wandel – Herausforderungen und Perspektiven für die Katastrophenschutz-Organisationen

Die Rahmenbedingungen der einzelnen BOS unterscheiden sich durch ihre Ansiedlung auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene sowie entsprechend der Gegebenheiten am jeweiligen Standort. Die Abwanderung von Menschen aus manchen Regionen Deutschlands, die steigende Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund und eine sinkende Zahl junger Menschen sind Merkmale des demografischen Wandels. Hinzu kommen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die eine zunehmende örtliche und zeitliche Flexibilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erfordern und damit einhergehend die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Engagement im Katastrophenschutz noch komplizierter machen (Beerlage et al. 2009: 53). Zusätzlich hat die Aussetzung der Wehrpflicht, insbesondere beim THW und bei den freiwilligen Feuerwehren, zu einem Rückgang der Zahl der männlichen Helfer geführt, da alternativ eine vierjährige Verpflichtung als Wehrersatzdienst möglich war (Lange et al. 2012: 83). Bei Rettungsorganisationen konnte der Zivildienst abgeleistet werden. All diese Veränderungen führen zu der Notwendigkeit, dass die Rettungs- und Hilfsorganisationen verstärkt Strategien zur Zukunftssicherung entwickeln und umsetzen müssen und Kommunen sie bei der Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen vor Ort unterstützen sollten.

4.3.5 Engagierte gewinnen und halten

Entsprechend der Daten des aktuellen Freiwilligensurveys von 2014 engagieren sich 2,9 Prozent der Befragten im Themenfeld Katastrophenschutz (Vogel et al. 2016a). In einer Studie zu Motiven des bürgerschaftlichen Engagements verorten sich 7 Prozent der Bevölkerung als in einer Rettungs- bzw. Hilfsorganisation engagiert (IfD Allensbach 2013: 16). Als Gründe für ein Engagement werden sehr häufig Wert- und Pflichtmotive (72 %) aufgeführt sowie der Wunsch nach sozialen Kontakten durch die ehrenamtliche Aktivität (88 %). Eine repräsentative Erhebung speziell unter Engagierten im Katastrophenschutz hatte zum Ergebnis, dass der Anstoß für ein Engagement zu 40 bis 60 Prozent durch Freunde/Bekannte, Familienmitglieder oder Personen aus der Organisation erfolgte (Kietzmann et al. 2015: 140).

Die nicht nur bei den Feuerwehren sinkendende Zahl Aktiver führt für die einzelnen Organisationen zu der Notwendigkeit, Strategien zur Gewinnung neuer Freiwilliger zu entwickeln. Dabei werden insbesondere Frauen, Personen mit Migrationshintergrund und ältere Menschen als neue Zielgruppen in den Blick genommen, da diese Bevölkerungsgruppen bislang in den Hilfsorganisationen unterrepräsentiert sind (Hielscher/Nock 2014: 5).

195 www.asb.de/de/ueber-uns/transparenz (Abruf am 24.03.2016).

196 www.johanniter.de/die-johanniter/johanniter-unfall-hilfe/ueber-uns/ (Abruf am 24.03.2016).

4.3.6 Frauen

Auf die Gesamtbevölkerung bezogen engagieren sich laut Untersuchung des Instituts für Demoskopie (IfD) Allensbach 3 Prozent der Frauen und 11 Prozent der Männer im Bereich des Katastrophenschutzes (IfD Allensbach 2013: 18). Beim THW liegt der Frauenanteil bei circa 10 Prozent (Geenen 2012: 56), bei der Feuerwehr im Bundesdurchschnitt bei etwa 7,5 Prozent[197] und bei den Rettungsdiensten zwischen 40 und 50 Prozent – allerdings variiert der Frauenanteil in unterschiedlichen Einsatzbereichen. Beim DRK liegt der Frauenanteil im Rettungsdienst beispielsweise zwischen zehn und 15 Prozent. In Führungspositionen sind Frauen deutlich unterrepräsentiert (ebd.: 30ff.). Die eher niedrigen Frauenquoten lassen sich in Teilen durch die historische Entwicklung der einzelnen Hilfsorganisationen begründen: Bis in die späten 1970er Jahre waren Frauen in der Bundesrepublik Deutschland durch Landesfeuerwehrgesetze von der freiwilligen Feuerwehr ausgeschlossen, während in der DDR deren Einsatz möglich war. Das bereits in seinem Ursprung stark von Frauen geprägte DRK zeichnet sich hingegen durch eine von der Satzung festgelegte paritätische Quotierung, einen Frauenanteil im Bundesvorstand von mindestens 30 Prozent sowie einer paritätischen Besetzung der Leitungen der Bereitschaften aus (ebd.: 4).

Es kann davon ausgegangen werden, dass gesellschaftlich weiterhin existierende Geschlechterstereotype, wie das der vornehmlich gefühlsbetonten Frau versus dem analytischen Mann oder auch eine Zuschreibung von Technikaffinität als männliche Eigenschaft, vor allem beim THW und bei den Feuerwehren weiterhin wirken (Geenen 2012: 6ff.). Eine Analyse der Leitbilder und Leitsätze der einzelnen Organisationen hat gezeigt, dass Frauenförderung und Gleichstellung bei ASB, DLRG, Deutschem Feuerwehrverband (DFV) und JUH zum Programm gehören. Vor allem bei den freiwilligen Feuerwehren und dem THW ist die Öffnung für Frauen ein Thema. Bei der Feuerwehr wurde 2006 das Netzwerk Feuerwehrfrauen[198] gegründet, um zu einer weiteren Stärkung von Frauen bei der freiwilligen Feuerwehr und der Gewinnung von mehr weiblichen Aktiven beizutragen. 2007/2008 wurde die Kampagne „Frauen am Zug“ gestartet und der Slogan wird bis heute weiter verwendet. Ein Leitfaden des Landesfeuerwehrverbandes Hessen gibt konkrete Anregungen, wie ein Engagement von Frauen gestärkt werden kann und empfiehlt: eine Verbesserung des Umgangstons miteinander; die Verwendung weiblicher Formulierungen in öffentlichen Mitteilungen; die Steigerung der Sichtbarkeit von Frauen in der Öffentlichkeit; die Ermöglichung von Kinderbetreuung nicht nur bei Lehrgängen; die Berücksichtigung familiärer Bedürfnisse bei der Einsatzplanung; den gezielten Einsatz von Frauen als Ausbilderinnen oder auch die offene Thematisierung von Vorurteilen bei Männern gegenüber Frauen (LFV Hessen 2012: 35f.).

4.3.7 Menschen mit Migrationshintergrund

Bereits vor der großen Zahl von in Deutschland eintreffenden Flüchtlingen im Jahr 2015 hat die Diskussion um eine verstärkte Ansprache von Menschen mit Migrationshintergrund für ein Engagement in Rettungs- und Hilfsorganisationen begonnen. Auf Bundesebene sind laut Freiwilligensurvey 2014 lediglich 3,4 Prozent aller Engagierten mit Migrationshintergrund im Bereich der Unfall- und Rettungsdienste/Feuerwehr engagiert und sind es damit zu deutlich geringeren Anteilen als Personen ohne Migrationshintergrund (7,2 %) (Vogel et al. 2016b). Gegenüber einer interkulturellen Öffnung der Hilfsorganisationen sind auf lokaler Ebene teilweise starke Vorbehalte und Widerstände auszumachen, die mit dem ausgeprägten Gemeinschaftsgefühl, dem Korpsgeist und der quasi militärischen Organisation der Bereitschaften begründet werden (Gesemann/Sticher 2013: 14). So besteht unter anderem die Sorge, dass insbesondere der Einbezug von Menschen muslimischen Glaubens aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit zu einer Einschränkung im Gemeinschafts- und Sozialleben führen könnte (Universität Witten/Herdecke 2014a: 14).

Damit eine interkulturelle Öffnung der BOS gelingen kann, wird es als unabdingbar angesehen, die spezifischen persönlichen, fachlichen und sozialen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten in den Blick zu nehmen und nicht ihren Status als Menschen mit Migrationshintergrund (Gluns/Pinkert 2012: 2). Aufseiten der Menschen mit Migrationshintergrund selbst bestehen häufig Informationsdefizite über die ehrenamtliche Funktionsweise der Organisationen im Katastrophenschutz, da diese – wie aus den Heimatländern bekannt – als staatliche Aufgaben wahrgenommen werden (Gesemann/Sticher 2013: 17). Zudem werden die vorrangig monokulturell traditionell-deutschen Organisationen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund nicht als attraktiv wahrgenommen (Gluns/Pinkert 2012: 8).

197 www.feuerwehrfrauen.de/über-frauen-in-der-feuerwehr/freiwillige-feuerwehr (Abruf am 14.01.2016).

198 www.feuerwehrfrauen.de/ (Abruf am 14.01.2016).

Das DRK hat 2007 eine Rahmenkonzeption zur interkulturellen Öffnung veröffentlicht (DRK 2007) und verfolgt zudem diesen Ansatz seit 2009 intensiv.[199] Der Deutsche Feuerwehrverband (DFV) hat unter dem Motto „112 Feuerwehr – Willkommen bei uns“ ein Projekt zur gezielten Ansprache von Menschen aus Zuwandererfamilien aufgelegt und unter anderem Praxistipps für den interkulturellen Dialog im Feuerwehralltag veröffentlicht.[200] Aufgrund der hohen Zahl geflüchteter Menschen hat das THW im Dezember 2015 eine Maßnahme gestartet, bei der Asylsuchende gemeinsam mit deutschen Aktiven die Ausbildung im THW durchlaufen.

4.3.8 Ältere Menschen

Im Freiwilligensurvey 2014 wird eine Quote von 0,5 Prozent älterer Menschen genannt, die im Bereich freiwillige Feuerwehren und Rettungsdienst engagiert sind, und weitere 2 Prozent angeführt, die aktiv, jedoch nicht engagiert sind (Vogel et al. 2016a:). Ein Faktor, der diesen geringen Anteil erklären kann, sind die Altersgrenzen, die lange galten und zum Teil noch vorhanden sind (Enste/Olbermann 2012: 13). Das THW hat inzwischen die Altersgrenze von 60 Jahren aufgehoben und ermöglicht allen Altersstufen ein Engagement für das THW. In Experteninterviews wurde deutlich, dass es in allen großen Hilfs- und Rettungsorganisationen mindestens bis 2012 keine gezielten Rekrutierungsstrategien speziell für ältere, bisher noch nicht aktive Menschen gab (ebd.: 36). Die DLRG hat einen Arbeitskreis 50+ ins Leben gerufen, um ältere Menschen möglichst lange im Ehrenamt zu halten und gleichzeitig in dieser Altersgruppe bislang nicht engagierte Ältere für eine Mitarbeit zu gewinnen.

4.3.9 Jugendliche und junge Erwachsene

Neben der Erschließung neuer Zielgruppen ist die Rekrutierung und Bindung junger Menschen an die Hilfs- und Rettungsorganisationen bisher der wichtigste Bereich zur Gewinnung von Ehrenamtlichen (Hielscher/Nock 2014: 20). Bundesweite Daten zur Zahl Jugendlicher in den Organisationen des Bevölkerungsschutzes liegen nicht vor. Verkürzte Schul- und Studienzeiten verringern die Zeitfenster für ein Engagement. Zudem wurden früher viele spätere hauptamtlich Tätige über den Zivildienst rekrutiert – ein Zugang, der jetzt nicht mehr vorhanden ist (ebd.: 51f.). Zudem wird beobachtet, dass die Bereitschaft für eine langfristige Bindung nicht mehr in der Form wie früher gegeben ist und Engagements vor allem in der Familiengründungsphase beendet werden (ebd.: 102ff.).

Im Projekt „Feuerwehrensache“ in NRW[201] wurde die große Altersspanne in der Jugendfeuerwehr thematisiert und angeregt, dass Jugendliche ab 16 Jahren in die freiwillige Feuerwehr eintreten können dürfen, wenn sie die Grundausbildung absolviert haben. Hierin wird die Chance gesehen, junge Erwachsene vor Antritt von Ausbildung oder Studium zu binden und ihnen durch den Eintritt in die Feuerwehr Neues zu bieten, ggf. in Kombination mit einem Paten, der den Einstieg begleitet. Jugendliche in der Feuerwehr haben sich zudem eine modularisierte Ausbildung gewünscht (möglichst nach landesweit einheitlichen Standards), um so auch bei Ortswechseln dabeibleiben zu können. E-Learning wird als eine sinnvolle Ergänzung zu Präsenzseminaren betrachtet.

4.3.10 Aufgaben der Organisationsentwicklung

Die Versuche zur Gewinnung neuer Zielgruppen, vor allem für ein Engagement beim THW und bei der freiwilligen Feuerwehr, verdeutlichen die Notwendigkeit, dass sich die zum Teil „eingeschworenen Gemeinschaften“ öffnen. Sowohl von Frauen als auch von Menschen mit Migrationshintergrund und teilweise auch von interessierten Jugendlichen wird die bei der Feuerwehr häufig als traditionell und wertekonservativ beschriebene Organisationskultur als abschreckend wahrgenommen. Gleichzeitig erleichtern die oftmals beschworene Kameradschaft und die enge Bindung der Ehrenamtlichen untereinander das Arbeiten im Einsatzfall. „Bei der Feuerwehr zu sein“ heißt dann oft mehr als sich lediglich für eine Spezialaufgabe zu qualifizieren und bereitzuhalten. So werden immer wieder auch Bäume in Privatgärten gefällt, Pools befüllt oder in manchen Regionen bei örtlichen Festen wie Schützenumzügen die Beteiligung der Feuerwehr vorausgesetzt (Universität Witten/Herdecke 2014b: 8; Feuerwehr Weißwasser 2013: 38). In den Fragen der kulturellen Öffnung von lokalen „Wehren“ spiegeln sich gewissermaßen wie in einem Brennglas die Stärken und Schwächen enger traditioneller dörflicher Bindungen und das Problem kultureller Öffnung unter derartigen Rahmenbe-

199 http://drk-ikoe.de/grundlagen.html (Abruf am 20.01.2016).

200 www.feuerwehrverband.de/112-projekt.html (Abruf am 24.03.2016).

201 www.feuerwehrensache.nrw.de (Abruf am 24.03.2016).

dingungen. Allerdings wird auch unter den Aktiven die Erwartung, ein intensives Sozialleben in den Wachen zu führen, als Belastung erlebt aufgrund anderer Angebote im Freizeitbereich sowie beruflicher und familiärer Verpflichtungen (Universität Witten/Herdecke 2014a: 8ff.). Es werden vermehrt Stimmen laut, die sich eine andere Führungskultur außerhalb von Einsätzen wünschen. Die enge soziale Bindung in den Feuerwehren wird daher zugleich als Stärke und als Schwäche bewertet (Universität Witten/Herdecke 2014a: 10f.; Feuerwehr Weißwasser 2013: 53f.).

In den kommenden Jahren gilt es, eine Gratwanderung zu bewältigen, bei der sich die Organisationen neuen Zielgruppen öffnen und gleichzeitig den Kern der bisherigen Aktiven halten (Hielscher/Nock 2014: 20). Die interkulturelle Öffnung, ein steigender Anteil von Frauen oder älteren Engagierten berühren das tradierte Grundverständnis der Organisationen. Immer wieder gefordert werden dementsprechend Maßnahmen zur Teamentwicklung und eine kompetenz- und interessenangepasste Delegation von Verantwortung von Vorgesetzten an Einsatzkräfte; ferner werden eine partizipative Aufgabenplanung und eine Begleitung in allen Phasen des Engagements – beim Einstieg, in Übergängen und beim Ausstieg – empfohlen (Beerlage et al. 2009: 4f.). Eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt wird verschiedentlich von Aktiven gewünscht, so zum Beispiel eine Kinderbetreuung während der Dauer von Lehrgängen und im Einsatz oder flexiblere Bereitschaften. Auch wird die Anerkennung von Kompetenzen und Lehrgängen bei Ortswechseln sowie beim Übergang von Jugend- in die Erwachsenenabteilungen gewünscht.

4.3.11 Exkurs: Besondere Herausforderungen für die freiwillige Feuerwehr im ländlichen Raum

Feuerwehren im ländlichen Raum stehen zunehmend vor der Herausforderung, ihre Einsatzfähigkeit bei einer sinkenden Zahl Ehrenamtlicher aufrechtzuerhalten. Um vor allem die Tageseinsatzbereitschaft weiterhin zu gewährleisten, das heißt die schnelle Erreichbarkeit im Alarmfall, bedarf es innovativer Lösungen.

Zur Gewährleistung der Tageseinsatzbereitschaft haben sich in der Verbandsgemeinde Seenplatte mehrere Gemeinden zusammengeschlossen. Statt 17 Ortsbrandmeister gibt es nun noch drei, was auch die Führungsstrukturen vereinfacht hat. Der Nachwuchs wird gemeinsam ausgebildet, kennt so die gesamte Technik und profitiert von der neuen Kooperation. Allerdings bedurfte es drei Jahre lang einer Überzeugungsarbeit, bis diese Regelung gefunden war (Slupina et al. 2015: 52f.). Weitere Ansätze wurden und werden in unterschiedlichen Projekten erprobt. So ist eine Unterstützung durch hauptamtliche Kräfte zwar aufwendig, jedoch auch effektiv, ebenso wie die Einführung von Teilzeitberufsfeuerwehren. Diensthabenden-Systeme und Doppelmitgliedschaften sind ebenfalls neue Strategien, die in Gemeinden und Landkreisen erprobt werden. Derzeit diskutiert werden die Bevorzugung bei der Stellenvergabe im öffentlichen Dienst im Falle einer Mitgliedschaft bei der freiwilligen Feuerwehr oder die Verpflichtung von Angestellten im öffentlichen Dienst sowie eine Übernahme einzelner Verwaltungstätigkeiten innerhalb der Feuerwehren von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung.[202] Einen ungewöhnlichen Weg hat der Förderverein der Freiwilligen Feuerwehr Miersdorf e. V. beschritten und die erste Jobbörse für Feuerwehrleute gestartet. Den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen soll aufgezeigt werden, über welche Kompetenzen Feuerwehrleute durch die Ausbildung für ihr Ehrenamt verfügen. Die Hoffnung ist, dass es dadurch mehr Feuerwehrleuten möglich ist, in der Region zu arbeiten und zu wohnen, somit die Wegzüge zu verringern und einen Beitrag zur Sicherung der Einsatzfähigkeit der örtlichen Feuerwehr zu leisten.[203]

4.3.12 Rolle der Arbeitgeber – Zur Vereinbarkeit von Beruf und Ehrenamt

Im Projekt INKA wurde eine Unternehmensuntersuchung durchgeführt, in der generelle Fragen zur Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility – CSR) thematisiert und insbesondere der Bereich Engagement im Katastrophenschutz aufgegriffen wurden (Hamann/Strittmatter 2014). Dabei wurde ein hohes Potenzial für gewinnbringende Kooperationen zwischen Unternehmen und Katstrophenschutzorganisationen konstatiert (Hamann 2015: 153). Aufgrund des generellen Interesses von Unternehmen an Mitarbeiterengagement (Corporate Volunteering) in Zusammenarbeit mit Katstrophenschutzorganisationen sowie dem steten Bedeutungszuwachs des Themas in Unternehmen werden hier Chancen zum Gewinn einer höheren Anzahl Ehrenamtlicher für Hilfsorganisationen gesehen. Beim Förderpreis „Helfende Hand“ werden in der Kategorie vorbildliche Unterstützung des Ehrenamts häufig Arbeitgeber vor allem für Freistellungsmöglichkeiten ausgezeichnet. Dort wird sichtbar, dass zum einen örtlich gebundene Arbeitgeber wie Sparkassen das Engagement

202 http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/03_ggr_zukunft-brandschutz_2015-09-24f.pdf (Abruf am 28.01.2016).

203 www.helfende-hand-foerderpreis.de/startseite/zurueckblicken/projekt.html?p=2739 (Abruf am 24.03.2016).

ihrer Beschäftigten im Katastrophenschutz würdigen und sie für Einsätze freistellen. Betriebe, in denen Inhaber oder Führungskräfte selbst im Katastrophenschutz engagiert sind oder die aufgrund der gefertigten Produkte bzw. technischen Geräte einen Bezug zum Thema aufweisen, unterstützen ebenfalls häufig das Engagement ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.[204] Die Beispiele belegen, dass eine Vereinbarkeit von Beruf und Engagement im Katastrophenschutz möglich ist.

Allerdings hat sich in weiteren Befragungen von Engagierten gezeigt, dass das Engagement von Beschäftigten für Arbeitgeber häufig als Belastung gesehen wird, vor allem in kleinen Handwerksbetrieben, in denen ein Personalausfall nicht einfach kompensiert werden kann (Enste/Olbermann 2012: 37). Die Erhöhung der Akzeptanz bei Arbeitgebern war deshalb ein wichtiges Thema im Projekt „Feuerwehrensache“. Die Ehrenamtlichen wünschen, dass das Verständnis für ein Engagement bei der freiwilligen Feuerwehr von Arbeitgebern gefördert wird. So listet zum Beispiel die Handreichung des Landesfeuerwehrverbands Hessen Vorteile für den Betrieb auf, wenn Mitarbeitende bei der Feuerwehr aktiv sind, erläutert den Nutzen des deutschen Systems der freiwilligen Feuerwehren und gibt Tipps für die Kommunikation der Ehrenamtlichen mit ihrem Arbeitgeber (LFV Hessen 2012: 43ff.). Für Ehrenamtliche in anderen Rettungsorganisationen ist die Freistellung im Übrigen nicht verbindlich. Laut Aussage der Malteser fördern viele Unternehmen das Engagement ihrer Beschäftigten nicht. Ähnliches wurde auch von Vertretern der DLRG geäußert, die Probleme bei der Vereinbarkeit von Ehrenamt und Engagement durch die sinkende Bereitschaft von Arbeitgebern, ihre Beschäftigten freizustellen, wahrnimmt. Auch gäbe es immer mehr Arbeitsverträge, in denen eine ehrenamtliche Tätigkeit untersagt werde (ebd.: 70f.).

4.3.13 Ein neuer Trend: Kurzfristiges Engagement ungebundener Helferinnen und Helfer

Ungebundene bzw. spontane Helferinnen und Helfer, die nicht direkt selbst betroffen sind, tauchten erstmals beim Jahrhunderthochwasser 2002 in großer Zahl auf. Seitdem hat sich das Phänomen wiederholt gezeigt und die Hilfs- und Rettungsorganisationen haben auf diesen Trend reagiert. In der Bereitschaft, spontan zu helfen, wird großes Potenzial gesehen (Kalisch et al. 2014: 15). Die nicht in BOS eingebundenen Helfenden können in drei Gruppen unterteilt werden:

Ungebundene Helfer/Spontanhelfer: Diese Menschen sind nicht selbst von der Katastrophe betroffen, sondern haben über soziale oder andere Medien von dem Ereignis erfahren (Kircher 2014: 595). Sie organisieren sich entweder selbst oder stellen sich Organisationen des Bevölkerungsschutzes zur Verfügung, wie etwa das Bündnis „Passau räumt auf“ beim Hochwasser 2013. Dieses aus einer studentischen Initiative entstandene, weite Teile der Bevölkerung einbeziehende Bündnis hat vorbildlich mit den BOS kooperiert, über Facebook Hilfebedarf und Helfende koordiniert und für die Verbreitung von korrekten Informationen über die Hochwasserlage gesorgt – und dadurch sogar Erwähnung in der Neujahrsansprache der Bundeskanzlerin vom 1. Januar 2014 gefunden (Merkel: 2). Die generelle Hilfsbereitschaft in Passau wurde 2015 deutlich, als von denselben Initiatoren das Informations- und Vermittlungsportal „Passau verbindet“[205] ins Leben gerufen wurde, um die Hilfsorganisationen bzw. Betreiber von Flüchtlingsunterkünften bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms zu unterstützen.

Vorregistrierte Helfer und Helferinnen: Zunehmend werden in einzelnen Bundesländern oder Regionen ungebundene Hilfsinteressierte registriert, die ohne spezifische Ausbildung im Fall eines Schadensereignisses aktiv werden möchten (Kircher 2014: 595). So gibt es mittlerweile zum Beispiel das Team Bayern, Team Mecklenburg-Vorpommern oder Team Mitteldeutschland, immer in Kooperation von Organisationen des Bevölkerungsschutzes und Medienpartnern. Dieser Ansatz bietet die Möglichkeit, die Vielzahl von Einzelinitiativen zu kanalisieren. Über eine Registrierung werden Kontaktdaten erfasst, um die Personen im Einsatzfall erreichen zu können und spezifische Fähigkeiten erfragt. Teilweise erfolgt auch eine vierstündige Einweisung, um die Engagierten über das korrekte Verhalten im Einsatzfall zu informieren (ebd.: 596).

Selbsthelfer/Nachbarschaftshilfe: Eine dritte Gruppe sind unmittelbar betroffene Menschen bzw. Anwohnerinnen und Anwohner aus der Nachbarschaft (ebd.: 595).

Allen drei Helferformen ist gemein, dass sich ihr Einsatz außerhalb des konkreten Gefahrenbereichs abspielt. In Letzterem werden ausschließlich organisierte und ausgebildete Haupt- und Ehrenamtliche eingesetzt. Auch wird konstatiert, dass für die oben genannten Formen spontanen oder gelegentlichen Engagements einfache Tätigkeiten im technischen Bereich besser geeignet seien als Aufgaben im Bereich medizinischer und psychosozialer Hilfen (ebd.: 26f.). Für Unternehmen ist die Freistellung von Beschäftigten als ungebundene Helfe-

204 www.helfende-hand-foerderpreis.de/startseite/informieren/die-kategorien.html (Abruf am 24.03.2016).

205 www.passau-verbindet.de/ (Abruf am 19.01.2016).

rinnen und Helfer für einen fest definierten Zeitraum ein guter Weg der Förderung des Unternehmensengagements. Dieser wurde vielfach während des Hochwassers 2013 praktiziert, zum Beispiel am Flughafen München.[206]

Die Hilfs- und Rettungsorganisationen stellen sich auf diesen neuen Trend ein und bilden ihre Führungskräfte für den Umgang mit diesen Helfertypen aus. So hat beispielsweise das DRK eine Qualifizierung für „Freiwilligen-Koordinatoren“ entwickelt, die sich speziell um die Einbindung dieser Gruppen kümmern. Zudem wurden positive Nebeneffekte identifiziert: In den Organisationen seltener vertretene Zielgruppen wie Studierende, Menschen über 50, Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund sind häufig in den Gruppen ungebundener Helferinnen und Helfer aktiv.

4.3.14 Stärkung der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung

In Deutschland ist aus Expertensicht die Selbsthilfe- und Selbstschutzfähigkeit der Bevölkerung noch nicht stark ausgebaut. Unter Selbsthilfe wird hier die „Summe der individuellen Maßnahmen der Bevölkerung und/oder von Behörden/Betrieben zur Bewältigung von Ereignissen“ verstanden. Unter Selbstschutz wiederum wird „die Summe der individuellen Maßnahmen der Bevölkerung und/oder von Behörden/Betrieben zur Vermeidung, Vorsorge und Bewältigung von Ereignissen“ verstanden (BBK 2010: 38). Im Ausbau dieser Fähigkeiten wird ein wichtiges Thema der Zukunft gesehen.

Insbesondere für Hilfsorganisationen ist es bedeutsam, sich dem Trend zu stellen, dass ein „lebenslanges“ ehrenamtliches Engagement, wie es in den bisherigen Strukturen noch erfolgt, wahrscheinlich auf Dauer nicht tragfähig sein wird und die Bevölkerung zunehmend als Partner anzuerkennen ist. Die Integration von Spontanhelfenden ist hierbei ein wichtiger Ansatzpunkt. Außerdem gilt, dass angesichts demografischer Entwicklungen und dem Ausdünnen einzelner ländlicher Regionen Rettungsdienste künftig nicht überall unmittelbar vor Ort sein können. Dadurch gewinnt die Fähigkeit der Bevölkerung, vor Ort lebensrettende Maßnahmen zu ergreifen, an Bedeutung. Perspektivisch wird von drei Säulen des Katastrophenschutzes ausgegangen: von professionellen Kräften, die über Spezialgerät und entsprechende Kenntnisse verfügen, von ehrenamtlich Mitarbeitenden – vor allem bei Feuerwehren und weiteren Hilfsorganisationen – sowie von der Bevölkerung selbst.

4.3.15 Fazit: Gemeinwesenorientierter Katastrophenschutz – Neue Kooperationsformen in der Kommune

Zur Gewährleistung eines einsatzfähigen und zukunftsfesten Katastrophenschutzes können kommunale Akteure künftig stärker unterstützend wirken. Dabei sind zum einen neue Kooperationen zwischen Freiwilligenagenturen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und BOS denkbar. Außerdem sollten sich die jeweils vor Ort ansässigen Organisationen stärker vernetzen. Nicht zuletzt können Politikerinnen und Politiker durch eine Intensivierung der Anerkennungskultur und durch die Gewährung von Vergünstigungen für Ehrenamtliche das Engagement bei einem Hilfs- und Rettungsdienst attraktiver machen.

Bei einer Analyse unterschiedlicher Internetangebote zur Förderung von Engagement wurde vom BBK konstatiert, dass Bevölkerungsschutz und die damit einhergehenden Themen bislang wenig auf den Internetseiten von Freiwilligenbörsen vertreten sind. Freiwilligenagenturen könnten in drei Themenfeldern aktiv werden (Geier 2012: 54):

- in der Vermittlung von Engagierten;
- in der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Belange des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes;
- durch die Bereitstellung von Kontakten: Mitarbeitende in Freiwilligenagenturen kennen die lokale Engagementlandschaft.

Des Weiteren ist es empfehlenswert, dass sich die einzelnen Hilfs- und Rettungsorganisationen vor Ort stärker miteinander vernetzen. Ein gutes Beispiel in diesem Bereich liefert Augsburg. 2008 wurde die „Arbeitsgemeinschaft der Hilfsorganisationen der Stadt Augsburg“ als GbR unter Schirmherrschaft eines Stadtrats und Bürgermeisters a. D. gegründet. Mitglieder sind der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Bayerische Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst, das THW

206 www.helfende-hand-foerderpreis.de/startseite/zurueckblicken/projekt.html?p=4316 (Abruf am 24.03.2016).

ist als strategischer Partner eingebunden. Die Arbeitsgemeinschaft will unter anderem zur Verbesserung der Anerkennungskultur durch Politik, Wirtschaft und Gesellschaft beitragen, wobei es als gewinnbringend erachtet wird, dass die Organisationen mit „einer Stimme sprechen“ und auch ihre Arbeit koordinieren.[207] In Münster wurden 2014 die Ehrenamtlichen in Hilfsorganisationen mit einer Fotoausstellung geehrt: Portraits und Texte über ehrenamtliche Einsatzkräfte bei Rettungsdiensten und ein Beiheft, das biografische Einblicke in das Leben der Ehrenamtlichen liefert, fanden große Resonanz in den lokalen Medien und der Fachpresse.

Vonseiten der Kommunen kann vor allem durch die Politik die Anerkennungskultur weiter ausgebaut werden. Mit einer solchen wird das Engagement der Katstrophenschutzhelfer und -helferinnen (politisch) gewürdigt, und zum anderen wird auch Arbeitgebern gegenüber verdeutlicht, dass es sich hierbei um ein wichtiges Engagementfeld handelt. Die Gewinnung neuer freiwillig Mitarbeitender ist also einerseits eine Aufgabe der Organisationen im Katastrophenschutz selbst, andererseits aber auch eine Gemeinschaftsaufgabe, in die Vertreter und Vertreterinnen der Gemeinden und Städte, vorhandene bürgerschaftliche Netzwerke und beteiligungsbereite Unternehmen einbezogen werden können. Sie alle können zur Aufrechterhaltung des in Deutschland etablierten Systems eines auf ehrenamtlichem Engagement basierenden Bevölkerungsschutzes beitragen.

207 www.augsburg-hilft.org/ (Abruf am 24.03.2016).

4.4 Gesundheit[208]

4.4.1 Allgemeines

(1) Freiwilliges Engagement im Kontext von Gesundheit hat eine lange Tradition. Jenseits der unmittelbaren innerfamilialen und nachbarschaftlichen gegenseitigen Unterstützung reicht diese Tradition von der Laienheilkunde über die gegenseitige Hilfe in Notsituationen im ländlichen Raum bis hin zur örtlichen Selbsthilfegruppe. Auch die Gründung der heutigen Krankenkassen und vieler privater Versicherungen findet ihre Wurzeln in der Selbstorganisation von Bürgerinnen und Bürgern, sowohl berufsständisch als auch regional. Die Forschung zu dem Einfluss von sozialen Netzwerken, Selbsthilfe und freiwilligem Engagement in Fragen der Gesundheit ist gegenüber der Bedeutung des Themas im Alltag der Bevölkerung eher unterentwickelt (Trojan et al. 1987). Ab den 1990er Jahren konzentrierte sich das Interesse der Forschung auf die Themen Selbsthilfe und Prävention (u. a. Faltermaier et al. 1998; Braun et al. 1997). Die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ hat seinerzeit die Diskussion erweitert und in einen breiteren zivilgesellschaftlichen Kontext gestellt (u. a. Olk 2001; Enquete-Kommission 2002), ohne dass daraus jemals ein Schwerpunktthema des Engagements wurde (Matzat 2010); mit Ausnahme des Engagements im Bereich der Langzeitpflege, das politisch stark protegiert wurde und im weiteren Sinne auch zu dem Bereich der Gesundheit zählt. Zu den medizin-soziologischen Erkenntnissen gehört, dass ein modernes Gesundheitssystem nicht ohne eine aktive Mitwirkung der Patientinnen und Patienten, der Bürgerinnen und Bürger auskommt. Nicht nur die Rollen als Koproduzenten gesundheitlicher Dienstleistungen und Interventionen sind dabei bedeutsam, sondern auch die veränderten Problemlagen, die aus der Zunahme chronischer Erkrankungen in einer Gesellschaft des langen Lebens resultieren. Die notwendige Akzeptanz chronischer Krankheit fordert ein „Leben mit der Krankheit“ ein, lässt die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit segmentierten und anonymen Strukturen professioneller Versorgungssysteme erkennen und die Grenzen des Gesundheitssystems, das wesentlich auf der Basis von Markt und Staat seine Hilfen organisiert ist, sichtbar werden.

Das Potenzial der Laien, der Bürgerinnen und Bürger, rückt nicht zuletzt in der gesundheitsökonomischen Diskussion stärker in den Vordergrund (Trojan 2003). Bereits Ende der 1970er Jahre wurde das Konzept eines dualen Systems der Gesundheitssicherung entwickelt, das neben dem professionellen Gesundheitssystem und den Makrostrukturen des Helfens durch staatlich oder marktwirtschaftlich organisierte Versorgungsinstitutionen die Mesostrukturen der organisierten gegenseitigen und freiwilligen Hilfen sowie die Mikrostrukturen der individuellen Eigenhilfe und der familialen Selbsthilfe gestellt hat (Badura 1978: 542ff.). Dabei gilt auch für den Gesundheitsbereich, dass es eine Vielfalt von Engagementformen gibt. Aktuell gewinnt das Engagement für die Sicherung örtlich angepasster und bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen an Bedeutung. Dies hängt nicht zuletzt mit den demografischen und siedlungsstrukturellen Dynamiken zusammen, von denen (wie beschrieben) die Regionen in sehr unterschiedlicher Weise betroffen sind (Sachverständigenrat Gesundheitswesen 2014) (Kapitel III. 3 Disparitäten und Herausforderungen).

(2) Zahlen zum breiten Feld des Engagements im Gesundheitsbereich liegen nur eingeschränkt vor. Insbesondere der Selbsthilfebereich wird nur begrenzt in den Statistiken zum freiwilligen Engagement aufgenommen. Der Freiwilligensurvey 2014 stellt den Zusammenhang zwischen Gesundheit und Engagement in seinen Wechselwirkungen heraus. Zum einen gehören Bürgerinnen und Bürger mit einem schlechten Gesundheitszustand zu denjenigen, die sich unterdurchschnittlich engagieren (25,8 % zu 43,6 %) (Tesch-Römer et al. 2016). Gleichzeitig lässt sich ein Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Teilhabe und Gesundheit ebenso ausmachen wie die Auswirkungen von freiwilligem Engagement auf den Gesundheitsstatus der Bürgerinnen und Bürger. Dabei spielen auch und gerade im Bereich der Gesundheit der Bildungsstatus und die Einkommenssituation eine bedeutsame Rolle. Folgt man den Zahlen des Freiwilligensurveys 2014 gehört der Gesundheitsbereich zu den eher weniger relevanten Engagementfeldern der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland. Lediglich 4,2 Prozent der Bevölkerung sind im Gesundheitsbereich aktiv, nur 2,5 Prozent engagiert. Da in den Statistiken des Freiwilligensurveys zu dem Gesundheitsbereich auch der Bereich der Langzeitpflege gezählt wird, dem politisch eine besondere Bedeutung zugemessen wird, wird in mehrfacher Hinsicht eine Diskrepanz deutlich zwischen der Bedeutung des Engagements im Gesundheitsbereich und der empirischen Befundlage. Insofern zeigt sich auch und gerade für die lokale Politik im Feld der Gesundheit ein besonders wichtiges engagementpolitisches Handlungsfeld. Insgesamt ist das Engagement im Bereich Public Health schwer gegen andere Engage-

208 Das Kapitel basiert auf der von Helmut Hildebrandt für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise (Hildebrandt 2015).

mentbereiche abzugrenzen. Die Bereiche Sport, Ernährung, Schule haben meist einen zumindest impliziten Gesundheits- und Präventionsbezug, der sich in den Zahlen zu einem gesundheitsbezogenen Engagement nicht ausdrückt (Kapitel III. 4.7 Sport).

4.4.2 Vielfalt und Spektrum von Engagement und Beteiligung

Dem Ansatz der Sachverständigenkommission für den Zweiten Engagementbericht folgend, die die Vielfalt des Engagements betont, soll auch für den Gesundheitsbereich das Spektrum freiwilligen Engagements in exemplarischer Weise beschrieben werden. Auf der Basis der für den Zweiten Engagementbericht erstellten Expertise (Hildebrandt 2015) wird vorfindbares Engagement skizziert und in einen systematischen Rahmen gestellt, der für eine lokale Engagement- und Gesundheitspolitik von Bedeutung ist. Die hierbei vorgenommene differenzierte Strukturierung des Engagements ist folgender tabellarischer Übersicht zu entnehmen und wird den Überschriften der Beispiele zugeordnet.

Tabelle 33: Strukturierung des Engagements in der lokalen Engagement- und Gesundheitspolitik

1. Anzahl der Betroffenen/Reichweite a) Einzelne b) Gruppen von Betroffenen c) Bevölkerung im lokalen Bereich d) Gesamtbevölkerung	**2. Organisationstiefe/-stufe** a) Kurzfristige private Arrangements b) Kontinuierliche Arrangements c) Verbindliche juristische Organisation, aber noch ohne professionelles Management d) Komplexe Organisation mit professionellem Management
3. Thematisch a) Bewegungsangebote b) Selbsthilfe bei bestimmten Erkrankungen c) Organisation bzw. Optimierung der gesundheitlichen Versorgung d) Daseinsvorsorge, Pflege, Medizin	**4. Nach Rollen-/Nutzeridentitäten** a) Unterstützungsleistungen für Dritte b) Selbsthilfe c) Bürgerschaftliche Initiative d) Mitbestimmung/Interessenvertretung, z. B. im Rahmen der Selbstverwaltung einer Krankenkasse

Quelle: Hildebrandt 2015.

Beispiel 1: Selbsthilfegruppen (1b, 2a-d, 3b-c, 4b)

Die Zahl der Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik wurde bereits 1997 auf circa 70.000 bis 100.000 mit etwa 3 Millionen Mitgliedern geschätzt (NAKOS 2013; Braun et al. 1997). Die Selbsthilfegruppen lassen sich nach Braun et al. (1997) wie folgt typisieren:

- *Selbsthilfegruppen von Betroffenen (Typ 1)* – 40 Prozent: In diesen Gruppen helfen sich Betroffene weitgehend gegenseitig, indem vor allem über Gespräche eine Veränderung von Problemdeutungen und die Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung an therapeutischen Maßnahmen (Compliance) erreicht werden soll. Die Gruppen sind eher innenorientiert. Der überwiegende Teil dieser Gruppen hat bis zu 15 Mitglieder.
- *Außenorientierte Selbsthilfegruppen bzw. -vereinigungen (Typ 2)* – 20 Prozent: Diese Gruppen sind stärker außenorientiert und als Verein formalisiert. Sie erbringen Leistungen für ihre Mitglieder und andere Betroffene. Ihre Außenorientierung ist vor allem auf die Unterstützung bei individuellen Problemen gerichtet. Diese Gruppen haben mindestens 15 Mitglieder. Bei mehr Mitgliedern bilden sie oft regionale Untergruppen. Aufgrund ihrer hohen Inanspruchnahme auch durch Mitglieder sowie für Routinearbeiten und Präsenzfunktion beschäftigen 20 Prozent dieser Gruppen ein bis zwei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer eigenen Geschäfts- und Beratungsstelle. Die Hauptleistung der Gruppen wird von den Mitgliedern unentgeltlich erbracht.
- *Selbsthilfeinitiativen (Typ 3)* – 20 Prozent: In ihnen engagieren sich Menschen aus solidarischer Betroffenheit und aus dem Interesse, sich für eine Verbesserung sozialer und gesundheitlicher Situationen einzusetzen und um anderen Menschen zu helfen. Die Außenorientierung dieser Gruppen ist auf die Gesellschaft und das sozialpolitische Umfeld gerichtet. Knapp die Hälfte hat

bis zu 15 Mitglieder. Einige dieser Gruppen beschäftigen ein bis zwei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Routinearbeiten und Präsenzfunktionen.

- *Selbsthilfeprojekte (Typ 4)* – 8 Prozent: In Selbsthilfeprojekten engagieren sich Menschen für Verbesserungen in sozialen Bereichen sowie im Jugend- und Kulturbereich. Selbsthilfeprojekte sind in der Regel von hauptberuflich Tätigen initiiert und organisiert. In Abgrenzung von bestehenden Diensten und Einrichtungen wollen sie neuartige oder alternative Dienstleistungen entwickeln. 40 Prozent dieser Gruppen haben bis zu 15 Mitglieder, 22 Prozent mehr als 50 Mitglieder; 50 Prozent dieser Gruppen verfügen über eigene Räume. Da in Selbsthilfeprojekten in der Regel eine Kerngruppe hauptberuflich Leistungen erbringt, benötigen 93 Prozent die Finanzierung von mehreren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Selbsthilfeprojekte sind regional höchst unterschiedlich verteilt und eher im großstädtischen Bereich angesiedelt.

Die staatliche Unterstützung von Selbsthilfe im Gesundheitsbereich kennt als wesentliche Finanzierungsquelle das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, dort § 20c SGB V sowie das 2015 in Kraft getretene Präventionsgesetz, das auf eine stärkere Verschränkung von kommunalen und kassenbasierten Unterstützungs- und Fördermaßnahmen ausgerichtet ist. Die Förderung der Selbsthilfegruppen durch die Krankenversicherung wurde im Zeitraum von 1999 bis 2012 von 7,5 auf 41,1 Millionen Euro erhöht (NAKOS 2013: 50). Regionalisierte Daten zur Selbsthilfeförderung der Kassen liegen nicht vor. Auch die Ausgaben von Bund und Ländern wurden in den letzten Jahren erhöht.

Beispiel 2: Sportvereine und Prävention / Rehabilitation (1b, 2c-d, 3a, 4a)

Vielerorts finden sich Sportvereine und deren ehrenamtliche oder auch hauptamtliche Vorstände, die sich spezieller Gesundheitsprobleme widmen. Der Sportbereich gehört weiterhin zu den Engagementfeldern, die die höchste Engagementquote aufweisen. Immer häufiger öffnen sich Sportvereine für gesundheitlich beeinträchtige Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern und bieten etwa Rehabilitationssport an. Diese stellen eine ergänzende Maßnahme zur medizinischen Rehabilitation dar. Reha-Sport ist gesetzlich verankert (§ 43a SGB V) und wird zeitlich befristet von den Kostenträgern mitfinanziert. Sein Ziel ist es, durch Übungen, die auf die Art und Schwere der Erkrankung oder Behinderung und den individuellen gesundheitlichen Allgemeinzustand der Menschen abgestimmt sind, das Rehabilitationsziel zu erreichen oder zu sichern. Das Risiko für das Auftreten von Folgeschäden wird vermindert. Vorrangiges Ziel des Rehabilitationssports ist es dabei, die eigene Gesundheit zu stärken und zu einem gesundheitsförderlichen Verhalten in Eigenverantwortung anzuregen. Neben stark formalisierten Angeboten finden sich zahlreiche Initiativen, die aus Sportvereinen heraus entwickelt werden und die sich insbesondere an hochbetagte Personen richten oder auch an Menschen mit Demenz, um deren gesellschaftliche Integration und Teilhabe zu sichern und ein gesundheitsförderliches Verhalten zu unterstützen. Die in Kommunen jeweils vorfindlichen und aktiven Sportvereine sind insofern zentrale Akteure des Engagements in Gesundheitsangelegenheiten (Kapitel III. 4.7 Sport).

Beispiel 3: Grüne Damen und Herren im Krankenhaus (1b, 2d, 3d, 4a)

Über eine lange Tradition verfügen die sogenannten Grünen Damen und Herren in Krankenhäusern, die in verschiedener Weise Patientinnen und Patienten zur Seite stehen, die kurz- oder langfristiger einen Krankenhausaufenthalt zu absolvieren haben. Das Spektrum ihrer Tätigkeiten reicht von der Übernahme von Lotsendiensten bei der Aufnahme über Hol- und Bringdienste bis hin zur psychosozialen Begleitung und Flankierung der Krankenhausentlassung. In Deutschland existieren derzeit 497 Gruppen Grüner Damen und Herren in Krankenhäusern und 244 Gruppen in Altenhilfeeinrichtungen mit insgesamt 11.160 Freiwilligen (Stand Anfang 2015[209]). Die Grünen Damen und Herren leisten neben den Angeboten in den Krankenhäusern auch einen Beitrag dazu, die Patientinnen und Patienten in Krankenhäusern in die Bürgerschaft vor Ort zu integrieren bzw. ihre Teilhabe auch in der Rolle als Patientinnen und Patienten zu sichern.

Beispiel 4: Aktion Gesunde Nachbarschaften (1b, 2b, 3d, 4c)

Das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderte und vom Deutschen Städtetag, vom Deutschen Kinderhilfswerk und vom Kuratorium Deutsche Altershilfe unterstützten Netzwerk steht für über das Internet arrangierte und angeregte soziale Netzwerke, von denen es inzwischen knapp 20 in Deutschland gibt. Sie beziehen sich auf den Austausch der Generationen. Es werden Nachbarschaften zwischen allen Kulturen und Altersstufen und Beratungen für gemeinsame Wohnprojekte

209 Siehe auch www.ekh-deutschland.de/ueber-uns/zahlen-fakten/ (Abruf am 02.02.2016).

gefördert oder solidarische Nachbarschaften begründet.[210] Der Zusammenhang zwischen stabilen und auf Austausch hin orientierten Nachbarschaften, sozialer Integration und Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger ist bekannt. Da auch bei diesem Projekt die Gesundheit nicht im Vordergrund steht, ist der mittelbare Gesundheitsgewinn im Sinne der primären Prävention von Bedeutung.

Beispiel 5: Mit Migranten für Migranten: Gesundheitsprojekt zwischen professioneller Arbeit und Freiwilligenengagement (1b, 2b, 3c)

Das Ethno-Medizinische Zentrum e. V. Hannover hat unter dem Namen MiMi („MiMi – Mit Migranten für Migranten – Interkulturelle Gesundheit in Deutschland“) ein Projekt für interkulturelle Gesundheit in Deutschland entwickelt, das auf die Schulung von Bürgerinnen und Bürgern zielt und bereits mehrere tausend Teilnehmerinnen und Teilnehmer weitergebildet hat. Dabei geht es im Wesentlichen darum, die Eigenverantwortung für Gesundheit und für Maßnahmen zur Prävention für Menschen mit Migrationsgeschichte zu stärken und damit einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Ungleichheiten bezüglich der Gesundheitschancen reduziert werden. Engagierte Migrantinnen und Migranten, die über sehr gute Deutschkenntnisse und ein hohes Bildungsniveau verfügen, werden zu interkulturellen Gesundheitslotsen, sogenannten Mediatorinnen und Mediatoren ausgebildet. Nach dieser Ausbildung, in der sie zum deutschen Gesundheitssystem und zu wichtigen Themen der Gesundheit und Prävention geschult werden, führen die Mediatorinnen und Mediatoren, selbstständige Informationsveranstaltungen durch, indem sie ihre Zielgruppen, das heißt ihre Landsleute, in deren jeweiligen Lebensräumen aufsuchen und Informationen zu Gesundheitsförderung und Prävention kultursensibel und in der jeweiligen Muttersprache vermitteln. Das MiMi-Projekt bezieht systematisch lokale und regionale Netzwerke mit ein. Die Mediatorinnen und Mediatoren werden als Repräsentantinnen und Repräsentanten der Bedürfnisse ihrer Gemeinschaft (Community) gestärkt. Ihre Arbeit wird auf lokaler Ebene koordiniert. Inzwischen ist MiMi an 27 Standorten in zehn Bundesländern vertreten.[211]

Beispiel 6: Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs)/ Kirchen (1b, 2b, 3c, 4a)

Asylbewerberinnen und Asylbewerber und andere geflüchtete Menschen haben nur einen eingeschränkten Zugang zur medizinischen Versorgung. Die Umsetzung des Leistungsanspruchs obliegt den Bundesländern und Kommunen. Die Versorgungsengpässe auf der einen Seite, aber auch die Leistungsbegrenzungen gesetzlicher Art auf der anderen Seite werden an vielen Orten aufgegriffen und zum Teil kompensiert durch Formen des Engagements für die gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden. So unterstützen etwa Kirchengemeinden Flüchtlinge mit Geldspenden, um notwendige Hilfsmittel wie Seh- oder Gehhilfen anzuschaffen. Ehrenamtliche medizinische Versorgung und soziale Betreuung wird inzwischen in vielfältiger Weise für Flüchtlinge vor Ort von NGOs und Kirchen organisiert.

Beispiel 7: Kommunalinitiative zur Erhaltung von Arztpraxen (1c, 2b, 3c, 4c)

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklungen im Gesundheitswesen (2014) stellte ein erhebliches Lokationsproblem hinsichtlich der Arztdichte, insbesondere im Hausarzt- und Facharztbereich in Deutschland fest. Eine flächendeckende medizinische Grundversorgung erodiere. Ein Drittel der kassenärztlichen Planungsbereiche weisen bei den Hausärzten einen Versorgungsgrad von unter 100 Prozent auf; in 52 Mittelbereichen in acht kassenärztlichen Vereinigungen wird eine Unterversorgung festgestellt (Sachverständigenrat Gesundheitswesen 2014: 104f.). Diese Situation wird sich in Zukunft insbesondere in strukturschwachen Regionen verschärfen. Sowohl in der Kommunalpolitik aber auch in der Bürgerschaft werden Antworten auf den akuten Arztmangel und das Problem der Unterversorgung gesucht. Bürgerinnen und Bürger schließen sich zu Bürgerinitiativen zusammen, die auf den Erhalt der ärztlichen Versorgungsstrukturen gerichtet sind. Durch die Versorgungsstärkungsgesetze wird den Kommunen ein stärkerer Einfluss auf die Planungsentscheidungen und die Beteiligung an Institutionen der gesundheitlichen Versorgung eingeräumt. In diesem Kontext gewinnen die verschiedenen kommunalen Initiativen an Gewicht.

210 Siehe auch www.netzwerk-nachbarschaft.net/wettbewerbe/aktion-gesunde-nachbarschaften.html (Abruf am 02.02.2016).

211 Siehe auch www.ethno-medizinisches-zentrum.de/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=34 (Abruf am 02.02.2016).

Beispiel 8: Gesundheitsnetzwerk von Professionellen im Gesundheitswesen (1a, 2c-d, 3a, c, d, 4a, c)

Ohne freiwilliges Engagement würden die 400 Ärztenetze und Gesundheitsverbünde in Deutschland nicht funktionieren.[212] Ausgangspunkt für diese ist die Einsicht, dass in vielen Regionen die flächendeckende gesundheitliche Versorgung heute schon bedroht ist. Zur langfristigen Sicherung der Primärversorgung in Deutschland sind neue Kooperationen zwischen dem professionellen System und dem Dritten Sektor gefragt. Beispielhaft und international beachtet arbeitet das Gesundheitsnetzwerk Gesundes Kinzigtal GmbH[213], das ein populationsorientiertes, regionales, integriertes Vollversorgungsmodell für Versicherte der AOK und der LKK Baden-Württemberg im Rahmen eines sogenannten integrierten Versorgungsvertrages gemäß §§ 140a ff. SGB V verfolgt. An dem Projekt nehmen 26 Haus- und sieben Kinderärzte, 24 Fachspezialisten, sechs Kliniken, acht Praxen für Physiotherapie, fünf Praxen für Psychotherapie, 16 Apotheken, ein sozialtherapeutischer Dienst, elf Pflegeheime, vier ambulante Pflegedienste, 33 Vereine und Fitnessstudios und insgesamt 52 Prozent aller Leistungserbringer in der Region teil. Zu den Besonderheiten des gesunden Kinzigtals gehört die freiwillige und kostenlose Mitgliedschaft der Versicherten. Mitgliederversammlungen in mehreren Orten des Kinzigtals, gewählte Mitglieder in einem Patientenbeirat, dem Konzept und Planung zunächst vorgelegt werden, und zahlreiche Aktionen und Kooperationen mit der Vielfalt von Vereinen vor Ort produzieren einen lebhaften Austausch und ein intensives Miteinander der Bürgerschaft, ihrer Vereine und der Professionellen im Gesundheitswesen. Der Zugang zu sozialen Diensten, Initiativen und deren Förderung durch die Gesunde Kinzigtal GmbH gehören zu den beispielhaften Verschränkungen professioneller Versorgung mit den vielfältigen Formen des Engagements vor Ort.

Beispiel 9: Solidargemeinschaften zur Unterstützung im Krankheitsfall (1b-c, 2c-d, 3c-d, 4b)

In zahlreichen Orten in Deutschland hat sich ausgehend von Initiativen in der Schweiz eine Gemeinschaft von zumeist komplementärmedizinisch interessierten Solidargemeinschaften gebildet, die sich zusätzlich zu den Krankenkassen gegenseitig im Krankheitsfall unterstützen. Nach eigener Aussage verstehen sie sich als „eine anderweitige solidarische Absicherung im Krankheitsfall“. Der Bundesverband SOLIDAGO[214] bezeichnet ihre Initiative als „neues Modell gelebter Bürgerentscheidungen im Gesundheitssystem“ und versteht sich als dezentrale und subsidiär gegliederte Organisation, die viele kleine lokale Gemeinschaften in einen Gesamtverein integriert. Ihre Mitglieder arbeiten ehrenamtlich. Sie begleiten und unterstützen sich gegenseitig. Anders als bei gesetzlichen oder privaten Krankenversicherungen besteht kein Rechtsanspruch auf bestimmte, in einem Leistungskatalog definierte Leistungen. Gleichwohl wird durch Rat und Tat unterstützt und finanzielle Hilfe im Bedarfsfall gewährt. Es handelt sich um dezentrale kleine Gemeinschaften mit eigenen Entscheidungsrechten und bundesweiten Zusammenschlüssen, die weitestgehend ehrenamtlich organisiert sind.

Beispiel 10: Kooperationen einer Freiwilligenagentur mit einem Ärztenetz (1a, 2b, 3b, 4a)

In der Region Leinetal (Hannover) haben sich Ärzte in einem Ärztenetzwerk zusammengeschlossen und ermutigen ihre Patientinnen und Patienten, die eine lebensverändernde Diagnose wie Diabetes oder Osteoporose erhalten haben, sich gesellschaftlich zu engagieren. Damit sprechen sie die von gesellschaftlicher Desintegration besonders bedrohten Personen an, die üblicherweise zu den am geringsten Engagierten gehören. Angst und Depression, die nach einer entsprechenden Diagnose häufig anzutreffen sind, können auf diese Weise aufgefangen bzw. bearbeitet werden. Die Ärzte im Leinetal arbeiten in ihrem Projekt mit den Freiwilligenagenturen in der Region zusammen und haben das Gesundheitsprojekt „Mehr als gesund“ gestartet. Hierdurch wird den Patientinnen und Patienten ein neuer Horizont eröffnet und ihrem Alltag ein neuer Sinn angeboten. Seit dem Start des Projektes haben sich ihm zahlreiche Patientinnen und Patienten angeschlossen mit nachweisbar verbesserten Einschätzungen ihrer Gesundheitssituation und ihrer Zufriedenheit.[215]

Die Beispiele zeigen das breite Spektrum von gesundheitsbezogenen Formen des Engagements und ihrer Förderung auf. Es wird deutlich, wie bedeutsam es für eine lokale Engagementpolitik ist, die Breite des Engagements und seine Vielfalt zu würdigen, Brücken zwischen allen Engagementbereichen und denen der Gesundheit zu schlagen und die präventiven Wirkungen des Engagements in vielen Feldern auf die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger vor Ort zu nutzen. Dabei erscheinen zielgruppenspezifische Fördermaß-

212 Siehe auch www.deutsche-aerztenetze.de/ueber_uns/projekte_aus_den_netzen.php (Abruf am 02.02.2016) bzw. www.innovative-gesundheitsmodelle.de (Abruf am 02.02.2016).

213 www.gesundes-kinzigtal.de/ (Abruf am 20.4.2016)

214 SOLIDAGO – Bundesverband Solidargemeinschaft für Gesundheit e. V.; siehe auch www.solidago-bund.de (Abruf am 02.02.2016).

215 Siehe auch www.gesundheitsnetz-leinetal.de sowie www.gesundheitsnetz-leinetal.de/docs/bleibtgesund_500175762.pdf (Abruf am 02.02.2016).

nahmen als besonders relevant, da die Gesundheitsrisiken und ein gesundheitsförderliches Verhalten je nach sozialem Status und Bildungsniveau deutlich differieren.

4.4.3 Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Räumen

Es zieht sich wie ein roter Faden durch den Schwerpunktteil des Zweiten Engagementberichts, dass die regionalen Divergenzen, insbesondere zwischen Stadt und Land und strukturschwachen und strukturstarken und prosperierenden Gebieten, von größter Bedeutung für die Engagement- und auch für die Gesundheitspolitik sind. Die infrastrukturellen Defizite hinsichtlich der gesundheitlichen Versorgung zeigen sich in besonderer Weise in strukturschwachen ländlichen Räumen, aber auch in bestimmten städtischen Quartieren. Die gesundheitlichen Effekte von strukturschwachen Regionen sind ebenso evident wie das dort anzutreffende niedrigere Engagementniveau. Insofern muss eine auf den Schlüsselbereich Gesundheit ausgerichtete Engagementpolitik immer auch die strukturellen Rahmenbedingungen der Region und die Weiterentwicklung respektive Sicherstellung der Infrastruktur in den Blick nehmen. Was die Fördermaßnahmen und die Infrastrukturen der Selbsthilfe und Engagementförderung im Gesundheitsbereich anbelangt, so zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Stadt und Land, auch wenn empirisch belastbares Material, das Auskünfte über regionale Unterschiede ermöglicht, nicht vorliegt. Allein für den Selbsthilfebereich zeigt sich, dass städtische Ballungsgebiete stärker von Infrastrukturen der Selbsthilfeförderung und der gesundheitsbezogenen Präventionsmaßnahmen profitieren als strukturschwache ländliche Gebiete (NAKOS 2013: 7, 63). Andererseits ist das Engagementniveau, wie die Zahlen des Freiwilligensurveys 2014 ausweisen, im ländlichen Bereich höher ausgeprägt als in urbanen Ballungsgebieten (Hameister/Tesch-Römer 2016; Kapitel III. 3.1.7 Engagementniveaus; III. 3.2 Unterschiedliche räumliche Gesichter). Damit entfalten etwa die Strukturen der Sportvereine und anderer Institutionen, in denen Engagement-Räume entstehen, im Kontext der primären Prävention ein besonderes Gewicht, und ländliche Räume profitieren vor allem im Bereich Gesundheit von der Vereinsinfrastruktur, wobei hier die Selektivität von Vereinsangeboten mit Blick auf engagementferne Bevölkerungsgruppen besondere Beachtung verdient.

4.4.4 Genderspezifische Besonderheiten

Der Schlüsselbereich Gesundheit ist ein Engagementfeld, in dem sich deutlich mehr Frauen engagieren als Männer. Dies gilt sowohl für den Bereich der Langzeitpflege als auch für die nachbarschaftliche Unterstützung sowie die gesundheitliche Selbsthilfe. Je höhergradig organisiert das Engagement im Gesundheitsbereich ist, desto stärker scheint sich die Relation zwischen Frauen und Männern anzugleichen, wenn nicht sogar in Teilbereichen in die gegenseitige Tendenz zu verkehren. Die Studie zur Genderorientierung in der gesundheitlichen Selbsthilfe (Kautz/Heidrich 2012) bestätigt die Annahme, dass die Geschlechterverteilung auf der vereinsmitgliedschaftlichen Ebene von Frauen geprägt ist, während auf der Vorstandsebene die Männer dominieren. Dies gilt in deutlicher Weise für die Selbstverwaltung der Krankenkassen: Hier waren unter den gewählten Vertreterinnen und Vertreter bei den Sozialwahlen 2011 nur 18 Prozent Frauen.

4.4.5 Förderstrategien im korporativen Föderalismus und Hürden der Engagementförderung im Gesundheitsbereich

Die exemplarisch dargestellten Beispiele aus der Vielfalt des Engagements im Gesundheitsbereich verweisen auf sehr unterschiedliche Förderstrategien, Zuständigkeiten und Akteure. War es bei MORO-Projekten das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), basiert die Förderung der gesunden Nachbarschaften auf einem Modellprojekt des BMFSFJ. Ganz anders ist die Logik der Sportförderung im Gesundheitsbereich. Hier treffen die Bundes- und Landesförderung aufeinander, ggf. ergänzt um die Einbeziehung der Sportangebote und ihrer Erweiterung durch Aktivitäten und Finanzierungsbeiträge der Krankenkassen. Die Schnittstellen zwischen Gesundheitsförderung und Engagementförderung werden in den Projekten ebenso sichtbar wie die zum Teil sehr spezifischen Akteurskonstellationen vor Ort, aus denen sich gesundheitsbezogene Formen der Engagementförderung ergeben. Eine Sonderstellung nimmt die Selbsthilfeförderung ein, die inzwischen über vergleichsweise stabile Strukturen, aber zurückgehende Infrastruktureinrichtungen (NAKOS 2013: 7) in Deutschland verfügt, mit zum Teil erheblichen regionalen Disparitäten. Immerhin kooperiert etwa die Hälfte der Selbsthilfekontaktstellen mit regionalen Akteuren des Gesundheitswesens und ist in entsprechenden Gremien vertreten (ebd.: 24).

Insgesamt ist zu konstatieren, dass das Engagementniveau im Bereich Gesundheit in einer eklatanten Diskrepanz zur Bedeutung des Gesundheitsbereichs und der Bedeutung des Engagements in diesem steht. Von einer konsequenten Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und ihres Engagements in das Gesundheitssystem

kann keineswegs die Rede sein. Der fehlende Ortsbezug im gegliederten Gesundheitssystem und die wettbewerbliche Stellung der auf Bundesebene agierenden Krankenkassen stellen sich ebenso als Hürden für eine stärkere Verschränkung von Engagement und gesundheitlichen Versorgungsstrukturen dar wie immer dominanter werdende Qualitätsanforderungen, die an die Akteure, die sich an der gesundheitlichen Versorgung beteiligen, gestellt werden. Zudem steht die Konkurrenz der Krankenkassen zueinander, die sich nicht zuletzt in Selektivverträgen zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung für die jeweiligen Versichertengruppen ausdrückt, im Widerspruch zu einem konsequenten Ortsbezug in der gesundheitlichen Versorgung, die wesentlich stärker auf Einbeziehung des Engagements und der lokalpolitischen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auszurichten wäre, wie etwa Beispiele aus dem Programm Gesunde Stadt zeigen.[216] Schließlich ist die Stellung der Kommunen im Bereich der gesundheitlichen Versorgung schwach. Zwar sind sie an der Krankenhausplanung beteiligt, sie haben aber wenige Chancen, Einfluss zu nehmen auf Infrastrukturentscheidungen der kassenärztlichen Vereinigung oder auch der Krankenkassen. In manchen Bundesländern wird die Steuerungsschwäche der Kommunen durch regionale Gesundheitskonferenzen kompensiert. In ihnen wird den Kommunen eine Regiefunktion für die Koordination und Kooperation der gesundheitlichen Versorgung übertragen (Burgi 2013).

4.4.6 Governance, Akteurskonstellation und Politikverflechtung

Die Vielfältigkeit der Erscheinungsformen von gesundheitsbezogenem Engagement erschwert eine verallgemeinernde Bewertung hinsichtlich der Governance und der Organisationsformen. Gesundheit wird von vielen immer noch eher alternativ als privates bzw. körperschaftliches/staatliches Engagement verstanden, die Notwendigkeit von gemeinsamen Aktivitäten auf der Mesoebene und damit freiwilligem Engagement wird erst von einer Minderheit erkannt und oft erst dann, wenn die herkömmlichen körperschaftlichen Strukturen im Gesundheitswesen lokale Bedarfe nicht mehr abdecken können.

Auch die Politik auf nationaler wie lokaler Ebene hat das Thema Gesundheit und die Bedeutung des Gesundheitsthemas für die Überlebensfähigkeit der Gemeinden erst in den letzten Jahren entdeckt (Marzluff/Klie 2010). Für die meisten Gemeinden stehen andere Politikfelder noch im Vordergrund (so etwa Straßenplanung, Bauplanung, Gewerbeansiedlung, der Gemeindehaushalt), wenngleich sich vielfach Zusammenhänge zum Gesundheitsthema anbieten. Erst in Verbindung mit der demografischen Herausforderung und der zunehmenden Schwierigkeit, ärztliche Versorgung in ländlichen sowie sozial schwächeren städtischen Räumen sicherzustellen, wird das Thema politisch „erkannt“.

Die im Rahmen des MORO-Projektes entstandene Ausarbeitung, die auf die Analyse möglicher Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge ausgerichtet ist, beschäftigt sich sehr intensiv mit der Unterstützung von freiwilligen Engagementpotenzialen (BMVI 2015b). Sie verbindet dies mit der Diskussion der primär städtisch beeinflussten Überlegungen rund um Quartiere und zu Quartierskonzepten und der Diskussion zu den „sorgenden Gemeinschaften“.[217] Als Grundproblem in der Entwicklung und Umsetzung von Quartierskonzepten wird gesehen, „dass die Geschäftsmodelle etablierter Akteure aus Wohnungswirtschaft, Wohlfahrtsverbänden, Gesundheitswirtschaft usw. sektoral gegliedert sind, die aus der Umsetzung entstehenden Vorteile jedoch kleinteilig in unterschiedlichsten Bereichen anfallen. Somit refinanziert sich der Aufwand für die Quartiers- oder Dorfarbeit aus der Sicht der etablierten Akteure nicht oder nur unzureichend. Insofern kann man im Status quo nicht erwarten, dass sich aus den üblichen Motivlagen der etablierten Akteure heraus ein besonderes Engagement für eine querschnittsorientierte Quartiersarbeit ergibt. […] Das Quartier und das Dorf bleiben ein sozialräumliches Konstrukt ohne eine ausreichend handlungsfähige institutionelle Gestalt. Immer mehr Kommunen erkennen ihre Verantwortung zur sozialen Daseinsvorsorge und schaffen in Kooperation mit Wohlfahrtsträgern, Wohnungsunternehmen und weiteren Akteuren die finanziellen und strukturellen Grundlagen für diese Quartiers- und Dorfentwicklung. In den meisten Fällen scheitert die Umsetzung von Quartierskonzepten jedoch an einer Art ‚Nicht- oder Unterinstitutionalisierung‘ des Quartiers oder Dorfes. Dementsprechend muss das an Selbstorganisation und Selbstverantwortung interessierte politische Handeln genau hier ansetzen und Prozesse der Selbstorganisation auf Dorf- und Quartiersebene befördern“ (BMVI 2015b: 106).

„Entscheidend für die Wahl der richtigen Lösung sind die vorhandene regionale zivilgesellschaftliche Engagementlandschaft und deren Entwicklungspotenzial“ (ebd.: 117). Dass die Produktion von Gesundheit in ihrem Koproduktionsprozess zwischen Therapeutenteam, den Patienten und Patientinnen und dem sie umge-

216 Siehe auch www.gesunde-staedte-netzwerk.de/ (Abruf am 02.02.2016).

217 Siehe auch die Veröffentlichungen des Netzwerks „SONG – Soziales neu gestalten“ unter www.netzwerk-song.de/fileadmin/user_upload/SONG_ll_NB_Druck.pdf (Abruf am 02.02.2016).

bendem Kosmos auch bestimmte Anforderungen an die Governance einer Organisation stellt, beschreiben Hildebrandt et al. in ihrem Aufsatz über die Führungsanforderungen innerhalb von regionalen Gesundheitsorganisationen (Hildebrandt et al. 2011).

4.4.7 Fazit: Herausforderungen und Perspektiven

Die Bedarfe für zivilgesellschaftliches Engagement in puncto Gesundheit werden mit der demografischen Entwicklung, dem sich stärker äußernden Interesse an Autonomie und Selbstwirksamkeit und begleitend dem zunehmenden Fachkräftemangel ohne Zweifel steigen. Eine Strategie, die rein auf professionelle Versorgung aufsetzt, wird nicht in der Lage sein, die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Damit stellt sich die Frage, wie eine „zivilgesellschaftliche Engagementlandschaft“ angemessen gefördert werden kann, um in ländlichen wie städtischen Räumen zur Entfaltung zu kommen.

In mehreren Bundesländern wird so zum Beispiel mit „Gesundheitskonferenzen“ experimentiert, wie sie unter anderem in Nordrhein-Westfalen bereits früher, in Baden-Württemberg in den letzten Jahren in vielen Landkreisen eingeführt wurden. Allerdings ist es bisher nur im Ausnahmefall gelungen, diese als Ansatzpunkt für die Förderung freiwilligen Engagements zu nutzen; mehrheitlich beherrschen die institutionellen Mitglieder diese zumeist unter der Regie der Landkreisämter stehenden Konferenzen. Möglicherweise könnten sie aber durch aktive Formen der Bürgerbeteiligung ergänzt werden, sodass sich daraus Keime von Engagementlandschaften entfalten könnten.

Eine andere Form von „Andockstellen“ für Selbsthilfe und Selbstorganisation könnten diejenigen generieren, die ein wirtschaftliches Interesse an einer Gesunderhaltung und Daseinsvorsorge im regional überschaubaren Bereich haben, die also einen Nutzen aus dem Engagement und seinen Effekten ziehen. Eigentlich wären hier die Krankenkassen und Sozialversicherungsträger zu nennen, die allerdings gerade im Bereich der Krankenkassen auf über 140 unterschiedliche Träger aufgespalten sind und zumeist die kleinteilige Region als Interventionsort eher zugunsten einer zunehmenden Konzentration verlassen haben. Ersatzweise könnten die neu gebildeten regionalen Gesundheitsversorgungsunternehmen diese Aufgabe übernehmen. Sie könnten sich analog zu den regionalen Energieerzeugergemeinschaften auf die Produktion eines regionalen Gesundheitsnutzens orientieren und aus dem Investment in die Optimierung der Gesundheit der lokalen Bevölkerung von den Krankenkassen mit einem Anteil der ersparten relativen Mehrkosten belohnt werden und sich darüber nachhaltig finanzieren.

Es bleibt zu hoffen, dass die zumeist stark von Professionellen des Gesundheitswesens getragenen Organisationsformen die Selbsthilfe- und Selbstorganisationsfähigkeiten der lokalen Bevölkerung unterstützen und auch im Fall eines Konflikts mit den eigenen wirtschaftlichen Interessen eine Lösung im Sinne des Allgemeinwohls anstreben.

Mit den Versorgungsstärkungsgesetzen (Versorgungsstärkungsgesetze I und II[218]) wurde die Rolle der Kommunen in der gesundheitlichen Versorgung gestärkt. Dieser Weg ist konsequent weiterzuverfolgen. Die von Burgi unterbreiteten Vorschläge zur landesrechtlichen Verankerung von Gesundheitskonferenzen stellen sich als wichtiger Baustein einer stärker die Bedeutung des Ortsbezugs und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger reflektierenden Gesundheitspolitik dar (Burgi 2013). Populationsbezogene Ansätze der integrierten Versorgung scheinen darüber hinaus in besonderer Weise geeignet zu sein, Public Health-basierte Ansätze gesundheitsökonomischer Steuerung zu befördern und dabei die Potenziale des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe zu nutzen. Eine systematische Kooperation von kommunaler Gesundheits- und Engagementförderpolitik unter Einbeziehung der relevanten Akteure aus gesetzlichen Krankenkassen ist bislang ein Desiderat. Good Practice-Beispiele zeigen auf, wie eine solche Kooperation ausgestaltet werden kann. Die Förderung der gesundheitlichen Selbsthilfe kann als vergleichsweise etabliert gelten; sie steht hier auch vor der Herausforderung, inhaltliche Strukturen aufzubauen respektive zu erhalten, um gerade in strukturschwachen Gebieten Selbsthilfestrukturen zu fördern und vorzuhalten. Das Präventionsgesetz bietet hier die Gelegenheit, Aktivitäten der Kommunen mit denen der Krankenkassen stärker zu verschränken, auch wenn die Kommunen bzw. ihre Verbände nicht als Vertragspartner der Landesrahmenvereinbarungen gemäß § 20 f SGB V beteiligt werden – lediglich ihre Beteiligung an der Vorbereitung ist vorgesehen. Die konsequente Orientierung der Präventionsstrategie an den Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger verlangt in der Sache einen Ortsbezug.

218 Siehe auch www.bmg.bund.de/themen/krankenversicherung/gkv-versorgungsstaerkungsgesetz.html (Abruf am 02.02.2016).
Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 18/4095) siehe auch www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/G/Drucksache_BT_1804095.pdf (Abruf am 02.02.2016).

4.5 Pflege und Sorge

4.5.1 Allgemeines

Die Sicherung der Pflege und Sorge für auf Hilfe angewiesene Menschen wird in Deutschland weiterhin im Wesentlichen von Angehörigen getragen. Angehörigenpflege steht ein hoch reglementiertes Feld der professionellen Pflege gegenüber, das heute und in der Zukunft nicht in der Lage sein wird, Pflege und Sorge für alle auf Pflege angewiesene Menschen sicherzustellen. Pflege ist und bleibt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Laut der Pflegestatistik 2013 leben 764.000 auf Pflege angewiesene Menschen in Heimen (Statistisches Bundesamt 2015b: 7), und rund 86.000 Vollzeitkräfte sind in ambulanten Diensten für Bezieherinnen und Bezieher von häuslicher Pflege im Einsatz (ebd.: 14). Etwa 28.000 Menschen leben in ambulant betreuten Wohngemeinschaften. Zeitintensive Sorge- und Pflegeaufgaben werden entweder von Angehörigen oder Freundinnen und Freunden übernommen. Auch Nachbarn übernehmen eine wichtige flankierende Funktion. Schätzungen zufolge sind zwischen 100.000 und 300.000 osteuropäische Pflegekräfte in deutschen Privathaushalten im Einsatz, zumeist im Rahmen rechtlich ungeregelter bzw. illegaler Beschäftigungsverhältnisse (Arend 2016: 33). Überträgt man die Zahlen aus Österreich auf Deutschland, so würde die Zahl illegal beschäftigter osteuropäischer Pflegekräfte sogar rund 600.000 betragen (Arend/Klie 2016, im Erscheinen).

In diesem Feld zwischen informeller und professioneller Unterstützung hat sich Engagement in Pflege- und Sorgekontexten zu bewähren und seinen Beitrag zu leisten. Damit ist das Themenfeld Pflege und Sorge zugleich ein Experimentierfeld und Prüfstein für einen neuen Hilfemix aus professionellen, beruflichen, familiären, nachbarschaftlichen und freiwilligen Formen der Unterstützung (Klie 2014c). Auch vor diesem Hintergrund wird der Sprachgebrauch des Siebten Altenberichts (BMFSFJ 2016b, im Druck) übernommen, in dem nicht nur von Pflege im Sinne fachpflegerischer und Leistungen der Pflegeversicherung, sondern auch von „Sorge“ im Sinne alltagsbezogener und teilhabeorientierter Sorge gesprochen wird.

Das Engagement in Pflegekontexten gehört zu den sozialpolitisch relevantesten engagementpolitischen Themen der letzten Jahre. Dabei geht es nicht um die Übertragung von Aufgaben der Fachpflege an Freiwillige, sondern um unterschiedliche Formen der Unterstützung für Menschen mit Pflegebedarf. Zahlreiche Bundes- und Landesförderprogramme widmen sich dem Engagement in Pflegekontexten; eine Vielzahl von freigemeinnützigen Akteuren hat sich das Thema zu eigen gemacht. In vielen Kommunen haben sich Initiativen gebildet und Angebotsstrukturen ehrenamtlicher Unterstützung Pflegebedürftiger und ihrer Angehörigen entwickelt. Auch der Gesetzgeber hat die Förderung des Engagements in der Pflege aufgegriffen, sei es im Recht der Pflegeversicherung oder auf Landesebene im Landesheim- oder -pflegerecht.

4.5.1.1 Diskurse

Das Thema „Freiwilliges Engagement und Pflege“ wird in Deutschland breit und intensiv diskutiert.

- Bei der Diskussion stehen Ressourcenengpässe in der Pflege heute und in der Zukunft im Vordergrund. Sowohl die Teilleistungskonzeption der Pflegeversicherung als auch die zunehmend begrenzte Leistungsfähigkeit von Familien verweisen auf zurückgehende oder begrenzte Ressourcen (Klie/Heislbetz 2014).
- Als besonderer Wert des Engagements wird die Teilhabesicherung von auf Pflege angewiesenen Menschen betont, etwa für Menschen mit Demenz (z. B. Marquardt 2015). Im Kontext aktueller Diskurse um differenzierte Altersbilder wird das freiwillige Engagement Älterer für Pflegebedürftige auch mit Blick auf ihre Kompetenzen und Ressourcen betont.
- Im Rückgriff auf das Konzept der Mitverantwortlichkeit (BMFSFJ 2010, Einleitung zum Sechsten Altenbericht) erhält die Einladung zum Engagement einen obligatorischen Gehalt (Langlebigkeit verpflichtet), der bisweilen in der Diskussion um ein Pflichtjahr für Senioren zugespitzt wird.
- Das freiwillige Engagement in der Pflege wird auch im Zusammenhang mit dem Konzept des lebenslangen Lernens diskutiert (Kricheldorff 2009; Bubolz-Lutz/Kricheldorff 2009). Engagierte können und sollen aufgabenbezogene Qualifikationen erwerben, etwa im Bereich Hospiz, in der Pflegebegleitung, Patientenbegleitung etc.
- Ehrenamtliche in der Pflege werden auch unter Arbeitsmarktgesichtspunkten thematisiert und problematisiert. Dies geschieht unter unterschiedlichen Vorzeichen: unter dem der Gefährdung von Arbeitsplätzen Professioneller, dem Ersatz für (fehlende) berufliche Helferinnen und Helfer sowie unter der Fragestellung, wann ehrenamtliche Tätigkeit zur beruflichen wird (ZQP 2013).

- Die Diskussion um eine zunehmende Monetarisierung des Engagements in der häuslichen Pflege gehört zu den besonders kontrovers geführten (Beyer 2015a; Klie 2015b). Insbesondere Formen der ehrenamtlichen Nachbarschaftshilfe kennen in großem Umfang und selbstverständlich stundenbezogene Vergütungen, die sich an der Grenze zum Mindestlohn bewegen.
- Der Innovationsgehalt von freiwilligem Engagement in der Pflege wird insbesondere im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung von Wohn- und Versorgungsformen ausgemacht und inzwischen auch durch die gezielte Förderung von alternativen Wohn- und Versorgungskonzepten, wie etwa Wohngemeinschaften, aufgegriffen. Aber auch in Heimen wird freiwilligem Engagement ein bedeutsames Innovationspotenzial zugeschrieben (vgl. insgesamt die baden-württembergische Engagementstrategie; MfAS BW 2014a).
- Eine kontroverse Diskussion wird zum Thema freiwilliges Engagement im *Care*-Bereich[219] unter Gender-Gesichtspunkten geführt. Problematisiert werden die Gesellschafts- und Geschlechterordnungen, die gerade Frauen unsichtbare *Care*-Aufgaben zuweisen (siehe hierzu den Siebten Altenbericht der Bundesregierung; BMFSFJ 2016b, im Druck).
- Für gemeinnützige und gewerbliche Sozialunternehmen, insbesondere die freigemeinnützigen, lädt die neue Bedeutung freiwilligen Engagements in der Pflege dazu ein, das eigene Selbstverständnis und die Notwendigkeit der Weiterentwicklung sowohl auf konzeptioneller als auch auf organisatorischer Ebene zu reflektieren (Klie 2014c). Dabei stehen sich zwei Positionen gegenüber:

1. das Verständnis freiwilligen Engagements als komplementäre, entlastende und in betriebliche Dienstleistungen eingebundene Tätigkeitsform, die in professionelle Handlungslogiken integriert und von ihnen gesteuert wird, und
2. das Verständnis freiwilligen Engagements als eigenständigen und eigensinnigen Ausdruck individueller oder selbstorganisierter Tätigkeit von Bürgerinnen und Bürgern, das es von Sozialunternehmen als Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität in kleinen Lebenskreisen zu würdigen und zu stützen gilt.

- Aus der Sicht von Professionellen in der Pflege (Fachkräfte) ist ein ambivalentes Verhältnis zum Thema freiwilliges Engagement auszumachen. Einerseits wird das Engagement begrüßt und gefordert, anderseits wird es in seiner Konkurrenz zum professionellen Handeln und in seiner potenziell geringeren Qualität problematisiert. In jedem Fall werden freiwillig Engagierte immer stärker mit Qualitätsanforderungen in Pflegekontexten konfrontiert. Dabei geht es auch um die Frage, welche Tätigkeiten von Engagierten wahrgenommen oder ihnen übertragen werden dürfen (DV 2015).
- Eine zunehmend wichtigere Rolle spielt das freiwillige Engagement in Konzepten eines Wohlfahrts- bzw. Hilfe-Mixes, sowohl im Einzelfall als auch in speziellen Wohn- und Versorgungsformen, wie etwa ambulant betreuten Wohngemeinschaften oder Hospizen (Klie/Roß 2005).
- Engagement in Pflegekontexten wird für Menschen, die sich beruflich (neu) orientieren wollen, als wichtiger Zugangsweg zu beruflichen Tätigkeiten in der Langzeitpflege gesehen. Dabei geht es nicht nur um klassische Pflegeberufe, sondern auch um hauswirtschaftlich und sozial ausgerichtete Berufe (Klie et al. 2013).
- Eine Konjunktur erfahren Leitbilder von Caring Communities oder sorgenden Gemeinschaften sowie Gemeinden. Dies gilt im In- und Ausland (Klie 2014c; ISS 2014; Wegleitner et al. 2016). Sie sind auf örtlicher Ebene in unterschiedlicher Weise resonanzfähig. Während sich zahlreiche Kommunen des Leitbildes bedienen, wird es andererseits auch kritisch diskutiert. In jedem Fall geht es um neue, innovative Formen und Figurationen in der Verteilung von Sorgeaufgaben vor Ort zwischen Professionellen, beruflich Tätigen, Familien und Freiwilligen mit einem Gemeinschafts- und Kulturbezug (siehe hierzu die Positionierung zu Caring Communities im Siebten Altenbericht der Bundesregierung; BMFSFJ 2016b, im Druck).

219 Bei der Differenzierung in *Cure* und *Care* (Hoberg et al. 2013) betreffen Aufgaben des *Carings* die Sorge um auf Pflege angewiesene Personen, die zwischen Familie, Nachbarn, anderen beruflich Tätigen und Engagierten geteilt werden. *Cure*-Aufgaben umfassen die professionelle Begleitung in Diagnostik, Therapie und Fachpflege.

4.5.1.2 Daten

Die Daten zum freiwilligen Engagement in Pflegekontexten stehen in deutlichem Kontrast zur Bedeutung, die die Politik dem Thema sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene zuweist. Der Sonderauswertung des Freiwilligensurveys 2009 sind für das Thema „Engagement und Pflege“ folgende Erkenntnisse zu entnehmen (ZQP 2013: 25-34):

- Lediglich eine kleine Minderheit aller Engagierten ist im Gesundheitswesen und in der Pflege aktiv; in der Pflege sind es etwa 2 Prozent aller Engagierten, was einem Bevölkerungsanteil von etwa 0,7 Prozent entspricht. Dabei sind deutlich mehr Frauen als Männer in der Pflege ehrenamtlich aktiv, nämlich 66 Prozent derer, die sich im Pflegebereich engagieren.
- Es sind zumeist Ältere, die sich für Ältere engagieren: Knapp 41 Prozent der in der Pflege Engagierten sind 66 Jahre oder älter.
- In der Pflege Engagierte sind überdurchschnittlich qualifiziert: Knapp 50 Prozent der in der Pflege Engagierten haben mindestens (Fach-)Abitur.
- In der Pflege engagierte Personen leben überproportional häufig allein oder mit einer weiteren Person zusammen.
- In der Pflege Engagierte sehen sich in einer finanziell guten Lage. Einkommensschwache sind seltener im Bereich der Pflege freiwillig engagiert.
- In der Pflege Engagierte leben häufiger auf dem Land oder im verdichteten Umland von Städten und seltener in Kernstädten.
- In der Pflege engagieren sich häufig mehrfach Engagierte, die nicht nur in der Pflege tätig sind.
- Wer sich in der Pflege engagiert, engagiert sich zeitintensiv, etwa zwischen zehn und 20 Stunden im Monat.
- Etwa 11 Prozent der Pflegebedürftigen erhalten im Wochenverlauf (in der Regel stundenweise) Unterstützung von Ehrenamtlichen, beispielsweise in Form von Besuchsdiensten (Schneekloth/ Wahl 2005: 232).

Die aktuellen Ergebnisse des Freiwilligensurveys 2014 unterstreichen die große Bedeutung von Formen informeller Unterstützung und der Sicherung von sozialer Teilhabe durch Nachbarschaft und den Freundkreis. So leistet ein Viertel der Wohnbevölkerung in Deutschland über 14 Jahren (26,3 %) die von Tätigkeiten im Rahmen von freiwilligem Engagement zu unterscheidenden *instrumentellen Unterstützungsleistungen* im außerfamilialen sozialen Nahraum (Nachbarschaft, Freundes- oder Bekanntenkreis) (Vogel/Tesch-Römer 2016). Zudem zeigen die Daten, dass insgesamt 3,4 Prozent die Pflege oder Betreuung von Nachbarn, Freunden und Bekannten übernehmen, Frauen mit 4,2 Prozent dabei anteilig häufiger als Männer (2,6 %). Darüber hinaus werden diese Tätigkeiten insbesondere von Angehörigen der Altersgruppe 65 Jahre und älter (6,1 %), gefolgt von der Gruppe der 50- bis 64-Jährigen (4,2 %), ausgeführt (ebd.). Hinsichtlich der Engagementbeteiligung im Pflegebereich wird eine Sonderauswertung der Daten des Freiwilligensurveys 2014 möglicherweise einen Anstieg aufzeigen, ggf. bekannte Tendenzen für die regionale Ebene bestätigen oder neue aufzeigen.

Wie für das Engagement generell festgestellt, unterscheidet sich die Bereitschaft, sich in der Pflege zu engagieren, deutlich nach Regionen und Milieu. Während die allgemeine Infrastruktur der Engagementförderung nach den vorliegenden Daten keine nachweisbare Wirkung auf das Ausmaß des Engagements für auf Pflege angewiesene Menschen entfaltet, ist die Bedeutung örtlicher Engagementkulturen – eingebettet in entsprechende kommunale und lokale Aktivitäten der Engagementförderung – bekannt. Im Bereich Engagement und Pflege existieren in Regionen und Kommunen „Leuchttürme“, die eine lange Tradition und damit einhergehend höhere Anteile freiwillig in der Pflege Engagierter aufweisen, wie etwa der baden-württembergische Landkreis Esslingen mit seiner Volunteer-Konzeption (MfAS BW 2014a: 35f.). Engagementquoten für die Pflege differieren von Ort zu Ort, ohne dass für die Fläche belastbare Daten vorliegen würden.

Die Daten zum Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in Pflegekontexten konzentrieren sich auf das freiwillige Engagement, so wie es im Freiwilligensurvey abgefragt wird: Untersucht werden Engagementformen in der Pflege im Bereich Gesundheit.[220] Die empirisch wesentlich bedeutsamere Unterstützung

220 Studien, die Formen des Engagements in Pflegekontexten untersuchen, können nur teilweise belastbare Ergebnisse aufzeigen. So können etwa die Daten der Zeitverwendungserhebung 2012/2013 aufgrund des methodischen Erhebungsdesigns keine Auskunft über den zeitlichen Pflegeaufwand und die „Pflegebereitschaft“ in der Bevölkerung oder in bestimmten sozialen Gruppen geben; ferner können sie keine

pflegebedürftiger Haushaltsmitglieder ist ungleich höher, wobei diese nicht negativ korreliert mit Hilfeleistungen für Personen, die außerhalb des eigenen Haushalts leben (Nachbarschaftshilfe); im Gegenteil ist sogar eine Verstärkung der Bereitschaft zu anderen Engagementformen festzustellen (Blinkert 2015). Ähnliches gilt für die aus Nachbarschaften und Freundeskreisen heraus geleistete Unterstützung, insbesondere in ländlichen Regionen, die einen maßgeblichen Anteil an der täglich geleisteten Unterstützung für auf Pflege angewiesene Menschen ausmacht. Dies zeigen zum einen Daten über die „Pflegezeiten“ (Blinkert/Klie 2006). Auch dokumentieren Studien, wie (unentgeltliches) Engagement in Nachbarschaften in Pflegekontexten zum Kulturbestandteil von Quartieren und Stadtteilen oder Straßenzügen gehören kann (Klie/Schuhmacher 2014). Dabei verstehen sich Nachbarn vielfach nicht als „Engagierte“ und leisten ihre nachbarschaftliche Unterstützung jenseits öffentlicher Wahrnehmung und ohne das Bedürfnis, als Engagierte bezeichnet, angesehen und gewürdigt zu werden.

4.5.2 Spektrum – Zur Vielfalt des Engagements in Pflegekontexten

Die Kommission folgt einem weiten Engagementverständnis, das in der Lage ist, die Vielfalt des Engagements wahr- und aufzunehmen. Das zeichnet auch das Engagement in Pflege- und Sorgekontexten mit seinen vielfältigen Traditionen und Spielarten aus. Es reicht von der informellen nachbarschaftlichen Unterstützung, die im engeren Sinne nicht dem freiwilligen Engagement zugeordnet wird und auch häufig nicht diesem Selbstverständnis folgt, bis zur organisierten Nachbarschaftshilfe auf der Basis einer stundenbasierten Entgeltung. Dabei kann es in Organisationsformen klassischer Nachbarschaftshilfe, etwa aus dem kirchlichen Bereich, in besonderen generationenübergreifenden oder altershomogenen Wohnformen (Scherf 2007) oder in selbstorganisierten Seniorengenossenschaften erbracht werden. Ebenso profiliert sind Formen des Engagements in Pflegekontexten, die auf politische Beteiligung und die Verbesserung der Bedingungen, etwa für die Familienpflege, gerichtet sind (Dörner 2007). Das Engagement in Pflegekontexten verfügt zum Teil über lange Traditionen, wie etwa die „Grünen Damen und Herren“ im Krankenhaus oder Besuchsdienste in Kirchengemeinden, aber es gibt auch Innovationen in der pflegerischen Versorgung, wie etwa bei der Gründung ambulant betreuter Wohngemeinschaften. Engagement für Menschen mit Pflegebedarf zeigt sich in relevanter Weise auch dort, wo diese in Formen der Geselligkeit eingebunden werden, sei es im Vereinsleben, in Kirchengemeinden oder im Bereich der Kultur. Auf lokaler Ebene sind es initiierte und organisierte Bürgergemeinschaften, die explizit die Übernahme von Sorge- und Pflegeaufgaben als Aufgabe eines örtlichen Solidarversprechens kennen (Frey et. al. 2013).

Mit sehr unterschiedlicher örtlicher Ausprägung finden sich traditionelle Modelle von Besuchs- und Begleitdiensten. Sie reichen ihrerseits von kirchengemeindlich organisierten Besuchsdiensten bis hin zu dem Einsatz qualifizierter Hospizhelferinnen und -helfer im Rahmen von Palliative Care gemäß § 39a Abs. 2 SGB V. Generationenübergreifende Besuchs- und Begleitdienste, nicht zuletzt in Kontexten des Service Learnings oder des Lernens durch Erfahrung, dienen der Unterstützung des sozialen Lernens ebenso wie der Pflege intergenerativer Kontakte vor Ort. Kulturübergreifende Besuchs- und Begleitdienste stehen im Kontext der Bemühungen um die Sicherung von gesellschaftlicher Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Im Zusammenhang mit Sozialraum-, Quartiers- sowie dorforientierten Ansätzen der Freiwilligenarbeit werden quartiersbasierte Besuchs- und Begleitdienste, etwa in Bürgergemeinschaften oder örtlichen Genossenschaften, gefördert, die einen Beitrag zur sozialen Architektur des jeweiligen Stadtteils oder Dorfes leisten sollen (Frey et al. 2013). Viele Angebote Freiwilliger beziehen sich auf Menschen mit Demenz. Hier reichen die Formen von den in manchen Bundesländern stark verbreiteten Betreuungsgruppen bis hin zu Gastfamilien (Gepflegt wie daheim) und vielfältige Aktivitäten sozialer und kultureller Art (Rothe et al. 2015). Die Arbeit Freiwilliger bezieht sich nicht nur auf die unmittelbare Begleitung von auf Pflege angewiesenen Menschen, sondern auch auf die von pflegenden Angehörigen. Als qualifizierte Beratungs- und Begleitungsangebote durch Freiwillige sind in besonderer Weise das Projekt Pflegebegleiter[221] sowie die ehrenamtliche Beratung und Betreuung in neurologischen Facharztpraxen zu nennen (ZQP 2013).

Schließlich ist Engagement zunehmend eingebunden in professionelle Organisationen, die bei „niedrigschwelligen Angeboten“ gemäß § 45c SGB XI über ihre eigenen Qualitätsstandards verfügen (DV 2015). Auch entwickeln sich ehemals zivilgesellschaftlich initiierte Formen des Engagements in Pflegekontexten in Richtung professionell organisierter Formen, wie beispielsweise im Bereich der Hospizarbeit nachzuvollziehen ist. Dort ist das Engagement ohne professionelle Organisation und Anleitung nicht mehr möglich. Dies hat zu einer

Informationen dazu liefern, für welche Pflegeaktivitäten wieviel Zeit aufgewendet wird. Auch bleibt der Umfang der Erfahrung mit Pflegebedürftigkeit unberücksichtigt (Blinkert 2015).

221 Siehe auch www.pflegebegleiter.de (Abruf am 06.03.2016).

Veränderung der Kultur des Engagements geführt (Klie/Wegner 2012). Insbesondere das Engagement in der Pflege ist zunehmend mit dem Thema Monetarisierung konfrontiert. Es hat eine lange Tradition in der bezahlten Nachbarschaftshilfe, die als Ehrenamt ausgewiesen wurde und wird. Aber auch die von der Pflegeversicherung geförderten Formen sogenannter niedrigschwelliger Hilfen weisen eine Tendenz zum monetarisierten Engagement auf (Kapitel II. 5.3 Monetarisierung).

Als klassisches, öffentliches Ehrenamt spielt in Pflegekontexten die rechtliche Betreuung eine große Rolle, die typischerweise und vorrangig von Ehrenamtlichen wahrgenommen werden soll und für deren Übernahme es eine Pflicht gibt, auch wenn sie nicht sanktioniert wird (§§ 1897ff. BGB). Auch als öffentliches Ehrenamt zu bezeichnen ist die Übernahme von Aufgaben als Heim- oder Bewohnerbeirat nach den jeweiligen landesheimrechtlichen Kodifikationen, die in manchen Bundesländern konsequent von Seniorenvertretungen und Beiräten unterstützt werden. Rund um stationäre Altenhilfeeinrichtungen hat sich eine eigene Engagementstruktur und -kultur mit entsprechender Vielfalt entwickelt (Klie et al. 2005; KWA 2015). Formen des Engagements rund um stationäre Einrichtungen reichen von gelegentlicher Mithilfe bei Veranstaltungen bis hin zur regelmäßigen und in die Aufbauorganisation eingebundene Übernahme von Verantwortungsrollen, von informeller Unterstützung zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern über Patenschaften bis hin zum Betrieb einer freiwillig geführten Cafeteria in Pflegeeinrichtungen. Am stärksten an Konzepten des Wohlfahrtspluralismus orientiert erscheinen Ansätze, in denen wohnortnahe Einrichtungen, wie etwa Wohngemeinschaften, von Freiwilligen mitverantwortet werden, etwa Wohngemeinschaften in geteilter Verantwortung (Frey et al. 2013). Auch die Tätigkeit in ehrenamtlichen Vorständen von Pflegeeinrichtungen lässt sich dem Engagement in Pflegekontexten zuordnen.

4.5.2.1 Beispiele

a. Selbsthilfe: Alzheimer Gesellschaften

Die Deutsche Alzheimer Gesellschaft sowie die Alzheimer-Gesellschaften auf regionaler Ebene sind ein Beispiel für Selbsthilfeorganisationen im Bereich der Pflege und Sorge, die sich auf die Zielgruppe der Menschen mit Demenz konzentrieren. Es handelt sich insofern um Selbsthilfe als sich pflegende Angehörige hier zusammengetan und organisiert haben. Die Deutsche Alzheimergesellschaft ist inzwischen eine professionalisierte Organisation, die auch in zahlreichen Gremien zur Weiterentwicklung des Pflegeversicherungsrechtes, aber auch im Bereich des Gesundheitswesen (GBA) mitwirkt und insofern Einfluss nimmt auf die für Menschen mit Demenz relevanten Politiken. Vor Ort organisieren die Alzheimer-Gesellschaften ein besonderes Bewusstsein und eine Sensibilität für das Thema Alzheimer und Demenz. Sie sind zum Teil Träger von organisierten Hilfen für Menschen mit Demenz und deren Angehörige; ferner übernehmen sie durch Telefonberatungen, ähnlich wie bei der Telefonseelsorge, richtige Dienstleistungs- und Entlastungsfunktionen. Alzheimer-Gesellschaften sind keineswegs überall lokal präsent. Sie leben von der Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Bundes- und Landesverbände bieten Unterstützung für örtliche Initiativen, die jeweils wieder sehr unterschiedliche Schwerpunkte und Akzente setzen. Hier sind sie Promotoren für ambulant betreute Wohngemeinschaften (Alzheimer-Gesellschaft Brandenburg e. V.[222]), dort stehen sie für Aktivitäten, die auf ein inklusives Gemeinwesen und demenzfreundliche Kommunen[223] ausgerichtet sind.

b. Nachbarschaftshilfe

Die organisierte Nachbarschaftshilfe für Menschen mit Pflegebedarf besitzt eine lange Tradition in Kirchengemeinden, aber auch in Wohlfahrtsverbänden, die lange vor der Einführung der Pflegeversicherung haushaltsnahe Unterstützungsleistungen angeboten und organisiert haben. Das Spektrum reicht von örtlichen Initiativen bis hin zu den von großen Verbänden organisierten Nachbarschaftshilfen, die häufig auf Stundenbasis bezahlt und finanziert werden. Die Vielfalt der unter Nachbarschaftshilfe zu fassenden haushaltsbezogenen Unterstützung ist groß. Sie reicht von traditionellen, in den Kirchengemeinden verankerten Formen über das, was in der DDR in der Volkssolidarität Tradition hatte, bis hin zur genossenschaftlich organisierten Unterstützung, die allerdings meist in Vereinsform betrieben wird (Rosenkranz/Beyer 2015). Örtlich organisierte Formen des Betreuten Wohnens zuhause (Klie/Schuhmacher 2009), die einen Verbleib in der eigenen Häuslichkeit insbesondere im ländlichen Bereich ermöglichen sollen, lassen sich ebenso zur organisierten Nachbar-

222 Alzheimer-Gesellschaft-Brandenburg e. V. – Selbsthilfe Demenz: Modellprojekt zur Unterstützung und Koordinierung von neuen Wohnformen für Menschen mit Pflegebedarf, insbesondere Menschen mit Demenz.
Siehe auch: www.alzheimer-brandenburg.de/modellprojekt.htm (Abruf am 06.03.2016).

223 www.demenzfreundliche-kommunen.de (Abruf am 09.03.2016).

schaftshilfe zählen wie niederschwellige Betreuungsangebote. Hier legen die als Ehrenamtliche bezeichneten Tätigen selbst Hand an und erbringen – zumeist gegen Geldzahlungen – Dienstleistungen. Unter den Nachbarschaftshelferinnen und -helfern befinden sich auch jüngere Menschen, die sich über ihr Engagement einen beruflichen Zuverdienst sichern, zum Beispiel Schülerinnen und Schüler oder Studierende in Universitätsstädten.

c. Nachbarschaftsstifter

Auf nachbarschaftliche Formen der sozialen Aufmerksamkeit und gegenseitigen Unterstützung ausgerichtet sind Nachbarschaftsstifter.[224] Sie stabilisieren, unterstützen und initiieren soziale Nachbarschaften dort, wo durch eine inhomogene Zusammensetzung von Wohnquartieren, Nachbarschaften in ihrer sozial unterstützenden Funktion nicht oder nur selektiv funktionieren. Nachbarschaftsstifter – ihrerseits geschult und eingebunden in Quartiersmanagementansätze – konzentrieren sich häufig auf die Situation Alleinlebender, auf Pflege angewiesener Menschen, um für sie und mit ihnen Aktivitäten zu initiieren und Formen nahräumlicher Solidarität zu fördern.

d. Pflegebegleiter

Auf die Begleitung, Beratung und psychosoziale Entlastung von auf Pflege angewiesenen Menschen und pflegenden Angehörigen ausgerichtet sind Konzepte wie die der Pflege- und Patientenbegleiter[225]. Engagierte übernehmen hier Beratungs- und Lotsenfunktionen für pflegende Familien, indem sie für Gespräche zur Verfügung stehen, Informationen über Entlastungsangebote und Hilfen vermitteln, einen Beitrag zur Reorganisation des Pflegearrangements leisten und – ggf. mit Mediationskompetenzen ausgestattet – Konflikte mit den an der Pflege Beteiligten bearbeiten. Sie unterstützen nicht in alltagspraktischen Dingen, sondern fungieren mehr als ehrenamtliche Berater und Betreuer.

e. Betreuungsgruppen

Betreuungsgruppen organisieren für Menschen mit Demenz, zur Entlastung der pflegenden Angehörigen, regelmäßig einmal oder mehrmals wöchentlich Treffen, zum Teil in Privathaushalten, zum Teil in Räumlichkeiten von Wohlfahrtsverbänden oder Kirchengemeinden. Die Ehrenamtlichen werden im Umgang mit Menschen mit Demenz geschult und erhalten eine fachliche Begleitung durch Wohlfahrtsverbände, denen die Betreuungsgruppen angeschlossen sind. Die Betreuungsgruppen sind regional sehr unterschiedlich verteilt (BMG 2011). Der Schwerpunkt liegt in Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Sie werden entsprechend kofinanziert durch die Pflegekassen, soweit die Kommunen Betreuungsgruppen auf der Basis landesrechtlicher Regelungen anerkannt haben (Klie et al. 2014 (LPK SGB XI), § 45 c Rz 6).

f. Selbstorganisierte Wohngemeinschaften

Als eine Form der Selbstorganisation von pflegenden Angehörigen haben sich selbstorganisierte, ambulant betreute Wohngemeinschaften als ein Typus herausgebildet, der inzwischen auch gesetzlich – sowohl im Heimrecht als auch im Sozialversicherungsrecht – anerkannt wurde. Etwa 3.500 Wohngemeinschaften sind in Deutschland in der Zeit von 1984 bis 2015 gegründet worden, mit etwa 28.000 Bewohnerinnen und Bewohnern (Klie et al. 2016, im Erscheinen). Selbstorganisierte ambulant betreute Wohngemeinschaften verstehen sich als Alternative sowohl zur klassischen stationären Einrichtung als auch zur klassischen Familienpflege. In der Variante der selbstorganisierten Wohngemeinschaften leben sie von dem Engagement der Initiatoren sowohl beim Aufbau der Gruppen als auch in ihrem Betrieb. Ambulant betreute Wohngemeinschaften können aber auch rein professionell betrieben werden, ohne dass Ehrenamtliche einen nennenswerten Beitrag leisten (Klie/Schuhmacher 2009). Ihre Verbreitung ist gering. Sie stellen die Minderheit der ambulant betreuten Wohngemeinschaften dar, die inzwischen als anbieterverantwortete in der gesamten Republik resonanzfähiger werden (Gräske/Wolf-Ostermann 2014).

---

224 Siehe hierzu etwa das Konzept zu den Nachbarschaftsstifterinnen und -stiftern vom Landesbüro altengerechte Quartiere.NRW (www.aq-nrw.de/index.php?article_id=102; Abruf am 05.02.2016).

225 www.pflegebegleiter.de (Abruf am 06.03.2016).

g. Ehrenamtliche in Institutionen

Ehrenamtliche in Institutionen leisten einen Beitrag zur persönlichen Begleitung von Bewohnern und Patienten in Heimen und Krankenhäusern, entlasten das Personal und beteiligen sich an Gruppenangeboten, übernehmen Aufgaben in Gremien von Institutions- oder Heimbeiräten. Unabhängig davon, wie man sie konkret bezeichnet – Freundeskreise[226], Grüne Damen und Herren in Krankenhäusern[227] oder Initiativen im Rahmen von Landesförderprogrammen (Klie et al. 2005): Sie alle leisten einen Beitrag zur Kultur in Institutionen, nehmen dort Aufgaben der sozialen Kontrolle wahr und können einen wesentlichen Beitrag zur Teilhabe von auf Pflege angewiesenen Menschen in Heimen und Krankenhäusern leisten. Nicht selten geraten sie in Konkurrenz zu professionellen Angeboten und Selbstverständnissen von hauptberuflich Tätigen. Der Verbreitungsgrad ist je nach Institution und Region höchst unterschiedlich (ebd.).

h. Demenzfreundliche Kommune

Einen zivilgesellschaftlichen und auf Inklusion hin ausgerichteten Ansatz zeichnet die „Aktion Demenz“ aus, die das Ziel verfolgt, demenzfreundliche Kommunen zu schaffen, in denen das Verständnis für Formen der Demenz, das Einüben von Kompetenzen im Umgang mit Menschen mit Demenz und die Gestaltung einer demenzfreundlichen Umgebung im Vordergrund der Bemühungen stehen (Wißmann/Gronemeyer 2008).[228] Das Engagement ist auf eine Kultur des Respekts ausgerichtet: auf den kreativen Umgang mit Menschen mit Demenz und auf die Überwindung einer pathologisierenden Betrachtungsweise der Phänomene der Demenz (Rothe et al. 2015).

i. Advokatorische Unterstützung

Mit einer eindeutigen advokatorischen Funktion ausgestattet sind die sehr verbreiteten örtlichen Gruppen des Sozialverbandes Deutschlands auch für auf Pflege angewiesene Menschen ehrenamtlich tätig.[229] Sie beraten über Rechtsansprüche gegenüber Sozialleistungsträgern und helfen Rechtsansprüche durchzusetzen. Sie sind regional sehr unterschiedlich präsent, örtlich aber sehr stark verankert. Stark vertreten sind sie in Bayern, aber auch in anderen Teilen der Bundesrepublik, wo die Sozialverbände über einen hohen Organisationsgrad verfügen. Eine andere Form advokatorischer Unterstützung, die für viele auf Pflege angewiesene Menschen von großer Bedeutung ist, übernehmen ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer bzw. die Betreuungsvereine. Die Übernahme von ehrenamtlichen Betreuungen ist weiterhin eine Bürgerpflicht, gemäß § 1898 BGB. Sie haben eine eindeutig durch das Betreuungsrecht vorgegebene ehrenamtliche Rolle mit Rechten und Pflichten, mit einer pauschalierten Aufwandsentschädigung und einer fachlichen Begleitung, die über die Betreuungsvereine zur Verfügung gestellt werden muss. Die Zahl ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer und die Verbreitung von Betreuungsvereinen sind je nach landesrechtlicher und kommunaler Unterstützung sehr unterschiedlich. Die ehrenamtlichen Betreuer und Betreuerinnen übernehmen Aufgaben der Vermögens- und Personensorge, sind in die Entscheidung über die Heilbehandlung eingebunden und entscheiden über freiheitsentziehende Maßnahmen. Überwiegend wird die ehrenamtliche Betreuung von Angehörigen wahrgenommen. Für bei rechtlichen Fragen betreuungsbedürftige Personen, die nicht auf Angehörigen zurückgreifen können und nicht auf eine Berufsbetreuung verwiesen sein wollen, stellen Betreuungsvereine eine wichtige Ressource dar.[230] Auch die BIVA[231] und andere Selbsthilfeorganisationen (Wir! Stiftung pflegender Angehöriger[232]; wir pflegen – Interessenvertretung begleitender Angehöriger und Freunde in Deutschland e. V.[233]) bis

---

226 Es gibt mittlerweile unzählige Freundeskreise von Pflegeinrichtungen, wie etwa der Freundeskreis der Evangelischen Heimstiftung e. V. oder die Freundeskreise der Häuser von Pflegen & Wohnen Hamburg.

227 Siehe dazu www.ekh-deutschland.de/startseite (Abruf am 06.03.2016).

228 Die von der Robert Bosch Stiftung geförderte Initiative „Unterwegs zu demenzfreundlichen Kommunen“ der Aktion Demenz e. V. umfasst deutschlandweit bereits 50 Projekte.

229 Der Sozialverband VdK Deutschland ist föderal strukturiert. Er gliedert sich in einen Bundesverband (Berlin), 13 Landesverbände, 43 Kreisverbände sowie zahlreiche Ortsverbände in ganz Deutschland (www.vdk.de/nrw/pages/mitgliedschaft/66212/vdk-geschaeftsstellensuche; Abruf am 06.03.2016).

230 Beispielhaft kann hier auf das Projekt „Wohnen für Hilfe – Alt und Jung in Wohnpartnerschaft“ in Marburg verwiesen werden. Das Angebot richtet sich an ältere Menschen, die bereit sind, Studierenden eigenen Wohnraum kostenlos zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug erhalten Seniorinnen und Senioren von den Studierenden Hilfen und Unterstützung im Alltag. Die Vermittlung übernimmt das Studentenwerk Marburg.

231 BIVA – Bundesinteressenvertretung für alte und pflegebetroffene Menschen.

232 www.wir-stiftung.org (Abruf am 06.03.2016).

233 www.wir-pflegen.net (Abruf am 06.03.2016).

hin zu Aktivitäten zur Aufdeckung von Missständen in Heimen (Fussek/Schober 2013) sind Beispiele advokatorisch ausgerichteten Engagements im Pflegebereich.

4.5.3 Hürden

Von einer konsequenten und dem Subsidiaritätsprinzip verpflichteten Einbeziehung unterschiedlicher Engagementformen in Pflegekontexten ist man trotz mancher bundes- und landespolitischer Bemühungen und Programme noch weit entfernt. Es ist bislang noch nicht gelungen, Konzepte in der Breite zu realisieren, die den hoch regulierten Bereich professioneller Hilfen mit den vielfältigen und hoch bürokratischen Formen der Qualitätssicherung – in die zunehmend auch „niederschwellige Hilfen“ gemäß § 45c SGB XI einbezogen werden – zu verbinden mit dem unregulierten und bisweilen als „schmutzig“ bezeichneten Bereich nachbarschaftlicher Hilfen, unter Einbezug osteuropäischer Haushaltshilfen. Verantwortlich dafür sind zum einen der fehlende Ortsbezug der Pflegeversicherung, die starke Reglementierung des Sektors der Langzeitpflege sowie seine Finanzierung, die weniger auf die Gestaltung von Gesamtarrangements als auf die Erbringung inhaltlich genau beschriebener Dienstleistungen ausgerichtet ist (zur Analyse und Kritik vgl. Hoberg et al 2013). Aus anderen Bereichen bekannte Steuerungsansätze wie regionale Budgets (Jugendhilfe, Teilhabe) sind im Bereich der Pflege kaum etabliert oder wurden politisch, trotz positiver Ergebnisse entsprechender Experimente, nicht aufgegriffen (Blinkert et al. 2008; Klie et al. 2008; Klie 2009). Als Hürden für eine stärkere Einbeziehung von unterschiedlichen Formen des Engagements erweisen sich auch Mentalitäten in der Bevölkerung, die Aufgaben der Pflege weithin als Privatangelegenheit betrachten, kognitive aber auch körperliche Einschränkungen als mit Scham besetzt oder mit Peinlichkeit assoziierten Phänomenen verbinden. Auch die traditionelle Zuordnung des Bereichs der Sorge und Pflege in den Bereich der öffentlich kaum wahrgenommenen „unsichtbaren“ Frauenarbeit trägt mit dazu bei, Aufgaben der Pflege nicht als eine öffentliche Aufgabe zu begreifen. Aktionen wie „Unterwegs zu demenzfreundlichen Kommunen“[234], die „Allianzen für Demenz“[235], der Aufbau von Beratungsstrukturen für die Pflege leisten ihren Beitrag, das Thema Pflege und Sorge zu einem Thema der lokalen Öffentlichkeit zu machen. Dies wird als Voraussetzung für die Etablierung von unterschiedlichen Engagementformen gesehen.

4.5.4 Regionale Unterschiede und Governance

Trotz vielfältiger Bemühungen und teilweise als beispielhaft geltender Rahmenbedingungen steht und fällt das Engagement in Pflegekontexten mit der jeweiligen kommunalen Altenhilfe und Pflegepolitik und den Aktivitäten vor Ort. Kommunale Engagementpolitik ist in der Lage, das Ausmaß des Engagements in Pflegekontexten entscheidend zu beeinflussen. Dabei erweist sich eine konsequente Engagementförderung und -kultur als maßgeblicher als der Einsatz von Formen der Monetarisierung, die mit den Reformen der Pflegeversicherung forciert wurden, aber ihrerseits regional sehr unterschiedlich verfangen (Klie et al. 2014 (LPK SGB XI), § 45 c Rz 6). Es fehlt allerdings an systematischen Wissensbeständen über die Aktivitäten und die Bedingungen vor Ort und ihre Wirkungen auf das Ausmaß an Engagement.

Bisherige Befunde verweisen auf eine vielfältige Engagementlandschaft im Bereich von Sorge und Pflege, bei der das „stille Engagement“, die in Nachbarschaften gelebte alltägliche Solidarität, nicht übersehen werden darf. Sie bildet neben der Familie immer noch die größte Ressource gegenseitiger Hilfe und will von den „Engagierten“ nicht unbedingt als Engagement im öffentlichen Raum gewertet werden (Klie/Schuhmacher 2014). Daraus folgt, dass für eine Stärkung des Engagements auch bei den Ressourcen des Sozialraums anzusetzen ist und nicht allein beim Engagement im öffentlichen Raum. Auch wenn Einigkeit darin bestehen mag, dass ohne das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern eine an Teilhabe orientierte Sorge und Pflege nicht zu gewährleisten ist (Hoberg et al. 2013), scheinen die Erwartungen an die Leistungsfähigkeit des Engagementsektors vor dem Hintergrund der vorliegenden Zahlen überhöht. Große regionale Unterschiede, bedeutsame Differenzen im Engagementniveau zwischen sozialen Milieus zeigen, dass das Thema Engagementförderung in einem größeren Governance-Zusammenhang zu sehen ist (Evers et al. 2015). Einzelprogramme verfangen als solche ebenso wenig wie Appelle. Infrastrukturen der Engagementförderungen sind wichtig, aber nicht allein maßgeblich für das Engagementniveau (Generali Zukunftsfonds 2015). Dieses hängt von lokalen Strukturen, Kulturen und einer entsprechenden Governance auf kommunaler und sublokaler Ebene ab (SONG 2014). Auch der sehr unterschiedliche Ausbau „niederschwelliger“ Hilfen in Pflegekontexten gemäß

234 www.demenzfreundliche-kommunen.de (Abruf am 06.03.2016).

235 www.allianz-fuer-demenz.de (Abruf am 06.03.2016).

§§ 45b ff. SGB XI macht deutlich, wie bedeutsam für den Ausbau freiwilligen Engagements in Pflegekontexten eine zwischen Bund, Ländern und Kommunen abgestimmte Governance ist.

Einer sehr aufmerksamen und kritischen Diskussion bedürfen die zunehmend stärker genutzten Formen monetarisierten Engagements in Pflegekontexten (Beyer 2015a; Klie 2015b; bagfa 2015). Hier bedarf es insbesondere der Transparenz im Umgang mit dem Einsatz von Geld. Die Befunde des Freiwilligensurveys 2014 legen den Schluss nahe, dass Investitionen in das Quartiersmanagement, das heißt sozialräumliche Strategien für die Stärkung sozialer Nachbarschaften, einen positiven Effekt auf die Engagementbereitschaft der örtlichen Bevölkerung entfalten. Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros e. V. (BaS) konzentriert sich bei der Arbeit der Seniorenbüros stärker auf den sozialräumlichen und nachbarschaftlichen Bezug der Freiwilligenarbeit (BaS 2015). Zudem sind Formen sozialer Unterstützung in familiären und nachbarschaftlichen Kontexten häufig mit Formen des Engagements verknüpft, sodass keinesfalls von einem sich gegenseitig ausschließenden Verhältnis von ehrenamtlicher und informeller Hilfe ausgegangen werden darf. Es bedarf eines Ineinandergreifens von sozialräumlichen Arbeitsansätzen und Infrastrukturen der Engagementförderung im Rahmen eines unterschiedliche Engagementkulturen verbindenden Gesamtkonzeptes auf kommunaler Ebene, wenn die Potenziale des Engagements in Pflegekontexten genutzt werden sollen (ZQP 2013: 71ff.).

4.5.5 Fazit: Herausforderungen und Perspektiven

Sollen wohlfahrtspluralistische Arrangements unter Einbeziehung der hier dargestellten vielfältigen Formen des Engagements in Pflege- und Sorgekontexten zu einem Merkmal der Architektur sozialer Sicherung bei Pflegebedarfen gehören, bedarf dies vielfältiger Bemühungen und Korrekturen in der Pflege- und Sorgepolitik. Zu ihnen gehören zum einen die Stärkung der Kommunen in ihren Planungskompetenzen, in ihrer Infrastrukturverantwortung und der Regiefunktion für einen kulturellen Wandel in der Pflege und Sorge. Pflege und Sorge finden vor Ort statt und sind in hohem Maße abhängig von den regionalen Infrastrukturen, Kulturen und örtlichen Ressourcen. Insofern empfiehlt die Kommission, wie schon die Kommission zum Siebten Altenbericht (BMFSFJ 2016b, im Druck), eine zunächst auf Modell- oder Kooperationskommunen bezogene Rückübertragung von Aufgaben der Pflege (Planung, Care und Case Management) auf die kommunale Ebene (Hoberg et al. 2016). Auf diese Weise können infrastrukturelle und kulturelle Voraussetzungen für wohlfahrtspluralistische Arrangements geschaffen, neue Ansätze sozialer Unternehmungen (Genossenschaften, Caring Communities) gefördert und örtliche Beteiligungsprozesse der Bürgerinnen und Bürger in der Breite verankert werden. Leitbilder wie die einer Caring Community oder sorgenden Gemeinschaft sollten dabei nicht vom Staat im Modellprogramm aufgegriffen oder gar verordnet werden, sondern neben anderen bürgerschaftlich getragenen Initiativen und Kommunen in anschaulicher Weise vermittelt werden, um Bemühungen um eine neue Kultur der Pflege und Sorge, den Aufbau von bürgerschaftlich getragenen Sorgestrukturen und -kulturen auf eine breite Basis zu stellen. Zum anderen gilt es auch im Bereich der Sorge und Pflege die Vielfalt des Engagements zu würdigen und zu fördern – von nachbarschaftlicher Unterstützung über die Mitarbeit in einer Hospizgruppe bis zu advokatorischen Aufgaben in Betreuungsvereinen oder als Heimbeirat. Schließlich wird im Zusammenhang mit Quartiersansätzen einer sozialraumbezogenen Arbeitsweise zur Stärkung sozialer Nachbarschaften besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein. In Nachbarschaften und überschaubaren Sozialräumen sind am ehesten Freiwillige für Aufgaben der Pflege und Sorge zu finden. Die politisch häufig formulierten Erwartungen, mit Freiwilligen ließen sich die prognostizierten großen Versorgungsengpässe oder gar ein „Pflegenotstand“ bewältigen, gehen fehl. Engagement ist gleichwohl für eine örtliche Kultur der Sorge und Teilhabe unverzichtbar.

4.6 Kultur[236]

4.6.1 Kultur – Ein vielfältiger Engagementbereich

Der aktuelle Kulturbegriff umfasst die ehemals als konträr wahrgenommenen Bereiche der Hoch- und Breitenkultur. Unter Hochkultur werden die traditionellen, großen und professionell betriebenen Kulturinstitutionen (z. B. Oper, Konzerthalle, Museum) gefasst, die meist in größeren Städten und weitgehend durch öffentliche Finanzierung bereitgestellt werden. Unter der Breitenkultur versteht man den Bereich des Kulturschaffens. Letzterer basiert in großem Ausmaß auf freiwilligem Engagement, ist nicht oder wenig professionalisiert und kommerzialisiert, wird nicht oder nur zu einem geringen Anteil öffentlich finanziert, findet meistens in Vereinen statt und richtet sich an breite Bevölkerungsschichten (Deutscher Bundestag 2004). Das heutige Verständnis von Kultur im Kontext der Debatten um Kulturpolitik bzw. -förderung und um das Engagement im Politikfeld Kultur löst Gegensätze zwischen diesen beiden Kulturbegriffen auf.

Für viele Theater und Museen, Chöre, Kulturzentren, Organisationen der kulturellen Bildung, soziokulturelle Zentren, Projekte oder Initiativen im Kulturbereich ist Engagement eine sehr wichtige Größe und umfasst unterschiedlichste Felder künstlerischen und kulturellen Schaffens und Wirkens. Im Politikfeld Kultur ist das freiwillige Engagement durch Vielfalt gekennzeichnet. In ländlichen Regionen ist das Engagement in der Kultur anders ausgeprägt als in verdichteten urbanen Räumen. Unterschiedliche strukturelle, historische, ökonomische, soziale und politische Rahmenbedingungen bedingen unterschiedliche Ausprägungen kultureller Aktivitäten. Vereine sind traditionell die wichtigsten Orte des Engagements im Kulturbereich. Teile der Kunst- und Kulturvereinslandschaft unterliegen in jüngerer Zeit allerdings dynamischen Veränderungsprozessen, resultierend aus Anpassungsbestrebungen der Organisationen an die sich ändernden Kontextbedingungen, insbesondere auch denen des Engagements. Demografischer Wandel, Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur sowie in Motivationslagen für das Engagement im Kulturbereich haben Auswirkungen auf das Spektrum und das Ausmaß freiwilligen Engagements. Damit einhergehend machen sich auch Trends hin zu eingeschränkten Angeboten von Kultur sowie einer veränderten Nachfrage nach Kultur im Kontext der kulturellen Infrastruktur bemerkbar. Gleichzeitig sind Entwicklungen von neuen Formaten informelleren Engagements und lose gekoppelten Verbünden zu beobachten, wie beispielsweise innovative Kultur- und Kunstprojekte, zeitlich begrenzte, selbstorganisierte Gruppenaktivitäten im Nahraum sowie kreative Formen freiwilligen Engagements oder die Partizipation in lokalen Netzwerken, etwa auf der Stadtteilebene.

Für eine lebendige Demokratie ist es von existenzieller Bedeutung, dass alle Beteiligten und Verantwortlichen dafür Sorge tragen, Räume für die Entfaltung von Kunst und Kultur zu schaffen und Initiativen zu ermöglichen, die eine Entwicklung von Kultur und von freiwilligem Engagement für die Kultur fördern. Denn Neues zu entfalten, Routinen zu hinterfragen, Traditionen zu bewahren und ihnen neue Bedeutung zu verleihen: Das ist der Kultur möglich – wenn sie genügend Freiräume hat (Röbke/Wagner 2011). Kulturelle Aktivitäten sind nicht nur im Hinblick auf ihre unmittelbare Wirkung in einem speziellen Bereich des Konsums, der Mitgestaltung und der eigenen künstlerischen Kreativität wertvoll, sondern ein für die gesamte gesellschaftliche Entwicklung und die Entfaltungschancen ihrer Bürgerinnen und Bürger wichtiger „Humus“. Sie sind in besonderer Weise zur Förderung von Teilhabe geeignet:

- Der Kulturbereich bietet besonders gute Anschlüsse für Integration in einer immer heterogener werdenden Gesellschaft, indem er die Teilhabe ausgeschlossener/benachteiligter Bevölkerungsgruppen wie erwerbslose Menschen, Menschen mit Behinderung, Flüchtlinge, Menschen mit Demenz etc. ermöglicht.
- Das Politikfeld Kultur hält non-formale Bildungsangebote und Chancen des Kompetenzerwerbs im Bereich der kulturellen Bildung junger Menschen jenseits von Schule, Ausbildung und Studium bereit, die zum Beispiel bei bildungsfern aufwachsenden Kindern und Jugendlichen von Bedeutung sind und zukünftig wichtiger werden.
- Freie Kulturgruppen und Theaterensembles, Stadtteilkulturarbeit, kulturelle Kinder- und Jugendarbeit, Geschichtswerkstätten oder soziokulturelle Zentren mit verschiedensten abgestuften Formen der Beteiligung und Teilhabe sind bewährte Bestandteile der lokalen Infrastruktur freiwilligen Engagements[237].

236 Der Text basiert in wesentlichen Teilen auf der von Lilian Schwalb für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise.

237 Siehe hierzu die Bundesvereinigung Soziokultureller Zentren e. V., www.soziokultur.de (Abruf am 11.02.2016).

- In strukturschwachen ländlichen Räumen sind aufgrund rückläufiger öffentlicher Mittel, geringer wirtschaftlicher Standortvorteile und wachsender Probleme auf dem Arbeitsmarkt gemeinschaftliche Aktivitäten der Bevölkerung im Kulturbereich zur Förderung des sozialen Zusammenhalts besonders wichtig.

4.6.2 Zahlen zum Engagement im Kulturbereich

Bei der detaillierten Betrachtung von Entwicklungen des Engagements in der Kultur ist zu berücksichtigen, dass zwar kulturstatistische Datengrundlagen vorliegen, die Kulturstatistik jedoch nicht einheitlich ist. Verschiedene Bereiche des kulturellen Lebens – auf unterschiedlichen föderalen Ebenen, in spezifischen Sektoren und Sparten – sind häufig mit jeweils anderen Ebenen, Sektoren und Kultursparten verwoben. So berufen sich Aussagen auf der Grundlage statistischer Daten auch auf verschiedenste Quellen (Schwalb 2011a).

Etablierte Orte und Formen des Engagements für Kunst und Kultur sind genauso wie neue Konzepte Teil einer lokalen Engagementlandschaft mit sich verändernden Umweltbedingungen. Im Hinblick auf das Engagement von Einzelpersonen zeigen die Ergebnisse der letzten Welle des Freiwilligensurveys (Vogel et al. 2016), dass der Kulturbereich einer der bedeutsamsten Bereiche der gemeinschaftlichen, teilnehmenden Aktivitäten und des verbindlicheren freiwilligen Engagements ist. So wurde Kultur und Musik als Bereich, in dem man aktiv ist, nach dem Engagementfeld Sport und Bewegung am zweihäufigsten genannt (ebd.). Nimmt man Engagement und damit längerfristig ausgeübte freiwillige Tätigkeiten in den Blick, zeigt sich, dass das freiwillige Engagement in der Kultur über die Zeit hinweg zugenommen hat (von 4,9 % im Jahr 1999 auf 9,0 % im Jahr 2014) (ebd.). Grundsätzlich zeigen die Erhebungsergebnisse der vier Freiwilligensurveys, dass das Engagement im Kulturbereich auf dem dritten Platz rangiert (mit 9,0 %), nach Sport und Bewegung (mit 16,3 %) sowie Schule/Kindergarten (mit 9,1 %) (ebd.).

Im Hinblick auf die Organisationslandschaft zeigen die Erhebungen im Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (Krimmer/Priemer 2013), dass 18 Prozent der befragten Organisationen des Dritten Sektors ihr Hauptbetätigungsfeld im Kulturbereich sehen; aktiv sind hier insgesamt mehr als ein Viertel der Organisationen – er stellt damit den zweitstärksten Bereich dar. Das Gros der im Kulturbereich aktiven Organisationen ist als Verein organisiert und mehr als 80 Prozent von ihnen auf kommunaler Ebene tätig. Dabei ist die Kommune auch der Ort, der für das Engagement am relevantesten ist: 63 Prozent der Kulturorganisationen nennen sie als ihr wichtigstes Betätigungsfeld (Krimmer/Priemer 2013: 24, 27, 28). Galt der Kulturbereich laut früherer Studien noch als starkes Wachstumsfeld (Zimmer/Priller 2007), zeigen aktuelle Erhebungen, dass der Anteil der in jüngerer Zeit gegründeten Organisationen im Vergleich mit anderen Bereichen nicht so hoch ausfällt.

4.6.3 Kulturelles Engagement in unterschiedlichen Sektoren

4.6.3.1 Engagement im kommunalen Bereich

Allgemein lässt sich feststellen, dass Engagement im staatlich/kommunal geprägten Kulturbereich tendenziell abnimmt. Dieser Bereich umfasst die öffentlich finanzierten Institutionen wie zum Beispiel städtische Bühnen, große, hoch subventionierte Opernhäuser sowie staatliche, durch das Land oder kommunal getragene Museen. Laut Freiwilligensurvey sind nur circa 4 Prozent der im Kulturbereich freiwillig Tätigen in staatlichen oder kommunalen Einrichtungen aktiv (Gensicke/Geiss 2010: 178).

Der Blick in die Praxis zeigt, dass dennoch in manchen Sparten das ehrenamtliche/freiwillige Engagement eine wichtige Säule ist:

- Die Zahl der Fördervereine und als Verein geführten Freundeskreise im Kulturbereich ist in den vergangenen Jahren immens gestiegen. Dies ist gerade bei öffentlichen Kulturinstitutionen wie staatlichen und kommunalen Theatern oder öffentlich getragenen Museen der Fall, wo durch Engagierte zivilgesellschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die Konjunktur von Kulturfördervereinen ist auch insofern zu erklären als sie besondere Aktivitäten im Bereich Kunst und Kultur vorweisen, die mit einem Rückgang öffentlicher Mittel konfrontiert sind.
- Befristete/temporäre Projekte der Kommunen: So werden zum Teil Planung, Organisation und Durchführung von Stadtfesten und -jubiläen, von Stadtteilkulturarbeit meist von Ehrenamtlichen bzw. Freiwilligen unter der Anleitung einer hauptamtlichen Person geleistet.
- In kleinen Kommunen bzw. in ländlichen Regionen existieren häufig ehrenamtlich besetzte Leitungspositionen, zum Beispiel in öffentlichen Bibliotheken oder Volkshochschulen.

- In staatlichen Museen organisieren Engagierte Führungen, beaufsichtigen Ausstellungen und sind für Informations- und Archivarbeiten zuständig.

In Kommunen und auf Landesebene wurden in den letzten Jahren Kulturentwicklungspläne in partizipativen Prozessen entwickelt und gestaltet. Erprobt und umgesetzt wurden in den vergangenen zwei Dekaden Beteiligungsformate mit dem Ziel, gemeinsame Entscheidungen herbeizuführen und Fragen der lokalen Kulturpolitik in Kooperation mit weiteren gesellschaftlichen Akteuren sektorenübergreifend zu regeln und zu lenken (Ebker 2000; Röbke 2015; Schwalb 2011b; Wagner 2009). Im Zusammenhang mit dem Leitbild der Bürgerkommune beteiligen sich Bürgerinnen und Bürger bei kommunalpolitischen Planungsvorhaben mit kulturpolitischer Zielsetzung oder Inhalten der Kulturpolitik wie beispielsweise in den Querschnittsressorts Stadtentwicklung, Stadtplanung oder Stadtmarketing (Holtkamp et al. 2006) (Kapitel III. 5.2 Bürgerkommune).

4.6.3.2 Engagement von Unternehmen

Hinsichtlich des privatwirtschaftlichen Bereichs ist zwischen kommerziellen Angeboten und dem Engagement von Unternehmen im Kulturbereich zu unterscheiden. Sowohl der Bericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ (Deutscher Bundestag 2007) als auch der Erste Engagementbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2012a) betonen die Relevanz des Unternehmensengagements. Unternehmen bringen im Rahmen ihres Engagements nicht nur finanzielle Ressourcen ein, sondern auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. Arbeitszeit, Kompetenzen, ihr fachliches Know-how. Sie konzentrieren sich dabei auf ihr lokales und regionales Umfeld. Insgesamt gibt es vielerlei Formen des Engagements von Unternehmen:

- Im Sinne des mäzenatischen Beitrags unterstützen sie Organisationen durch Spenden oder Vereine über Mitgliedsbeiträge.
- Durch die Übernahme von freiwilligen Tätigkeiten oder Ehrenämtern leisten Entscheidungsträger aus der Wirtschaft Beiträge für kulturelle Institutionen und Projekte.
- Kultursponsoring und andere wirtschaftlich-kommerziell gerahmte Arten des Fund- und *Friend*raising haben stark an Bedeutung gewonnen.
- Unternehmensstiftungen fördern Kulturangebote oder Künstler und Künstlerinnen.

4.6.3.3 Selbstorganisiertes kulturelles Engagement

Viel Engagement findet sich im Bereich der freien Szene, im Bereich der soziokulturellen Zentren und Projekte, im Umfeld von Vereinen verschiedenster Art und Spartenzugehörigkeit, in Organisationen mit Brauchtums- und Freizeitcharakter und auch in der Laienkultur. Der Verein ist dabei die wichtigste Rechtsform und gleichzeitig Träger der meisten Aktivitäten:

- Kunstvereine dienen traditionell der Förderung der modernen Kunst. Sie sind in der Regel privat organisiert und aus privater Initiative entstanden. Sie fördern, vermitteln und präsentieren Kunstwerke und treten als Träger von Räumlichkeiten und Ausstellungsbetrieben in Erscheinung.
- Musikvereine können Orchestern ein Forum bieten, manche organisieren hochkarätige Musikevents, und es gibt auch Musikvereine, die der Brauchtumspflege dienen, die wie Fastnachtsvereine oder Gesangsvereine eher lebensweltliche Bezüge haben und deren Gestaltung kultureller Inhalte im Kreis der Mitglieder das Hauptbetätigungsfeld darstellt.
- Kunstschulen und Musikschulen sind meist aus Privatinitiativen entstanden.
- Einrichtungen der freien Kulturszene (z. B. Chöre, Theater, Tanzgruppen, Künstlervereinigungen, oder soziokulturelle Zentren) organisieren sich zu einem großen Teil selbstständig und kooperieren manchmal mit anderen Akteuren wie Kommunen oder Unternehmen.
- Kulturelles Engagement findet auch in lose gekoppelten oder kurzfristigen Vorhaben einen Rahmen.

4.6.4 Stadt und Land

Grundsätzlich gilt, dass in Gemeinden wirtschaftlich stabilerer ländlicher Regionen mit geringerer Arbeitslosenquote, wie etwa in ländlichen Bereichen Baden-Württembergs oder Bayerns, bessere Rahmenbedingun-

gen herrschen und attraktivere Möglichkeiten bestehen, sich am kulturellen Leben zu beteiligen. Die Wege sind kürzer als in urbanen Räumen. Einzelne Veranstaltungen oder Aktivitäten prägen die Gemeinschaft vergleichsweise stärker, das Engagement Einzelner ist direkter erfahrbar (MLR BW 2014). Das kulturelle Leben ist dort in besonderem Maße von Engagement geprägt und auch davon abhängig, zumal hier kaum große Einrichtungen betrieben werden.

Als Planungsgröße der Kulturarbeit führten ländliche Räume lange Zeit ein stiefmütterliches Dasein. Oft tendierte man zu einer Gleichsetzung von „ländlichem Raum“ mit kulturell nichts bietender „Provinz“. Ungefähr seit der Jahrtausendwende werden ländliche Regionen jedoch intensiver betrachtet. Vor dem Hintergrund einer anteils- und zahlenmäßig zunehmenden Bevölkerungsgruppe aktiver älterer Menschen, der Annahme einer größeren Mobilität auch in höherem Alter und einem Bedarf an über die bloße Teilnahme hinausgehenden Möglichkeiten zur Entfaltung von Aktivität kann man erwarten, dass sich der demografische Wandel in ländlichen Regionen bei der Gruppe der Älteren auch positiv auf ein Engagement in der Kultur auswirken kann (siehe dazu z. B. eine aktuelle Studie des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg 2014; MLR BW 2014).

Mit Blick auf unterschiedliche kommunale Strukturmerkmale ist die Annahme von Röbke und Wagner (2011) interessant, dass Wachstumspotenziale und Trends hin zu bürgerschaftlichen Kulturinitiativen oft im Umfeld von Ballungsgebieten mit einer verhältnismäßig wohlhabenden Bevölkerung und in kleineren Siedlungen am Rande urbaner Zentren vorzufinden seien; etwa in Kulturscheunen, im Kontext von „Kellermusik“ oder bei eigens ausgebauten Lokalitäten für Theater – begründet durch die Suche nach lokalen Identitäten.

Im Kulturbereich im strukturschwachen ländlichen Raum machen sich Folgen des demografischen Wandels in besonderem Ausmaß bemerkbar (Kapitel III. 3 Disparitäten und Herausforderungen). Durch die schwierige Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Abwanderung insbesondere jüngerer Menschen vom Land in städtische Bezirke nimmt das Engagement im Kulturbereich veränderte Formen an. Für manche Sparten sind Aktivitäten rückläufig, fällt ein beständiges Engagement gar aus. Durch die Abwanderungstendenzen in Verbindung mit ungeklärten Finanzierungsfragen sind in der Folge wesentliche Veränderungen der Kulturlandschaft festzustellen. Besonders betroffen sind Länder wie Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder auch Regionen wie Friesland und der Hunsrück. Schließungen kultureller Einrichtungen und Rationalisierungsstrategien im Zuge des Übergangs zu einem gröber gestrickten Netz größerer Einrichtungen bei Kommunen und Ländern machen es im Kultur- wie auch im Bildungs- und Gesundheitsbereich schwierig, Infrastrukturen in angemessener Distanz und Erreichbarkeit aufrechtzuerhalten, Engagement zu fördern bzw. Engagierte zu halten.

Junge Menschen in ländlichen Regionen sehen sich damit konfrontiert, dass ihre Beteiligung bzw. ihr Engagement im Kulturbereich, aber auch die Teilnahme an Kulturveranstaltungen erschwert werden, wenn sich ihre Zeitstrukturen und zeitlichen Spielräume aufgrund der Schließung oder Zusammenlegung von Schulen verändern und/oder darüber hinaus ihre Lebensmittelpunkte verlagert werden. Daneben stellt sich auch die Frage, wie öffentliche Räume aufrechterhalten werden können, in denen milieu- und altersübergreifend kulturelle, gesellschaftliche und soziokulturelle Begegnungen möglich sind und in denen sich Engagement entwickeln kann. In schwachen ländlichen Regionen mit starken Abwanderungstendenzen, wie etwa in einigen Gebieten der neuen Bundesländer, hat dies aber auch mit Projekten, Bürgerstiftungen, Netzwerken zu innovativen Lösungen und der Entstehung neuer Dynamiken geführt (Olk/Gensicke 2013).

4.6.5 Kommunale Strategien im Umgang mit der Rolle von Kultur für die lokale wirtschaftliche Entwicklung

Kultur soll sich als Wirtschaftsfaktor rechnen und Geld in die Gemeinden und Städte bringen. Empirische Untersuchungen belegen seit den 1980er Jahren, dass Kultur im Sinne einer Umwegrentabilität mehr Mittel in die klammen Kassen bringen kann als sie an öffentlichen Zuschüssen benötigt. Kunst und Kultur werden heute ganz selbstverständlich auch als wirtschaftlicher Standortfaktor einer Gemeinde oder Stadt, als Imagefaktor oder Anziehungspunkt für den Tourismus und Teil eines effektiven Standortmarketings betrachtet.

Die grundlegende Frage, in welchem Maß Kulturförderung nicht nur als Aufgabe in eigenem Recht, sondern auch als Instrument zur Erzielung wirtschaftlicher Erfolge zu behandeln ist, soll hier nicht weiter verfolgt werden. Stattdessen werden unterschiedliche Strategien in den Blick genommen, wie Kultur unter dem Blickwinkel ihrer Dividende für städtische Wirtschaftsentwicklung, lokalen Wohlstand und Lebensqualität betrachtet werden kann. Mit Blick auf die stadtentwicklungspolitischen Effekte werden heute in der Regel zwei verschiedene Ansätze verfolgt oder auch kombiniert:

- Der erste setzt vor allem auf die weitere Kommerzialisierung von Kultur, die Organisation von Großveranstaltungen, den Bau und die Pflege entsprechender Großeinrichtungen, die geeignet sind, Kulturinteressierte und deren Kaufkraft aus dem Umland immer wieder zu binden. Beispiele dafür sind Großprojekte und Großveranstaltungsplanungen von Kulturhauptstadtbewegungen über Weltausstellungen bis hin zur Realisierung von großen Konzertveranstaltungen oder dem Bau von Konzerthallen (Häußermann/Siebel 1993). Dieser Trend der Stadtpolitik mit der Tendenz zur „Festivalisierung“ wird zurückgeführt auf ein „Bemühen der Politik, sich […] so darzustellen, dass sie den Bedürfnissen der Medien(-gesellschaft) gerecht wird […].“ Zu beobachten sind in diesem Zusammenhang „[…] die Vermarktung der Städte nach innen und außen, die Bedeutung der Kultur als weicher Standortfaktor, das große Interesse an Festivals in einer ‚Freizeitgesellschaft‘“ (Selle 2002: 167).
- Der zweite Ansatz wird dort verfolgt, wo man auf die Förderung der soziokulturellen Elemente im Stadtleben setzt, die mit ihren eigenen Lebensstilen und Tätigkeiten neue und innovative Formen kulturellen Lebens in den Städten stärken können. Der US-amerikanische Ökonom Richard Florida (2004) prognostiziert mit seiner Theorie des kreativen Kapitals besondere Entwicklungschancen für Städte, denen es gelingt, eine „kreative Klasse“ an sich zu binden. Vor dem Hintergrund seiner These, dass es nicht mehr die Arbeitsstellen sind, denen die Kreativen folgen, sondern dass vielmehr die Jobs den Kreativen folgen, müssen Städte ansprechende Lebensbedingungen mit entsprechenden kulturellen Dimensionen schaffen, um Anziehungsunkte für die kreativen Akteure zu bleiben oder zu werden. Das birgt sowohl Chancen (Förderung „bunter“ und „innovativer“ Stadtkonzepte, bei denen alternativkulturelle Bereiche wie etwa soziokulturelle Initiativen und Projekte einschließlich des damit verbundenen Engagements eine Aufwertung erfahren) als auch neue Probleme (wie etwa das der Konzentration auf die Gentrifizierung „bunter“ Stadtteile und auf Teilmilieus und Start-ups im Kulturbereich, die kurzfristig eine besonders große Rendite versprechen).

Der zweite Ansatz bietet vergleichsweise mehr Raum für Engagement im Sinne der kreativen Eigentätigkeit von Gruppen und der Wertschätzung diversifizierter örtlicher Unternehmungen als die im ersten Ansatz verfolgte Politik der Förderung eines bloßen Imports und Exports von Produkten großer Akteure in der Kulturindustrie. Am Beispiel von Städten wie Berlin („arm, aber sexy“) kann man die Möglichkeiten und Grenzen einer Stadtpolitik diskutieren, die nicht allein auf eine kulturelle Großindustrie, sondern auch auf lokale soziokulturelle Innovation setzt (Ewert 2014). Der Mix beider Komponenten wird nicht nur für die Orientierung städtischer Kultur- und Stadtentwicklungspolitik entscheidend sein. Wichtig ist dabei auch der Freiraum, den dabei lokales und kulturelles Engagement der Stadtbürgerinnen und -bürger in seinen verschiedensten Formen hat.

4.6.6 Governance

In welchem rechtlichen Rahmen die Organe auf kommunaler Ebene interagieren, legen die Gemeindeordnungen für den Kulturbereich fest. Für Deutschland zeigen aktuelle Daten zur Kulturfinanzierung, dass die öffentliche Hand Hauptträger der Kulturfinanzierung ist. Vollzieht man die historische Entwicklung des Kulturbetriebs und der Kulturfinanzierung nach, wird offensichtlich, dass nicht nur der öffentliche Bereich traditionell als Kulturfinanzierer auftritt. Im Engagement privater Akteure liegt eine gängige Form der Kulturförderung. Ein klassisches privates Kulturfinanzierungsinstrument in institutionalisierter Form stellt die Stiftung dar. Vereine nehmen insbesondere seit dem 19. Jahrhundert eine bedeutende Rolle ein. Private und öffentliche Förderformen sind allerdings in der politischen Realität in den Städten und Gemeinden nicht strikt voneinander getrennt; es existieren Mischformen der Finanzierung. Kooperationen privater Akteure mit öffentlichen, zum Beispiel von Vereinen mit Kommunen, sind bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts zu beobachten. Die Entwicklung, vormals kommunale Dienstleistungen verstärkt privat zu erbringen, steht in engem Zusammenhang mit der Finanzkrise der Kommunen und unterschiedlichen Vorstellungen darüber, inwieweit und auf welchen Wegen Kulturförderung als Wirtschaftsförderung funktionieren sollte. Die Handlungsspielräume der Kultureinrichtungen wurden mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle erweitert, zum Beispiel durch die Umwandlung in Eigenbetriebe. Akteurskonstellationen differenzierten sich weiter aus. Der Status quo kooperativer Arrangements und der Governance auf lokaler Ebene ist vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen zu betrachten.

Bezogen auf die Ebene von Einzelorganisationen als Träger kultureller Angebote ist hier die Debatte um die Zunahme von „hybriden Organisationsformen“ erwähnenswert. Organisationen versuchen, sonst getrennte Elemente und Rationalitäten im eigenen Gefüge zu kombinieren:

a. Investition in die Ansprache und Nutzung des Engagements interessierter Gruppen und Communities (Aufbau von Beziehungen zu entsprechenden Milieus und Einrichtungen wie Schulen; Stärkung von Fördervereinen und ehrenamtlicher Mitarbeit);
b. kommerziellen Elementen (mehr) Raum geben (in der Angebotsplanung, bei der Personalpolitik);
c. Profilierung als Träger gesamtstädtischer Interessen (sozialer Zusammenhalt, „Kultur für Alle“).

„Hybrid“ sind dann nicht nur die Ressourcen auf die man zurückgreift, sondern auch Zielorientierungen und Selbstverständnis der jeweiligen Träger. Evers et al. (2002) haben diese Tendenz zur Hybridisierung bei öffentlichen und freien Trägern und Einrichtungen auch an Beispielen aus dem Kulturbereich untersucht. Als Illustration mag hier ein Beispiel aus dem Museumsbereich dienen: eine kommunale Einrichtung, die mit dem Ziel der finanziellen Stabilisierung einen kommerziellen Museumsshop einrichtet, der allerdings von der Mitarbeit Ehrenamtlicher profitiert, wobei im Konzept auf die Unterstützung durch den eigenen Förderverein gesetzt wird.

Hybride Organisationsformen zwischen Markt, Kommune und lokaler Zivilgesellschaft sind dabei in der lokalen Kulturpolitik ein wichtiges Element von Governance-Formen, die sehr stark auf informellen und formalisierten Formen trisektoraler Zusammenarbeit aufbauen. Auch hier verschränken sich Handlungslogiken, Betriebs- und Finanzierungsformen des öffentlichen, des privatwirtschaftlichen und des privatgemeinnützigen Bereichs zunehmend. Während öffentlichen Akteuren nach wie vor hohe Verantwortlichkeiten zugeschrieben werden, erfahren gesellschaftliche Akteure im Kontext von Governance-Modellen eine stärkere Einbindung (Benz 2004; Schwalb/Walk 2007). Auseinandersetzungen kreisen außerdem um Möglichkeiten und Chancen einer partizipativen Kulturentwicklungsplanung in den Kommunen. Das Interesse an strategischer Orientierung der Kulturarbeit hat nicht zuletzt mit Blick auf ihre wirtschaftliche und stadtentwicklungspolitische Bedeutung in den vergangenen Jahren zugenommen.

Organisationen im Bereich der Kultur sind vor allem mit Herausforderungen in fünf Bereichen konfrontiert:

1. Aufgrund der beständig zunehmenden Diversität und Vielfalt von Angeboten im Kunst- und Kulturbereich befinden sich die Organisationen in einer zunehmenden Konkurrenzsituation.
2. Die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte schafft zunehmend Engpässe im Bereich der kommunalen/staatlichen Finanzierungsanteile.
3. Die langfristige Bindung von Mitgliedern an ihre Organisation und ein entsprechendes längerfristiges Engagement werden dort immer schwieriger, wo zeitlich eng begrenzte Einzelprojekte im Kulturbereich immer wichtiger werden.
4. Professionalisierung und Kommerzialisierung lassen Lücken und brachliegende Felder für kulturelle Initiativen entstehen (z. B. kleinteilige, auf bestimmte Milieus zugeschnittene oder von ihnen ausgehende kulturelle Projekte oder sozial innovative Projekte wie der urbane Gartenbau – „Urban Gardening“).
5. Die wachsende Bedeutung kommerzieller Akteure und betriebswirtschaftlicher Zwänge begrenzt engagierte Mitarbeit oft auf die Übernahme von einfachen, aber zeitaufwendigen Routinearbeiten, die dann häufig monetarisiert werden, um mit geringen Entgelten verlässliche Zuarbeit sichern zu können (Museumsaufsicht etc.).

4.6.7 Fazit

Der Bereich der Kultur erstreckt sich über sehr verschiedene Gebiete und Sektoren, von der kommunalen Einrichtung über den lokalen Verein bis hin zum kommerziellen Großanbieter. Es lassen sich deshalb kaum verallgemeinerungsfähige Aussagen zur Bedeutung von Engagement als praktischer Tätigkeit und als Beteiligung an Planung und Verwaltung im Kulturbereich machen. Dennoch kann grundsätzlich festgehalten werden, dass die im Vergleich etwa zum Sozialbereich geringere staatliche Prägung dort, wo kommerzielle Orga-

nisationen nicht das Feld beherrschen, dem Engagement viel Spielraum lässt. Der äußerst heterogene Kulturbereich ist eines der größten gesellschaftlichen Engagementfelder.

Das Handeln der kommunalen Politik wird dabei in hohem Maße davon mitbestimmt, dass Kultur ein Schlüsselfaktor sein kann für die Attraktivität und Prosperität von Städten und Gemeinden. Kulturförderung kann dabei aber auch unter dem Blickwinkel der Nutzung für die Prosperität und Attraktivität einer Gemeinde durchaus verschieden angelegt sein. Wichtige Fragen lauten, wieviel Gewicht jeweils auf die Ausweitung von Kulturangeboten auf kommerzieller Basis gelegt und welche Relevanz der Förderung einer Kultur der lokalen Kreativität, Selbstdarstellung und Selbstfindung zugesprochen wird. Dabei kann Engagement in eher traditionellen oder in eher innovativen Formen im weitesten Sinne eine größere Rolle spielen.

Die Frage nach der Orientierung lokaler Kulturpolitik und dem damit verbundenen Stellenwert von freiwilligem Engagement stellt sich dabei nicht nur im urbanen Raum – etwa in der Diskussion um das, was hier die Orientierung an den kreativen Köpfen einer lokalen Gesellschaft („creative classes“) bedeuten könnte. Die Frage nach Initiatoren und Trägern kulturell attraktiver lokaler Angebote stellt sich auch für entwicklungsschwache ländliche Räume. Für das Halten etwa von jungen Familien, die zwischen ländlichem Wohn- und entferntem Arbeitsort pendeln, kann oft die Qualität der örtlichen und regionalen Alltagskultur – durch das Vorhandensein einer Engagementlandschaft und eines lebendigen Vereinslebens – eine Schlüsselbedeutung für den Verbleib auf dem Land haben (Kapitel III. 3.2.5, 3.2.6 Unterschiedliche räumliche Gesichter).

4.7 Sport

4.7.1 Sportvereine und ihre gesellschaftliche Bedeutung

Der Bereich Sport und Bewegung wird in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung vornehmlich von Akteuren in Sportverbänden und Sportvereinen sowie ihren Kooperations- und Netzwerkpartnern bestimmt. Selbstorganisierte Sportaktivitäten außerhalb der klassischen Vereinsstrukturen haben seit den 1980er Jahren deutlich zugenommen. Die Akteure des informellen Sports sind im öffentlichen Raum insbesondere in Städten präsent: das gemeinsame Fußballspielen im Park, Joggen, Nordic Walking oder Lauftreffs und große Laufveranstaltungen. Zahlen zum informellen Engagement liegen jedoch nicht vor. Es ist zu vermuten, dass auch der nicht institutionalisierte Sport in großen Teilen von gegenseitigem Engagement getragen wird.[238]

Nach den Ergebnissen der bisherigen Freiwilligensurveys von 1999, 2004, 2009 und 2014 ist die aktive Beteiligung im Handlungsfeld Sport und Bewegung in zivilgesellschaftlichen Organisationsformen stetig angestiegen. 2014 waren 43,7 Prozent der Bevölkerung im Alter ab 14 Jahren im Feld Sport und Bewegung aktiv und davon 16,3 Prozent auch engagiert. Alle anderen Engagementfelder weisen deutlich geringere Aktivitäts- und Engagementquoten auf (Vogel et al. 2016a). Engagement im Sport ist fast immer Engagement in einem Verein.[239] Rund vier von fünf Engagierten gaben gemäß der Sonderauswertung des Freiwilligensurveys 2009 an, dass sie zum Beispiel als Vorstandsmitglied, Übungsleiter, Trainer, Schiedsrichter, Betreuer oder freiwillige Helfer aktiv waren. Rund 3 Prozent der Engagierten waren in der Verbandsarbeit tätig (Braun 2011).

Es gibt in Deutschland mehr als 155.000 Sportvereine. Dazu zählen nach der Erhebung des ZiviZ-Surveys 2012 neben den klassischen Sportvereinen auch Schützenvereine, Schach-, Bowling-, Kegel-, Dart-, Reit-, Wander-, Yachtclubs und ähnliche Freizeitsportvereine (Krimmer/Priemer 2013). Es sind vor allem ältere Vereine: allein 30 Prozent der Sportvereine wurden vor dem Zweiten Weltkrieg gegründet und nur 12 Prozent nach der Jahrtausendwende (ebd.: 19ff.). Vervollständigt wird das Bild von Förder- und Freundeskreisen, die zum Beispiel Sportgruppen, Mannschaften oder Sportanlagen fördern. 22 Prozent der Sportorganisationen verstehen sich als Förderinstitution (ebd.: 21). Unter dem Dach des Deutschen Olympischen Sportbunds (DOSB) ist ein Großteil der oben bereits genannten Vereine zusammengeschlossen. Rund 91.000 Sportvereine mit 27,8 Millionen Mitgliedern bilden den DOSB (Rump/Hopp 2015: 12).[240]

Engagement im Sport findet meist in den unmittelbaren Lebenswelten der Menschen statt. 63 Prozent der Aktivitäten im Bereich Sport beziehen sich auf die kommunale Ebene, 30 Prozent auf die regionale und ein geringer Anteil von 8 Prozent auf die Landes- oder Bundesebene. Dabei ist ein Trend hin zur räumlichen Ausweitung zu beobachten. Jüngere Vereine und Verbände beziehen sich häufiger auf die Region, während ältere Organisationen sich meist in der Gemeinde betätigen (Krimmer/Priemer 2013: 28).

Kaum ein Engagementbereich in Deutschland ist so sehr eingebettet in eine durchorganisierte Verbandsstruktur und vernetzt mit Politik und Gesellschaft wie der Bereich Sport und Bewegung. Dies schlägt sich in vielen Aktionen, Kampagnen, Netzwerken und Grundsatzpapieren nieder. Wichtige gesellschaftliche Themen werden in Kooperationen aufgegriffen und mit Programmen und Modellprojekten umgesetzt. Von außen betrachtet fällt es schwer, angesichts der differenzierten Handlungsebenen, vieler Akteure und Aktivitäten, einen Überblick zu bekommen und zu behalten. Dem Sport werden zusätzlich gesellschaftliche Funktionen zugesprochen, die über die eigentlichen Tätigkeiten eines Sportvereins weit hinausgehen. Sportvereine zeichnen sich vor allem durch ihre Aktivitäten in vier großen gesellschaftlichen Themenfeldern aus:

---

238 Der informelle Sport ebenso wie der Leistungssport werden in diesem Kapitel nicht aufgegriffen, sondern der Fokus auf den vereinsbasierten Breitensport gerichtet.
Die Kommission dankt Frau Dr. Karin Fehres und Herrn Boris Rump vom Deutschen Olympischen Sportverbund (DOSB) für die konstruktiven inhaltlichen Hinweise.

239 Beim Themenfeld Sport wird der Fokus im Schwerpunktteil des Engagementberichts bewusst auf den Alltag in Sportvereinen und seine kommunalen Bezüge gerichtet. Projektbezogenes Engagement von sogenannten „volunteers“ bei kommerziellen und internationalen Sportevents wie Marathons, Europa- und Weltmeisterschaften wird in diesem Kapitel aus Platzgründen nicht berücksichtigt, wenngleich für das Themenfeld der Sportevents eine eigenständige Diskussion interessant ist.

240 Auf diese im DOSB organisierten Sportvereine beziehen sich Aussagen der in diesem Kapitel zitierten Ergebnisse der Sportentwicklungsberichte.

(1) Gesundheit und Prävention
(2) Soziale Integration
(3) Bildung und Lernen
(4) Gleichberechtigung und Mitgestaltung.

4.7.1.1 Gesundheit und Prävention

Sport und Bewegung tragen unzweifelhaft zur Erhaltung und Förderung von Gesundheit bei und können einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Lebensqualität leisten (Rump/Hopp 2015: 17). Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und einer alternden Gesellschaft gewinnen bewegungsorientierte Gesundheitsförderung und adäquate sportliche Betätigung zusätzlich an Bedeutung. Körperliche Inaktivität ist ein zentraler Risikofaktor für chronische Erkrankungen und Stürze im Alter. Prävention ist selbst im höheren und höchsten Alter noch möglich und wichtig und kann helfen, neben der Vorbeugung von Erkrankungen vor allem Verschlechterungen des Gesundheitszustands zu vermeiden. Umgekehrt können körperliche Aktivitäten die Selbstständigkeit und das physische, psychische und soziale Wohlbefinden nicht nur älter werdender Menschen wesentlich erhöhen. Mehr als ein Drittel der Sportvereine bietet zunehmend gesundheitsorientierte und qualitätsgeprüfte Sportprogramme für alle Altersgruppen in den Bereichen Gesundheitsförderung, Prävention und Rehabilitation an (Breuer/Feiler 2015: 13). Zur Umsetzung nationaler Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention leisten die Sportvereine mit flächendeckend vorhandenen Angeboten zu sozial verträglichen Preisen einen wichtigen Beitrag. Die gemeinschaftsfördernden Effekte und die Spaßorientierung in Gruppen tragen zusätzlich zur Steigerung der Lebensfreude der Aktiven bei. Der DOSB hat gemeinsam mit der Bundesärztekammer eine Übungsleiterausbildung entwickelt, aus der mittlerweile mehr als 20.000 gesundheitsbezogene Präventionsangebote für alle Altersgruppen entstanden sind, die in der Regel von ehrenamtlichen Übungsleiterinnen und Übungsleitern mit Zusatzqualifikationen durchgeführt werden (Wanek 2016: 2).

4.7.1.2 Soziale Integration

Personen mit Migrationshintergrund und Flüchtlinge

Die Sportvereine ermöglichen Menschen unterschiedlichster kultureller Herkunft über ihr gemeinsames Interesse und Spaß am Spiel aufeinander zuzugehen, sprachliche und kulturelle Barrieren abzubauen. Damit leisten sie bereits über Jahrzehnte hinweg aktive soziale Integrationsarbeit. Kinder und Jugendliche mit unterschiedlichen sozialen und nationalen Hintergründen können sich bei Sport und Spiel schnell auf gemeinsame Regeln verständigen und diese einhalten.

Insbesondere eine ehrenamtliche und freiwillige Tätigkeit kann es neu zugezogenen Personen mit Migrationshintergrund ermöglichen, soziale Kontakte zu knüpfen, anerkannt und heimisch zu werden. Im besten Fall ist es ein gegenseitiger Nutzen, indem die Personen mit Migrationshintergrund ihre Erfahrungen und ihr Wissen in die Vereinsarbeit mit einbringen, diese bereichern sowie selbst Neues erfahren und lernen (Rump/Hopp 2015: 17). Integrationseffekte durch den Sport entstehen jedoch nicht von selbst, sondern bedürfen angemessener pädagogisch fundierter Konzepte und speziell geschulter Übungsleiter, Trainer und Pädagogen (Schmidt et al. 2015). Es gelingt dem vereins- und verbandsorganisierten Sport auf diese Weise mehr Personen mit Migrationshintergrund zu gewinnen als anderen Institutionen. Die Auswertungen des Freiwilligensurveys 2014 zeigen einerseits, dass Personen mit Migrationshintergrund im Handlungsfeld Sport und Bewegung genauso am häufigsten engagiert und ehrenamtlich tätig sind wie Personen ohne Migrationshintergrund. Andererseits wird deutlich, dass sich Personen mit Migrationshintergrund nach wie vor weniger engagieren als Deutsche (Vogel et al. 2016b). Insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund sind in den Sportvereinen deutlich seltener aktiv und freiwillig engagiert (Nobis 2013: 46ff.).

Der DOSB hat in den vergangenen Jahren mit zahlreichen Kampagnen und Projekten die Integrationsarbeit seiner Vereine unterstützt und öffentlichkeitswirksam präsentiert.[241] Es geht dabei vor allem um zwei Zielrichtungen: die Integration *in* den organisierten Sport und die Integration *über* den Sport in die Gesellschaft. Gleichzeitig soll die interkulturelle Öffnung der Sportvereine gefördert und das Thema Integration in den Strukturen des organisierten Sports verankert werden. So wurden vom DOSB unterschiedliche Kampagnen durchgeführt, die generell Personen mit Migrationshintergrund oder auch speziell Mädchen und Frauen

241 Siehe auch www.integration-durch-sport.de/de/integration-durch-sport/ (Abruf am 01.02.2016)

ansprechen sollen. Das Bundesprogramm „Integration durch Sport“ wird durch das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gefördert und unterstützt. Programmatische Grundlage für die Integrationsarbeit und interkulturelle Öffnung des DOSB ist das Grundlagenpapier „Integration und Sport – ein Zukunftsfaktor von Sportvereinen und Gesellschaft“ aus dem Jahr 2013 (DOSB 2014). Aktuell engagieren sich der DOSB, ihm angeschlossene Landesverbände und Sportvereine, in einem durch das Internationale Olympische Komitee und von der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration geförderten Projekt für Flüchtlinge. So werden niedrigschwellige Bewegungsangebote in Gemeinschaftsunterkünften gemacht, interkulturelle Sensibilisierung für Übungsleiterinnen und Übungsleiter angeboten und geflüchtete Menschen in die regulären Sportkurse aufgenommen. Damit sollen das Ankommen und die Integration erleichtert und Willkommenskultur gelebt werden.[242]

Personen mit Behinderung

Eine weitere wichtige Zielgruppe sind Personen mit Behinderung. Deren gleichberechtigte Teilhabe an Sport- und Bewegungsangeboten sowie an den Strukturen des Sports ist noch nicht flächendeckend zum Alltag geworden. Daher hat der DOSB auf Grundlage einer Mitgliederbefragung zu bisherigen Aktivitäten eine Arbeitsgruppe gebildet und 2015 das Strategiekonzept „Inklusion im und durch Sport“ verabschiedet (DOSB 2015a: 4). 57 Verbände haben bereits Maßnahmen zur Inklusion durchgeführt, in 32 Verbänden wird mit Behindertensportverbänden sowie in 26 mit weiteren Verbänden (wie etwa Behindertenorganisationen) kooperiert (ebd.: 7). Die Einbindung von Personen mit einer Körperbehinderung gelingt sowohl bei den Aktiven im Sport als auch bei der Mitarbeit im Verein. Größere Herausforderungen ergeben sich beispielsweise beim Einbezug von gehörlosen Menschen in bestehende Angebote oder auch bei Beteiligungsmöglichkeiten von Personen mit geistigen Behinderungen. Hier ist die Finanzierung von Assistenzmaßnahmen, wie etwa dem Gebärdendolmetschen oder der Erstellung barrierefreier Kommunikationsmöglichkeiten, eine wichtige Aufgabe (ebd.).

Daneben vertreten der Deutsche Behindertensportbund sowie eigene Fachverbände für bestimmte Sportarten oder Behinderungen die Belange von Personen mit Behinderung. Zur flächendeckenden Verbreitung einer inklusiven Kultur in Sportvereinen ist die Entwicklung inklusiver Praktiken und Strukturen notwendig. Die Bereitschaft, insbesondere bestehende Angebote für Kinder und Jugendliche mit Behinderung zu öffnen, ist in vielen Sportvereinen gegeben. Die Nachfrage scheint bislang stark davon abzuhängen, wie Informationen zur Zielgruppe gelangen, wie gut haupt- und ehrenamtlich Aktive ausgebildet und wie Zugänge zu den Sportstätten gestaltet sind (Tiemann 2015: 312).

4.7.1.3 Bildung und Lernen

Gemeinschaftliche sportliche Betätigung und insbesondere gesellige Aktivitäten in Sportvereinen können als Möglichkeitsraum gesehen werden, sich auszuprobieren und individuelle Kompetenzen und Fähigkeiten zu entwickeln. Kompetenzen im zwischenmenschlichen Bereich (Soft Skills) wie Teamfähigkeit, kommunikative Kompetenzen, Eigenverantwortung, Fairness und Hilfsbereitschaft können sich über Sport und Engagement im Sport herausbilden. Für Kinder und Jugendliche kann der Sportverein so im besten Fall, wenn die personellen und institutionellen Rahmenbedingungen stimmen, zu einem wichtigen informellen Lernort werden, zumal gerade in ländlichen Regionen und kleinen Gemeinden die Sportvereine eine der wenigen gemeinsamen Anlaufstellen für die Kinder und Jugendlichen sind.

Die Befragungsergebnisse der Freiwilligensurveys bestätigen aus Sicht der Engagierten die hohe Bedeutung von Bildung, Qualifizierung und Lernen als Motive für die Mitarbeit in Sportvereinen. Rund zwei Drittel der über 14-Jährigen, die sich im Sport freiwillig oder ehrenamtlich engagieren, stimmen der Aussage ganz oder teilweise zu, dass sie sich durch ihr Engagement weiterqualifizieren möchten. Andere Motive haben zwar mehr Gewicht, jedoch ist Kompetenzerwerb ein wichtiger zusätzlicher Grund für das Engagement im organisierten Sport (Hansen 2013: 99). Ähnlich ist es bei der Frage nach den Erwartungen an das Engagement. Dort rangiert die Aussicht, über das Engagement im Sport Kenntnisse und Erfahrungen zu erlangen, im mittleren Bereich der Erwartungsrangliste (ebd.: 100). Innerhalb des DOSB gibt es ein ausdifferenziertes Qualifizierungssystem für Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote im Sport. So geben im aktuellen Freiwilligensurvey 23,8 Prozent der Engagierten im Bereich Sport und Bewegung an, dass eine spezifische Weiterbildung für ihr Engagement notwendig ist (Simonson/Romeu Gordo 2016).

242 www.dosb.de/en/integration-durch-sport/aktuelles/detail/news/das_projekt_willkommen_im_sport_fuer_fluechtlinge_ist_gestartet/ (Abruf am 03.03.2016).

Mit der zunehmenden Institutionalisierung von Jugendlichen (einem längeren täglichen Verbleib in der Schule und einem organisierten Freizeitprogramm) wird ihr Zeitbudget durch die verstärkten Belastungen mit Lernaufgaben und Nachhilfenotwendigkeiten, bedingt durch die Einführung von Ganztagsschulen und die gymnasiale Schulzeitverkürzung (G8), beschnitten. Dies wirkt sich auf die mögliche Aufnahme eines (zusätzlichen) ehrenamtlichen Engagements von Jugendlichen in Sportvereinen etc. negativ aus. Gleichzeitig geben 80 Prozent der Kinder und Jugendlichen sportbezogene Hobbys und 60 Prozent eine Beteiligung in Sportvereinen an (Schmidt 2015: 61). Zudem sind Ganztagsschulen für Sportvereine ein wichtiger Aktivitätsbereich geworden, auf den im Kapitel Governance und Kooperationen genauer eingegangen wird (Kapitel III. 4.7.4).

4.7.1.4 Gleichberechtigung und Mitgestaltung

Die Übernahme von Ämtern und Verantwortung in Sportvereinen und -organisationen sowie die Gestaltung von Projekten und Aktionen in diesem Bereich bieten vor allem jungen Menschen die Möglichkeit, Mitbestimmung und Mitgestaltung zu lernen und damit ein eigenes Demokratieverständnis herauszubilden. Der Sportverein wird deshalb häufig als „Schule der Demokratie“ bezeichnet (Rump/Hopp 2015: 21). Die Gewinnung und Qualifizierung junger Menschen für ein Ehrenamt gehört unter anderem zu den Kernaufgaben der Deutschen Sportjugend (dsj). Ziel verschiedener Projekte war und ist die Eröffnung von Zugängen zum Engagement im Sport für Jugendliche und junge Erwachsene, unabhängig von Geschlecht, Alter, Herkunft, Religion oder Kultur.

Ein weiteres Thema des organisierten Sports ist die Gleichstellung und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern. Seit 2014 gibt es für alle Gremien des DOSB eine Gleichstellungsquote von 30 Prozent. Darüber hinaus fördern Mentoring-Programme, spezielle Qualifizierungsangebote, Organisationsberatung, Best Practice-Beispiele und weitere Aktionen die Ziele der Gleichstellung. Die Engagementquoten zeigen dennoch weiterhin einen deutlichen Überhang von Männern in verantwortlichen Positionen: 22,3 Prozent der engagierten Frauen und 31,3 Prozent der im Sport engagierten Männer geben an, eine Leitungs- oder Vorstandsfunktion innezuhaben (Hagen/Simonson 2016). Das mag einerseits an den tradierten Vereinsstrukturen und Erwartungshaltungen an Führungskräfte im Verein liegen, die oftmals nicht kompatibel mit modernen Vorstellungen von Kompetenzen von Frauen sind. In der Folge bewerben sich weniger Frauen für Führungsämter bzw. werden dafür erst gar nicht angesprochen. Andererseits sind die Leitungsfunktionen auch im Sport häufig unattraktiv für Frauen, da sie oft unvereinbar sind mit dem Beruf und der meist hohen Zeitbindung durch Familienarbeit, was bereits zu einer Doppelbelastung der Frauen führt.

Vor Ort, in den Sportvereinen, sind die entsprechenden Rahmenbedingungen, Voraussetzungen und ein Gestaltungswille erforderlich, damit sich Lernen, Bildung, Gleichberechtigung, Mitgestaltungsmöglichkeiten und Gesundheitsförderung durch Aktivitäten und Engagement im Themenfeld Sport entfalten können. Die Stärke und große Chancen liegen in den einfachen Zugängen über die gemeinschaftliche sportliche Betätigung und ihren „intendierten Nebenwirkungen“, nämlich in der Möglichkeit sich auszuprobieren und dabei eigene Kompetenzen herauszubilden bzw. gesellschaftlich zu wirken.

4.7.2 Wandel und Herausforderungen in den Sportvereinen

Der demografische und gesellschaftliche Wandel, der durch Individualisierung und multiple Optionen gekennzeichnet ist, wirkt auch auf die Art und Weise, wie und wo Sport ausgeübt wird. Dies spiegelt sich in einer „Expansion“ und „Pluralisierung der Sportkultur“ verbunden mit einer „Veralltäglichung“ und „Individualisierung“ (Baur/Braun 2001; Nagel 2003, zit. in Braun et al. 2013b: 143). Sport ist für viele zu einem Bestandteil der Gesundheits- und Lebenskultur geworden. Sportengagements haben in der Lebensführung und im Lebenslauf des bzw. der Einzelnen an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig haben sich Arbeitswelt, Bildungslandschaft und Freizeitverhalten verändert. Feste Bindungen, klare Strukturen und regelmäßige Tagesabläufe verlieren an Bedeutung. Damit werden die Orte, an denen und die Zeiten, zu denen man Sport treibt vielfältiger, ebenso die gesellschaftlichen Bezugsgruppen. Sporttreiben wird mobiler und unabhängiger und löst sich von den tradierten Strukturen der Vereine. Gleichzeitig treten kommerzielle Sport- und Fitnessangebote in direkte Konkurrenz zu den Sportvereinen. Daneben gibt es viele Menschen, die unabhängig von Vereinen und kommerziellen Anbietern, alleine oder in Gruppen „informell“ Sport treiben (Braun et al. 2013b: 143).

Besonders deutlich zeigt sich ein Wandel auch im Kinder- und Jugendsportbereich (Schmidt et al. 2015). Neben den traditionellen, nach wie vor dominierenden Sportarten wie Fußball, Handball, Leichtathletik, Schwimmen und Turnen differenzieren sich viele Sportarten aus, werden gemixt und erweitert (z. B. Cross-Triathlon), ergänzt um kommerzielle Sporteinrichtungen (Fitnessstudios) und informelle Sportsettings (z. B.

Halfpipes), die insbesondere im rasant wachsenden Bereich von Trendsportarten (z. B. Parcour, Bike-Polo, Crossgolf) zu beobachten sind.

Aus Sicht der Sportvereine bedingt dies vor allem Herausforderungen in vier zentralen Themenfeldern: demografischer Wandel der Mitgliederstruktur, Wandel des Ehrenamtes, Finanzierung der materiellen Infrastruktur/Sportstätten sowie rechtliche und bürokratische Hürden.

4.7.2.1 Demografischer Wandel: Deutlicher Zuwachs der Gruppe der über 60-Jährigen und von Personen mit Migrationshintergrund

Die demografischen Veränderungen spiegeln sich in den Mitgliederstrukturen der Sportvereine. Insgesamt ist auch in Zukunft mit moderaten absoluten Verlusten der Mitgliederzahlen und einer deutlichen Verschiebung der Altersstruktur zu rechnen (Steinbach/Hartmann 2007: 237). Bereits jetzt sind über 4,25 Millionen Menschen über 60 Jahren in den Sportvereinen aktiv (DOSB 2015b: 12).

Hinzu kommt eine stärkere Internationalisierung der Sportvereine, insbesondere in den Stadtregionen. Diese grundsätzliche Entwicklung wirkt sich regional und bezogen auf die Sportarten und Vereinstypen unterschiedlich aus. Die Vereine reagieren darauf mit Maßnahmen zur Mitgliedergewinnung und Bestandserhaltung, mit Vereinskooperationen im Spielbetrieb, mit Veränderungen in der Organisation und im Management sowie in Form von abgestimmten Angeboten. Zudem richten sie sich stärker an den Bedürfnissen von älteren sowie Menschen mit Migrationshintergrund aus.

Die demografischen Veränderungen rücken vor allem die Zielgruppe der Älteren in den Mittelpunkt der Vereins- und Verbandsarbeit im Sport. Zum einen geht es darum, diese Altersgruppe im Verein zu halten bzw. neue Mitglieder aus dieser Altersgruppe zu gewinnen, indem die Sportangebote stärker auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten werden (z. B. Fitness, Gymnastik oder Radfahren). Zum anderen sind die Vereine zunehmend bestrebt, das hohe Engagementpotenzial der Generation der Babyboomer einzubinden. Sie müssen sich vermehrt für deren Beteiligungswünsche und Engagementmotive öffnen und den interessierten Menschen, die in die Nacherwerbsphase kommen, attraktive Rahmenbedingungen bieten.

4.7.2.2 Wandel des Ehrenamtes: Klassisches Ehrenamt und neue Engagementformen

Die sportbezogene Sonderauswertung der Freiwilligensurveys zwischen 1999 und 2009 zeigt, dass es für die Vereine immer schwerer wird, Mitglieder für die ehrenamtliche Vereinsarbeit zu gewinnen. Der Anteil der im Bereich Sport und Bewegung engagierten Bevölkerung ist in diesen zehn Jahren von 11,2 Prozent auf 10,1 Prozent zurückgegangen (Braun 2011: 33). Dies bedeutet immerhin einen Verlust von circa 650.000 Engagierten (Braun 2013a: 29). Entgegen dem allgemeinen Trend stiegen allerdings die Engagementquoten der älteren Vereinsmitglieder ab 60 Jahren seit Ende der 1990er Jahre konstant an. Demgegenüber sank zum Beispiel der Anteil der engagierten Personen mit Migrationshintergrund zwischen 2004 und 2009 von 8,2 Prozent auf 6,8 Prozent deutlicher als bei den Mitgliedern ohne Migrationshintergrund (ebd.: 145 f.).

Die Zahlen des Freiwilligensurveys 2014 weichen von dem bisherigen Trend ab: 16,3 Prozent der Bevölkerung sind diesem zufolge im Sport engagiert und 9,4 Prozent der Befragen im Alter von 65 Jahren oder älter (Vogel et al. 2016a).[243]

Besonders betroffen sind Vorstands- und Leitungsfunktionen, die immer seltener übernommen werden. Die Gewinnung und Bindung von ehrenamtlichen Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern stellen für die Vereine die mit Abstand größten existenziellen Probleme dar. 13,2 Prozent der Vereine fühlen sich hiervon bedroht (Breuer/Feiler 2015: 28f.). Im Jahr 2009 war ein Drittel derjenigen, die im Sport engagiert waren, in entsprechender Verantwortung, 4 Prozent weniger als noch zehn Jahre zuvor (Braun 2011: 35). Gleichzeitig wurde die Vorstands- und Leitungsarbeit in immer stärkerem Maße von Männern dominiert. Drei von vier Ämtern bzw. Aufgaben wurden von Männern wahrgenommen. Auch bezogen auf alle im Sportbereich engagierten Frauen ging der Anteil der Funktionsträgerinnen im Betrachtungszeitraum deutlicher zurück als bei den Männern (8 % gegenüber 3 %) (Braun 2011: 52). Die Datenreihen zeigen, dass der Rückgang des Engagements vielfach durch mehr individuellen Zeitaufwand und ein breiteres Aufgabenspektrum der engagierten Mitglieder kompensiert wird.

Den rückläufigen Engagementquoten steht erstaunlicherweise eine steigende Bereitschaft gegenüber, sich ggf. (zukünftig) im Sport zu engagieren. Zwei Drittel derjenigen, die sich 2009 nicht im Sport engagierten, waren bereit oder vielleicht bereit, dies zu tun. Das waren 15 Prozent mehr als noch zehn Jahre zuvor. Auch hier

243 Siehe zu den methodischen Hintergründen des Freiwilligensurveys 2014 Kapitel II. 4.4 Engagement in Zahlen.

weist der Freiwilligensurvey 2014 andere Ergebnisse auf: Der Anteil von zu Engagement bereiten Personen beträgt dort nur 1,6 Prozent (Müller/Tesch-Römer 2016).

Das wirft die Frage auf, wie dieses Potenzial angesichts der veränderten Rahmenbedingungen und Ansprüche aktiviert werden kann. Die Befragungen zeigen zwei Zugangswege: die persönliche Ansprache und die Förderung der Eigeninitiative, häufig vor dem Hintergrund eigener Erlebnisse und Erfahrungen (Braun 2011: 41). Und sie zeigen zwei zentrale Motivationslagen: Man möchte über das Engagement vor allem mit anderen Menschen zusammenkommen und die Gesellschaft zumindest im Kleinen mitgestalten (Braun 2011: 44).

Insbesondere bei Kindern und Jugendlichen ist zu beobachten, dass sich die Motive hinsichtlich eines möglichen Engagements im Sportverein in einem Umbruch befinden. Nämlich von einem in der Vergangenheit vorherrschenden eher „altruistischen“ Verständnis („Ich engagiere mich zum Wohle aller“) hin zu einem von Leistung und Gegenleistung („Was habe ich von meinem Engagement?“) geprägten Denken (Schmidt et al. 2015). Gleichzeitig zeigt sich auch im organisierten Kinder- und Jugendsport der allgemein zu beobachtende Bedeutungswandel weg vom klassischen, dauerhaften Ehrenamt, etwa in der Funktion eines Jugendsprechers, hin zu zeitlich befristeter Mithilfe (ebd.).

Personalentwicklung ist damit zu dem zentralen Thema geworden. Für die Sportvereine und -verbände bedeutet dies, engagierte Menschen zu gewinnen und zu halten. Die sinkende Attraktivität von Ehrenämtern und das steigende Durchschnittsalter der Engagierten im Sport in Verbindung mit veränderten Ansprüchen und individuellen Möglichkeiten erfordern hierfür ein anderes Selbstverständnis und die Einsicht, dass sich das Ehrenamt strukturell verändert hat bzw. sich verändern muss. Vielfach wird daher ein Freiwilligenmanagement erprobt, das die Organisation und Begleitung der Engagementarbeit an den veränderten Bedürfnissen orientiert und in eine strategische und zielorientierte Planung im Verein oder Verband einbindet (Rump/Hopp 2015: 26ff.). Maßnahmen in diesem Zusammenhang sind eine Anerkennungskultur, die Engagement bestätigt und wertschätzt, innovative Vereinsangebote, die Mitglieder ansprechen und für eine aktive Beteiligung im Verein motivieren; flache Hierarchien, Teamorientierung, Jobsharing und projektorientiertes Arbeiten auch auf der Vorstands- und Leitungsebene. Ferner geht es um Fortbildung, Qualifizierung und damit Professionalisierung des Ehrenamtes, hauptamtliche Unterstützung sowie Synergien durch Kooperationen mit anderen Vereinen oder Partnern aus der Wirtschaft. Vor allem die Kommunen können und sollten ihre Sportvereine durch eine zentrale Verwaltungsstelle organisatorisch entlasten und die Zusammenarbeit der gemeindlichen Sportvereine einfordern und unterstützen.

Großvereine scheinen sich unter diesen Bedingungen von zivilgesellschaftlich fest verankerten, bedarfswirtschaftlich ausgerichteten „Solidargemeinschaften“ mit langfristigen Mitgliedschaften und einem belastbaren „Ehrenamtspool“ zu betriebswirtschaftlich geführten Dienstleistungsorganisationen auf dem Sportanbietermarkt zu wandeln, die Sportangebote „verkaufen“. So werden zum Beispiel Sportangebote und Kurse Nicht-Mitgliedern zu festen Preisen als einmalige Dienstleistung angeboten oder mit zeitlich begrenzten Mitgliedschaften geworben. Der Sportverein als nachfrageorientierte Dienstleistungsorganisation gerät dann allerdings in die Gefahr, seine tragende Säule, das freiwillige Engagement seiner Mitglieder, zu verlieren (Braun 2013a: 31).

4.7.2.3 Belastete Finanzierung der materiellen Infrastruktur/Sportstätten

Die Sportstätten sind neben dem Ehrenamt die zentrale Ressource des organisierten Sports. Der Rückgang der Mitgliederzahlen, die veränderte Sportnachfrage, die Konkurrenz der Ganztagsschulen, ein zunehmender Sanierungsstau sowie steigende Benutzungsgebühren setzen die Sportvereine zunehmend unter Druck. Der DOSB spricht von einem Finanzbedarf in Höhe von 42 Millionen Euro für die Sanierung der Sportstätten. Das Deutsche Institut für Urbanistik sieht alleine für die kommunalen Sportstätten einen Bedarf von 35 Millionen Euro (Schneeloch 2010: 125f.). Auch aus Sicht der Engagierten ist die Finanzierung der materiellen Infrastruktur ein Dauerthema. In den Freiwilligensurveys wurde durchgehend die Finanzierung für Projekte und die Bereitstellung von Räumen und Ausstattung von den Befragten als Problem benannt (Braun 2011: 57). Es wird davon ausgegangen, dass sich das Spektrum der Sportstätten stark ausdifferenzieren wird. Neben regelkonformen Sportanlagen, insbesondere für den Vereins- und Schulsport, treten multifunktionale und kleine Anlagen, Hallen und Räume vor allem für den gesundheits- und fitnessorientierten Sport und den bewegungsorientierten Sport für Ältere. Auch werden die Sportvereine und -verbände mehr Verantwortung für die von ihnen genutzten Sportstätten übernehmen müssen, was sich wiederum auf Organisation, Finanzierung und das Ehrenamt auswirkt (Schneeloch 2010: 125f.). Insgesamt erfordern die hier skizzierten Herausforderungen in Bezug auf die materielle Infrastruktur des Sports einerseits Kooperationen und gemeinschaftliche Nutzungen, andererseits strategische Ziele und Planungen, die von den veränderten demografischen, sozialen und ökono-

mischen Rahmenbedingungen ausgehen. Eine entsprechende Sportstättenentwicklungsplanung muss über den reinen Sportstättenbau hinausgehen. Sie sollte Teil einer integrierten Stadt- und Gemeindeentwicklung und auch über städtebauliche Förderprogramme wie die „Soziale Stadt“ oder die Europäischen Regionalfonds förderfähig sein. In ländlichen Regionen mit kleinen Gemeinden sind auch interkommunale Planungen erforderlich. Sowohl im ländlichen Raum als auch in Städten bieten innovative multifunktionelle Gebäudenutzungen Chancen für die Infrastrukturentwicklung.

4.7.2.4 Erschwerte Arbeit durch rechtliche und bürokratische Hürden

Auch die rechtlichen und bürokratischen Hürden werden von den Engagierten immer wieder als Hindernis und Problem benannt. Insbesondere Aufgaben, die mit der Steuererklärung, Rechnungslegung, Buchführung und dem Jahresabschluss zusammenhängen, bereiten erheblichen Aufwand für Vereine, die sich durch die Anzahl von Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften verstärkt bedroht fühlen (Breuer/Feiler 2015: 29ff.). Hinzu kommen die eigene Mitgliederverwaltung, die verbandsinternen Informationspflichten, Abstimmungen mit öffentlichen Einrichtungen und Abrechnungen und Meldungen an Krankenkassen und Versicherungen. Die Kernstrukturen der Vereine, welche auf ehrenamtlichem Engagement aufbauen, stoßen hier an ihre Grenzen und Maßnahmen zur Entbürokratisierung erscheinen dringend vonnöten (Breuer/Feiler 2015). Konkrete Verbesserungen fordern die Engagierten ferner in Bezug auf die steuerliche Behandlung ihres Engagements (Absetzbarkeit von Ausgaben und Freistellung von Aufwandsentschädigung) sowie bei der Absicherung durch Haftpflicht- und Unfallversicherungen (Braun 2011: 58f.). Verbesserungen sind durch das seit 2007 geltende Gesetz „Hilfen für Helfer“ und das Ehrenamtsstärkungsgesetz von 2013 eingetreten. Sie haben unter anderem zu einer Erhöhung der Übungsleiter- und Ehrenamtspauschale geführt (dazu Kapitel II. 5.3 Monetarisierung).

Angesichts der hier skizzierten Herausforderungen kann man die Frage nach der Zukunft des institutionell organisierten Sports stellen. Werden die Sportvereine und -verbände ihre starke Stellung und Bedeutung in der Gesellschaft verlieren? Um deren Zukunft zu sichern, werden neue Konzepte und Strategien für eine sportbezogene Engagementpolitik und eine intersektorale Zusammenarbeit von Sport, Staat und Kommune benötigt, die stärker auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Vereine und die Rahmenbedingungen in den Quartieren und Dörfern ausgerichtet ist.

4.7.3 Exkurs: Unterschiede zwischen Stadt und Land

Die Sportvereine als zentrale Träger des Engagements im Bereich Sport und Bewegung sind von jeher eng verflochten mit den gesellschaftlichen Strukturen und Bedingungen ihres direkten räumlichen Wirkungsbereichs. Dabei spiegeln sie die unterschiedlichen Situationen der großstädtischen und dörflichen Sportvereine, die Unterschiede von Stadt und Land bzw. die unterschiedlichen Ausprägungen des Wandels von Gesellschaft und Sportkultur wider.

Die großen Themen des peripheren ländlichen Raums wie demografischer Wandel, die damit verbundene Verschiebung der Altersstruktur sowie die Ausdünnung der örtlichen Daseinsvorsorge, lassen die Sportvereine in den Kleinstädten und auf den Dörfern nicht unberührt. Sinkende Mitgliederzahlen, Überalterung der Vereinsstrukturen und gering ausgelastete Sportstätten sind in vielen ländlichen Regionen die Folge. Gleichzeitig ist gerade im ländlichen Raum die gesellschaftliche Bedeutung der Sportvereine besonders hoch. In den kleinen Orten sind sie neben der Feuerwehr häufig die wichtigsten, wenn nicht sogar die einzigen Freizeitangebote. Vor allem für die Jugendlichen bieten sie einen der wenigen Treffpunkte. Über den Sport und die Begegnung schaffen sie Identität und Bindung an den Ort. Die Vereine im ländlichen Raum sind klein, häufig auf wenige Angebote wie Fußball, Handball oder Tischtennis konzentriert und weitgehend traditionell geprägt (Breuer/Wicker 2010). Die Zustimmung der Vereine in Kleingemeinden und Kleinstädten mit bis zu 20.000 Einwohnern zu klassischen Werten des Vereinssports, wie die Betonung von Gemeinschaft und Geselligkeit, die Pflege von Tradition oder der Stolz auf sportliche Erfolge, ist stärker ausgeprägt als bei den Vereinen in größeren Kommunen (ebd.: 1). Sie sind auch weiterhin nahezu ausschließlich ehrenamtlich organisiert. In ländlichen Gemeinden gibt es zudem mehr vereinseigene Sportstätten und Vereinsheime. Sportvereine in kleinen Gemeinden und Kleinstädten kämpfen eher mit Personal- und Mitgliederschwund und der Zunahme von Bürokratie und rechtlichen Vorgaben.

In den größeren Städten ist die Gesellschaft insgesamt vielfältiger und bunter. Die Bindungskraft der Vereine ist geringer, die Vereinslandschaft heterogener, kommerzielle Anbieter und andere Möglichkeiten der Freizeitgestaltung sind häufiger vorhanden. Damit stehen die Sportvereine unter einem starken Anpassungsdruck und werden zu kundenorientierten Dienstleistungsanbietern. Die andere gesellschaftliche Komponente,

die auf die Sportvereine wirkt, ist die Internationalisierung der Stadt. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund bei den Mitgliedern und bei den Ehrenamtlichen ist deutlich größer als in den kleinstädtischen und dörflichen Vereinen. Für Vereine aus größeren Gemeinden haben insbesondere existenzielle Probleme in Verbindung mit der Gewinnung von Trainern und Übungsleitern und der Sportstättenversorgung zugenommen (ebd.: 2). Die demografischen Herausforderungen sind aus Sicht der befragten Sportvereine geringer und der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund und damit Aufgaben der Integration steigen an. Kooperationen mit kommerziellen Anbietern sind häufiger. In den Großstädten nehmen Probleme mit der zeitlichen Verfügbarkeit, dem Zustand und der Eignung der Sportanlagen zu. Dazu passt, dass die Vereine hier häufiger kommunale Sportanlagen nutzen als in den kleinen Gemeinden und dafür Nutzungsgebühren entrichten müssen. Überdurchschnittlich hoch ist die Anzahl der Vereine, die sich aufgrund ihrer finanziellen Situation und der Probleme Mitglieder zu binden bzw. zu gewinnen in ihrer Existenz bedroht fühlen (ebd.: 3f.).

4.7.4 Governance und Kooperationen

4.7.4.1 Komplexe Governance-Strukturen innerhalb der Sportvereinslandschaft

Für Sportvereine scheint zunehmend wichtig zu werden, sich angesichts der veränderten Rahmenbedingungen in Leitbildprozessen mit ihrer aktuellen Situation, ihren Potenzialen und möglichen Visionen auseinanderzusetzen. Daraus abgeleitete Ziele, Leitlinien, Handlungsfelder und Maßnahmen können Orientierung geben für eine Neuausrichtung oder für neue zielgruppenspezifische Angebote sowie ein gutes Ehrenamts- und Mitgliedermanagement. Das Engagement in Sportvereinen trifft dabei zunehmend auf bezahlte Kräfte in der Verwaltung, im Übungsbetrieb oder bei der Wartung der Sportanlagen. Nach dem Sportentwicklungsbericht 2013/14 haben 25,7 Prozent der Vereine bezahlte Kräfte, 10,4 Prozent beschäftigen Honorarkräfte, 25,9 Prozent haben Teil- und/oder Vollzeitstellen bzw. geringfügig Beschäftigte. 3,7 Prozent haben einen bezahlten Geschäftsführer (Breuer/Feiler 2015: 24f.). Im Vergleich zum Sportentwicklungsbericht 2005/06 sind die Zahlen gesunken. Dort waren in 38 Prozent der Vereine Mitarbeitende beschäftigt (Horch et al. 2007: 5). Es sind vor allem die Groß- und Mehrspartenvereine, die sich stärker professionalisieren und zum Beispiel deutlich häufiger einen Geschäftsführer eingestellt haben (ebd.).

Für Sportvereine stellt sich die Frage, wie sie über Netzwerke und Kooperationen sowie über die Wahrnehmung von gesellschaftlichen Aufgaben ihre Position in der Kommune stärken können und wie viel Unterstützung und Service sie von Staat, Kommunen und ihren Verbänden erwarten bzw. einfordern können und sollten. Der vereinsorganisierte Sport ist in eine komplexe Verbandsstruktur eingebunden. Dachorganisation ist der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB). Er entstand 2006 aus dem Zusammenschluss des Deutschen Sportbunds und des Nationalen Olympischen Komitees. Unter seinem Dach gibt es 98 Mitgliedsorganisationen, die nach Sportarten und regionaler Zugehörigkeit in Sportbünde, Sportverbände und die Verbände mit besonderen Aufgaben gegliedert sind. Der DOSB ist wie seine Mitgliedsorganisationen ein eingetragener Verein. Letztlich sind alle Sportvereine in Deutschland Mitglieder von Regional- und Fachverbänden, über die sie hierarchisch in den verbandsorganisierten Sport eingebunden sind (Haring 2010). Dies umfasst rund 91.000 Sportvereine mit mehr als 27,5 Millionen Mitgliedschaften. Die Dachverbände nehmen einerseits als Interessenvertretung situations- und themenbezogen Einfluss auf staatliche Initiativen und Gesetzesvorhaben. Andererseits suchen, initiieren und moderieren sie vielfältige Kooperationsbeziehungen und Partnerschaften, ausgerichtet auf aktuelle sport- und gesellschaftspolitische Themen. Sie müssen die Netzwerke und Beziehungen pflegen und konstant halten. Schließlich qualifizieren und begleiten sie Vereinsmitglieder nicht nur sportfachlich, sondern beispielsweise auch im Vereins- und Ehrenamtsmanagement.

Die Verbände und Vereine sind wiederum personell eng verflochten mit politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Netzwerken auf lokaler, regionaler, Landes- und Bundesebene bzw. stark in letztere eingebunden. Direkt auf die Engagierten in den Vereinen wirkt die Integration und Vernetzung auf der kommunalen Ebene. Bereits 2002 hatte die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ betont, dass Netzwerke und eine stärkere Integration von Sportvereinen in das lokale Umfeld dazu beitragen können, Kräfte synergetisch zu nutzen, bürgerschaftliches Engagement zu verstärken und soziales Kapital zu bilden (Enquete-Kommission 2002: 166).

In der Praxis dominieren Kooperationen unter den Sportvereinen und mit Schulen und Kindertagesstätten. Große Vereine und Mehrspartenvereine gehen deutlich häufiger Partnerschaften ein. Kleine Wenigspartenvereine arbeiten selbstbezogener (Breuer et al. 2006: 6). Wahrscheinlich fehlen ihnen die Kapazitäten, Möglichkeiten und Notwendigkeiten für umfassendere Kooperationen über die klassischen Partner Schule und andere Sportvereine hinaus. Sicherlich sehen sie als ihre eigentliche Aufgabe, die sportliche Betätigung ihrer

Mitglieder zu organisieren, und nicht, sich gesellschafts- oder zum Beispiel gesundheitspolitisch zu betätigen. Damit korrespondiert auch der negative Zusammenhang zwischen Kooperationsfreude und der Einstellung „Unser Verein soll ausschließlich ehrenamtlich organisiert sein“ (ebd.: 8). Häufig erfolgt ein Informationsaustausch. Austausch von Personal und Sportstätten findet eher mit Schulen, kommerziellen Anbietern und anderen Sportvereinen statt. Gemeinsame Angebote werden häufig mit Krankenkassen, aber auch mit Schulen und Kindertagesstätten erstellt (ebd.: 7). Nach den jüngsten Erhebungen erstellen 31,5 Prozent der Sportvereine gemeinsame Angebote mit einem anderen Sportverein, 35,2 Prozent arbeiten mit Schulen und 16,6 Prozent mit Kindertagesstätten zusammen. Deutlich geringer ist der Anteil der Vereine, die mit der lokalen Wirtschaft (4,6 %), Behinderteneinrichtungen (4,3 %), kommerziellen Sportanbietern (4,3 %), dem Jugendamt (4,1 %) oder dem Grundsicherungsamt (Arbeitsamt) (3,6 %) kooperieren. Lediglich knapp 3 Prozent realisieren gemeinsame Projekte mit Senioreneinrichtungen (Breuer/Feiler 2015: 14ff.). Auch wenn relativ häufig die Zusammenarbeit unter den Vereinen genannt wird, zeigen sich in der Realität vor Ort meist klare Abgrenzungen und eine Verweigerung zusammenzuarbeiten, sei es wegen persönlicher Befindlichkeiten, aus historischen Gründen, aufgrund von Rivalität oder Konkurrenz um kommunale Fördermittel.

4.7.4.2 Kooperationen zwischen Sport und Schule: Ein Wachstumsbereich durch die Ganztagsschulen

Sportverbände auf Bundes- und Landesebene suchen nach fachlichen und themenspezifischen Partnerschaften, mit denen sie die Kooperationen der Vereine mobilisieren, fördern und begleiten können. Die bildungspolitische Bedeutung von Sportvereinen wird schließlich durch die zunehmende Zahl an Kooperationen von Sportvereinen mit Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen dokumentiert. So arbeitet über ein Drittel aller Sportvereine (35,2 %) mit einer Schule zusammen und weitere 16,6 Prozent entwickeln gemeinsame Angebote mit Kindergärten bzw. Kindertagesstätten (Breuer/Feiler 2015: 14f.). Diese Kooperationen sind vor dem Hintergrund der Veränderungen im Erziehungs- und Bildungswesen (Stichwort: Ganztagsschulen und -kindergärten, verkürzte Gymnasialzeit – G8) zunehmend wichtiger geworden, da Kinder und Jugendliche immer mehr Zeit in den Institutionen des Bildungswesens verbringen, worauf auch der Dritte Deutsche Kinder- und Jugendsportbericht hinweist und gleichzeitig die Notwendigkeit betont, Spiel und Sport verstärkt in den Tagesabläufen institutioneller Einrichtungen zu verankern (Schmidt et al. 2015). Für die Vereine bedeutet die Ausdehnung des Unterrichts in den Nachmittag, dass Kinder und Jugendliche länger in der Schule gebunden und die Sportstätten zusätzlich durch den Schulsport belegt sind. Die Schulen wiederum suchen die Zusammenarbeit mit den Sportvereinen, um Sportangebote zu sichern und Übungsleiter zu gewinnen. Daraus haben sich in den letzten Jahren vielfältige Kooperationen und Netzwerke zwischen Ganztagsschulen und lokalen Sportvereinen bis hin zu Jugendämtern und Kindertagesstätten gebildet.

Gefördert und unterstützt werden die Allianzen durch die Landessportverbände und ihre Partner mithilfe von Leitfäden, Handreichungen, Qualifizierungsangeboten sowie der Finanzierung von Übungsleitern, Koordinierungs- und Servicestellen für Schule bzw. Kindergarten und Sportvereine. So fordert auch der aktuelle Deutsche Kinder- und Jugendsportbericht Schulen, Sportvereine und Kommunen auf, intensiver zusammenzuarbeiten, mit dem Ziel, ein breit gefächertes, niederschwelliges Sport- und Bewegungsangebot für Kinder und Jugendliche zu schaffen. Erfolgreiche Kooperationsmodelle sollten bekannt gemacht werden und Akteure des Sports als ständige Mitglieder in die Gremien für kommunale Bildungs- und Erziehungsplanung einbezogen werden. Insbesondere für sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche müsste der organisierte Sport gemeinsam mit der stadtteilbezogenen sozialen Arbeit wohnortnahe Bewegungsangebote ausbauen, um der Verstetigung sozialer Ungleichheiten entgegenzuwirken (Schmidt et al. 2015).

4.7.4.3 Sport und Gesundheitswirtschaft: Ein neuer Markt entsteht

Das zweite große Thema auf lokaler und Verbandsebene sind Kooperationen mit der Gesundheitswirtschaft für gesunde Kommunen und Prävention durch Bewegung. So ist das Qualitätssiegel „SPORT PRO GESUNDHEIT“ des DOSB in Zusammenarbeit mit der Bundesärztekammer und weiteren Kooperationspartnern aus Politik, Gesundheitswirtschaft und Sportwissenschaft entwickelt worden. Sportvereine bieten in Kooperation mit Krankenkassen und Gesundheitsämtern offene Kursangebote an. Kommunen stellen Sportstätten unter Verzicht auf ein Nutzungsentgelt zur Verfügung oder es werden Gesundheitsparcours eingerichtet. Gemeinsam mit der Bundesärztekammer wurde eine Übungsleiterausbildung entwickelt, die zur Qualitätssicherung, Profilbildung und Orientierung angesichts der Vielfalt auch kommerzieller gesundheitsbezogener Angebote dienen soll. Daraus sind mittlerweile flächendeckend mehr als 20.000 qualitätsgesicherte und kostengünstige Präventionsangebote für alle Altersgruppen entstanden. Auch für Hochaltrige und Menschen

mit Demenz werden spezielle Bewegungsangebote entwickelt, mit dem Ziel, diese dauerhaft in den Kommunen anzubieten. Dafür wurde die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Sportvereinen im Sinne eines Tandem-Gedankens gefördert: der Verein als qualifizierter Partner nachhaltiger Bewegungsförderung aller Altersgruppen und die Kommune als strategisch wichtiger Partner in Bezug auf organisatorische und öffentlichkeitswirksame Rahmenbedingungen. Der Mehrwert für die Kommunen liegt unter anderem in einer besseren Lebensqualität und höheren Wohnortattraktivität durch eine aktive Einwohnerschaft, der Prävention und Verzögerung der Pflegebedürftigkeit sowie im Imagegewinn gegenüber anderen Städten und Gemeinden. Die Vereine können durch ein solches Angebot für ältere Menschen interessanter werden, neue Mitglieder gewinnen und Übungsleiter qualifizieren (DTB 2015).

4.7.4.4 Sport und Wirtschaft: Viel ungenutztes Potenzial

Engagement-Partnerschaften zwischen Wirtschaft und Sport gewinnen unterhalb des (Spitzen-)Sportsponsorings zunehmend an Bedeutung (Braun 2013b: 120ff.). Unternehmen, Handwerksbetriebe, Sparkassen und Banken haben schon immer überschaubare Engagement-Projekte und das Vereinswesen an ihren Standorten materiell unterstützt. Das Spektrum reicht von Spenden für Vereinsfeste, über die Finanzierung von Trikotsätzen bis hin zur Unterstützung von Jugendmannschaften, Trainingslagern oder Vereinsfahrten (ebd.: 128). Dabei geht es weniger um eine strategische Förderung durch die Unternehmen. Es sind eher spontane, bedarfsorientierte Partnerschaften, die über persönliche Netzwerke und Bekanntschaften entstehen. Hier kann es vor allem in strukturschwachen Regionen durchaus zu einem Wettbewerb der Sportvereine um die wenigen potenziellen Unterstützer und Sponsoren aus der lokalen Wirtschaft kommen. Die gesellschaftlichen Funktionen des Engagements im Sport lassen andererseits vermuten, dass Strategien zum Corporate Citizenship (gesellschaftlichen Engagement) von Unternehmen, die auf Integration, Bildung oder Gesundheit ausgerichtet sind, ein Potenzial für Sportvereine bieten könnten. Um dies zu nutzen, müssten die Vereine aktiv auf potenzielle Sponsoren zugehen und eigene Strategien für Unternehmenskooperationen entwickeln (Heine 2009: 143).

Ähnliches gilt für Bürgerstiftungen. Sie sind bewusst sehr breit ausgerichtet, um im lokalen Umfeld möglichst viele Themen abzudecken. Häufige Themen sind beispielsweise Bildung und Erziehung. Laut der Initiative Bürgerstiftungen fördern derzeit jedoch nur sehr wenige Bürgerstiftungen den Sport. Anders sieht es bei den überörtlich agierenden Stiftungen aus. Immerhin haben mehr als 2.000 rechtsfähige Stiftungen bürgerlichen Rechts Bezüge zum Sport. Das sind knapp 10 Prozent aller Stiftungen dieser Rechtsform in Deutschland. Über die Hälfte dieser sportfördernden Stiftungen wurden innerhalb der letzten zehn Jahre gegründet (Bundesverband Deutscher Stiftungen 2015).

Deutlich wird hier die mögliche Vielfalt von Kooperationen im Themenfeld Sport und Bewegung. Es hängt letztlich von der Größe, der Ausrichtung, dem Vereinsmanagement und dem örtlichen Umfeld ab, wie Sportvereine diese Möglichkeiten für sich nutzen können und wollen.

4.7.4.5 Fazit: Sport und Kommunen – Chancen zur vermehrten Kooperation identifizieren und nutzen

In Bezug auf die Kommunen forderte der Sportentwicklungsbericht bereits 2006 vorsichtig, dass Dachverbände und Politik die Sportvereine darin stärken sollten, sich an intersektoralen kommunalen Netzwerken zu beteiligen. Und etwas deutlicher formuliert heißt es in Bezug auf die Vereine, dass ihre künftige Bedeutung in der Kommune viel stärker von ihrer Fähigkeit abhängt, sich über den Sport hinaus gesellschaftlich zu betätigen und an lokalen oder regionalen Netzwerken zu beteiligen. Gerade über den Sport ließe sich bürgerschaftliches Engagement wecken, binden und für kommunale Integration und Identität nutzen (Rittner/Keiner 2007: 6). Sportvereine und das dort gebundene Engagement können und sollten somit noch stärker Akteure der kommunalen Daseinsvorsorge werden.

Damit wird die andere Seite der Kooperation von Sport und Kommunen angesprochen: die Finanzierung der Sportstätten und der Engagementarbeit in den Vereinen angesichts der Folgen des demografischen Wandels und der kommunalen Finanzknappheit. Die Konkurrenz der kommunalen Sportvereine untereinander und mit anderen Vereinen und Initiativen, so zum Beispiel im Bereich Kultur, um die Gunst der Kommunalpolitik und um öffentliche Mittel hat deutlich zugenommen. Vor diesem Hintergrund konstatiert auch der Dritte Deutsche Kinder- und Jugendsportbericht, dass die Beziehung von Kommunen und Sport ein komplexes und noch nicht genug durchdachtes Thema sei (Schmidt et al. 2015). Dabei ging es unter anderem darum, dass die kommunale Sportförderung nach wie vor eine sogenannte freiwillige Leistung ist und somit gekürzt oder sogar gänzlich

zur Disposition gestellt werden kann. Dies ist angesichts der anhaltenden Krise der Kommunalfinanzen zunehmend ein Thema und wird vor allem sozial benachteiligte Heranwachsende am stärksten betreffen.

Auf Verbandsebene haben die kommunalen Kooperationen ebenfalls an Bedeutung gewonnen. Dokumentiert wird dies durch die im Jahr 2008 geschlossene Kooperationsvereinbarung „Starker Sport – Starke Städte und Gemeinden“ zwischen dem DOSB, dem Deutschen Städtetag (DST) sowie dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) (2008). Sie sieht unter anderem vor, gemeinsame Veranstaltungen zur kommunalen Sportpolitik zu initiieren sowie abgestimmte Interessen gegenüber Dritten zu vertreten. Im Jahr 2010 fand in diesem Zusammenhang ein gemeinsam vom DOSB, DST und DStGB initiierter Kongress statt, bei dem umfassend Möglichkeiten und gute Beispiele für Kooperationen zwischen Sport und Kommunen diskutiert wurden.[244] Engagement im Sport wird so zu einem Engagement für das soziale Umfeld. Aufgabe der Kommunen ist es, diese erweiterte Verantwortung der Sportvereine zu fordern, zu fördern und mit anderen Initiativen und Institutionen, wie etwa Ehrenamtsagenturen oder Seniorenbüros, über eine integrierte kommunale Engagementstrategie zu vernetzen. Es sollte dann aber auch eine kommunale Aufgabe sein, die Sportvereine bei ihrem eigentlichen Kerngeschäft, der Organisation von sportlicher Betätigung, zu entlasten. Kommunale Sportbüros könnten neben der vereinsübergreifenden Koordination der Sportangebote und Sportstättennutzung administrative Service-Aufgaben für die Vereine übernehmen, wie das Mitgliedermanagement oder die gezielte Einwerbung von Fördermitteln. Letztlich laufen viele Forderungen auf die Einbindung des Sports in eine integrierte und intersektorale Gemeinde-, Quartiers- oder Dorfentwicklung hinaus, die auch eine kommunale Sport- oder Sportstättenentwicklungsplanung beinhaltet.

244 Dokumentation des Kongresses: „Starker Sport – starke Kommunen: Wege für eine zukunftsfähige Partnerschaft“ am 05./06. März 2010 in München, www.dosb.de/de/sportentwicklung/strategieentwicklung-grundsatzfragen/sport-kommune-stadt (Abruf am 04.04.2016).

5 Lokale Governance, Engagement und Zivilgesellschaft

Im Folgenden wird es um Governance, das heißt Formen des Regierens und Verwaltens auf lokaler Ebene, gehen, insbesondere darum, welchen Platz darin Engagement und Beteiligung haben. Oft erscheint es so, als sei das ein ganz neues Thema. Eine solche pauschale Behauptung stimmt ebenso wenig wie die Gegenposition, die viele Praktiker der kommunalen Politik und Verwaltung gerne einnehmen, wenn sie versichern, dass Beteiligung und Engagement so alt sind wie lokale Politik selbst. In den nachfolgenden Ausführungen wird eine Position vertreten, die beiden Seiten teilweise Recht gibt, teilweise widerspricht. Es stimmt, dass Beteiligung und Engagement eine lange Tradition in der deutschen Kommunalpolitik haben. Allerdings haben sich ihre Gesichter und Selbstverständnisse so sehr verändert, dass man heute in vieler Hinsicht mit Traditionen brechen und neuen Formen zum Durchbruch verhelfen muss: Es gilt, offener zu sein für die demokratischen und praktischen Formen der Eigenbeteiligung und den Eigensinn organisierter Bürgerschaft in einer Zivilgesellschaft. Ein solcher Wandel vollzieht sich jedoch nicht flächendeckend und synchron, sondern als Schichtung verschiedener historischer Entwicklungsimpulse und institutionalisierter Praktiken, die in verschiedenen Feldern der Kommunalpolitik unterschiedliche Gesichter bekommen.

5.1 Governance

5.1.1 Regieren und Verwalten in Deutschland – Traditionelle Prägungen und neuere Einflussfaktoren

5.1.1.1 Korporatismus, Vereinswesen und Ehrenamt: Die traditionellen Ausprägungen von Beteiligung und Engagement auf lokaler Ebene

Das politische und Verwaltungssystem ist in Deutschland historisch vor allem durch seinen föderalen Aufbau, die rechtlich starke Stellung der Kommunen und starke korporative Elemente geprägt – hier vor allem durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen durch Großverbände und der Leistungen und materiellen Beiträge organisierter Akteure wie der Wohlfahrtsverbände (Buck 1991; von Saldern 1998).

- Engagement als politische Entscheidungsbeteiligung organisierte sich hier durch die großflächige Bündelung zentraler Interessen und Akteure, Lager und Milieus – in Parteien, entlang der Kirchen, in Gewerkschaften und Verbänden; Interessen wurden repräsentiert durch bezahlte Funktionärinnen und Funktionäre, aber auch durch ehrenamtliche Verbandsvertreterinnen und -vertreter.
- Engagement als freiwillige selbstorganisierte Tätigkeit und Mitarbeit vollzog sich einerseits im Bereich von Freizeit, Kultur und Geselligkeit in einer breiten Vereinsszene unter Patronage der lokalen Politik und Eliten, andererseits als soziales Engagement in den durch Großorganisationen wie Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften vorgegebenen Rahmungen sowie informell im Gemeinde- und Nachbarschaftsbereich (Aner/Hammerschmidt 2010).

Auf beides bezieht sich der weit verbreitete Leitsatz vom Ehrenamt und Engagement als „Kitt“ und Faktor gesellschaftlichen Zusammenhalts im Gemeinwesen. Städte und Gemeinden, oft verstanden als besondere Vermittlungsebene zwischen Staat und Bürgerschaft (und nicht als unterste staatliche Ebene), hatten traditionell eine Vielzahl eigener Aufgaben, speziell im Bereich der Sozialhilfe und sozialer Dienste; ehrenamtliche Mitarbeit und Einbindung sowie vertikale verbandliche Organisationsformen spielen hier bis heute eine wichtige Rolle. Diese Entwicklung vollzog sich vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Professionalisierung sozialer Dienste, Tätigkeiten und Einrichtungen, die, auch wenn sie nach Bereichen unterschiedlich stark fortschritt, praktisches Engagement als ehrenamtliche Leitungstätigkeit gegenüber professionellem Management immer mehr zu einem randständigen Faktor gemacht hat.

Die ersten Jahrzehnte der bundesrepublikanischen Entwicklung waren im zentralen Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik mithin durch die Dominanz einer korporativen und subsidiären Ordnung (Sachße 2003) bestimmt, die sich insbesondere in den großen, auch materiell dominierenden sozialpolitischen Leistungsbereichen wie sozialen Einrichtungen und Diensten oder dem Pflege- und Gesundheitsbereich ausbildete (Backhaus-Maul 2000). Der Ausbau und die öffentliche Finanzierung von sozialstaatlichen Leistungen geschahen unter Einbezug der großflächig organisierten wohlfahrtsverbandlichen Leistungsträger, vor Ort abgestimmt in entsprechenden Ausschüssen und Gremien wie zum Beispiel denen der Sozial- und Jugendhilfe. Engagement und dessen Organisierung war Sache der Einzelorganisationen und ihrer Verbände (z. B.

der Diakonie, Caritas oder Arbeiterwohlfahrt); Beteiligung vollzog sich als exklusive Integration der entsprechenden Verbandsrepräsentanten in die Planung und Verwaltung (Holtkamp/Bogumil 2007). Die sich seit den 1970er Jahren im Zusammenhang mit den Neuen Sozialen Bewegungen herausbildende neuere Szene von Vereinen und Projekten hatte hier in der Regel keinen Zugang und blieb auf die institutionell und finanziell schwächeren Bereiche jährlicher Zuschüsse aus freien Mitteln verwiesen.

Auch in einem zweiten wichtigen öffentlichen Aufgabenbereich, der Stadt-, Verkehrs- und Raumplanung, kannte man in der Bundesrepublik seit jeher Beteiligungsmechanismen. Verfahren wie die „Anhörung von Trägern öffentlicher Belange“ in der Bauleitplanung waren sehr stark formalisierte Abstimmungsmechanismen, in denen neben Vertreterinnen und Vertretern anderer staatlicher Bereiche und Fachplanungen auch Interessenverbände zu Wort kamen (Selle 2006). Bürgerbeteiligung, verstanden als Organisation spezieller Informations- und Diskussionsveranstaltungen mit Einzelbürgerinnen und -bürgern, war hier eine seltene Ausnahme. In den langen Phasen des Ausbaus öffentlicher Infrastrukturen und des Sozialstaates mit seinen Diensten und Leistungen spielten bis in die 1970er Jahre hinein kollektive Bürgerproteste kaum eine Rolle.

In fast allen weiteren staatlichen und kommunalen Leistungsbereichen und Einrichtungen vollzogen sich Ausbau und Bereitstellung von Leistungen auf dem Weg hoheitlicher Versorgungspolitiken, deren Angebote (wie etwa in der Verkehrsplanung) teilweise von den Kommunen abgerufen werden konnten oder wo die Kommunen – wie bei Krankenhäusern und Schulen – Mitträger waren. Engagement im Krankenhausbereich vollzog sich als Erweiterung pflegerischer und persönlicher Versorgungsleistungen und im Schulbereich über ein diesem hierarchischen, öffentlichen Dienstleistungsbereich zugeordnetes System von ehrenamtlichen Elternbeiräten und -vertretungen. Einen weiteren Bereich bildeten Politikfelder mit geringeren staatlichen Mitteln und Institutionalisierungsgraden (wie etwa die Kulturpolitik), in dem es kaum ähnlich stark institutionalisierte Beteiligungsregeln und Verbände wie im Wohlfahrtsbereich gab.

Der Verweis auf diese Governance-Traditionen, speziell die im Sozialbereich dominierenden Formen von Korporatismus und Subsidiarität, ist wichtig, um zu verstehen, dass Partizipation und Engagement speziell auf lokaler Ebene lange vor der Engagement- und Bürgergesellschaftsdebatte der letzten Jahrzehnte eigene rechtliche und institutionelle Formen hatten. Die Traditionen der Einbeziehung oder Integration von Organisationen und Vereinigungen in der lokalen Bürgergesellschaft, von denen man sich mit neuen Governance-Konzepten absetzen will – Patronagepolitik der Parteien (Hradil/Imbusch 2003), ein Korporatismus des Kungelns hinter verschlossenen Türen (Speth/Zimmer 2015), informelle Beteiligungspraktiken in nur bestimmten Gruppen zugänglichen Netzwerken (Scheuch/Scheuch 2013) – bestimmen auch heute noch lokale Realitäten mit. Das zeigt sich unter anderem bei jenen Bereichen der Vereins- und Engagementlandschaft, von deren Popularität und gutem Ruf die Politik auch heute gerne zehrt: Sport- und Traditionsvereine, organisierte Geselligkeit, Heimat und Brauchtum. Wie sehr sich allerdings auch bei dieser Patronagepolitik als einer nach wie vor vitalen Form der Unterstützung und Nutzung von Bürgerengagement das Spektrum der Adressaten modernisiert hat, wird spätestens deutlich, wenn auf Festveranstaltungen zum Christopher Street Day[245] Vertreterinnen und Vertreter aller Parteien in ihren Grußansprachen Sympathie und Unterstützung zum Ausdruck bringen.

5.1.1.2 Beteiligung und Engagement haben neue Gesichter bekommen: Wandel und Vitalität der (lokalen) Zivilgesellschaft

Angesichts dieser seit jeher engen Verschränkung von gesellschaftlichem, wirtschaftlichem und (kommunal)politischem Handeln wird heute mit einigem Recht „Zivilgesellschaft“ in der Regel eng gefasst – als Bereich derjenigen Akteurinnen und Akteure, die weder der Sphäre professionalisierter Politik noch dem Bereich der Erwerbswirtschaft zuzurechnen sind. Betont wird dabei der Unterschied zu den Handlungslogiken und maßgebenden Werten im marktwirtschaftlichen und staatlichen Bereich. Im „zivilgesellschaftlichen Bereich“ treten nach diesem Verständnis in der Regel Macht- und Profitorientierungen gegenüber Ansprüchen auf Gemeinschaftlichkeit, Solidarität, aber auch Nachhaltigkeit zurück.

Das Denken in Kategorien des Gegenübers von „Zivilgesellschaft“ und „etablierten politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten“ hat mitunter das Denken in Kategorien unterschiedlicher (rechter oder linker, konservativer versus progressiver) „Lager“ und „Milieus“ (Rauschenbach et al. 1995) abgelöst. Jede Seite hatte dabei ihre eigene, die staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche übergreifende Vorstellung davon, wie die Aufgabenverteilung und Beziehung zwischen staatlicher Politik und Verwaltung sowie gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteurinnen und Akteure aussehen sollten. Speziell im Bereich sozialer und gesund-

245 Der Christopher Street Day ist ein Festtag, Gedenktag und Demonstrationstag von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgendern. Es wird gefeiert und zugleich für die Rechte dieser Gruppen sowie gegen Diskriminierung und Ausgrenzung demonstriert.

heitsbezogener Aufgaben und Dienste sollten (lokale) Gesellschaft und (lokale) Politik jeweils eng verklammert werden – auf der einen Seite durch kirchliche Organisationen, christliche Parteien und den Kirchen zugeordnete Wohlfahrtsverbände (Fix/Fix 2005), wie Caritas und Diakonie, auf der anderen Seite durch den Zusammenhalt von Sozialdemokratie und der mit Partei und Gewerkschaften verbundenen Arbeiterwohlfahrt (illustrativ: Geier 1989). Nunmehr hat sich seit Jahren durch einen Bedeutungsgewinn anderer traditioneller „freier Träger", wie dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, kommunaler und privatwirtschaftlicher Anbieter, aber auch einer neuen Generation zum Teil lokaler Vereine und Gruppen, wie der Lebenshilfe, eine plurale Landschaft von Trägern und Vereinigungen ausgebildet, in der diese einseitige Verbindung mit diesem oder jenem weltanschaulichen oder politischen Lager an Bedeutung verloren hat. Man ist längst nicht mehr wie früher mit bestimmten Parteien, Lagern und Milieus fest versäult. Parteien und Großorganisationen haben ihre zentrale Rolle als „Welterklärer" verloren. Konzepte des Regierens mit einer hierarchischen und festen Zuordnung *zivil*-gesellschaftlicher Organisationen zu bestimmten Parteien sind passé. So wie die Parteien sich offen zeigen müssen für verschiedene Milieus, vermeiden die meisten Initiativen, Bewegungen und Organisationen die feste Anbindung an eine bestimmte politische Partei.

Während im größten staatlichen und kommunalen Leistungsbereich, dem System der sozialen gesundheitsbezogenen und pflegerischen Dienste, Engagement sowohl in Form neuer freier Träger und praktischer Leistungen mit neuen Konzepten („Kinderläden") Gestalt annahm, wurden andere Bereiche zunehmend mit dem Engagement in *Bürgerinitiativen* konfrontiert (Offe 1972). Diese drängten auf Transparenz, Legitimation und Dialog zu Entscheidungen von Politik, Fachleuten und damit verbundenen (wirtschaftlichen) Interessenvertreterinnen und -vertretern. Die Kluft zwischen Staat/Kommune und Bürgerschaft war hier oft wesentlicher als die zwischen konträren weltanschaulichen oder politischen Lagern. Beim Umbau und der Modernisierung von Städten und Gemeinden oder in der Verkehrsplanung gab es keinen allgemein verbindlichen Fortschrittskonsens mehr und immer weniger Lösungen, die allen wohl- und kaum jemandem wehtaten. Der heute in so vielen Bereichen wirksame Dissens über den Wert der Umwelt, den Umgang mit Großtechnologien in der Verkehrs- und Infrastrukturplanung, die Dominanz funktionaler wirtschaftlicher Orientierungen über die Pflege urbaner Kultur nahm damals über ein vielfältiges Engagement des Protestes und der Suche nach Alternativen Gestalt an (Evers 2010). Berühmt geworden ist in diesem Kontext der Leitspruch „Mehr Demokratie wagen", mit dem Engagement nicht nur als soziale Leistungsbeteiligung, sondern auch als Entscheidungsbeteiligung, nicht nur als soziales Ehrenamt, sondern auch als politische Partizipation ein anerkannter Teil des gesellschaftlichen Trends wurde.

Heute hat auch bei ansonsten unterschiedlichen politischen Orientierungen die Überzeugung Platz gegriffen, dass es im Umgang mit umwelt- und sozialpolitischen Herausforderungen neue Konzepte und Einstellungen auch bei den Bürgerinnen und Bürgern selbst braucht. Während vielfach Verfahren und Formate für Engagement noch zurückweisen in Zeiten, wo sich „soziales Engagement" und Forderungen nach „politischer Partizipation" getrennt und in unterschiedlichen Formen entwickelten, deutet sich nun eine diskursive Verortung von Engagement an, die eine Affinität mit und Offenheit für Entwicklungen in beiden Traditionslinien hat. Heute lässt sich der Wert von Engagement – jenseits unmittelbarer materieller Effekte oder erfolgreicher Interessendurchsetzung – in vier grundlegenden Dimensionen (Röbke 2012b) beschreiben:

- Erfindungsreich zu sein, wenn es um Formen des Agierens und des Umgangs mit Problemen geht.
- Öffentliche Debatten um das, was „nottut", „fair" und „richtig" ist, in Gang zu halten.
- Sinn und Befriedigung zu schenken, die aus solchem Handeln erwachsen können.
- Gemeinschaftsfähigkeit und Bürgerschaftlichkeit lernen zu können.

Engagement wird immer öfter in diesen Bezügen verstanden und anerkannt und nicht mehr nur mit der Bewahrung von „guten Traditionen" des „Ehrenamts" gleichgesetzt oder als „Kitt der Gesellschaft" verstanden, also als Ausdruck dessen, was trotz vieler Unterschiede einigt und verbinden hilft.

Quer zu den staatszentrierten und marktliberalen Alternativen, die professionelle staatliche Sicherung und Versorgung betonen oder auf die Stärkung individueller privater Verantwortlichkeit setzen, tritt ein Diskurs, der in Verbindung mit Engagement auf die Möglichkeiten gemeinsamer Mit-Verantwortung fokussiert und die Rolle von Staat und Wirtschaft auch unter diesem Gesichtspunkt und nicht allein dem von Schutz und Versorgung sieht (Heinze 2009).

Allerdings hat der Bedeutungsverlust traditioneller Formen von Engagement und Beteiligung und der Verbände, die ihn großflächig zu organisieren und zu nutzen wussten (wie etwa Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften), auch die Gestaltungsmacht von (lokaler) Governance nicht unberührt gelassen. Man kann

argumentieren, dass damit auch ein Stück organisierter Bürgermacht verloren gegangen ist. Das gilt zunächst mit Blick auf die wachsende Bedeutung der vertraglichen Einbindung freier Träger und kommerzieller Anbieter und die Tendenzen zur Herausbildung europaweiter Dienstleistungsmärkte (Eyßell 2015). Aber auch angesichts der neuen, oft kleinteiligen Formen von Engagement und organisierter Einflussnahme stellt sich die Frage, ob die vielen (neuen) Vereine, Grüppchen und Initiativen jenseits des kulturellen Einflusses auch einen machtpolitischen Einfluss haben. Inwieweit neue Formen der (lokalen) Governance, die diese neueren Organisations- und Engagementformen einbeziehen, auch in der Lage sind, für die Durchsetzung innovativer Konzepte und Lösungen genug Durchsetzungsfähigkeit zu erringen, das ist eine Frage, die in den Debatten um eine neue Governance, so wie im Folgenden kurz beschrieben, kaum je gestellt wird.

5.1.2 Beteiligung und Kooperation in der heutigen Governance-Debatte

Die Diskussion über staatliches Handeln, insbesondere auch auf der städtischen und lokalen Ebene, ist mit dem Schlagwort der „Governance“ insofern treffend gefasst, als hier nicht das Regierungshandeln („Government“) an sich zur Diskussion steht, sondern das Regieren als ein Prozess, bei dem politisches Entscheiden und Verwalten grundsätzlich als Interaktion mit Akteuren der gesellschaftlichen Umwelt, der Wirtschaft und Zivilgesellschaft gefasst wird. Die wichtigsten Konzepte und Entwicklungspfade insbesondere für Regieren und Verwalten und ihren Bezug zu Engagement auf lokaler Ebene sind vorher angesprochen worden: im Sozialbereich als exklusive korporative Abstimmung mit Verbänden freier Träger und Anbieter, die auch soziales Engagement großflächig zu organisieren verstanden; in vielen anderen Bereichen, vor allem in der Stadt- und Raumplanung und bei der Planung großer Infrastruktureinrichtungen, als allmähliche Entwicklung von Modellen des Dialogs mit interessierten und aktiv werdenden Bürgerinnen und Bürgern, speziell den Bürgerinitiativen.

5.1.2.1 Vom Management zu einer neuen Governance

Bezogen auf Entwicklungen in Deutschland ist anzumerken, dass der Diskussion um Formen des Regierens und Verwaltens als Gestaltung interaktiver Prozesse eine längere Phase vorausging, bei der die Modernisierung von (lokalen) politischen und Verwaltungsstrukturen unter dem Schlagwort des „New Public Management“, das heißt neuen Steuerungsformen in der öffentlichen Verwaltung, betrieben wurde. Vorbild war dabei in vieler Hinsicht die Gestaltung von „Corporate Governance“, also der Steuerung im Bereich des Managements in der privaten Wirtschaft. Neue Steuerungsmodelle für die Kommunen betrafen vor allem das Binnenverhältnis von Politik und Verwaltung. Mit der in den 1990er Jahren auf allen föderalen Ebenen unter dem Leitbegriff der „Neuen Steuerung“ bzw. des „New Public Management“ vorangetriebenen Verwaltungsreform hatte sich die Hoffnung verbunden, Steuerungs- und Effizienzprobleme staatlicher Lenkung durch die Übernahme (betriebs)wirtschaftlicher Denkweisen und Instrumente zu lösen (Grunwald 2001: 57ff.). Die Außenbeziehungen wurden dabei oft als die Kunden des „Unternehmens Stadt“ gefasst.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck neuer kultureller und sozialer Bewegungen und vielfältiger Konflikte in den urbanen Räumen hat sich jedoch herausgestellt, dass die Gestaltung der Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und (lokalen) Bürgerinnen und Bürgern die eigentliche zentrale Achse von Reformaufgaben darstellt. In diesem Zusammenhang haben neue Governance-Konzepte auf lokaler Ebene Gestalt angenommen – in der wissenschaftlichen Diskussion und in Gestalt praktischer Reformen des Handelns von Politik und Verwaltung auch auf kommunaler Ebene.

5.1.2.2 Governance – Begriff und Konzept[246]

„Governance“ als Begriff und Konzept hat Konjunktur in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und findet zunehmend Eingang in die Praxis politischen und unternehmerischen Handelns (Benz et al. 2007; Benz/Dose 2010a; Roß/Rieger 2014). Dabei wird der Terminus, für den es keine exakte deutsche Übersetzung gibt, keineswegs einheitlich verwendet. Für Benz und Dose gehört Governance „wie Staat oder Demokratie [...] zu den komplexesten Begriffen der Sozialwissenschaften“ (Benz/Dose 2010b: 17). Grundmotiv des Governance-Diskurses ist die Frage, wie unterschiedliche Steuerungsmechanismen bzw. -logiken ineinandergreifen (müssen), um ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen. Dabei sind eine analytische und eine normative bzw. strategische Perspektive im Sinne einer „guten Regierungsführung“ (Good Governance) zu unterscheiden. Mit Blick auf Sozialwirtschaft und Soziale Arbeit leisten Governance-Analysen einen wichtigen Beitrag,

246 Das folgende Unterkapitel basiert inhaltlich auf der für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise zur Bürgerkommune von Roland Roth und Paul-Stefan Roß.

um Organisation und Verfassung des Sozialstaats sowie die „einzelnen Bereiche sozialer Dienste zu erfassen, analytisch aufzuschlüsseln und dadurch auch genauer zu bestimmen, welche Reformen welche Folgen nach sich ziehen“ (Nullmeier 2011: 292).

Insbesondere in der Politikwissenschaft, aber auch in der Verwaltungswissenschaft, präsentiert sich Governance als analytisches Konzept. Es steht für eine „Perspektive, die angesichts scheinbar undurchschaubarer und überkomplex gewordener Strukturen und Verfahren kollektiven Handelns in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft für Übersicht sorgen soll“ (Benz/Dose 2010b: 32). Beschrieben werden Regelungsstrukturen auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, regional, zentralstaatlich, international) und für unterschiedliche Felder (z. B. soziale Dienste, Bildung, Gesundheitswesen). Dabei geht es im Wesentlichen um zwei Phänomene.

Erstens werden zunehmende – und zunehmend komplexere – gesellschaftliche Verflechtungen bzw. Interdependenzen in den Blick genommen. Analysiert wird die stärkere Verflüssigung der Grenzen zwischen kommunaler, nationaler und internationaler Ebene, verschiedenen Funktionssystemen, Staat, Markt und Assoziationen sowie Politikfeldern.

Zweitens geht es um das Phänomen von Veränderungen bei der Steuerung solcher komplexen Interdependenzen. Politische Steuerung erfolgt immer weniger allein durch den (vermeintlich souveränen) Staat und seinen Steuerungsmodus „Hierarchie“, also zunehmend weniger durch die Regierung. „Man erkannte, dass Regierungen und Verwaltungen ihre Aufgaben meistens nicht autonom, sondern nur im Zusammenwirken mit anderen Akteuren erfüllen können“ (ebd.: 21). Politische Steuerung kann offenbar auch nicht allein über den Markt und seinen zentralen Steuerungsmodus „Wettbewerb“ bzw. „Konkurrenz“ erfolgen. Politische Steuerung erfolgt also nicht mehr exklusiv durch den Staat, lässt sich aber auch nur sehr begrenzt den Mechanismen des Marktes überantworten. Vielmehr erfolgt sie zunehmend in einem Mix verschiedener Steuerungsmechanismen, das heißt in komplexen „Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Vertragsregeln, Kompetenzregeln und Kontrollbefugnisse, Mehrheitsregeln, Verhandlungsregeln)“ (ebd.: 25). Im Vordergrund stehen dabei Aushandlungen, innerhalb derer „Entscheidungen […] nicht oktroyiert, sondern in direkter Interaktion der Beteiligten vereinbart“ werden (Mayntz 2010: 41). Damit unterscheiden sich Governance-Strukturen sowohl von staatlichen (hierarchie-basierten) und marktförmigen (konkurrenz-basierten) Systemen. „An die Stelle eines dirigistischen Politikstils tritt ein eher ‚horizontaler‘ Modus kollektiven Entscheidens in Politiknetzwerken. Diese Netzwerke umfassen Akteure aus dem öffentlichen Sektor, aus Regierungen und insbesondere Verwaltungen ebenso wie Experten und Vertreter gesellschaftlicher Interessen (Stakeholder), die durch öffentliche Politiken betroffen sind“ (Papadopoulos 2010: 225).

Im Sinne eines *normativen und strategischen Reformkonzepts* ist Governance zunächst in den Wirtschaftswissenschaften verwendet worden. Ebenso taucht es im Sinne von „Good Governance“ in politischen Kontexten auf – zum Beispiel im Zusammenhang mit Kriterien, die von der Weltbank für die Kreditvergabe an Staaten definiert werden (Wendt 2005: 9; Benz/Dose 2010b: 20; ESCAP 2006) oder im Weißbuch *Europäisches Regieren* der Kommission der Europäischen Gemeinschaft von 2001. Schließlich beziehen sich Diskussionen unter dem Stichwort „Corporate Governance“ auf die konkrete Ausgestaltung einer angemessenen Steuerung (und damit auch Beaufsichtigung) privatwirtschaftlicher Unternehmen, aber auch gemeinnütziger und öffentlicher Organisationen (vgl. etwa den *Deutschen Corporate Governance Kodex* der Regierungskommission 2015). Angeregt durch den *Deutschen Corporate Governance Kodex* haben in den vergangenen Jahren auch zahlreiche Wohlfahrtsorganisationen und -verbände entsprechende Kodizes erarbeitet und im Sinne von Selbstverpflichtungen verabschiedet (vgl. exemplarisch DW EKD 2005; Brockhoff 2012; Der Paritätische-LSA 2011). Aber auch in Politik- und Verwaltungswissenschaft wird auf Basis der oben skizzierten Analysen Governance explizit als Reformkonzept formuliert, das unabdingbar für das Regieren moderner Gesellschaften ist. Wird Governance in dieser Weise als Leitbild verstanden, sind insbesondere folgende Aspekte zentral:

- Es fokussiert auf die interorganisatorische Perspektive, also auf die Beziehungen und Prozesse zwischen Organisationen und Akteursgruppen (Jann/Wegrich 2010: 186f.). Es setzt dabei auf die gezielte Bildung und Pflege von sektorübergreifenden Politiknetzwerken als neue Institutionalisierungsformen politischer Steuerung – im Unterschied zu einer primär staatlich-hierarchischen und einer primär ökonomisch-wettbewerblich orientierten Steuerung.

- Es zielt auf eine Kombination von Steuerungsformen („mix of modes“) aus den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen Staat, Markt und Assoziationen. Zwei Stichworte in diesem Zusammenhang sind Public-private-Partnerships (öffentlich-private Partnerschaften) oder Koproduktion. Insbesondere die Bürgerinnen und Bürger erscheinen explizit „als Ko-Produzenten öffentlicher Güter“ (Jann/Wegrich 2010: 193).
- Es operiert dabei auch mit dem Ziel, „gesellschaftliche Akteure in die Problembewältigung einzubinden, sie zu motivieren und zu aktivieren, um sie nicht länger von oben herab, top down, zu steuern oder zu versorgen […] ausgehend von der einfachen Überlegung, dass soziale Probleme auch durch eine noch so effiziente Verwaltung nicht grundlegend zu lösen sind“ (ebd.: 184); anders ausgedrückt: Das Governance-Leitbild fragt, inwieweit Interessenvertreterinnen und -vertreter (Stakeholder) gemeinwohlorientierter Aufgaben systematisch miteinbezogen werden können.
- Im Kontext eines solchen Konzepts erfolgt Entscheidungsfindung wesentlich durch Verhandlung und Beratung, jedenfalls nicht allein auf dem Wege von an der Mehrheitsregel orientierten Abstimmungen. Insofern wird hier ein konsens-demokratisches Modell gegenüber einem konkurrenz-demokratischen in den Vordergrund gestellt.
- Dienstleistungsorientierung und Effizienz – Kernziele des „New Public Managements“ – werden nicht aufgegeben, aber durch ein Bündel von Kooperationszielen ergänzt, bei denen es um mehr gehen soll als Routinen der Abgleichung von Interessen zwischen (Geschäfts-)Partnern: „Die neuen Ziele lauten also[:] […] Stärkung von sozialer, politischer und administrativer Kohäsion, von politischer und gesellschaftlicher Beteiligung, von bürgerschaftlichem und politischem Engagement“ (ebd.: 184). Die Frage der Inklusion schwacher und bislang oft ausgeschlossener gesellschaftlicher Gruppen und ihrer Organisationen wird damit zu einer wichtigen Herausforderung.
- Wo staatliches und kommunales Handeln als notwendigerweise auf andere Akteure in Zivilgesellschaft und Wirtschaft bezogen verstanden wird, wird der Staat dennoch nicht schlicht als „Gleicher unter Gleichen“ aufgefasst: Ihm wird sehr wohl eine besondere Funktion zugewiesen, die unter anderem mit den Begriffen „Systemverantwortung“, „Interdependenzmanagement“, „Gewährleistungsverpflichtung“ und „Aktivierung“ beschrieben wird. Renate Mayntz geht davon aus, dass auch im Kontext von Governance-Strukturen eine Instanz nötig ist, „die wenigstens dem Anspruch nach Verantwortung für das Ganze, eine Art Systemverantwortung trägt. Auch in einem demokratischen Gemeinwesen ist und bleibt diese Verantwortung die grundsätzliche Staatsfunktion“ (Mayntz 2010: 44). Sie konkretisiert sich in einer „aktivierenden und kooperativen Politik, […] die gesellschaftlich vorhandene Potentiale für gemeinnütziges Handeln und die Bildung von Bürgersinn ins Spiel“ bringt und damit ein „anderes und anspruchsvolleres Konzept von Politik und Governance“ umsetzen möchte (Evers 2005: 39).

In Bezug auf seinen analytischen Gehalt, aber auch seine normative Orientierung ist das Konzept verschiedentlich kritisiert worden. Die für Governance-Regime typischen Verhandlungssysteme und Kooperationsnetzwerke können repräsentativ-demokratische Institutionen umgehen und dazu tendieren, ein Eigenleben gegenüber parlamentarischen Strukturen und damit auch gegenüber parlamentarischer Kontrolle zu führen. Im Hinblick auf die Inklusion schwacher Interessen bleiben viele Fragen offen (Roß/Rieger 2014) und die überlegene Leistungsfähigkeit von Konzepten eines neuen „guten Regierens“ (Good Governance) ist bislang nicht belegt (Grande 2012: 576).

Allerdings könnte die kritische Auseinandersetzung mit neuen Governance-Konzepten auch anders ansetzen und sie als eine zusammenfassende Beschreibung von durchaus heterogenen Modernisierungstendenzen verstehen – eine Beschreibung jedoch, die so allgemein ist, dass dahinter die Widersprüchlichkeit der einzelnen Modernisierungsfacetten und die Frage danach, welches Element mehr oder weniger Bedeutung erlangen wird, verschwindet. Vier durchaus unterschiedliche Tendenzen eines „neuartigen“ Regierens und Verwaltens lassen sich dabei in Stichworten aufführen.

1. *Verstärkter öffentlicher Dialog zwischen Politik/Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern* (Anhörungen, Initiativrechte, Beteiligungsverfahren); vor allem in diesem Schwerpunkt wird versucht, Traditionen der repräsentativen politischen Demokratie durch Stärkung partizipativer Elemente weiterzuentwickeln.

2. *Übernahme von Mustern aus dem privatwirtschaftlichen Bereich* (Betonung von Wahlmöglichkeiten der Bürgerkunden – „consumer citizens“); Entwicklung von Strategien zur Sondierung und Beeinflussung ihrer Einstellungen und Präferenzen; bei diesem Schwerpunkt werden Techniken aus dem Markt- und Konsumbereich in das Handeln von lokaler Politik und Verwaltung eingeführt.
3. *Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger als (Ko-)Produzentinnen und Produzenten*; bei diesem Schwerpunkt neuer Governance-Formen gibt es eine ganze Reihe verschiedener Teilbereiche: Auslagerung von Leistungen in die Verantwortung privatwirtschaftlicher Dienstleister bei weiterbestehender kommunaler Gewährleistungspflicht; Herstellung (staatlich reglementierter und finanzierter) Quasi-Märkte; neue Partnerschaften mit privatwirtschaftlichen und Bürgerorganisationen bei öffentlichen Diensten und Leistungen, die das traditionelle Reglement subsidiärer Kooperation mit wohlfahrtsverbandlich organisierten freien Trägern überschreiten; Umgestaltung lokaler Dienstleistungen auf Einbeziehung und Einforderung von Eigenleistungen der individuellen Adressaten (z. B. in der Gesundheitsförderung oder der lokalen Arbeitsmarktintegration).
4. *Neue Formen des Anstoßes von Wandel und der Sicherung von Flexibilität* („change management“); hierzu zählt das verstärkte Operieren mit zeitlich und auf spezielle Settings oder Gruppen begrenzten Pilotprogrammen, bei denen neue Angebote und Verfahren sowie damit einhergehende Partnerschaften getestet, evaluiert oder als zukünftige Regelmaßnahmen initiiert werden bzw. langfristige und starre Rechte und Leistungsverpflichtungen reduziert werden sollen. Insbesondere für die Verbreiterung und Stabilisierung sozialer Innovationen spielen derartige Programmpolitiken eine wichtige Rolle (z. B. Förderungsprogramme der „Sozialen Stadt“; lokale Ergänzungen von EQUAL-Programmen der EU; Programme zu Mehrgenerationenhäusern).

Ohne die Auseinandersetzung mit den Fragen, welchem der vier Elemente einer neuen Governance welches Gewicht gegeben wird und welches Profil Einzelelemente in jedem der vier Felder erhalten, bleibt „New Governance“ konzeptionell äußerst unscharf.

Das führt zu einem weiteren Kritikpunkt. Er setzt an der wiederkehrenden Behauptung an, dass eine Abstimmung mit organisierten Interessenträgern (Stakeholdern) aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft, den Kern neuer Governance-Formen ausmacht. Wie bereits vorher ausgeführt worden ist, kann aber mit Blick auf das deutsche Politik- und Verwaltungssystem und insbesondere mit Blick auf seinen sozialstaatlichen Kernbereich und die kommunale Ebene von einer vorgängigen Tradition eines eindeutigen Etatismus als Kontrastfolie zum beteiligungsorientierten Regieren einer „New Governance“ nicht die Rede sein. Die Beteiligung von Akteuren aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft hat eine lange Tradition. Das gilt einerseits im Sinne der informellen Beteiligung im Geflecht von persönlichen Beziehungen einflussreicher Personen aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft im lokalen „Klüngel“. Und außerdem hat der Einbezug einer begrenzten Zahl organisierter Interessen in formalisierten korporatistischen Verhandlungssystemen am Rande oder außerhalb der mehrheitsdemokratischen Institutionen in Deutschland und speziell in den Kommunen seit jeher einen großen Einfluss gehabt. Welche Bedeutung das insbesondere in der lokalen Sozialpolitik haben kann, ist von Zimmer und Priller (2007) am Beispiel der Münsteraner Sozialpolitik (ebd.: 197f.) besonders anschaulich gezeigt worden.

Wenn neue Governance-Konzepte überzeugend sein wollen, reicht es also nicht, deren Beteiligungsorientierung herauszustellen, sondern es gilt dann zu zeigen, worin genau sich „neue“ von „alten“ Beteiligungsformen unterscheiden. Und bei einer konzeptionellen Orientierung hin auf Formen eines zukunftsorientierten „guten Regierens“ braucht es Antworten auf die Frage, wo neue Beteiligungskonzepte alte substituieren oder ergänzen sollen.

5.1.2.3 Governance, Beteiligung und Engagement auf lokaler Ebene – Die Überlagerung traditioneller und neuerer Formen

Ausgangspunkt für eine informierte Diskussion neuer Governance-Formen muss also sein, nachzuverfolgen, wo und wie im letzten halben Jahrhundert Traditionsbestände an organisiertem Engagement in Vereinen und Verbänden und dessen Einbeziehung in die Politik durch neue Entwicklungen überlagert und infrage gestellt worden sind (Naßmacher/Naßmacher 2007). Vermittelt wurde dies über neue kulturelle und soziale Bewegungen und über Konflikte, die grundlegende Fragen der Gesellschaft betreffen – Wachstumsmodelle, Globalisierung, das Verhältnis zur Umwelt, die demokratische Kultur, den wohlfahrtsstaatlichen Konsens, aber auch Lebensbiografien und die Arbeitswelt. Neben Fragen der gerechten Verteilung von Zugangschancen zu weitgehend konsensualen Lebensformen und -zielen sind Fragen von nicht bewältigter neuer kultureller Vielfalt, neuer Lebens- und Erwerbsbiografien, Lebensrisiken und der sozialen Ausgrenzung getreten.

Dabei haben sich auch bezüglich der Aufgaben und Formen des Regierens auf lokaler Ebene wichtige Verschiebungen ergeben:

- Kommunen tragen einen großen Teil der Kosten und Lasten demografischer Verschiebungen, fehlender sozialer Teilhabe, der Armut und längst nicht bewältigter Probleme des Zusammenlebens in einer multikulturellen Gesellschaft.
- Die Stellung der Kommunen ist prekärer geworden; ihrer formal starken Stellung im Staatsgefüge widerspricht die signifikante Schwäche lokaler Politik und Verwaltung, wenn es um die Pflege und kontinuierliche Erneuerung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und die Fähigkeit zu neuen sozialen Investitionen geht.
- Lokales Handeln ist mit Politiken und Allianzen konfrontiert, bei denen oft mehrere Ebenen zusammenwirken: Europäische (EU), nationale und Landes-Politiken und deren Rechtssetzungen und Entscheidungen. Ein derartiges multiples Akteursgefüge verbunden mit Gemeinschaftsprogrammen, in die die Kommunen eingebunden werden, stellen überkommene Konzepte lokaler und kommunaler Selbstständigkeit deutlich infrage.
- Aufgabenwahrnehmung in der Sozialpolitik, bei öffentlichen Gütern, Infrastrukturen und anderen Leistungsbereichen stehen nicht nur unter steigendem Finanzierungsdruck, sondern auch unter dem besonderen Druck des Nachweises ihres wirtschaftlichen Nutzens.

Nicht zufällig gehen Städte und Gemeinden heute vielfach auf die Suche nach neuen Leitbildern für ihre zukünftige wirtschaftliche, soziale, umweltbezogene, organisatorische und räumliche Entwicklung. Es geht dabei nicht mehr allein um Verteilungskonflikte und Standards bei kultureller und sozialer Ausstattung auf der Basis einer nicht weiter hinterfragten Wirtschaftsleistung, sondern um integrierte Entwicklungskonzepte, bei denen Standortkonkurrenz, demografische Verschiebungen und Umweltfragen eine viel wichtigere Rolle spielen als noch vor Jahrzehnten.

5.1.3 Die neue Vielfalt einer breiten Engagementlandschaft als Herausforderung an lokale Governance

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen hat Vielfalt heute eine doppelte Dimension:

- Einerseits wird sie repräsentiert durch die (im Allgemeinen Teil dieses Berichts herausgestellten) Spannungen und Mischformen zwischen politischer Partizipation und praktischem Engagement, Orientierung auf Bewahrung und Orientierung auf Umgestaltung, Engagement in fest organisierten und eher informellen Gemeinschaftsbezügen, der Vertretung von Gruppeninteressen und der Anliegen, die vermitteln und Brücken bauen.
- Andererseits kann sie aber auch verstanden werden als Produkt eines Übergangsprozesses von lange Zeit festen Ordnungen zu neuen, noch ungewissen Arrangements. Es ergibt sich ein Neben- oder auch Gegeneinander traditioneller und neuerer organisatorischer, kultureller und politischer Einbettungen und Bezüge in- und außerhalb von Verbänden, in Form lokaler, insularer oder bereits gut vernetzter Initiativen, als Partizipation in herkömmlichen Formen, wie denen von Beiräten und in neuen, auf Öffentlichkeit und Medien zielenden Formen von Advocacy (Anwaltschaft), Kampagnen und Partizipation.

Herkömmliche Formen des Bürgerengagements und eine ganze Generation von Verfahren, Organisationen und Einrichtungen zu ihrer gesellschaftlichen Einpassung werden von neuen Orientierungen und Formen des Engagements ergänzt, überlagert oder auch in ihrer vorherigen Bedeutung infrage gestellt.

5.1.3.1 Die neue Vielfalt in Stichworten

In der breiten und oft kleinteiligen Vereinslandschaft haben Formen der Beteiligung, der Unterstützung und Selbsthilfe an Bedeutung gewonnen, die traditionelle Orientierungen, kulturelle Muster und Verantwortungszuschreibungen infrage stellen (Umgang mit Umwelt, Gesundheit, Alter, alten und neuen sozialen Einrichtungen); staatliche und kommunale Versorgungssysteme werden immer öfter durch komplementäre Leistungen der Bürgerinnen und Bürger (z. B. Fördervereine) stabilisiert und de facto mitgetragen.

Posttraditionelle Formen von Engagement (Walter 2013) haben vielfach außerhalb des herkömmlichen integrierenden Verbandswesens Form und Gestalt gewonnen, sind allerdings auch als Fermente des Wandels in den Wohlfahrtsorganisationen, Kirchen, Jugendverbänden und Gewerkschaften zu beobachten.

Unter Bedingungen der lokalen Ko-Präsenz von Regelungen und Förderprogrammen des jeweiligen Landes, der Fachministerien, aber auch von Finanzierungsbestimmungen der Sozialkassen, werden Politikbereiche mitgeprägt, in denen Engagement jeweils ein ganz unterschiedliches Gewicht hat. Fast unbedeutend und durch Politik und Verwaltung unbeachtet bleibt Bürgerengagement zum Beispiel beim behördlichen Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit in den Jobcentern; von örtlich unterschiedlicher, aber insgesamt wachsender Bedeutung sind Engagement und Beteiligung im Schulbereich, von selbstverständlicher und durchweg hoher Bedeutung bei Fragen der Stadterneuerung.

Für das lokale Regieren gilt, dass neben den klassischen Adressaten und Empfängern von Unterstützungen, beispielsweise im Sport- und Sozialbereich, eine nur schwer auszumachende weitere Landschaft an Projekten und Initiativen entstanden ist, die oft in den traditionellen Zuschnitten kommunaler Beteiligungs- und Förderpolitiken kaum vorgesehen sind – zum Beispiel lokale Umweltinitiativen oder Energiegenossenschaften, die zugleich Öffentlichkeits- und Überzeugungsarbeit leisten.

Vor Ort ergeben sich verschiedene Konstellationen zwischen den typischen Beteiligungs- und Engagementformen mit langer Geschichte und Tradition – Elternbeiräten, Ortsbeiräten, Organisationen der Kirchengemeinden oder der Arbeiterwohlfahrt – und neuen Formen des Engagements von Selbsthilfegruppen Arbeitsloser oder Alleinerziehender, den Tafeln mit ihren Netzwerken bis hin zu Bürgervereinigungen, denen es um Qualität und Richtung der Stadtentwicklung und des „Ortsbildes“ insgesamt geht. Nur ein Teil von ihnen ist eingebunden in eine oft nur vergleichsweise locker geknüpfte Landschaft von Netzwerken; andere agieren „insular“ in lokaler Eigeninitiative.

Es muss nicht eigens betont werden, dass sich die damit entstandenen „Engagementlandschaften“ auch in Teilräumen – etwa in strukturschwachen ländlichen Gebieten im Unterschied zu Mittel- und Großstädten – ganz unterschiedlich darstellen – zum Beispiel im Hinblick auf das Gewicht neuer und traditioneller Akteure und der Fähigkeiten letzterer, ihre Tätigkeit neu auszurichten und zu organisieren. Vor diesem Hintergrund haben nicht zufällig Konzepte der Modernisierung des traditionellen Vereinswesens (Röbke 2014) Konjunktur.

5.1.3.2 Infrastrukturen und Förderprogramme im Engagementbereich – Schlüsselelemente einer neuen Governance

Die beschriebene Vielfalt eines Nebeneinanders verschiedener Generationen von organisierter Beteiligung und Engagement mit zum Teil unterschiedlichen Mentalitäten und Orientierungen bringt Herausforderungen mit sich, die in der Governance-Debatte unter Schlagworten wie „Bildung von Netzwerken“, „Open Governance“ (als einem sich zur lokalen Bürgergesellschaft hin öffnenden Regieren und Verwalten), „Kooperative Governance“ etc. reflektiert werden. Je nach Konzept, Thema und Schauplatz können entsprechende Konzepte sehr verschieden sein. Bei der Wirtschaftsförderung oder bei Aufgaben der Aufwertung innerstädtischer Verkaufsareale gibt es Vorstellungen von Public-private-Partnership, in denen Bürgerengagement und seine Organisationen und Vereine kaum eine Rolle spielen. Anders verhält es sich bei der Erarbeitung von Stadtleitbildern, Konzepten für die Revitalisierung von Stadtteilen, der Entwicklung von lokalen Bildungs- und Schulkonzepten und in verschiedenen Bereichen der lokalen Sozial- und Kulturpolitik, wo Bürgerengagement seit jeher aber auch in neuen Formen eine Rolle spielt.

Hier sind *neue institutionelle Infrastrukturen, Knoten- und Kristallisationspunkte* entstanden. Sie organisieren und unterstützen Aktive, Betroffene und interessierte Gruppen in einem speziellen Lebens- und Politikbereich (Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Mütterzentren), sprechen die Bevölkerung in bestimmten Räumen an (Quartiersbüros, Mehrgenerationenhäuser, soziokulturelle Zentren), oder sie richten ihre Angebote als Entwicklungs-, Vermittlungsagenturen und „Mitmachzentralen“ auf die Förderung von Aktivbürgerschaft ganz allgemein (Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen) (Zimmer/Backhaus-Maul 2012). Ein Teil dieser neuen Infrastruktur, wie zum Beispiel die Freiwilligenagenturen, hat sich dezentral entlang örtlicher Initiativen entwickelt; andere, wie die Mehrgenerationenhäuser oder die Quartiersbüros der „Sozialen Stadt“, sind durch staatliche Programme initiiert worden. Mit ihren Aktivitäten und Vernetzungsangeboten vor Ort, aber auch bundesweit (wie z. B. als Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen – bagfa) koexistieren die neuen lokalen Knotenpunkte und bundesweiten Netzwerke mit den traditionellen Organisationsformen von Engagement, sozialen Leistungen und Verbandswesen, die einmal entlang religiöser und weltanschaulicher Lager (etwa bei Caritas, Diakonie, Arbeiterwohlfahrt) entstanden waren.

Man kann die Rolle dieser Infrastrukturen unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten diskutieren:

Ein häufig genannter Gesichtspunkt betrifft deren Rolle als Entwicklungsagenturen und Knotenpunkte, die *horizontal in der lokalen Zivilgesellschaft* selbst Engagement anregen und stabilisieren. Kooperation mit und Beteiligung am Handeln der kommunalen Politik und Verwaltung stehen dabei erst an zweiter Stelle. Betrachtet man die neuen Infrastrukturen unter diesem Gesichtspunkt, der Beteiligung an institutionalisierter Kommunalpolitik, dann beschränken sich Fragen rasch darauf, wie Förderbedingungen verbessert und Unterstützungsleistungen abgestimmt werden können, etwa zwischen Freiwilligenagenturen ohne und Mehrgenerationenhäusern mit öffentlicher Förderung. Politische Beteiligung kommt dann kaum über das Niveau von Klientelpolitik hinaus. Die Forderung nach Abstimmung, Synergien und regionaler räumlicher Orientierung der vielen Förderpolitiken, die sich bislang auf unterschiedliche spezielle Einrichtungen konzentrieren (Mehrgenerationenhäuser, „Soziale Stadt“, „Engagierte Stadt“ etc.), knüpft mit Forderungen wie „Wildwuchs“ bekämpfen (Generali Zukunftsfonds 2015) an traditionellen Vorstellungen von staatlichem Regieren und klar geregelten zivilgesellschaftlichen Beiträgen an, die „gut abgestimmt“, ohne „Reibungsverluste“ und „Überschneidungen“ ineinandergreifen sollen. Ob das eine realistische oder gar gute Utopie von Governance und Zivilgesellschaft ist, lässt sich allerdings bezweifeln.

Mehr und andere auf neue Governance bezogene Gesichtspunkte ergeben sich, wenn man die Rolle der oben genannten Infrastrukturen (Agenturen, Häuser, Knotenpunkte, Zentren etc.) auch als *Instrumente und Vermittlungsinstanzen zwischen (kommunaler) Politik und Verwaltung und der örtlichen Szene von Vereinen, Projekten und Bürgerinitiativen* sieht. Quartiersbüros verbinden sich hier mit Beiräten und runden Tischen, wo man versucht, Verwaltungshandeln und Bürgeraktivitäten aufeinander abzustimmen; Freiwilligenagenturen geraten hier zum Beispiel als Anstoßgeber für die Stärkung von Bürgerbeteiligung bei der Asylpolitik in den Blick, Seniorenbüros als Vorreiter einer neuen lokalen Altenpolitik. Fördermaßnahmen sind neue Formen des Regierens und Verwaltens, bei denen nicht unbefristete staatliche Regelleistungen ausgeweitet, sondern für bestimmte Ziele und Maßnahmen zeitlich begrenzte Kofinanzierungsmöglichkeiten geschaffen, Länder und Kommunen, aber auch verschiedene Träger aus der Zivilgesellschaft eingebunden werden. Jüngster Spross im Feld solcher neuen Formen der Governance ist ein Projekt wie das der „Engagierten Stadt“[247], wo über einen gemeinsamen Fonds von Stiftungen, einem Unternehmen und dem Bundesfamilienministerium integrierende Netzwerkaktivitäten vor Ort gefördert werden sollen. Das Vorhaben reagiert damit auch auf die Realität sich lokal oft überschneidender Initiativen, Ziele und Anliegen, Doppelstrukturen und auf unübersichtliche Formen von Rivalität und punktuellen Initiativen.

Damit ergeben sich eine ganze Reihe schwieriger Fragen, die sowohl lokale als auch (zentral-)staatliche Konzepte und Instrumente der Governance betreffen:

- Mit welchen Erwartungen und Aufgabenbestimmungen in der lokalen Politik soll und kann die Förderung von Freiwilligenagenturen durch Kommunen verbunden sein? An welche Aufgabenbestimmungen sollte eine eventuelle landes- oder bundesweite Förderung geknüpft werden?
- Wie sieht die Bilanz der bisherigen Generationen von Programmförderungen aus – im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Möglichkeiten der Adressaten, bei Konzepten und späteren Umorientierungen mitzureden und ihre Erfahrungen aus erster Hand einzubringen?
- Inwieweit ist die gerade im Engagementbereich verbreitete Governance durch Modell- und Initialprogramme ein Mittel, neue zeitgemäße Aufgaben und Rahmenbedingungen vorzubereiten oder ein Weg, mit symbolischen Aktionen Fragen des Abbaus verlässlicher Unterstützungsleistungen und der Verweigerung neuer aus dem Blickfeld zu rücken?

5.1.3.3 Schwierige Herausforderungen: Vertrauensbildung, Überwindung enger Nutzenerwägungen und die Verschränkung von Engagement und Beteiligung

Eine zentrale Schwierigkeit bei der Einführung neuer partizipativer Verfahren liegt darin, dass sie mit der Hypothek eines über lange Zeit gewachsenen generalisierten Vertrauensverlustes unter den lokalen Bürgerinnen und Bürgern konfrontiert sind, die sich nicht durch einen raschen Schwenk plötzlich abtragen lässt. Die Kehrseite einer langen Tradition hoheitlichen und oft bürgerfernen Handelns und Entscheidens ist dabei das unter den Bürgerinnen und Bürgern anzutreffende defensive Verhalten der ausschließlichen Konzentration auf eigene partikulare Interessen. Außerdem werden neue Formen der Ansprache und Förderung durch Program-

247 www.engagiertestadt.de (Abruf am 10.02.2016).

me, die auf eine Aktivierung und zielgenaue Nutzung von Bürgerengagement setzen, oft taktisch mit einer Art kreativem Opportunismus bedient. Unter Bedingungen knapper Ressourcen werden lokale Projekte und Initiativen als Antragstellende versuchen, den bestmöglichen Kompromiss zwischen ihren eigenen Prioritäten und den Anforderungen, die mit Programm-Mitteln verbunden sind, zu finden. Förderung und Aktivierung schaffen dabei einen neuen Klientelismus unter der Vielzahl kleiner Vereine und Projekte, die wenige Möglichkeiten sehen, an der Gestaltung der Regeln des politischen Geschäfts zu partizipieren, von dem sie abhängig sind. Die skizzierten Arten des politischen Lernens tragen kaum zur Überwindung einer Kultur mangelnden Vertrauens und Dialogs bei.

All das verweist darauf, dass die Wirksamkeit der Einrichtung von Verfahren, Programmen und Aktionsformen zu einer neuen Governance in hohem Maße abhängig ist von den Einstellungen, Mentalitäten und Handlungshorizonten der Beteiligten, oder, anders gesagt, von dem Kapital an Bürgerschaftlichkeit bzw. zivilen Fertigkeiten und Orientierungen („civic capital“), das dabei aufgebaut werden kann. Ohne eine neue Offenheit von Politik und Verwaltung ist mehr Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, nicht nur auf die unmittelbaren eigenen Interessen zu schauen, kaum zu erreichen.

Ein zweiter problematischer Punkt im Hinblick auf alte und neue Politiken im Umgang mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern betrifft die Balance von Offenheit und Zielorientierung. Ersteres kann man am Beispiel historischer Arrangements, wie dem der Begünstigung nach Maßgabe anerkannter Gemeinnützigkeit, veranschaulichen. Sie ist nicht an spezielle Aufgabenbestimmungen und Effektivitätsnachweise geknüpft und lebt vielfach vom Vertrauen in die gemeinnützige Handlungsorientierung. Ganz anders verhält es sich dort, wo im Extremfall eine Initiative, ein Verein oder Projekt entlang bestimmter (womöglich bereits vorab feststehender) Leistungsvereinbarungen gefördert – oder präziser: bezahlt wird. Zwischen diesen zwei Extremen gibt es bei alten und neuen Formen kooperativer Governance ein weites Feld mehr oder weniger direktiver Engagementpolitik, der Orientierung an kurzfristigen Erträgen und an einer längerfristigen Kultivierung von Engagementlandschaften. Auch für Evaluationen von Projekten und Programmen ergeben sich vor diesem spannungsvollen Hintergrund schwierige Aufgaben. Wie definiert man den Nutzen von Programmen und inwieweit sind die Akteure bei entsprechenden Evaluationen mehr als bloße Stichwortgeber für die Berichte beauftragter Forschungs- und Politikberatungsbüros?

Insgesamt geht es also bei Politiken, die mit speziellen Programmen das Engagement der Bürgerinnen und Bürger einbeziehen wollen, darum, ein Feld zu kultivieren durch Politiken, die in diesem Bereich Freiheitsspielräume und Eigensinn respektieren und sichern. Politiken der Instrumentalisierung, die einseitig auf kurzfristige Erträge setzen, untergraben eben jene Ressource, die sie nutzen wollen.

Ein dritter problematischer Punkt betrifft die breite Lücke zwischen zwei in der Regel getrennt verfolgten Ansätzen im Umgang mit lokalen (Aktiv-)Bürgerinnen und Bürgern – auf der einen Seite die Installierung öffentlicher Anhörungen, Foren und Dialoge zur Beteiligung, und auf der anderen Seite die Alimentierung und Nutzung des oft verbindlichen praktischen Engagements in Vereinen und Projekten. Lokale Engagement- und Vereinsförderung und lokale Beteiligungskonzepte fahren zumeist auf verschiedenen Trassen. Wenn heute immer wieder betont wird, dass man „Mitmachen“ und „Mitentscheiden“ nicht trennen darf, verweist das indirekt auf verbreitete Praktiken der Trennung: Wo bei Beteiligungsverfahren kaum angesprochen wird, was Bürgerinnen und Bürger mit eigenem Engagement selbst (besser) machen könnten, und wo bei vielen Selbstdarstellungen von Vereinen kaum je zur Sprache kommt, was Politik und Verwaltung anders machen sollten (außer mehr materielle Unterstützung für den eigenen Verein zu bewilligen). Auf beiden Seiten verengt sich der Horizont:

- Der Horizont der Bürgerforderungen in öffentlichen Anhörungen verengt sich auf die Qualität der Leistungen der zuständigen Fachleute aus Politik und Verwaltung, ohne miteinzubeziehen, wie sehr deren Handeln und Möglichkeiten abhängig sind von der Kooperation mit anderen lokalen Partnern, Interessierten und Betroffenen sowie Stakeholdern – auch solchen aus der lokalen Bürgergesellschaft. Die Fachleute aus Politik und Verwaltung sollen es besser machen. Aber inwieweit ist das ohne neue Partnerschaften möglich?
- Der Horizont lokaler Projekte und Vereinstätigkeit verengt sich auf das Aufspüren neuer Finanzquellen und die bestmögliche Nutzung der jeweiligen Nischen, wenn nicht daran zu denken ist, dass der Funke der sie motivierenden Anliegen und Ziele auf das Handeln der politischen Verwaltung überspringt.

Gleichzeitig bleibt die lokale, in der Regel zentrale Rolle *informeller* Abstimmungen und Beteiligung an Prozessen der Machtausübung und Konsensbeschaffung unter den traditionell daran beteiligten „Netzwerkern“, der lokale „Klüngel“ weitgehend unberührt.

Allerdings gibt es Ausnahmen einer positiven Verschränkung von Engagement als Partizipation und Engagement als Leistungsbeteiligung. Sie lassen sich zum Beispiel anhand von Diskussionen um Schulentwicklung und die Rolle von Eltern- und Fördervereinen sowie dem Umgang mit Programmen der „Sozialen Stadt“ zeigen. Ferner sind sie festzustellen in der lokalen Umwelt- und Energiepolitik im Umgang mit Energiegenossenschaften, die nicht nur als Leistungsträger und Investitionsgelegenheit, sondern auch als Advokaten einer anderen Politik auftreten. Oder in dem gerade Gestalt annehmenden Aufgabenbereich lokaler Flüchtlingspolitik, wo es bei lokalen runden Tischen zugleich um organisatorische Fragen der Flüchtlings*hilfe* und Richtungsentscheidungen im lokalen Umgang mit der Flüchtlings*frage* geht.

5.1.4 Fazit: Lokales Regieren und Verwalten braucht eine neue Kultur der Beteiligung und Zusammenarbeit

Eine neue lokale Kultur der Beteiligung und Zusammenarbeit, der „Good Governance“, erfordert im Engagementbereich ein Zusammenführen verschiedener Formen und Traditionen – auf dem Weg eines erfahrungsgestützten demokratischen Experimentierens und Lernens. Lokale Arrangements zur politischen Entscheidung und Verwaltung haben Interessenverbände und bewährte Lobbyisten und Mitspieler, aber kaum die Bürgerschaft angesprochen. Auch gegen diese Art von Beteiligung entwickelte sich vor Jahrzehnten das Engagement in Bürgerinitiativen. In anderen Bereichen war lokales Regieren und Verwalten traditionell korporatistisch geprägt: Politik, Verwaltung und lokale Vertreterinnen und Vertreter der Wohlfahrtsverbände machen dabei Entscheidungen zu Zielen und Aufgabenwahrnehmung im Wesentlichen unter sich aus. Diese Praxis ist bereits in den letzten Jahrzehnten durch die Einbeziehung privatwirtschaftlicher Anbieter und Dienstleister, aber auch durch das Entstehen einer neuen Generation von Bürgerorganisationen, Vereinen und Projekten verändert und aufgeweicht worden. In diesem Zusammenhang haben neue, oft nur schwach institutionalisierte Formen des Regierens und Verwaltens mit neuen Formaten von Vereins- und Projektförderung ältere Formen der Einbeziehung oft weltanschaulich gebundener freier Träger in das lokale Regieren und Verwalten überlagert. An die Stelle konkurrierender weltanschaulicher Lager und Milieus, wo politische Parteien jeweils „ihre“ gesellschaftlichen Vorfeldorganisationen anleiteten, ist die Distanz, oft sogar das Misstrauen zwischen professioneller staatlicher Politik und zivilgesellschaftlichen Organisationen getreten. Sie stehen nicht mehr ohne Weiteres zur Verfügung „ihrer“ jeweiligen Ansprechpartner in Politik und Verwaltung. Lokale Flüchtlingspolitik zum Beispiel lässt sich heute nicht mehr, wie noch die Betreuung von „Gastarbeitern“ vor vielen Jahrzehnten, einfach an einen bestimmten Verband oder Träger delegieren. Vonnöten sind Kooperationsnetzwerke, die verschiedene Akteure und Orientierungen, aber auch verschiedene Generationen organisierten Engagements zusammenführen.

Es mangelt mithin an Formen der Bürgerbeteiligung, die in modernisierter Form organisieren, was an der Tradition der Verbands- und Organisationsbeteiligung positiv war: das Gewicht von Bürgervereinigungen in nachvollziehbarer, organisierter Form in das Geschäft von Politik und Verwaltung einzubringen. Dafür allerdings müsste gegenüber korporatistischen Traditionen nicht nur der Kreis der zu beteiligenden Organisationen, sondern auch der Modus der Kooperation neu bestimmt werden.

Eine neue Governance muss Wege weisen, die vom Aushandeln hinter verschlossenen Türen zu transparenten Formen der Einbeziehung von Leistungsträgern und Anwaltsorganisationen aus der lokalen Bürgergesellschaft führen. Deren Nutzung verlangt Formen der Integration von verschiedenen Traditionen und Elementen der Bürgerbeteiligung (Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt) und der Einbeziehung von Leistungen freier Träger.

Neue weithin zustimmungsfähige Modelle lokaler Governance im Sozialbereich haben sich in den bisherigen lokalen Aufbrüchen und Suchbewegungen aber noch nicht entwickelt. Beteiligungs-, Kooperations- und Förderstrukturen sind ein Nebenprodukt unterschiedlicher Einzelentscheidungen und Prioritäten von Akteuren aus der örtlichen und supralokalen Politik und Verwaltung. Entsprechende Konzepte können aber nicht am grünen Tisch entworfen werden, sondern nur entlang von Prozessen des Suchens und des demokratischen Experimentierens mit neuen Formen und Formaten und des Lernens durch die Auswertung entsprechender Erfahrungen. Je nach lokaler Situation gibt es unterschiedliche Felder, in denen die Akteure aus den jeweiligen Bereichen vor der Herausforderung stehen, mit neuen Modi der Arbeitsteilung und Kooperation zu operieren: Das kann die Altenhilfe, die Entwicklung eines städtischen Leitbilds, die Quartiersentwicklung, aber auch die lokale Energiepolitik sein. Angesichts des Bedeutungs- und Funktionsverlustes herkömmlicher

institutionalisierter Formen der Repräsentation und Beteiligung in Verbänden, Ausschüssen und Gremien sind für Beteiligung und Engagement neue Orte und Infrastrukturen notwendig – von Plattformen und runden Tischen bis hin zu Freiwilligenagenturen und Quartiersbüros. Bei der Suche nach neuen Wegen und lokal abgestimmten Rahmenkonzepten kann lokale Politik eine Art Labor für erfahrungsgestützte Prozesse der Suche nach post-korporativen Formen der Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen staatlichen und kommunalen Instanzen, alten und neuen Akteuren der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft sein.

Zwei Fragen sollten bei solchen Formen des demokratischen Experimentierens allerdings präsent sein, auch wenn Antworten darauf erst einmal offenbleiben müssen: Inwieweit kann der Einfluss von Referenden, deliberativen Foren, Bürgerhaushalten, die Mitarbeit von Bürgerinnen und Bürgern, von Fördervereinen in lokalen Einrichtungen etc. tatsächlich politische Gestaltungsmacht stärken? Und wie kann in derartigen auf Bürgerkompetenz und -mitarbeit setzenden Governance-Konzepten dem Bedeutungsverlust der Bürgergruppen entgegengearbeitet werden, die mangels sozialen und „bürgerschaftlichen“ Kapitals hier wohl auch zukünftig unterrepräsentiert bleiben werden?

Auf dem Wege eines Suchprozesses nach neuen Formen der Governance gibt es einige besondere Hürden und Aufgaben. Sie haben damit zu tun, dass es um so etwas wie eine neue politische Kultur geht, die nicht nur institutionelle Neuordnungen, Programme und Maßnahmen, sondern vor allem einen Mentalitätswandel bei den Akteuren erforderlich machen. Es geht darum,

- verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen;
- instrumentelle Orientierungen zu überwinden;
- Partikularismus und Klientelismus zurückzudrängen;
- Möglichkeiten zum Abbau regulativer Barrieren für eine neue engagementfreundliche Kultur der Governance zu nutzen;
- Risikobereitschaft zu zeigen: Bei Experimenten mit neuen Formen des Engagements und der Beteiligung gibt es keine Erfolgsgarantien.

5.2 Bürgerkommune als Leitbild und Bezugsrahmen von Engagement auf lokaler Ebene[248]

5.2.1 Einleitung: „Bürgerkommune“ – Ein vielschichtiger und facettenreicher Diskurs

Nach ersten Publikationen Ende der 1990er und einer Fülle von Veröffentlichungen in den 2000er Jahren ist es um das Modell Bürgerkommune stiller geworden. Andererseits hat es nicht den Anschein, als sei bereits ein „Nachfolge-Paradigma“ gefunden. In der kommunalen Praxis ist jedoch – wenn nicht alles täuscht – die Suche nach neuen Verantwortungsteilungen und demokratischen Kontrollmechanismen („checks and balances“) zwischen Bürgerschaft, Kommunalparlamenten, Kommunalverwaltungen und Wirtschaft in vollem Gange. Sie erlebt derzeit einen neuen Schub durch jene Debatten, die nicht zuletzt unter dem Eindruck von Kontroversen um Großprojekte wie Stuttgart 21 unter der Chiffre „Bürgerbeteiligung“ geführt werden (Gemeindetag BW 2011; Städtetag BW 2012; DStGB 2013a, b; Landua et al. 2013; Reimann et al. 2013). Bei ihrer Suche nach konzeptioneller Orientierung werden Städte und Gemeinden nach wie vor bei dem fündig, wofür das Leitbild „Bürgerkommune“ steht: mal in ausdrücklicher Rezeption des Begriffs (Bogumil et al. 2003a), mal unter anderen terminologischen Chiffren. Diesen Eindruck vermitteln auch die zahlreichen Programme und Projekte zur Förderung von Bürgerbeteiligung und freiwilligem Engagement, die in den vergangenen Jahren in Bund, Ländern und Kommunen aufgelegt worden sind.

Für die Gemengelage von fachlichen und in Teilen wissenschaftlichen Debatten und kommunaler Praxis ist charakteristisch, dass die jüngste umfassende Veröffentlichung zur Thematik eine Publikation ist, die nicht in erster Linie die akademische Auseinandersetzung mit der Bürgerkommune vorantreiben will, sondern einen neuen Impuls in die kommunale Praxis geben möchte: Es handelt sich um einen von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) publizierten Bericht (2014), der in pragmatischer Weise zusammenfasst, worüber bei den Protagonisten reformorientierter Kommunen derzeit in Sachen Bürgerkommune Konsens besteht.

Die in Deutschland in den vergangenen circa 15 Jahren geführte Diskussion zur „Bürgerkommune“ zeichnet sich dadurch aus, dass sie im Wesentlichen im Umfeld von kommunalen Reformnetzwerken zur Engagementförderung (etwa die Landesnetzwerke Bürgerschaftliches Engagement Baden-Württemberg und Bayern oder das CIVITAS-Netzwerk) und kommunalen Spitzenverbänden bzw. ihnen verbundenen Organisationen (z. B. KGSt, Deutsches Institut für Urbanistik) geprägt wurde und wird, dagegen nur sporadisch im akademischen Bereich aufgegriffen wurde (hier im Wesentlichen in der Politik- und Verwaltungswissenschaft, gelegentlich auch in der Sozialarbeitswissenschaft). Dieser Umstand spricht einerseits für die besondere Anschlussfähigkeit der Debatte an die kommunale Praxis. Andererseits trägt die Praxisnähe zu einem sehr weitgefassten, zuweilen unscharfen Deutungsrahmen bei. Im Wesentlichen lassen sich vier Zugänge unterscheiden, die im Folgenden nachgezeichnet werden.

5.2.2 Die Diskussion über die Bürgerkommune als Fortsetzung und Weitung des Diskurses zur Verwaltungsreform

Für die erste Phase der Diskussion über die Bürgerkommune ist die seit Mitte der 1980er geführte Reformdebatte zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ein zentraler Anknüpfungspunkt. Von daher wird Bürgerkommune zunächst vor allem als ein Paradigma für die öffentliche Verwaltung und die Kommunalparlamente in Städten und Gemeinden gefasst. Dabei wird von einem Wandel kommunaler Leitbilder gesprochen, der an den Begriffen „Ordnungskommune“/„Behörde“, „Dienstleistungskommune“ und eben „Bürgerkommune“ festgemacht und als historischer Paradigmenwechsel (Banner 1998) – aktuell bescheidener als „Akzentverschiebung“ (KGSt 2013: 9) – dargestellt wird. Die drei damit angesprochenen kommunalen Leitbilder lassen sich schematisch so darstellen (Roß 2012: 250):

248 Der Text des Kapitels basiert in großen Teilen auf der für den Zweiten Engagementbericht verfassten Expertise zur Bürgerkommune von Roland Roth und Paul-Stefan Roß.

Übersicht 10: Kommunale Leitbilder im Wandel

	„Ordnungskommune“	„Dienstleistungskommune“	„Bürgerkommune“
Paradigma	Juristisch	Betriebswirtschaftlich	Politisch
Leitziele	Rechtsstaatlichkeit	Effizienz, Kundenorientierung, Wettbewerbsfähigkeit	Teilhabe, Koproduktion von Daseinsvorsorge
dominante Rolle Kommune	Obrigkeit, Behörde	Dienstleister	Ermöglicher
dominanter Steuerungstyp	hierarchisch-hoheitlich (Government)	manageralistisch (New Public Management)	deliberativ (Governance)
dominante Bürgerrolle	Souverän *und*	Souverän *und*	Souverän *und*
	Adressat von Verwaltungsakten (Untertan)	Kunde	Koproduzent, Mitgestalter

Quelle: eigene Darstellung.

Das Leitbild Bürgerkommune wird zunächst als eine Antwort auf Defizite des Neuen Steuerungsmodells, die spätestens zu Beginn der 2000er Jahre zu Tage traten (KGSt 1993), interpretiert (Bogumil 2014: 416). Die primäre Fokussierung dieses Debattenstrangs auf Rat und Verwaltung klingt etwa in der Zielbestimmung von Bürgerkommune an, die Roland Schäfer als damaliger Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebunds vorschlägt: Die Bürgerkommune wolle, so formulierte Schäfer kurz und bündig, „die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen, die aktive Mitwirkung der Bürgerschaft bei der kommunalpolitischen Zielfindung fördern und die aktive Mitwirkung der Bürgerschaft bei der Umsetzung und der Zielerreichung ermöglichen“ (Schäfer 2002: 395).

Wo jedoch im weiteren Verlauf der Debatte mehr oder weniger systematisch entfaltete Konzepte vorgelegt wurden, wird „Bürgerkommune“ durchgängig als Leitbild für die lokale Bürgergesellschaft insgesamt aufgefasst, nicht allein als Leitbild der Kommunalverwaltung. Ein solches weites, sich keineswegs auf die öffentliche Verwaltung beschränkendes Verständnis von Bürgerkommune kam bereits in einem Definitionsvorschlag zum Tragen, den Harald Plamper als Ergebnis einer Zusammenschau verschiedener Diskussionsstränge formuliert: „In einer Bürgerkommune wirken Menschen, private und öffentliche Institutionen, darunter die Kommune, bezogen auf ein kommunales oder regionales Territorium freiwillig, zur Förderung des Gemeinwohls gleichberechtigt, kooperativ und sich ergänzend (Ko-Planung und Koproduktion) zusammen. Niemand ist ausgeschlossen“ (Plamper 2000: 27). Paradigma für ein solches Modell lokalen gesellschaftlichen Zusammenhalts ist für ihn die ins Mittelalter zurückreichende Konstruktion der „Allmende“: Sie regelt – oft auf dem Weg der Selbstorganisation der Betroffenen jenseits staatlicher Detailsteuerung – „die Aneignung eines begrenzten öffentlichen Gutes so, dass das Gut auf Dauer erhalten bleibt und die Nutznießer zufrieden sind, indem alle zu ihrem Recht kommen“ (ebd.: 25, mit Verweis auf Ostrom 1999). Ziel der Bürgerkommune müsse es sein, moderne „Allmendesituationen“ zwischen Staat und Markt zu schaffen. Kommune ist in dieser Perspektive mehr als nur die unterste staatliche Ebene, sondern zugleich der Ort bürgerschaftlicher Selbstorganisation.

In der Debatte zur Bürgerkommune wird darüber hinaus immer wieder an eine andere traditionsreiche Idee angeknüpft: Die Idee der städtischen Selbstregierung. Verwiesen wird auf die besondere Rolle der mittelalterlichen europäischen Stadt: Dass diese Städte über Jahrhunderte als Zentren und Prototypen einer ökonomischen und politischen Modernisierung fungiert hätten, sei ihrer „von freien Bürgern getragenen, gemeinschaftlichen Selbstverwaltung und rechtlichen und politischen Autonomie“ (Häußermann 2003: 1) zu verdanken. Als eine jüngere und deutschlandspezifische Traditionslinie der „Bürgerkommune“ wird die Selbstverwaltung der deutschen Kommunen herausgearbeitet (Sachße 2002: 3). Die „kommunale Selbstverwaltung“ geht im Kern auf die Preußische Städteordnung von 1808 im Kontext der sogenannten „Stein-Hardenbergschen Reformen“ zurück und führt zwei Steuerungsprinzipien zusammen: Die lokale Ebene erscheint hier sowohl als politische Kommune (Staat) als auch als zivilgesellschaftliche Gemeinde.

Betont wird, dass die Entwicklung hin zu einer Bürgerkommune verbunden sei mit einer veränderten Sicht sowohl auf die Rolle der Bürgerinnen und Bürger als auch die Rolle lokaler Staatlichkeit in Gestalt von Kommunalverwaltung und Gemeinderat. Plamper differenziert zwischen drei grundlegenden Rollen der

Bürgerinnen und Bürger in der Bürgerkommune (Plamper 2000: 45-49): als Ko-Planer (Mitdenken, Mitgestalten, Mitentscheiden), als Koproduzenten (Mitmachen) und als Teilhaber (von Wissen). Es gelte, insbesondere die vorhandenen beachtlichen „Demokratiereserven“ (ebd.) kooperativ-demokratischer Verfahren auszuschöpfen. Angesprochen sind damit jene in den vergangenen zwei Jahrzehnten vielfältig entstandenen Formen der Bürgerbeteiligung, die in der Regel dem Raum der politischen Entscheidungsvorbereitung zugeordnet werden: gesetzlich geregelte Verfahren und weniger formelle situationsabhängig organisierte Beteiligungsformen.

Mit diesen Überlegungen wird nicht nur die dem Leitbild der Dienstleistungskommune inhärente Fokussierung auf die Kunden-Rolle der Bürgerinnen und Bürger überwunden, sondern auch der Zusammenhang der Rollen Ko-Planer/Auftraggeber und Koproduzent/Mitgestalter unterstrichen – und damit zugleich der Zusammenhang von tatkräftigem Mitmachen (praktisches freiwilliges Engagement) und zumindest partiellem Mitentscheiden (diskursive Beteiligung), der in diesem Engagementbericht immer wieder thematisiert wird (Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt; II. 5.5 Politische Partizipation; III. 5.1 Lokale Governance).

Wie sieht innerhalb einer als Bürgerkommune entworfenen örtlichen Gemeinschaft die Rolle von Kommunalverwaltung und -parlament aus? Zunächst verstanden als Akteure unter anderen, kommt diesen Institutionen dennoch eine Sonderrolle zu. Dafür nennt Plamper vier Gründe: Die öffentliche Hand ist schlicht quantitativ der größte Leistungserbringer in der örtlichen Daseinsvorsorge; die Kommune hat den grundgesetzlichen Auftrag, für das Wohl der Einwohnerschaft zu sorgen; diesbezüglich stellt sie (auf das jeweilige Territorium bezogen) die einzig demokratisch legitimierte Einrichtung dar; sie hat die besten Möglichkeiten, Freiwilligkeit zu organisieren. Hinzu kommt eine ganz pragmatische Begründung: „Wahrscheinlich wird sich keine Bürgerkommune entwickeln können, wenn sie die Kommune nicht fördert oder ablehnt“ (Plamper 2000: 22). Auch für Roland Schäfer ergeben sich aus den drei als sinnvoll erachteten Bürgerrollen und den damit verbundenen Beteiligungszielen spezifische Anforderungen an Kommunalverwaltung und -politik. „Die Verwaltung der Bürgerkommune“, greift Schäfer eine mehrfach zitierte Formulierung auf, „muss sich als ‚ermöglichende Verwaltung‘ verstehen“ (Schäfer 2001: 5). Zugleich bedarf „auch das Selbstverständnis der Kommunalpolitiker eines grundlegenden Wandels. Sie müssen bereit und in der Lage sein, sich auf Aushandlungsprozesse einzulassen“ (ebd.: 8).

Was die Verwirklichung des Leitbilds Bürgerkommune angeht, sieht Plamper auf dem Weg zur Bürgerkommune sowohl organisatorische als auch verhaltens- bzw. rollenbezogene Erfordernisse. Dementsprechend adressiert er strukturell-organisatorische Anforderungen an den Staat, die Unternehmen und die Verbände bzw. Vereine des Dritten Sektors und plädiert – auf alle diese Akteure bezogen – für Verhaltens- und Einstellungsänderungen (Plamper 2000: 50-54).

5.2.3 Pragmatische Erweiterung von Bürgerrollen in einer „Bürgerkommune light“

Ebenfalls eng mit Diskursen der Verwaltungsmodernisierung verknüpft, jedoch deutlich stärker theoretisch-systematisch entfaltet und empirisch rückgebunden, präsentiert sich das Modell von Bürgerkommune, das Jörg Bogumil, Lars Holtkamp und Gudrun Schwarz erstmals 2003 vorlegten (Bogumil et al. 2003a) und das von den Autoren und der Autorin in den folgenden Jahren mit nahezu identischen Kernaussagen fortgeschrieben wurde (Bogumil/Holtkamp 2011; Bogumil 2014). Sie entwickeln fünf leitende Zielmarken der Bürgerkommune (Bogumil et al. 2003a: 19), die sich so zusammenfassen lassen:

1. Die Akzeptanz von kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten bei den Bürgerinnen und Bürgern und ihre Identifikation mit der Stadt bzw. Gemeinde steigen.
2. Die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der demokratischen Willensbildung in der Kommune ist im Sinne einer „Revitalisierung der kommunalen Demokratie“ gestärkt (Demokratisierung).
3. Selbstorganisierte Unterstützungsnetzwerke der Bürgerinnen und Bürger sind gestärkt (Solidarität).
4. Der kommunale Haushalt ist entlastet (Effizienz).
5. Bezogen auf die kommunalpolitischen Zielsetzungen werden bessere Politikergebnisse erzielt (Effektivität).

In einem zweiten Schritt differenzieren sie zwischen drei unterschiedlichen Rollen von Bürgerinnen und Bürgern, in denen diese am politischen Geschehen in der Bürgerkommune beteiligt sind: nämlich als „Kunden“ kommunaler Dienstleistungen, als aktiv beteiligte „Mitgestalter“ (v. a. in der Politikumsetzung, aktives

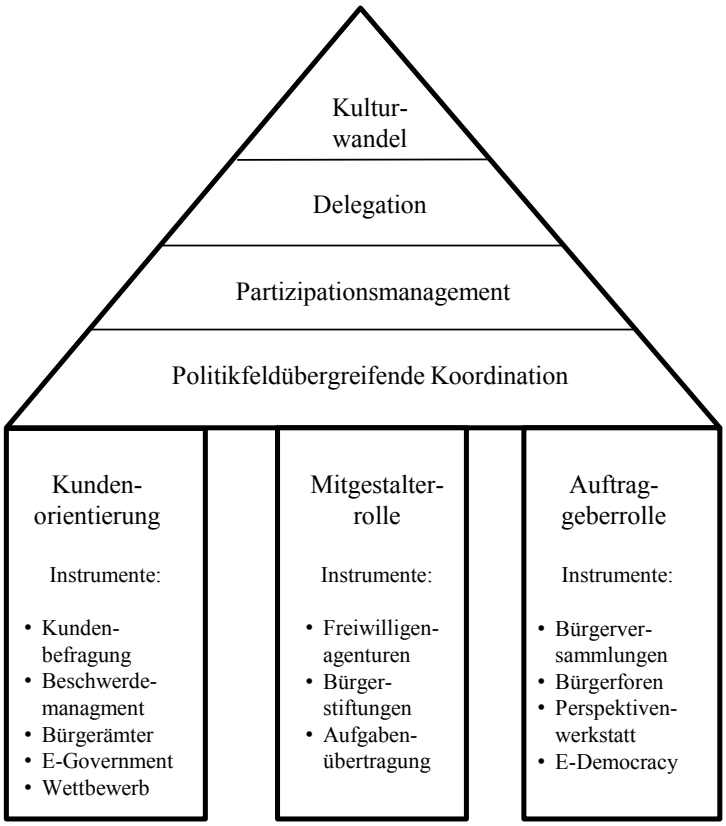
Mitproduzieren des Outputs) sowie als „Auftraggeber“ (v. a. in der Politikformulierung). Diese drei Rollen machen die „Säulen der Bürgerkommune“ aus.

Die Autoren und die Autorin räumen selbst ein, dass diesem Konzept von Bürgerkommune kritisch entgegengehalten werden kann, es sei primär mit Blick auf kommunale Entscheidungsträger entwickelt worden und damit zu „staatszentriert“ (ebd.: 32). Insbesondere die Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger, die das Fundament der Bürgerkommune bilde und nicht durch verwaltungsgeprägtes „Partizipationsmanagement“ erstickt werden dürfe, sei zu wenig berücksichtigt. Solcher Kritik halten Bogumil et al. entgegen, auch in der Bürgerkommune bleibe der Staat die zentrale Instanz der Politiksteuerung und dürfe nicht etwa auf eine Moderationsrolle reduziert werden. Es werden vier Kernstrategien vorgeschlagen, die als „das gemeinsame Dach“ der drei Beteiligungsrollen bezeichnet werden (ebd.: 21).

Die erste Strategie lautet „politikfeldübergreifende Koordination“ der Bürgerbeteiligung (ebd.: 21, 27f.). Hintergrund ist die Tatsache, dass Beteiligungsverfahren von ihren Inhalten her fast immer die Zuständigkeitsbereiche verschiedener Ressorts der Kommunalverwaltung tangieren, und zwar sowohl in der Politikformulierung als auch in der Politikumsetzung. Als Instrument der Koordination stellen die Autoren und die Autorin die Einrichtung der Stelle eines „Bürgerbeauftragten“ (ebd.: 27) in der Verwaltung zur Diskussion, dessen Aufgabe im Schnittstellenmanagement besteht.

Als zweite Strategie wird ein „Partizipationsmanagement“ unter gleichberechtigter Beteiligung aller Ratsfraktionen empfohlen. Im Kern geht es darum, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in allen drei Rollen (als Auftraggebende, Mitgestaltende und Kunden) zu stärken. Insbesondere in der Gewährleistung einer sozialen Ausgewogenheit in Prozessen der Förderung von Engagement und Beteiligung wird die entscheidende Aufgabe eines kommunalen Partizipationsmanagements gesehen. Bei Beteiligung in der Auftraggeber-Rolle geht es um erweiterte, kooperativ-demokratische Formen der Bürgerbeteiligung an der Politikformulierung. Bei Beteiligung in der Mitgestalter-Rolle geht es im Wesentlichen um die Übertragung von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge auf Bürgerinnen und Bürger, flankiert durch neue Formen der Förderung freiwilligen, ehrenamtlichen Engagements. Bei Beteiligung in der Kunden-Rolle, die unter anderem durch die Einrichtung von Bürgerbüros oder ein aktives Beschwerdemanagement gestärkt werden kann, geht es nicht allein um Dienstleistungsorientierung.

Abbildung 58: Das Leitbild der Bürgerkommune



Quelle: Bogumil 2014: 418.

Die dritte Strategie bezeichnen die Autoren und die Autorin als „Delegation von Verantwortung“ im Sinne einer Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auch für die Beziehungen innerhalb der Kommune (Bogumil et al. 2003a: 24f.; 30f.): Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, die von Bürgerinnen und Bürgern, Vereinen, dezentralen Einrichtungen etc. wahrgenommen werden können, sollen auch von diesen übernommen werden, wobei sie darin von der Kommune unterstützt werden.

Ein umfassender kommunalpolitischer „Kulturwandel“, der als kollektiver Lernprozess verstanden wird, markiert die vierte Strategie. „Kooperative Verhaltensweisen […] lassen sich nicht anordnen, sondern kommen nur zustande, wenn die Akteure von diesen Verhaltensweisen überzeugt sind“ (ebd.).

Bemerkenswert an diesem Konzept, das die Einbeziehung und Förderung von Bürgerengagement als zentralen Teil einer Neubestimmung kommunaler Governance postuliert, ist der Umstand, dass dabei kaum auf den Bestand an traditionellen Mechanismen der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern und lokalen Organisationen reflektiert wird, sei es als praktische ehrenamtliche Tätigkeit oder auch als Beteiligung einzelner „sachverständiger“ Bürgerinnen und Bürger und von Vereinigungen wie den Wohlfahrtsverbänden. Inwieweit sich das von den Autoren und der Autorin entworfene Modell eines Regierens und Verwaltens unter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Organisationen von lokalen und kommunalen Traditionen der Rollenzuweisung an Bürgerengagement und der Verbandsbeteiligung abhebt, sie erneuern will, welche Umbauten der tief verankerten Modelle für den „guten Bürger“/die „gute Bürgerin“ und „gemeinnützige Vereinigungen“ mit Blick auf das von ihnen vorgeschlagene neue Konzept notwendig sind, wird kaum angesprochen. Daher sind auch der Erörterung von Realisierungsmöglichkeiten und -blockaden ihres Konzepts entsprechende Grenzen gesetzt.

5.2.4 Das „Leitbild Bürgerkommune“ als Kondensat der Erfahrungen reformorientierter Kommunen (KGSt)

Anfang der 1990er Jahre gehörte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (früher: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) mit einem ihrer Berichte zu den wichtigsten Wegbereitern der Einführung des New Public Managements in Deutschland. Ende der 1990er

bringt sie sich in die Debatte um die Förderung bürgerschaftlichen Engagements ein (KGSt 1999). 2014 nun legt sie einen Bericht „Leitbild Bürgerkommune“ (KGSt 2014) vor. Das primär an Leitungen von Kommunalverwaltungen gerichtete Papier ist gemeinsam mit einer Arbeitsgruppe erstellt worden, der (abgesehen von einer Wissenschaftlerin) 23 Fachleute aus Städten, Gemeinden und Landkreisen bzw. von Kommunalverbänden angehört haben. Insofern präsentiert sich das Papier von seinem Gesamtcharakter her als eine „Empfehlung von Kommunen für Kommunen“.

Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die Wahrnehmung, dass die Bedeutung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung in den vergangenen Jahren auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung zugenommen habe (KGSt 2014: 3, 12f.). Für einen sinnvollen Umgang mit dieser Entwicklung bietet das Leitbild der Bürgerkommune einen angemessenen Bezugsrahmen. Adressiert an „Kommunen, die sich für den Weg zur Bürgerkommune entschieden“ haben (ebd.: 3), werden zentrale Erfahrungswerte aus der kommunalen Praxis aggregiert und zur Übernahme als ein „strategisches Konzept“ (ebd.: 8) seitens des kommunalen Managements empfohlen. Der Grundtenor ist pragmatisch: Mögliche Probleme werden nicht verschwiegen, aber es geht nicht um Grundsatzdiskussionen oder Kontroversen.

Die normativen Kernpunkte des Leitbilds Bürgerkommune, wie der KGSt-Bericht es versteht, werden so definiert: „In einer Bürgerkommune

- können Bürger darauf vertrauen, dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit ihnen das Ziel verfolgen, die kommunale Gemeinschaft weiterzuentwickeln.
- handeln Politik und Verwaltung so, dass Bürger echte Dialogpartner sind. Ihre Meinung und ihr Engagement werden wertgeschätzt, auch wenn sie eine andere Position vertreten.
- engagieren sich viele unterschiedliche Menschen ehrenamtlich. Sie tun es für sich. Sie tun es mit anderen Menschen. Und sie tun es für andere Menschen.
- erlebt der einzelne Bürger ein Wir-Gefühl. Er fühlt sich als Teil einer Nachbarschaft, eines Quartiers und als Teil der Kommune“ (ebd.: 13).

Das Leitbild Bürgerkommune betont somit „die Bedeutung der kommunalen Ebene im demokratischen föderalen Staat und fordert mehr Selbststeuerung der örtlichen Gemeinschaft. Konstitutive Elemente der Bürgerkommune sind Transparenz, Bürgerengagement, Bürgerbeteiligung und Zusammenarbeit in Netzwerken. Damit schließt die Bürgerkommune das Leitbild von Open Government mit ein“ (ebd.: 3), also einem sich zur lokalen Bürgergesellschaft hin öffnendem Regieren und Verwalten. Auch der KGSt-Bericht skizziert ein Leitbild, das die Entwicklung einer Stadt bzw. Gemeinde insgesamt anspricht, nicht allein die Weiterentwicklung von Rat und Verwaltung. Vier Kerndimensionen werden benannt:

- *Bürgerengagement:* Es umfasst für das Autorenteam des Berichts die gesamte Bandbreite freiwilliger Betätigung, vom „klassischen Ehrenamt“ über die Mitarbeit in selbstorganisierten Netzwerken bis hin zum nicht formal organisierten individuellen Engagement, zum Beispiel in der Nachbarschaft (ebd.: 17). Als Infrastruktureinrichtungen der Engagementförderung werden Freiwilligenagenturen und Bürgerstiftungen erwähnt (ebd.: 18f.).
- Unter dem Stichwort *Bürgerbeteiligung* wird insbesondere auf offene, nicht hochgradig formell geregelte Verfahren abgehoben. Betont wird zudem, die Abwägung der Interessen einzelner Akteursgruppen gegenüber dem Gemeinwohlinteresse der ganzen kommunalen Gemeinschaft sei (auch) in der Bürgerkommune „kontinuierlicher Bestandteil von Beteiligungsprozessen“ und hier insbesondere „Aufgabe der Verwaltungen und der Politik“ (ebd.: 20). Im Zusammenhang mit Beteiligung widmet der Bericht der E-Partizipation, als einem „Bestandteil einer Multikanalstrategie“ (ebd.: 22), die digitale und analoge Beteiligungsformen kombiniert, besondere Aufmerksamkeit.
- In Konsequenz der Rezeption des Open Government-Ansatzes wird *Transparenz* bezüglich der politischen und administrativen Prozesse in einer Kommune „als Grundvoraussetzung für Partizipation und Zusammenarbeit“ (ebd.: 23) und damit als weitere zentrale Dimension des Leitbilds Bürgerkommune angesehen. Bei der Umsetzung dieses Gebots kommt den sozialen Medien eine zentrale Rolle zu.

- Die als vierte Dimension angeführte *Zusammenarbeit in Netzwerken* wird in sehr allgemeiner Weise auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure der kommunalen Gemeinschaft bei der Bewältigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge bezogen. Dabei wird insbesondere eine „Mischung aus formellen und informellen Formen“ (ebd.: 25) der Zusammenarbeit als sinnvoll erachtet.

Was die organisatorische Gestaltung der Bürgerkommune betrifft, lautet das Credo: „Die KGSt empfiehlt Kommunen, die sich für den Weg der Bürgerkommune entscheiden, ihre Steuerungsprozesse für die Bürgerschaft zu öffnen, indem sie Transparenz herstellen, Beteiligungsmöglichkeiten und Raum für ehrenamtliches Engagement bieten und die Zusammenarbeit mit der Stadtgesellschaft suchen. Bei allen Initiativen, die unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten einräumen, muss die Rolle und Position der gewählten und damit legitimierten Mitglieder in Rat und Kreistag beachtet werden. Die Entwicklung zur Bürgerkommune geht nur mit der Politik, nicht gegen sie“ (ebd.: 33). Deutlich gemacht wird, dass „die Bürgerschaft“ keineswegs eine homogene Gruppe darstellt: Insbesondere die spezifischen Engagementbedingungen junger Menschen, älterer Menschen und von Menschen mit Migrationshintergrund seien zu beachten. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Heterogenität von einzelnen Sektoren gelte aber auch für die Wirtschaft. Zweitens gehe es um Strukturen und Netzwerke zur Förderung von Bürgerengagement und für Bürgerbeteiligung, die „Notwendigkeit Engagement fördernde Infrastruktur weiterzuentwickeln“ (ebd.). Die klassisch hierarchischen Strukturen der Verwaltung müssten um (tendenziell egalitäre) Kooperationsnetzwerke ergänzt werden. „Die Bürgerkommune öffnet Leistungserstellungsprozesse für die Mitgestaltung und Mitwirkung der Stadtgesellschaft“ (ebd.: 34).

Die Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune fordert seitens der kommunalen Leitungskräfte ein spezifisches Verständnis bzw. eine spezifische Praxis von Führung. Der Bericht rekurriert hier auf das von der KGSt in einem anderen Zusammenhang entwickelte Konzept von „Public Leadership“ bzw. „Wertorientierter Führung“, einen Führungsstil, der mit Blick auf die Gestaltung, Entwicklung und Leitung der öffentlichen Verwaltung „ergebnisorientiert“ ist und „Freiräume für die Selbstorganisation schafft“ (ebd.: 42).

5.2.5 Bürgerkommune als ambitioniertes zivilgesellschaftliches Reformprojekt

Verwaltungszentrierte, aber auch auf die gesamte örtliche Gemeinschaft zielende pragmatische Reformkonzepte, die sich im Rahmen repräsentativer und kommunalverwaltungsgeprägter Traditionen der kommunalen Selbstverwaltung bewegen, zeichnen sich bei aller Differenzierung durch ein pragmatisches Anspruchsniveau aus. Dies entspricht inkrementellen und pfadabhängigen Veränderungsprozessen, wie sie gerade im Bereich der Kommunalpolitik die Regel sein dürften. Gleichwohl ist diese pragmatische Perspektive in Gefahr, mit Blick auf die eigenen Ambitionen zu kurz zu greifen.

Für Roth „lohnt die Debatte über Bürgerkommune nur, wenn sie als politisch anspruchsvolles Reformprojekt verstanden wird“ (Roth 2003: 103f.). Diesem Credo folgend, vertritt er einen weiten Begriff von Bürgerkommune, die aus seiner Sicht mehr „meint […] als Kommunalpolitik. Sie umfasst grundsätzlich alle Lebensbereiche jenseits privater Gemeinschaften, die in lokalen Räumen organisiert sind, und alle Akteure, die unmittelbar auf das lokale Leben Einfluss nehmen“ (ebd.: 110). Stichworte sind – ähnlich wie bei anderen hier zitierten Autorinnen und Autoren – Demokratiereform und Demokratisierung zentraler Lebensbereiche, Abbau von Engagementhindernissen, soziale Integration und ökonomische Nachhaltigkeit, Bürgerrechte, neue Kooperationsformen zwischen gesellschaftlichen Sektoren, ermöglichender Staat und Kultur der Anerkennung. Darüber hinaus zeichnen sich seine Überlegungen jedoch dadurch aus, dass als notwendige Voraussetzung einer Entwicklung hin zur Bürgerkommune eine „starke kommunale Selbstverwaltung“ und eine „Kommunalisierung […] im Sinne einer Macht- und Ressourcenverteilung nach unten“ (Roth 2002: 111, 181) gefordert wird. Bürgerkommune soll auch hier als ein Leitbild fungieren, das „auf die lokale Gesellschaft insgesamt mit ihren verschiedenen Akteursfeldern sowie auf die Gestaltung des Zusammenspiels dieser Akteure bezogen wird“ (Roß 2012: 8).

5.2.6 Bausteine und Phasen in der Entwicklung des „Leitbilds Bürgerkommune“

Wie bereits deutlich geworden ist, verdichtet und verknüpft das Leitbild „Bürgerkommune“ eine Reihe von Elementen kommunaler Praxis, die von einem facettenreichen und diskontinuierlichen Diskussionsprozess in Reformnetzwerken – von Pilotkommunen eingebracht – geprägt und erprobt wurden. Die einzelnen Bausteine der Bürgerkommune sind ebenso wie die einer „neuen Governance“ (Kapitel III. 5.1 Lokale Governance) in der Regel eher locker verknüpft und mit unterschiedlichen Gewichtungen versehen. Die unter dem Signum

Bürgerkommune angestrebten Reformen können deshalb auch von verwaltungszentrierten, vor allem auf Imagegewinn bedachten Konzepten bis zur ambitionierten demokratiepolitischen Erneuerung der lokalen Ebene und einer entsprechenden Neubalancierung der Mitverantwortung von Politik, Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft reichen.

Für die praxisorientierten Reformnetzwerke lassen sich zwei Phasen unterscheiden:

Die erste Phase (Ende der 1990er Jahre bis 2004) war geprägt von circa 30 regionalen und überregionalen kommunalen Netzwerken (wobei das Landesprogramm und Landesnetzwerk Baden-Württemberg als Vorreiter bereits Anfang der 1990er Jahre startete), unterstützt von Stiftungen und kommunalen Spitzenverbänden sowie der KGSt; angeregt und unterstützt von einer ähnlich gelagerten internationalen Praxis vom neuseeländischen Christchurch, über das schwedische Örebro bis zum brasilianischen Porto Alegre, die als Beispiele guter Praxis in die deutsche Debatte Eingang gefunden hatten. Ein 1998 gestarteter bundesweiter Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung („Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie“) und eine anschließende Modellprojektphase in ausgewählten Kommunen gab Starthilfe für ein „Netzwerk bürgerorientierter Kommunen in Deutschland“ (CIVITAS), das gemeinsam mit anderen Netzwerken („Netzwerk: Kommunen der Zukunft“) und Akteuren (Hans-Böckler-Stiftung, Verein Aktive Bürgerschaft, Stiftung Mitarbeit etc.) zahlreiche „Qualitätsbausteine“ entwickelte und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machte.

Erst seit dem Ende der 2000er Jahre haben sich jenseits einiger stabiler Knoten (wie z. B. dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement – BBE) neue Reformnetzwerke und -initiativen gebildet (z. B. Netzwerk Bürgerbeteiligung), in denen das Leitbild Bürgerkommune aufgegriffen und aktualisiert wird. Diese aktuelle Phase ist geprägt von massiven lokalen Infrastrukturkonflikten, Bürgerinitiativen und Bürgerentscheiden und einer Hochkonjunktur in Sachen Bürgerbeteiligung nach dem Motto: „Ohne Beteiligung geht nichts mehr“. In Reaktion darauf rücken beteiligungsorientierte Konzepte in einzelnen Kommunen, kommunalen Spitzenverbänden (inkl. KGSt) und Landesregierungen ins politische Zentrum (exemplarisch: „Politik des Gehörtwerdens“ in Baden-Württemberg mit einer landesweiten „Allianz für Beteiligung“). Vorgeschlagen werden differenzierte Modelle dialogorientierter und direktdemokratischer Beteiligungsformen; es werden Spielräume bei informeller Beteiligung (Ziekow 2012) und Ansätze zur Institutionalisierung diskutiert (kommunale Leitlinien, „strukturierte Bürgerbeteiligung“, Beauftragte und Büros, Richtlinien und Empfehlungen – z. B. Verein Deutscher Ingenieure (VDI) 2014). Prägend ist eine experimentelle Grundhaltung sowohl im Hinblick auf Einrichtungen und Leistungen als auch im Hinblick auf Verfahren der Planung, Verwaltung und öffentlichen Diskussion. Es geht einerseits um mehr Aufmerksamkeit für lokale soziale Innovationen (Evers et al. 2014b), die Einbeziehung von Bürgerideen und „kommunaler Intelligenz“ (Hüther 2013), andererseits aber auch um Möglichkeiten des Ausstiegs aus Misstrauensspiralen und „Mitmachfallen“ (Wagner 2013). Inzwischen hat sich, nicht zuletzt durch 3.500 kommunale und regionale Einrichtungen zur Engagementförderung (Generali Zukunftsfonds 2015), vor allem die auf die Unterstützung praktischen Engagements gerichtete Infrastruktur weiterentwickelt (zu weiteren Merkmalen vgl. die Hinweise im Kapitel III. 5.1.3 Lokale Governance und im Kapitel II. 4.15 Engagement in Zahlen).

Das aktualisierte KGSt-Leitbild „Bürgerkommune“ von 2014 greift wesentliche Elemente beider Entwicklungsphasen auf. Da sich in den letzten Jahren die Begriffsverwendungen kommunal sehr unterschiedlich entwickelt haben, schlägt die KGSt aktuell vor, Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung zu unterscheiden und beide als Dimensionen der Bürgerkommune zu betrachten. „Um Missverständnisse und Doppelungen zu vermeiden, schlägt die KGSt vor, Bürgerengagement und bürgerschaftliches Engagement synonym zu verwenden, wenn es um das Ehrenamt und die Übernahme gemeinwohlorientierter Aufgaben geht, und Bürgerbeteiligung zu verwenden, wenn es um politische Beteiligungsprozesse geht“ (KGSt 2014: 11). Diese Begrifflichkeit unterscheidet sich von der hier im Engagementbericht verwendeten Differenzierung, die das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern ins Zentrum rückt und dabei diskursives (Protest und Beteiligungsverfahren) und überwiegend praktisches Engagement und entsprechendes Tätigsein unterscheidet.

Ein Leitbildprozess, der wesentliche Elemente über 15 Jahre konstant hält und sich gleichzeitig als offen erweist, jeweils aktuelle Schwerpunkte zu setzen und neue Elemente aufzunehmen, spricht zunächst für Qualität. Es ist offensichtlich gelungen, stattfindende Veränderungsprozesse im kommunalen Gefüge aufzugreifen (Analysefunktion) und normativ im Sinne einer Reformbotschaft zuzuspitzen (Politikfunktion). Es fällt allerdings auch auf, dass die Wiederaufnahme und Aktualisierung des Leitbilds Bürgerkommune durch die KGSt durch einige Selbstbeschränkungen gekennzeichnet ist:

- das Fehlen einer ausdrücklichen Auseinandersetzung mit Traditionen formeller und informeller Beteiligung: der Parteipatronage, des „Klüngels“ und des Korporatismus, sei es informell oder in institutionalisierten Ausschüssen und Verfahren – Beteiligungsformen, die Entscheidungen von Rat und Verwaltung wahrscheinlich in weit höherem Maße prägen als die diskutierten neuen Beteiligungsverfahren, deren Gefährdungspotenzial für das souveräne Entscheiden von repräsentativer Politik und Verwaltung so oft beschworen wird.
- die Neigung, potenziell konfliktträchtige Elemente des Leitbilds auszuklammern: Das gilt einerseits für Verfahren, wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, bei denen die Bürgerinnen und Bürger nicht nur an ergebnisoffenen Dialogen teilnehmen, aber auch für Beteiligungsprozesse, in denen Entscheidungskompetenzen thematisch und räumlich begrenzt an die Bürgerschaft delegiert werden (bei Quartierfonds, Stadtteilbudgets, gelegentlich auch in Bürgerhaushalten).
- die fehlende Auseinandersetzung mit Tendenzen und Praktiken, Bürgerbeteiligungskonzepte durch private kommerzielle Agenturen und unter Einsatz von beauftragten Moderatoren als Dienstleistern entwickeln und betreiben zu lassen, die allein das Ziel haben, Akzeptanz zu fördern.
- die Diskussion der Folgen, die Wohlfahrtsmärkte durch die Übertragung öffentlicher Aufgaben insbesondere an kommerzielle Dienstleister und Kontrakte haben, deren Aushandlung nur begrenzt öffentlich erfolgt und die Politik jeweils für längere Zeit binden.

Insoweit Blockaden, Kosten und Ambivalenzen des Leitbilds Bürgerkommune nur wenig Beachtung finden, besteht immer die Gefahr des Abgleitens in einen Werbemodus, bei dem man sich trotz detaillierter Praxisvorschläge nicht offen und systematisch mit einigen der heute politisch-praktisch wichtigen Realitäten lobbyistischer Politikbeteiligung konfrontiert.

5.2.7 Herausforderungen

Bereits früh ist in der Leitbild-Debatte deutlich geworden, dass es Stolpersteine und Herausforderungen für eine anspruchsvolle Lesart von Bürgerkommune gibt, die nicht durch neue Verwaltungsstrukturen, Einrichtungen und Netzwerke allein bewältigt werden können. Einige dieser restriktiven Rahmenbedingungen haben an Gewicht gewonnen:

Inklusive Bürgerschaft: Der Anteil der Nicht-Bürgerinnen und der Nicht-Bürger ohne volle Bürgerrechte ist in den Kommunen in den letzten beiden Jahrzehnten gewachsen (Drittstaatenausländer, Asylsuchende, Flüchtlinge, internationale Studierende etc.). Die angebotenen Kompensationen (freiwilliges Engagement und Förderung der Selbstorganisation, wie z. B. bei Migrantinnen und Migranten) sind nur begrenzt hilfreich und drohen die Angebote selbst zu entwerten. Es entsteht ein von Prekarität und Armutsverwaltung geprägter Sektor mit abgestuften und reduzierten Bürgerrechten oder Situationen, wo, wie etwa bei der Politik des „Förderns und Forderns“ im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung, Rechte mit einem umstrittenen hohen Niveau an Pflichten verbunden sind.

Soziale Selektivität: Dass Engagement und Bürgerbeteiligung an soziale Voraussetzungen geknüpft sind und von Bildung bzw. Sozialstatus geprägt werden, war in der Debatte über Bürgerkommune von Anbeginn präsent. Anstrengungen, durch gezielte Förderung, Ermöglichung, Empowerment (Selbstbemächtigung/Selbstkompetenz) und besondere Formen der Anerkennung die Exklusivität von Bürgerkommune zu überwinden, sind zahlreich. Gleichwohl hat sich die Dringlichkeit, Antworten auf eine mit partizipativen Verfahren möglicherweise wachsende Ungleichheit von Möglichkeiten der Einflussnahme zu finden, verstärkt. Die Frage ist, wie eine Kombination von repräsentativen, direktdemokratischen, dialogorientierten und auf das Mitmachen und Mitgestalten abgestellte Formen von Engagement und Beteiligung zu mehr politischer Gleichheit beitragen können.

Gestaltungsschwache Kommunen: Das Leitbild Bürgerkommune lebt von der Vision einer kommunalen Gemeinschaft, die von ihren Bewohnerinnen und Bewohnern als gestaltungs- und handlungsfähig erfahren wird. Niemand engagiert und beteiligt sich, wenn er/sie nicht wenigsten „im Kleinen etwas gestalten“ kann (eines der Hauptmotive von Engagierten laut Freiwilligensurvey). Auch wenn die Engagementquoten und die Beteiligungsbereitschaft in den Kommunen beachtlich sind, gibt es zahlreiche Anzeichen, dass es nur begrenzt gelungen ist, die Kommunen selbst in ihrer Gestaltungsfähigkeit zu stärken. Gegenläufige Trends sind unübersehbar: Ressourcenschwäche, Transferabhängigkeit und Überregelung der kommunalen Ebene.

Konfligierende Leitbilder: Während das Grundgesetz von „örtlicher Gemeinschaft“ spricht, haben sich in jüngerer Zeit konkurrierende Leitbilder, wie zum Beispiel „Konzern Stadt“ oder „unternehmerische Stadt“,

etablieren können, die ihre Leistungen auf strategisch relevante Zielgruppen konzentrieren und Bürgerkommune allenfalls als Markenzeichen im interkommunalen Wettbewerb nutzen:

- Wachsende Bedeutung von überregionalen Förderprogrammen (EU, Bund etc.) mit beschränkten Möglichkeiten der Partizipation und Ausgestaltung vor Ort und Tendenzen zu Befristungen und Abbrüchen ohne Prüfung möglicher Aufgaben bei der Verstetigung und dem Mainstreaming angestrebter Innovationen.
- Kommunaler Zusammenhalt und örtliche Gemeinschaften geraten unter Mobilitätsdruck. Die Stärkung von freiwilligem Engagement und Beteiligung kann gerade hier eine produktive Rolle spielen.

Strukturelle Spannungen und Pfadabhängigkeiten: Besonders für die reformpolitisch ambitionierten Lesarten des Konzepts Bürgerkommune existieren zahlreiche institutionelle Herausforderungen:

- Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn zentrale kommunale Weichenstellungen ohne Bürgerbeteiligung und Engagement vollzogen werden, während in weniger bedeutsamen Politikfeldern – um nicht zu sagen: auf „Spielwiesen“ – das Leitbild Bürgerkommune eine Chance erhält.
- Das Übergewicht legalistischer Verwaltungstraditionen und die Dominanz von managerieller Orientierungen in der letzten Welle von Verwaltungsreformen begrenzen Chancen und Möglichkeiten einer bürgerorientierten und zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur erheblich und machen Ansätze wie Bürgerämter, Nachbarschaftsläden etc. zu bloßen Inseln mit geringen Ausweitungsmöglichkeiten.
- Die verbreitete Praxis, relevante Entscheidungen in Ausschüssen und Gremien und informellen Vorgesprächen „entscheidungsreif“ vorzuverhandeln, mit Beteiligungsmechanismen, die in der Regel insbesondere der neuen Generation von lokalen Vereinen, Projekten, Trägern und Organisationen kaum zugänglich sind, droht beides zu beschädigen: die Entscheidungsfreiheit demokratisch gewählter Gemeindevertreterinnen und -vertreter und den Zugang speziell solcher Elemente aus der organisierten Bürgerschaft, die traditionell schwächer sind.
- Das Wechselverhältnis spannungsreicher Demokratieformen: Lokale Proteste und Bürgerinitiativen lassen sich nur begrenzt durch ein strategisch angelegtes Partizipationsmanagement vermeiden. Der Anspruch, Bürgerkommune zu sein, hat sich nicht zuletzt darin zu bewähren, wie mit einer lokalen Protestkultur und verschiedenen Ausprägungen quer durch das politische Spektrum, die es heute in vielen Städten und Gemeinden gibt, umgegangen wird. Verbote und restriktive Maßnahmen bilden nur einen Teil des möglichen zum Einsatz kommenden Instrumentariums. Die Frage, wie diese Mittel mit einer dialogorientierten Politik verbunden und mit ihren Mitteln abgewogen werden können, ist nicht nur eine Herausforderung für die Lokalpolitik im engeren Sinne, sondern auch für Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

5.2.8 Bürgerkommunen: Ein Fazit

Empirisch gehaltvolle Forschungsergebnisse zur Entwicklung und Umsetzung der Leitidee Bürgerkommune liegen auch nach 20 Jahren kaum vor. Wir wissen zum Beispiel nicht, wie viele Kommunen sich zu welcher Zeit mit welcher Intensität um die Umsetzung des Leitbilds Bürgerkommune gekümmert haben. Im Rückblick entsteht der Eindruck, dass in der ersten Phase immerhin einige hundert Kommunen in den diversen Reformnetzwerken aktiv waren und diese Zahl in den letzten Jahren nicht wieder erreicht wurde. Über die möglichen Ursachen der – hier nur vermuteten – eher blockierten bzw. insgesamt rückläufigen Entwicklung in Richtung Bürgerkommune kann demnach allenfalls spekuliert werden. Andere von ökonomischen und fiskalischen Erwägungen geprägte Konzepte (Public-private-Partnerships, Cross-Border-Leasing, Privatisierungen etc.) sind in den Vordergrund gerückt. Das Gewicht traditioneller korporativer Formen exklusiver Beteiligung von Partnern aus der lokalen Bürgergesellschaft, aber auch der vorrangigen Förderung und Einbeziehung jenes Spektrums an Vereinen und Ehrenamtlichkeit, von dem sich Politik am ehesten einen Reputationsgewinn verspricht, wurde vermutlich ebenso unterschätzt wie der Einfluss managerieller Orientierungen auf Mentalitäten, Gepflogenheiten und Verfahrensregeln. Schließlich scheinen die bereits früh befürchteten Widerstände in Politik (Enteignung des Mandats) und Verwaltung (Verlust von Gestaltungsspielräumen) und ein damit

verbundener Strukturkonservatismus insgesamt wirksamer gewesen zu sein als die Aussicht auf den gemeinsamen Nutzen von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung.

Eine relativ neue, groß angelegte Kommunalstudie verdient in diesem Kontext Aufmerksamkeit (van Deth/Tausendpfund 2013), bietet sie doch so etwas wie einen Schnappschuss des Stands der Dinge im Hinblick auf Einstellungen und Erwartungen gegenüber kommunaler Politik und Verwaltung und deren Prägung durch Engagement- und Vereinskultur. Im Frühjahr 2009 wurden rund 12.000 Bürgerinnen und Bürger ab 15 Jahren in 28 hessischen Gemeinden umfassend zu Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Vereinsleben an ihrem Wohnort telefonisch befragt. Die allgemeine Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde schwankt zwischen 24 und 71 Prozent der Befragten. Gut informiert sehen sich je nach Kommune zwischen 55 und 94 Prozent, gut beteiligt an kommunalen Planungen zwischen 30 und 74 Prozent der Bürgerinnen und Bürger. Bemerkenswert ist, dass entgegen gängiger Annahmen kein positiver Zusammenhang zwischen einer lebendigen Vereinskultur und der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Gemeindeleben gefunden wurde (Kuhn 2013: 56). Politisch Aktive sind häufiger in Vereinen, aber Vereinsaktivitäten führen nicht notwendig zu politischem Engagement. Das Vereinswesen schafft zudem stärkere Verbundenheit bei der lokalen Mehrheitsbevölkerung, während Minderheiten nicht integriert werden (Bühlmann 2013: 354f.). Die wachsende soziale Ungleichheit übersetzt sich auch lokal in politische Ungleichheit. Es sind „eindeutig die ressourcenstarken Gruppen [...], welche sich überdurchschnittlich für Politik interessieren“ (van Deth 2013: 294). Die Herausgeber kommen zu einer eindeutigen Tendenzaussage: Die Bedeutung der Gemeindepolitik für die Bürgerschaft befinde sich im Sinkflug. Dafür machen sie als Ursachen die institutionelle Abwertung der Kommunen in der Mehrebenenpolitik ebenso geltend wie gesellschaftliche Individualisierungs- und Modernisierungsprozesse, durch die lokale Bindungen an Gewicht verlieren (van Deth/Tausendpfund 2013: 452f.).

Es gehört angesichts dessen ein gehöriges Maß an Optimismus dazu, sich bereits in den nächsten Jahren von Bürgerengagement in seinen verschiedenen Formen und von neuen Strategien des Regierens und Verwaltens, die auf dieses Engagement zugehen, so etwas wie messbare und gewichtige Veränderungen in Richtung auf das zu erwarten, was unter anderem mit dem Schlagwort Bürgerkommune umschrieben wird.

Dass beide, die Vorstellungen von einer neuen Governance und die Bürgerkommune, mit ihren zum Teil heterogenen Elementen in ihrer Entwicklung nur schwer einschätzbar sind, bildet dabei nur einen kleineren Teil des Problems. Gewichtiger sind wohl die Entwicklungen der beiden Dimensionen von Engagement, auf die sich Diskurse zu Governance und Bürgerkommune immer wieder beziehen: Engagement als praktisches, selbstorganisiertes Tätigwerden, als spezifische Form von Leistungsbeteiligung, und Engagement als Mitsprache in Initiativen und Verfahren der Erörterung und Entscheidungsbeteiligung. Grundsätzlich wird im Rahmen des Leitbilds Bürgerkommune eine Verknüpfung („Partizipationsmanagement“) beider angestrebt. Wie sehr oder ob (lokale) Politik überhaupt dazu beigetragen hat, erscheint indes zweifelhaft.

De facto sind zunächst einmal die Schnittflächen von Engagement als praktischer selbstorganisierter Tätigkeit und als diskursiver Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen größer geworden („Im Kleinen etwas gestalten können“, „Nichts für uns, ohne uns“). Sichtbarster Ausdruck sind neue Formen des Engagements, wie zum Beispiel kooperative Projekte oder Bürgerstiftungen. Selbst Bollwerke des „unpolitischen“ Ehrenamts, das heißt solche Formen des Engagements, wo traditionell im selbstverständlichen Konsens mit den gegebenen lokalen und weiteren Rahmenbedingungen „etwas getan“ wird, haben stärkere politische Bedeutungsdimensionen bekommen. So versucht sich zum Beispiel die Feuerwehrjugend in ländlichen Räumen für junge Migrantinnen und Migranten zu öffnen und sich damit interkulturell neu aufzustellen, nicht zuletzt um Nachwuchs zu sichern. Gruppen des Roten Kreuzes, der DLRG- oder THW-Jugend proben den Abschied von der traditionellen Verbandshierarchie. Die Sportjugend bzw. die Landjugend partizipieren an Programmen zur Stärkung demokratischer Zivilgesellschaften, um attraktiv zu bleiben und lokal wirksam zu werden. Evers (2014) hat anhand der kritischen Lektüre einer umfangreichen Dokumentation von „Leuchttürmen“ der Partizipationslandschaft in Baden-Württemberg gezeigt, wie vieles von dem, was dort unter politischer Bürgerbeteiligung eingereiht wird, ebenso sehr oder sogar eher mit praktischem Engagement, anderen Formen von Diensten, Hilfen, Einrichtungen zu entwickeln und erproben, zu tun hat. Vieles, was in praxisorientierten Projekten verhandelt wird, hat insofern auch eine politische Dimension, als es ermöglicht, etwas von dem, was Politik lange ganz selbstverständlich verwalten konnte, infrage zu stellen: bestimmte Formen des Umgangs mit Alter und Hilfsbedürftigkeit, Konzepte der Modernisierung von Stadt- und Quartiersleben, Fragen des Zusammenlebens mit anderen Ethnien und Kulturen. In den gerade angesprochenen Feldern nehmen projektorientierte Engagementformen zu. Sie können zu Initiativen und Forderungen führen, die die entsprechenden Themenfelder insoweit „politisieren“, wie dabei Möglichkeiten in den Blick kommen, es auch auf größerer Ebene anders zu machen. Es sind derartige Überschneidungen, die einen Begriff wie den des „bürgerschaftlichen Engagements“ rechtfertigen, signalisiert er doch, dass sich in sehr weiten Teilen der En-

gagementlandschaft persönliches Engagement mit Herausforderungen vermischt, die die Bürgerschaft insgesamt betreffen. Sollte die Ausweitung dialogorientierter und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung vorankommen, wie sie gegenwärtig von einigen Landesregierungen – allen voran Baden-Württemberg – und einer wachsenden Zahl von Kommunen in Form von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Aussicht gestellt wird, könnten Partizipationsverfahren auch helfen, die gesellschaftlichen Veränderungspotenziale und entsprechende „Botschaften“ (Evers/Brandsen 2016) innovativer, oft kleinteiliger und für sich begrenzter Initiativen und Projekte aufzunehmen, sodass mehr davon in den Mainstream von Politik und Alltagsleben einfließen kann.

Eine derartige Konvergenz ist jedoch darauf angewiesen, dass sich Institutionen, Parteien und Verwaltungen für das öffnen, was in praktischen Projekten an oft unausgesprochenen Botschaften und Veränderungsbegehren enthalten ist. Wo das ausbleibt, ist es für die Engagierten nur folgerichtig und realistisch, sich auf das zu begrenzen, was sie selbst ins Werk setzen und verändern können. Die fraglose oder resignierte Hinnahme und De-Thematisierung dessen, was nun einmal mit eigener Kraft nicht zu ändern ist, leistet einer Verbindung zur Außenwelt (speziell zu Politik und Verwaltung) Vorschub, wo diese nur noch als mögliche Geldgeber und nicht mehr unter dem Gesichtspunkt ihrer konzeptionellen Aufnahmebereitschaft adressiert werden. Davon berichten neuere Engagementstudien aus den USA, die eine deutliche Frontstellung unter freiwillig Aktiven („volunteers“) gegenüber „der Politik“ diagnostizieren (Eliasoph 2013). Kehrseite dieser Entwicklung sind dann oft solche Partizipationsverfahren, bei denen das eigentlich Strittige nicht mehr der Umgang mit Innovationsanstößen oder alternativen Konzepten aus der Bürgerschaft ist, sondern lediglich ein besserer Umgang von Politik und Verwaltung mit (Kompensations-)Ansprüchen einzelner Gruppen.

Wenn der Horizont von Beteiligungsverfahren auf das (Besser-)Machen der Politik und Verwaltung schrumpft, neue alternative Lösungen und Kooperationsmodelle ausgeschlossen sind, dann kann sich das, was oft selbstverständlich als „politische“ Partizipation tituliert wird, ebenso „entpolitisieren“ wie die engagierte Tätigkeit in einem Verein, dem sein weiterer Tätigkeitsrahmen nicht der Rede wert ist. Insofern ist es kein gutes Zeichen, wenn man feststellen muss, dass kommunale Politiken der Engagement- und Vereinsförderung und Politiken zur Entwicklung von Partizipationsverfahren auch in der letzten Dekade getrennte Wege gegangen sind. Ein Symptom dieser parallelen, aber getrennten Entwicklung ist heute das Nebeneinander des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) einerseits und des Netzwerks Bürgerbeteiligung andererseits.

Engagement als persönliches Handeln muss sich aber nicht zwangsläufig mit einer Haltung verbinden, die davon ausgeht, dass man „im Großen ohnehin nichts bewegen kann“. Auf die Frage „Hat man als Bürger Einfluss auf das, was vor Ort geschieht?“ ist die Zahl derer, die mit „Man hat Einfluss“ antworten, im Zeitraum von 1992 (22 %) bis 2015 (37 %) kontinuierlich angestiegen, während im gleichen Zeitraum der Anteil derer, die mit „Man ist machtlos“ antworten, von 55 Prozent auf 39 Prozent abgesunken ist (Petersen 2015: 8).

Noch ist nicht auszumachen, inwieweit die viel diskutierten Beteiligungsverfahren helfen können, mehr Brücken zwischen praktischem Engagement im unmittelbaren Umfeld und einem Engagement als Partizipation an den Politiken in Rat, Verwaltung und (Groß-)Organisationen zu bauen. Engagementlandschaften mit Verbindungen von praktischem Engagement und diskursiver Beteiligung entwickeln sich erst. Eine große Rolle wird spielen, ob es aufseiten von Politik und Verwaltung Fähigkeiten und Bereitschaften gibt, die in den Engagementformen der Bürgerinnen und Bürger enthaltenen Wünsche und Vorstellungen zu dechiffrieren und ihnen in einer neuen Kultur der Beteiligung und entsprechenden Verfahren eine Stimme zu geben.

IV Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Einleitung

Die Zweite Engagementberichtskommission der Bundesregierung hat den Auftrag aufzuzeigen, welchen Beitrag freiwilliges Engagement bei der Bewältigung des demografischen Wandels leisten und wie es auf kommunaler Ebene gestärkt und gefördert werden kann. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Frage, welche Impulse freiwilliges Engagement für ein gutes Miteinander und die Sicherung der Daseinsvorsorge auf der kommunalen Ebene in ihrer Vielgestaltigkeit geben kann und welche Rahmenbedingungen und Infrastrukturen dafür notwendig sind. Ein wesentliches Anliegen der Kommission ist dabei, die vorhandene große Vielfalt des Engagements in seinen unterschiedlichen Spielarten herauszustellen und zu würdigen. Bei der Formulierung der Handlungsempfehlungen gilt es, große disparate Ausgangsbedingungen zwischen Regionen und Kommunen deutschlandweit mitzuberücksichtigen und entsprechende spezifische Handlungsbedarfe abzuleiten.

Die nachfolgend aufgeführten Empfehlungen gründen auf den Aussagen, die in den einzelnen Kapiteln des Zweiten Engagementberichts getroffen werden. Die Empfehlungen werden jeweils kurz ausgeführt, wobei einzelne Argumentationsstränge aufgenommen werden, die in den Referenzkapiteln entwickelt worden sind. Im Folgenden werden zunächst Positionsbestimmungen zur Vielfalt des Engagements, zur Verortung von Engagement im öffentlichen Raum, zu Aspekten des neu akzentuierten Tugendbegriffs (in Abgrenzung zur „Pflicht“), zu empirischen Analysen sowie dem demografischen und sozialen Wandel angeboten. Anschließend werden Orientierungen für zentrale Engagement-Debatten aufgezeigt, bevor die Schlussfolgerungen aus dem Schwerpunktteil des Berichtes für die lokale Politik folgen.

I Positionsbestimmungen des Engagements

1. Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft anerkennen
2. Engagement im öffentlichen Raum systematisch verorten
3. Mut zu einer philosophischen Betrachtung
4. Anforderungen an eine Empirie eines vielfältigen Engagements
5. Den demografischen Wandel als sozialen Wandel verstehen und gestalten

II Orientierungen für zentrale Engagement-Debatten

1. Konflikt und Einvernehmen: Herausforderungen im Engagement für Flüchtlinge und Asylsuchende kooperativ bearbeiten
2. Engagement von Personen mit Migrationshintergrund: Differenziert wahrnehmen und würdigen
3. Monetarisierung freiwilligen Engagements: Notwendige Klärungen
4. Bildung: Für und durch Engagement
5. Partizipation und Engagement: Zwei Bereiche mit vielen Berührungspunkten
6. Daseinsvorsorge und Engagement: Befähigung zur Selbstgestaltung
7. Soziale Unternehmen und Genossenschaften: Mit Engagement wirtschaften

III Schlussfolgerungen für die lokale Politik

1. Engagement und seine Förderung: Neue Formen des Regierens und Verwaltens
2. Engagement und Sicherung der Mobilität: Auf dem Weg zu intelligenten Systemen
3. Klima- und Energiepolitik: Mit den Bürgerinnen und Bürgern
4. Katastrophenschutz: Neue Kooperationen und Innovationspotenziale
5. Engagement und Selbsthilfe: Unverzichtbar für das Gesundheitssystem
6. Pflege und Sorgearbeit: Vor Ort verantworten
7. Lokale Kulturpolitik: Kreative Ressourcen vor Ort nutzen
8. Potenziale der Sportvereine: Erkennen, weiterentwickeln, nutzen

I Positionsbestimmungen des Engagements

1. Die Vielfalt von Engagement in einer zivilen Gesellschaft anerkennen

(1) Die Kommission geht von einem breiten Engagementbegriff aus, der der Vielfalt von Engagementformen in der gesellschaftlichen Landschaft gerecht werden sollte. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sie, oft anzutreffende Verengungen in Verständnissen, Debatten und Politiken zum Engagement zu überprüfen.

Es geht mithin nicht nur um die Förderung eines weithin anerkannten vielfältigen und normativ stark eingegrenzten „bürgerschaftlichen Engagements“. Ein breiter und offener Engagementbegriff erfordert die aktive Auseinandersetzung von Bürgergesellschaft und Politik mit Formen des Engagements, die kontrovers sind oder gar die Grenzen von Legitimität, Recht und Gesetz überschreiten. Nicht zuletzt die aktuellen Entwicklungen in der Flüchtlingsfrage haben das noch einmal deutlich gemacht. All das macht es erforderlich, nicht nur Motive und Orientierungen von engagierten Einzelpersonen zu betrachten, sondern darüber hinaus die Aufmerksamkeit auf eine weit gefächerte Landschaft unterschiedlicher Organisations- und Aktionsformen zu richten. Ein für diese Vielfalt offener Begriff von Engagement erfordert insbesondere:

- die Einbeziehung nicht nur des materiellen praktischen Engagements, sondern auch diskursiver Beteiligung an Entscheidungsprozessen in verschiedenen Aufgaben- und Leistungsbereichen.
- die Einbeziehung nicht nur organisierten, sondern auch informellen Engagements der Bürgerinnen und Bürger in den Grenzbereichen von Gesellschaft und Gemeinschaften.
- die Einbeziehung und Wertschätzung nicht nur von Bereichen des Engagements mit unmittelbarem Nutzen, sondern auch der weiten Bereiche, in denen es um alte und neue Formen der Geselligkeit, um eine Kultur des Miteinanders, geht.
- nicht zuletzt auch die kritische Auseinandersetzung mit kontroversen und strittigen Formen von Engagement – Einmischung, Widerstand und Protest. Im Umgang der Politik mit solchen Formen des Engagements geht es um deren Raum und Sicherung in der Demokratie, aber auch um die Setzung und Wirksamkeit der Grenzen, die durch Verfassung und Gesetze vorgeschrieben sind.

(2) Engagement von Bürgerinnen und Bürgern in seiner Vielfalt und Breite erfordert eine Engagementpolitik, die auf verschiedenen Ebenen agiert. Es geht nicht nur um die gezielte Förderung einzelner Formen freiwilligen Engagements, sondern auch um die Auseinandersetzung mit Fragen der Abgrenzung und Sicherung grundlegender Freiheitsräume und Voraussetzungen.

Nicht jedes Engagement trifft auf breite Zustimmung. Vieles ist kontrovers und bei manchem Engagement stellen sich überdies Fragen von Legitimität und der Wahrung des rechtlichen Rahmens einer demokratischen Verfassung von Gesellschaft und Staat. Was in diesem weiten Feld von Engagement als engerer Bereich von „bürgerschaftlichem Engagement“ abzugrenzen, normativ positiv auszuzeichnen und ggf. auch mit speziellen Maßnahmen zu fördern ist, wird immer Gegenstand von Diskussionen, Kontroversen und Aushandlungen sein. Angesichts dessen ist Politik im Umgang mit dem breiteren, von Vielfalt und Kontroversen gekennzeichneten Feld des Engagements auf drei verschiedenen Ebenen gefordert:

- Es gilt zunächst, in einer liberalen und pluralistischen Demokratie Freiheitsräume für Engagement, unabhängig von immer strittigen Bewertungen der jeweiligen sozialen und politischen Zielsetzungen, zu garantieren, zu erhalten und ggf. auch auszubauen; dazu gehört aber auch die Durchsetzung der Achtung von Recht und Gesetz.
- Es gilt darüber hinaus, konsensuale Formen der rechtlichen Anerkennung und Sonderstellung gemeinnützigen Handelns und Engagements von Vereinigungen in der Zivilgesellschaft und von Bürgerengagement in diesem Rahmen zu pflegen – sei es durch Regelungen des Steuerrechts oder durch sozialpolitische Absicherung entsprechender Organisationsformen und ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Handlungsmöglichkeiten.

- Ferner ist es notwendig, nach Maßgabe demokratie-, gesellschafts-, sozial- und umweltpolitischer Ziele, bestimmte Formen des Engagements der Bürgerinnen und Bürger vorrangig und zielgerichtet zu fördern.

2. Engagement im öffentlichen Raum systematisch verorten

(3) Engagement muss den gleichen Grundprinzipien folgen, die für Staat, Gesellschaft und Markt gelten: Selbstermächtigung des Menschen und unveräußerliche Menschenrechte, Geltungsanspruch des Rechts, Volkssouveränität, repräsentative Demokratie und Gewaltenteilung, Privateigentum und Vertragsfreiheit, Haftung und Regelgerechtigkeit.

- Engagement sollte auch unter ordnungspolitischen Grundsätzen betrachtet werden. Dazu gehört zentral das Prinzip der Haftung, um die Freiwilligkeit und die Souveränität des Engagements im Miteinander mit den anderen Akteuren des öffentlichen Raums auszutarieren. Der Eingriff des Staates im Sinne einer regulierenden Politik in das Engagement sollte den Grundsätzen der Subsidiarität und der Solidarität folgen, das heißt auf die Voraussetzungen des Engagements gerichtet sein.
- Eine ordnungspolitische Sicht auf das Engagement liefert konsistente Ableitungen für dessen Grenzen. Engagement muss sich so oder so einem kollektiv formulierten Rationalitätsanspruch stellen, es schließt eine arbeitszeitbezogene Vergütung aus und muss die Gefahr der Verdrängung regulärer Arbeit sorgsam beachten. Das stellt Trends wie den der Monetarisierung des Engagements auf einen Prüfstand.
- Engagement als gesellschaftliche Ressource zu mobilisieren, setzt voraus, dass die dafür in der Forschung ermittelten förderlichen und hinderlichen Bedingungen beachtet werden: Effektivität des staatlichen Gewaltmonopols, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich, Offenheit und faire Partizipationschancen. Daraus folgt, dass die Partizipation, aber auch die Sanktion von Engagement transparent sein müssen, dass Engagement regelmäßig einem Monitoring unterzogen wird, dass sich die verschiedenen Akteure des öffentlichen Raums – Staat, Unternehmen und Bürgergesellschaft – durch Kommunikationsformate und Netzwerke sich gegenseitig öffnen.

3. Mut zu einer philosophischen Betrachtung

(4) Die Semantik einer öffentlich einklagbaren Pflicht zum Engagement, die die Bürgerinnen und Bürger in den Augen des Staates zu erfüllen haben, muss vermieden werden.

Der Staat, der die Öffnung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Gesellschaft zur Pflicht macht, wird das Interesse der Einzelperson für das Gemeinsame eher ersticken als fördern. Durch Verpflichtung geht die souveräne Entscheidung des Individuums für ein Engagement verloren. Bürgerinnen und Bürger möchten sich als Komplementär und nicht als Handlanger staatlicher Institutionen verstehen. Eine schleichende oder unterschwellige Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger wird dazu führen, dass das Engagement verstaatlicht und funktionalisiert wird. Eine Verpflichtung zum Engagement durch prekäre Lebenslagen kann zu ähnlichen Konsequenzen führen.

Dabei gilt: Die Tugend des Individuums als Akteur im öffentlichen Raum und die ethische Qualität der Ordnung des öffentlichen Raums sind zusammen zu sehen. Gelingende Gesellschaften brauchen grundsätzlich beides, so unterschiedlich die damit verbundenen Perspektiven auf den Menschen auch sind.

(5) Die Entfaltung von Bürgertugenden erfordert Freiräume für und Unterstützung von Engagement, aber auch Transparenz und Offenheit im politischen und Verwaltungshandeln sowie Foren für Beteiligung und Aushandlung.

Auch wenn der Tugendbegriff manchen altmodisch und moralisierend erscheint, empfiehlt die Kommission, sich einer philosophischen Betrachtungsweise zu öffnen und sich mit dem Tugendbegriff auseinanderzusetzen. Angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen wird auf kommunaler Ebene die Diskussion über Werte und das richtige Handeln ein immer drängenderes Anliegen, um zu gemeinsam getragenen normativen Aussagen zu kommen. Diese Diskussionen sind gleichzeitig Voraussetzung und Ergebnis von Tugenden als affektiv, kognitiv und willentlich geprägte Haltungen gegenüber neuen Anforderungen, die gutes Handeln ermöglichen sollen. Dabei geht es nicht darum, im moralischen Sinn gut zu handeln, sondern so zu handeln, dass das Handeln dem vorausgesetzten Zweck zuverlässig und dauerhaft dient. Das Engagement vor Ort kann bei diesen Aushandlungsprozessen in Initiativen oder Projekten einen großen Beitrag leisten.

(6) Die Entwicklung von Bürgertugenden geht über die Förderung von Engagement und Beteiligung hinaus und bedarf auch der Weiterentwicklung von Bildungsansätzen.

Der Begriff der Tugend steht dabei für eine Lebensführungskompetenz, die die Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger, ihre Entscheidungsfreiheit und ihre Urteilskraft in den Vordergrund stellt und die dazu beiträgt, dass das Individuum ein gelungenes Leben führen und gleichzeitig auch zu einem guten Miteinander in der Gesellschaft beitragen kann. Dabei kommt den Tugenden die für die Gesellschaft fundamentale Aufgabe der Verbindung von Selbstverantwortung und Mitverantwortung zu. Um diese mit freiem und selbstständigem Denken einhergehende Verantwortung zu lernen, müssen sich bereits Kinder mit ihrer Zeit kritisch auseinandersetzen, sich für die Entwicklung des menschlichen Lebensraums durch Engagement und kompetente Teilnahme zuständig fühlen und sich selbst in Auseinandersetzung mit der gegebenen Kultur erfahren. Dies kann sowohl in entsprechenden Schulfächern, schulischen Projekten als auch Jugendparlamenten oder Ähnlichem stattfinden. Bei explizit engagementfördernden Formen wie Service Learning ist darauf zu achten, dass der freiheitliche Aspekt von Engagement nicht einer schulischen Pflicht zum Opfer fällt. Analoge Bildungsangebote für Erwachsene mögen auch im Rahmen des lebenslangen Lernens oder der Integration zusätzlich erforderlich sein. In jedem Fall gilt: Die Förderung von Engagement und Beteiligung setzt auf Fähigkeiten von Bürgerinnen und Bürgern, für die Bildung konstitutiv ist.

4. Anforderungen an eine Empirie eines vielfältigen Engagements

(7) Engagement umfasst weitaus mehr als die Freiwilligentätigkeit in Vereinen und Verbänden. Empirische Untersuchungen des Engagements sollten ihren Fokus weiter öffnen, um die Vielfalt des Engagements besser zu erfassen.

Auch in neueren Untersuchungen wird noch überwiegend oder ausschließlich das handlungsbezogene Engagement im Rahmen von Organisationen in den Blick genommen. Künftige Studien sollten mehr Gewicht auf das weniger durch praktische Aktivitäten bestimmte Engagement sowie das Engagement außerhalb der festen Zusammenschlüsse legen.

- Besonders die unterschiedlichen Formen der politischen Partizipation wie auch informelle Hilfeleistungen der Bürgerinnen und Bürger sollten noch intensiver als bislang untersucht werden.
- Neben allgemeinen Untersuchungen, die einen Überblick über die verschiedenen Engagementbereiche und deren Wechselwirkungen erlauben, werden auch Fallstudien und aktuelle Best Practice-Beispiele benötigt.

(8) Untersuchungen des Engagements sollten sich zukünftig mehr mit regionalen bzw. nationalen Ausprägungen und Traditionen des Engagements beschäftigen. Dabei müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen berücksichtigt werden.

Internationale Vergleiche sollten das Engagement in Deutschland in Beziehung zur Kultur und Tradition des Engagements in anderen Ländern oder Regionen setzen. Durch solche Vergleiche lassen sich die Besonderheiten der eigenen Situation besser erkennen und es ergeben sich Anregungen zur Weiterentwicklung im eigenen Land. Zudem wird die internationale Zusammenarbeit, etwa bei der Weiterentwicklung von Programmen auf EU-Ebene, besser fundiert.

- Um das jeweilige Engagement möglichst angemessen zu erfassen, sollte dabei der beschriebene breite Engagementbegriff zugrunde gelegt werden. Zudem wären die jeweiligen institutionellen und politischen Voraussetzungen zu berücksichtigen.
- Hilfreich dürften auch zusammenfassende Analysen der bereits vorliegenden multinationalen Studien sein.

(9) Die vielgestaltige Organisationslandschaft des Engagements ist noch nicht ausreichend kartiert. Während bereits vergleichsweise viel über die Freiwilligen bekannt ist, weiß man über die zahlreichen Institutionen und Zusammenschlüsse, mit deren Hilfe die Bürgerinnen und Bürger sich engagieren, noch zu wenig. Die Ansätze zur Ermittlung und Beschreibung der Organisationslandschaft sollten verstärkt werden.

Organisationen sind essenziell für die Förderung und Stabilisierung des Engagements; Engagementvielfalt und Organisationsvielfalt hängen zusammen. Die Vielfalt der Organisationen reicht von kleinen, lokalen Vereinen bis zu bundesweiten Verbänden, von Organisationen, die auf Aktivitäten oder Dienstleistungen ausgerichtet sind, bis hin zu solchen Gruppen, die vor allem meinungsbildend wirken und deren Mitglieder sich als Anwälte für bestimmte Themen und Gruppen verstehen. Bei der Erfassung der Organisationen konnten diese Unterschiede bislang erst in Teilen sichtbar gemacht werden. Auch wenn eine vollständige Darstellung der sich zum Teil schnell verändernden Organisationslandschaft nicht möglich ist, sollte das Bild doch ergänzt und differenziert werden.

- Zusätzlich aufnehmen sollten zukünftige Untersuchungen Zusammenschlüsse, die durch die bisher ausschließlich genutzten Wirtschafts-, Stiftungs- und Vereinsregister nicht erfasst werden (z. B. feste, nicht als Vereine organisierte Gruppen im Umkreis von Schulen, Betreuungseinrichtungen oder Kirchengemeinden). Über exemplarische Fallstudien könnten auch Erkenntnisse über eher kurzfristige, projektbezogene Zusammenschlüsse mit einfließen.
- Neben den eher mit Dienstleistungen beschäftigten Organisationen wären auch jene Zusammenschlüsse zu berücksichtigen und möglichst differenziert zu erfassen, die Engagement im Sinne gesellschaftlicher und politischer Beteiligung organisieren und sich vor allem mit der Vertretung von Interessen („advocacy“) und der öffentlichen Meinungsbildung beschäftigen.
- Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei der Wandel der Organisationsformen wie er sich etwa mit der wachsenden Bedeutung der neuen digitalen Medien vollzieht.
- Hilfreich wären zudem Analysen, die Organisationsmodelle in den verschiedenen Bereichen des Engagements beschreiben und im Hinblick auf konkrete Aufgabenstellungen miteinander vergleichen.

(10) Das Engagement ist auf Freiwillige angewiesen, die sich intensiv engagieren und auch bereit sind, Pionierfunktionen und Leitungsaufgaben zu übernehmen. Diese Kerngruppe der Engagierten gilt es eingehender zu untersuchen.

Vor dem Hintergrund eines häufig diskontinuierlichen, weniger fest gebundenen Engagements haben vor allem Vereine Probleme mit der Besetzung von Leitungspositionen. Damit stellt sich die Frage nach dem engeren Kreis der intensiv engagierten Freiwilligen, aus dem Funktionsträgerinnen und -träger und Leitende in der Regel hervorgehen. Für die Engagementforschung resultiert daraus die Ermittlungsaufgabe, was der engere Kreis der Engagierten für das Engagement bedeutet und wer zu ihm gehört. Dazu müssten empirische Untersuchungen konsequent zwischen engerem und weiterem Kreis der Engagierten unterscheiden.

(11) Engagementpotenziale wie auch Hindernisse für das Engagement werden durch die Analyse von Engagement-Biografien erkennbar.

Die „Wanderungen“ zwischen Engagement und Nicht-Engagement in unterschiedlichen Lebensphasen finden in der Forschung bislang noch zu wenig Beachtung. Zusammen mit diesem Austausch sollte die Lebenslauf- und Lebensphasen-Perspektive insgesamt stärker berücksichtigt werden. Zu einem besseren Verständnis der Aufnahme und des Abbruchs von Freiwilligentätigkeiten könnten Untersuchungen beitragen, die das Engagement über einen längeren Zeitraum begleiten oder Engagement-Biografien ermitteln. Für solche Erhebungen wären langfristig angelegte Wiederholungsbefragungen zum Engagement am besten geeignet.

(12) Die kommunale und regionale Engagementförderung muss sich auf verlässliche Informationen stützen können. Dafür werden planungsrelevante Daten über das kommunale und regionale Engagement benötigt.

- Fallstarke überregionale Untersuchungen zum Engagement sollten deshalb nach dem Muster des Freiwilligensurveys 2014 auch regionale Besonderheiten in vergleichbaren Regionalanalysen ausweisen.
- Zudem wäre ein robustes Befragungssystem zu entwickeln, mit dem das aktuelle Engagement und das Engagementpotenzial in Kommunen oder Regionen so gemessen werden kann, dass sich ortsspezifische Bedürfnisse und Interessen erkennen lassen.
- Engagementpotenziale werden stark durch die örtlichen Strukturvorgaben bestimmt. Für die kommunale Engagementförderung wäre es hilfreich zu wissen, wie sich solche Vorgaben (wie z. B. Beschäftigungsverhältnisse, Siedlungsdichte und -struktur, Altersaufbau) auf die Engagementbereitschaft auswirken. Diese Zusammenhänge sollten deshalb so beschrieben werden, dass sich die örtlichen Engagementvoraussetzungen aus den Regionaldaten ableiten lassen.
- Über Online-Datenbanken und regionale Monitorings verfügbare Informationen zu bedeutsamen Strukturmerkmalen sollten für die Zwecke der kommunalen Engagementförderung in Handreichungen zugänglich gemacht werden, um aus den vorhandenen Daten auf das in einer Region mögliche Engagement zurückrechnen zu können.
- Die Kommission empfiehlt ein regionales Monitoring zu den Strukturbedingungen des Engagements auf kommunaler Ebene.

(13) Über die finanziellen Dimensionen der Engagementförderung ist noch zu wenig bekannt. Ausmaß, Schwerpunkte und Wirkung der Förderung sollten wissenschaftlich erforscht werden.

Informationen zur Förderung des Engagements bestehen bislang vor allem aus unverbundenen Angaben über einzelne Maßnahmen, Programme oder steuerliche Regelungen. Noch gibt es keine Erkenntnisse über den Gesamtumfang öffentlicher Förderungen und die relative Bedeutung einzelner Komponenten. So ist zum Beispiel nicht bekannt, welche Dimension die Förderung des Engagements von Einzelpersonen (u. a. durch Übungsleiterpauschalen) gegenüber der Förderung von Organisationen hat. Auch die Dimensionen der Engagementförderung durch steuerliche Begünstigungen und den Gemeinnützigkeitsstatus lassen sich kaum abschätzen. Um überprüfen zu können, inwieweit die staatlichen Förderleistungen für das Engagement in ihrer Ausrichtung und in ihrem finanziellen Umfang den politischen Zielen entsprechen und sie dementsprechend optimieren und aufeinander abstimmen zu können, sind zusammenfassende Informationen notwendig.

- Zunächst sollten Art und Umfang der Leistungen beschrieben werden, mit denen der Bund, aber auch andere öffentliche und private Träger das Engagement der Bürgerinnen und Bürger fördern.
- Daran sollte sich eine Evaluation der staatlichen Leistungen anschließen. Diese könnte die Effekte der Leistungen untersuchen, die Schnittstellen von Leistungen analysieren und Hinweise für die Weiterentwicklung der Engagementförderung geben. Vorbild könnte die wissenschaftliche Evaluation der familienbezogenen Leistungen sein.

- Um das Ausmaß und die Relevanz der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Privilegierungen „ehrenamtlicher“ Tätigkeiten durch die Übungsleiterpauschale einschätzen zu können, sollten die Finanzverwaltungen in die Lage versetzt werden, entsprechende Auswertungen vornehmen zu können.
- Schließlich sollten die auf das Individuum und auf Organisationen bezogenen Unterstützungen sowie die auf Infrastrukturen und Sozialräume ausgerichteten Förderungen in ihren Proportionen und Wirkungen dargestellt werden.

(14) Empirischen Ermittlungen des Engagements und auch Bewertungen solcher Studien sollten methodologischen Gesichtspunkten mehr Gewicht beimessen. Besondere Aufmerksamkeit gebührt den genutzten Indikatoren, den Befragungsmethoden und auch der Repräsentativität der Befragungen.

Untersuchungen des Engagements nutzen ganz unterschiedliche Instrumente, etwa im Hinblick auf die erfragte institutionelle Anbindung, auf den jeweils zugrunde gelegten Zeitrahmen oder auf die ermittelten Tätigkeiten. So entsteht eine scheinbare Konkurrenz von unterschiedlichen Engagementquoten und -befunden. Zudem waren wichtige Voraussetzungen wie die Repräsentativität von Studien in der Vergangenheit nicht immer gewährleistet. Um die Forschung besser zu fundieren, sollten

- die genutzten Indikatoren, wo sinnvoll und möglich, vereinheitlicht werden;
- Studien detaillierte Informationen zur Zusammensetzung ihrer Stichprobe und zu etwaigen Einschränkungen der Repräsentativität geben;
- Auswertungen und Bewertungen von Studien immer auch die Fragestellung sowie die Erhebungsmethode berücksichtigen.

5. Den demografischen Wandel als sozialen Wandel verstehen und gestalten

(15) Insbesondere Gemeinden im ländlich-peripheren Raum benötigen mit Blick auf Mentalitäten, Sozialstrukturen und Infrastrukturen bei der Förderung von Engagement eine familienfreundliche, generationenübergreifende Agenda, die der Unterstützung von Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik bedarf.

Engagement ist ein harter Standortfaktor vor allem in ländlich-peripheren Regionen, die von einem Bevölkerungsrückgang, der Abwanderung junger und qualifizierter Menschen und der Ausdünnung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Infrastrukturen betroffen sind. Bei Bemühungen, Abwanderungen entgegenzuwirken, ist eine aktive Vereins- und Engagementlandschaft als Standortkriterium (Zuzugsattraktivität) mit Bindeeffekten zu betrachten, das auch für die soziale Kohäsion eines Ortes maßgeblich ist.

- Kindergärten, Schulen und stabile Vereins- und Engagementstrukturen tragen vor Ort zu Bedingungen eines guten Lebens (Wohnortattraktivität) bei und sind wesentlich für die soziale Integration bzw. die Entwicklung von Heimatgefühlen am Wohn- und Arbeitsort. Für die Entfaltung von Bindungseffekten sollte auch auf innovative Instrumente und neue Kommunikationsformen wie die sozialen Medien zurückgegriffen werden. Eine flächendeckende Internetversorgung ist hierfür essenziell.
- Freiwilliges Engagement von Jugendlichen muss vor Ort als ein wichtiger Stabilitätsfaktor betrachtet werden. Die Dominanz von positiven jugendkulturellen Aktivitätsangeboten hilft den Anschluss an extremistische Gruppen zu verhindern. Rechte Jugendszenen sind dort stark, wo ein Gegengewicht fehlt.

- Beim Aus- und Aufbau von engagementbasierten Handlungsansätzen und Modellvorhaben sollte die entscheidende Bedeutung von personen-, orts- und themenbezogenen Identifikationsräumen sowie interpersonellen Netzwerken – insbesondere für das politische Ehrenamt (Gemeinderat etc.) – erkannt werden. Für die (Weiter-)Entwicklung des Gemeinwesens gilt es, ortskundige Menschen mit gemeinsamen Interessenlagen zusammenzubringen und in Partizipationsprozesse einzubinden.
- Kommunen (insbesondere in ländlich-peripheren Lagen) sollten bei der Gestaltung des öffentlichen Lebens verstärkt auf die positiven (Synergie-)Effekte von Kooperationen mit Vereinen zurückgreifen. Die wichtige Rolle der Vereine und ihrer Mitgliedergewinnung sollte unter anderem in der Integrations- und Bildungsarbeit sowie der Aktivierung zu Engagement und Partizipation in den Blick geraten. Wichtig bleibt dabei, die engagierten Vereinsmitglieder nicht zu überfordern, vielmehr zu motivieren und in ihrer Arbeit zu unterstützen.

(16) Trotz bzw. gerade aufgrund ihrer schwierigen Finanzlage sollten Kommunen die Engagementförderung forcieren und sich gegenüber innovativen Ideen und Angebotsformen öffnen, um der Ausdünnung von Infrastrukturen und Versorgungsengpässen entgegenzuwirken. Dies bedarf bundes- und landespolitischer Flankierung.

- Insbesondere in schrumpfenden und alternden Gemeinden müssen Ortskerne belebt und Nahversorgung in fußläufiger Entfernung gewährleistet werden. Lokale Initiativen zur Instandhaltung des Ortes und zum Aufbau multifunktionaler „Dorfläden“ sind durch Anschubfinanzierungen und der (kostengünstigen) Bereitstellung von Gebäuden und Räumen zu unterstützen und mit mobilen Serviceleistungen zu flankieren. Für die Organisation ländlicher sozialer Gemeinschaftsaufgaben sind interkommunale Kooperationen und Netzwerke zu schaffen, die Unterstützung von Stiftungen einzubeziehen und finanzielle Mittel zu bündeln.
- Lokale Initiativen wie die „Dorfläden“ zur Bereitstellung einer Grundversorgung der Dorfbevölkerung und als wichtige Treffpunkte sind unter Berücksichtigung der Standorteignungskriterien des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR 2005) zu entwickeln (Standortlage; Finanzierungsmöglichkeiten; Akzeptanz etc.). Hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung gilt es, für die Akteure einen klaren Handlungsrahmen zu schaffen (u. a. strategisch-fachliche und betriebswirtschaftliche Beratung).
- Vonnöten ist eine dauerhafte ideelle, organisatorische und finanzielle Unterstützung von sozialraumorientierten und quartiersbezogenen Engagementstrukturen. Für die Ermöglichung innovativer Projekte sind rechtliche Freiräume zu schaffen, bürokratische Vorgaben abzubauen (geforderte Eigenbeteiligung; hohe Kontrollauflagen etc.) und die Einstufung in die Gemeinnützigkeit zu erwägen.

(17) In prekären urbanen Gebieten mit komplexen sozialen Problemlagen sind quartiers- und sozialraumorientierte Ansätze sowie integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte für die Engagementförderung und den sozialen Zusammenhalt von zentraler Bedeutung.

In städtischen Regionen – insbesondere in Großstädten – ist der Zusammenhang zwischen Engagement und dem sozialen Miteinander weniger stark ausgeprägt und der Anteil freiwillig Engagierter deutlich niedriger als in ländlichen Kreisen. Dabei können auch hier die soziale Einbettung und Identifikation mit dem Wohnviertel durch freiwilliges Engagement forciert werden.

- Es empfiehlt sich die Verankerung kommunaler Engagementförderung mittels der Entwicklung von Leitbildern und Gesamtstrategien, die professionelle Strukturen nicht ersetzen, aber effektiv flankieren können. Diesbezüglich sind eine kontinuierliche hauptamtliche Betreuung, feste Ansprechpartner für Freiwillige im Quartier sowie eine verlässliche ideelle und finanzielle Unterstützung durch die Kommune wirksam. Für die effektive Stadtteil(weiter)entwicklung bedarf es der Vernetzung und Kooperation von engagementfördernden Einrichtungen sowie der Kommunalpolitik und -verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

- Zentrale Anlaufstellen der Engagementförderung (z. B. Freiwilligenagenturen, Seniorenbüros etc.) sollten unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Perspektiven der Wohnbevölkerung sozialräumliche, zielgruppengerechte Angebote entwickeln und sich insbesondere mit Bildungs-, Erziehungs- und Gemeinschaftseinrichtungen zusammentun.
- Ehrenamtliche Lotsen-, Mentoren- und Patenschaftsprogramme (z. B. Integrationslotsen, Stadtteilmütter, Lesepaten) können Kompetenzen, Bildungschancen und die gesellschaftliche Integration von sozial und bildungsbenachteiligten Kindern und Jugendlichen wesentlich verbessern helfen.
- Der integrative, beteiligungsorientierte Ansatz des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ besitzt hinsichtlich der Engagement- und Partizipationsförderung durch vertrauensstiftende Maßnahmen sowie teilhabeorientierte Identifikations- und Unterstützungsangebote für alle Bevölkerungsschichten im Quartier eine Schlüsselrolle.

(18) Nicht alle prekären Entwicklungen vor Ort sind auf den demografischen Wandel zurückzuführen und mit Engagement(-politik) aufzufangen. Ihnen sollte auch mit Investitionen durch Bund und Länder begegnet werden – bei gleichzeitiger politischer Berücksichtigung und Würdigung der Beteiligung und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger als unverzichtbaren Beitrag bei der Gestaltung des demografischen Wandels.

Insbesondere Kommunen mit sinkenden Bevölkerungszahlen haben sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite negative Effekte zu verzeichnen. Häufig sind Kommunen gezwungen, bestehende Versorgungs- und Betreuungsangebote zu überdenken. Aufgrund der vielfältig disparaten Ausgangslagen der Kommunen und entsprechender Handlungsmöglichkeiten, den demografischen Wandel gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern aktiv zu gestalten, können keine Patentlösungen, sondern nur bedarfsorientierte, auf lokalspezifischen Problemanalysen basierende Lösungsansätze entwickelt werden.

- Von extremen Schrumpfungsprozessen betroffene Kommunen (v. a. in Ostdeutschland), die in eine Abwärtsspirale geraten sind, sind teilweise gezwungen, Stadt-/Ortsteile und Wohnungsbestände aufzugeben. Betroffene Kommunen sollten aber anstreben, verbliebenen leeren Wohnungsbestand bedarfs- und zielgruppenorientiert umzubauen und aufzuwerten. Ortsspezifische Lage- und Qualitätsansprüche bestimmter Personenkreise (Singles, Familien) und Interessengruppen (Unternehmen, Selbstständige) führen auch in ländlich-peripher gelegenen Gegenden zu erhöhten Wohnungs-, Flächen- und Baulandnachfragen.
- Um Regionen wieder attraktiv zu machen, bedarf es Standortprofilierungsstrategien, die vor allem Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und Anreize für Niederlassungen von privaten und öffentlichen Unternehmen fokussieren. Bund und Länder sind aufgefordert, insbesondere in ökonomische und soziale Rahmenbedingungen für strukturell unterfinanzierte Kommunen zu investieren, die in besonderem Ausmaß von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen und seiner Bewältigung allein nicht gewachsen sind.

II Orientierungen für zentrale Engagement-Debatten

1. Konflikt und Einvernehmen: Herausforderungen im Engagement für Flüchtlinge und Asylsuchende kooperativ bearbeiten

(19) Die Integration der langfristig in Deutschland bleibenden geflüchteten Menschen kann ohne die vielfältigen Formen des Engagements der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland nicht erreicht werden. Es handelt sich um eine gesamtgesellschaftliche humanitäre Aufgabe, die nur von Bund, Ländern und Kommunen sowie einer aktiven Zivilgesellschaft gemeinsam bewältigt werden kann.

Auf Bundes- und Landesebene erleichtern konkrete politische, gesetzgeberische Entscheidungen das Engagement für Flüchtlinge. Es ist daher notwendig, die bereits erfolgte Verbesserung finanzieller und struktureller Rahmenbedingungen für die Kommunen und die Geflüchteten (Gesetzesänderungen zur Residenzpflicht; frühzeitiger Arbeitsmarkt- und Bildungszugang etc.) im Sinne einer grundlegenden Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik voranzutreiben und dauerhaft zu gewährleisten. Hierfür bedarf es eines umfassenden Maßnahmenpakets (Flüchtlingsunterkünfte; Verteilungsquote; Gesundheitsschutz; Integrationskurse; Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse etc.), das von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragen wird. Maßnahmen in der Flüchtlingshilfe sollten als Chancen betrachtet werden, Engagement mit politischer Verantwortung zu verbinden und Akteure aus Zivilgesellschaft, Wohlfahrtsverbänden, Politik und Wirtschaft – auch mittels weiterentwickelter Engagementstrategien – zu vernetzen. So ausgerichtet, können sie zum Abbau von bestehenden Ängsten und Ressentiments, der Erhöhung von Solidaritätsleistungen und freiwilligem Engagement für geflüchtete Menschen in der Bevölkerung beitragen.

(20) Die Aufnahme und Integration der erhöhten Anzahl von Flüchtlingen erfordert auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors ein enges Zusammenwirken zwischen Politik und Verwaltung, den etablierten freien Trägern und neuen Initiativen. Dabei müssen auch angemessene Wege gefunden werden, mit Kontroversen in der Bürgerschaft umzugehen – durch Angebote zum Dialog und Prinzipienfestigkeit.

Die Herausforderungen der Aufnahme, Unterbringung und ersten Schritte zur Integration von geflüchteten Menschen haben lokal bei den Bürgerinnen und Bürgern viel Engagement ausgelöst. Dabei überwiegt jenes Engagement, das die Herausforderungen und Belastungen, die damit auch für die Bevölkerung vor Ort entstehen, annimmt und das Schicksal der Flüchtlinge verbessern möchte. Ob die vorhandenen Strukturen und Akteure fähig sind, das entstandene Potenzial an Hilfsbereitschaft aufzunehmen und zu nutzen, aber auch einem von Vorbehalten oder gar Fremdenfeindlichkeit geprägten Engagement angemessen zu begegnen, stellt für die lokale Engagementpolitik eine Bewährungsprobe dar.

- Es gilt, auf allen drei Ebenen der öffentlichen Hand eine transparente und konsistente Politik zu entwickeln. Neben der vorrangigen Aufgabe, das Bürgerengagement für Flüchtlinge zu aktivieren, zu nutzen und anzuerkennen, gilt es, den Dialog mit skeptischen und Vorbehalte äußernden Bürgerinnen und Bürgern zu suchen. Engagementformen, mit denen eine massive Ablehnung und Zurückweisung von geflüchteten Personen zum Ausdruck kommt, sollte mit angemessenen politischen Aktionen, aber auch wirksamen Mitteln zur Wahrung der Sicherheit der Geflüchteten und einer konsequenten Verfolgung von Übergriffen begegnet werden.
- Für die Unterstützung des vielfältigen freiwilligen Engagements für Geflüchtete sollten nachhaltige, aufeinander abgestimmte Engagement-, Beteiligungs- und Koordinationsstrategien entwickelt und dauerhaft entsprechende personelle, finanzielle und sachliche Ressourcen bereitgestellt werden. Für die effektive Arbeit der Engagierten ist es notwendig, dass sie frühzeitig in (politische und administrative) Entscheidungsprozesse – etwa zur Unterbringung der Flüchtlinge – einbezogen werden. Effektive internetbasierte Kommunikations- und Beteiligungsformen sollten in der Flüchtlingshilfe langfristig strategisch genutzt und an analoge Strukturen gekoppelt werden.

- Für eine zweckdienliche (Zusammen-)Arbeit von engagierten und in Behörden hauptamtlich tätigen Personen müssen bürokratische Hürden (z. B. Antragstellungen), die spontane Lösungen und Unterstützungsleistungen verhindern, abgebaut werden. Benötigt werden zügig umzusetzende, pragmatische und unkonventionelle Maßnahmen und Ideen, wie etwa telefonische Übersetzungsservices oder mehrsprachiges Informationsmaterial. Sie können helfen, Überlastungen und Frustrationen zu vermeiden sowie die Motivation der Beteiligten und die Selbstständigkeit von Flüchtlingen zu erhöhen.
- Engagementbasierte Angebote zur weiteren arbeitsmarktbezogenen und sozialen Integration sollten mit Institutionen der Sozialen Arbeit, den Angeboten und Leistungen von Bildungsanbietern und denen der Jobcenter so abgestimmt werden, dass der Anschluss an weiterführende Sprach- und Bildungsprogramme gelingen kann und die Fördermöglichkeiten und Netzwerke zu Industrie, Handel und Handwerk genutzt werden können.

(21) Der Einbeziehung *von* Flüchtlingen in freiwilliges Engagement kommt für deren Integrationschancen eine hohe, bislang vernachlässigte Bedeutung zu. Dabei gilt es weniger, formalisierten ehrenamtlichen Tätigkeiten, sondern vielmehr Formen nachbarschaftlicher, sozialräumlicher Aktivitäten Aufmerksamkeit zu schenken.

Sie können einen Beitrag dazu leisten, die Menschen aus Hilflosigkeit und sozialer Isolation zu führen und ihre Lebenssituation zu verbessern. Dabei muss das Selbstbestimmungsrecht der geflüchteten Menschen im Vordergrund stehen, denn sie verfügen über eigene Ressourcen und Entscheidungsfähigkeit, die es zu aktivieren und zu stärken gilt. Angesichts der prekären Situationen in den Flüchtlingsunterbringungen besteht hier großer Handlungsbedarf. Flächendeckend sind professionell begleitete Maßnahmen gefragt, die die Zivilgesellschaft und die Betroffenen gleichermaßen aktivieren und im Engagement für eine Verbesserung der Situation von Flüchtlingen zusammenbringen. Hier sind Erfahrungen, Wissen und Engagementformen der Migrantenorganisationen und -Communities in ihrer potenziell brückenbauenden Funktion verstärkt einzubeziehen. Die gemeinsamen Aktivitäten sind nicht zuletzt der interkulturellen Öffnung der Aufnahmegesellschaft, der Stabilisierung der Zivilgesellschaft und einer ‚Immunisierung' gegen Formen Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (GMF) dienlich.

2. Das Engagement von Personen mit Migrationshintergrund: Differenziert wahrnehmen und würdigen

(22) Das vielfältige Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund muss mehr als bisher in seiner ganzen Breite wahrgenommen, respektiert und einbezogen werden. Die (Engagement-)Politik sollte gezielt prointegrative Formen fördern.

(Engagement-)Politik in Deutschland hat grundsätzlich alle Vereinsbildungen und Formen von Engagement auf dem Boden einer offenen Gesellschaft zu respektieren. Sie sollte gezielt solche Engagementformen fördern, die sich durch prointegrative Merkmale und Unterstützungsleistungen auszeichnen und sich mit ihrem gesellschaftlichen Umfeld aktiv auseinandersetzen. Auch sollten sozialräumliche und zivilgesellschaftliche Orientierungen und Ansätze verstärkt unterstützt und Förderkriterien daraufhin überprüft werden. Dadurch eröffnet sich die Chance, den wichtigen interkulturellen Bereich zu fördern, in dem Allochthone und Autochthone zusammen aktiv sind: in kulturell gemischten Frauen- und Sportvereinen, lokalen Kulturinitiativen etc.

- Politik und Gesellschaft müssen das gemeinsame Engagement von Personen mit und ohne Migrationshintergrund stärker fördern und einfordern. Mit Blick auf Maßnahmen der Engagementförderung und gezielte (Unterstützungs-)Angebote für Migrantinnen und Migranten muss fokussiert werden, wie sich bestehende statische Strukturen für die Inklusion von Menschen mit Migrationshintergrund wandeln und flexibilisieren müssen. Hierfür bedarf es eines grundlegenden Mentalitäts- und Bewusstseinswandels.
- Das Engagement von Personen mit Migrationshintergrund ist häufig (noch) auf die eigene Klientel ausgerichtet und mit der Mehrheitsgesellschaft wenig vernetzt. Für ein gutes Miteinander und die Aktivierung der Engagementpotenziale von Personen mit und ohne

Migrationshintergrund muss eine *Willkommens-*, *Aufnahme-* und *Anerkennungskultur* (v. a. seitens politischer Schlüsselpersonen) kontinuierlich öffentlich propagiert, vorgelebt und etabliert werden.

– Die aktuell dominante Auseinandersetzung mit international agierenden islamistischen Terrororganisationen und Salafisten sollten die durchaus vorhandenen positiven Effekte religiösen Sozialkapitals als einen wesentlichen Faktor gesellschaftlicher Integration nicht relativieren. Für soziale Kontakte und den Aufbau von Vertrauen zwischen Personen verschiedener Herkünfte und Religionszugehörigkeiten sind verstärkt Gelegenheitsstrukturen für Begegnungen und gesellschaftliche Dialoge zu schaffen, die helfen können, bestehende Vorurteile (insbesondere gegenüber Muslimen und von Muslimen gegenüber westlichen Werten) und religiöse Spaltungslinien abzubauen und das demokratische Potenzial in den Religionsgemeinschaften zu stärken.

(23) Forschungsvorhaben und Wissensbestände im Bereich des Engagements von Migrantinnen und Migranten und ihren Organisationen müssen dringend ausgebaut und in methodischer Hinsicht verbessert werden.

– Aufgrund der unbefriedigenden Datenlage sind Erhebungen notwendig, die größere, repräsentative Einwandererstichproben umfassen – idealiter auch eine weitere Differenzierung des Migrationshintergrundes, der Altersgruppen etc. –, um präzisere Anhaltspunkte zu Engagementspezifika unterschiedlicher (Sub-)Gruppen zu erhalten. Grundsätzlich gilt es, die Evaluation von Förderprojekten zu intensivieren und dabei auch die längerfristige Wirkung von Maßnahmen zur Engagementförderung in den Blick zu nehmen.

– Als untersuchungsrelevant erweisen sich insbesondere folgende Aspekte:

  o Das Wissen über Motive, Umfang, Natur und Besonderheiten, fördernde und hemmende Faktoren (Barrieren) in allen Bereichen des freiwilligen Engagements von Migrantinnen und Migranten, insbesondere in inoffiziellen Strukturen, muss erweitert werden.

  o Die Grundlagenforschung und Erhebung planungs- und handlungsrelevanter Daten zur Partizipation von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte mittels multimethodischer Forschungsansätze (quantitativ-repräsentative sowie qualitative) muss gefördert und weiterentwickelt werden. Dabei sollten Migrantenorganisationen in Forschungskonzeptionen und -durchführungen einbezogen werden.

  o Es gilt, exemplarisch Good Practice-Beispiele von Engagement und erfolgreichen Patenschaftsprojekten zu identifizieren, auszuwerten, darzustellen, zusammenzutragen und auf ihre Übertragbarkeit auf lokaler Ebene hin zu überprüfen.

  o Bei der Untersuchung des Engagements von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (in ihren Organisationen) sollten unter strategischem und analytischem Fokus konsequent zivilgesellschaftliche und sozialraumorientierte Bezüge mitberücksichtigt werden.

– Angesichts der Vielzahl von der Wissenschaft und Politik bereits analysierter Bedarfe und formulierter Handlungsempfehlungen muss gezielt überprüft werden, inwieweit Forschungsergebnisse im Sinne einer Handlungsorientierung auch tatsächlich in die Praxis transferiert werden oder warum dies nicht geschieht. Auf kommunaler, Landes- und Bundesebene muss für konkrete Interventionen und Umsetzungen von Maßnahmen gesorgt werden.

3. Monetarisierung freiwilligen Engagements: Notwendige Klärungen

(24) Das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern ist in seinem Wesensgehalt unentgeltlich und in seiner Vielfalt nach wie vor von der Motivation geprägt, einen Beitrag zur Mitgestaltung der Gesellschaft zu leisten. Das Prinzip der Unentgeltlichkeit ist ein kulturelles Gut, das nicht durch die Legitimierung und Ausweitung von Formen der Monetarisierung ehrenamtlicher Tätigkeiten infrage gestellt werden sollte.

Sowohl in der politischen Rede als auch in den Engagementstrategien auf Bundes- und Landesebene sowie in der rechtlichen Rahmung der Engagementförderung und des Einbezugs von Engagement in politische Programme und Maßnahmen ist darauf achtzugeben, dass einer weiteren Monetarisierung kein Vorschub geleistet wird.

Dort, wo nebenberufliche Erwerbsmotive und Tätigkeitsformen ausschlaggebend sind, sollte auf die Bezeichnung „ehrenamtliche Tätigkeit“ verzichtet werden.

Aber auch die Bundes- und Landesverbände der Wohlfahrtspflege haben die Aufgabe, diesbezüglich schlüssige Leitlinien und entsprechende Sprachregelungen zu entwickeln, die sie öffentlich und an ihre Mitgliedsorganisationen kommunizieren.

(25) Der Einsatz von Geld im Zusammenhang mit ehrenamtlichen Tätigkeiten hat in einigen Engagementfeldern eine lange Tradition und kennt unterschiedliche Kontexte und Spielarten. Um den verbreiteten Grauzonen im Umgang mit Geld in der Förderung von ehrenamtlichen Tätigkeiten zu begegnen, gilt es, die Transparenz zu fördern und eine Ordnung der Formen monetarisierter freiwilliger Tätigkeiten zu entwickeln.

Der Einsatz von Geld im Zusammenhang mit der Förderung freiwilligen Engagements hat zuvorderst dazu zu dienen, dass alle Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden, sich engagieren zu können. Aufwandsentschädigungen und Auslagenersatz spielen hierbei eine wichtige Rolle und dürfen nicht mit Monetarisierung im Sinne einer Entgeltung von Engagement verwechselt werden. Die pflichtige Übernahme von öffentlichen Ehrenämtern und die Wahrnehmung von Aufgaben zur Gewährleistung von Kollektivgütern legitimieren Entschädigungen, die ihrerseits transparent und unter Beachtung der Gleichwertigkeit ehrenamtlicher Tätigkeiten auszugestalten sind.

- Formen der Monetarisierung ehrenamtlicher Tätigkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge sind unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten zu problematisieren. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Dienstleistungssektor sind jeweils zu prüfen und zu vermeiden. In jedem Fall zu unterbinden sind Formen der Umetikettierung von Niedriglohnsektoren in ehrenamtliche Tätigkeiten.
- Die Verbände und gemeinnützigen Organisationen, die auf den Einsatz von Formen monetarisierten Ehrenamtes setzen, haben sich eine Ordnung für den Umgang mit dem Einsatz von Geld in der Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten zu geben, von der die Förderung im Rahmen öffentlicher Programme abhängig gemacht werden sollte.
- In strukturschwachen Regionen, in denen der Arbeitsmarkt nicht in der Lage ist, langzeitarbeitslosen Bürgerinnen und Bürgern eine Perspektive zu geben, sollten Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes ergriffen werden können, auch wenn sie dem Ziel der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt dienen. Das gilt insbesondere dann, wenn notwendige Aufgaben der Daseinsvorsorge, die den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen, mithilfe dieser Maßnahmen erfüllt werden.

(26) Formen nebenberuflicher Tätigkeit im Interesse des Gemeinwohls haben eine große Bedeutung für örtliche Infrastrukturen – vom Sport bis zum Gesundheitswesen, von der Kultur bis zur Bildung. Sie haben grundsätzlich auch bei steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Privilegierungen arbeitsrechtliche Mindeststandards inklusive des Mindestlohnes zu gewährleisten.

Die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Privilegierung von nebenberuflichen Tätigkeiten ist nicht notwendig mit ehrenamtlicher Tätigkeit verbunden. Insofern gelten auch hier – abgesehen von den steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Vorgaben – die üblichen Regelungen des Arbeitsrechtes.

- Eine Kombination unterschiedlicher jeweils steuer- und sozialrechtlich privilegierter Formen nebenberuflicher Tätigkeit mit jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen, etwa von nebenberuflichen Tätigkeiten auf Basis der Übungsleiterpauschale mit geringfügiger Beschäftigung oder Tätigkeiten im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes, sollte zukünftig ausgeschlossen werden.

- Zur Abgrenzung von nebenberuflichen Tätigkeiten, die dem Mindestlohn unterliegen, oder solchen, für die dieser nicht gilt, wird auf das Erwerbsmotiv abgestellt. Die diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen gehören auf den Prüfstand. Der dort genannte „innere Tatbestand“, das subjektive Motiv, ist insbesondere mit Blick auf die lebenslagentypischen Kontexte Engagierter kein geeignetes Differenzierungskriterium.
- Die Bemühungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) hinsichtlich einer Definition des Ehrenamts im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) und die der Arbeitnehmereigenschaft im Entwurf des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) könnten zu weiteren Klärungen beitragen.

(27) Durch die unzureichende Datenlage sind sowohl Umfang als auch Wirkungen von Monetarisierung, unterschieden nach Lebenslage, Region und Engagementfeld, schwer nachzuzeichnen. Die Berichte aus der Praxis lassen diesbezüglich Vermutungen zu, die durch gründliche Forschung validiert werden müssen, um Engagementförderung über die genannten Forderungen hinaus anpassen zu können.

- Zum einen sollten die statistischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die Nutzung der Übungsleiter- und Ehrenamtspauschale quantifizieren zu können (Finanzverwaltung);
- Zum anderen sollten Studien durchgeführt werden, die Formen der Monetarisierung exemplarisch sowohl regional flächendeckend als auch nach Lebenslagen differenziert untersuchen.
- Auch die Wirkungen von Monetarisierungstrends auf die Veränderung von Strukturen und Kulturen ehrenamtlich verfasster Organisationen verdienen eine wissenschaftliche Analyse.

4. Bildung: Für und durch Engagement

(28) Um Engagement im Bildungsbereich zu stärken, sollten Schulen weit mehr als bisher zu kooperativen Einrichtungen in Netzwerken, Partnerschaften und Bildungslandschaften werden. Es gilt, sie über ihre traditionelle Funktion als öffentliche Einrichtung zu gemeinschaftsbildenden Foren weiterzuentwickeln.

- Hierzu bedarf es größerer Spielräume bei der Selbstverwaltung der Schulen, wie etwa der schuleigenen Verwaltung finanzieller Budgets, eines größeren Einflusses auf die Auswahl des Personals sowie größerer Freiheiten bei der Anpassung und Ausgestaltung von Lehrplänen und Lehrmethoden.
- Die Öffnung der Schule sollte dabei nach „innen“ und nach „außen“ erfolgen. Nach innen gilt es, die Mitgestaltung und Mitverantwortung der Schüler und Schülerinnen für ihre Schule zu stärken. Nach außen sollten über Partnerschaften mit Vereinen, sozialen Einrichtungen oder Stadtteilinitiativen neue Engagement- und Lernfelder erschlossen werden.

(29) In der öffentlichen und fachlichen Bildungsdiskussion sollte der Bildung für und durch Engagement ein zentralerer Stellenwert eingeräumt werden.

- Um den Stellenwert einer „bürgerschaftlichen“ Erziehung und Bildung im Bildungssystem zu stärken, sollte ein eindeutiger Bildungsauftrag formuliert sowie klare und verbindliche rechtliche Grundlagen für Civic Education[249] geschaffen werden.
- In den einschlägigen rechtlichen Normierungen, wie den Kindertagesstättengesetzen und Bildungsplänen für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, wie auch im Rahmen einer Neuverhandlung von Schulgesetzen, Bildungsplänen und Curricula, sollte Civic Education stärker als bislang geschehen einbezogen werden (z. B. im Fachunterricht oder in Praktika). Darüber hinaus sollte Civic Education auch in den Förderrichtlinien und Landeskonzepten zur Entwicklung von Ganztagsschulen eine ernsthafte Beachtung finden.

249 Die Erziehung und Bildung zu kompetenten und mündigen Bürgerinnen und Bürgern.

(30) Ansätze und Aktivitäten einer Bildung für und durch Engagement sollten verstärkt zum Gegenstand des Bildungsmonitorings und von Evaluationen werden.

Die entwickelten Ansätze zur Verwirklichung einer Bildung für und durch Engagement müssen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und im Hinblick auf Qualitätskriterien weiterentwickelt werden.

- Die erst im Aufbau befindliche Wirkungsforschung in diesem Feld sollte nachhaltig gefördert werden.
- Für den Bereich der Freiwilligendienste wird empfohlen, die Ergebnisse der Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG) zu nutzen, um Zugangshürden für sozial und bildungsbenachteiligte junge Menschen (mit Migrationshintergrund) zu identifizieren und abzubauen.

5. Partizipation und Engagement: Zwei Bereiche mit vielen Berührungspunkten

(31) Die Bereitstellung effektiver und transparenter Beteiligungsangebote bei der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung hat gerade auf subnationaler Ebene positive Wirkung auf das freiwillige Engagement. Entsprechende Angebote müssen deshalb gestärkt werden.

Freiwilliges Engagement und politische Partizipation stehen konzeptuell und empirisch in einem Zusammenhang. Dies wird beispielsweise deutlich bei der Stadtplanung, bei der die politische Gestaltung des lokalen Gemeinwesens und das freiwillige Engagement häufig Hand in Hand gehen. Wer politisch partizipiert, wird sich mit größerer Wahrscheinlichkeit auch freiwillig engagieren. Deshalb sollten umfassende Möglichkeiten politischer Beteiligung bei der politischen Willensbildung sowie bei der Entscheidungsfindung bereitgestellt werden. Rein symbolische Beteiligungsverfahren verfehlen die aktivierende Wirkung und können eher zur Demotivierung beitragen. Deshalb sollten die Verfahren effektiv und transparent sein. Vorab ist erstens genau zu klären, was mit dem jeweiligen Verfahren realistisch gesehen erreicht werden kann (z. B. Ideenfindungsprozesse in der Stadtteilgestaltung, direktdemokratische Entscheidung bei einem kontroversen Thema), und zweitens, welches spezifische Verfahren sinnvoll ist. Ineffektive Verfahren lassen sich so vermeiden.

(32) Politische Beteiligungsangebote müssen einen relativ großen Teil der Bevölkerung mobilisieren, um freiwilliges Engagement zu befördern.

Um eine optimale zivilgesellschaftliche Wirkung zu erreichen, sollten politische Beteiligungsmöglichkeiten auch jene Personen motivieren, die politisch bislang wenig aktiv waren. Es wird darauf ankommen, auch jene Personen(-gruppen) zur Teilnahme an der Gestaltung des Gemeinwesens zu motivieren, die sich vom politischen Geschehen weitgehend verabschiedet haben. Wenn diese Personen(-gruppen) politisch involviert werden, kann deren Mobilisierung für freiwilliges Engagement leichter gelingen.

(33) Beteiligungsangebote sollen Polarisierungen sowie Ausgrenzungen im Gemeinwesen entgegenwirken.

Beteiligungsangebote sollten einen brückenbauenden Charakter haben, also Dialog und Kommunikation zwischen Personen(-gruppen) fördern, die normalerweise wenig Kontakt haben. So kann das Sozialkapital gefördert und erweitert werden. Freiwilliges Engagement lässt sich leichter initiieren, wenn sich das Sozialkapital nicht auf wenige Personen(-gruppen) beschränkt, sondern breit ‚verteilt' ist.

(34) Ein ausreichendes Maß an sozialer, wohlfahrtsstaatlicher Absicherung fördert zivilgesellschaftliches Engagement.

Empirisch vergleichende Studien lassen darauf schließen, dass politisches sowie freiwilliges Engagement vor allem in Gesellschaften gedeihen, die ein ausreichendes Maß an sozialer, wohlfahrtsstaatlicher Absicherung (Sozialschutzausgaben pro Kopf) verknüpft mit umfangreichen politischen Mitspracherechten bieten. So liegen Evidenzen für positive Wechselwirkungen vor: Ein effektives staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit als sozialer Ausgleich, Offenheit und Partizipationschancen können als Anreiz- und Möglichkeitsstrukturen für zivilgesellschaftliches Handeln betrachtet werden. So ist beispielsweise die Bevölkerung in Norwegen oder in Schweden stärker engagiert als in Ländern wie Portugal oder dem Vereinigten Königreich. Notwendig ist es also, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche der Bevölkerung entsprechende Absicherungen gewähren. Die Adressatin für diese Rahmenbedingungen ist in erster Linie die Bundesebene, aber auch die subnationalen Parlamente und Vertretungskörperschaften können zu entsprechenden Rahmenbedingungen beitragen. Jeweilige Voraussetzung für sozialstaatliche Sicherungen ist wirtschaftliche Prosperität.

(35) Soweit möglich, sollten in kommunalen Verwaltungen für Bürgerbeteiligung und Engagement zuständige Anlaufstellen eingerichtet werden.

Viele Kommunen haben bereits Anlaufstellen für politische und ehrenamtliche Bürgerbeteiligung eingerichtet und profitieren davon. Bisherige Erfahrungen mit entsprechenden Stellen, die sowohl ehrenamtliche wie auch politische Beteiligung kontinuierlich, dauerhaft und verlässlich begleiten und organisatorisch sowie finanziell unterstützen bzw. fördern, sind sehr gut. Generell ist es sinnvoll, dass Wissen und Erfahrungen durch die Einrichtung entsprechender Zuständigkeiten in einer Anlaufstelle gebündelt und vermittelt werden können. Falls eine Gemeinde nicht über ausreichende Ressourcen verfügt, kann auch eine entsprechende Schulung von Verwaltungspersonal ein erster Schritt sein.

(36) Wirkungs- und Evaluationsstudien zu den Wechselwirkungen zwischen partizipativem und freiwilligem Engagement sollten verstärkt durchgeführt bzw. finanziert werden.

Bisher existieren erst wenige empirische Studien zum Verhältnis zwischen politischem und freiwilligem Engagement. Diese Studien beziehen sich häufig auf die USA, deren Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik unklar ist. Für die Bundesrepublik liegen hauptsächlich anekdotische Impressionsstudien vor. Angesichts der aktuellen Bedeutung von politischem und freiwilligem Engagement ist das mit diesem Mangel an wissenschaftlichen Erkenntnissen einhergehende Unwissen dysfunktional. Notwendig sind Studien, die systematisch die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Beteiligungsverfahren, Mobilisierungsstrategien und Engagementformen untersuchen, um der Politik weitere, detaillierte, wissenschaftlich fundierte Empfehlungen geben zu können.

6. Daseinsvorsorge und Engagement: Befähigung zur Selbstgestaltung

(37) Die Daseinsvorsorge sollte als Grundlage für ein gutes Leben in Selbstbestimmung und Teilhabe verstanden werden. Die Städte, Gemeinden und Landkreise tragen für die Sicherung der Daseinsvorsorge auf ihren Gebieten und Ebenen eine besondere Verantwortung. Ziel der Daseinsvorsorge sollte es sein, jedes Individuum und alle soziale Gruppen zu befähigen, ein gutes Leben zu führen und mitzugestalten. Aber auch jeder und jede Einzelne ist gefordert, die eigenen Stärken einzubringen, um andere zu befähigen.

Daseinsvorsorge ist ein allgemeiner, normativ unscharfer Begriff. Unmittelbare Handlungspflicht für die Kommune lässt sich nur dort ableiten, wo Verpflichtungen zur und Ansprüche auf Leistungen der Daseinsvorsorge spezialgesetzlich geregelt sind. Die Kommunen haben darüber hinaus im Rahmen ihres verfassungsrechtlich abgesicherten Selbstverwaltungsrechts eine besondere Verantwortung für die Sicherung und Ausgestaltung der Daseinsvorsorge und damit für die Rahmenbedingungen, welche die Existenzsicherung und ein gesundes Leben in der Gemeinschaft ermöglichen. Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sollen für Bedingungen und Voraussetzungen

sorgen, die eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, und hierfür die Personen und benachteiligten Gruppen befähigen. Dazu bedarf es der Beteiligung, eines sozialen Umfelds sowie technischer und institutioneller Voraussetzungen.

(38) Form und Art kommunaler und staatlicher Daseinsvorsorge sollen ausgerichtet sein auf das Ziel, allen Mitgliedern der Gesellschaft eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Dabei sind die Vielfalt und Wechselwirkungen der einzelnen Bereiche und Leistungserbringer der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.

Daseinsvorsorge ist mehr als nur die Bereitstellung von einzelnen Gütern und Dienstleistungen durch Staat und Kommunen. Es geht um das Zusammenspiel der Güter und Dienstleistungen und die Qualität der gesamten Rahmenbedingungen für die Lebensgestaltung. Dies schließt auch das soziale Umfeld oder bürgerschaftlich erbrachte Leistungen ein. Die Zugänge zu guter Bildung, Gesundheit und Pflege, gesellschaftlicher Teilhabe oder der Gewährleistung von Mobilität sind vielfältig und sollen auf die regionalen und individuellen Besonderheiten ausgerichtet werden. Kommunale Daseinsvorsorgekonzepte sollen daher wirkungsorientiert sein. Sie sollen als Ganzes gemeinsam mit den Bürgern und Bürgerinnen betrachtet, geplant und gestaltet werden.

(39) Die Aufgabe der Kommunen im Rahmen der Koproduktion von Daseinsvorsorge ist zu großen Teilen Management, Vernetzung und Ermöglichung. Die Kommunen benötigen dafür die Kompetenzen, Begleitung und Beratung sowie adäquate rechtliche, finanzielle und institutionelle Rahmenbedingungen.

Die Lebensbedingungen werden in erster Linie vor Ort in den Kommunen, Quartieren und Dörfern gestaltet. Neben Kommunen, Wohlfahrtverbänden und Wirtschaft gewährleisten vor allem Vereine, Verbände und Initiativen die kommunale Daseinsvorsorge. In Bereichen wie der Jugendarbeit, Seniorenarbeit, Gesundheitsversorgung, der Pflege oder bei der Organisation der Mobilität geschieht dies gemeinschaftlich in Koproduktion. Die Kommunen haben die besondere Verantwortung, dies zu ermöglichen, Akteure und Institutionen zu vernetzen, Qualitäten zu garantieren und Mitbestimmung zu sichern. Bund und Länder müssen den Kommunen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips hierfür mehr Kompetenzen und Mitsprache einräumen sowie rechtliche, finanzielle und institutionelle Rahmenbedingungen schaffen, die Flexibilität sowie örtliche und regionale Ausgestaltung ermöglichen. Dazu gehören auch Beratungs- und Begleitstrukturen. Die Aufgaben, die einer überörtlichen Ausgestaltung und Koordinierung bedürfen oder der existenziellen Sicherung dienen, sowie deren Finanzierung sind auf Bundes- und Landesebene rechtlich verbindlich zu regeln. Nur mithilfe einer dauerhaft angelegten Förderung können nachhaltige Strukturen für eine koproduktive Daseinsvorsorge entwickelt und erhalten werden.

(40) Soziale und räumliche Vielfalt und Ungleichheiten erfordern solidarische und differenzierte Wege und Strategien der kommunalen Daseinsvorsorge.

Die technischen, organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Menschen unterscheiden sich erheblich zwischen den Regionen, aber auch innerhalb der Regionen und großen Städte. Insbesondere in den dünn besiedelten und strukturschwachen ländlichen Regionen, aber auch in großstädtischen benachteiligten Quartieren wird es schwieriger, mit herkömmlichen Mitteln die Tragfähigkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu sichern. Je nach Lebenslage, Milieu und individuellen Möglichkeiten können die Menschen diese räumlichen Benachteiligungen mit Engagement und Eigenorganisation kompensieren. In den zentralen Orten und auf der großstädtischen Ebene wird die Daseinsvorsorge stärker von klar definierten kommunalen Leistungsaufgaben und professionellen Angeboten getragen. Räumliche Disparitäten und soziale Ungleichheit sind daher stärker in den Blick zu nehmen und bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.

(41) Engagement trägt in vielfältiger Form zur kommunalen Daseinsvorsorge und damit zur Lebensqualität in den Dörfern und Quartieren bei. Es macht deutlich, in welchen Bereichen den Bürgerinnen und Bürgern was wichtig ist und wie es gemacht werden kann. Die Kommunen müssen diese Engagementarbeit wertschätzen, fördern und möglichst untereinander und mit anderen Formen der Produktion von Daseinsvorsorge vernetzen.

Viele Leistungen der Daseinsvorsorge, die in staatlicher und kommunaler Verantwortung stehen, haben ihre Wurzeln im Ehrenamt und in der gesellschaftlichen Eigenorganisation. Heute finden sich in nahezu allen Bereichen der Daseinsvorsorge neben staatlichen, kommunalen und wirtschaftlichen Leistungen vom Engagement getragene Formen der Lebensgestaltung. Dies reicht vom Engagement und Ehrenamt als unverzichtbare und anerkannte Daseinsvorsorge (wie bei der freiwilligen Feuerwehr) über Selbstorganisation des gesellschaftlichen Lebens, dem Engagement als wichtiger Teil des Wohlfahrtsmixes bis hin zu Geselligkeit und gemeinsamer Freizeitgestaltung. Bei der Förderung und Vernetzung des vielfältigen Engagements mit anderen Leistungsträgern der Daseinsvorsorge geht es weniger um eine gezielte Planung und Steuerung von Engagement als vielmehr um ein gemeinsames Suchen nach und Experimentieren mit neuen, sozialräumlich angemessenen Formen der Daseinsvorsorge.

(42) Vor allem in peripheren ländlichen Räumen, aber auch in städtischen Quartieren, sollten Vereine und Initiativen bei der Suche nach eigenen, von Engagement getragenen Lösungen zur Sicherung ihrer Daseinsvorsorge von Staat und Kommunen unterstützt und begleitet werden. Hierzu brauchen sie Experimentier- und Freiräume.

Je kleiner der Ort und je dünner die Region besiedelt ist, desto mehr nehmen die Bedeutung von Engagement und Eigenorganisation für die Lebensqualität vor Ort zu. Engagement ist dann kein „Luxus“ mehr, nicht etwas Zusätzliches zu einem einigermaßen gut organisierten Gemeinwesen. Engagement wird vielmehr existenziell, zu einem harten Standortfaktor für das Überleben der Orte. In kleinen Dörfern kann das soziale Zusammenleben zum einzigen und entscheidenden Faktor werden. Aber auch in städtischen Wohnquartieren und im städtischen Umland tragen Engagement und Eigenorganisation wesentlich zur Gestaltung der Lebensqualität bei, sei es in Form von Fördervereinen für Schulen oder Schwimmbäder, sozialem Engagement oder kulturellen Aktivitäten. Insgesamt sollten die Kommunen hierfür mehr Experimentier- und Freiräume für eigenorganisierte und gemeinschaftlich getragene Lösungen schaffen und die Suche nach alternativen Formen der Daseinsvorsorge aktiv begleiten. Für deren Umsetzung bedarf es im Einzelfall wiederum einer Flexibilität von fachlichen Standards, rechtlicher Regelungen und des Verwaltungshandelns. In diesem Zusammenhang sollten Finanzämter weniger restriktiv mit den abgaberechtlichen Vorgaben für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit von Vereinen respektive der Prüfung für deren Voraussetzungen umgehen (nach §§ 52ff. Abgabenordnung).

(43) Engagement für die eigene Lebensgestaltung und die Organisation des Gemeinwesens fordern Mitsprache und Partizipation ein. Dem müssen Kommunalpolitik und -verwaltung gerecht werden, indem sie die Kommunal-, Quartiers- und Dorfentwicklung als eine gemeinwohlorientierte gemeinschaftliche Entwicklung verstehen.

Engagement für die kommunale Daseinsvorsorge, zum Beispiel in Form von Fördervereinen, Bürgerbussen oder in der Jugendarbeit, ist nicht zu trennen von Mitsprache und Mitentscheiden. Einzelne oder Gruppen, die zur Ausgestaltung des örtlichen und kommunalen Lebensumfeldes beitragen und Mitverantwortung übernehmen, haben einen Anspruch darauf, hinsichtlich Art und Form der örtlichen Daseinsvorsorge mitzusprechen und mitzuentscheiden. In diesem Sinne sind Engagement und Partizipation zwei Seiten einer Medaille und müssen zusammengedacht werden. Engagement und Engagementförderung sollten daher enger mit der Stadt-, Quartiers- und Ortsentwicklung verknüpft werden und als integraler Bestandteil einer gemeinwohlorientierten, gemeinschaftlichen Entwicklung verstanden werden.

(44) Die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen sollten mithilfe eines gemeinschaftlich finanzierten Daseinsvorsorgeprogramms erweitert und damit die besondere Verantwortung der Kommunen für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge gestärkt werden. Dabei ist der Beitrag des Engagements für die kommunale Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.

Die Übernahme von mehr kommunaler Verantwortung für die Sicherung und den Umbau der Daseinsvorsorge vor Ort und die damit verbundene Koordinierung und Managementfunktion der Kommune kann nur gelingen, wenn die Handlungsfähigkeit und die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen angemessen gestärkt und gesichert werden. Neben einer zielgerichteten Ausgestaltung

zweckgebundener Zuweisungen und bestehender Förderprogramme sowie einer dauerhaften Finanzierung von lokalen Koordinationsaufgaben wird ein gesondertes Daseinsvorsorgeprogramm vorgeschlagen, das von Bund, Ländern und Gemeinden getragen werden sollte. Die besondere Bedeutung des Umbaus und der Sicherung der Daseinsvorsorge in kommunaler Verantwortung für die Gesellschaft, um die Lebensbedingungen der Bürger und Bürgerinnen in allen Regionen zu verbessern, rechtfertigt eine Mischfinanzierung. Denkbar ist eine Finanzierung im Rahmen der Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgaben oder die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs oder über eine ebenenübergreifende, koordinierte Finanzierungsstrategie.

(45) Die quartiersorientierten, integrativen Förderprogramme der Städtebauförderung und der ländlichen Entwicklung sollten stärker auf die Sicherung und das Management der Daseinsvorsorge sowie die Förderung des Engagements für Daseinsvorsorge und Lebensqualität in den Quartieren und Dörfern ausgerichtet und hierfür finanziell erweitert werden.

Quartiere und Dörfer stellen eine wesentliche Handlungsebene für Wohnen, Nah- und Gesundheitsversorgung, Sport, Kultur, soziale Teilhabe und damit Lebensqualität der Menschen dar. Die Kommunen müssen deshalb in die Lage versetzt werden, gemeinsam mit den Bewohnerinnen und Bewohnern integrierte quartiersbezogene Konzepte zu entwickeln und umzusetzen. Bereits zur Bedarfsermittlung sollten frühzeitig alle relevanten Akteure in die Entwicklung und Umsetzung eingebunden werden. Insbesondere die querschnittorientierten Förderprogramme der Städtebauförderung („Soziale Stadt“, „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“) und der ländlichen Entwicklung über das ELER-Programm[250], aber auch quartiersbezogene Fördermaßnahmen anderer Ressorts sollten so gestaltet werden, dass sie die Entwicklung von Strukturen des Quartiers- und Dorfmanagements gezielt mit Engagementförderung sowie investiver Förderung verbinden. Quartiersfonds können unterschiedliche Finanzierungsquellen bündeln und weitere Akteure miteinbeziehen und koordinieren. Im sozialräumlichen Kontext sollen Begegnungsmöglichkeiten („Gelegenheitsstrukturen“) geschaffen werden. Beratungs- und Anlaufstellen sind als „One-Stop“-Angebote zu gestalten (d. h., dass notwendige bürokratische Schritte an einer Stelle gebündelt werden) und sollten räumlich leicht erreichbar sein.

7. Soziale Unternehmen und Genossenschaften: Mit Engagement wirtschaften

(46) Es wird empfohlen, traditionelle und neue Formen des Wirtschaftens zur Deckung alltäglicher Bedarfe, bei denen sich soziale, ökologische und erwerbswirtschaftliche Zielsetzungen mit gemeinschaftlichem und solidarischem Engagement verbinden, im Rahmen der Engagementpolitik und Engagementförderung zu berücksichtigen.

Genossenschaften waren seit jeher ein Weg, um Engagement für die Organisation verlässlicher Beiträge zur Daseinsvorsorge zu wecken und zu nutzen. Heute gibt es darüber hinaus mit sozialen Unternehmen und Sozialbetrieben weitere Möglichkeiten, gemeinnützige Ziele und spezielle Interessen der Beteiligten, Träger und Engagierten zu vermitteln. Vor allem im Bereich der Energiepolitik, beim Wohnen und bei der Stadtteilentwicklung, aber auch bei der Organisation verlässlicher örtlicher Formen von Unterstützung, Hilfe und Pflege haben derartige Formen an Bedeutung gewonnen. Speziell zwischen Wohn- und Seniorengenossenschaften gibt es heute vielfältige Schnittstellen. Erforderlich sind die Revision des institutionellen Umfelds und eine stärkere Öffnung des rechtlichen Rahmens für innovative Ansätze.

– Bundes- wie Landesgesetzgebern wird empfohlen, in geeigneter Weise die Entwicklung, Begleitung und Unterstützung von selbstorganisierten Strukturen gemeinnützigen Wirtschaftens und sozialunternehmerischen Initiativen als kommunale Aufgabe festzuschreiben. Dies gilt für ein Spektrum, das von der rechtlichen Form der Genossenschaft über die Rechtsform der gGmbH bis hinüber zu Formen gemeinnütziger sozialwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung in der Rechtsform des Vereins reicht, wie sie etwa durch die wachsende Zahl von Sozialgenossenschaften oder Fördervereinen repräsentiert wird. Eine Unterstützung kann hier

250 Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fördert die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in der Europäischen Union.

bei der Setzung von Rahmenbedingungen des Gemeinnützigkeitsrechts, aber auch in der Engagementpolitik erfolgen. Dabei sind Konnexitätsvorbehalte der kommunalen Ebene im Lichte einer die Gemeinwohlorientierung des Engagements würdigenden Weise aufzugreifen.

- Für die Verbesserung der Voraussetzungen für freiwilliges Engagement wäre es in diesem Zusammenhang nur konsequent, die im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode angekündigte Schaffung einer geeigneten, Bürokratie vermeidenden Rechtsform für kleinteilige genossenschaftliche und sozialunternehmerische Initiativen (vom Dorfladen bis zum Bürgerbus) umzusetzen.
- Gefragt ist aber auch die ausdrückliche Erwähnung und Nutzung von Formen gemeinnütziger genossenschaftlicher und sozialunternehmerischer Initiative bei Fragen des Wohnens und der Gemeinschaftsdienste in landes- und bundesweiten Programmen, wie der „Sozialen Stadt“, der „Mehrgenerationenhäuser“, der „Engagierten Stadt“ und anderen Ansätzen der aktiven Gemeinde- und Quartiersentwicklung.
- Es empfiehlt sich, speziell auch im Bereich dieser sozialunternehmerischen, genossenschaftlichen und genossenschaftsähnlichen Organisationsformen Monetarisierungsprozessen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Es gilt zum einen, Formen monetären Entgelts entgegenzuwirken, die dazu tendieren, Engagement von geringfügiger Erwerbsarbeit immer weniger unterscheidbar zu machen. Andererseits gilt es aber auch, Raum für Lösungen zu lassen, die verlässliches freiwilliges Engagement sichern helfen, ohne es zu beschädigen – etwa im Rahmen pauschalierter Aufwandsentschädigungen für eingesetzte zeitliche Ressourcen.

III Schlussfolgerungen für die lokale Politik

1. Engagement und seine Förderung: Neue Formen des Regierens und Verwaltens

(47) Es wird empfohlen, Debatten und Praktiken der Nutzung und Anerkennung von Engagement stärker und systematischer mit Aufgaben der Suche nach einer neuen lokalen Kultur des Regierens und Verwaltens (Governance) zu verbinden.

Eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Organisationen und Vereinigungen hat in den Kommunen verschiedene traditionelle Formen, die vom Korporatismus bis zur Einbeziehung der organisierten Träger öffentlicher Belange reichen. Viele von ihnen haben unter den heutigen Bedingungen an Funktionsfähigkeit und Legitimation verloren. Darauf gründet der breite Konsens, dass es neuer Regierungs- und Beteiligungsformen, einer veränderten Governance, bedarf.

- Kommunales Handeln sollte sich nicht mit fallweisen Einzelmaßnahmen und Beigaben zu weitgehend unveränderten traditionellen Praktiken der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern und ihren Organisationen begnügen. Kommunale Politik steht vor der Herausforderung, neue Umgangsformen mit dem Engagement der Bürger und Bürgerinnen vom Rand in die Kernbereiche der politischen Abstimmungsprozesse und lokalen Daseinsvorsorge zu rücken.
- Eine Reorganisation des Stils und Selbstverständnisses lokaler Beteiligung gelingt umso eher, wenn Leitbild und Rahmen bei der Suche nach neuen Governance-Formen ein dialogisches und kooperativ-demokratisches Zusammenwirken von Akteuren aus allen gesellschaftlichen Sektoren vorsehen, insbesondere von jenen, die bei herkömmlichen Formen der Einbeziehung lokaler Akteure und Partner oft außen vor bleiben.

(48) Mit Blick auf angemessene Formen der Verantwortungsteilung zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung, aber auch Akteuren aus dem Unternehmensbereich sollte die Verknüpfung von Fragen des Engagements in Form von Mitsprache und von Fragen einer auf Engagement basierenden Leistungsbeteiligung beachtet und gefördert werden.

Nutzung und finanzielle Förderung von Engagement in Form der Leistungsbeteiligung und Selbstorganisation der Bürger und Bürgerinnen – wie etwa bei sozialen Hilfen und Diensten, bei Bildung

und Kultur – und Bürgerbeteiligung an öffentlichen Debatten und Verfahren der Vorbereitung von Entscheidungen von Rat und Verwaltung werden traditionell zumeist getrennt gesehen und betrieben.

- Die Gemeinden sollten sich offen zeigen für neue Beteiligungs- und Selbstorganisationsprozesse (Bürgerdialoge, Zukunftsräte, runde Tische u. a. m.), in denen das kritische Potenzial von Bürgerprotesten und -initiativen ebenso wie die Bereitschaft zur Übernahme praktischer Mitverantwortung zur Geltung kommt. Hier sind wenig formalisierte Verfahren von Bedeutung; im Mittelpunkt sollten Vielfalt und Situationsbezogenheit stehen.
- Immer öfter kooperieren vor Ort zum Beispiel schulische Einrichtungen mit Betrieben (auch als zukünftige Arbeitgeber), versichern sich Kindertagesstätten, Jugend- und Stadtteileinrichtungen der Förderung durch örtliche Unternehmen. In vielen Fällen gehen solche Öffnungen zum Unternehmensbereich einher mit Kooperationsformen, die Organisationen und Akteure der lokalen Zivilgesellschaft in verlässlicher Form beteiligen und einbinden.
- Die Mehrzahl der Schulen, viele Kultureinrichtungen, aber auch Träger der Altenhilfe verfügen zum Beispiel über Fördervereine, machen andere Akteure im sozialen Umfeld zu Mitträgern eines erweiterten Angebotsspektrums (Kultur-, Sport- und andere Vereine). Dadurch werden nicht nur eine breitere Verankerung und Unterstützung in der Zivilgesellschaft, sondern werden auch eine Art der Leistungserbringung gefördert, die Traditionen der bevormundenden Versorgung und der geschlossenen „Anstalt“ überwinden hilft.
- Gefördert werden sollte ein Zusammenwirken der traditionellen Kultur von Mitbestimmung in Beiräten (Elternbeiräten etc.) und der neueren Kultur von Engagement durch materielle Mitträgerschaft und kooperative Verbundlösungen (wie z. B. durch Fördervereine und den Gewinn lokaler Partner und Mitträger etwa in Schulen, Kultureinrichtungen, Kindertagesstätten, Heimen).

(49) Reformen und Weiterentwicklungen lokaler Formen der Governance sollten Traditionen und Stränge aufgreifen und weiterentwickeln, die mit dem Leitbild „Bürgerkommune“ bereits seit einigen Jahrzehnten versuchen, Fragen von Engagement und Beteiligung systematisch in Konzepte für lokale Politik und Verwaltung zu integrieren.

- Auf kommunaler Ebene existiert mittlerweile eine lange Liste von Einzelaufgaben und Maßnahmen zu neuen Formen der Einbeziehung des Engagements der Bürgerinnen und Bürger. Besondere Beachtung – auch als ausdrückliche Bezugspunkte bei Konzepten der Gemeinden – verdienen dabei Vorschläge und Überlegungen, wie sie 2014 im Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zum Konzept Bürgerkommune formuliert wurden.
- Es geht um gemeinsam ausgehandelte, verbindliche kommunale Leitlinien für Bürgerbeteiligung (im Sinne institutionalisierter Koppelungen zwischen repräsentativ-, direkt- und kooperativ-demokratischen Formen politischer Willensbildung), die regeln, wann, wie und mit welchen Verfahren Bürgerinnen und Bürger, aber auch Vertretungen, Verbände, Organisationen aus der Bürgerschaft an kommunalen Entscheidungen zu beteiligen sind bzw. sich beteiligen können.
- Fonds, Budgets und Investitionen, auch aus Mitteln der freien Spitze der Kommunen, sollten mehr als bisher als Instrumente genutzt werden, um für bereits vorhandene und sich neu entwickelnde Organisationsformen und Projekte der Bürgerinnen und Bürger die materiellen Voraussetzungen zu verbessern. Das Spektrum reicht hier von regulären Beihilfen für Vereine und Initiativen, die mit großer Autonomie arbeiten, bis hin zu Anerkennung und Unterstützung für Fördervereine, die kommunale Einrichtungen stabilisieren und bereichern helfen.
- Es gilt, das Konzept der ehrenamtlich aktiven Beiräte (Ortsbeiräte als Mittler zwischen Kommunen und Bürgern, Schulbeiräte etc.) an neue Entwicklungen und Gegebenheiten in der Engagementlandschaft anzupassen. Dieses ist Teil der Aufgabe, gute Verbindungen zwischen verschiedenen Formen von Bürgerengagement, repräsentativen und partizipativen Demokratieformen zu schaffen.

- Reformen der Kommunalverwaltung und Politik, die auf größere Einheiten und Flächen zielen und in der Regel unter Vorrang betriebswirtschaftlicher Überlegungen konzipiert werden, sind auch mit Blick auf Fragen der Auswirkungen auf die Bedingungen für Bürgerengagement in lokalen Gemeinden und ihren Vertretungsorganen kritisch zu prüfen.
- Es besteht ein großes Ungleichgewicht zwischen den wenigen Städten und Gemeinden, die mit innovativen Verfahren auf eine neue Kultur des Regierens und Verwaltens zielen, und denen, wo es trotz Einzelmaßnahmen im Wesentlichen bei der Fortschreibung bisheriger Verständnisse und Verfahren bleibt. Daher sollten durch die kommunalen Spitzenverbände verstärkt Wege gesucht werden, die helfen, Erfahrungen avancierter Kommunen weiterzugeben.

(50) Verwaltungsorganisation sollte sich stärker auf Handlungsmuster ausrichten, die quer zu Sektoren und Geschäftsverteilungsplänen angelegt sind, auch im Sinne einer Verbindung räumlicher und fachspezifischer Ansätze sozial-, umwelt- und wirtschaftspolitischer Logiken.

Nicht zufällig überschreiten stark von Engagement geprägte Ansätze, Verfahren und Projekte Grenzen und Trennungslinien zwischen verschiedenen Sektoren von Politik und Verwaltung mit ihren exklusiven Teilzuständigkeiten. Das gilt bei der Suche nach mehr Kooperation von Kindertagesstätten, Schulen und Jugendhilfe, bei Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration, der sozialen Unterstützung und der Gemeinwesenarbeit mit Stadtteilbezug. Wirksame Leitbilder zur Stadtentwicklung brauchen überzeugende Verbindungen zwischen Zielen der Wirtschaftsförderung und Belangen integrativer Sozialverwaltung. In diesem Zusammenhang geben vorhandene Formen der Engagementförderung wichtige Anstöße zur Bildung von sektorübergreifenden Netzwerken und Kooperationsformen. Zu stärken sind auch unter diesem Gesichtspunkt vor allem die

- Entwicklung und Revitalisierung themenspezifischer Engagement- und Beteiligungsansätze, wie zum Beispiel durch Lokale Aktionspläne im Rahmen der „Sozialen Stadt“, des Programms „Engagierte Stadt“, in der Lokalen Agenda 21, in der Energieversorgung, lokalen Klima- und Energiepolitik und in urbanen Gärten.
- Weiterentwicklung und Stärkung zielgruppenspezifischer Engagement- und Beteiligungsansätze „vom Fall zum Feld“, nicht zuletzt für beteiligungsferne Gruppen und Milieus der Stadtgesellschaft (Gesamtverband Kommunikationsagenturen (GWA); Quartiersmanagement; Förderung des Engagements und der Beteiligung von Asylsuchenden und Migrantinnen und Migranten in kommunalen Integrationskonzepten).

(51) Beides, Bürgerengagement und neue Regierungs- und Verwaltungsformen, sind auf eine verlässliche Infrastruktur in der lokalen Bürgergesellschaft angewiesen. Bei einer verlässlichen Förderung, Verstetigung und Entwicklung und dem entsprechenden Programmen sollten Bundes-, Landes- und kommunale Politik zusammenwirken.

Zu den oft als „Infrastrukturen bürgerschaftlichen Engagements“ bezeichneten Einrichtungen zählen auch Ansätze aus Politikbereichen wie der Stadtentwicklung (Quartiersbüros) oder der Familien- und Pflegepolitik (Mütter- und Familienzentren, Seniorenbüros, offene Beratungsstellen). Derartige Ansätze gewinnen gerade unter Bedingungen an Bedeutung, in denen traditionelle Brücken zwischen Politik und Verwaltung und den verschiedenen Milieus der lokalen Zivilgesellschaft (wie etwa lokale Organisationen der Wohlfahrtsverbände, Ausschüsse und ehrenamtliche Beiräte) weniger tragen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Einrichtungen ferner als Entwicklungsagenturen für nachbarschaftliche Begegnungs- und Unterstützungsformen und Formen der persönlichen Hilfe, Ansprache und Anwaltschaft (als Mentoren und Mentorinnen, Tutorinnen und Tutoren etc.).

- Dauerhafte und verlässliche Unterstützungsstrukturen benötigen ein entsprechendes Handeln vor Ort. Auch wenn Engagementförderung als eine freiwillige Leistung der Kommunen gilt, sollte sie aufgrund ihrer Bedeutung in einer Weise finanziert und abgesichert werden, die mittelfristiges vorausschauendes Planen und Kooperieren erlaubt.
- Erforderlich ist in diesem Zusammenhang eine kooperative finanzielle Absicherung (durch Bund, Länder und Gemeinden) des qualitativen Ausbaus und der Vernetzung der entsprechenden lokalen Infrastruktureinrichtungen, wie Freiwilligenzentren, Seniorenbüros, Mehrgenerationenhäuser etc. Dafür braucht es reguläre und koordinierte Formen, aber für ihr Wirksam-

werden vor Ort auch eine kommunale Förderbeteiligung. An die Stelle des Nebeneinanders ungleicher Aufgabenwahrnehmung, bei der zum Beispiel die Mitverantwortung des Bundes zwischen Nichtbeachtung/Nichtbeteiligung (Freiwilligenzentren) und bundesweiter Förderung (Mehrgenerationenhäuser) schwankt, sollten Förderprogramme treten, bei denen es trotz ihrer Vielfalt ein gewisses Maß an Übereinstimmung zur Ausgestaltung gibt.

– Um die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten einer Mehrebenenfinanzierung (Bund, Länder, Kommunen) der Infrastrukturförderung von Engagement aufzuarbeiten und zu analysieren, sollte eine Expertengruppe eingesetzt werden, die unter Berücksichtigung der vorliegenden Erfahrungen und Regelungstechniken aus der Kinder- und Jugendhilfe, der Mehrgenerationenhäuser, des Programms „Demokratie leben!“ sowie weiterer Programme Möglichkeiten einer gemeinsamen Finanzierung im Rahmen des geltenden Rechts (*de lege lata*) oder einer künftig zu verändernden Gesetzeslage (*de lege ferenda*) aufzeigt.

– Grundsätzlich sollten alle Programme, bei denen Engagementförderung vor Ort eine wichtige Rolle spielt, bei Wahrung zentraler Ziele genügend Spielraum für deren Konkretisierung und Anpassung an lokale Gegebenheiten lassen. Deshalb sollten die jeweiligen Kommunen auch über das Profil der lokalen Infrastruktureinrichtungen und Prioritäten beim Ausbau mitentscheiden können.

– Eine Auswertung von Erfahrungen mit engagementfördernden Programmen, wie etwa auch der „Engagierten Stadt“, sollte sich nicht nur auf wissenschaftliche Expertisen, sondern vor allem auf Prozesse der Selbstreflexion und -bewertung von Befunden durch die beteiligten Akteure stützen. Die wachsende Bedeutung von Pilotprogrammen im staatlichen Handlungsrepertoire könnte so zu einem Zugewinn an demokratischer, erfahrungsgestützter Politik führen.

(52) Auf dem Weg zu den neuen Formen des Regierens und Verwaltens, die Bürgerengagement aufwerten, braucht es eine Politik des demokratischen Experimentierens und dem entsprechende Lernbereitschaften. Ohne dies kann ein Mainstreaming innovativer Ansätze nicht gelingen.

Die Entwicklung von Formen der Governance, die, wie mit dem Leitbild der Bürgerkommune, Engagement ausdrücklich Raum geben, kann nicht das Resultat von Blaupausen aus der Forschung oder dem Beratungswesen sein. Es gilt vielmehr, die Erfahrungen innovativer Ansätze aus der lokalen Praxis aufzuarbeiten und weiterzuentwickeln. Hier geht es nicht nur um institutionelle Reformen, sondern auch um Prozesse eines Umdenkens und Lernens bei allen Beteiligten – Parteien, Fachleuten der Verwaltung, Organisationen, Verbänden, Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft, aber auch Bürgerorganisationen. Erfahrungsgestützte Prozesse eines demokratischen Experimentierens sind darauf angewiesen, Bürgerkompetenz in ihren verschiedenen Formen einzubeziehen. Nur bei einem solchen sozialen und politischen Lernen lassen sich die Barrieren zwischen etablierten Verfahren und neuen Ansätzen und Projekten sowie der oft beklagte Stau beim Aufgreifen von Reformanstößen aus engagierten und innovativen Projekten abbauen. Erforderlich sind:

– Investitionen in und Förderung von soziale(n) Innovationen, die zu gemeinschaftlichen und solidarischen lokalen Orientierungen „jenseits von Markt und Staat“ beitragen können.

– die Aufnahme der Gestaltung von Beteiligungsprozessen und Bürgerengagement in die Curricula der Verwaltungsausbildung und als praxisnahes Weiterbildungsangebot für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

– die Förderung und Anerkennung von Bürgerwissen als kommunale demokratische Produktivkraft.

(53) Konzepte einer erneuerten lokalen Governance, wie im Leitbild der „Bürgerkommune“, können ihr Veränderungspotenzial nur dann entfalten, wenn sie nicht separat von zentralen Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge propagiert, sondern mit orientierungsstiftenden Leitideen zur Gemeinde- und Stadtentwicklung verknüpft werden.

In solchen Leitideen, wie denen eines sozialen, offenen und innovativen lokalen Gemeinwesens, spiegelt sich lokal, was Politik und Gesellschaft auch auf anderen Ebenen antreibt. Bislang sind politikfeldspezifische Ansätze (soziale, klimagerechte Stadt etc.) auf der einen und Reformkonzepte zur lokalen Governance und der Stärkung von Bürgerkommune auf der anderen Seite nur selten ausdrücklich verbunden worden. Erst in solchen Verknüpfungen können sie aber konkret werden und Bedeutung erlangen. Dies gilt für so unterschiedliche Felder wie:

- die Anstrengungen für eine kommunale Umweltpolitik und Energieversorgung, die dem Prinzip der Nachhaltigkeit gerecht wird („Energiewende“);
- die Leitbilder zu Konzepten und Verfahren einer integrativen Gemeinde- und Stadtentwicklung;
- die positive Bewältigung der neuen Herausforderung durch die erhöhte Zahl geflüchteter und zugewanderter Menschen im Sinne einer „offenen Gesellschaft“, in der Hilfeleistung auch aus der lokalen Bürgerschaft kommt, Vielfalt als Bereicherung akzeptiert und faire Teilhabechancen eröffnet werden;
- die Sorge für ältere Menschen oder für Menschen mit Behinderungen, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen soll („Inklusion“, „sorgende Gemeinschaften“);
- die Entwicklung solidarökonomischer Formen des Wirtschaftens (Genossenschaften, soziale Unternehmen, Formen der „sharing economy“) etc.

2. Engagement und Sicherung der Mobilität: Auf dem Weg zu intelligenten Systemen

(54) Staat und Kommunen sollten bürgerschaftlich organisierte Mobilitätsangebote aktiv begleiten. Um die Einführung von engagementbasierten Mobilitätsangeboten zu beschleunigen und zu erleichtern, sollten „Servicepakete“ in Form von Bausteinen und Standardlösungen für die immer wiederkehrenden rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Hemmnisse erarbeitet und zusammengestellt werden.

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) zieht sich zunehmend aus der Fläche des ländlichen Raumes zurück. Die Lücken werden häufig von einer Vielzahl unterschiedlichster vom Engagement getragener Modelle geschlossen (Bürgerbusse, Seniorenfahrdienste, Vereinsbusse, Patientenmobile, Mitfahrangebote, Car- und Ressourcen-Sharing). Diese Initiativen stoßen dabei immer wieder auf die gleichen rechtlichen, finanziellen, versicherungstechnischen und organisatorischen Hemmnisse. Eine praxisnahe Aufarbeitung und Zusammenstellung von standardisierten Organisationsmodellen und Lösungswegen im Sinne von Servicepaketen wie auch eine qualifizierte Beratung und die aktive Begleitung durch die Kommunen könnten die Umsetzung bürgerschaftlicher Mobilitätsangebote erheblich erleichtern und beschleunigen.

(55) Die rechtlichen und versicherungstechnischen Rahmenbedingungen der Personenbeförderung müssen besser auf bürgerschaftlich organisierte Mobilitätsangebote ausgerichtet werden. Zu prüfen ist die Einführung einer besonderen Angebotsform für Kleinanbieter im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) zwischen Engagement und wirtschaftlicher Betätigung.

Ein besonderes Problem vieler Mobilitätsangebote, die von Engagement und Eigenorganisation getragen werden, liegt im Grenzbereich zwischen privater Mitnahme und kommerzieller Personenbeförderung. Die Grenze ehrenamtlicher Angebote ohne Gewinnerzielung ist schnell überschritten. Die zuständigen Verwaltungsbehörden sollten daher die Möglichkeiten insbesondere des PBefG und des Steuerrechts innovationsfreundlich anwenden. Einfache und klare Regelungen im Sinne eines „commercial light“, die den Veränderungen und Innovationen in der Mobilitätslandschaft Rechnung tragen und Zwischenlösungen mit einer geringeren Regelungsdichte erlauben, sollten geprüft werden. Sie würden insbesondere Lösungen befördern, die von den Bürgern und Bürgerinnen organisiert und getragen sind.

(56) Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Landkreisen, den Trägern der Verkehrskonzessionen, dem gewerblichen Personenverkehr und zivilgesellschaftlichen Gruppen sollten gezielt gefordert, gefördert und gemanagt werden. Diese Angebotsvielfalt erfordert ein integriertes Mobilitätsmanagement der Kommunen.

Ehrenamtliche Fahrdienste geraten häufig in Konflikt mit den Konzessionsträgern und gewerblichen Anbietern. Kooperative Lösungen mit einem klaren gegenseitigen Nutzen können das Konkurrenzdenken aufbrechen. Zudem erzielen selbstorganisierte Mobilitätsangebote eine größere Wirkung und Reichweite, wenn sie mit dem konzessionsgebundenen Nahverkehr und ggf. auch mit dem Taxigewerbe zu einem multimodalen Verkehrssystem verbunden werden. Die Kommunen im ländlichen Raum, insbesondere die Landkreise als Besteller von ÖPNV-Leistungen, sollten daher einen Bürger-Profi-Mix in der Mobilität aufbauen und in ein integriertes Mobilitätsmanagement einbinden.

(57) Durch Informations- und Kommunikationstechnologie gestützte Mobilitätszentralen können die Organisation und die Vermittlung sowohl des ehrenamtlich vorgehaltenen Verkehrs als auch die Verbindung mit öffentlichen und gewerblichen Beförderungsangeboten effizienter und nutzerfreundlicher gestalten. Ihre Entwicklung und Erprobung sollten von Bund und Ländern gefördert und begleitet werden.

Die zentralen Herausforderungen eines multimodalen Verkehrssystems, das bürgerschaftlich organisierte Fahrten integriert, sind der Austausch von Informationen und die Vermittlung von Angeboten. Welche Mitfahrgelegenheiten oder Mobilitätsressourcen stehen wann und für wen zur Verfügung? Wie funktionieren die Übergänge von einem Verkehrsträger auf den anderen? Und wer hilft und berät die Nutzerinnen und Nutzer in diesem komplizierten Geflecht? Ziel ist der Aufbau einer umfassenden Plattform, die Informationen zu allen Teilsystemen umfasst und damit den Bürgerinnen und Bürgern mehr Möglichkeiten und mehr Mobilität eröffnet. Hierfür sollten in Modellprojekten Programme und Organisationsmodelle entwickelt und erprobt werden.

(58) Die Möglichkeiten von internetgestützten Angeboten zivilgesellschaftlicher Mobilität (z. B. Mitfahrer-Apps), um die Mobilitätslücken in ländlichen Räumen zu schließen, sollten weiter erforscht und erprobt werden. Hierfür ist eine Versorgung der ländlichen Räume mit schnellem Internet unabdingbar.

Noch sind primär internetgestützte Angebote für ländliche Räume, wie zum Beispiel „flinc“, ihrer Zeit voraus. Gerade die große Zielgruppe der immobilen alten Menschen kann diese Angebote ohne Hilfestellung heute noch nicht nutzen. Zudem ist gerade in vielen ländlichen Regionen die Breitbandversorgung ungenügend. Es ist aber davon auszugehen, dass die Affinität zu digitalen Formen der Mobilitätsvermittlung und -organisation in den nächsten Jahren deutlich steigt und die technischen Möglichkeiten – auch für engagementbasierte und eigenorganisierte Mobilitätsangebote – größer werden. Sowohl die Engagierten als auch die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Anbieter von Mobilität sollten sich hierauf frühzeitig einstellen und internetgestützte Lösungen in ihre Verkehrskonzepte einbauen.

3. Klima- und Energiepolitik: Mit den Bürgerinnen und Bürgern

(59) Es wird empfohlen, dass Städte und Gemeinden im Bereich der Klima- und Energiepolitik Rahmenpläne entwickeln. In diesem Rahmen sollten nicht nur die Vertreter von bereits lang etablierten Organisationen, sondern auch neu organisierte Akteure und darüber hinaus in öffentlichkeits- und politikwirksamen Formen die einzelnen Bürgerinnen und Bürger als Beteiligte gewonnen werden.

Klima- und Energiepolitik ist lange Zeit als ein im Wesentlichen zur technischen Infrastruktur zählender Bereich wahrgenommen worden. Mit der Energiewende hat sich das verändert. Angesichts andauernder Kontroversen über konkrete Ansätze, Wege, die Verteilung von Aufgaben und Belastungen geht es nun darum, auch vor Ort im Energie- und Umweltbereich eine politische Kultur lebendiger Beteiligungs- und Vermittlungsprozesse zu entwickeln, um Perspektiven, mittelfristige

Ziele und Meilensteine für Schlüsselbereiche wie Verkehr, lokale Energieversorgung, Gebäudesanierung ausarbeiten zu können. Das Engagement der Bürger und Bürgerinnen ist dabei nicht nur als Mitsprache bei Planungen und Konzepten von Fachpolitikern und Experten, sondern auch als praktisches, oft gemeinschaftliches Engagement von Bürgern und Bürgerinnen als Produzierende und Konsumierende, wie etwa in Energiegenossenschaften, gefragt.

– Beteiligt und gefördert werden sollten in Konzepten, die nicht nur technisch-organisatorischer oder finanzieller Natur sind, lokale Initiativen, Organisationen, Projekte, Vereine und Unternehmungen, die im Bereich des Schutzes und der Pflege der Umwelt, der Förderung neuer Energiekonzepte und von Gemeingütern (wie beim Urban Gardening) lokal eine Kultur der Nachhaltigkeit stärken. Dort, wo Energiegenossenschaften als Bürgerunternehmen (als „corporate citizens“) agieren, kann das nicht nur lokale Wirtschaftskreisläufe, sondern auch Bürgerwissen, Beteiligung und Akzeptanz im Feld neuer Energien stärken; unter solchen Gesichtspunkten sollten sie Bestandteil lokaler Entwicklungsplanung für Umwelt und Energie sein.
– Institutionalisiert und gefördert werden sollte auch Engagement als Beteiligung an öffentlichen Dialogen, der Vorbereitung von Plänen und Entscheidungen, wie es bereits vor Jahren Konzepte der Agenda 21 angestrebt haben. Damit kann erreicht werden, dass neben dem Umbau vorhandener technischer Einrichtungen und professioneller Verfahren auch neue sozial innovative Konzepte und ihre Träger als Change Agents (Akteure des Wandels) zum Zuge kommen.

4. Katastrophenschutz: Neue Kooperationen und Innovationspotenziale

(60) Die einzelnen Organisationen im Katastrophen- und Brandschutz sowie in den Rettungsdiensten sind gefordert, sich auf gesamtverbandlicher sowie auf lokaler Ebene den veränderten, regional unterschiedlich ausgeprägten Rahmenbedingungen anzupassen. Hierfür bedarf es organisationsintern maßgeschneiderter Lösungen, wobei auf lokaler Ebene unterschiedliche Möglichkeiten der Unterstützung zu berücksichtigen sind:

– Die Kooperation mit Freiwilligenagenturen in Fragen des Freiwilligenmanagements sollte bei den unterschiedlichen Hilfsdiensten forciert werden. Das vorhandene Potenzial für freiwilliges Engagement sollte zudem gezielt auch außerhalb der Mitgliedschaft in Hilfsorganisationen einbezogen werden. Menschen, die über bestimmtes Fachwissen oder spezifische Kompetenzen verfügen, sollten diese den Organisationen im Bevölkerungsschutz bei Bedarf zur Verfügung stellen. Den Mittleragenturen für freiwilliges Engagement kann hier eine besondere Brückenbauerfunktion zukommen.
– Auf kommunaler Ebene sollten der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen ortsansässigen Hilfs- und Rettungsorganisationen gefördert werden: Sei es bei der Steigerung der Bekanntheit der verschiedenen Organisationen, der Gewinnung von Mitgliedern wie auch der Umsetzung gemeinsamer Projekte. Das Spektrum kann von runden Tischen zum Informationsaustausch bis zu verbindlichen Kooperationen reichen.

(61) Insbesondere Gemeinden und Städte sind zur Unterstützung der Aufrechterhaltung des Systems der freiwilligen Feuerwehren durch innovative Maßnahmenpakete verpflichtet und aufgerufen.

Feuerwehren bilden den Kern des Katastrophenschutzes. Der meist bürgerschaftlich organisierte Brandschutz ist integraler Bestandteil der lokalen Infrastruktur. Durch das Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz ist das Themenfeld den Gemeinden und Landkreisen als Pflichtaufgabe zugewiesen. Durch diese gesetzliche Aufgabenzuweisung unterscheidet sich das Ehrenamt in der Feuerwehr deutlich von anderen Ehrenämtern bzw. Formen freiwilligen Engagements. Vor diesem Hintergrund sind folgende Maßnahmen in den Blick zu nehmen:

- Das Einsatzspektrum der Feuerwehren sollte auf Kernaufgaben beschränkt und zusätzliche Leistungen (z. B. Nachbarschaftshilfe im ländlichen Raum) durch andere Akteure erbracht werden, um so die Anzahl der Einsätze in einem verträglichen Rahmen zu halten. Zudem sollte geprüft werden, welche Verwaltungsaufgaben durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung übernommen werden können, um den Feuerwehren zu ermöglichen, sich in erster Linie auf die Einsätze zu konzentrieren.
- Kommunen sollten verstärkt die Freistellung von Beschäftigten für Einsätze durch ortsansässige Arbeitgeber und Betriebe öffentlich würdigen. Auch sollte eine unbürokratische Erstattung von Gehältern für die Einsatzdauer seitens der Kommune in Betracht gezogen werden.
- Der Austausch und die Kooperation zwischen Berufsfeuerwehren und freiwilligen Feuerwehren sollten ausgebaut werden. Hier sollte die Kommune eine Mittlerrolle einnehmen und das Miteinander von Haupt- und Ehrenamt fördern. In Gebieten, in denen das Vorhalten einsatzbereiter Feuerwehren rund um die Uhr nicht mehr gewährleistet ist, sollte eine Ergänzung – nicht ein Ersatz – durch hauptamtliche Feuerwehrleute erwogen werden. Ebenso müssen neue Modelle zur Gewährleistung der Einsatzbereitschaft erarbeitet werden, wie etwa Doppelmitgliedschaften in den Wehren am Wohn- und Arbeitsort unabhängig von kommunalen Grenzen und gemeinsam mit den örtlichen Feuerwehren.

(62) Ein stärkerer Einbezug der Bevölkerung in Katastrophenschutzkonzepte ist künftig notwendig, um Schadenslagen gut bewältigen zu können. Die Sensibilisierung der Bevölkerung sowie die Stärkung der Selbsthilfekompetenz sollten im lokalen Kontext in geeigneter Form gefördert werden.

Der Staat hat die Aufgabe, seine Bevölkerung vor Katastrophen zu schützen bzw. ihr im Katastrophenfall beizustehen. Diese Aufgabe ist angesichts des gesellschaftlichen und demografischen Wandels nur dann erfüllbar, wenn sämtliche Ressourcen – und damit auch die Bevölkerung – einbezogen werden.

- Es gilt, vorhandene hohe Engagementpotenziale und -bereitschaften der Bevölkerung gezielt zu aktivieren und mit einzukalkulieren. Auf kommunaler Ebene sollten präventive Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz sowie zur Förderung der Vernetzung und Kooperation initiiert werden.
- Helferinnen und Helfern mit ihren spezifischen Kompetenzen bzw. vorhandener Ausrüstung sollten für eine gezielte Ansprache und Koordination im Schadensfall registriert werden; entsprechend landesweiter Register wie dem Team Bayern oder dem Team Mecklenburg-Vorpommern sollten Kommunen diesbezüglich mit lokalen Medienpartnern kooperieren und die Bevölkerung aktiv zur Registrierung aufrufen. Zudem sollten Schulungen zum Verhalten im Schadensfall angeboten und die gezielte und gut gemanagte Nutzung der sozialen Netzwerke im Internet verstärkt als effektives Instrument für die Mobilisierung von Hilfskräften bei bestimmten vorhersehbaren Schadenslagen (wie Hochwasser) eingebunden werden (Beispiel: Initiative „Passau räumt auf!“).
- Einwohnerinnen und Einwohner müssen für Fragen des Brand- und Katastrophenschutzes sensibilisiert werden. Dies beginnt bei der Installation von Brandmeldern im Wohnraum und reicht über das Informieren über Verhalten im Fall eines Schadenseintritts bis hin zu präventiven Maßnahmen wie der Bevorratung von Wasser und Nahrung. Diese und weitere Maßnahmen sowie flächendeckende Erste-Hilfe-Kurse könnten bereits in den Schulunterricht integriert oder in Betrieben angeboten und gemeinsam mit örtlichen Hilfsorganisationen durchgeführt werden.

5. Engagement und Selbsthilfe: Unverzichtbar für das Gesundheitssystem

(63) Es gilt, die Bedeutung und das Spektrum von Engagement und Beteiligung im Bereich Gesundheit auf lokaler und regionaler Ebene zukünftig stärker als in der Vergangenheit wahrzunehmen, anzuerkennen und als einen jeweils elementaren Bestandteil regionaler und lokaler Gesundheitspolitik zu verstehen.

Von der Selbsthilfe bis zur Fremdhilfe, von der Prävention bis zur Hospizarbeit, von der gesundheitsrelevanten Nahraumunterstützung bis zur Solidarität mit Zugewanderten, von der Absicherung der Gesundheitsversorgung bis zur Arrondierung klassischer Gesundheitsdienstleistungen spielen Engagement und Beteiligung eine zentrale Rolle in einer demokratischen, lokale Bedarfe und Ressourcen berücksichtigenden Gesundheitspolitik. Zahlreiche praktische Beispiele zeigen, welche hohe Bedeutung Engagement und Beteiligung im Bereich Gesundheit entfalten können. Von einer Engagement und Beteiligung systematisch einbeziehenden lokalen und regionalen Gesundheitspolitik ist Deutschland noch weit entfernt.

(64) Gesundheitskonferenzen mit Regiefunktion der Kommunen in der Koordination von gesundheitsbezogenem Engagement und Gewährleistung einer bedarfsgerechten Infrastruktur sollten in den bundesrechtlichen Vorgaben vorgesehen und in den landesrechtlichen Gesundheitsdienstgesetzen (ÖGDG) als Aufgabe und Kompetenz der Kommunen verankert werden.

Durch Gesundheitskonferenzen mit klar beschriebenen Aufgaben und Kompetenzen kann den Kommunen ein wesentlich besserer und angemessenerer Einfluss auf die regionale Gesundheitsversorgung eingeräumt werden, ohne dass das Gesundheitswesen insgesamt in seiner Struktur zur Disposition gestellt wird. Dabei stehen Koordinations- und Regiefunktionen im Vordergrund, mit denen auf eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende gesundheitliche Versorgung vor Ort hingewirkt werden soll. Die Beteiligung von Kommunalpolitik und der örtlichen Zivilgesellschaft an der Diskussion um eine bedarfsgerechte Gesundheitsversorgung vor Ort eröffnet sowohl neue Wege trisektoraler Kooperation als auch eine stärkere politische Thematisierung von Fragen der gesundheitlichen Versorgung vor Ort.

(65) In strukturschwachen Gebieten sind neue Formen der Kooperation professioneller und engagementbasierter Dienstleistungen zu fördern und zu ermöglichen, um eine verlässliche Gesundheitsversorgung dann und dort sicherstellen zu können, wo sie über das formelle Gesundheitswesen nicht in ausreichender Weise gewährleistet wird.

Dabei sind regional und lokal Abweichungen von den Strukturqualitätsvorgaben im Gesundheitswesen dort zuzulassen, wo auf andere Weise die Regelversorgung nicht gewährleistet werden oder aber diese ebenso gut erfolgen kann.

6. Pflege und Sorgearbeit: Vor Ort verantworten

(66) Die Vielfalt des Engagements, mit denen sich Bürgerinnen und Bürger vor Ort Menschen verbunden zeigen, die auf alltägliche Unterstützung und Pflege verwiesen sind, gilt es vor Ort zu würdigen, zu kommunizieren und zu fördern.

Die öffentliche Thematisierung des Engagements für vulnerable Menschen mit Pflegebedarf vor Ort ist in der Lage, auf lokaler Ebene einen Beitrag zu einem differenzierten, teilhabe- und an Grundsätzen der Inklusion orientierten Diskurs zu befördern. Damit werden sowohl die Bürgerinnen und Bürger, die sich mitverantwortlich zeigen, hervorgehoben als auch stereotypen Einstellungen entgegengewirkt, die die Würde eines Lebens unter Bedingungen der ständigen Verwiesenheit auf Hilfe infrage stellen. Engagement dient in seiner Vielfalt der Integration, der Teilhabe und der Zugehörigkeit von vulnerablen Menschen bis zum Lebensende und leistet einen wesentlichen Beitrag für ein gutes Leben im hohen Alter.

(67) Den größten Beitrag zu Sicherung sozialer Teilhabe und alltäglicher Unterstützung auf Pflege angewiesener Menschen leisten neben den Familien Nachbarn und Freunde. Ihre Bedeutung geht quantitativ weit über den Bereich ehrenamtlicher Unterstützung hinaus. Diese informellen Formen der Unterstützung gilt es zu würdigen und zu flankieren.

Auch die Zahlen des Freiwilligensurveys 2014 sowie der Zeitverwendungsstudie 2012 unterstreichen die Bedeutung informeller Hilfen aus Nachbarschaft und Freundeskreis. Mit sozialraumorientierten Ansätzen gilt es, diese Formen der Sorgearbeit zu unterstützen und sie in örtliche Sorgestrukturen und -kulturen einzubeziehen. Aus der nachbarschaftlichen Unterstützung kann freiwilliges Engagement für auf Pflege angewiesene Menschen entstehen.

(68) Ehrenamtliche Betätigung und freiwilliges Engagement für die Pflege dürfen weder überschätzt noch instrumentalisiert werden.

Auch wenn eine teilhabeorientierte Begleitung von Menschen mit Pflegebedarf ohne die Integration in Sozialräume und ohne das freiwillige Engagement von Bürgerinnen und Bürgern nicht gelingen kann, darf das Engagement nicht in der Weise instrumentalisiert werden, um Leistungsgrenzen von Institutionen zu kompensieren. Nebenberufliche Tätigkeitsformen in der Pflege und Sorge haben weiterhin ihren Platz – sollten aber nicht als ehrenamtliche Tätigkeit bezeichnet werden.

(69) Je stärker die Förderung freiwilligen Engagements in die Logik von Institutionen eingebunden wird, desto größer ist die Gefahr, dass das Engagement nicht als Ausdruck einer lokalen Kultur der Hilfe und der gegenseitigen Unterstützung verstanden wird, sondern als Dienstleistung, die verbindlich organisiert und durch den Einsatz von Geldleistung stabilisiert wird.

In der Förderung des Engagements im Kontext der Pflege sollten Formen der Selbstorganisation und sozialräumlicher Unterstützungskulturen im Fokus stehen. Die Konzeption der Mehrgenerationenhäuser gibt wichtige Anregungen und Orientierungen für die Verknüpfung von sozialraumbezogener Arbeit und der Förderung von Engagement.

(70) Die Regiefunktion für die Förderung des Engagements in seiner Breite ist auf der gemeindlichen und lokalen Ebene anzusiedeln – verschränkt mit den anderen kommunalen Ebenen und flankiert durch landesrechtliche Rahmenvorgaben.

Die Förderung freiwilligen Engagements über die Instrumente und Leistungen der Pflegeversicherung hat sich in der Fläche nicht bewährt. Sie haben zu einer ungleichen und keineswegs bedarfsorientierten Verteilung der Mittel der Pflegeversicherung geführt. An die Stelle einer kleinteiligen, mit detaillierten Qualitätsvorgaben (niederschwellige Betreuungsangebote) versehenen Steuerung von der Bundesebene aus, sollte zumindest die Option eröffnet werden, dass Kommunen die für die Förderung des Engagements zur Verfügung stehenden Mittel im Rahmen landesrechtlicher Vorgaben eigenverantwortlich einsetzen.

(71) Das Leistungsrecht der Pflegeversicherung und die Beurteilung der Qualität der Pflege und Sorge haben sich wesentlich stärker als bislang auf die Bedeutung familiärer, nachbarschaftlicher und bürgerschaftlicher Unterstützung zu beziehen.

Auch hier ist auf kommunaler Ebene sowohl im Rahmen des Case Managements als auch der individuellen Hilfeplanung auf die Würdigung informeller Hilfen und ihrer Bedingungen sowie die Förderung des Engagements hinzuwirken. Durch eine Flexibilisierung des Leistungsrechts, etwa durch Leistungsformen der Budgets (persönlicher und Sachleistungsbudgets), können tragfähige Formen wohlfahrtspluralistischer Arrangements initiiert, gestärkt und stabilisiert werden. Das gilt sowohl für häusliche Versorgungssettings als auch für ambulant betreute Wohngruppen und stationäre Formen der Versorgung.

Konsistente Gesamtkonzepte auf Landesebene, die Planungsverpflichtungen ebenso enthalten wie die Förderung von Quartiers- und Dorfentwicklungsansätzen, sollten verbunden werden mit kommunal verankerten Care und Case Managementstrukturen. So würde eine die Ressourcen und Kulturen des Ortes reflektierende Pflege- und Sorgepolitik unter maßgeblicher Einbeziehung des Engagements unterstützt werden.

7. Lokale Kulturpolitik: Kreative Ressourcen vor Ort nutzen

(72) Es wird empfohlen, im weiten Feld von Kultur und Kulturpolitik lokal jene Akteure zu stärken, die vor Ort selbst engagiert sind – nicht nur bei der Pflege kultureller Traditionen, sondern auch mit Blick auf Kreativität und Aufgeschlossenheit für neue Formen kultureller Angebote. Auch dort, wo es bei der Förderung kultureller Aktivitäten um Imagegewinn und wirtschaftliche Stabilisierung geht, sollte nicht einseitig auf kommerzielle Akteure, Großeinrichtungen und -projekte gesetzt werden.

– Der Bereich kultureller Einrichtungen, Angebote und Aktivitäten wird heute weithin durch Großanbieter, Marktstrategien und Konsum – so wie im Sektor der Neuen Medien – geprägt. Gleichzeitig gibt es aber auch andere Bereiche, wo bei kulturellen Veranstaltungen, aber auch rund um den Bildungsbereich (Literatur, Volkshochschulen etc.) lokale Akteure, kulturelle Eigenaktivitäten und Engagement eine große Rolle spielen. Neben der Unterstützung und Pflege von Einrichtungen für bestimmte einzelne Bevölkerungsgruppen interessiert sich lokale Politik heute allerdings insbesondere für Angebote und Formate, die der Stadt und Gemeinde als attraktivem Standort von Konsum und Gewerbe mit entsprechender Anziehungskraft dienen sollen. Im Hinblick darauf gilt es zu betonen, wie bedeutsam für eine nachhaltige Stärkung der lokalen Identität die eigenen örtlichen kreativen Potenziale und das damit verbundene Engagement sind. Im urbanen Bereich sollten Kulturpolitik und die Förderung von Engagement in ihren Bereichen mit Leitbildern von Stadtleben und Stadtentwicklung verbunden sein, bei denen Vielfalt, Kreativität, Offenheit für Neues und lokal Identitätsstiftendes tonangebend sind; entsprechenden Investitionen (Stadt(teil)kultur, Feste und kulturelle Aktivitäten) kann gerade auch in sozialen Brennpunkten und gemischten Milieus eine Schlüsselrolle zukommen.

– Im ländlichen Bereich kann die Förderung alter und neuer Ansätze einer regen Vereinskultur mit ihren fließenden Übergängen zwischen Kultur und Gemeinschaftspflege in der freien Zeit ein Schlüsselfaktor sein, wenn es gilt, die nachwachsende Bevölkerung trotz relativer Ferne attraktiver Arbeitsmärkte und Konsummöglichkeiten am Ort zu halten. Investitionen in eine Gemeindekultur, die Möglichkeiten der aktiven Teilnahme bietet, können oft nachhaltiger wirken als bloße technische Verbesserungen der lokalen Einrichtungen.

8. Potenziale der Sportvereine: Erkennen, weiterentwickeln, nutzen

(73) Bund und Länder sollten überprüfen, inwieweit die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Engagement in Sportvereinen weiter vereinfacht und entbürokratisiert werden können. Kommunale Geschäfts- oder Koordinationsstellen können die örtlichen Sportvereine entlasten.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere im Steuerrecht, Versicherungsrecht, dem Kinder- und Jugendschutz sowie die Mindestlohn-Regelung verursachen in der Praxis der Sportvereine einen hohen Verwaltungsaufwand und führen zum Teil zu Verunsicherungen. Weitere Vereinfachungen und Entlastungen der Vereine sollten daher von den Gesetzes- und Verordnungsgebern geprüft werden. Darüber hinaus sollten die Kommunen ihre lokalen Sportvereine aktiv bei der Vereinsarbeit unterstützen, zum Beispiel in Form von kommunalen Geschäfts- oder Koordinationsstellen. Diese können die Vereine beim Mitglieder- und Übungsleitermanagement unterstützen, bei Förderanträgen helfen, Vereinskooperationen initiieren und fördern oder die Zusammenarbeit mit Schulen, anderen bürgerschaftlichen Handlungsfeldern oder der örtlichen Wirtschaft koordinieren.

(74) Kooperationen und arbeitsteilige Zusammenarbeit der örtlichen Sportvereine sollten von den Kommunen und Verbänden gefördert und unterstützt werden.

Angesichts des Mitgliederschwunds, einer veränderten Engagementkultur und der Finanzknappheit einerseits sowie der genannten gesellschaftlichen Bedeutung andererseits sollten die Kommunen auf eine verstärkte Netzwerkbildung und arbeitsteilige Zusammenarbeit der Sportvereine hinwirken und diese aktiv unterstützen. Vereinskooperationen können sich auf Verwaltungsaufgaben, ein abge-

stimmtes Sportangebot, gegenseitige Teilnahmeberechtigungen, gemeinsame Fortbildungen, die Nutzung von Sportanlagen oder gemeinwohlorientierte Aktivitäten und Projekte beziehen.

(75) Die Kommunen sollten die vielfältigen gesellschaftlichen und gemeinwohlorientierten Funktionen der lokalen Sportvereine fördern, sie aktiv bei ihrer Arbeit unterstützen und mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und Trägern verknüpfen.

Viele Sportvereine übernehmen gesellschaftliche und gemeinwohlorientierte Funktionen, sei es in Form von Kinder-, Jugend- und Familienarbeit, Gesundheitsprävention, Bildung, sozialer Integration oder als Ort der Freizeitgestaltung und Geselligkeit. In den kleineren Orten und Städten des ländlichen Raums sind Sportvereine häufig die Kristallisationspunkte des gesellschaftlichen Lebens. Die Kommunen sind daher gefordert, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Sportvereinen zu suchen, diese in das lokale Umfeld zu integrieren und in Kooperation mit weiteren Partnern, wie vor allem (Ganztags-)Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch Freiwilligenagenturen, Seniorenbeiräten, Kinder- und Jugendparlamenten oder der örtlichen Wirtschaft, einzubinden. Dabei sollten die Vereine und das dortige Engagement jedoch nicht überfordert werden.

(76) Kommunale Sportpolitik sollte stärker zum Querschnittsthema kommunaler Verwaltung und Politik werden.

Fragen der Sportstättenentwicklung und -nutzung tangieren den Städtebau; Angebote zur Gesundheitsförderung sind für Gesundheitsämter von Interesse; Schulen und andere Institutionen der Bildung können von informellen Lernangeboten der Sportvereine profitieren. Dies sind nur wenige Beispiele für das Einwirken des Sports in unterschiedliche kommunale Themenfelder. Die Sensibilität für das große Potenzial intersektoraler Kooperationen ist sowohl aufseiten der Sportvereine als auch aufseiten einzelner kommunaler Zuständigkeitsbereiche zu fördern. Dies bildet die Grundlage für die Entwicklung innovativer Ansätze zur Förderung des Sports bei gleichzeitiger Berücksichtigung weiterer kommunaler Interessen, zum Beispiel hinsichtlich der multifunktionalen Nutzung von Gebäuden.

Literaturverzeichnis

15. Landtag von Baden-Württemberg (Hg.) (2015): „Pflege in Baden-Württemberg zukunftsorientiert und generationengerecht gestalten“. Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquetekommission „Pflege“ vom 23. Januar 2015. Stuttgart.

Achleitner, Ann-Kristin; Pöllath, Reinhard; Stahl, Erwin (2007): Finanzierung von Sozialunternehmern. Konzepte zur finanziellen Unterstützung von Social Entrepreneurs. Stuttgart: Schäffer Poeschel.

Adloff, Frank (2005): Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis. Frankfurt am Main: Campus.

Adloff, Frank; Birsi, Ursula; Schwertmann, Philipp (2005): Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Theoretische und empirische Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

[AEE/DGRV] Agentur für Erneuerbare Energien e. V.; Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (Hg.) (2013): Energiegenossenschaften. Bürger, Kommunen und lokale Wirtschaft in guter Gesellschaft. Berlin.

[AGBB] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.) (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. Bielefeld: Bertelsmann.

[AGBB] Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.) (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. Bielefeld: Bertelsmann.

[AG Spitzenverbände FW NRW] Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen (2012): Impulspapier Quartier. Wuppertal.

Alberg-Seberich, Michael; Backhaus-Maul, Holger; Nährlich, Stefan; Rickert, Andreas; Speth, Rudolf (2015): Über die Zukunft von Engagement und Engagementpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 65 (14–15), S. 15-21.

Albrecht, Romy; Grüttner, André; Lenk, Thomas; Lück, Oliver; Rottmann, Oliver (2013): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitung für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. Leipzig.

Alexander, Jeffrey C. (2006): The Civil Sphere. Oxford: University Press.

Allgeier, Michaela (Hg.) (2011): Solidarität, Flexibilität, Selbsthilfe. Zur Modernität der Genossenschaftsidee. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Alscher, Mareike; Priller, Eckhard (2011): Organisationsbezogene Daten. In: Olk, Thomas; Hartnuß, Birger (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 719-731.

Alscher, Mareike; Dathe, Dietmar; Priller, Eckhard; Speth, Rudolf (2009): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.). Berlin.

Ambrosius, Gerold (2008): Konzeptionen öffentlicher Dienstleistungen in Europa. In: WSI-Mitteilungen (10), S. 527-533.

Ammann, Herbert; Farago, Peter (Hg.) (2006): Monetarisierung der Freiwilligkeit. Referate und Zusammenfassungen der 5. Tagung der Europäischen Freiwilligenuniversität vom 30./31. Mai 2005 in Luzern. Zürich: Seismo.

Aner, Kirsten; Hammerschmidt, Peter (2010): Zivilgesellschaftliches Engagement des Bürgertums vom Anfang des 19. Jahrhunderts bis zur Weimarer Republik. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63-96.

Anzenbacher, Arno (2002): Einführung in die Ethik. Düsseldorf: Patmos.

Arend, Stefan (2016): Kein sorgenfreier Zustand. In: Altenheim 54 (2), S. 30-34.

Arend, Stefan; Klie, Thomas (Hg.) (2016): Transnationale Pflege. Im Erscheinen. Hannover: Vincentz.

Arendt, Hannah (1967): Vita activa oder Vom tätigen Leben. München: Piper.

Arendt, Hannah (1981): Vita activa oder Vom tätigen Leben. 3. Aufl. München: Piper.

Aring, Jürgen (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hg.): Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen. Berlin: Jovis.

Aring, Jürgen (2013): Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: Faber, Kerstin; Oswalt, Philipp (Hg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge (Edition Bauhaus, 35). Dessau, Leipzig: Spector Books, S. 42-56.

Aristoteles ([1995]): Die Nikomachische Ethik. 2. Aufl. München, Zürich: Deutscher Taschenbuch Verlag; Artemis.

[ARL] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover.

Armbrüster, Klaus (2014): Ein Beitrag zur rechtlichen Einordnung des Ehrenamtes. Trilog „Monetarisierung“. Dokumentation Ehrenamtskongress 2014 am 4./5. Juli 2015 in Nürnberg.

Arnoldt, Bettina (2011): Kooperation zwischen Ganztagsschule und außerschulischen Partnern. Entwicklung der Rahmenbedingungen. In: Fischer, Natalie; Holtappels, Heinz-Günter; Klieme, Eckhard; Rauschenbach, Thomas; Stecher, Ludwig; Züchner, Ivo (Hg.): Ganztagsschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG). Studien zur ganztägigen Bildung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 312-329.

Arnoldt, Bettina; Steiner, Christine (2010): Partizipation an Ganztagsschulen. In: Gaiser, Wolfgang; Betz, Tanja; Pluto, Liane (Hg.): Partizipation von Kindern und Jugendlichen – Akteure, Institutionen, Projekte. Forschungsergebnisse und gesellschaftliche Herausforderungen. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 155-177.

[ASS/BBE] Akademie für Sozialpädagogik und Sozialarbeit e. V.; Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (2015): Gemeinsam handeln: Für Demokratie in unserem Gemeinwesen! Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Rechtsextremismus im ländlichen Raum. 2. Aufl. Halle, Saale.

Aumüller, Jutta; Daphi, Priska; Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Robert Bosch Stiftung (Hg.). Stuttgart.

Aygün, Adem (2010): Religiöse Sozialisation und Entwicklung bei muslimischen Jugendlichen in Deutschland und in der Türkei. Empirische Analysen und religionspädagogische Herausforderungen. Dissertation Universität Bielefeld.

Bachler, Sigrid (2007): Arbeit in der Bürgergesellschaft – Standards für die Zukunft. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 24 vom 29.11.2007. Schwerpunktthema: Erwerbsarbeit und Engagement. Berlin.

Backes, Gertrud M. (1987): Frauen und soziales Ehrenamt. Zur Vergesellschaftung sozialer Selbsthilfe. Augsburg: MaroVerlag.

Backes, Gertrud M. (2011): Geschlechterdifferenz im Engagement. In: Olk, Thomas; Hartnuß, Birger (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 65-75.

Backhaus-Maul, Holger (2000): Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (26–27), S. 22-30.

Backhaus-Maul, Holger; Roth, Christiane (2013): Service Learning an Hochschulen in Deutschland. Ein erster empirischer Beitrag zur Vermessung eines jungen Phänomens. Wiesbaden: Springer VS.

Backhaus-Maul, Holger; Nährlich, Stefan; Speth, Rudolf (2012): Denkschrift Bürgergesellschaft. 2., aktual. Aufl. Aktive Bürgerschaft e. V. (Hg.). Berlin.

Backhaus-Maul, Holger; Speck, Karsten; Hörnlein, Miriam; Krohn, Maud (2015): Engagement in der Freien Wohlfahrtspflege. Empirische Befunde aus der Terra incognita eines Spitzenverbandes. Wiesbaden: Springer VS.

Badura, Bernhard (1978): Volksmedizin und Gesundheitsvorsorge. In: WSI-Mitteilungen 38 (10), S. 542-548.

[bagfa] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e. V. (2014): Monetarisierung – kein Weg zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Ein Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e. V. Berlin.

[bagfa] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e. V. (2015): Monetarisierung im Engagement – Was tun? Eine Handreichung für Freiwilligenagenturen. Berlin.

[bagfa] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e. V. (2016): Im Spiegel der Freiwilligenagenturen: Das Engagement für und mit Flüchtlinge(n). Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten. Berlin.

[BAGFW] Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (2010): Bürgerschaftliches Engagement in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin.

Baiocchi, Gianpaolo (2001): Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. In: Politics Society 29 (1), S. 43-72.

[BAMF] Bundesamt für Migration und Flüchtling (2016): Migrationsbericht 2014. Zentrale Ergebnisse. Berlin.

Banner, Gerhard (1998): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. In: Der Bürger im Staat 48 (4), S. 179-186.

Barakat, Bilal (2015): Keine Schule – Keine Einwohner? In: Demografische Forschung aus Erster Hand (1), S. 4.

[BaS] Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros e. V. (Hg.) (2015): Engagiert vor Ort. 20 Jahre Netzwerk der Seniorenbüros. Berlin.

[BASFI Hamburg] Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (Hg.) (2014): Hamburger Strategie für freiwilliges Engagement 2020. Hamburg.

Batey, Peter; Friedrich, Peter (2000): Aspects of Regional Competition. In: Batey, Peter; Friedrich, Peter (Hg.): Regional Competition. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 3-33.

Baur, Jürgen; Braun, Sebastian (2001): Der vereinsorganisierte Sport in Ostdeutschland. Köln: Sportverlag Strauß.

Baurmann, Michael (1996): Der Markt der Tugend. Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft. Eine soziologische Untersuchung. Tübingen: Mohr Siebeck.

[BayLFR] Bayerischer Landesfrauenrat (Hg.) (2011): Frauen und freiwilliges Engagement. Stellungnahme des Fachausschusses Sozial- und Beschäftigungspolitik vom 16.02.2011. München.

[BBE] Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hg.) (2007): Engagement und Erwerbsarbeit. Dokumentation der Fachtagung am 8./9. November 2007 in Berlin.

[BBE] Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hg.) (2010): Engagement ermöglichen – Strukturen gestalten. Handlungsempfehlungen für eine nationale Engagementstrategie. Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Berlin.

[BBE] Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.) (2012): BBE-Newsletter Nr. 20 vom 18.10.2012. Schwerpunktthema: Erster Engagementbericht. Berlin.

[BBE] Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hg.) (2015): BBE-Newsletter Nr. 1 vom 08.01.2015. Schwerpunktthema: Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation. Berlin.

[BBK] Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2010): Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz – gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und Deutscher Städtetag (Hg.). Bonn.

[BBSR] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2009): Regionaler Preisindex. Berichte, Band 30. Bonn.

[BBSR] Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.

[BBSR] Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (2014): Regionale Disparitäten in Deutschland auf der Ebene von Gemeinden und Kreisen. Expertise für den Siebten Altenbericht der Bundesregierung im Auftrag des Deutschen Zentrums für Altersfragen (DZA). Unveröffentlicht. Bonn.

[BBSR] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2015): Engagement im Quartier. BBSR-Online-Publikation, Nr. 04/2015. Bonn.

Beck, Sebastian (2008): Migranten-Milieus und lokales Engagement. Status quo und Potenziale. In: vhw Forum Wohneigentum – Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft (6), S. 300-301.

Becker, Helle (2008): Politik und Partizipation in der Ganztagsschule. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag.

Beckmann, Markus (2011): Social Entrepreneurship – Altes Phänomen, neues Paradigma moderner Gesellschaften oder Vorbote eines Kapitalismus 2.0? In: Hackenberg, Helga; Empter, Stefan (Hg.): Social Entrepreneurship – Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 67-85.

Beerlage, Irmtraud; Arndt, Dagmar; Hering, Thomas; Springer, Silke (2009): Arbeitsbedingungen und Organisationsprofile als Determinanten von Gesundheit, Einsatzfähigkeit sowie von haupt- und ehrenamtlichem Engagement bei Einsatzkräften in Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Endbericht. Magdeburg.

Beetz, Michael; Corsten, Michael; Rosa, Hartmut; Winkler, Torsten (2014): Was bewegt Deutschland? Sozialmoralische Landkarten engagierter und distanzierter Bürger in Ost- und Westdeutschland. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Beetz, Stefan (2009): Regionale Dimensionen des Alterns und der Umbau kommunaler Daseinsvorsorge – Entwicklungen am Beispiel ländlicher Räume. In: Neu, Claudia (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 114-132.

Beierle, Sarah; Tillmann, Frank (2014): Jugendgerechte demografiestrategische Ansätze in strukturschwachen ländlichen Räumen. Abstract für die DGD Tagung „Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungsregionen“.

Beitzer, Hannah (2015): Der Traum vom gemeinsamen Haus. In: Süddeutsche Zeitung (SZ), 18.08.2015, S. 19.

Bellenberg, Gabriele (2010): Chancengleichheit. In: Jordan, Stefan; Schlüter, Marnie (Hg.): Lexikon Pädagogik. Hundert Grundbegriffe. Stuttgart: Reclam, S. 65-67.

Benz, Arthur (2012): Stadtpolitik im Wandel der föderalen Ordnung. In: Egner, Björn; Haus, Michael; Terizakis, Georgios (Hg.): Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt. Wiesbaden: Springer VS, S. 345-360.

Benz, Arthur (Hg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.) (2010a): Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.): Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-36.

Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Berger, Maria; Galonska, Christian; Koopmans, Ruud (2002): Not a Zero-Sum Game: Ethnic Communitites and Political Integration of Migrants in Berlin. European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Session. Turin.

Berger, Maria; Galonska, Christian; Koopmans, Ruud (2004): Integration durch die Hintertür. Ethnisches Sozialkapital und politische Partizipation von Migranten in Berlin. In: Klein, Ansgar; Kern, Kristine; Geißel, Brigitte; Berger, Maria (Hg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 251-272.

Berngruber, Anne; Pötter, Ulrich; Prein, Gerald (2012): Bildungsaufstieg oder Bildungsvererbung? Analysen zum Migrationshintergrund. In: Rauschenbach, Thomas; Bien, Walter (Hg.): Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue DJI-Survey. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 54-67.

Bertelsmann Stiftung (2012): Themenreport „Pflege 2030“. Was ist zu erwarten – was ist zu tun? Gütersloh.

[Bertelsmann Stiftung/StM BW] Bertelsmann Stiftung; Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2014): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung; Eurofound (Hg.) (2014): Social Cohesion and Well-Being in the EU. Gütersloh, Dublin.

Bertelsmann Stiftung; Innenminsterium Nordrhein-Westfalen (2004): Kommunaler Bürgerhaushalt. Ein Leitfaden für die Praxis. Strategien für die Zukunft vor Ort. Gütersloh, Düsseldorf.

Best, Heinrich; Niehoff, Steffen; Salheiser, Axel; Salomo, Katja (2015): Politische Kultur im Freistaat Thüringen. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2015. Jena: Friedrich-Schiller-Universität.

Beuerle, Iris (2014): Wohnungsgenossenschaften im gesellschaftlichen Wandel. Berlin: epubli GmbH.

Beutel, Wolfgang; Fauser, Peter; Rademacher, Helmolt (2012): Demokratiepädagogik. In: Beutel, Wolfgang; Fauser, Peter; Rademacher, Helmolt (Hg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012. Aufgabe für Schule und Jugendbildung. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 17-38.

Beyer, Thomas (2015a): Eigennutz statt Eigensinn? Betrachtungen zum aktuellen Stand der Debatte um eine „Monetarisierung“ freiwilligen Engagements. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft Nr. 4 vom 11.03.2015. Bonn.

Beyer, Thomas (2015b): Seniorengenossenschaften zwischen Bürgerschaftlichem Engagement und wirtschaftlichem Interesse. In: Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Weinheim: Beltz Juventa, S. 50-56.

Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.) (2015): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Weinheim: Beltz Juventa.

Bibisidis, Thomas (2015): Die Integration von jungen Menschen aus benachteiligten Lebensverhältnissen in den Jugendfreiwilligendiensten. Eine Bestandsaufnahme. In: Bibisidis, Thomas; Eichhorn, Jaana; Klein, Ansgar; Perabo, Christa; Rindt, Susanne (Hg.): Zivil – Gesellschaft – Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung (Bürgergesellschaft und Demokratie, 44). Wiesbaden: Springer VS, S. 249-260.

Bickerstaff, Karen; Walker, Gordon (2001): Participatory Local Governance and Transport Planning. In: Environment and Planning 33 (3), S. 431-451.

Biecker, Susann (2011): Social Media und bürgerschaftliches Engagement. Expertise für die Sachverständigenkommission Erster Engagementbericht. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.): Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen. (BT-Drs. 17/10580). Berlin, S. 487-506.

Biedermann, Anna (2011): Klimaschutzziele in den deutschen Bundesländern. Masterarbeit. Umweltbundesamt (UBA) (Hg.). Dessau-Roßlau.

Billig, Shelley H. (2004): Heads, Hearts, and Hands. The Research on K-12 Service-Learning. In: National Youth Leadership Council (NYLC) (Hg.): Growing to Greatness 2004. The State of Service-Learning Project. Saint Paul MN, S. 12-25.

Bilodeau, Antoine (2009): Residential Segregation and the Electoral Participation of Immigrants in Australia. In: International Migration Review 43 (1), S. 134-159.

Bittlingmayer, Uwe H.; Ziegler, Holger (2012): Public Health und das gute Leben. Der Capability-Approach als normatives Fundament interventionsbezogener Gesundheitswissenschaften? Discussion-Paper SP I 2012-301. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.

Blinkert, Baldo (2013): Chancen und Herausforderungen des demografischen Wandels. Aktives Altern und Pflegebedürftigkeit in europäischen Kommunen und Ländern der EU. Ergebnisse und Methoden des von der EU geförderten Projektes „Werkzeuge für die Entwicklung vergleichbarer Erhebungen auf lokaler Ebene (TooLS)“ (FIFAS-Schriftenreihe, 11). Berlin: LIT Verlag.

Blinkert, Baldo (2015): Auswertung der Zeitverwendungserhebung 2012/13 des Statistischen Bundesamtes für den Zweiten Engagementbericht und den Siebten Altenbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Freiburg im Breisgau.

Blinkert, Baldo; Klie, Thomas (2004): Solidarität in Gefahr? Pflegebereitschaft und Pflegebedarfsentwicklung im demografischen und sozialen Wandel. Die „Kasseler Studie“. Hannover: Vincentz.

Blinkert, Baldo; Klie, Thomas (2006): Die Zeiten der Pflege. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie 39 (3), S. 202-210.

Blinkert, Baldo; Klie, Thomas (2015): Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa. Unveröffentlicht. Freiburg im Breisgau.

Blinkert, Baldo; Schinkgs, Christine; Spiegel, Jürgen (2008): Begleitforschung zur Einführung eines persönlichen Pflegebudgets mit integriertem Case Management. Schlussbericht des Freiburger Instituts für angewandte Sozialwissenschaft e. V. (FIFAS). Freiburg.

Blümke, Dirk (2007): Dynamiken der Verberuflichung aus der Sicht der Hospizbewegung. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): Engagement und Erwerbsarbeit. Dokumentation der Fachtagung am 8./9. November 2007 in Berlin, S. 107-110.

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2010): Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen der Bundesregierung (Corporate Social Responsibility – CSR). Aktionsplan CSR. Berlin.

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2013): Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Berlin.

[BMAS] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2015a): Das Mindestlohngesetz im Detail. Ziele, Anwendung, Durchführung und Kontrolle. Online verfügbar unter www.der-mindestlohn-wirkt.de/SharedDocs/Downloads/ml/informationen-zum-mindestlohngesetz-im-detail.pdf?__blob=publicationFile, Abruf am 14.04.2016.

[BMAS] Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Hg.) (2015b): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze. Referentenentwurf. Online verfügbar unter www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2015/2015-11-16_Referententwurf_AUEG_Werkvertraege.pdf, Abruf am 11.04.2016.

[BMBau] Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

[BMG] Bundesministerium für Gesundheit (Hg.) (2011): Leuchtturmprojekt Demenz. Berlin.

[BMF] Bundesministerium für Finanzen (2010): Stellungnahme zum Gutachten von Prof. Igl zu Fördermöglichkeiten des Bundes auf dem Gebiet bürgerschaftlichem Engagement. Online verfügbar unter www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Nachrichtendienst/Stellungnahme_BMF.pdf, Abruf am 14.04.2016.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2005a): 12. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. (BT-Drs. 15/6014). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2005b): Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen. Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2007): Miteinander – Füreinander. Initiative ZivilEngagement. Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2010): Sechster Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland – Altersbilder in der Gesellschaft. (BT-Drs. 17/3815). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2011): Erster Gleichstellungsbericht. Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. (BT-Drs. 17/6240). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2012a): Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen. (BT-Drs. 17/10580). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2012b): Achter Familienbericht. Zeit für Familie – Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. (BT-Drs. 17/9000). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. (BT-Drs. 17/12200). Berlin.

[BMFSJF] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2014): Motive des bürgerschaftlichen Engagements. Kernergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung durch das Institut für Demoskopie (IfD) Allensbach im August 2013. Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2015): Abschlussbericht der gemeinsamen Evaluation des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) und des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (JFDG). Berlin.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2016a): Engagementstrategie BMFSFJ. Strategische Ausrichtung der Engagementpolitik. Online verfügbar unter www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Freiwilligendienste/Pdf-Anlagen/engagement-strategie,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf, Abruf am 15.04.2016.

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (Hg.) (2016b): Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften. Im Erscheinen. Berlin.

[BMFSFJ/INBAS] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; INBAS-Sozialforschung GmbH (Hg.) (2015): Kooperation von Haupt- und Ehrenamtlichen in Pflege, Sport und Kultur. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Endbericht. Berlin, Frankfurt am Main.

[BMI] Bundesministerium des Innern (Hg.) (2011): Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin.

[BMI] Bundesministerium des Innern (Hg.) (2012): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin.

[BMI] Bundesministerium des Innern (Hg.) (2016a): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Auftrag der Bundesregierung – Migrationsbericht 2014. Berlin.

[BMI] Bundesministerium des Innern (2016b): 2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor. Pressemitteilung des BMI vom 06.01.2016. Berlin.

[BMI/BAMF] Bundesministerium des Innern; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) (2010): Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. Berlin, Nürnberg.

[BMJV] Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2013): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Kooperationsgesellschaft und zum weiteren Bürokratieabbau bei Genossenschaften.

[BMUB] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2004): Wohnungsgenossenschaften. Potenziale und Perspektiven. Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften. Berlin.

[BMVBS] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Nahversorgung und Nahmobilität: Verkehrsverhalten und Zufriedenheit. BMVBS-Online-Publikation 08/2011. Bonn.

[BMVBS] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2012a): Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Exklusion. Fähigkeiten und Ressourcen einer ländlichen Bevölkerung für eine angemessene Versorgung und Teilhabe am öffentlichen Leben. BMVBS-Online-Publikation 27/2012. Bonn.

[BMVBS] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2012b): Mobilitätssicherung in Zeiten des demografischen Wandels. Innovative Handlungsansätze und Praxisbeispiele aus Räumen in Deutschland. Bonn.

[BMVBS/BBSR] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2009a): Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. BBSR-Online-Publikation 10/2009. Bonn.

[BMVBS/BBSR] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2009b): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Bonn.

[BMVBS/Integrationsbeauftragte] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Die Beauftragte der Bunderegierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Kurzfassung. Eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) durchgeführt im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Integration und Stadtteilpolitik“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, betreut durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Berlin.

[BMVI] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2015a): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Projektassistenz Umsetzungsphase. BMVI-Online-Publikation 04/2015. Berlin.

[BMVI] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2015b): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. Bonn.

[BMVI] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hg.) (2016): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Online verfügbar unter www.regionale-daseinsvorsorge.de, Abruf am 11.04.2016.

[BMWi] Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013): Europäische Energiepolitik. Online verfügbar unter www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Europaische-und-internationale-Energiepolitik/europaeische-energiepolitik.html, Abruf am 14.04.2016.

[BMZ] Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007): Richtlinie zur Umsetzung des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes „weltwärts“. Bonn.

[BMZ] Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Der entwicklungspolitische Freiwilligendienst „weltwärts“. Band I: Hauptbericht. BMZ Evaluierungsberichte. Bonn.

Bode, Ingo (2010): Thinking Beyond Borderlines: A „German Gaze“ on a Changing Interface Between Society and the Voluntary Sector. In: Voluntary Sector Review 1 (2), S. 137-159.

Bode, Ingo; Evers, Adalbert (2004): From Institutional Fixation to Entrepreneurial Mobility? The German Third Sector and its Contemporary Challenges. In: Evers, Adalbert; Laville, Jean-Louis (Hg.): The Third Sector in Europe. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing, S. 101-121.

Böcher, Michael; Nordbeck, Ralf (2014): Klima-Governance. Die Integration und Koordination von Akteuren, Ebenen und Sektoren als klimapolitische Herausforderung. In: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 7 (2), S. 253-268.

Bödeker, Sebastian (2011): Die soziale Frage der Demokratie. Einkommen und Bildung beeinflussen die Chancen politischer Teilhabe. In: WZB-Mitteilungen (134), S. 26-29.

Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (1–2), S. 18-25.

Böhnke, Petra; Kersten, Jens; Klenk, Tanja; Neu, Claudia; Vogel, Berthold (2015): Der Wert öffentlicher Güter. Bericht der „Kommission Öffentliche Güter“ der Heinrich-Böll-Stiftung. Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.). Berlin (Schriften zu Wirtschaft und Soziales, 15).

Boehmke, Frederick J.; Bowen, Daniel C. (2010): Direct Democracy and Individual Interest Group Membership. In: The Journal of Politics 72 (3), S. 659-671.

Boettcher, Johanna (2010): Ehrenamtliches Engagement – aber bitte nicht von Flüchtlingen? In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): Freiwilliges Engagement für Flüchtlinge und von Flüchtlingen. Bonn: Verlag Stiftung Mitarbeit, S. 40-47.

Bogumil, Jörg (2014): Zivilgesellschaftliche Modelle. Kommunalverwaltung und Bürgerkommune. In: König, Klaus; Kropp, Sabine; Kuhlmann, Sabine; Reichard, Christoph; Sommermann, Karl-Peter; Ziekow, Jan (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, S. 415-432.

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2010): Die kommunale Ebene. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie, 32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 382-406.

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2011): Bürgerkommune. In: Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4., aktual. u. erg. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 177-186.

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Schwarz, Gudrun (2003a): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven. Berlin: edition sigma.

Bogumil, Jörg; Klie, Thomas; Holtkamp, Lars; Roß, Paul-Stefan (2003b): Öffentliche Förderung von Organisationen des Dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hg.): Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern. Opladen: Leske + Budrich, S. 155-244.

Booth, William James (1994): On the Idea of the Moral Economy. In: The American Political Science Review 88 (3), S. 653-667.

Borchard, Michael; Ceylan, Rauf (Hg.) (2011): Imame und Frauen in Moscheen im Integrationsprozess. Gemeindepädagogische Perspektiven. Göttingen: V & R unipress.

Borutta, Manuel (2005): Religion und Zivilgesellschaft: zur Theorie und Geschichte ihrer Beziehung. Discussion Paper SP IV 2005-404. Berlin: WZB.

[BPA] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.

[BPA] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2008): Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht. Berlin.

[BPA] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammen stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin.

[bpb] Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (2015): Flucht und Asyl. Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 65 (25). Bonn.

Brandl, Paul; Martin, Sebastian; Riedl, Anton K. (2014): Kleiner Hecht und Großer Wal – Der Einfluss der Organisationsgröße auf die Form des Sozialunternehmertums. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Sozial-

unternehmertum (Grundlagen der Sozialen Arbeit, 34). Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren GmbH, S. 153-162.

Braun, Joachim; Bischoff, Stefan (1999): Bürgerschaftliches Engagement älterer Menschen: Motive und Aktivitäten. Engagementförderung in Kommunen – Paradigmenwechsel in der offenen Altenarbeit. Institut für Sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung (ISAB) Köln (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ). Stuttgart: Kohlhammer.

Braun, Joachim; Abt, Hans Günter; Bischoff, Stefan (2000): Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe. Köln, Leipzig: Institut für Sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung (ISAB).

Braun, Joachim; Kettler, Ulrich; Becker, Ingo (1997): Selbsthilfe und Selbsthilfeunterstützung in der Bundesrepublik. Abschlussbericht der Schriftenreihe des BMFSFJ (136). Stuttgart: Kohlhammer.

Braun, Sebastian (2011): Ehrenamtliches und freiwilliges Engagement im Sport. Sportbezogene Sonderauswertung der Freiwilligensurveys von 1999, 2004 und 2009. Köln: Sportverlag Strauß.

Braun, Sebastian (2013a): Gesellschaftlicher Wandel als Gestaltungsoption: Eine „sportbezogene Engagementpolitik“ als Zielperspektive? In: Braun, Sebastian (Hg.): Der Deutsche Olympische Sportbund in der Zivilgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur sportbezogenen Engagementpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 18-39.

Braun, Sebastian (2013b): Profit und Gemeinwohl? Engagement-Partnerschaften zwischen Wirtschaft und Sport. In: Braun, Sebastian (Hg.): Der Deutsche Olympische Sportbund in der Zivilgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur sportbezogenen Engagementpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 120-141.

Braun, Sebastian; Nobis, Tina (2011): Migration, Integration und Sport. Perspektiven auf zivilgesellschaftliche Kontexte vor Ort. Zur Einführung. In: Braun, Sebastian; Nobis, Tina (Hg.): Migration, Integration und Sport. Zivilgesellschaft vor Ort. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-28.

Braun, Sebastian; Hansen, Stefan; Langner, Ronald (2013a): Bürgerschaftliches Engagement an Schulen. Eine empirische Untersuchung über Schulfördervereine. Wiesbaden: Springer VS.

Braun, Sebastian; Hansen, Stefan; Nobis, Tina; Reymann, Doreen (2013b): Aspekte einer sportbezogenen Engagementpolitik: Ergebnisse und Ausblicke. In: Braun, Sebastian (Hg.): Der Deutsche Olympische Sportbund in der Zivilgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur sportbezogenen Engagementpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 143-172.

Brechmann, Theresia (1987): Wohngemeinschaften als neue Lebensform: Am Beispiel Bielefeld. In: Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e. V. (Hg.): Wohnen im Alter. Köln, S. 39-46.

Breuer, Christoph; Haase, Antje; Horch, Heinz-Dieter; Hovemann, Gregor; Rittner, Volker; Schubert, Manfred (2006): Sportentwicklungsbericht 2005/2006 – Analyse zur Situation des Sports in Deutschland. Kooperationen der Sportvereine und kommunale Integration. Köln.

Breuer Christoph (Hg.) (2010): Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln.

Breuer, Christoph; Feiler, Svenja (2015): Sportentwicklungsbericht 2013/2014. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. *Kurzfassung*. Köln: Sportverlag Strauß.

Breuer, Christoph; Wicker, Pamela (2010): Kommune und Sportverein. In: Breuer, Christoph (Hg.): Sportentwicklungsbericht 2009/2010. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln: Sportverlag Strauß, S. 57-78.

Brinkmann, Volker (Hg.) (2014): Sozialunternehmertum (Grundlagen der Sozialen Arbeit, 34). Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren GmbH.

Brockhoff, Rainer (2004): Auf schmalem Grat: finanziell geförderte Freiwilligenarbeit. In: neue caritas 105 (10), S. 14-17.

Brockhoff, Rainer (2012): Corporate Governance ist Teil der Unternehmenspolitik. In: neue caritas 113 (2), S. 16-20.

Bröckling, Ulrich; Feustel, Robert (2012): Einleitung: Das Politische Denken. In: Bröckling, Ulrich; Feustel, Robert (Hg.): Das politische Denken. Zeitgenössische Positionen. Bielefeld: transcript, S. 7-18.

Brossardt, Bertram (2015): Seniorengenossenschaften. Chancen und Risiken für unsere Gesellschaft. In: Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Weinheim: Beltz Juventa, S. 163-168.

Bubolz-Lutz, Elisabeth; Kricheldorff, Cornelia (2009): Pflegebegleiter – ein Modellprojekt des Forschungsinstituts Geragogik. Freiburg.

Bubolz-Lutz, Elisabeth; Mörchen, Annette (Hg.) (2013): Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse. Witten.

Bubolz-Lutz, Elisabeth; Gösken, Eva; Kricheldorff, Cornelia; Schramek, Renate (2010): Geragogik. Bildung und Lernen im Prozess des Alterns. Das Lehrbuch. Stuttgart: Kohlhammer.

Bubolz-Lutz, Elisabeth; Jong, Jutta de; Mörchen, Annette (2013): Gelingensfaktoren der kommunalen Engagemententwicklung vor Ort – eine Zusammenschau. In: Bubolz-Lutz, Elisabeth; Mörchen, Annette (Hg.): Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse. Witten, S. 221-233.

Buck, Gerhard (1991): Die Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege von den ersten Zusammenschlüssen der freien Verbände im 19. Jahrhundert bis zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips in der Weimarer Fürsorgegesetzgebung. In: Landwehr, Rolf; Baron, Rüdeger (Hg.): Geschichte der Sozialarbeit. Hauptlinien ihrer Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert. 2. Aufl. Weinheim: Beltz, S. 139-172.

Bueker, Catherine Simpson (2005): Political Incorporation Among Immigrants from Ten Areas of Origin: The Persistence of Source Country Effects. In: International Migration Review 39 (1), S. 103-140.

Bühlmann, Marc (2013): Verbundenheit mit der Gemeinde. In: van Deth, Jan W.; Tausendpfund, Markus (Hg.): Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen. Wiesbaden: Springer VS, S. 329-358.

Bulkeley, Harriet; Betsill, Michele (2005): Rethinking Sustainable Cities. Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change. In: Environmental Politics 14 (1), S. 42-63.

Bundespräsident Joachim Gauck (2012): Eröffnungsrede beim „Führungstreffen Wirtschaft 2012“ der Süddeutschen Zeitung (SZ) am 15. November 2012 in Berlin.

Bundesrat (2010): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes vom 31.12.2010. (BT-Drs. 849/10). Berlin.

Bundesrat (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Bundesfreiwilligendienstgesetzes um Regelungen des Freiwilligendienstes aller Generationen. (BT-Drs. 297/12). Berlin.

Bundesverband Deutscher Stiftungen (Hg.) (2015): StiftungsReport: Stark im Geben. Stiftungen im Sport. Berlin.

Bunk, Bettina (2007): Entlohnte Tätigkeiten im Umfeld gemeinnütziger Organisationen. Eine Praxisanalyse zu Überschneidungen von bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit. Studie für die Robert Bosch Stiftung im Rahmen des Projekts „generationaktiv“ des DRK Kreisverbands Schwäbisch Gmünd e. V.

Burgi, Martin (2013): Kommunale Verantwortung und Regionalisierung von Strukturelementen in der Gesundheitsversorgung (Bochumer Schriften zum Sozial- und Gesundheitsrecht, 15). Baden-Baden: Nomos.

Burmeister, Joachim; Heller, Anne; Stehr, Ilona (2005): Weiterbildung älterer Menschen für bürgerschaftliches Engagement als *senior*Trainer*in*. Ein Kurskonzept für lokale Netzwerke (Schriftenreihe ISAB-Berichte aus Forschung und Praxis, 104). Köln: ISAB-Verlag.

[BVKS] Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2007): Arbeitspapier für die Koordinierungsgruppe gegen Rechtsextremismus. Berlin.

Caillé, Alain (2008): Anthropologie der Gabe (Theorie und Gesellschaft, 65). Frankfurt am Main: Campus.

Campbell, Scott (1996): Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. In: Journal of the American Planning Association 62 (3), S. 296-312.

Carlson, Allan (2005): Sweden and the Failure of European Family Policy. In: Social Science and Public Policy 42 (6), S. 41-46.

Carr, David (1991): Educating the Virtues: Essay on the Philosophical Psychology of Moral Development and Education. London, New York: Routledge.

Ceylan, Rauf; Jokisch, Benjamin (Hg.) (2014): Salafismus in Deutschland. Entstehung, Radikalisierung und Prävention. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Ceylan, Rauf; Kiefer, Michael (2016): Muslimische Wohlfahrtspflege in Deutschland. Eine historische und systematische Einführung. Wiesbaden: Springer VS.

Christ, Oliver; Wagner, Ulrich (2008): Interkulturelle Kontakte und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Deutsche Zustände. Folge 6. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 154-168.

Christoph, Gabriela; Reinders, Heinz (2011): Jugend. Engagement. Politische Sozialisation (jeps). Deskriptive Befunde der ersten Erhebungswelle 2010. Lehrstuhl Empirische Bildungsforschung der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. (Schriftenreihe Empirische Bildungsforschung, 19).

Claro da Fonseca, Sara (2006): Neue Bürger – neue Kandidaten? Die Parteien im Wettstreit um Migrantenstimmen. In: WZB-Mitteilungen (114), S. 32-35.

Coenen-Marx, Cornelia (2015): Engagement und Berufung: Die Kirchen als profilierte Bündnispartner in der Zivilgesellschaft. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 28 (1), S. 107-122.

Conze, Werner (1964): Nation und Gesellschaft: Zwei Grundbegriffe der revolutionären Epoche. In: Historische Zeitschrift (198), S. 1-16.

Covenant of Mayors (2013): Covenant of Mayors. Multi-Level Action for Sustainable Energy. Brüssel. Online verfügbar unter www.energy-cities.eu/IMG/pdf/com_thematic_leaflet_multi-level_cooperation_2013_en.pdf, Abruf am 14.04.2016.

Crome, Barbara (2007): Entwicklung und Situation der Wohnungsgenossenschaften in Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung – Zeitschrift des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (4), S. 211-221.

Cronenberg, Ulrich (2012): Auswirkungen des demografischen Wandels auf das ehrenamtliche Engagement im Bevölkerungsschutz. Evaluation und Analyse wissenschaftlicher Studien. Im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Bonn.

Dahrendorf, Ralf (1993): Die Zukunft der Bürgergesellschaft. In: Guggenberger, Bernd; Hansen, Klaus (Hg.): Die Mitte. Vermessungen in Politik und Kultur. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 74-86.

Dahrendorf, Ralf (1994): Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit. München: dtv.

Danielzyk, Rainer; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Wuschansky, Bernd (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: NRW-spezifische Auswertung der Indikatoren zur Raumentwicklung. Abschlussbericht. ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung. Dortmund.

Dathe, Dietmar; Kistler, Ernst (2002): Entwicklung und Strukturwandel bürgerschaftlichen Engagements. Teil A des Gutachtens für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement und Erwerbsarbeit“. Opladen: Leske + Budrich, S. 13-67.

Decker, Oliver; Kiess, Johannes; Brähler Elmar (2014): Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014. Universität Leipzig.

Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.) (2013): „StadtQuartiere“. Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven. Essen: Klartext-Verlag.

Defourny, Jacques; Nyssens, Marthe (2010): Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States. Convergences and Divergences. In: Journal of Social Entrepreneurship 1 (1), S. 32-53.

Defourny, Jacques; Nyssens, Marthe (2016): Social Enterprise and Social Entrepreneurship Conceptions: What is at Stake beyond Discourses? In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 5 vom 10.03.2016. Schwerpunkthema: Wirtschaft und Zivilgesellschaft in Deutschland und Europa. Berlin.

Dehne, Peter (2013): Raumpioniere. Lichter im Nirgendwo, Parallelwelten in der Peripherie oder Retter des ländlichen Raums? In: Berger, Peter A.; Hock, Klaus; Klie, Thomas (Hg.): Religionshybride. Religion in posttraditionalen Kontexten (Erlebniswelten). Wiesbaden: Springer VS, S. 167-185.

Dehne, Peter; Neubauer, Anja (2014): Ländliches Wohnen im Alter, aber wie? Facetten sorgender Gemeinschaften in Mecklenburg-Vorpommern und anderswo. In: Informationsdienst Altersfragen (6), S. 3-11.

De Montesquieu, Charles (1748 [2011]): Vom Geist der Gesetze. Stuttgart: Reclam.

Dekker, Paul (2009): Civicness: From Civil Society to Civic Services? In: Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 20 (3), S. 220-238.

[Der Paritätische-LSA] Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Landesverband Sachsen-Anhalt e. V. (Hg.) (2011): Corporate Governance Kodex. Grundsätze guter und transparenter Führung. Magdeburg.

DER SPIEGEL (Hg.) (2016): Auf der Kippe. Wie die Silvesternacht Deutschland verändert. 09.01.2016 (2). Hamburg: Spiegel-Verlag.

Dettling, Warnfried (2000): Niedergang des sozialen Kapitals. Robert D. Putnam über den Verlust von Gemeinsinn und Engagement. In: DIE ZEIT, 19.10.2000.

Deutsche Shell (Hg.) (2002): Jugend 2002. Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus. 14. Shell-Jugendstudie. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag.

Deutscher Bundestag (2004): Situation der Breitenkultur in Deutschland. Große Anfrage. (BT-Drs. 15/4140). Berlin. 02.11.2004.

Deutscher Bundestag (2007): Kultur in Deutschland: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 16/7000). Berlin.

Deutscher Bundestag (2014): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) vom 02.07.2014 a) zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) (BT-Drs. 18/1558), b) zu dem Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 18/590) – Mindestlohn in Höhe von 10 Euro pro Stunde einführen. (BT-Drs. 18/2010). Berlin.

Deutscher Fundraising-Verband (2015): Deutscher Spendenmonitor. TNS Infratest (Hg.). München.

Deutscher Spendenrat e. V. (2016): Bilanz des Helfens 2016. Pressemeldung vom 01. März 2016.

Deutscher Städtetag (2014): Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken. Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages. Berlin, Köln.

[DGRV] Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V. (2014): Energiegenossenschaften. Ergebnisse der Umfrage des DGRV und seiner Mitgliedsverbände. Frühjahr 2014. Berlin.

Diakonie Hessen (2013): Für eine inklusive Migrations- und Flüchtlingspolitik. 13 Erwartungen der Evangelischen Kirchen und der Diakonie Hessen an die Hessische Landesregierung.

[DiCV Köln] Caritasverband für die Erzdiözese Köln (2009): Ehrenamt ist unbezahlbar – Keine Vergütung ehrenamtlicher Tätigkeit in der Caritas! Positionspapier der Diözesan-Arbeitsgemeinschaft Ehrenamt im Erzbistum Köln (DiAG Ehrenamt). Köln.

[DiCV Rottenburg-Stuttgart] Caritasverband für die Diözese Rottenburg-Stuttgart (2014): Impulse Nr. 17. Ehrenamt trifft Geld. Handreichung und Handlungsempfehlungen zur Vergütung im Ehrenamt. Stuttgart.

Die Bundesregierung (Hg.) (2010): Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung. Berlin.

Diehl, Claudia (2002): Die Partizipation von Migranten in Deutschland. Rückzug oder Mobilisierung? Opladen: Leske + Budrich.

Diehl, Claudia (2004): Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahmeland? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenzen. In: Klein, Ansgar; Kern, Kristine; Geißel, Brigitte; Berger, Maria (Hg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 231-250.

Diehl, Claudia (2005): Fördert die Partizipation in ethnischen Vereinen die politische Integration im Aufnahmeland? Theoretische Perspektiven und empirische Evidenzen. In: Haug, Sonja; Diehl, Claudia (Hg.): Aspekte der Integration. Eingliederungsmuster und Lebenssituation italienisch- und türkischstämmiger junger Erwachsener in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 291-308.

Diehl, Claudia; Blohm, Michael (2001): Apathy, Adaption or Ethnic Mobilisation? On the Attitudes of a Politically Excluded Group. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 27 (3), S. 401-420.

Dienel, Hans-Liudger; von Blankenburg, Christine (2010): Soziale Infrastrukturen und bürgerschaftliches Engagement von und für junge Alte(n). Ostdeutsche Kommunen erkunden neue Wege. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie 43 (2), S. 77-81.

Dienel, Hans-Liudger; Reim, Daphne; Schmithals, Jenny; Walk, Heike; Olk, Thomas; Klein, Ansgar (2008): Partizipative Kommune. Kooperationsnetzwerke und bürgerschaftliches Engagement als Erfolgsfaktoren für ostdeutsche Kommunen. Abschlussbericht. nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH. Berlin.

[DIHK] Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2015): Rekordanstieg bei den Realsteuer-Hebesätzen.

Diller, Angelika (2006): Mehrgenerationenhäuser – intergenerative Aktivitäten in unterschiedlichen Institutionstypen. Recherchebericht im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). München.

Doerschler, Peter (2004): Education and the Development of Turkish and Yugoslav Immigrants‘ Political Attitudes in Germany. In: German Politics 13 (3), S. 449-480.

Dohmen, Caspar (2012): Die Rückkehr der Genossenschaften. Altes Modell wird vielfach neu belebt. Bericht im Deutschlandfunk am 07.07.2012. Online verfügbar unter www.deutschlandfunk.de, Abruf am 18.02.2016.

Dohmen, Günther (2001): Das informelle Lernen. Die internationale Erschließung einer bisher vernachlässigten Grundform menschlichen Lernens für das lebenslange Lernen aller. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.). Bonn.

Dörner, Klaus (2007): Leben und sterben, wo ich hingehöre. Dritter Sozialraum und neues Hilfesystem (Edition Jakob van Hoddis). Neumünster: Paranus-Verlag der Brücke Neumünster gGmbH.

[DOSB] Deutscher Olympischer Sportbund e. V. (Hg.) (2014): Integration und Sport – Ein Zukunftsfaktor von Sportvereinen und Gesellschaft. Grundlagenpapier. Frankfurt am Main.

[DOSB] Deutscher Olympischer Sportbund e. V. (Hg.) (2015a): Strategiekonzept. Inklusion im und durch Sport. Vorgelegt durch die DOSB-Arbeitsgruppe. Neu-Isenburg.

[DOSB] Deutscher Olympischer Sportbund e. V. (Hg.) (2015b): Bestandserhebung 2015. Fassung vom 01. November 2015, Stichtag der Erfassung: 01.01.2015. 1. Aufl. Frankfurt am Main.

[DPWV] Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (2012): Der Einsatz von Ehrenamtlichen aus arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlicher Sicht. Berlin.

Dragolov, Georgi; Ignácz, Zsófia; Lorenz, Jan; Delhey, Jan; Boehnke, Klaus (2014): Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt – messen was verbindet. Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland. Bertelsmann Stiftung (Hg.). Bielefeld.

[DRK] Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat Team Migration und Integration (Hg.) (2007): Das Deutsche Rote Kreuz – nicht nur für Deutsche. Rahmenkonzeption Interkulturelle Öffnung im DRK. Berlin.

Droß, Patrick J.; Poldrack, Clemens J.; Priller, Eckhard (2013): Welchen Beitrag kann eine Organisationsbefragung zur Verbesserung der Informations- und Datensituation im Stiftungsbereich leisten? In: Maecenata Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin (Hg.): 6. Forschungsbericht: Statistiken zum deutschen Stiftungswesen 2013 (Opusculum, 66). Berlin, S. 23-40.

[DStGB] Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.) (2013a): Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Kooperation von Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Unternehmen. DStGB-Dokumentation Nr. 88. Berlin.

[DStGB] Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.) (2013b): Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben und in der Stadtentwicklung. DStGB-Dokumentation Nr. 117. Berlin.

[DTB] Deutscher Turner-Bund e. V. (Hg.) (2015): Im Alter AUF (Aktiv und Fit) Leben. Bewegungsförderung in der Kommune – ein Handlungsleitfaden. Frankfurt am Main.

Durkheim, Emile (1912 [2007]): Die elementaren Formen des religiösen Lebens. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Düsener, Kathrin (2010): Integration durch Engagement. Migrantinnen und Migranten auf der Suche nach Inklusion. Bielefeld: transcript.

Düx, Wiebken; Prein, Gerald; Sass, Erich; Tully, Claus (2009): Kompetenzerwerb im freiwilligen Engagement. Eine empirische Studie zum informellen Lernen im Jugendalter. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

[DV] Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2015): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Qualität von niedrigschwelligen Betreuungs- und Entlastungsangeboten gemäß § 45b Abs. 4 SGB XI. vom 16.06.2015.

[DV] Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.) (2011): Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Räumen – Ressource für Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit. Berlin.

[DV] Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.) (2014): Bürgerschaftliches Engagement im Umfeld von Pflege in den Bundesländern. Ergebnisse einer Länderbefragung durch den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (DV) 2013/2014. Berlin.

[DVS] Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2016): LEADER. Online verfügbar unter www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader, Abruf am 11.04.2016.

[DW EKD] Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (2005): Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK). Mit Erläuterungen. Stuttgart.

[DW EKD] Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (2012): Freiwilliges Engagement in Einrichtungen und Diensten der Diakonie. Eine repräsentative Studie. Stuttgart.

[DW Wü] Diakonisches Werk Württemberg e. V. (2011): Geld und Ehre? Aufwandsentschädigungen und Vergütungen im freiwilligen Engagement. Stuttgart.

Ebker, Nikola (2000): Politische Ökonomie der Kulturförderung. Entwicklungen zwischen Staat, Markt und 3. Sektor. Bonn: ARCult-Media.

Edelstein, Wolfgang (2007): Schule und bürgerschaftliches Engagement. Vortrag auf der Fachtagung „Bürgergesellschaft und Bildung – Gesellschaftliches Engagement als Bildungsziel“ am 17. September 2007. Veranstaltet von der Bertelsmann Stiftung und dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE). Berlin.

Edelstein, Wolfgang (2012): Demokratie als Praxis und Demokratie als Wert. In: Beutel, Wolfgang; Fauser, Peter; Rademacher, Helmolt (Hg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik 2012. Aufgabe für Schule und Jugendbildung. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 39-51.

Edwards, Michael (Hg.) (2009): Civil Society. 2. Aufl. Oxford: Polity.

Ehrenreich, Barbara (2007): Dancing in the Streets: A History of Collective Joy. New York: Henry Holt and Company.

Ehrenstein, Claudia; Kirst, Virginia; Zschäpitz, Holger (2015): „Beschämend für Deutschland“. In: DIE WELT, 29.08.2015, S. 4.

Ehrhardt, Jens (2011): Ehrenamt. Formen, Dauer und kulturelle Grundlagen des Engagements. Frankfurt, New York: Campus.

Eicken, Joachim; Schmitz-Veltin, Ansgar (2010): Die Entwicklung der Kirchenmitglieder in Deutschland. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik, Bd. 6. Wiesbaden, S. 576-590.

Einig, Klaus (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung – Zeitschrift des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (1/2), S. 17-40.

Eitenbichler, Lucia (2001): Lokale Selbstorganisation von Senioren – gemeinwesenorientiertes bürgerschaftliches Engagement am Beispiel des Seniorenzentrums Mühlehof, Steinen. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): Europa sozial gestalten: Dokumentation des 75. Deutschen Fürsorgetages 2000 in Hamburg (Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 275). Stuttgart: Kohlhammer, S. 485-499.

[EKD] Evangelische Kirche Deutschland (Hg.) (2014): Zahlen und Fakten zum kirchlichen Leben. Hannover.

Eliasoph, Nina (1998): Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life. Cambridge: University Press.

Eliasoph, Nina (2013): The Politics of Volunteering (Political sociology series). Cambridge, Malden, MA: Polity.

El-Mafaalani, Aladin (2012): BildungsaufsteigerInnen aus benachteiligten Milieus. Habitustransformation und soziale Mobilität bei Einheimischen und Türkeistämmigen. Wiesbaden: Springer VS.

El-Mafaalani, Aladin (2014): Vom Arbeiterkind zum Akademiker – Über die Mühen des Aufstiegs durch Bildung. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Elsen, Susanne (2007): Die Ökonomie des Gemeinwesens. Weinheim: Juventa.

Elsen, Susanne (2012): Genossenschaften als Organisation der sozialen Innovation und nachhaltigen Entwicklung. In: Beck, Gerald; Kropp, Cordula (Hg.): Gesellschaft innovativ. Wer sind die Akteure? Wiesbaden: Springer VS, S. 85-102.

Elsen, Susanne (2013): Gemeinwesenökonomie – Überlegungen zu einem Handlungs- und Forschungsfeld Sozialer Arbeit. In: Stövesand, Sabine; Stoik, Christoph; Troxler Ueli (Hg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden (Theorie, Forschung und Praxis der Sozialen Arbeit, 4). Opladen: Barbara Budrich, S. 161-173.

Elwert, Georg (1982): Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) 34 (4), S. 717-734.

Embacher, Serge (2013): Entwicklung von Engagementstrategien angesichts unterschiedlicher Logiken von Verwaltung, Politik, Organisationen und Freiwilligen. In: Bubolz-Lutz, Elisabeth; Mörchen, Annette (Hg.): Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse. Witten, S. 32-34.

Embacher, Serge (2015): Katastrophenschutz im Fokus lokaler Engagementpolitik. Expertise für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. BBE-Geschäftsstelle.

Emmer, Martin; Wolling, Jens (2010): Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit. In: Schweiger, Wolfgang; Beck, Klaus (Hg.): Handbuch Online-Kommunikation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 36-58.

Emmerich, Johannes (2012): Die Vielfalt der Freiwilligenarbeit. Eine Analyse kultureller und sozialstrukturelle Bedingungen der Übernahme und Gestaltung von freiwilligem Engagement. Berlin: LIT Verlag.

Endreß, Christian; Eitner, Carolin (2011): Demografischer Wandel und die Herausforderungen an den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz. In: Notfallvorsorge – Die Zeitschrift für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2), S. 4-10.

[Enquete-Kommission] Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hg.) (2002): Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich.

Enste, Dominik; Hüther Michael (2012): Bürgerschaftliches Engagement der Unternehmen im öffentlichen Raum. In: Lenel, Hans Otto; Apolte, Thomas; Berthold, Norbert; Fuest, Clemens; Hamm, Walter; Kerber, Wolfgang et al. (Hg.): ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (63). Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 293-323.

Enste, Dominik; Wildner, Julia (2014): Mitverantwortung und Moral – Eine unternehmensethische Reflexion (Positionen: Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 63). Köln: IW Medien.

Enste, Peter; Olbermann, Elke (2012): Senioren als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz. Kurzstudie im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V. und Institut für Gerontologie an der TU Dortmund (Hg.). Dortmund.

Erk, Daniel; Sadigh, Parvin; Venohr, Sascha (2015): „Wir schaffen das, immer noch! Eine Umfrage von ZEIT und ZEIT ONLINE zeigt: Die Flüchtlingshelfer in Deutschland lassen sich nicht beirren“. In: DIE ZEIT, 10.12.2015 (50), S. 4.

Erlinghagen, Marcel (2003): Die individuellen Erträge ehrenamtlicher Arbeit. Zur sozioökonomischen Theorie unentgeltlicher, haushaltsextern organisierter Produktion. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychiatrie (KZfSS) 55, S. 737-757.

Erlinghagen, Marcel (2010): Volunteering after Retirement: Evidence from German Panel Data. In: European Societies 12 (5), S. 603-625.

Erlinghagen, Marcel; Hank, Karsten (2011): Engagement im internationalen Vergleich. In: Olk, Thomas; Hartnuß, Birger (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 733-746.

[ESCAP] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2006): What is Good Governance? Bangkok, Thailand.

Esser, Hartmut (1986): Ethnische Kolonien: ‚Binnenintegration‘ oder gesellschaftliche Isolation? In: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen (Hg.): Segregation und Integration. Die Situation von Arbeitsmigranten im Aufnahmeland. Mannheim: Forschung, Raum und Gesellschaft e. V., S. 106-117.

Eucken, Walter (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen: Mohr Siebeck.

Europäische Kommission (2007): Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen. Ein Europäischer Referenzrahmen. Luxemburg.

Europäische Union (2016): The EU Climate and Energy Package. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm, Abruf am 14.04.2016.

European Commission (2013): Social Economy and Social Entrepreneurship. Brussels (Social Europe guide, 4).

Evers, Adalbert (2005): Mehr als Regulierung. Zur Rolle kommunaler Politik und Verwaltung am Beispiel der Kindertagesstätten. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 18 (3), S. 39-47.

Evers, Adalbert (2006): Wenn Welten durcheinander geraten. Monetarisierung, bezahlte Arbeit und freiwilliges Engagement. In: Amman, Herbert; Farago, Peter (Hg.): Monetarisierung der Freiwilligkeit. Referate und Zusammenfassungen der 5. Tagung der Europäischen Freiwilligenuniversität vom 30./31. Mai 2005 in Luzern. Zürich: Seismo, S. 63-74.

Evers, Adalbert (2007): Erwerbsarbeit und Engagement. Beziehungsmuster, Spannungen und Widersprüche. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): Engagement und Erwerbsarbeit. Dokumentation der Fachtagung am 8./9. November 2007 in Berlin, S. 8-13.

Evers, Adalbert (2010): Zivilgesellschaft, Engagement und soziale Dienste. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie, 32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 282-302.

Evers, Adalbert (2011a): Der Bezugsrahmen „Zivilgesellschaft“. Unterschiedliche Definitionen und ihre Konsequenzen für Konzepte der Engagementforschung. In: Priller, Eckhard; Alscher, Mareike; Dathe, Dietmar; Speth, Rudolf (Hg.): Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft (Philanthropie, 2). Berlin, Münster: LIT Verlag, S. 135-151.

Evers, Adalbert (2011b): Wohlfahrtsmix im Bereich sozialer Dienste. In: Evers, Adalbert; Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hg.): Handbuch Soziale Dienste (Sozialpolitik und Sozialstaat). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 265-283.

Evers, Adalbert (2013a): Hybride Organisationen. In: Grunwald, Klaus; Horcher, Georg Georg; Maelicke, Bernd (Hg.): Lexikon der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos, S. 470-471.

Evers, Adalbert (2013b): Hybridisation in German Public Services – A Contested Field of Innovations. In: Zimmer, Annette (Hg.): Civil Societies Compared: Germany and the Netherlands. Baden-Baden: Nomos, S. 197-219.

Evers, Adalbert (2013c): Zusammenarbeit von Land, Städten und Gemeinden in der Engagementförderung – aber mit welchen Konzepten? In: Bubolz-Lutz, Elisabeth; Mörchen, Annette (Hg.): Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse. Witten, S. 35-38.

Evers, Adalbert (2014): Das Konzept des Wohlfahrtsmix, oder: Bürgerschaftliches Engagement als Koproduktion. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 4 vom 06.03.2014. Schwerpunktthema: Welfare Mix. Berlin.

Evers, Adalbert (2015): Freiwilliges Engagement und politische Partizipation. Auf der Suche nach Verbindungen. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 1 vom 08.01.2015. Schwerpunktthema: Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation. Berlin.

Evers, Adalbert; Bode, Ingo Schulz Andreas (2004): Beschäftigungsgesellschaften als Soziale Unternehmen – die Gemeinwirtschaft neu erfinden? In: Hanesch, Walter; Krüger-Conrad, Kirsten (Hg.): Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 101-121.

Evers, Adalbert; Brandsen, Taco (2016): Social Innovations as Messages: Democratic Experimentation in Local Welfare Systems. In: Brandsen, Taco; Cattacin, Sandro; Evers, Adalbert; Zimmer, Annette (Hg.): Social Innovations in the Urban Context. New York: Springer, S. 161-180.

Evers, Adalbert; Ewert, Benjamin (2010): Hybride Organisationen im Bereich sozialer Dienste. Ein Konzept, sein Hintergrund und seine Implikationen. In: Klatetzki, Thomas (Hg.): Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. Soziologische Perspektiven (Organisation und Gesellschaft). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103-128.

Evers, Adalbert; Olk, Thomas (Hg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Evers, Adalbert; Zimmer, Annette (Hg.) (2014): Stadt – Ort Sozialer Innovation. Forschungsjournal Soziale Bewegungen 27 (2). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Evers, Adalbert; Ewert, Benjamin; Brandsen, Taco (Hg.) (2014a): Social Innovations for Social Cohesion. Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities. Giessen, Nijmegen. Online verfügbar unter www.wilcoproject.eu/downloads/WILCO-project-eReader.pdf, Abruf am 14.04.2016.

Evers, Adalbert; Zimmer, Annette; Schmidt, Gabriele; Klein Ludger (2014b): Stadt – Ort sozialer Innovation. Editorial. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 27 (2), S. 2-17.

Evers, Adalbert; Klie, Thomas; Roß, Paul-Stefan (2015): Die Vielfalt des Engagements. Eine Herausforderung an Gesellschaft und Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 65 (14–15), S. 3-9.

Evers, Adalbert; Rauch, Ulrich; Stitz, Uta (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung (Modernisierung des öffentlichen Sektors, [Sonderband] 16). Berlin: edition sigma.

Ewert, Benjamin (2014): Soziale Innovationen in Berlin. Fantasie und die Macht. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen (2), S. 59-68.

[ExWoSt] Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (2015): Gemeinschaftliches Engagement von Unternehmen und Stiftungen in der sozialen Quartiersentwicklung. Diskussions- und Positionspapier des Expertenbeirates im ExWoSt-Forschungsfeld „Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung“. Bonn.

Eyßell, Tim (2015): Vom lokalen Korporatismus zum europaweiten Wohlfahrtsmarkt. Der Wandel der Governance sozialer Dienste und zugrundeliegende Strategien. Wiesbaden: Springer VS.

Faber, Kerstin; Oswalt, Philipp (Hg.) (2013): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge (Edition Bauhaus, 35). Dessau, Leipzig: Spector Books.

Faltermaier, Toni; Kühnlein, Irene; Burda-Viering, Martina (1998): Gesundheit im Alltag. Laienkompetenz in Gesundheitshandeln und Gesundheitsförderung. Weinheim: Juventa.

Fatke, Reinhard; Schneider, Helmut (2005): Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland. Daten, Fakten, Perspektiven. Bertelsmann Stiftung (Hg.). Gütersloh.

Fauser, Katrin; Fischer, Arthur; Münchmeier, Richard (2006): Jugendliche als Akteure im Verband. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung der Evangelischen Jugend. Opladen: Barbara Budrich.

[FDZ] Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2014): Mikrozensus Standard-File 2012. Düsseldorf.

Feuerwehr Weißwasser (Hg.) (2013): Arbeitskreis „Zukunft Brandschutz“. Projekt der Feuerwehr Weißwasser. Regionalkonferenz vom 22. Februar 2013. Weißwasser.

Fischer, Ralf (2012): Freiwilligenengagement und soziale Ungleichheit. Eine sozialwissenschaftliche Studie. Stuttgart: Kohlhammer.

Fix, Birgit; Fix, Elisabeth (2005): Kirche und Wohlfahrtsstaat. Soziale Arbeit kirchlicher Wohlfahrtsorganisationen im westeuropäischen Vergleich. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Flieger, Burghard (2011): Genossenschaften. In: Olk, Thomas; Hartnuß, Birger (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 499-512.

Flieger, Burghard (2012): Elektrizitätsgenossenschaften im ländlichen Raum, dargestellt am Beispiel der Teutoburger Energie Netzwerk eG (TEN eG). In: Heinrich-Kaufmann-Stiftung (Hg.): Ländliche Genossenschaften. Beiträge zur 5. Tagung zur Genossenschaftsgeschichte am 05./06. November 2010 im Warburg-Haus in Hamburg. Norderstedt: Books on Demand, S. 106-117.

Florida, Richard (2004): The Rise of the Creative Class. And How It´s Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life. New York: Basic Books.

Förderverein Pro Asyl e. V.; Amadeu Antonio Stiftung (Hg.) (2014): Refugees Welcome! Gemeinsam Willkommenskultur gestalten. Berlin; Frankfurt am Main.

forsa (2015): Meinungen zum Thema Bürgerbeteiligung im Rahmen des Wissenschaftsjahrs 2015 Zukunftsstadt. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Berlin.

Forsthoff, Ernst (1971): Der Staat der Industriegesellschaft. München: C. H. Beck.

Fraaß, Stefanie (2015): Seniorengenossenschaften als Gegenstand aktueller Forschung. In: Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Weinheim: Beltz Juventa, S. 20-28.

Frank, Susanne (2005): Demokratiebaustein „Civic education“ – was ist das? BLK-Programm „Demokratie lernen & leben“. Berlin. Online verfügbar unter http://blk-demokratie.de, Abruf am 14.04.2016.

Franzen, Axel; Freitag, Markus (2007): Aktuelle Themen und Diskussionen der Sozialkapitalforschung. In: Franzen, Axel; Freitag, Markus (Hg.): Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-22.

Freitag, Markus (2006): Bowling the State Back in: Political Institutions and the Creation of Social Capital. In: European Journal of Political Research 45 (1), S. 123-152.

Freitag, Markus; Schniewind, Aline (2007): Direktdemokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsmanagement. In: Freitag, Markus; Wagschal, Uwe (Hg.): Direkte Demokratie: Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Münster: LIT Verlag, S. 251-277.

Frey, Wolfgang; Klie, Thomas; Köhler, Judith (2013): Die neue Architektur der Pflege. Bausteine innovativer Wohnmodelle. Freiburg im Breisgau: Herder.

Fritsch, Sigrid; Klose, Manfred; Opfermann, Rainer; Rosenski, Natalie; Schwarz, Norbert; Anheier, Helmut K.; Spengler, Norman (2011): ZiviZ – Zivilgesellschaft in Zahlen. Abschlussbericht Modul 1. Destatis, Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI). Wiesbaden, Heidelberg.

Frommherz, Claudia (2007): Zwischen Erwerbsarbeit und Ehrenamt – Monetarisierung Bürgerschaftlichen Engagements am Beispiel der Bürgergemeinschaft Eichstetten. Diplomarbeit, Freiburg.

Fuchs, Thomas (2005): Auf dem Weg zu einer neuen Konzeption der kommunalen Daseinsvorsorge. Online verfügbar unter delegibus.com/2005,11.pdf, Abruf am 14.04.2016.

Funke, Barbara (2006): Bürgerschaftliches Engagement – Tradition und Potential ländlicher Gemeinwesen. In: Faulde, Joachim; Hoyer, Birgit; Schäfer, Elmar (Hg.): Jugendarbeit in ländlichen Regionen. Entwicklungen, Konzepte und Perspektiven. Weinheim: Juventa, S. 175-182.

Fussek, Claus; Schober, Gottlob (2013): Es ist genug! Auch alte Menschen haben Rechte. München: Knaur.

Gabriel, Oscar W. (2014): Politische Beteiligung. Die Qualität der Demokratie und das Konzept guter Staatsbürgerschaft. Manuskript im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Unveröffentlicht.

Gabriel, Oscar W.; Völkl, Kerstin (2008): Politische und soziale Partizipation. In: Gabriel, Oscar W.; Kropp, Sabine (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 268-298.

Gaiser, Wolfgang; Gille, Martina (2012): Soziale und politische Partizipation. Trends, Differenzierungen, Herausforderungen. In: Rauschenbach, Thomas; Bien, Walter (Hg.): Aufwachsen in Deutschland. AID:A – Der neue DJI-Survey. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 136-159.

Gaiser, Wolfgang; Gille, Martina; de Rijke, Johann (2008): Wer beteiligt sich in Vereinen und Verbänden? Ergebnisse aus dem DJI-Jugendsurvey. In: Deutscher Bundesjugendring (Hg.): Partizipation in Jugendverbänden. Berlin, S. 21-29.

Gaitanides, Stefan (2003): Partizipation von Migranten/innen und ihren Selbstorganisationen. E&C-Zielgruppenkonferenz "Interkulturelle Stadt(teil)politik". Dokumentation der Veranstaltung vom 08./09. Dezember 2003 in Berlin.

[GdW] Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2015): Schwarmstädte in Deutschland – Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster in Deutschland. Studie von empirica im Auftrag des GdW Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen. Berlin.

Geenen, Elke M. (2012): Frauen als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz. Kurzgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Institut für Sozioökonomische und Kulturelle Internationale Analyse (ISOKIA). Kiel.

Geier, Jens (1989): „Praktischer Sozialismus oder Mildtätigkeit?“. Die Geschichte der Arbeiterwohlfahrt Essen 1919-1933. Essen: Klartext.

Geier, Wolfram (2012): Zielgruppenorientierte Demografie-Forschung für den Bevölkerungsschutz. In: Lange, Hans-Jürgen; Endreß, Christian; Deutsches Rotes Kreuz e. V. Generalsekretariat (Hg.): Symposium „Ehrenamt im Bevölkerungsschutz. Helfer vor neuen Herausforderungen in Zeiten des demografischen Wandels, knapper Finanzressourcen und zunehmender Schadensereignisse“ am 10./11. September 2012 in Berlin, S. 50-54.

Geißel, Brigitte (1999): Politikerinnen. Politisierung und Partizipation auf kommunaler Ebene. Opladen: Leske + Budrich.

Geißel, Brigitte (2004): Einleitung: Sozialkapital im demokratischen Prozess. Theorieangebote und empirische Befunde. In: Klein, Ansgar; Kern, Kristine; Geißel, Brigitte; Berger, Maria (Hg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 103-107.

Geißel, Brigitte (2009): Dynamiken der Governance mit Zivilgesellschaft am Beispiel der Europäischen Kommission und der lokalen Agenda 21. In: Botzem, Sebastian; Hofmann, Jeanette; Quack, Sigrid; Schuppert, Gunnar Folke; Straßheim, Holger (Hg.): Governance als Prozess (Schriften zur Governance-Forschung, 16). Baden-Baden: Nomos, S. 75-98.

Geißel, Brigitte (2011): Partizipative Innovationen auf lokaler Ebene – Chance oder Gefahr für die politische Repräsentation von Armen und Fremden? In: Linden, Markus; Thaa, Winfried (Hg.): Krise und Reform politischer Repräsentation. Baden-Baden: Nomos, S. 195-216.

Geißel, Brigitte (2012): Politische (Un-)Gleichheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (38–39), S. 32-37.

Geißel, Brigitte (2015): Mitwirkung für Alle? Thesen zur politischen Ungleichheit. In: Harles, Lothar; Lange, Dirk (Hg.): Zeitalter der Partizipation. Paradigmenwechsel in Politik und politischer Bildung? Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 37-49.

Geißel, Brigitte; Joas, Marko (2013): Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy? Leverkusen: Barbara Budrich.

Geißel, Brigitte; Newton, Kenneth (Hg.) (2012): Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise? London: Routledege.

Geißel, Brigitte; Kern, Kristine; Klein, Ansgar; Berger, Maria (2004): Einleitung: Integration, Zivilgesellschaft und Sozialkapital. In: Klein, Ansgar; Kern, Kristine; Geißel, Brigitte; Berger, Maria (Hg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-15.

Geißel, Brigitte; Neunecker, Martina; Kolleck, Alma (2015): Dialogorientierte Beteiligungsverfahren. Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 46 (1), S. 151-165.

Geissler, Erich E. (1983): Ethik und dynamische Gesellschaft. In: Geissler, Erich E.; Rüegg, Walter (Hg.): Erziehung zu neuen Tugenden? Eliten in der Demokratie. Köln: Bachem, S. 9-45.

Geißler, René (2015): Kommunalkongress 2015. Lage der kommunalen Haushalte. Vortrag auf dem Kommunalkongress 2015 der Bertelsmann Stiftung am 16./17. März 2015 in Gütersloh.

Geitmann, Roland; Mittendorf, Volker; Rehmet, Frank; Schiller, Theo; Sterk, Thorsten (2012): Bürgerbegehrensbericht 2012. Mehr Demokratie e. V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg (Hg.). Berlin, Marburg, Wuppertal.

[Gemeindetag BW] Gemeindetag Baden-Württemberg (Hg.) (2011): Themenheft Bürgerbeteiligung. Die Gemeinde – Baden-Württembergische Gemeindezeitung (BWGZ) 134 (21).

Generali Zukunftsfonds (Hg.) (2009): Engagementatlas 2009. Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen. Aachen.

Generali Zukunftsfonds (Hg.) (2012): Generali Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen leben, denken und sich engagieren. Institut für Demoskopie Allensbach. Frankfurt am Main: Fischer.

Generali Zukunftsfonds (Hg.) (2013): Der Ältesten Rat. Generali Hochaltrigenstudie: Teilhabe im hohen Alter. Eine Erhebung des Instituts für Gerontologie der Universität Heidelberg mit Unterstützung des Generali Zukunftsfonds. Köln.

Generali Zukunftsfonds (Hg.) (2015): Generali Engagementatlas 2015. Rolle und Perspektiven Engagement unterstützender Einrichtungen in Deutschland. Köln.

Gensicke, Thomas (2010): Monitor Engagement. Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.). Berlin.

Gensicke, Thomas (2014): Bürgerschaftliches Engagement in den ländlichen Räumen der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen, Chancen und Probleme. Sekundäranalyse aufgrund des Freiwilligensurveys der Bundesregierung. TNS Infratest Sozialforschung (Hg.). München.

Gensicke, Thomas (2015): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligensurvey 2009. Wiesbaden: Springer VS.

Gensicke, Thomas; Geiss, Sabine (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009 – Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Vorgelegt von TNS Infratest Sozialforschung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). München.

Gensicke, Thomas; Olk, Thomas; Reim, Daphne; Schmithals, Jenny; Dienel, Hans-Liudger (2009): Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ostdeutschland. Quantitative und qualitative Befunde. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hg.). Berlin.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (2015): Engagement im Quartier. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (14–15), S. 35-42.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (Hg.) (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gesemann, Frank; Sticher, Brigitta (2013): Ehrenamtliches Engagement von Migrantinnen und Migranten im Katastrophenschutz. Bestandsaufnahme – Strategien – Handlungsempfehlungen. Ergebnisse der Analyse im Rahmen des Projekts „PROTECT – Lernen und Helfen im Ehrenamt“. Hochschule für Wirtschaft und Recht. Berlin.

Gidengil, Elisabeth; Stolle, Dietlind (2009): The Role of Social Networks in Immigrant Women‘s Political Incorporation. In: International Migration Review 43 (4), S. 727-763.

Gierse, Christine; Wagner, Michael (2012): Gemeinschaftliche Wohnprojekte – Eine Wohnform für alle sozialen Lagen und Lebensalter? In: Zeitschrift für Sozialreform (1), S. 59-82.

Gille, Martina; Bien, Walter (2014): Engagement von Kindern und Jugendlichen auf Basis relevanter DJI-Datensätze. Expertise für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. München.

Ginski, Sarah; Selle, Klaus; Sommer, Ulrike (2013): Vom Wachsen der Beteiligungskultur. Eine Bestandsaufnahme in Tübingen. Im Auftrag der Universitätsstadt Tübingen.

[GKV-Spitzenverband et al.] GKV-Spitzenverband; Deutsche Rentenversicherung Bund; Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See; Bundesagentur für Arbeit (2012): Richtlinien für die versicherungsrechtliche Beurteilung von geringfügigen Beschäftigungen (Geringfügigkeits-Richtlinien) vom 20.12.2012. Berlin, Bochum, Nürnberg.

Glaser, Uli (2012): Engagementförderung und Freiwilligenmanagement im kommunalen Aufgabenfeld. Nürnberger Arbeitspapiere zu sozialer Teilhabe, bürgerschaftlichem Engagement und Good Governance. Nürnberg.

Gluns, Danielle; Pinkert, Claudia (2012): Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastropenschutz. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BKK). Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück.

Goertz, Gary (2006): Social Science Concepts. A User's Guide. Princeton: University Press.

Göring, Marlene (2015): Städte-Umfrage zu Flüchtlingen. Deutschlands Bürgermeister sind entspannt. SPIEGEL ONLINE vom 20. Oktober 2015. Online verfügbar unter www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/fluechtlinge-in-deutschland-umfrage-unter-buergermeistern-a-1058507.html, Abruf am 07.03.2016.

Görtler, Edmund (2015): Seniorengenossenschaften – Vielfalt und Strukturen. In: Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Weinheim: Beltz Juventa, S. 29-40.

Gorz, André (1989): Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfragen am Ende der Arbeitsgesellschaft. Berlin: Rottbuch.

Grande, Edgar (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Politische Vierteljahresschrift 53 (4), S. 565-592.

Granovetter, Mark (1985): Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness. In: American Journal of Sociology 91 (3), S. 481-510.

Gräske, Johannes; Wolf-Ostermann, Karin (2014): Ambulant betreute Wohngemeinschaften. Praxisleitfaden zur Qualitätsentwicklung (Pflegemanagement). 1. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.

Gregor, Bärbel (2004): Vorstellung des Modell-Projekts Main-Kinzig-Kreis. In: Main-Kinzig-Kreis – Der Kreisausschuss Sozialdezernat (Hg.): Demenz neu denken. DCM-gestützte Qualitätsentwicklung der Pflege von Menschen mit Demenz in Einrichtungen des Main-Kinzig-Kreises. Dokumentation der Fachtagung am 14. November 2003 in Langenselbold. Schlüchtern, S. 42-48.

Gronemeyer, Reimer; Fink; Michael; Globisch, Marcel; Schumann, Felix (2004): Helfen am Ende des Lebens. Hospizarbeit und Palliative Care in Europa (Schriftenreihe der BAG Hospiz e. V., VII). Unter Mitarbeit von Reimer Gronemeyer, Michaela Fink, Marcel Globisch und Felix Schumann. Wuppertal: Hospiz-Verlag.

Grosskopf, Werner; Münkner, Hans-H; Ringle, Günther (2012): Unsere Genossenschaft. Idee – Auftrag – Leistungen. 2. Aufl. Wiesbaden: Deutscher Genossenschafts-Verlag eG.

Grunwald, Klaus (2001): Neugestaltung der freien Wohlfahrtspflege. Management des organisationalen Wandels und die Ziele der Sozialen Arbeit. Weinheim, München: Juventa.

Güntert, Stefan; Wehner, Theo (2006): Ist Freiwilligenarbeit mehr als unbezahlte Arbeit? Wird diese Qualität durch monetäre Ansätze gefährdet? In: Ammann, Herbert; Farago, Peter (Hg.): Monetarisierung der Freiwilligkeit. Referate und Zusammenfassungen der 5. Tagung der Europäischen Freiwilligenuniversität am 30./31.05.2005 in Luzern. Zürich: Seismo, S. 139-148.

Habermas, Jürgen (1973): Das Modell der Unterdrückung verallgemeinerungsfähiger Interessen. In: Habermas, Jürgen (Hg.): Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Berlin: Suhrkamp, S. 153f.

Habermas, Jürgen (1985): Die Neue Unübersichtlichkeit. Berlin: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habisch, André (2011): Gesellschaftliches Unternehmertum – Blinder Fleck wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Gemeinwohltheorien. In: Hackenberg, Helga; Empter, Stefan (Hg.): Social Entrepreneurship – Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49-66.

Hackenberg, Helga; Empter, Stefan (Hg.) (2011): Social Entrepreneurship – Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hacket, Anne; Gerd Mutz (2002): Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (B9), S. 39-46.

Haderlapp, Thomas; Trattnigg, Rita (2013): Zukunftsfähigkeit ist eine Frage der Kultur. Hemmnisse, Widersprüche, Gelingensfaktoren des kulturellen Wandels. München: oekom verlag.

Hafner, Inge (2006): Das Volunteers-Projekt im Landkreis Esslingen. In: Landkreisnachrichten 45 (6), S. 216-218.

Hagen, Christine; Simonson, Julia (2016): Inhaltliche Ausgestaltung und Leitungsfunktionen im freiwilligen Engagement. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Halbig, Christoph (2013): Der Begriff der Tugend und die Grenzen der Tugendethik. Berlin: Suhrkamp.

Halm, Dirk; Amberge, Thorsten (2015): Migration und Engagement. Expertise für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. Essen.

Halm, Dirk; Sauer, Martina (2005): Freiwilliges Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland. Projekt der Stiftung Zentrum für Türkeistudien im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Bericht. Essen.

Halm, Dirk; Sauer, Martina (2007): Bürgerschaftliches Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland (Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Halm, Dirk; Sauer, Martina (2015): Soziale Dienstleistungen der in der Deutschen Islam Konferenz vertretenen religiösen Dachverbände und ihrer Gemeinden. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Bundesministerium des lnnern (BMI) (Hg.). Berlin.

Halm, Dirk; Sauer, Martina; Schmidt, Jana; Stichs, Anja (2012): Islamisches Gemeindeleben in Deutschland. Forschungsbericht 13. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.). Nürnberg.

Halman, Loek; Petterson, Thorleif (2001): Religion and Social Capital in Contemporary Europe: Results from the 1999/2000 European Value Study. In: Moberg, David; Piedmont, Ralph (Hg.): Research in the Social Scientific Study of Religion. Leiden: Brill, S. 65-93.

Hamann, Karin (2015): Unternehmerisches Engagement im Katastrophenschutz. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement (Reihe Engagment und Partizipation in Theorie und Praxis). Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 149-163.

Hamann, Karin; Strittmatter, Mira (2014): Unternehmerisches Engagement im Katastrophenschutz. Ausnahme oder neue Selbstverständlichkeit? Ergebnisdokumentation des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) zum Arbeitspaket 10 „Krisenmanagement als Herausforderung und Chance für Personalentwicklung und Corporate Social Responsibility (CSR) in Unternehmen“ im Projekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz (INKA)“. Stuttgart.

Hameister, Nicole; Tesch-Römer, Clemens (2016): Landkreise und kreisfreie Städte: Regionale Unterschiede im freiwilligen Engagement. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Han-Broich, Misun (2012): Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtlings-)Sozialarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Han-Broich, Misun (2015): Engagement in der Flüchtlingshilfe. Eine Erfolg versprechende Integrationshilfe. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 65 (14–15), S. 43-49.

Hank, Karsten; Stuck, Stephanie (2008): Ehrenamt, Netzwerkhilfe und Pflege in Europa. Komplementäre oder konkurrierende Dimensionen produktiven Alterns? In: Erlinghagen, Marcel; Hank, Karsten (Hg.): Produktives Altern und informelle Arbeit in modernen Gesellschaften. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde (Alter(n) und Gesellschaft, 16). Unter Mitarbeit von Gertrud Backes und Wolfgang Clemens. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27-50.

Hank, Karsten; Stuck, Stephanie (2009): Gesellschaftliche Determinanten produktiven Alterns in Europa. In: Börsch-Supan, Axel; Hank, Karsten; Jürges, Hendrik; Schröder, Mathis (Hg.): 50plus in Deutschland und Europa. Ergebnisse des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (Alter(n) und Gesellschaft, 19). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71-93.

Hannemann, Christine (2004): Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Hansen, Rüdiger; Knauer, Raingard; Sturzenhecker, Benedikt (2011): Partizipation in Kindertageseinrichtungen. So gelingt Demokratiebildung mit Kindern! Weimar, Berlin: verlag das netz.

Hansen, Stefan (2013): Lernen in Bildungslandschaften: Engagementpolitische Perspektiven für die Bildungsarbeit im Sport. In: Braun, Sebastian (Hg.): Der Deutsche Olympische Sportbund in der Zivilgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur sportbezogenen Engagementpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 98-119.

Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. In: Science, New Series 162 (3859), S. 1243-1248.

Hartnuß, Birger (2013): Zum Verhältnis von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung. Impulse für die Entwicklung kommunaler Förderstrategien. In: Bubolz-Lutz, Elisabeth; Mörchen, Annette (Hg.): Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse. Witten, S. 39-46.

Hartnuß, Birger; Maykus, Stephan (2006): Mitbestimmen, mitmachen, mitgestalten. Entwurf einer bürgerschaftlichen und sozialpädagogischen Begründung von Chancen der Partizipations- und Engagementförderung in ganztägigen Lernarrangements. Beiträge zur Demokratiepädagogik. BLK-Programm „Demokratie lernen & leben“. Berlin.

Hartnuß, Birger; Klein, Ansgar; Olk, Thomas (2010): Einleitung. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie, 32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-23.

Haß, Rabea; Beller, Annelie (2013): Experiment Altersöffnung im Bundesfreiwilligendienst. Ausgewählte empirische Ergebnisse 2013. Centrum für Soziale Investition und Hertie School of Governance (Hg.). Heidelberg; Berlin.

Haß, Rabea; Beller, Annelie (2015): Der Bundesfreiwilligendienst: Ein Erfolgsmodell für alle? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 65 (14–15), S. 22-28.

Haug, Sonja; Müssig, Stephanie; Stichs, Anja (2009): Muslimisches Leben in Deutschland. Im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.). Nürnberg.

Häußermann, Hartmut (2003): Die Neuerfindung der Stadtgesellschaft. Die wachsende Diskrepanz zwischen Aufgaben und finanziellen Möglichkeiten verlangt nach Reformen. In: Das Parlament 53 (37), S. 1.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (Hg.) (1993): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Sonderheft 13. Wiesbaden: Springer.

Healey, Patsy (1998): Collaborative Planning in a Stakeholder Society. In: Town and Planning Review 69 (1), S. 1-21.

Heckhausen, Heinz (1989): Motivation und Handeln. Berlin: Springer.

Heine, Tanja; Stockhausen, Ute (2013): Bürgerengagement als Identifikationsmerkmal der Bundesstadt Bonn. In: Bubolz-Lutz, Elisabeth; Mörchen, Annette (Hg.): Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse. Witten, S. 182-183.

Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (1997): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2015): Freiräume für die Zukunft. Plädoyer für einen „Neuen Generationenvertrag“ (Schriften zu Wirtschaft und Soziales, 17). Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Heintze, Cornelia (2012): Auf der Highroad – der skandinavische Weg in ein zeitgemäßes Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland. Expertise im Auftrag des Forums Politik und Gesellschaft und der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Heinze, Rolf G. (Hg.) (1986): Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik? Opladen: Westdeutscher Verlag.

Heinze, Rolf G. (2009): Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (2001): Bürgerengagement in Deutschland – Zum Stand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. In: Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 11-26.

Heinze, Rolf G.; Klie, Thomas; Kruse, Andreas (2015): Subsidiarität revisited. In: Sozialer Fortschritt 64 (6), S. 131-138.

Heinze, Rolf G.; Schneiders, Katrin; Grohs, Stephan (2011): Social Entrepreneurship im deutschen Wohlfahrtsstaat – Hybride Organisationen zwischen Markt, Staat und Gemeinschaft. In: Hackenberg, Helga; Empter, Stefan (Hg.): Social Entrepreneurship – Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 86-102.

Heitkötter, Marina; Jurczyk, Karin (2010): Freiwilliges Engagement von und für Familien: Politische Rahmungen. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie, 32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 491-509.

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (1997): Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (2012): Deutsche Zustände – Folge 10. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Henßler, Vera; Overdieck, Ulrich (2014): Vor Ort entscheidet. Kommunale Strategien gegen Rechtsextremismus. Ralf Melzer und Dietmar Molthagen (Hg.). Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Hess, Charlotte (2008): Mapping the New Commons. Presented at „Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges“ the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008.

Hielscher, Volker; Nock, Lukas (2014): Perspektiven des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz. Metaanalyse und Handlungsempfehlungen. Saarbrücken. Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft, *iso*-Report Nr. 3.

Hieronymi, Ruth (2009): Die Zukunft der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aus europäischer Sicht. In: Krautscheid, Andreas (Hg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 434-452.

Hildebrand, Jan; Rau, Irina; Schweizer-Ries, Petra (2012): Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energien. Eine umweltpsychologische Betrachtung. In: Informationen zur Raumentwicklung – Zeitschrift des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (9-10), S. 491-502.

Hildebrandt, Helmut (2015): Engagement und Gesundheit. Expertise für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Hamburg.

Hildebrandt, Helmut; Michalek, Horst; Roth, Monika (2011): Integriertes Management auf Augenhöhe – Anforderungen an eine konsistente Führungsphilosophie in IV-Systemen am Beispiel von Gesundes Kinzigtal. In: Amelung, Volker E.; Eble, Susanne; Hildebrandt, Helmut (Hg.): Innovatives Versor-

gungsmanagement. Neue Versorgungsformen auf dem Prüfstand. Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.

Himmelmann, Gerhard (2001): Demokratie lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Studienbuch. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag.

Hirscher, Gerhard; Huber, Roman (Hg.) (2006): Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion. Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen Nr. 46 der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung. München.

Hirschle, Jochen (2012): Religiöser Wandel in der Konsumgesellschaft. In: Soziale Welt (2), S. 141-162.

Hirschman, Albert O. (1987): Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hoberg, Rolf; Klie, Thomas; Künzel, Gerd (2013): Strukturreform Pflege und Teilhabe. Politikentwurf für eine nachhaltige Sicherung von Pflege und Teilhabe. Freiburg im Breisgau.

Hoberg, Rolf; Klie, Thomas; Künzel, Gerd (2016): Stärkung der Kommunen in der Pflege und die Modellkommunen: Ziele, Probleme, Gestaltungsoptionen. Im Erscheinen. Heidelberg: medhochzwei Verlag.

Hobsbawm, Eric (1995): Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts. München, Wien: Hanser.

Hoecker, Beate (Hg.) (2006): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Barbara Budrich.

Hoeft, Christian; Klatt, Johanna; Klimmeck, Annike; Kopp, Julia; Messinger Sören; Rugenstein, Jonas; Walter, Franz (2014a): Das Forschungsprojekt „Vielgestalter_innen“ in benachteiligten Stadtquartieren. Eine Kurzzusammenfassung. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 17 vom 02.10.2014. Schwerpunktthema: Nachhaltige engagementfördernde Infrastruktur. Berlin.

Hoeft, Christian; Klatt, Johanna; Klimmeck, Annike; Kopp, Julia; Messinger Sören; Rugenstein, Jonas; Walter, Franz (2014b): Wer organisiert die Entbehrlichen? Vielgestalterinnen und Vielgestalter in benachteiligten Stadtquartieren. Bielefeld.

Hoerster, Norbert (Hg.) (1999): Klassische Texte der Staatsphilosophie. München: DTV.

Höffe, Otfried (1979): Ethik und Politik. Grundmodelle und -probleme der praktischen Philosophie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. München: C. H. Beck.

Holstenkamp, Lars; Ulbrich, Stefanie (2010): Bürgerbeteiligung mittels Fotovoltaikgenossenschaften. Marktüberblick und Analyse der Finanzierungsstruktur. Leuphana Universität. Lüneburg (Arbeitspapiere Wirtschaft und Recht, 8).

Holtappels, Heinz Günter; Kamski, Ilse; Schnetzer, Thomas (2009): Qualitätsrahmen für Ganztagsschulen. In: Kamski, Ilse; Holtappels, Heinz Günter; Schnetzer, Thomas (Hg.): Qualität von Ganztagsschule. Konzepte und Orientierungen für die Praxis. Münster: Waxmann, S. 61-88.

Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg (2007): Verbände auf kommunaler Ebene. In: von Winter, Thomas; Willems, Ulrich (Hg.): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 539-561.

Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg; Kissler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das demokratische Potential von Bürgerengagement. Frankfurt, New York: Campus.

Honneth, Axel (2013): Idee und Realität der Zivilgesellschaft. Jeffrey Alexanders Versuch, die Gerechtigkeitstheorie vom Kopf auf die Füße zu stellen. In: Leviathan – Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft 41 (2), S. 291-308.

Horch, Heinz-Dieter; Hovemann, Gregor; Schubert, Manfred (2007): Bezahlte Mitarbeit im Sportverein. In: Breuer, Christoph (Hg.): Sportentwicklungsbericht 2005/2006. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln: Sportverlag Strauß, S. 166-196.

Horstmann, Martin (2013): Studie zu ehrenamtlichen Tätigkeiten. Befragung von Ehrenamtlichen in evangelischen Kirchengemeinden. Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland. Hannover.

Hradil, Stefan (2006): Soziale Milieus – eine praxisorientierte Forschungsperspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (44–45), S. 3-10.

Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hg.) (2003): Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen. Opladen: Leske + Budrich.

[HSM/LAGFA Hessen] Hessisches Ministerium für Soziales und Integration; LAGFA Hessen e. V. (Hg.) (2015): Dokumentation der Fachtagung „Monetarisierung im Ehrenamt. Verändert Bezahlung das Engagement?“ am 10. September 2015 in Gießen.

[HSM/LEAH] Hessisches Sozialministerium; Landesehrenamtsagentur Hessen (Hg.) (2007): „Ohne Moos nix los?!“ Wie viel Bezahlung verträgt das bürgerschaftliche Engagement? Dokumentation der Fachtagung vom 14. Februar 2007 in Frankfurt am Main. Wiesbaden.

Hübner, Gundula; Hahn, Christiane (2013): Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt. Deutsche Umwelthilfe e. V. und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Halle.

Hummel, Konrad (2011): Kommune. In: Olk, Thomas; Hartnuß, Birger (Hg.): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 777-796.

Hunger, Uwe (2005): Ausländervereine in Deutschland. Eine Gesamterfassung auf der Basis des Bundesausländervereinsregisters. In: Weiss, Karin; Thränhardt, Dietrich (Hg.): SelbstHilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg im Breisgau: Lambertus, S. 221-244.

Hunger, Uwe; Metzger, Stefan (2013): Erfolgs- und Misserfolgsbedingungen für Kooperationen zwischen etablierten Trägern und Migrantenorganisationen. Ergebnisse einer Feldstudie in Berlin. In: Hunger, Uwe; Metzger, Stefan (Hg.): Interkulturelle Öffnung auf dem Prüfstand. Neue Wege der Kooperation und Partizipation (Studien zu Migration und Minderheiten, 23). Berlin, Münster: LIT Verlag, S. 35-126.

Huth, Susanne (2007): Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten. Lernorte und Wege zu sozialer Integration, Partizipation und Kompetenzentwicklung. Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung e. V. und Projekt Qualifikations-Entwicklungs-Management (QUEM) (Hg.). Berlin (QUEM-Materialien, 83).

Huth, Susanne (2011): Endbericht der Evaluation des Bundesprogramms „Freiwilligendienste machen kompetent“. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.). Berlin.

Hüther, Gerald (2013): Kommunale Intelligenz. Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden. Hamburg: Ed. Körber-Stiftung.

Hüther, Michael (1988): Die „sattelzeitgerechte“ Entstehung der Nationalökonomie. Ein Beitrag zur Dogmengeschichte. In: Ott, Alfred E.; Strecker, Heinrich; Lampert, Heinz; Oberhauser, Alois; Wagner, Adolf (Hg.): Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (205). Stuttgart: Fischer, S. 150-162.

Hüther, Michael (2010): Vertrauen im Wandel und Vertrauen in den Wandel – Die Bedeutung des langen Lebens für den politischen Diskurs. In: Kruse, Andreas (Hg.): Leben im Alter. Eigen- und Mitverantwortlichkeit in Gesellschaft, Kultur und Politik. (Festschrift zum 80. Geburtstag von Ursula Lehr). Heidelberg: Akademische Verlagsgesellschaft, S. 219-230.

Hüther, Michael (2014): Unternehmen im öffentlichen Raum: Konflikte und Dilemmata. In: Kaal, Wulf A.; Schmidt, Matthias; Schwartze, Andreas (Hg.): Festschrift zu Ehren von Christian Kirchner. Recht im ökonomischen Kontext. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1177-1196.

Hüther, Michael; Naegele, Gerd (2013a): Demografiepolitik und Demografiestrategie – Was notwendig ist. In: Hüther, Michael; Naegele, Gerhard (Hg.): Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 365-378.

Hüther, Michael; Naegele, Gerd (Hg.) (2013b): Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer VS.

Hüther, Michael; Bergmann, Knut; Enste, Dominik H. (2015): Unternehmen im öffentlichen Raum. Zwischen Markt und Mitverantwortung. Wiesbaden: Springer VS.

Hüther, Michael; Heinze, Rolf G.; Klie, Thomas Naegele Gerhard (2016): Die Flüchtlinge kommen nicht, um unsere Probleme zu lösen. In: ZEIT ONLINE, 01.03.2016. Online verfügbar unter www.zeit.de/wirtschaft/2016-03/integration-fluechtlinge-eu-strategie-engagement, Abruf am 13.04.2016.

Huxhold, Olivier; Hameister, Nicole (2016): Soziale Einbettung und freiwilliges Engagement. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (Hg.) (2012): Pflegeleistungen und Pflegeerfahrungen von Frauen. Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung. Untersuchung im Auftrag der R+V Versicherungen. Allensbach.

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (Hg.) (2013): Motive des bürgerschaftlichen Engagements. Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Allensbach.

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (2014): Motive des bürgerschaftlichen Engagements. Kernergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung durch das Institut für Demoskopie Allensbach im August 2013. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.). Berlin.

[IfD Allensbach] Institut für Demoskopie Allensbach (2016): Bestandsaufnahme in einer Ausnahmesituation. Eine Befragung in Landkreisen und Kommunen zur Bewältigung der Flüchtlingssituation. Gefördert durch die Robert Bosch Stiftung und die Stiftung Demoskopie Allensbach. Unveröffentlicht. Allensbach.

Igl, Gerhard (2009): Fördermöglichkeiten des Bundes bei lokalen und regionalen Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements. Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Hg.).

Igl, Gerhard (2011): Entwicklung von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten des Bundes auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements. In: Schliesky, Utz; Ernst, Monika; Ernst, Christian; Schulz, Sönke E. (Hg.): Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa. Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig. Heidelberg, Hamburg: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, S. 559-579.

[infas/DLR] Institut für angewandte Sozialwissenschaft; Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. – Institut für Verkehrsforschung (2010): Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht. Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hg.). Bonn, Berlin.

Inglehart, Ronald (1977): The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics. Princeton: University Press.

Inglehart, Ronald; Norris, Pippa (2004): Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide. Cambridge: University Press.

Inglehart, Ronald; Welzel, Christian (2005): Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence. Cambridge: University Press.

Initiative Bürgerstiftungen (2008): Faktenblatt zu den deutschen Bürgerstiftungen. Online verfügbar unter www.buergerstiftungen.org, Abruf am 16.04.2016.

Initiative Bürgerstiftungen (2015): Bürgerstiftungen in Zahlen 2015. Online verfügbar unter www.buergerstiftungen.org, Abruf am 16.04.2016.

Integrationsbeauftragte – Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) (2011): Migranten(dach)organisationen in Deutschland. Berlin.

[ISS] Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (2014): Sorgende Gemeinschaften – Vom Leitbild zu Handlungsansätzen. Dokumentation. Frankfurt am Main.

[ISS/BBE] Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.; Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hg.) (2012): Engagement und Erwerbsarbeit in Europa. Organisations- und gesellschaftspolitische Herausforderungen und Modelle. Dokumentation zur Fachtagung am 26./27. Oktober 2011 in Oberschleissheim bei München. Frankfurt, Berlin.

[ISG] Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. (2005): Ergebnisse der Evaluation des FSJ und FÖJ. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin.

[ISSP] International Social Survey Programme (2004): Modul Citizenship. Online verfügbar unter http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp?object=http://zacat.gesis.org/obj/fStudy/ZA3950, Abruf am 25.01.2016.

ITSSOIN.eu (2015): Empirical Analyses of Citizen Perceptions of the Third Sector in Europe. Amsterdam. Online verfügbar unter http://itssoin.eu/site/wp-content/uploads/2015/09/ITSSOIN_D2.3_Part-2_Empirical-analyses-of-citizen-perceptions-of-the-third-sector-in-Europe.pdf, Abruf am 15.02.2016.

[IW Köln] Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (2014): Regionaler Armutsvergleich. Großstädte schneiden schlecht ab. Materialien zur Pressemitteilung Nr. 34 am 25.08.2014.

[IW Köln] Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (2015): MINT-Frühjahrsreport 2015. MINT – Regionale Stärken und Herausforderungen.

Jacobs, Dirk; Phalet, Karen; Swyngedouw, Marc (2004): Associational Membership and Political Involvement among Ethnic Minority Groups in Brussels. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 30 (3), S. 543-559.

Jaeggi, Rahel (2005): Entfremdung. Zur Aktualität eines sozialphilosophischen Problems. Frankfurt am Main: Campus.

Jaeggi, Rahel (2014): Kritik von Lebensformen. Berlin: Suhrkamp.

Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans (1933): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkung langdauernder Arbeitslosigkeit. Allensbach, Bonn: Verlag für Demoskopie.

Jakob, Gisela (2009): Kommunen und bürgerschaftliches Engagement – gegenwärtiger Stand, Probleme und Lösungsansätze. Expertise für den Bericht „Potenziale und Grenzen von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement in Deutschland“. Im Auftrag des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB). Darmstadt.

Jakob, Gisela (2013a): Bezahltes Engagement. Zu den Hintergründen und Risiken einer Monetarisierung bürgerschaftlichen Engagements. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft Nr. 22 vom 22.11.2013.

Jakob, Gisela (2013b): Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Berlin (betrifft: Bürgergesellschaft der Friedrich Ebert Stiftung, 40).

Jakob, Gisela; Röbke, Thomas (2010): Gutachten: Engagementförderung als Infrastrukturförderung. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hg.): Engagement ermöglichen – Strukturen gestalten. Handlungsempfehlungen für eine nationale Engagementstrategie. Nationales Forum für Engagement und Partizipation (3). Berlin, S. 117-133.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.): Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175-200.

Jellinghaus, Lorenz (2006): Zwischen Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Zum Funktionswandel von Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsrecht in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Recht in der Industriellen Revolution (Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 202, 3). Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.

Johansson, Susanne (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs. Berlin.

Jugendstiftung Baden-Württemberg (o. J.): Jugendbegleiter-Programm. Erste Evaluation aufgrund der schriftlichen Befragung von Modellschulen zu Beginn des ersten Modelljahres. Sersheim.

Junge, Torsten (2008): Gouvernementalität der Wissensgesellschaft. Politik und Subjektivität unter dem Regime des Wissens. Bielefeld: transcript.

Kalbermatten, Urs (2011): Lebensgestaltung im Alter als kreatives Handeln. In: Kruse, Andreas (Hg.): Kreativität im Alter. Sonderdruck (Schriften des Marsilius-Kollegs, 4). Heidelberg: Universitätsverlag Winter, S. 47-72.

Kalisch, Dominik; Hahn, Caroline; Engelbach, Wolf; Meyer, Andreas (2014): Integration von Freiwilligen in das Krisenmanagement. Herausforderungen und Ansätze für das Freiwilligenmanagement von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Ergebnisbericht des Instituts für Arbeitswissenschaft und Technologiemanagement (IAT), Universität Stuttgart, zum Arbeitspaket 3 „Analyse von Organisationen“ im Projekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz (INKA)“. Stuttgart.

Kamlage, Jan-Hendrik (2015): Partizipation in den Städte und Gemeinden als Träger der sozial-ökologischen Transformation. Expertise für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Essen.

Kamlage, Jan-Hendrik; Nanz, Patrizia; Fleischer, Björn (2014): Bürgerbeteiligung und Energiewende. Dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau. In: Ekardt, Felix; Grothe, Anja; Hasenclever, Wolf-Dieter; Hauchler, Ingomar; Jänicke, Martin; Kollmann, Karl et al. (Hg.): Jahrbuch 2014/2015. Nachhaltige Ökonomie. Im Brennpunkt: Die Energiewende als gesellschaftlicher Transformationsprozess. Marburg: metropolis, S. 195-216.

Karakayali, Serhat; Kleist, Olaf J. (2015): EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland. 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.

Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. 3., erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kausmann, Corinna; Simonson, Julia (2016): Freiwilliges Engagement in Ost- und Westdeutschland sowie den 16 Ländern. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Kautz Nicole; Heidrich, Anna (2012): „Genderorientierung in der gesundheitlichen Selbsthilfe“. Studienergebnisse aus der Verbände- und Mitgliederbefragung. Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe von Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen e. V. o. O.

[KEA Nds.] Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen (2015). Online verfügbar unter www.klimaschutz-niedersachsen.de/, Abruf am 21.03.2016.

Kegelmann, Jürgen (2011): Die Organisation des bürgerschaftlichen Engagements – Quadratur des Kreises? In: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Hg.): Koordinierte Engagementförderung. Das Wissensmagazin aus Baden-Württemberg. Zahlen, Daten und Fakten zum bürgerschaftlichem Engagement (4). Stuttgart, S. 5-9.

Kemmerzell, Jörg; Tews, Anne (2014): Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum. Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem. In: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 7 (2), S. 269-289.

Kennel, Corinna; Neumüllers, Marie; Willisch, Andreas (2014): „Erfassung bürgerschaftlichen Engagements und sozialer Teilhabe in der Region Westmecklenburg“ als Teil des Umsetzungsprojekts „Bewegung und Lebensqualität im Alter“. Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge als Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Gutachten. Thünen-Institut für Regionalentwicklung e. V.; Urbanizers – Büro für städtische Konzepte. Bollewick.

Kennel, Corinna; Neumüllers, Marie; Willisch, Andreas (2015): Bürgerschaftliches Engagement: Zukunft für das Dorf? Beobachtungen aus Mecklenburg-Vorpommern. In: Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland (5).

Kern, Kristine (2001): Transnationale Städtenetzwerke in Europa. In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 95-116.

Kersten, Jens (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) 64 (4), S. 245-257.

Kersten, Jens (2008): Mindestgewährleistungen im Infrastrukturrecht. In: Informationen zur Raumentwicklung – Zeitschrift des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (1/2), S. 1-15.

Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold (2015): Regionale Daseinsvorsorge. Begriffe, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs. Bonn.

Kersting, Wolfgang (2001): Konjunkturen der Tugend. Von Platon und Aristoteles bis zur Postmoderne. In: Prisching, Manfred (Hg.): Postmoderne Tugenden? Ihre Verortung im kulturellen Leben der Gegenwart. Wien: Passagen Verlag, S. 39-74.

Keskin, Hakki (2000): Gar nicht so viel anders! Türkische Jugendliche in Deutschland und ihre Stellung zu Freiwilligendiensten. In: Guggenberger, Bernd; Müller, Harald (Hg.): Jugend erneuert Gemeinschaft. Freiwilligendienste in Deutschland und Europa. Eine Synopse. Baden-Baden: Nomos, S. 230-246.

Keupp, Heiner (2010): Kommunale Förderbedingungen für bürgerschaftliches Engagement. In: Pilch-Ortega, Angela; Felbinger, Andrea; Mikula, Regina; Egger, Rudolf (Hg.): Macht – Eigensinn – Engagement. Lernprozesse gesellschaftlicher Teilhabe (Lernweltforschung, 7). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 137-150.

Keupp, Heiner; Behringer, Luise (2015): Frühe Hilfen aus zivilgesellschaftlicher Perspektive. Ein Impulspapier zum freiwilligen Engagement im Bereich der frühen Förderung und Unterstützung von Kleinkindern und ihren Familien. Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA). Köln.

[KGSt] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung. KGSt-Bericht 5/1993. Köln.

[KGSt] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1999): Bürgerengagement – Chancen für Kommunen. KGSt-Bericht Nr. 6/1999. Köln.

[KGSt] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2013): Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM). KGSt-Bericht Nr. 5/2013. Köln.

[KGSt] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2014): Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie. KGSt-Bericht Nr. 3/2014. Köln.

Kietzmann, Diana; Bischoff, Marie; Kehl, Doris; Schmidt, Silke (2015): Motivationale Aspekte ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement (Reihe Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis). Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 137-148.

Kindl, Annette; Reuter, Christian; Beck, Torsten; Dahm, Susanne (2014): Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hg.). Berlin.

Kircher, Frieder (2014): Ungebundene Helfer im Katastrophenschutz. Die Sicht der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. In: BRANDSchutz. Deutsche Feuerwehr-Zeitung (8), S. 593-597.

Klaaßen, Lars (2015): Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: Süddeutsche Zeitung (SZ), 15.05.2015, S. 28.

Klages, Helmut (1975): Die unruhige Gesellschaft. Untersuchungen über Grenzen und Probleme sozialer Stabilität. München: C.H. Beck.

Klages, Helmut (1988): Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen. Zürich: Edition Interfrom.

Klages, Helmut (1998): Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkenntnisse aus der empirischen Forschung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (38), S. 29-38.

Klages, Helmut (2003): Motivation und Motivationswandel bürgerschaftlichen Engagements. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hg.): Politik des bürgerschaftlichen Engagements in den Bundesländern. Opladen: Leske + Budrich, S. 295-339.

Klages, Helmut; Gensicke, Thomas (1999): Wertewandel und Bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert (Speyerer Forschungsberichte, 193). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Klein, Ansgar (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen (Bürgerschaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor, 4). Opladen: Leske + Budrich.

Klein, Ansgar; Kern, Kristine; Geißel, Brigitte; Berger, Maria (Hg.) (2004): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Klein, Ansgar; Legrand, Hans-Josef; Leif, Thomas; Rohwerder, Jan (2013): Editorial: Social Media. Motor einer neuen Bewegungs- und Partizipationskultur? In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 26 (2), S. 3-11.

Klein, Ansgar; Walk, Heike (2015): Genossenschaften. Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. In: Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Unter Mitarbeit von Thomas Beyer. Weinheim: Beltz Juventa, S. 132-139.

Klemisch, Herbert (2014): Energiegenossenschaften als regionale Antwort auf den Klimawandel. In: Schröder, Carolin; Walk, Heike (Hg.): Genossenschaften und Klimaschutz. Akteure für zukunftsfähige solidarische Städte (Bürgergesellschaft und Demokratie, 41). Wiesbaden: Springer VS, S. 149-166.

Klie, Thomas (2009): Pflegebudget – Impulse für Politik und Praxis. Ergebnisse des vierjährigen Modellprojektes. In: Die Ersatzkasse (1), S. 20-22.

Klie, Thomas (2013a): Engagementpolitische und sozialrechtliche Förderung des Engagements in der Pflege. In: Zentrum für Qualität in der Pflege (ZQP) (Hg.): Freiwilliges Engagement im pflegerischen Versorgungsmix. ZQP Themenreport. Berlin, S. 14-19.

Klie, Thomas (2013b): Zivilgesellschaft und Aktivierung. In: Hüther, Michael; Naegele, Gerhard (Hg.): Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 344-362.

Klie, Thomas (2014a): Subsidiarität in der postmodernen Gesellschaft. Ein Sicherheitsversprechen? In: Hoch, Hans; Zoche, Peter (Hg.): Sicherheiten und Unsicherheiten. Soziologische Beiträge (Zivile Sicherheit. Schriften zum Fachdialog Sicherheitsforschung, 8). Berlin: LIT Verlag, S. 355-363.

Klie, Thomas (2014b): Ehrenamt: Unverzichtbar – aber bitte nicht ausnutzen. In: pflegen: palliativ (23), S. 32-35.

Klie, Thomas (2014c): Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft. München: Pattloch.

Klie, Thomas (2015a): Caring Community. In: Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Weinheim: Beltz Juventa, S. 57-70.

Klie, Thomas (2015b): Ordnung im Umgang mit dem Geld im Ehrenamt. Zugleich eine Erwiderung auf Thomas Beyer in NDV 4/2015. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge NDV 95 (10), S. 509-511.

Klie, Thomas; Heislbetz, Claus (2014): Den Arbeitsmarkt ausschöpfen. In: Altenheim 53 (7), S. 20-23.

Klie, Thomas; Roß, Paul-Stefan (2005): Wie viel Bürger darf’s denn sein!? Bürgerschaftliches Engagement im Wohlfahrtsmix – eine Standortbestimmung in acht Thesen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 36 (4), S. 20-43.

Klie, Thomas; Schuhmacher, Birgit (2009): Wohngruppen in geteilter Verantwortung für Menschen mit Demenz. Das Freiburger Modell. Unter Mitarbeit von Andreas Hils, Kerstin Goll und Markus Strauch. Bundesministerium für Gesundheit, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.). Berlin.

Klie, Thomas; Schuhmacher, Birgit (2014): Sicherung von Pflegearrangements im Wohlfahrtsmix. Am Beispiel der Stadt Cottbus. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (Hg.): Brandenburger Fachkräftestudie Pflege. Kurzfassung. Postdam, S. 35-52.

Klie, Thomas; Stemmer, Philipp (2011a): Freiwilliges Engagement zwischen Entgelt und Ehre. In: Soziale Arbeit. Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete (1), S. 3-8.

Klie, Thomas; Stemmer, Philipp (2011b): Freiwilligkeit im Spannungsfeld ökonomischer Kalküle. Analyse und Kategorisierungskonzept zur Monetarisierung freiwilligen Engagements – Teil 2. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. 91 (2), S. 80-84.

Klie, Thomas; Wegner, Martina (2012): Zukünftige Bedarfe ambulanter Hospizvereine in Bayern. Ergebnisse der Hospizstudie des Bayerischen Staatsministerium für Soziales. Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze); Hochschule München. Freiburg, München.

Klie, Thomas; Heislbetz, Claus; Frommelt, Mona (2013): Abschlussbericht Herausforderung Pflege. Modelle und Strategien zur Stärkung des Berufsfeldes Altenpflege. Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG). Freiburg, München.

Klie, Thomas; Hoch, Hans; Pfundstein, Thomas (2005): BELA – Bürgerschaftliches Engagement für Lebensqualität im Alter. Schlussbericht zur „Heim- und Engagiertenbefragung“. Evangelische Fachhochschule Freiburg, Arbeitsschwerpunkt Gerontologie und Pflege (AGP). Freiburg.

Klie, Thomas; Krahmer, Utz; Plantholz, Markus (Hg.) (2014): Sozialgesetzbuch XI – Soziale Pflegeversicherung. Lehr- und Praxiskommentar (LPK-SGB XI). 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Klie, Thomas; Pfundstein, Thomas; Schuhmacher, Birgit; Monzer, Michael; Klein, Andreas; Störkle, Mario; Behrend, Sabine (2008): Das Pflegebudget. Abschlussbericht 2008. Freiburg.

Klie, Thomas; Rischard, Pablo; Schuhmacher, Birgit; Heislbetz, Claus; Keilhauer, Anne (2016): Bestandserhebung, qualitative Einordnung und Handlungsempfehlungen zur Stärkung ambulant betreuter Wohngruppen – BequaHa-WG. Endbericht. Im Erscheinen. Freiburg, Fürth.

Klie, Thomas; Roß, Paul-Stefan; Hoch, Hans; Heimer, Franz-Albert; Scharte, Ulrike (2004): 1. Wissenschaftlicher Landesbericht zu Bürgerschaftlichem Engagement und Ehrenamt in Baden-Württemberg in den Jahren 2002 und 2003. Stabsstelle Bürgerschaftliches Engagement Sozialministerium Baden-Württemberg (Hg.). Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze). Stuttgart.

Klie, Thomas; Stemmer, Philipp; Wegner, Martina (2009): Untersuchung zur Monetarisierung von Ehrenamt und Bürgerschaftlichem Engagement in Baden-Württemberg im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg. Unter Mitarbeit von Niklas Alt und Anna Meissner. Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze). Freiburg.

Knauer, Raingard (2007): In der Kinderstube der Demokratie. Engagement in Kindertageseinrichtungen. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Vorbilder bilden. Gesellschaftliches Engagement als Bildungsziel. Gütersloh, S. 113-124.

Kneuer, Marianne (2013): Bereicherung oder Stressfaktor? Überlegungen zur Wirkung des Internets auf die Demokratie. In: Kneuer, Marianne (Hg.): Das Internet: Stressfaktor oder Bereicherung für die Demokratie? Baden-Baden: Nomos, S. 7-31.

Köcher, Renate (1999): Frauenwelten und Männerwelten. Eine Dokumentation des Beitrags in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) Nr. 86 vom 14.04.1999, S. 5. Institut für Demoskopie Allesbach.

Köcher, Renate (2015): „Kontrollverlust – die Besorgnis der Bürger wächst. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen des Flüchtlingsstroms stehen immer mehr im Vordergrund“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.10.2015 (244), S. 8. Institut für Demoskopie Allesbach.

Kocka, Jürgen (2004): Zivilgesellschaft in historischer Perspektive. In: Jessen, Ralph; Reichardt, Sven; Klein, Ansgar (Hg.): Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. und 20. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29-44.

Kolsdorf, Sabine (2013): Engagement von Bürgern setzt Engagement für Bürger voraus. Zur kommunalen Engagementförderung der Stadt Mönchengladbach. In: Bubolz-Lutz, Elisabeth; Mörchen, Annette (Hg.): Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse. Witten, S. 172-178.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren – ein Weissbuch. Brüssel.

Koopmans, Ruud; Dunkel, Anna; Schaeffer, Merlin; Veit, Susanne (2011): Ethnische Diversität, soziales Vertrauen und Zivilengagement. Discussion Paper SP IV 2011–703. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Berlin.

Körber Stiftung (2015): Engagierte Stadt. Online verfügbar unter www.engagiertestadt.de, Abruf am 14.04.2016.

Korgel, Lorenz (2009): Zivilgesellschaftliche Gegenwehr stärken: Gemeinwesenentwicklung und (Re-) Demokratisierung des öffentlichen Raums. In: Molthagen, Dietmar; Korgel, Lorenz (Hg.): Handbuch für die kommunale Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, S. 251-267.

Köstler, Ursula; Schulz-Nieswandt, Frank (2015): Motivation und Anerkennung als Grundlage des Gelingens von Seniorengenossenschaften. In: Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Weinheim: Beltz Juventa, S. 41-49.

Kowalski, Holger; Wegner, Bärbel (2013): Wohnungsgenossenschaften als Träger sozialer Aufgaben? Balance zwischen Wirtschaftlichkeit, sozialer Verantwortung und selbstbewussten Mitgliedern. In: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (2), S. 115-125.

Krajewski, Markus (2011): Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen. Berlin, Heidelberg: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kranacher, Britta (2001): Religiöse Sozialisation und Individualisierung. Zum religiösen Kultur- und Identitätskonflikt muslimischer Migranten. Dissertation. Philosophische Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.

Kricheldorff, Cornelia (2009): Pflegebegleiter. Ein neuer Prototyp im freiwilligen Engagement. In: NOVAcura Schweiz 40 (9), S. 28-30.

Krimmer, Holger (2015): ZiviZ-Survey 2012. Kurzauswertung der Fragenbatterie „Gegenleistungen“ für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Berlin.

Krimmer, Holger; Priemer, Jana (2013): ZiviZ-Survey 2012: Zivilgesellschaft verstehen. ZiviZ – Zivilgesellschaft in Zahlen. Abschlussbericht. Berlin.

Kroh, Martin; Tucci, Ingrid (2009): Parteibindungen von Migranten. Parteien brauchen erleichterte Einbürgerung nicht zu fürchten. In: DIW Wochenbericht (47), S. 821-828. Berlin.

Kröhnert, Steffen; Klingholz, Reiner; Sievers, Florian; Großer, Thilo; Friemel, Kerstin (2011a): Klamme Kommunen und engagierte Bürger. Was kann die Zivilgesellschaft zur Lösung der Probleme beitragen, die der demografische Wandel bringt? Auszug aus der Studie „Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet“. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.). Berlin.

Kröhnert, Steffen; Klingholz, Reiner; Sievers, Florian; Großer, Thilo; Friemel, Kerstin (2011b): Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.). Berlin.

Kröhnert, Steffen; Kuhn, Eva; Karsch, Margret; Klingholz, Reiner; Bennert, Wulf (2011c): Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.). Berlin.

Kubicek, Herbert (2014): „Mitreden“ beim Netzausbau: Erwartungen, Wissensstand und Empfehlungen. In: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Hg.): Wissenschaftsdialog 2013. Technologie, Kommunikation, Wirtschaft, Landschaft, S. 57-78.

Kuhn, Sebastian (2013): Lokale Orientierungen. In: van Deth, Jan W.; Tausendpfund, Markus (Hg.): Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen. Wiesbaden: Springer VS, S. 35-65.

Kühnlein, Irene; Böhle, Fritz (2002): Motive und Motivationswandel des bürgerschaftlichen Engagements. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 267-297.

Küpper, Patrick; Eberhardt, Winfried (2013): Nahversorgung in ländlichen Räumen. Online Publikation Nr. 2/2013. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hg.). Berlin.

[Kuratorium Qualitätssiegel/Wohnen in Genossenschaften] Kuratorium Qualitätssiegel Betreutes Wohnen für ältere Menschen NRW e. V./Wohnen in Genossenschaften e. V. (Hg.) (2012): Starke Gemeinschaft – starke Versorgung. Betreutes Wohnen in Genossenschaften. Praxishilfen und Best-Practice-Beispiele in Nordrhein-Westfalen. Bearbeitet von InWIS Forschung & Beratung GmbH. Bochum.

[KVG-Main-Kinzig] KreisVerkehrsGesellschaft Main-Kinzig (Hg.) (2013): Nahverkehrsplan Main-Kinzig-Kreis 2013 – 2018. Entwurf. Dreieich, Hanau.

[KWA] Kuratorium Wohnen im Alter (2015): Rahmenkonzept „Bürgerschaftliches Engagement“. Themen & Positionen 6. Unterhaching.

[KWI Essen] Kulturwissenschaftliches Institut Essen (2015): Demoenergie. Bürgerbeteiligungsprozess im Raum Windischeschenbach, Püllersreuth, Pfaffenreuth, Seidlersreuth. Online verfügbar unter www.demoenergie.de, Abruf am 16.04.2016.

Landkreis Tirschenreuth (Hg.) (o. J.): BAXI: Ihr Anruftaxi von Fahrmit. Online verfügbar unter: www.fahrmit-tirschenreuth.de/angebote/baxi-anrufbus.html, Abruf am 11.04.2016.

Landua, Detlef; Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Beckmann, Klaus J. (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

Lang, Susanne (2010): Und sie bewegt sich doch… Eine Dekade der Engagementpolitik auf Bundesebene. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie, 32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 329-351.

Lange, Hans-Jürgen; Gusy, Christoph (2013): Schlussbericht zu dem Forschungsprojekt „Prioritätenbildung bei Rettungsmaßnahmen“ (Pri-Kats). Witten/Herdecke, Bielefeld.

Lange, Hans-Jürgen; Endreß, Christian; Deutsches Rotes Kreuz e. V. Generalsekretariat (Hg.) (2012): Symposium „Ehrenamt im Bevölkerungsschutz. Helfer vor neuen Herausforderungen in Zeiten des demografischen Wandels, knapper Finanzressourcen und zunehmender Schadensereignisse“ am 10./11. September 2012 in Berlin.

Lattmann, Jens (2009): Die Zukunft der Daseinsvorsorge in Deutschland aus kommunaler Perspektive. In: Krautscheid, Andreas (Hg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 419-433.

Laville, Jean Louis (2013): The Social and Solidarity Economy. A Theoretical and Plural Framework. Draft Paper prepared for the UNRISD Conference „Potential and Limits of Social and Solidarity Economy“, 6-8 May 2013, Geneva, Switzerland. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Leggewie, Claus (2011): Mut statt Wut. Aufbruch in eine neue Demokratie. Hamburg: Edition Körber-Stiftung.

Leggewie, Claus; Cohn-Bendit, Daniel (2015): Das neue Deutschland. In: TAZ – Die Tageszeitung, Ausgabe Berlin 37, 02.09.2015 (10806), S. 2.

Leitzmann, Claudia; Röbke, Thomas (2013): Schulöffnung und Schulkooperationen. Brücken bauen zwischen Schule und Gemeinwesen. In: Hartnuß, Birger; Hugenroth, Reinhild; Kegel, Thomas (Hg.): Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 141-150.

Lengfeld, Holger; Ordemann, Jessica (2014): Occupation, Prestige, and Voluntary Work in Retirement: Empirical Evidence from Germany. Arbeitsbericht des Instituts für Soziologie der Universität Leipzig, Nr. 63. Leipzig.

Lenz, Barbara (2011): Verkehrsrelevante Wechselwirkungen zwischen Mobilitätsverhalten und Nutzung von IuK-Technologien. In: Informationen zur Raumentwicklung – Zeitschrift des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (10), S. 609-618.

Lesthaeghe, Ron (2011): The „Second Demographic Transition“. A Conceptual Map for the Understanding of Late Modern Demographic Developments in Fertility and Family Formation. In: Historical Social Research (2), S. 179-218.

Lesjak, Barbara (2009): Die Kunst der Politik. Zum Potenzial von Gruppendynamik und Organisationsentwicklung für politische Lernprozesse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Leuphana Universität Lüneburg; Nestle, Uwe (2014): Marktrealität von Bürgerenergie und mögliche Auswirkungen von regulatorischen Eingriffen. Eine Studie für das Bündnis Bürgerenergie e. V. (BBEn) und dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND). Lüneburg, Kiel.

[LFV Hessen] Landesfeuerwehrverband Hessen (2012): Mehr Menschen für die Feuerwehr. Leitfaden zur Gewinnung und Stärkung von Freiwilligen für die Feuerwehren in Hessen. Kassel.

[LfV Sachsen/MI Brandenburg] Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen; Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2008): Kommunen für Freiheit und Demokratie. Ein Handlungsleitfaden für wehrhaften Umgang mit Extremisten. Dresden/Potsdam.

Liedhegener, Antonius (2011): „Linkage“ im Wandel. Parteien, Religion und Zivilgesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. In: Liedhegener, Antonius; Werkner, Ines-Jacqueline (Hg.): Religion zwischen Zivilgesellschaft und politischem System. Befunde – Positionen – Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 232-256.

Liedhegener, Antonius; Werkner, Ines-Jacqueline (2011): Religion, Zivilgesellschaft und politisches System – ein offenes Forschungsfeld. In: Liedhegener, Antonius; Werkner, Ines-Jacqueline (Hg.): Religion zwischen Zivilgesellschaft und politischem System. Befunde – Positionen – Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-36.

Lim, P. See; Barry-Goodman, Colleen; Branham, David (2006): Discrimination that Travels. How Ethnicity Affects Party Identification for Southeast Asian Immigrants. In: Social Science Quarterly 87 (5), S. 1158-1171.

Linke, Franziska (2011): Genesis des Begriffs Daseinsvorsorge und Überlegungen zu einer dynamischen Definition als Reflektion sich verändernder demografischer und fiskalischer Rahmenbedingungen. Masterarbeit. Hochschule für nachhaltige Entwicklung, Eberswalde.

Lois, Daniel (2011): Church Membership and Church Attendance across Time – A Trend Analysis Considering Differences between East and West Germany. In: Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft (1), S. 161-192.

Lübking, Uwe (2013): Städte und Gemeinden gestalten den demografischen Wandel. DStGB Dokumentation Nr. 116. Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.). Berlin.

MacIntyre, Alasdair C. (1987): Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart. Frankfurt am Main, New York: Campus.

Magel, Holger (Hg.) (2012): Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Kommunen. Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. 14. Münchner Tage für Bodenordnung und Landentwicklung 2012 an der TU München.

Manderscheid, Hejo (2007): Bezahltes und unbezahltes bürgerschaftliches Engagement. Erfahrungen und Thesen aus Sicht des Caritasverbandes für die Diözese Limburg e. V. In: Hessisches Sozialministerium; Landesehrenamtsagentur Hessen (Hg.): „Ohne Moos nix los?!“ Wie viel Bezahlung verträgt das bürgerschaftliche Engagement? Dokumentation der Fachtagung vom 14. Februar 2007 in Frankfurt am Main. Wiesbaden, S. 87-96.

Maron, Bernhard; Maron, Helene (2012): Genossenschaftliche Unterstützungsstrukturen für eine sozialräumlich orientierte Energiewirtschaft. Machbarkeitsstudie. Klaus Novy Institut e. V. (KNi).

Marquardt, Katja (2015): Teilhabe ermöglichen: Kunstvermittlung für Menschen mit Demenz. In: Pflegezeitschrift 68 (7), S. 392-393.

Marzluff, Silke; Klie, Thomas (2010): Ältere Menschen in Kommunen – Förderung von Beteiligung und Engagement durch das Programm „Aktiv im Alter“. In: Gesellschaftliche Partizipation – Aktives Altern. Informationsdienst Altersfragen 37 (2), S. 19-23.

Matthiesen, Ulf (2004): Das Ende der Illusionen. Regionale Entwicklung in Brandenburg und Konsequenzen für einen neuen Aufbruch. In: perspektive 21 – Brandenburgische Hefte für Wissenschaft & Politik (21/22), S. 97-113.

Matthiesen, Ulf (2011): Ein Labor für Raumpioniere. Wie Entwicklungsimpulse für Brandenburg durch selbst organisierte Mikro-Netze entstehen können. In: perspektive 21 – Brandenburgische Hefte für Wissenschaft & Politik (48), S. 59-68.

Matzat, Jürgen (2010): Ehrenamtliches Engagement, kollektive Selbsthilfe und politische Beteiligung im Gesundheitswesen. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie, 32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 547-571.

Mayer, Tilman (1999): Die demographische Krise. Eine integrative Theorie der Bevölkerungsentwicklung. Habilitation, Frankfurt am Main.

Mayntz, Renate (2010): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.): Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 37-48.

Meinhold-Henschel, Sigrid; Hartnuß, Birger (2014): Mitentscheiden und Mithandeln. Junge Menschen als Akteure der Zivilgesellschaft. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 18 vom 16.10.2014. Schwerpunktthema: Schule und Engagement. Berlin.

Merkel, Angela (2014): Bulletin der Bundesregierung. Nr. 01-1 vom 01. Januar 2014. Neujahrsansprache 2014 von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel am 31. Dezember 2013 über Hörfunk und Fernsehen.

Metz, Edward; McLellan, Jeffrey A.; Youniss, James (2003): Types of Voluntary Service and Adolescents Civic Development. In: Journal of Adolescent Research 18 (2), S. 188-203.

[MfAS BW] Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Hg.) (2014a): Engagementstrategie Baden-Württemberg. Lebensräume zu „Engagement-Räumen“ entwickeln. Ergebnisse des Beteiligungsprozesses und Bewertung. Stuttgart.

[MfAS BW] Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Hg.) (2014b): Engagementstrategie Baden-Württemberg. Lebensräume zu „Engagement-Räumen“ entwickeln. Umsetzungsschritte der Landesregierung. Stuttgart.

[MHD Generalsekretariat] Malteser Hilfsdienst e. V. Generalsekretariat (Hg.) (2015): Zahlen – Daten – Fakten. 2014. Köln.

Micheel, Frank (2016): Bürgerschaftliches Engagement und Engagementpotenziale von 55- bis 70-Jährigen in Deutschland. Online-Veröffentlichung vom 11. Januar 2016. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie.

Micheel, Frank; Dorbritz, Jürgen (2015): Bürgerschaftliches und familiales Engagement: Befunde zum Ausmaß informeller Tätigkeit beim Übergang vom zweiten ins dritte Alter. In: Schneider, Norbert F.; Mergenthaler, Andreas; Staudinger, Ursula M.; Sackreuther, Ines (Hg.): Mittendrin? Lebenspläne und Potenziale älterer Menschen beim Übergang in den Ruhestand (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 47). Opladen: Barbara Budrich, S. 95-120.

Michelsen, Gerd; Grunenberg, Heiko; Mader, Clemens; Barth, Matthias (2015): Engagement der jüngeren Generation. Heute: Faktoren – Potentiale – Konsequenzen für Nachhaltigkeit. UNESCO Lehrstuhl Hochschulbildung für nachhaltige Entwicklung, Leuphana Universität Lüneburg.

Mihm, Andreas (2013): Deutschland hat so viele Vereine wie nie zuvor. Online-Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 19.7.2013.

Mittendorf, Volker (2008): Auswirkungen von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich. In: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73-101.

[MLR BW] Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (Hg.) (2014): Kultur in den Ländlichen Räumen Baden-Württembergs. Situation, Trends, Potenziale und Handlungsfelder. Stuttgart.

Monheim, Heiner; Muschwitz, Christian; Reimann, Johannes; Pitzen, Constantin; Sylvester, Anja; Michelmann, Holger (2013): KombiBus und ITF. In: mobilogisch! – Vierteljahres-Zeitschrift für Ökologie, Politik und Bewegung (3).

Monopolkommission (1996/1997): Marktöffnung umfassend verwirklichen. Monopolkommission Hauptgutachten (XII). Erschienen 1998. Baden-Baden: Nomos.

Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (Hg.) (2011): Inklusion vor Ort. Der kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Müller, Doreen; Tesch-Römer, Clemens (2016): Früheres Engagement und Engagementbereitschaft. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Müller, Doreen; Hameister, Nicole; Lux, Katharina (2016): Anstoß und Motive für das freiwillige Engagement. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Müller, Doreen; Nägele, Barbara; Petermann, Fanny (2014): Jugendliche in unsicheren Aufenthaltsverhältnissen im Übergang Schule – Beruf. Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklung e. V. Göttingen.

Müller, Jakob R.; Dorniok, Daniel; Flieger, Burghard; Holstenkamp, Lars; Mey, Franziska; Radtke, Jörg (2015): Energiegenossenschaften – das Erfolgsmodell braucht neue Dynamik. In: GAIA – Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft (2), S. 96-101.

Murray, Robin (2012): Global Civil Society and the Rise of the Civil Economy. Online verfügbar unter www.opendemocracy.net/robin-murray/global-civil-society-and-rise-of-civil-economy, Abruf am 18.02.2016.

Müssig, Stephanie; Worbs, Susanne (2012): Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland. Working Paper 46. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.). Nürnberg („Integrationsreport“, 10).

Mutchler, Jan E.; Burr, Jeffrey A.; Caro, Francis G. (2003): From Paid Worker to Volunteer: Leaving the Paid Workforce and Volunteering in Later Life. In: Social Forces 81 (4), S. 1267-1293.

Mutz, Gerd; Costa-Schott, Rosário; Hammer, Ines; Layritz, Georgina; Lexhaller, Claudia; Mayer, Michaela et al. (2015): Engagement für Flüchtlinge in München. Ergebnisse eines Forschungsprojekts an der Hochschule München in Kooperation mit dem Münchner Institut für Sozialwissenschaften (MISS). München.

Nagel, Michael (2003): Soziale Ungleichheiten im Sport. Aachen: Meyer & Meyer.

NAKOS (Hg.) (2013): NAKOS Studien. Selbsthilfe im Überblick 3: Zahlen und Fakten 2011/2012. Nationale Kontakt- und Informationsstelle zur Anregung und Unterstützung von Selbsthilfegruppen. 3. Ausgabe. Berlin-Charlottenburg.

Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Schriftenreihe Band 1200. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Bonn.

Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher; Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Nauck, Bernhard; Steinbach, Anja (2001): Intergeneratives Verhalten und Selbstethnisierung von Zuwanderern. Expertise für die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“. Chemnitz.

Nave-Herz, Rosemarie (1994): Familie heute. Wandel der Familienstrukturen und Folgen für die Erziehung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2015): Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung. Online verfügbar unter www.netzwerk-buergerbeteiligung.de, Abruf am 14.04.2016.

Neu, Claudia (2007): Bürgerschaftliches Engagement als Erfolgsfaktor für den ländlichen Raum. In: UNESCO heute (2), S. 34-37.

Neu, Claudia (2011): Demographischer Wandel, Infrastruktur und Bürgerengagement. Kurzexpertise. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Räumen – Ressource für Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit. Berlin, S. 43-46.

Neu, Claudia (2014): Daseinsvorsorge. Expertise für den Siebten Altenbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Krefeld.

Next Hamburg (2015): Next Hamburg. Gemeinsam die Stadt verändern. Online verfügbar unter www.nexthamburg.de/themen-und-ideen, Abruf am 15.04.2016.

Nida-Rümelin, Julian (2011): Die Optimierungsfalle. Philosophie einer humanen Ökonomie. München: Irisiana Verlag Random House.

Nobis, Tina (2013): Multikulturelle Zivilgesellschaft? Sportverbände und -vereine als Akteure der Integrationsarbeit. In: Braun, Sebastian (Hg.): Der Deutsche Olympische Sportbund in der Zivilgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur sportbezogenen Engagementpolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 46-69.

Noelle-Neumann, Elisabeth (1985): Politik und Wertewandel. In: Geschichte und Gegenwart (1), S. 3-15.

Nörber, Martin (2007): Verdirbt Geld die Moral? Bezahltes Freiwilliges Engagement von jungen Menschen. In: Hessisches Sozialministerium; Landesehrenamtsagentur Hessen (Hg.): „Ohne Moos nix los?!“ Wie viel Bezahlung verträgt das bürgerschaftliche Engagement? Dokumentation der Fachtagung vom 14. Februar 2007 in Frankfurt am Main. Wiesbaden, S. 58-65.

Notz, Gisela (1987): Arbeit ohne Geld und Ehre. Zur Gestaltung ehrenamtlicher Arbeit. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Novy, Klaus (1985): „Vorwärts immer – rückwärts nimmer“. (Alter Genossenschaftsspruch) – das gilt auch für die heutige Genossenschaftsdebatte. Historische Anmerkungen zu einem aktuellen Problem. In: Bierbaum, Heinz; Riege, Marlo (Hg.): Die neue Genossenschaftsbewegung. Initiativen in der BRD und in Westeuropa. Hamburg: VSA Verlag, S. 124-141.

Novy, Klaus; Prinz, Michael (1985): Illustrierte Geschichte der Gemeinwirtschaft. Wirtschaftliche Selbsthilfe in der Arbeiterbewegung von den Anfängen bis 1945. Berlin, Bonn: Dietz.

Nullmeier, Frank (2011): Governance sozialer Dienste. In: Evers, Adalbert; Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hg.): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 284-298.

Nussbaum, Martha C.; Sen, Amartya (1993): The Quality of Life. Oxford: University Press.

Nussbaum, Martha C. (1999): Gerechtigkeit oder das gute Leben. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Nussbaum, Martha C. (2010): Die Grenzen der Gerechtigkeit: Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit. Berlin: Suhrkamp.

[NVV] Verkehrsverbund und Fördergesellschaft Nordhessen mbH (Hg.) (2016): Über Mobilfalt. Start in eine neue Ära. Mit einer innovativen Antwort auf die mobilen Herausforderungen. Online verfügbar unter www.mobilfalt.de/ueber-mobilfalt/, Abruf am 11.04.2016.

Nyssens, Marthe (Hg.) (2006): Social Enterprise. London, New York: Routledge.

Offe, Claus (1972): Zum politischen Stellenwert von Bürgerinitiativen. In: Grauhan, Rolf-Richard (Hg.): Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Gütersloh: Bertelsmann, S. 237-249.

Offe, Claus (2000): Staat, Markt und Gemeinschaft. Gestaltungsoptionen im Spannungsfeld dreier politischer Ordnungsprinzipien. In: Ulrich, Peter; Maak, Thomas (Hg.): Die Wirtschaft in der Gesellschaft. Perspektiven an der Schwelle zum 3. Jahrtausend (Sankt Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik, 27). Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, S. 105-129.

Offe, Claus (2003): Einleitung: Reformbedarf und Reformoptionen der Demokratie. In: Offe, Claus (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 9-23.

Olk, Thomas (2001): Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als gesellschaftspolitische Herausforderung. Ausblick auf den Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 14 (3), S. 9-22.

Olk, Thomas; Gensicke, Thomas (2013): Stand und Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Ostdeutschland. Quantitative und qualitative Befunde. Bundesministerium des Innern (BMI) (Hg.). Berlin.

Olk, Thomas; Hartnuß, Birger (Hg.) (2011): Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Olk, Thomas; Klein, Ansgar (2007): Erwerbsarbeit und Engagement. Eine notwendige Diskussion. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): Engagement und Erwerbsarbeit. Dokumentation der Fachtagung am 8./9. November 2007 in Berlin, S. 5-7.

Olk, Thomas; Klein, Ansgar (2014): Bildung in Freiwilligendiensten. In: Journal für politische Bildung (2), S. 18-25.

Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.) (2010): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie, 32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Olk, Thomas; Rüttgers, Martin; Beinke, Inga (2011a): Netzwerke der Engagementförderung. Analyse und Empfehlungen zur Weiterentwicklung. Halle, Köln.

Olk, Thomas; Speck, Karsten; Stimpel, Thomas (2011b): Professionelle Kooperation unterschiedlicher Berufskulturen an Ganztagsschulen. Zentrale Befunde eines qualitativen Forschungsprojekts. In: Stecher, Ludwig; Krüger, Heinz-Hermann; Rauschenbach, Thomas (Hg.): Ganztagsschule – Neue Schule? Eine Forschungsbilanz. Sonderheft 15 der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63-80.

[OREG] Odenwald-Regional-Gesellschaft mbH (Hg.) (2012): Garantiert mobil! Fachkonzept zur Sicherstellung nachhaltiger Mobilität im ländlichen Raum. Michelstadt.

Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: University Press.

Ostrom, Elinor (1999): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen: Mohr Siebeck.

Ostrom, Elinor (2009): Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. Nobel Prize Lecture, December 8, 2009. Tempe, AZ. Online verfügbar unter www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf, Abruf am 15.04.2016.

Oswald, Ingrid (2007): Migrationssoziologie. Konstanz: UVK.

Otto, Ulrich (1995): Seniorengenossenschaften. Modell für eine neue Wohlfahrtspolitik? Opladen: Leske + Budrich.

Overwien, Bernd (2005): Stichwort: Informelles Lernen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaften 8 (3), S. 339-355.

Papadopoulos, Yannis (2010): Governance und Demokratie. In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.): Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 225-250.

Pautzke, Andreas; Schönrock, Elisabeth (2015): Nachhaltige Strukturen für ziviles Bürgerengagement im ländlichen Raum. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 22 vom 29.10.2015. Schwerpunkt: Demokratie und Vielfalt. Berlin.

Pawletko, Klaus-W. (2004): Ambulant betreute Wohngemeinschaften für demenziell erkrankte Menschen. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.). Berlin.

Perabo, Christa (2007): Wo und warum Geld fließt. Vorschlag für eine begriffliche Differenzierung. In: Hessisches Sozialministerium; Landesehrenamtsagentur Hessen (Hg.): „Ohne Moos nix los?!“ Wie viel Bezahlung verträgt das bürgerschaftliche Engagement? Dokumentation der Fachtagung vom 14. Februar 2007 in Frankfurt am Main. Wiesbaden, S. 145-152.

Peters, Markus (2014): Gotteslohn unter Mindestlohn? Wie die Politik das Ehrenamt monetarisiert und so entwertet. Veröffentlicht am 25.03.2014 unter www.malteser-blog.de. Köln.

Petersen, Thieß (2012a): Demografie und Bevölkerungsschutz. In: Lange, Hans-Jürgen; Endreß, Christian; Deutsches Rotes Kreuz e. V. Generalsekretariat (Hg.): Symposium „Ehrenamt im Bevölkerungsschutz. Helfer vor neuen Herausforderungen in Zeiten des demografischen Wandels, knapper Finanzressourcen und zunehmender Schadensereignisse“ am 10./11 in September 2012 in Berlin, S. 44-49.

Petersen, Thomas (2012b): Freiheit und bürgerschaftliches Engagement. Ergebnisse einer Repräsentativumfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach. Herbert Quandt-Stiftung. Bad Homburg.

Petersen, Thomas (2015): Deutsche Fragen – deutsche Antworten. Ein Volk kommt zur Ruhe. Allensbach-Analyse: Pegida ist nicht das Volk. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 28.01.2015 (23), S. 8.

Petersen, Thomas; Hierlemann, Dominik; Vehrkamp, Robert B.; Wratil, Christopher (2013): Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013. Bertelsmann Stiftung (Hg.). Gütersloh.

Phelps, Edmund S. (1975): Introduction. In: Phelps, Edmund S. (Hg.): Altruism, Morality, and Economic Theory. New York: Russel Sage Foundation, S. 1-12.

Philipps, Robert (2014): Möglichkeiten und Grenzen zur Stärkung der genossenschaftlichen Unternehmensform. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (WISO direkt, Februar 2014). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Pickel, Gert; Gladkich, Anja (2011): Säkularisierung, religiöses Sozialkapital und Politik – Religiöses Sozialkapital als Faktor der Zivilgesellschaft und als kommunale Basis subjektiver Religiosität? In: Liedhegener, Antonius; Werkner, Ines-Jacqueline (Hg.): Religion zwischen Zivilgesellschaft und politischem System. Befunde – Positionen – Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 81-109.

Picot, Sibylle (2011): Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher von 1999 bis 2009. *Kurzbericht*. 2. Aufl. Bertelsmann Stiftung (Hg.). Gütersloh.

Picot, Sybille (2012): Jugend in der Zivilgesellschaft. Freiwilliges Engagement Jugendlicher im Wandel. Bertelsmann Stiftung (Hg.). Gütersloh.

Pierre, Jon (1999): Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. In: Urban Affairs Review 34 (3), S. 372-396.

Pierre, Jon (2014): Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. In: Urban Affairs Review 50 (6), S. 864-889.

Pinl, Claudia (2013): Freiwillig zu Diensten? Über die Ausbeutung von Ehrenamt und Gratisarbeit. Frankfurt: Nomen.

Plamper, Harald (2000): Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun? Arbeitspapier 32. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Plessner, Helmuth (1982): Mit anderen Augen. Aspekte einer philosophischen Anthropologie. Stuttgart: Reclam.

Pogrebinschi, Thamy (2013): The Squared Circle of Participatory Democracy. Scaling up Deliberation to the National Level. In: Critical Policy Studies 7 (3), S. 219-241.

Pokorny, Sabine (2016): Aktivität ist ansteckend. Soziale und politische Partizipation von Deutschen mit und ohne Migrationshintergrund und in Deutschland lebenden Ausländern. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (Hg.). Sankt Augustin/Berlin.

Polanyi, Karl (1944 [1978]): The Great Transformation – Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Poldrack, Clemens J.; Schreier, Christian (2013): Aktuelle Zahlen und Thesen zum deutschen Stiftungswesen. In: Maecenata Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin (Hg.): 6. Forschungsbericht: Statistiken zum deutschen Stiftungswesen 2013 (Opusculum, 66). Berlin, S. 7-22.

Pollack, Detlef (2002): Kirche zwischen Staat und Zivilgesellschaft: Überlegungen zum gesellschaftlichen Ort der Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Strachwitz, Rupert Graf; Adloff, Frank; Schmidt, Susanne; Schneider, Marie-Luise (Hg.): Kirche zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Berlin: Maecenata Institut, S. 21-41.

Pollack, Detlef; Müller, Olaf (2013): Religionsmonitor – verstehen was verbindet. Religiosität und Zusammenhalt in Deutschland. Bertelsmann Stiftung (Hg.). Gütersloh.

Postbank (2015): Wohnatlas 2015. Datenbasis: Prognos AG auf Basis empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme.de) und MB Research.

Poteete, Amy R.; Janssen, Marco A.; Ostrom, Elinor (2010): Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice. Princeton: University Press.

Präsidium der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG) (Hg.) (2013): DLRG 100 Jahre. Kompetenz – Humanität – Verantwortung. Geschäftsbericht 2013. Hannover.

Precht, Richard David (2012): „Freiwilligkeit ist keine Alternative“. Online-Artikel auf der Internetseite des Sterns. Online verfügbar unter www.stern.de/panorama/gesellschaft/richard-david-precht--freiwilligkeit-ist-keine-alternative--3450874.html, Abruf am 15.02.2016.

Priddat, Birger P. (2011): Organisationstheoretische Einschätzungen – Warum Social Entrepreneurship so attraktiv für junge High Potentials ist. In: Hackenberg, Helga; Empter, Stefan (Hg.): Social Entrepreneurship – Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 105-118.

Pries, Ludger (2010): (Grenzüberschreitende) Migrantenorganisationen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung. Klassische Problemstellungen und neuere Forschungsbefunde. In: Pries, Ludger; Sezgin, Zeynep (Hg.): Jenseits von „Identität oder Integration“. Grenzen überspannende Migrantenorganisationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15-60.

Pries, Ludger (2013): Migrantenselbstorganisationen. Umfang, Strukturen, Bedeutung. April 2013. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück (Hg.) (Kurzdossier focus Migration, 21).

Priller, Eckard (2007): Der Dritte Sektor als Jobmotor? In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): Engagement und Erwerbsarbeit. Dokumentation der Fachtagung am 8./9. November 2007 in Berlin, S. 102-106, Abruf am 22.05.2015.

Priller, Eckhard (2011): Dynamik, Struktur und Wandel der Engagementforschung: Rückblick, Tendenzen und Anforderungen. In: Priller, Eckhard; Alscher, Mareike; Dathe, Dietmar; Speth, Rudolf (Hg.): Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft (Philanthropie, 2). Berlin, Münster: LIT Verlag, S. 11-40.

Priller, Eckhard; Alscher, Mareike; Droß, Patrick J.; Paul, Franziska; Poldrack, Clemens J.; Schmeißer, Claudia; Waitkus, Nora (2012): Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen. Ergebnisse einer Organisationsbefragung. Discussion Paper SP IV 2012- 402. Projektgruppe Zivilengagement (Hg.). Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.

Prisching, Manfred (2001): Postmoderne Tugenden? Aspekte einer unmodernen Problemstellung. In: Prisching, Manfred (Hg.): Postmoderne Tugenden? Ihre Verortung im kulturellen Leben der Gegenwart. Wien: Passagen Verlag, S. 15-37.

Pro Bürgerbus NRW e. V. (Hg.) (2015): Bürgerbusse in Nordrhein-Westfalen. Bürger fahren Bürger. Leitfaden für die Einrichtung und den Betrieb von Bürgerbussen. Kevelaer.

Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.

[PVGS] Personenverkehrsgesellschaft Altmarkkreis Salzwedel mbH (Hg.) (2015): Bei Anruf kommt ihr Bus. Online verfügbar unter www.pvgs-salzwedel.de/fahrplan/anrufbus, Abruf am 11.04.2016.

[RAA Berlin] Regionale Arbeitsstellen für Bildung, Integration und Demokratie e. V. (Hg.) (o. J.): Atlas zur muslimischen Jugendarbeit in Berlin.

Radić, Stjepan (2011): Die Rehabilitierung der Tugendethik in der zeitgenössischen Philosophie. Eine notwendige Ergänzung gegenwärtiger Theorie in der Ethik (Studien der Moraltheologie, 44). Münster: LIT Verlag.

Radtke, Jörg (2014): Die Energiewende in Deutschland und die Partizipation der Bürger. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 2 vom 06.02.2014. Schwerpunktthema: Bürgerengagement und Energiewende. Berlin.

Radtke, Jörg (2015): A Closer Look Inside Collaborative Action: Civic Engagement and Participation in Community Energy Initiatives. In: People, Place and Policy 8 (3), S. 235-248.

Rauer, Valentin (2004): Ethnische Vereine in der Selbst- und Fremdbewertung. Plädoyer für einen relationalen Sozialkapital-Ansatz. In: Klein, Ansgar; Kern, Kristine; Geißel, Brigitte; Berger, Maria (Hg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 211-229.

Rauschenbach, Thomas (2013): Schule und bürgerschaftliches Engagement. Zwei getrennte Welten? Anmerkungen zu einer schwierigen Beziehung. In: Hartnuß, Birger; Hugenroth, Reinhild; Kegel, Thomas (Hg.): Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 27-40.

Rauschenbach, Thomas; Liebig, Reinhard (2002): Freiwilligendienste – Wege in die Zukunft. Gutachten zur Lage und Zukunft der Freiwilligendienste. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.). Bonn.

Rauschenbach, Thomas; Begemann, Maik-Carsten; Bröring, Manfred; Düx, Wiebken; Sax, Erich (2011): Jugendliche Aktivitäten im Wandel. Gesellschaftliche Beteiligung und Engagement in Zeiten des Web 2.0. Endbericht. Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut (DJI) und Technische Universität Dortmund (TUD) (Hg.). Dortmund.

Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hg.) (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Recknagel-Saller, Ute (2013): „TOP SE“. Engagementförderung an Realschulen in Baden-Württemberg. In: Hartnuß, Birger; Hugenroth, Reinhild; Kegel, Thomas (Hg.): Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 167-182.

Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (2015): Deutscher Corporate Governance Kodex. Frankfurt am Main.

Regionalverband Ostwürttemberg (Hg.) (2014): Regionalstrategie Daseinsvorsorge Ostwürttemberg. Grenzüberschreitende Kooperation für die Region. Schwäbisch Gmünd.

Rehmet, Frank; Büttner, Christian; Mittendorf, Volker; Reidinger, Fabian (2014): Bürgerbegehrensbericht 2014. Mehr Demokratie e. V. in Kooperation mit der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg (Hg.). Berlin, Marburg, Wuppertal.

Reich, Robert (2014): The Rebirth of Stakeholder Capitalism? Online verfügbar unter www.socialeurope.eu/2014/08/stakeholder-capitalism/, Abruf am 18.02.2016.

Reimann, Bettina; Beckmann, Klaus J.; Bock, Stephanie (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur. Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

Reinders, Heinz (2005): Jugend. Werte. Zukunft. Wertvorstellungen, Zukunftsperspektiven und soziales Engagement im Jugendalter. Schriftenreihe der Landesstiftung Baden-Württemberg. Landesstiftung Baden-Württemberg gGmbH (Hg.). Stuttgart.

Reinders, Heinz (2014): Jugend – Engagement – Politische Sozialisation. Gemeinnützige Tätigkeit und Entwicklung in der Adoleszenz. Wiesbaden: Springer VS.

Reinhardt, Ulrich (2013): Freizeit-Monitor 2013. Stiftung für Zukunftsfragen (Hg.). Hamburg.

Reinhardt, Ulrich (2014): Freizeit-Monitor 2014. Stiftung für Zukunftsfragen (Hg.). Hamburg.

Reitz, Sandra; Rudolf, Beate (2014): Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche. Befunde und Empfehlungen für die deutsche Bildungspolitik. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.). Berlin.

Rendueles, César (2015): Soziophobie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Reuter, Marta; Wijkström, Filip; Essen, Johan von (2012): Policy Tools or Mirrors of Politics. Government-Voluntary Sector Compacts in the Post-Welfare State Age. In: Nonprofit Policy Forum 3 (2), S. 1-22.

Riekmann, Wibke (2011): Demokratie und Verein. Potenziale demokratischer Bildung in der Jugendarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ringle, Günther (2016): Sozialer Förderzweck und zivilgesellschaftliches Engagement von Genossenschaften. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 5 vom 10.03.2016. Schwerpunkthema: Wirtschaft und Zivilgesellschaft in Deutschland und Europa. Berlin.

Rippl, Susanne (2008): Zu Gast bei Freunden? Fremdenfeindliche Einstellungen und interethnische Freundschaften im Zeitverlauf. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) (Sonderheft 48). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 488-512.

Rittner, Volker; Keiner, Robert (2007): Kooperation der Sportvereine und kommunale Integration. In: Breuer, Christoph (Hg.): Sportentwicklungsbericht 2005/2006. Analyse zur Situation der Sportvereine in Deutschland. Köln: Sportverlag Strauß, S. 226-259.

Robert Bosch Stiftung GmbH (Hg.) (2014): Asyl und Asylbewerber: Wahrnehmungen und Haltungen der Bevölkerung 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Durchgeführt vom Institut für Demoskopie (IfD) Allensbach. Stuttgart.

Röbke, Thomas (2015): Engagementpolitik und Kulturpolitik: Eine Wahlverwandtschaft. Online verfügbar unter www.lbe.bayern.de/imperia/md/content/stmas/lbe/pdf/engagement-kulturpolitik_roe-2.pdf, Abruf am 20.04.2016.

Röbke, Thomas (2012a): Bürgerschaftliches Engagement und sozialstaatliche Daseinsvorsorge. Bemerkungen zu einer verwickelten Beziehung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): betrifft: Bürgergesellschaft (38), S. 1-41.

Röbke, Thomas (2012b): Der Verein als Form zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation – Historische Betrachtungen und aktuelle Schlussfolgerungen. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 1 vom 12.01.2012. Schwerpunktthema: Ehrenamtliche Vereinsvorstände. Berlin.

Röbke, Thomas; Leitzmann, Claudia (2013): Für die Fortführung der Bauarbeiten. Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung als erster Schritt einer Engagementpolitik. Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement Bayern.

Röbke, Thomas; Velten, Anke (2014): Engagement braucht Leadership. Stärkung von Vereinen und ihren Vorständen als Zukunftsaufgabe. Robert Bosch Stiftung (Hg.). Stuttgart.

Röbke, Thomas; Wagner, Bernd (2011): Freiwilligen-Engagement im Kulturbereich. Ein schwieriges Feld mit besonderen Voraussetzungen. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 1 vom 20.01.2011. Schwerpunktthema: Engagement in der Kultur. Berlin.

Rochester, Colin (2013): Rediscovering Voluntary Action. The Beat of a Different Drum. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rodarius, Danielle; Röbke, Thomas (2013): Die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements im Ländlichen Raum und das Netzwerk Nachhaltige Bürgerkommune – das Beispiel Bayern. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 13 vom 27.06.2013. Schwerpunktthema: Ländlicher Raum und Bürgerschaftliches Engagement. Berlin.

Romeu Gordo, Laura; Vogel, Claudia (2016): Geldzahlungen, Sachzuwendungen und Kostenerstattung im freiwilligen Engagement. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Rosenkranz, Doris; Beyer, Thomas (2015): Wie wollen wir leben im Alter? Notwendigkeit und Chancen selbstorganisierter Solidarität in einer sich wandelnden Gesellschaft. In: Beyer, Thomas; Görtler, Edmund; Rosenkranz, Doris (Hg.): Seniorengenossenschaften. Organisierte Solidarität. Weinheim: Beltz Juventa, S. 12-19.

Rosenkranz, Doris; Görtler, Edmund (2013): Wegweiser zur Gründung und Gestaltung von „Seniorengenossenschaften“. Neue Formen verbindlicher Unterstützung im Alter. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration und Technische Hochschule Nürnberg (Hg.). München.

Rosenkranz, Doris; Görtler, Edmund; Fraaß, Stefanie (2015): Projekt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF): Seniorengenossenschaften in Deutschland. Versorgungsmodell der Zukunft?. Online verfügbar unter http://seniorengenossenschaft.info, Abruf am 18.02.2016.

Rosenkranz, Doris; Görtler, Edmund; Limbeck, Brigitte (2014): Engagement muss geplant werden. In: Sozialwirtschaft aktuell (14), S. 1-4.

Rosenski, Natalie (2012): Die wirtschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik. März 2012. Wiesbaden, S. 209-217.

Roß, Paul-Stefan (2008): Alles Arbeit oder was?! Bezahlte Arbeit und freiwilliges Engagement im Tätigkeitsmix. In: Maier, Konrad (Hg.): Soziale Arbeit in der „Krise der Arbeitsgesellschaft“. Freiburg: FEL (Forschung – Entwicklung – Lehre) Verlag, S. 203-227.

Roß, Paul-Stefan (2012): Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune. Baden-Baden: Nomos.

Roß, Paul-Stefan; Rieger, Günter (2014): Governance. In: Otto, Hans-Uwe; Thiersch, Hans (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. 5. Aufl. München: Reinhardt, S. 644-657.

Roß, Paul-Stefan; Muttach, Klaus; Wörner, Wolfgang (2001): Und es gibt sie doch: Synergien zwischen Neuem Steuerungsmodell, Förderung bürgerschaftlichen Engagements und Lokaler Agenda 21. In: Die Gemeinde – Baden-Württembergische Gemeindezeitung (BWGZ) (22), S. 886-893.

Roßteutscher, Sigrid (2011): Religion, Organisationsstrukturen und Aktivbürger – oder: Ist der Protestantismus demokratischer als der Katholizismus? In: Liedhegener, Antonius; Werkner, Ines-Jacqueline (Hg.): Religion zwischen Zivilgesellschaft und politischem System. Befunde – Positionen – Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 110-137.

Roßteutscher, Sigrid; Westle, Bettina; Gabriel, Oscar W. (2008): Das Konzept des Sozialkapitals und Beiträge zentraler Klassiker. In: Westle, Bettina; Gabriel, Oscar W. (Hg.): Sozialkapital. Eine Einführung. Baden-Baden: Nomos, S. 11-40.

Roth, Roland (2002): Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Meyer, Thomas; Weil, Reinhard (Hg.): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation. Bonn: Dietz, S. 163-184.

Roth, Roland (2003): Bürgerkommune – ein Reformprojekt mit Hindernissen. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Otto, Hans-Uwe; Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske + Budrich, S. 103-125.

Roth, Roland (2004): Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft. Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie. In: Klein, Ansgar; Kern, Kristine; Geißel, Brigitte; Berger, Maria (Hg.): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration (Bürgergesellschaft und Demokratie, 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 41-64.

Roth, Roland (2010): Demokratie braucht Qualität. Beispiele guter Praxis und Handlungsempfehlungen für erfolgreiches Engagement gegen Rechtsextremismus. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Nora Langenbacher und Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.). Berlin.

Roth, Roland (2011a): Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Hamburg: Edition Körber-Stiftung.

Roth, Roland (2011b): Das Politikfeld kommunale Engagementförderung – eine Bilanz. In: Klein, Ansgar; Fuchs, Petra; Flohé, Alexander (Hg.): Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich. Berlin: Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge e. V. (DV), S. 27-35.

Roth, Roland (2015): Entpolitisiertes bürgerschaftliches Engagement? Thesen zum Auseinanderdriften von freiwilligem Engagement und politischer Beteiligung. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 1 vom 08.01.2015. Schwerpunktthema: Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation. Berlin.

Roth, Roland; Gesemann, Frank; Aumüller, Jutta (2010): Abschlussbericht zur Evaluation des Berliner Landesprogramms gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus. Institut für Demokratische Entwicklung und soziale Integration (DESI). Berlin.

Rothe, Verena; Kreutzner, Gabriele; Gronemeyer, Reimer (2015): Im Leben bleiben. Unterwegs zu demenzfreundlichen Kommunen (Gesellschaft der Unterschiede, 24). Bielefeld: transcript.

Rump, Boris; Hopp, Evelyn (2015): Ehrenamt und freiwilliges Engagement im Sport. 3., überarb. Aufl. Deutscher Olympischer Sportbund e. V. (DOSB) (Hg.). Frankfurt.

Rüßler, Harald; Stiel, Janina (2013): Im Quartier selbstbestimmt älter werden: Partizipation, Lebensqualität und Sozialraumbezug. In: sozialraum.de 5 (1).

RWE Aktiengesellschaft (2012): Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland. RWE Aktiengesellschaft. Essen.

Sabel, Charles (2012): Dewey, Democracy, and Democratic Experimentalism. In: Contemporary Pragmatism 9 (2), S. 35-55.

Sachße, Christoph (1991): Mütterlichkeit als Beruf. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Sachße, Christoph (2002): Traditionslinien bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (9), S. 3-5.

Sachße, Christoph (2003): Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit. In: Lessenich, Stephan (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt am Main: Campus, S. 191-214.

[Sachverständigenrat Gesundheitswesen] Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2014): Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche. Gutachten 2014. Kurzfassung. o. O.

Şaka, Belit (2014): Volunteering in the Life Course. Intergenerational Transmission of Volunteering. 10th International German Socio-Economic Panel User Conference. Berlin. Online verfügbar unter www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.467952.de/063_soep, Abruf am 24.03.2016.

Salamon, Lester M. (1987): Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 16 (1-2), S. 29-49.

Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K. (1997): The Civil Society Sector. In: Social Science and Modern Society 34 (2), S. 60-65.

Salamon, Lester M.; Sokolowski, S. Wojtek (2014): The Third Sector in Europe: Towards a Consensus Conceptualization. Working Paper 02/2014 des EU-Projekts Third Sector Impact.

Sandel, Michael J. (2009): Justice: What's the Right Thing to Do? New York: Farrar Straus & Giroux.

Sauer, Martina (2011): Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse der elften Mehrthemenbefragung 2010. Eine Analyse im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. Essen.

Scarrow, Susan E. (2001): Direct Democracy and Institutional Change. A Comparative Investigation. In: Comparative Political Studies 34 (6), S. 651-665.

Schad, Dorothee (2008): Mit Menschen für Menschen – freiwillig sozial engagiert in der BruderhausDiakonie. Handbuch für Hauptamtliche. Reutlingen.

Schäfer, Armin (2009): Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) (Hg.): MPIfG Jahrbuch 2009-2010. Köln, S. 33-38.

Schäfer, Armin (2010): Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Europa. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP) (4), S. 131-156.

Schäfer, Armin; Vehrkamp, Robert; Gagné, Jérémie Felix (2013): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013. Bertelsmann Stiftung (Hg.). Gütersloh.

Schäfer, Roland (2001): Bürgerkommune – Motor des gemeindlichen Fortschritts? Chancen und Risiken der aktiven Bürgergesellschaft. Vortrag auf der Mitgliederversammlung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes am 25. Oktober 2001 in Butzbach, Wetteraukreis.

Schäfer, Roland (2002): Kommunen auf dem Weg zu neuem Leitbild. Lokale Agenda und das Leitbild der Bürgerkommune. In: Stadt und Gemeinde (10), S. 391-396.

Schammann, Hannes (2015): Rette sich wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 65 (25), S. 26-31.

Schattschneider, Elmer Eric (1960): The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Scherf, Henning (2007): Grau ist bunt: Was im Alter alles möglich ist. Freiburg: Herder.

Scheuch, Erwin K.; Scheuch, Ute (2013): Cliquen, Klüngel und Karrieren. Oder 15 Thesen gegen den Verfall der politischen Kulturen. Berlin: LIT Verlag.

Scheuerle, Thomas; Glänzel, Gunnar; Knust, Rüdiger; Then, Volker (2013): Social Entrepreneurship in Deutschland: Potentiale und Wachstumsproblematiken. Im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Heidelberg: Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI).

Schiller, Theo (2014): Effekte und Entwicklungen von direkter Demokratie. In: Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh, S. 185-232.

Schirilla, Nausikaa; Schramkowski, Barbara (2013): Junge Menschen mit Migrationshintergrund im Freiwilligen Sozialen Jahr. Barrieren und Möglichkeiten. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.): eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft Nr. 12 vom 05.07.2013.

Schlicht, Julia (2013): Einflussfaktoren des freiwilligen Engagements. Eine empirische Untersuchung der Extensivierungsperspektive. Stuttgart: Steinbeis-Edition.

Schlömer, Claus; Bucher, Hansjörg; Hoymann, Jana (2015): Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus. BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2015. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.). Bonn.

Schmidt, Elfriede; Kaether, Johann; Dehne, Peter; Behrens, Hermann (2002): Kooperative Regionalentwicklung. Managementleitfaden für regionale Kooperation. Umweltbundesamt (Hg.). Neubrandenburg, Berlin.

Schmidt, Holger (Hg.) (2011): Empirie der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmidt, Josef; Brickenstein, Christine (2010): Engagementpolitik auf Landesebene – Genese und Strukturierung eines Politikfeldes. In: Olk, Thomas; Klein, Ansgar; Hartnuß, Birger (Hg.): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie, 32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 352-381.

Schmidt, Manfred G. (2003): Lehren der Schweizer Referendumsdemokratie. In: Offe, Claus (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 111-123.

Schmidt, Ralf (2002): Schülerpartizipation im Schulleben und Unterricht. In: Kürger, Heinz-Hermann; Reinhardt, Sibylle; Kötters-König, Catrin; Pfaff, Nicolle; Schmidt, Ralf; Krappidel, Adrienne; Tillmann, Frank (Hg.): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt (Studien zur Schul- und Bildungsforschung, 18). Opladen: Leske + Budrich, S. 103-114.

Schmidt, Thorsten Ingo (2014): Daseinsvorsorge aus rechtswissenschaftlicher Perspektive. Expertise für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Potsdam.

Schmidt, Werner; Neuber, Nils; Rauschenbach, Thomas; Brandl-Bredenbeck, Hans Peter; Süßenbach, Jessica; Breuer, Christoph (Hg.) (2015): Dritter Deutscher Kinder- und Jugendsportbericht. Kinder- und Jugendsport im Umbruch. Schorndorf: Hofmann.

Schneekloth, Ulrich (2009): Privathaushalt oder Heim? Wie leben Hilfe- und Pflegebedürftige in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebungen „Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung“ (MuG I-IV). Präsentation des Vortrags im Deutschen Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Schneekloth, Ulrich; Wahl, Hans Werner (2005): Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in privaten Haushalten (MuG III). Repräsentativbefunde und Vertiefungsstudien zu häuslichen Pflegearrangements, Demenz und professionellen Versorgungsangeboten. Integrierter Abschlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). München.

Schneeloch, Walter (2010): Sportstätten – Impulsgeber der Sportentwicklung. Arbeitskreis 10 „Sportstätten der Zukunft“ versus „Bau- und Planungsrecht“. In: Deutscher Olympischer Sportbund e. V. (Hg.): Dokumentation des Kongresses „Starker Sport – starke Kommunen“ am 5./6. März 2010 in München. Frankfurt am Main, S. 124-135.

Schneider, Theresa; Bätjer, Stephanie (2013): European Grid Report. Beyond Public Opposition. Lessons Learned Across Europe. Renewables Grid Initiative. Berlin.

Schneidewind, Uwe (2014): Urbane Reallabore – ein Blick in die aktuelle Forschungswerkstatt. In: Zeitschrift pnd online - Planung Neu Denken (3), S. 1-7.

Schnelle, Kerstin; Voigt, Matthias (2012): Energiewende und Bürgerbeteiligung. Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der „Thüringer Strombrücke“. Im Auftrag von Germanwatch e. V.; DAKT e. V.; Heinrich Böll Stiftung Thüringen. Bonn, Erfurt.

Schönwälder, Karen; Sinanoglu, Cihan; Volkert, Daniel (2011): Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin.

Schröder, Carolin; Walk, Heike (Hg.) (2014): Genossenschaften und Klimaschutz. Akteure für zukunftsfähige solidarische Städte (Bürgergesellschaft und Demokratie, 41). Wiesbaden: Springer VS.

Schröer, Andreas; Mildenberger, Georg (2014): Sozialunternehmer wirksam fördern. Förderstrategien in sozialen Dienstleistungsorganisationen. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Sozialunternehmertum (Grundlagen der Sozialen Arbeit, 34). Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren GmbH, S. 89-106.

Schröten, Jutta (2011): Service Learning in Deutschland. Ein Überblick. In: Stiftung Aktive Bürgerschaft (Hg.): Diskurs Service Learning. Unterricht und Bürgerengagement verbinden. Berlin, S. 13-24.

Schröter, Nina (2013): 6. Statusbericht Bürgerhaushalt.org. Bonn. Online verfügbar unter www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/6._Statusbericht_buergerhaushalt.org_.pdf, Abruf am 25.01.2016.

Schulz-Nieswandt, Frank (2006): Sozialpolitik und Alter. Stuttgart: Kohlhammer.

Schumacher, Jürgen; Huth, Susanne (2013): Abschlussbericht Freiwilligenmanagement in Migrantenorganisationen und Interkulturelle Öffnung der Freiwilligenarbeit in Wohlfahrtsverbänden. Frankfurt am Main.

Schuppert, Gunnar Folke (2012): Vorraussetzungen, Formen und Art des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure aus staats- und verwaltungsrechtlicher Perspektive im Hinblick auf das Bürgerschaftliche Engagement. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.): Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen. (BT-Drs. 17/10580). Berlin, S. 559-568.

Schwalb, Lilian (2011a): Gemeinnützige Kulturorganisationen unter Anpassungsdruck. In: Rauschenbach, Thomas; Zimmer, Annette (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement unter Druck? Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, S. 165-268.

Schwalb, Lilian (2011b): Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Seel, Martin (2011): 111 Tugenden ,111 Laster. Eine philosophische Revue. Frankfurt am Main: S. Fischer Verlag.

Seidel, Axel; Hölterhoff, Marcel; Biedermann, Marc (2010): Die Kooperation von Gemeinden und Vereinen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse in zehn Schweizer Gemeinden. Im Auftrag des Migros-Kulturprozent. Cornelia Hürzeler (Hg.). Zürich.

Seidl, Horst (2012): Traditionelle Tugendlehre als angewandte Ethik. Von allgemeinen Normen zum konkreten Handeln. Hildesheim: Georg Olms.

Seifert, Anne (2011): Resilienzförderung an der Schule. Eine Studie zu Service-Learning mit Schülern aus Risikolagen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Seifert, Anne; Zentner, Sandra; Nagy; Franziska (2012): Praxishandbuch Service Learning. „Lernen durch Engagement“ an Schulen. Mit Materialien für Grundschule und Sekundarstufe. Weinheim: Beltz.

[Sekretariat DBK] Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (DBK) (Hg.) (2014): Katholiken und Gottesdienstteilnehmer 1950-2012. Bonn.

Selle, Klaus (2002): Von Hannover lernen? Große Projekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung. In: Müller, Heidi; Selle, Klaus (Hg.): EXPOst: Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung. Lernen von Hannover. (AGB-Bericht, Nr. 48). Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 161-217.

Selle, Klaus (Hg.) (2006): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken. Band 1. edition stadtentwicklung. Dortmund: Dorothea Rohn.

Sen, Amartya (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München, Wien: Carl Hanser Verlag.

Sen, Amartya (2010): Die Idee der Gerechtigkeit. München: C. H. Beck.

Siedentop, Stefan; Junesch, Richard; Uphues, Norbert; Schöfl, Günther (2011): Der Beitrag der ländlichen Räume Baden-Württembergs zu wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Kohäsion. Positionsbestimmung und Zukunftsszenarien. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR). Stuttgart.

[SI EKD] Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland (2015): Skepsis oder Zuversicht? Repräsentative Umfrage zur Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland. Hannover. Online verfügbar unter www.ekd.de/si/download/Fluechtlinge_21.12.15.pdf, Abruf am 21.01.2016.

Simonson, Julia (2013): Freiwilliges Engagement in der Pflege und dem Gesundheitswesen. In: Zentrum für Qualität in der Pflege (Hg.): Freiwilliges Engagement im pflegerischen Versorgungsmix. ZQP Themenreport. Berlin, S. 20-35.

Simonson, Julia; Hameister, Nicole (2016): Sozioökonomischer Status und freiwilliges Engagement. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Simonson, Julia; Romeu Gordo, Laura (2016): Qualifizierung im freiwilligen Engagement. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.) (2016): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Sipreck, Julia (2007): Bezahlte Freiwilligenarbeit. Ein geeignetes Instrument zur Lösung neuer sozialer Problemlagen? In: Hessisches Sozialministerium; Landesehrenamtsagentur Hessen (Hg.): „Ohne Moos nix los?!“ Wie viel Bezahlung verträgt das bürgerschaftliche Engagement? Dokumentation der Fachtagung vom 14. Februar 2007 in Frankfurt am Main. Wiesbaden, S. 48-50.

Skocpol, Theda; Fiorina, Morris P. (1999): Making Sense of the Civic Engagement Debate. In: Skocpol, Theda; Fiorina, Morris P. (Hg.): Civic Engagement in American Democracy. Washington, DC: The Brookings Institution Press, S. 1-23.

Skov Henriksen, Lars; Svedberg, Lars (2010): Volunteering and Social Activism: Moving beyond the Traditional Divide. In: Journal of Civil Society 6 (2), S. 95-99.

Sliwka, Anne (2013): Service Learning. Lernen durch Engagement an Schulen in Deutschland. In: Hartnuß, Birger; Hugenroth, Reinhild; Kegel, Thomas (Hg.): Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 153-166.

Sliwka, Anne; Petry, Christian; Kalb, Peter E. (2004): Durch Verantwortung lernen. Service Learning: Etwas für andere tun. Weinheim: Beltz.

Slupina, Manuel; Sütterlin, Sabine; Klingholz, Reiner (2015): Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Mit Unterstützung des Generali Zukunftsfonds. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.). Berlin.

Smith, Adam (2013 [1776]): Der Wohlstand der Nationen. 13. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Sommer, Ulrike (2011): Monetarisierung Bürgerschaftlichen Engagements: wie steht das Land dazu? In: Monetarisierung im Ehrenamt. Missbrauch oder Möglichkeit? Dokumentation und Textbeiträge der Fachtagung am 15.02.2011 in Düren, S. 3-6.

[SONG] Netzwerk: Soziales neu gestalten (Hg.) (2011): Tagungsdokumentation „Nur gemeinsam sind wir stark – Wohlfahrtsträger als Partner sozialer Netzwerke im Quartier“ der Fachtagumg vom 13. September 2011 in Berlin.

[SONG] Netzwerk: Soziales neu gestalten (Hg.) (2014): „Zukunft der Pflege trotz Fachkräftemangel – neuer Personal- und Hilfemix“. Fachgespräch mit anschließender öffentlicher Diskussion „So kann es weitergehen“ am 20. Mai 2014 in Berlin.

Speck, Karsten; Ivanova-Chessex, Oxana; Wulf, Carmen (2013): Wirkungsstudie Service Learning in Schulen. Forschungsbericht über eine repräsentative Befragung von Schülerinnen und Schülern aus sozialgenial-Schulprojekten in Nordrhein- Westfalen. Oldenburg.

Spengler, Norman; Hubrich, David-Karl; Tamm, Timo; Alscher, Mareike; Priller, Eckhard (2011): Landkarte zur Datenlage: Dritter Sektor/Zivilgesellschaft. Projektbericht. Zivilgesellschaft in Zahlen. Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Heidelberg, Berlin.

Speth, Rudolf; Zimmer, Annette (Hg.) (2015): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden: Springer VS.

Spiess-Knafl, Wolfgang; Schües, Rieke; Richter, Saskia; Scheuerle, Thomas; Schmitz Björn (2013): Eine Vermessung der Landschaft deutscher Sozialunternehmen. In: Jansen, Stephan A.; Heinze, Rolf G.; Beckmann, Markus (Hg.): Sozialunternehmen in Deutschland. Analysen, Trends und Handlungsempfehlungen. Wiesbaden: Springer VS, S. 21-34.

[Städtetag BW] Städtetag Baden-Württemberg (Hg.) (2012): Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik. Stuttgart.

Stahl, Esther; Deerberg, Görge; Krause, Simone; Maga, Daniel; Pflaum, Hartmut; Rettweiler, Manuela et al. (2012): Abschlussbericht zum Projekt Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen. Fallbeispiel: Straßentunnelfilter. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Oberhausen.

Stappel, Michael (2013): Die deutschen Genossenschaften 2013. Entwicklungen – Meinungen – Zahlen. Wiesbaden: Deutscher Genossenschafts-Verlag eG.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2001): Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Bonn.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2012): Niedriglohn und Beschäftigung 2010. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013a): Preise. Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Jahresbericht 2012. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2013b): Geburtentrends und Familiensituation in Deutschland. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2013c): Pflegestatistik 2011. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2014): 2013: Höchste Zuwanderung nach Deutschland seit 20 Jahren. Pressemitteilung Nr. 179 vom 22.05.2014.

Statistisches Bundesamt (2015a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015b): Pflegestatistik 2013. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse. Wiesbaden.

Steinbach, Dirk; Hartmann, Stephan (2007): Demografischer Wandel und organisierter Sport – Projektionen der Mitgliederentwicklung des DOSB für den Zeitraum bis 2030. In: Sport und Gesellschaft – Sport and Society (3), S. 223-243.

Steiner, Christine; Fischer, Natalie (2011): Wer nutzt Ganztagsangebote und warum? In: Stecher, Ludwig; Krüger, Heinz-Hermann; Rauschenbach, Thomas (Hg.): Ganztagsschule – Neue Schule? Eine Forschungsbilanz. Sonderheft der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft (ZfE) 15 (3), S. 185-203.

Steiner, Christine; Arnoldt, Bettina (2012): Mehr als Lernen. In: DJI (Deutsches Jugendinstitut) Impulse (3), S. 22-25.

Stemmer-Zorn, Philipp (2013): Freiwilligendienste und Schule. In: Hartnuß, Birger; Hugenroth, Reinhild; Kegel, Thomas (Hg.): Schule der Bürgergesellschaft. Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen. Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 191-200.

Stiftung Liebenau; Samariterstiftung Nürtingen (Hg.) (o. J.): Das Zusammenspiel von hauptamtlicher Arbeit und Bürgerengagement. Bürger und Profis gemeinsam für die Zukunft der Alten- und Behindertenarbeit und der Sozialpsychiatrie. Eine gemeinsame Position der Stiftung Liebenau und der Samariterstiftung Nürtingen. Meckenbeuren, Nürtingen.

Stiftung Mitarbeit (Hg.) (2015): Zwischen Erwerbsarbeit und Engagement. Die Debatte um das Geld im bürgerschaftlichen Engagement (Mitarbeiten.skript, 08). Bonn: Stiftung Mitarbeit.

[StMAS] Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (2013): Sozialgenossenschaften in Bayern – Der Ratgeber zur erfolgreichen Gründung. Ein Ratgeber der Zukunftsinitiative Sozialgenossenschaften. München.

[Stm BW] Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2015): Willkommen! Ein Handbuch für die ehrenamtliche Flüchtlingshilfe in Baden-Württemberg. Stuttgart.

Stöss, Richard (2010): Rechtsextremismus im Wandel. 3., aktual. Aufl. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

Strachwitz, Rupert Graf (2012): Für eine Kultur der Mitverantwortung? Engagementpolitische Anmerkungen zum Engagementbericht der Bundesregierung 2012. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 20 vom 18.10.2012. Schwerpunktthema: Erster Engagementbericht. Berlin.

Strachwitz, Rupert Graf (2014): Den Staat neu denken! Was lernen wir aus dem schottischen Referendum. Blogeintrag vom 20.09.2014. Online verfügbar unter http://blog.maecenata.de/author/rupert-graf-strachwitz, Abruf am 15.04.2016.

Strachwitz, Rupert Graf (2015): Kirchen auf dem Weg in die Zivilgesellschaft. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 28 (1), S. 28-37.

Sturzenhecker, Benedikt; Knauer, Raingard; Dollase, Rainer (2014): In der Praxis angekommen? Evaluation der Bildungsleitlinien in Schleswig-Holstein. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik (TPS) (2), S. 42-45.

Sukhni, Elhakam (2015): Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in Deutschland. Themenspezifische Zuarbeit für den Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Köln.

[SVR Integration und Migration] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2016): Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 und Integrationsbarometer. Berlin.

Tabatt-Hirschfeldt, Andrea (2014): Öffentliche und Soziale Steuerung – Public Management und Sozialmanagement im Diskurs. Baden-Baden: Nomos.

Tein, Jo (2014): Sozialunternehmerisches Handeln in der Praxis der Sozialen Arbeit. Gibt es geschäftliche Lösungen für soziale Probleme? Die EU Diskussion um soziales Unternehmertum im Kontext des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts am Praxisbeispiel des HEMPELS e. V. in Schleswig-Holstein. In: Brinkmann, Volker (Hg.): Sozialunternehmertum (Grundlagen der Sozialen Arbeit, 34). Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren GmbH, S. 185-192.

Tesch-Römer, Clemens; Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Ziegelmann, Jochen P. (2016): Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurveys 2014: Implikationen für die Engagementpolitik. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Tettamanti, Tito (2014): Gesucht: Bürgerliche Tugend. Es mangelt nicht an Steuern, sondern an Moral. In: ZEIT ONLINE, 22.05.2014. Online verfügbar unter www.zeit.de/2014/22/schweiz-steuern-moral, Abruf am 15.04.2016.

Theiss-Morse, Elizabeth; Hibbing, John R. (2005): Citizenship and Civic Engagement. In: Annual Review of Political Science 8, S. 227-249.

Then, Volker; Kehl, Konstantin (2012): Neue Entwicklungen in Europa. Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft und das freiwillige Engagement in Deutschland. Expertise für die Sachverständigenkommission zum Ersten Engagementbericht der Bundesregierung. In: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.): Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen. (BT-Drs. 17/10580). Berlin, S. 575-581.

Theurl, Theresia (2012): Herausforderungen für Genossenschaften nach dem Jahr 2012. Institut für Genossenschaftswesen an der Universität Münster.

Thome, Helmut; Birkel, Christoph (2007): Sozialer Wandel und Gewaltkriminalität. Deutschland, England und Schweden im Vergleich, 1950 bis 2000. Wiesbaden: Springer VS.

Thürling, Marleen (2014): Genossenschaften im Dritten Sektor. Situation, Potentiale und Grenzen. Im Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit und sozialer Zielsetzung. WZB Discussion Paper SP V 2014-301. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.

TNS Opinion & Social (2011): Eurobarometer. Volunteering and Intergenerational Solidarity. Europaparlament (Hg.). Brüssel.

Togeby, Lise (2004): It Depends … How Organisational Participation Affects Political Participation and Social Trust among Second-Generation Immigrants in Denmark. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 30 (3), S. 509-528.

Töpfer, Klaus (2014): Vorwort. In: Schröder, Carolin; Walk, Heike (Hg.): Genossenschaften und Klimaschutz. Akteure für zukunftsfähige solidarische Städte (Bürgergesellschaft und Demokratie, 41). Wiesbaden: Springer VS, S. 7-9.

Töpfer, Klaus; Volkert, Dolores; Mans, Ulrich (2013): Vorwort. Verändern durch Wissen – Wissen durch Verändern. In: Töpfer, Klaus; Volkert, Dolores; Mans, Ulrich (Hg.): Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende. München: Oekom Verlag, S. 7-16.

Torney-Purta, Judith (2002): The Schools' Role in Developing Civic Engagement. A Study of Adolescents in Twenty-Eight Centuries. In: Applied Developmental Science 6 (4), S. 203-212.

Torney-Purta, Judith; Lehmann, Rainer; Oswald, Hans; Schulz, Wolfram (2001): Citizenship and Education in Twenty-Eight Countries. Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) (Hg.). Amsterdam.

Trojan, Alf (2003): Der Patient im Versorgungsgeschehen: Laienpotential und Gesundheitsselbsthilfe. In: Schwartz, Friedrich Wilhelm; Badura, Bernhard; Busse, Reinhard; Leidl, Reiner; Raspe, Heiner; Siegrist, Johannes; Walter, Ulla (Hg.): Das Public Health Buch. Gesundheit und Gesundheitswesen. München, Jena: Urban & Fischer, S. 321-333.

Trojan, Alf; Hildebrandt, Helmut; Faltis, Michael; Deneke, Christiane (1987): Selbsthilfe, Netzwerkforschung und Gesundheitsförderung. Grundlagen „gemeindebezogener Netzwerkförderung“ als Präventionsstrategie. In: Keupp, Heiner; Röhrle, Bernd (Hg.): Soziale Netzwerke. Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 294-317.

[TTK] TransportTechnologie-Consult Karlsruhe GmbH (o. J.): Karlsruher Modell. Online verfügbar unter www.tramtrain.org/de/index.html, Abruf am 11.04.2016.

[UA BE] Deutscher Bundestag – Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ (2015): Kurzprotokoll der 18. Sitzung. Fachgespräch zu dem Thema „Aktuelle Herausforderungen und Probleme von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen bei der ehrenamtlichen Flüchtlingsbetreuung in den Kommunen“. Protokoll-Nr. 18/18. Berlin. Online verfügbar unter www.bundestag.de/blob/398048/8baf6fb000ce23093eb12a7a354da78d/18_sitzung_kurprotokoll_oeff-data.pdf, Abruf am 21.01.2016.

Umweltbundesamt (2015): Treibhausgas-Emissionen in Deutschland. Online verfügbar unter www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland, Abruf am 21.03.2016.

Universität Witten/Herdecke (Hg.) (2014a): Förderung des Ehrenamtes der Feuerwehren in NRW. „Der Mensch in der freiwilligen Feuerwehr“. Bericht über die Experteninterviews. Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Sicherheitsforschung und Sicherheitsmanagement der Fakultät für Kulturreflexion an der Universität Witten/Herdecke.

Universität Witten/Herdecke (Hg.) (2014b): Förderung des Ehrenamtes der Feuerwehren in NRW. Themenbereich: Organisationskultur. „Der Mensch in der Freiwilligen Feuerwehr“. Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Sicherheitsforschung und Sicherheitsmanagement der Fakultät für Kulturreflexion an der Universität Witten/Herdecke.

[UNRISD] United Nations Research Institute for Social Development (2015): Potential and Limits of Social and Solidarity Economy.

Uslucan, Haci-Halil (2015): Freiwilliges Engagement von Zuwanderern: Verkannte Potenziale der gesellschaftlichen Teilhabe. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 65 (14–15), S. 28-35.

Uslucan, Hacı-Halil (2005): Salutogenese im kulturellen und interkulturellen Kontext. In: Zeitschrift für Politische Psychologie (3–4), S. 309-334.

van Deth, Jan W. (2001): Soziale und politische Beteiligung: Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge? In: Koch, Achim; Wasmer, Martina; Schmit, Peter (Hg.): Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 195-219.

van Deth, Jan W. (2003): Vergleichende Politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. Opladen: Leske + Budrich, S. 167-187.

van Deth, Jan W. (2013): Politisches Interesse. In: van Deth, Jan W.; Tausendpfund, Markus (Hg.): Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen. Wiesbaden: Springer VS, S. 271-296.

van Deth, Jan W.; Tausendpfund, Markus (Hg.) (2013): Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen. Wiesbaden: Springer VS.

Vandamme, Ralf (2007): Verändert Bezahlung bürgerschaftliches Engagement? In: Ministerium für Arbeit und Soziales Baden-Württemberg – Stabsstelle Bürgerengagement und Freiwilligendienste (Hg.): Fachtagung Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement als Standortfaktor. Stuttgart, S. 7-8. Berlin.

Vandamme, Ralf (2010): Kommunale Engagementförderung – Nöte und Notwendigkeiten. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 13 vom 01.07.2010. Schwerpunktthema: Infrastrukturförderung und Engagement.

[VBB] Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH (Hg.) (2012): Handbuch Bürgerbus. Berlin.

[vbw] Vereinigung der bayrischen Wirtschaft e. V. (Hg.) (2012): Argumentation – Ordnungspolitischer Bericht 2012 des Aktionsrats Marktwirtschaft. Teil 1: Ordnungspolitische Grundlagen. München.

[VDI] Verein Deutscher Ingenieure (2014): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten (VDI 7000). Düsseldorf.

Vetter, Angelika (2011): Lokale Politik als Rettungsanker der Demokratie? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ (7–8), S. 25-32.

Vieta, Marcelo (2010): The New Cooperativism. In: Affinities: A Journal of Radical Theory, Culture, and Action 4 (1).

Vodafone-Stiftung Deutschland (Hg.) (2011): Zwischen Ehrgeiz und Überforderung. Bildungsambitionen und Erziehungsziele von Eltern in Deutschland. Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. Düsseldorf.

Vogel, Claudia; Hameister, Nicole (2016): Mitgliedschaften in Religionsgemeinschaften, in Vereinen und gemeinnützigen Organisationen und freiwilliges Engagement. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Vogel, Claudia; Simonson, Julia (2016): Freiwilligendienste als eine Form des freiwilligen Engagements. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (2016): Informelle Unterstützung außerhalb des Engagements: Instrumentelle Hilfen, Kinderbetreuung und Pflege im sozialen Nahraum. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Vogel, Claudia; Hagen, Christine; Simonson, Julia; Tesch-Römer, Clemens (2016a): Freiwilliges Engagement und öffentliche gemeinschaftliche Aktivität. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Vogel, Claudia; Simonson, Julia; Tesch-Römer, Clemens (2016b): Freiwilliges Engagement und informelle Unterstützungsleistungen von Personen mit Migrationshintergrund. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Endbericht. Deutsches Zentrum für Altersfragen (DZA). Berlin.

Vogel, Hans-Josef (2010): Förderung bürgerschaftlichen Engagements – eine kommunale Pflichtaufgabe?! In: Bergold, Ralph; Mörchen, Annette (Hg.): Zukunftsfaktor bürgerschaftliches Engagement. Chance für kommunale Entwicklung. Beispiele und Perspektiven. Bad Honnef, S. 50-54.

Vogelsbergkreis (2014): Zukunft Vulkan Vogelsberg. Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Modellvorhaben Regionalstrategie Daseinsvorsorge (MORO). Lauterbach.

Vogt, Ludgera (2005): Das Kapital der Bürger. Theorie und Praxis zivilgesellschaftlichen Engagements. Frankfurt am Main: Campus.

Voigt, Friedmar (2006): Kommunale Sportsubventionen in Deutschland. Bundesweite Quer- und Längsschnittstudien zur Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in den kommunalen Sportverwaltungen (Schriften zur Körperkultur, 48). Berlin: LIT Verlag.

Volkert, Dolores (2013): Legitimität und Legitimation von Partizipation. Zur Frage der Notwendigkeit einer Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren für das Gelingen der Energiewende. In: Töpfer, Klaus; Volkert, Dolores; Mans, Ulrich (Hg.): Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende. München: Oekom Verlag, S. 133-147.

Volkmann, Anne (2012): Quartierseffekte in der Stadtforschung und in der sozialen Stadtpolitik. Die Rolle des Raumes bei der Reproduktion sozialer Ungleichheit. Fakultät VI Planen Bauen Umwelt der Technischen Universität Berlin (Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, 36).

von Blanckenburg, Christine; Jain, Angela (2013): Soziale Innovationen im ländlichen Raum. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 13 vom 27.06.2013. Schwerpunktthema: Ländlicher Raum und Bürgerschaftliches Engagement. Berlin.

von Böhm-Bawerk; Eugen (1884): Kapital und Kapitalzins. Innsbruck: Wagner.

von der Dunk, Hermann W. (2004): Kulturgeschichte des 20. Jahrhunderts. Band II. München: Deutsche Verlags-Anstalt.

von Notz, Konstantin (2012): Würdigung des Ehrenamtes. Hürden beseitigen. In: Lange, Hans-Jürgen; Endreß, Christian; Deutsches Rotes Kreuz e. V. Generalsekretariat (Hg.): Symposium „Ehrenamt im Bevölkerungsschutz. Helfer vor neuen Herausforderungen in Zeiten des demografischen Wandels, knapper Finanzressourcen und zunehmender Schadensereignisse“ am 10./11. September 2012 in Berlin, S. 32.

von Saldern, Adelheid (1998): Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunikationspolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich, S. 2-20.

[Vorstand IMIS] Vorstand des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück (Hg.) (2016): Unwahrscheinlich erfolgreich. Sozialer Aufstieg in der Einwanderungsgesellschaft. IMIS-Beiträge 49/2016. Osnabrück.

Voss, Kathrin (Hg.) (2014): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet (Bürgergesellschaft und Demokratie). Wiesbaden: Springer VS.

Voss, Nikolaus (2013): „Ticken die Ossis anders?“. Ehrenamtliches Engagement in Ost und West. Vortrag anlässlich der Verleihung des Engagementpreises 2013. Düsseldorf.

Wagner, Thomas (2013): Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument. Köln: Papyrossa Verlagsgesellschaft.

Wagner, Ulrich; van Dick, Rolf; Pettigrew, Thomas F.; Christ, Oliver (2003): Ethnic Prejudice in East and West Germany: The Explanatory Power of Intergroup Contact. In: Group Processes & Intergroup Relations 1 (6), S. 22-36.

Wagner, Bernd (2009): Fürstenhof und Bürgergesellschaft. Zur Entstehung, Entwicklung und Legitimation moderner Kulturpolitik. Texte zur Kulturpolitik 24. Essen: Klartext.

Wagschal, Uwe (2014): Finanzielle Handlungsspielräume der Kommunen – Möglichkeiten kommunaler Politik für älter werdende Menschen. Expertise für den Siebten Altenbericht der Bundesregierung. Unveröffentlicht. Freiburg im Breisgau.

Wahler, Peter; Tully, Claus J.; Preiß, Christine (2004): Jugendliche in neuen Lernwelten. Selbstorganisierte Bildung jenseits institutioneller Qualifizierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wald, Kenneth D. (2008): Homeland Interests, Hostland Politics. Politicized Ethnic Identity among Middle Eastern Heritage Groups in the United States. In: International Migration Review 42 (2), S. 273-301.

Walter, Franz (2013): Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. In: Walter, Franz; Butzlaff, Felix; Marg, Stine; Geiges, Lars (Hg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? Reinbek: Rowohlt, S. 301-344.

Walzer, Michael (2004): „Cultural Rights“. In: Walzer, Michael (Hg.): Politics and Passion. Towards a more Egalitarian Liberalism. New Haven & London: Yale University Press, S. 44-65.

Wanek, Volker (2016): Krankenkassen und Sportvereine: bewährte Partnerschaft. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 6 vom 22.03.2016. Schwerpunkt: Engagement, Gesundheit und Sport. Berlin.

Warmbrunn, Johannes (2009): Aufwandsentschädigung für niedrigschwellige Betreuungsangebote für Demenzkranke in den Bundesländern. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 2 vom 22.01.2009. Schwerpunktthema: Engagement und Internet. Berlin.

Warmbrunn, Johannes (2011): Bürgerschaftliches Engagement in der Pflege: Formen und Förderung. In: Klein, Ansgar; Fuchs, Petra; Flohé, Alexander (Hg.): Handbuch Kommunale Engagementförderung im sozialen Bereich. Berlin: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (DV), S. 65-76.

Wegleitner, Klaus (2015): Compassionate Communities. Von der Institutionellen Versorgung zur Sorgekultur, vom „professionalisierten“ Ehrenamt zum zivilgesellschaftlichen Engagement. In: Radbruch, Lukas; Melching, Heiner (Hg.): Leidfaden. Fachmagazin für Krisen, Leid, Trauer. Ehrenamt – Unbezahlt und unbezahlbar. Rolle und Bedeutung in der Hospiz- und Palliativarbeit (4). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 23-29.

Wegleitner, Klaus; Heimerl, Katharina; Kellehear, Allan (Hg.) (2016): Compassionate Communities. Case Studies from Britain and Europe (Routledge Key Themes in Health and Society). New York: Routledege.

Wendel, Kay (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Pro Asyl. Frankfurt am Main.

Wendorf, Gabriele; Wemheuer, Christin (2014): Wohnungsgenossenschaften als städtische Akteure im Klimaschutz. In: Schröder, Carolin; Walk, Heike (Hg.): Genossenschaften und Klimaschutz. Akteure für zukunftsfähige solidarische Städte (Bürgergesellschaft und Demokratie, 41). Wiesbaden: Springer VS, S. 167-201.

Wendt, Wolf Rainer (2005): Die generelle Rolle und Bedeutung von Case Management in Humandiensten. In: Case Management (1), S. 4-9.

Wermker, Klaus (2013): Kommunale Engagementförderung in der Großstadt. In: Bubolz-Lutz, Elisabeth; Mörchen, Annette (Hg.): Zukunftsfaktor Bürgerengagement. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse. Witten, S. 95-100.

Weßels, Bernhard (2013): Politische Integration und politisches Engagement. In: Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hg.): Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 363-369.

[WGBU] Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten 2011 Berlin.

Wiesner, Reinhard (2010): Der § 35a SGB VIII. Ein Weg in die richtige Richtung? In: Blickpunkt Jugendhilfe 15 (5), S. 3-11.

Wiest, Karin; Leibert, Tim (2013): Wanderungsmuster junger Frauen im ländlichen Sachsen-Anhalt: Implikationen für zielgruppenorientierte Regionalentwicklungsstrategien. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) 71 (6), S. 455-469.

Wilde, David Patrick (2014): Gemeinschaftliche Wohnprojekte unter dem Dach bestehender Wohnungsgenossenschaften. Unveröffentlichtes Manuskript. Hattingen.

Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies. New York: The Free Press.

Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism – Firms, Markets, Relational Contracting. New York: The Free Press.

Willisch, Andreas (2013): In Gesellschaft des Umbruchs. In: Faber, Kerstin; Oswalt, Philipp (Hg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge (Edition Bauhaus, 35). Dessau, Leipzig: Spector Books, S. 57-70.

Winkler, Heinrich August (2009-2015): Geschichte des Westens. 4 Bände. München: C. H. Beck.

Winkler, Joachim (1988): Das Ehrenamt. Zur Soziologie ehrenamtlicher Tätigkeit dargestellt am Beispiel der deutschen Sportverbände (Schriften des Bundesinstituts für Sportwissenschaft, 61). Schorndorf: Hofmann.

[Wissenschaftlicher Beirat BMF] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2006): Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand. Berlin.

Wißmann, Peter; Gronemeyer, Reimer (2008): Demenz und Zivilgesellschaft – eine Streitschrift. Frankfurt am Main: Mabuse.

Wohlfahrt, Norbert (2002): Die Rolle von Wohlfahrts- und Jugendverbänden bei der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 109-160.

Wohnen in Genossenschaften e. V. (Hg.) (2009): Leben in Nachbarschaften II. Eine Studie über die Vorstellungen von Wohnen und Nachbarschaft. Münster.

Wolf, André Christian; Zimmer, Annette (2012): Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektiven (Bürgergesellschaft und Demokratie, 38). Wiesbaden: Springer VS.

Wollebaek, Dag (2008): The Decoupling of Organizational Society: The Case of Norwegian Voluntary Organizations. In: Voluntas 4 (19), S. 351-371.

Wong, Janelle; Tseng, Vivian (2008): Political Socialisation in Immigrant Families. Challenging Top-Down Parental Socialisation Models. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 34 (1), S. 151-168.

World Values Survey (2013): Survey Wave 6: 2010 – 2014. Online verfügbar unter www.worldvalues survey.org/WVSOnline.jsp., Abruf am 24.03.2016.

Wüst, Andreas M. (2002): Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

Yates, Miranda; Youniss, James (1996): Community Service and Political-Moral Identity in Adolescents. In: Journal of Research on Adolescence 6 (3), S. 271-284.

Yeates, Nicola (2009): Globalizing Care Economies and Migrant Workers: Explorations in Global Care Chains. London: Palgrave Macmillan.

Youniss, James; Hart, Daniel (2006): The Virtue in Youth Civic Participation. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 1 (2), S. 229-243.

Youniss, James; Yates, Miranda (1997): Community Service and Social Responsibility in Youth. Chicago, London: The University of Chicago Press.

Youniss, James; McLellan, Jeffrey A.; Yates, Miranda (1997): What We Know About Engendering Civic Identity. In: American Behavioral Scientist 40 (5), S. 620-631.

ZEIT ONLINE (2016): Unternehmen machen sich für Flüchtlinge stark. Online-Artikel vom 11. Februar 2016.

Ziekow, Jan (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. München: C.H. Beck.

Zimmer, Annette (2007): Vereine – Zivilgesellschaft konkret. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zimmer, Annette (2012): Engagementbericht 2012 – Für eine Kultur der Mitverantwortung. In: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (Hg.): BBE-Newsletter Nr. 20 vom 18.10.2012. Schwerpunktthema: Erster Engagementbericht. Berlin.

Zimmer, Annette E.; Simsa, Ruth (Hg.) (2014): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? (Bürgergesellschaft und Demokratie, 46). Wiesbaden: Springer VS.

Zimmer, Annette; Backhaus-Maul, Holger (2012): Engagementförderung vor Ort – Was gilt es in den Blick zu nehmen? Eine Arbeitshilfe für lokale Entscheidungsträger. Westfälische Wilhelms-Universität Münster (Hg.).

Zimmer, Annette; Priller, Eckhard (2007): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. Unter Mitarbeit von Thorsten Hallmann und Lilian Schwalb. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

[ZQP] Zentrum für Qualität in der Pflege (Hg.) (2013): Freiwilliges Engagement im pflegerischen Versorgungsmix. ZQP Themenreport. Berlin.

Züchner, Ivo (2006): Mitwirkung und Bildungseffekte in Jugendverbänden. Ein empirischer Blick. In: Deutsche Jugend 54 (5), S. 201-209.

Züchner, Ivo (2013): Formale, non-formale und informelle Bildung in der Ganztagsschule. In: Jugendhilfe 53 (1), S. 26-35.

[zze] Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) (Hg.) (2008): Die wissenschaftliche Begleitung des Modellprogramms „Generationsübergreifende Freiwilligendienste“. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Dritter Sachstandsbericht. Unter Mitarbeit von Andreas Kern, Thomas Klie, Susanne Krank, Philipp Stemmer und Martina Wegner. Freiburg im Breisgau.

[zze] Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) (Hg.) (2012): Freiwilligendienste aller Generationen. Umsetzung und Wirkung 2009-2011. Abschlussbericht. Freiburg im Breisgau.

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:
Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
Referat Öffentlichkeitsarbeit
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Zertifikat seit 2003
audit berufundfamilie

Bezugsstelle:
Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09
18132 Rostock
Tel.: 030 182722721
Fax: 030 18102722721
Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
www.bmfsfj.de

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 030 20179130
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
Fax: 030 18555-4400
E-Mail: info@bmfsfjservice.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115*
Zugang zum 115-Gebärdentelefon: 115@gebaerdentelefon.d115.de

Artikelnummer: 1BR57
Stand: Juli 2017, 2. Auflage
Gestaltung: www.avitamin.de
Druck: MKL Druck GmbH & Co. KG

* Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 von Montag bis Freitag zwischen 8.00 und 18.00 Uhr zur Verfügung. Diese erreichen Sie zurzeit in ausgesuchten Modellregionen wie Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen u. a. Weitere Informationen dazu finden Sie unter www.115.de.