

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 14–15/2015 · 30. März 2015



## Engagement

*Adalbert Evers · Thomas Klie · Paul-Stefan Roß*  
Die Vielfalt des Engagements

*Ansgar Klein*  
Grundlagen und Perspektiven guter Engagementpolitik

*M. Alberg-Seberich · H. Backhaus-Maul ·  
S. Nährlich · A. Rickert · R. Speth*  
Über die Zukunft von Engagement und Engagementpolitik

*Rabea Haß · Annelie Beller*  
Der Bundesfreiwilligendienst: Ein Erfolgsmodell für alle?

*Haci-Halil Uslucan*  
Freiwilliges Engagement von Zuwanderern

*Frank Gesemann · Roland Roth*  
Engagement im Quartier

*Misun Han-Broich*  
Engagement in der Flüchtlingshilfe

*Claudia Pinl*  
Ehrenamt statt Sozialstaat? Kritik der Engagementpolitik

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

## Editorial

Viele Menschen in Deutschland sind engagiert: in Nachbarschaft und Quartier, in Verbänden und Vereinen, in Bürgerinitiativen und Parteien, in informellen Netzwerken und Freiwilligendiensten. Laut Freiwilligensurvey 2009 sind 71 Prozent der Bevölkerung in Einrichtungen des Non-Profit-Sektors (auch Dritter Sektor genannt) „teilnehmend aktiv“, zum Beispiel als Mitglied in einem Sportverein. 36 Prozent von ihnen haben darüber hinaus Aufgaben übernommen und gelten damit als freiwillig engagiert – mehr als 23 Millionen Menschen in Deutschland, die sich in den unterschiedlichsten Bereichen von Feuerwehr und Rettungsdiensten über Kunst und Kultur bis hin zur Flüchtlingshilfe einbringen.

Engagement ermöglicht Teilhabe und Anerkennung. Daher sollte der Zugang dazu möglichst allen gleichermaßen offenstehen. Doch ähnlich wie bei der politischen Beteiligung im engeren Sinne, also beispielsweise bei Wahlen, wirken sich Bildungs- und Erwerbstatus auf den Grad des Engagements aus: Personen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen oder Bezieher von Arbeitslosengeld II wenden weniger Zeit für ehrenamtliche Tätigkeiten auf als Erwerbstätige und höher Gebildete. Auch in der Gruppe der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte gibt es noch erhebliches Potenzial, auf das die Gesellschaft nicht verzichten sollte.

Engagement weckt aber auch Begehrlichkeiten, wie die wiederkehrende Forderung nach sozialen Pflichtdiensten, wahlweise für Senioren, Arbeitslose oder Schulabgängerinnen, zeigt. Auf unentgeltlich erbrachte Arbeit von Bürgerinnen und Bürgern ist mittlerweile kaum zu verzichten; insbesondere auf kommunaler Ebene wird auf ihr „freiwilliges“ Engagement gesetzt. Hier gilt es, genau hinzusehen: Welche Strukturen und Leistungen sollten Staat und Kommunen unabhängig von Freiwilligenarbeit garantieren? Werden reguläre Arbeitsplätze mittels Engagementförderung eingespart? Wo stoßen zivilgesellschaftliche Ansätze zur Lösung gesellschaftlicher Probleme an ihre Grenzen, und wo ist (wieder) die Politik gefragt?

*Anne Seibring*

# Die Vielfalt des Engagements. Eine Herausforderung an Gesellschaft und Politik

Seit einigen Jahren wird in Deutschland versucht, die systematische Förderung freiwilligen Engagements als ein explizites Politikfeld in Bund, Ländern und Kommunen zu etablieren.<sup>1</sup> Die sogenannte Nationale Engagementsstrategie der Bundesregierung<sup>2</sup> sowie die in jüngster Zeit erarbeiteten Engagementsstrategien Baden-Württembergs<sup>3</sup> und Hamburgs<sup>4</sup> können – ungeachtet deutlicher Unterschiede – als Schritte in diese Richtung interpretiert werden. Für 2015 ist der zweite Engagementbericht der Bundesregierung avisiert.

## Adalbert Evers

Dr. rer. pol., geb. 1948; Professor i. R.; Senior Fellow am Centrum für Soziale Investitionen und Innovationen (CSI), Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Adenauerplatz 1, 69115 Heidelberg. [adalbert.evers@csi.uni-heidelberg.de](mailto:adalbert.evers@csi.uni-heidelberg.de)

## Thomas Klie

Dr. jur., geb. 1955; Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Evangelischen Hochschule Freiburg; Vorsitzender der Zweiten Engagementberichtscommission der Bundesregierung; Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung, Bugginger Straße 38, 79114 Freiburg. [klie@zze-freiburg.de](mailto:klie@zze-freiburg.de)

## Paul-Stefan Roß

Dr. rer. soc., geb. 1963; Professor für Theorien und Methoden der Sozialen Arbeit und Leiter des Masterstudiengangs Governance Sozialer Arbeit sowie des Instituts für angewandte Sozialwissenschaften (IfaS) an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg Stuttgart, Fakultät Sozialwesen, Rotebühlstraße 131, 70197 Stuttgart. [paul-stefan.ross@dhbw-stuttgart.de](mailto:paul-stefan.ross@dhbw-stuttgart.de)

Wir vertreten jedoch die These, dass sie unter veränderten gesellschaftlichen und gesellschaftspolitischen Bedingungen neu zu stellen beziehungsweise neu

zu beantworten ist. Kernaspekte eines solchen aktuellen Verständigungsversuches möchten wir hier entfalten.

Gesellschaftliche und politische Wandlungs- und Transformationsprozesse wurden und werden zum Anlass für Diskurse über „Engagement“ – hier sehr allgemein verstanden als Dachbegriff für ein Tätigwerden von Menschen für eigene und/oder fremde Belange. Unterschiedliche Funktionen von Engagement, unterschiedliche Verständnisse von und Begriffe für Engagement kommen dabei zum Ausdruck. Dies lässt sich auch in der deutschen Geschichte nachzeichnen: Im Kontext der administrativen und sozialen Reformen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts sowie des aufblühenden Vereinswesens wurden unter der Chiffre „Ehrenamt“ Aspekte von Engagement thematisiert, die mit Amtlichkeit, Staatsnähe, Patrimoniats und gesellschaftlichem Ansehen zu tun haben. Um die Jahrhundertwende vom 19. zum 20. Jahrhundert etablierten sich vielfältige Formen ehrenamtlichen Engagements in den sich herausbildenden Wohlfahrtsverbänden, von kirchlichen Verbänden bis zu denen der Arbeiterbewegungen; sie rahmen und prägen bis heute Traditionen und Selbstverständnis „Ehrenamtlicher“. Auch durch die Erfahrungen aus der Zeit des Nationalsozialismus, unter dem Engagement in den ideologischen Sog des Dienstes an der „Volksgemeinschaft“ geriet, führte die Mitte des 20. Jahrhunderts verstärkt einsetzende Pluralisierung der soziokulturellen Milieus beziehungsweise der individuellen Werteinstellungen dazu, dass die Freiwilligkeit von Engagement jenseits fester weltanschaulicher Einbettungen in den Vordergrund trat. Die sozialen und politischen Bewegungen Ende der 1960er und der 1970er Jahre stellten

<sup>1</sup> Vgl. Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß (Hrsg.), Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, Wiesbaden 2010.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesregierung (Hrsg.), Nationale Engagementsstrategie der Bundesregierung, Berlin 2010.

<sup>3</sup> Vgl. Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg, Engagementsstrategie Baden-Württemberg – Lebensräume zu ‚Engagement-Räumen‘ entwickeln – Ergebnisse des Beteiligungsprozesses und Bewertung, Stuttgart 2014.

<sup>4</sup> Vgl. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Hamburger Strategie für freiwilliges Engagement 2020 (Engagementstrategie 2020), Hamburg 2014.

Engagementformen des Protests, des aktiven Widerstands und der Selbstorganisation in den Vordergrund. Dabei führten die „Engagementwelten“ klassischer Ehrenamtlichkeit beziehungsweise neuer Freiwilligentätigkeit hier und des politischen Protestes beziehungsweise der außerparlamentarischen politischen Beteiligung dort jedoch weitgehend eine Parallelexistenz. Seit den 1990er Jahren lenken die Transformationsprozesse der politischen und sozialstaatlichen Systeme den Blick auf die Bedeutung von Engagement für die Stärkung der Demokratie, für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und für Daseinsvorsorge insgesamt und wird mit der Rede von „Bürgerschaftlichem Engagement“ an republikanische Denktraditionen und den Diskurs zur Zivilgesellschaft angeknüpft.<sup>f</sup>

Vieles spricht dafür, dass heute ein weiterer Schub gesellschaftlicher Entwicklung einen erneut veränderten Blick auf „Engagement“ und damit eine weitere Etappe des Engagementdiskurses induziert. Angekommen in einer Zuwanderungsgesellschaft, erfährt Deutschland eine weitere Pluralisierung auch seiner Engagementlandschaft.<sup>g</sup> Die Entwicklung hin zu einer Tätigkeitsgesellschaft führt dazu, dass Abgrenzungen zwischen existenzsichernder beruflicher Erwerbsarbeit und freiwilligem unentgeltlichem Engagement zunehmend schwieriger werden. Die Digitalisierung der Kommunikation im virtuellen Raum des Internets durchdringt auch das Engagement. Wo „Inklusion“, „Teilhabe“, „Vielfalt“, „Sozialraumorientierung“ und „Welfaremix“ zu Leitbegriffen der sozialpolitischen Debatten werden, wird auch der potenzielle Beitrag von Engagement neu diskutiert.

Im Kontext dieser Entwicklungen nimmt die Vielfalt der Engagementformen zu. Neue

<sup>f</sup> Vgl. Thomas Klie et al., Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. 1. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1996/97, in: Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement, Bd. 11, Stuttgart 1997; Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“/ Deutscher Bundestag, Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002.

<sup>g</sup> Vgl. Paul-Stefan Roß/Iren Steiner, Vielfalt des Engagements in einer offenen Gesellschaft. Warum wir die Diskussion über „Freiwilliges Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund“ hinter uns lassen sollten, in: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft vom 24. 10. 2014.

Differenzierungen und Justierungen unter dem weiten Dach des Engagementbegriffs sollten allerdings nicht anhand der gebräuchlichen Semantiken für die unterschiedlichen Engagementtraditionen geschehen, sondern vielmehr in Kategorien, die Spannungsverhältnisse, aber auch Vermittlungsmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Engagementformen reflektieren.

## Vielfältiges Engagement – Pole eines Spannungsfeldes

„Engagement“ als Dachbegriff lässt Raum für eine große Vielfalt von Formen und Kategorien. Der Vorteil des von der Enquete-Kommission aufgenommenen Begriffs des „bürgerschaftlichen Engagements“<sup>f</sup> war es, beide genannten Bereiche anzusprechen, also grundsätzlich sowohl Aktivbürgerschaft in mehr oder minder politiknahen Formen als auch freiwillige Aktivitäten bis hinein in den Bereich gemeinsamer Geselligkeit. Diese große begriffliche Breite schafft jedoch auch Probleme. Umso wichtiger wird es vor diesem Hintergrund, unterschiedliche Teilbereiche, Formen und Leitmotive von Engagement kenntlich zu machen, ohne Zusammenhänge, wechselseitige Bezüge und Mischformen zu ignorieren. Im Folgenden wird das in Bezug auf vier Spannungslinien versucht.

Engagement zwischen freiwilliger Mitarbeit und Mitsprache bei Entscheidungsprozessen. Auf der einen Seite gibt es all die Handlungsformen, in denen sich Engagement vor allem praktisch in vielfältigen Formen wechselseitiger Hilfe (Solidarität), der Sorge und Hilfe für Andere (*care*) oder dem Einsatz für Sport, Kultur und Umwelt ausdrückt. Ein Bezug zum engeren Bereich der Politik und dem weiteren Bereich öffentlicher Auseinandersetzungen ist zwar möglich, aber nicht konstitutiv. Nicht zufällig spricht man hier oft von „Freiwilligenarbeit“, werden doch gemeinsam Leistungen erbracht – im Unterschied etwa zum Engagement einer Bürgerinitiative oder NGO.

Auf der anderen Seite finden sich Formen des Engagements, bei denen es um Handeln im politischen Gemeinwesen in der Form von Forderungen, Argumenten, der Orga-

<sup>f</sup> Enquete-Kommission (Anm. 5).

nisation von Meinungsführerschaft, Protest und Kampagnen geht. Vieles davon ist in modernen Demokratien in Formen der partizipatorischen Ergänzung repräsentativer Demokratie institutionalisiert worden. Zu unterstreichen ist, dass diese Formen von Engagement vor allem mit den Mitteln der Sprache operieren und als deliberative Prozesse zu verstehen sind. Als solche werden sie denn auch in der politikwissenschaftlichen Diskussion gefasst und als „politische Partizipation“ und *civic action* von anderen Formen des Engagements unterschieden.

Mit beiden Schwerpunkten befasst sich eine breite Diskussion: (Demokratie-)Theorien mit Fragen aktiver Bürgerschaftlichkeit, soziologische, kulturwissenschaftliche und historische Studien mit Ehrenamt, freiwilliger Mitarbeit, *volunteering* oder *benevolat*. Ein Problem liegt darin, dass beide Zugänge die jeweils andere Seite ausblenden.<sup>18</sup> Wie weit das selbst für avancierte Versuche gilt, „Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“ greifbar zu machen, lässt sich beispielsweise an einer jüngst vom Staatsministerium Baden-Württemberg und der Bertelsmann-Stiftung herausgegebenen Studie überprüfen.<sup>19</sup> Zwischen bürgerschaftlichem Engagement, das von der Politik etwas einfordert, und engagierter Solidarität und Hilfe jenseits politischer Debatten und Kontroversen ist jedoch viel Raum. Das ließe sich am Engagement in lokalen Projekten für neue Umwelt- und Energieversorgungskonzepte ebenso illustrieren wie an Bürgerinitiativen, die angesichts der aktuellen Asylprobleme vor Ort zugleich praktisch helfen *und* sich einmischen, oder an den zahlreichen Projekten, bei denen Pragmatismus *und* Utopie leitend sind. Das Engagement vieler heutiger Formen sozialer und kultureller Bewegungen lässt sich weder allein in Kategorien des Protestes und der politischen Partizipation fassen, noch allein als unpolitische Suche nach Lebenssinn oder praktischen Lösungen verstehen.

<sup>18</sup> Vgl. Lars Skov Henrikson/Lars Svedberg, *Volunteering and Social Activism: Moving Beyond the Traditional Divide*, in: *Journal of Civil Society*, 6 (2010) 2, S. 95–99.

<sup>19</sup> Vgl. Staatsministerium Baden-Württemberg/Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, Gütersloh 2014.

Engagement zwischen Protest und Widerstand und der Stärkung von Gemeinsinn. Ein konstitutiver Aspekt alter und neuerer sozialer Bewegungen ist immer Protest und Widerstand. Man engagiert sich für die Anerkennung von Forderungen und Verhaltensweisen, die von tragenden Mehrheiten als fremd oder gar inakzeptabel angesehen werden. An der Schwelle zum 20. Jahrhundert erhielten bürgerschaftliches Engagement, Caritas und Ehrenamt durch die Arbeiterbewegungen vielfältige Anstöße, mit Arbeitervereinen, Arbeiterkrankenkassen, Genossenschaften und anderem. Ein weiterer bedeutsamer Schub ergab sich im Kontext der sozialen Bewegungen der 1970er Jahre – mit Frauen- und Umweltbewegungen beispielsweise. Auch heute gibt es vielfältige Bewegungen des kulturellen Aufbruchs und seiner Politisierung, etwa bei Fragen von Ernährung, Gesundheit oder Ökologie.

Auf der anderen Seite lebt Engagement aber auch von der Bestandskraft kultureller Muster und Orientierungen, die für unsere Gesellschaft mitprägend sind, einmal neu waren und jetzt zu ihrem Traditionsbestand zählen. Große Bereiche des Engagements bei Kultur, Sport und ähnlichen Formen selbst organisierter Geselligkeit spiegeln diesen Reichtum an Traditionen, von Nation, Loyalität, Nachbarschaft, persönlichen Vertrauensverhältnissen, aber auch die Schwierigkeiten, bei den eigenen Anliegen und der entsprechenden Vereinstätigkeit mit gesellschaftlichem Wandel Schritt zu halten. Die Orientierung hin auf Gemeinsinn und Konsens impliziert sehr oft einen grundsätzlichen Abstand von Politik mit ihren Kontroversen. Aber sie kann auch zu überraschenden Kurzschlüssen zwischen Minderheitenprotest und Ansprüchen auf Bewahrung von Traditionen führen. Pegida beispielsweise kann wohl kaum für sich reklamieren „Wir sind das Volk!“. Was aber, wenn man hier reklamieren würde „Wir sind auch das Volk“? Wie sollte sich demgegenüber die Forderung nach Anerkennung der Vielfalt von Engagement ausdrücken?

Im Spannungsfeld von Minderheitenprotest und Berufung auf den Gemeinsinn aller Bürger hat sich aber auch ein breites Zwischenfeld an Vermittlungsformen entwickelt, die weit weniger problematisch sind. Bei lokalen Verfahren, die unter breiter Beteiligung der Bürger Leitbilder für Stadtentwick-

lung und urbanes Leben erarbeiten wollen, werden die Karten zwischen der Orientierung auf Bewahrung und Wandel, Konsens und Konflikt neu gemischt. Vor einigen Jahrzehnten wäre es wohl weit schwieriger gewesen, so wie heute den Slogan „Wir sind bunt“ zu einem breit geteilten Leitbild von Stadtentwicklung zu machen. Weitere Beispiele für Engagement zwischen Bewahrung und Protest lassen sich bei den Wohlfahrts- und Sozialverbänden finden. Sie treten aus ihren korporatistischen Einbindungen immer wieder mit advokatorischen Anliegen und Aktionen heraus (beispielsweise beim Thema Kinderarmut) und zeigen dabei ihre Fähigkeit und den Willen, *charity* und *change* miteinander zu vermitteln.

Engagement zwischen organisiertem freiwilligen Engagement und aktiver Sorge in informellen Netzwerken. Ob Ehrenamt, freiwilliges oder bürgerschaftliches Engagement, Bürgerinitiative oder Bürgerbeteiligung – in den vergangenen 200 Jahren hat sich in Deutschland ein Verständnis von Engagement herausgebildet, das in hohem Maße auf einen bestimmten Grad formaler Organisation<sup>10</sup> und auf ein Agieren im öffentlichen Raum abhebt. Beide Merkmale haben zweifellos zur Leistungsfähigkeit des assoziativen Dritten Sektors beigetragen. Zugleich haben sie die Herausbildung jenes charakteristischen Systems der Verflechtungen zwischen einzelnen Bürgern, Assoziationen, Staat und Wirtschaft ermöglicht, das als Korporatismus bezeichnet wird. Sie haben aber auch dazu geführt, dass ein Handeln in informellen, lebensweltlichen Kontexten im Grenzgebiet von „Gesellschaft“ und „Gemeinschaft“ allzu leicht als „privat“ einsortiert wird und damit in den Engagementdebatten aus dem Blick gerät.

Auf der anderen Seite wird die Bedeutung informeller Ressourcen seit einiger Zeit wieder deutlich stärker in Erinnerung gerufen, beispielweise mit Blick auf den steigenden Bedarf an Unterstützung älterer Menschen als einem Aspekt des demografischen Wandels. Pflege, darauf wird immer wieder verwiesen,

wird 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, die weder ganz privat noch ganz öffentlich sind.

Damit zeigt sich, dass es auch in diesem dritten Spannungsfeld eine ganze Reihe von Zwischenformen gibt. Verdeutlicht werden kann dies an zwei ganz unterschiedlichen Feldern: Arrangements der Sorge für ältere Menschen<sup>11</sup> oder Menschen mit Behinderungen, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen; und Arrangements für eine Energieversorgung, die dem Prinzip der Nachhaltigkeit gerecht wird („Energiewende“). Hier wie dort ist es bereits heute so, dass sich ein Engagement in informellen, voröffentlichen Zusammenhängen (als pflegender Angehöriger oder als dezentraler privater Energieproduzent) und ein Engagement in formalisierten, öffentlichen Zusammenhängen (in der Organisation eines Mittagstisches für demenziell erkrankte Menschen oder als aktives Mitglied einer Energiegenossenschaft) oft miteinander verknüpfen.

Engagement zwischen *bonding* als Möglichkeiten der Selbstbehauptung und *bridging* zwischen unterschiedlichen Gruppen und Kulturen. Der Soziologe Robert Putnam hat in seiner Auseinandersetzung mit dem Konzept des Sozialkapitals die Unterscheidung zwischen verbindendem (*bonding*) und überbrückendem (*bridging*) *social capital* eingeführt.<sup>12</sup> Verbindende Solidarität in Gemeinschaften ist auf exklusive Netzwerke ausgerichtet. Sie hat ihre wichtige Funktion in Aufbau und Erhalt von Vertrauen in von Reziprozität geprägten Netzwerken, seien es Nachbarschaften, Glaubensgemeinschaften oder ethnische Gruppierungen. Nachbarschaften sind neben Familien die wichtigsten Institutionen von alltagsrelevantem Engagement. Sie verwahren sich vielerorts gegen Vereinnahmungen in öffentliche Engagementförderung und sind gleichzeitig im Blick professioneller Quartiersentwicklung. Mi-

<sup>10</sup> Dabei dominiert die Rechtsform des eingetragenen Vereins (e.V.), der aktuell eine neuerliche Konjunktur erlebt. Vgl. Holger Krimmer/Jana Priemer, ZIVIZ-Survey 2012. Zivilgesellschaft verstehen, Berlin 2013.

<sup>11</sup> Vgl. Thomas Klie, Wen kümmern die Alten? Auf dem Weg in eine sorgende Gesellschaft, München 2014.

<sup>12</sup> Vgl. Robert D. Putnam, Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York 2000.

grantenselbstorganisationen in ihren Funktionen der Traditionssicherung und Selbstbehauptung in der Fremde bilden und pflegen *bonding social capital* – mit teilweise problematischen externen Effekten. Das überbrückende Sozialkapital verbindet unterschiedliche soziale, politische und kulturelle Gruppen und lebt davon, mit Menschen zu kooperieren, die „anders“ sind und denken als man selbst. Inklusions-, Integrationsanliegen und Bilder einer bunten Gesellschaft leben vom *bridging*: Die Willkommenskultur gegenüber Flüchtlingen, die Öffnung von Nachbarschaften für Menschen mit Behinderung oder Vorstellungen von demenzfreundlichen Kommunen sind Ausdruck dieser überbrückenden Solidarität. Auch in diesem vierten Spannungsfeld finden sich vielfältige Zwischenformen und Kombinationen: traditionelle Nachbarschaften, die sich als solche einer Gruppe von Flüchtlingen öffnen und für sie engagieren, feste Gruppen von Älteren, die sich für und mit Kindern generationsübergreifend engagieren.

## Herausforderungen an Politik in einer zivilen Gesellschaft

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

Welchen Platz soll Engagement mit seinen zuvor skizzierten vielfältigen Formen, Ansprüchen und Selbstverständnissen in Zukunft einnehmen? Welche Rolle sollen insbesondere jene Formen spielen, die im klassischen Kanon bislang nicht vorgesehen waren? Drei Maximen halten wir für besonders wichtig:

Die Vielfalt von Engagementformen wahrnehmen und respektieren. Es ist wiederholt kritisiert worden, die Engagementstrategie der Bundesregierung sei durch eine mehrfache Verengung von Engagement gekennzeichnet: Vom Eigensinn, der Freiheit und der politischen Einmischung ist nirgendwo die Rede, alles konzentriert sich auf den sozialen Nutzwert von Engagement, Helfen und Pflegen und das, was am ehesten mit einer Gemeininnrhetorik kompatibel ist.<sup>13</sup> Das in vielen öffentlichen Ansprachen gern benutzte (Un-)Wort vom Engagement als „Kitt“ oder die Forderungen nach einem Pflichtdienst für Senioren passen gut zu solchen Bedeutungszuschreibungen. Indem hier einseitig bestimmte Dimensionen und Formen von Engagement fürs Ganze ausgegeben werden, wird daraus ein affirmativer Diskurs. Aber auch umgekehrt: Wie weit ist jener andere Engagement- und Partizipationsdiskurs vom kritischen, sich einmischenden, mitreden wollenden Bürger ein realitätstüchtiges Leitbild oder nicht vielmehr ein Wunschbild mit Blindflecken?

Es geht also um die Frage nach Profil und Selektivität vorherrschender Leitbilder von Engagement – in der Politik, aber auch der öffentlichen Meinung. Die Aufmerksamkeit für den sozialpolitischen Nutzen von Engagement und seine integrative Rolle drängt Engagement als Ferment der Demokratie, als Widerspruch und Infragestellung von Hierarchien und Kompetenzverteilungen zwischen Bürgern, Wirtschaft und (Sozial-)Staat oft in den Hintergrund.

Sich für Engagement jenseits traditioneller Trennungen und Kategorien sensibilisieren. Nachdem in Deutschland lange Zeit ein Diskurs dominierte, bei dem Engagement mit Helfen und Zivilgesellschaft mit Gemeininn enggeführt wurden, hat sich nicht zuletzt mit „Stuttgart 21“ ein zweiter Strang rekonstituiert, in dem es um Partizipation der Bürger an staatlicher Politik und Planung, das Versprechen auf einen anderen Umgang mit Konflikten und widerstreitenden Interessen geht. Partizipations- und Engagementdebatten werden bislang allerdings

<sup>13</sup> Vgl. Thomas Rübke/Claudia Leitzmann, Für die Fortführung der Bauarbeiten. Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung als erster Schritt einer Engagementpolitik, o. O. 2013.

sehr oft zweigleisig geführt. Tatsächlich geht es aber bei Partizipation nicht immer und allein darum, wie weit Politik und Experten die Einwände, Vorbehalte (und Eigeninteressen) der Bürger in ihrer ganzen Breite ernst nehmen, sondern auch darum, inwieweit Verfahren geeignet sind, die Kompetenzen, Alternativkonzepte, Projekte und mögliche dauerhafte eigene Beiträge von Gruppen aktiver Bürger in Beteiligungskonzepten einzubeziehen. In internationalen Studien zu lokalen „sozialen Innovationen“,<sup>14</sup> aber auch bei entsprechenden Projekten in Deutschland zur Quartiersentwicklung, lokalen Energiepolitik, der Schulpolitik, im Umgang mit Flüchtlingen 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 „Gehörtwerdens“ wirksamer werden, wenn sie das Engagement des „Selbermachens“ wertschätzen und einbeziehen.

Der Ruf nach Politiken der Vermittlung unterschiedlicher Formen und Orientierungen von Engagement lässt sich aber auch in Hinblick auf die anderen von uns bezeichneten 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 da gefragt, wo man nicht in der traditionellen Gegenüberstellung 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 *care* und neue Wege der Vergesellschaftung von Sorgeaufgaben zusammendenkt. Und jene

Gruppen von Migranten, die in einem Zusammenschluss des *bonding* ihre religiösen und kulturellen Besonderheiten bewahren wollen, kommen in offenen Gesellschaften an interkultureller Verhandlung und einer darauf eingestellten Politik nicht vorbei; die Öffnung hin auf Allianzen des *bridging* und ein gemeinsames Engagement schwacher und starker Gruppen haben dabei eine Schlüsselrolle.

Bessere Beziehungen zwischen Regierungspolitiken und den verschiedenen Mitspielern in der Zivilgesellschaft finden. Eine international kontrovers diskutierte Frage betrifft Nähe und Distanz zwischen von Engagement (mit)getragenen Initiativen, Projekten und Organisationen des Dritten Sektors und der verfassten Politik und Verwaltung. Wo und inwieweit soll es um feste finanzielle Förderung von Beiträgen aus der Zivilgesellschaft gehen, ihre Angliederung an staatliche Politiken und Leistungskataloge? Und wo will man dem Eigensinn von Vereinen, Initiativen und Projekten mehr Raum geben, auch um den Preis, dass sie dann nur indirekt auf die Kultur staatlicher Angebote und Leistungen einwirken können? Die Anerkennung der Vielfalt von Engagement verlangt auch den Respekt verschiedener Arrangements von Nähe und Distanz. Angesichts dessen ist es nicht einfach, allgemein verbindliche Leitsätze, wie sie in anderen Ländern in *compacts*<sup>15</sup> gefasst worden sind, zu finden. In der Regel benennen sie eher Minima und Verfahren, vor allem das, was man in jedem Fall vermeiden sollte, wie beispielsweise instrumentelle Haltungen im Umgang mit Engagement.

Die Frage, wie das liberale Versprechen auf garantierte Freiheitsräume und Schutz vor staatlicher Einflussnahme verbunden werden kann mit republikanischen Traditionen der Einbindung in und Mitverantwortung der Bürger für die Belange des Gemeinwesens, bleibt kompliziert und strittig.<sup>16</sup> In den USA, die generell offener sind für Experi-

<sup>14</sup> Vgl. Adalbert Evers/Benjamin Ewert/Taco Branden (Hrsg.), *Social Innovations For Social Cohesion. Transnational Patterns and Approaches from 20 European Cities*, 2014, [www.wilcoproject.eu/ereader-wilco/](http://www.wilcoproject.eu/ereader-wilco/) (1.2.2015); Adalbert Evers, *Freiwilliges Engagement und politische Partizipation*. Auf der Suche nach Verbindungen, in: BBE-Newsletter vom 8. 1.2015.

<sup>15</sup> Vgl. Martha Reuter et al., *Policy Tools or Mirrors of Politics. Government-Voluntary Sector Compacts in the Post-Welfare State Age*, in: *Nonprofit Policy Forum*, 3 (2012) 2, S. 1–22.

<sup>16</sup> Vgl. Paul-Stefan Roß, *Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune, Baden-Baden 2012*.



mente, wird die Diskussion um neue Formen von Regierungspolitik unter anderem unter dem Schlagwort von „democratic experimentalism“<sup>17</sup> geführt. Die Frage nach den möglichen Rollen von Engagement ist hier eingebettet in eine Vorstellung von Politik, die fähig ist, von experimentellen Formen der Problemlösung unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung zu lernen. In Deutschland legt das alles neben den bekannten Sozialstaats-, Eigenverantwortungs- und Partizipationsdiskussionen auch eine Debatte über die Erneuerung des Subsidiaritätsprinzips nahe,<sup>18</sup> das die vergangene politische und soziale Ordnung bei uns lange Zeit mitbestimmt hat.

## Zum Schluss

Alles in Allem: Es geht um so etwas wie die soziale Ökologie des Engagementbereichs, die Wiederentdeckung und Neubewertung von Vielfalt, die Anerkennung von Verbindungen und wechselseitigen Abhängigkeiten, die Suche nach guten Balancen zwischen verschiedenen Kulturen und Arten von Engagement. Dafür braucht es eine Politik, die diese Vielfalt anerkennt und „kultiviert“, neue verbindende Formen und Synergien fördert, sodass beispielsweise Partizipationskonzepte auf vorhandenes Engagement bauen und umgekehrt alternativen Projekten Wege in den Mainstream gebnet werden. Politik sollte dabei so intervenieren, dass beides – Schutz vor Übergriffen politisch Mächtiger und ein respektvolles Fördern und Fordern – möglich wird.

Das Plädoyer, die sich gegenwärtig entfaltende Vielfalt von Engagement in ihren verschiedenen Spannungsbögen zur Kenntnis zu nehmen und zu würdigen, wäre also gründlich missverstanden, würde es als Beliebigkeit interpretiert: „Hauptsache, Bürger tun etwas!“ Damit würde man einem rein formalen Engagementbegriff das Wort reden, der in letzter Konsequenz den Einsatz für Flüchtlinge genauso umfassen könnte wie den für

<sup>17</sup> Charles Sabel, Dewey, Democracy, and Democratic Experimentalism, in: Contemporary Pragmatism, 92 (2012) 2, S. 35–55.

<sup>18</sup> Vgl. Rolf Heinze/Thomas Klie/Andreas Kruse, Neuinterpretation des Subsidiaritätsprinzips und wohlfahrtsstaatliche Herausforderungen im demographischen und sozialen Wandel, in: Sozialer Fortschritt, (2015) (i. E.).

„ausländerfreie Zonen“ und der zugleich Engagementförderung politischen oder ökonomischen Opportunitätskalkülen anheimstellen würde. 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. Ohne Frage ist dieser Begriff mehrdeutig und die um ihn geführte Debatte vielschichtig. Gleichwohl hat sich ein Verständnis herausgebildet, das „Zivilgesellschaft“ nicht auf die Bezeichnung eines gesellschaftlichen Teilbereichs (nämlich des Dritten Sektors der freien Assoziationen) beschränkt, sondern als Modell für die Entwicklung von Gesellschaft insgesamt, im Sinne einer guten Gesellschaft, versteht.<sup>19</sup> Mit der Idee der Zivilgesellschaft sind historisch und kulturell höchst unterschiedlich ausgeformte und in verschiedenem Umfang eingelöste Normen der Demokratie, zivilen Solidarität und Gerechtigkeit verbunden, die im Kern auf eine möglichst weitgehende politische, soziale und kulturelle Integration möglichst vieler Mitglieder einer Gesellschaft zielen.<sup>20</sup>

Der Umfang, in dem dieses zivilgesellschaftliche Teilhabe- und Gerechtigkeitsversprechen eingelöst (oder verfehlt) wird, bietet sich als zentraler normativer Bezugspunkt an, wenn es um Engagementpolitik und Engagementförderung geht. Entsprechende Qualitäten – seien es gesellschaftliche Kontextbedingungen, Einstellungen der Bürger oder institutionelle Strukturen – lassen sich in ihrem Einfluss auf das Engagementniveau empirisch nachzeichnen.<sup>21</sup> Engagementpolitik braucht beides, Maßstäbe und ein Bild des Ensembles von Engagementformen, die einer Engagementpolitik als Orientierung dienen.

<sup>19</sup> Vgl. Adalbert Evers, Bürgergesellschaft light? Eine Wortmeldung, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 19 (2006) 2, S. 103–108.; P.-S. Roß (Anm. 16); Thomas Klie, Zivilgesellschaft und Aktivierung, in: Michael Hüther/Gerhard Naegele (Hrsg.), Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder, Wiesbaden 2015, S. 344–362.

<sup>20</sup> Vgl. Axel Honneth, Idee und Realität der Zivilgesellschaft. Jeffrey Alexanders Versuch, die Gerechtigkeitstheorie vom Kopf auf die Füße zu stellen, in: Leviathan, 41 (2013) 2, S. 291–308; Alexander Jeffrey, The Civil Sphere, Oxford 2006.

<sup>21</sup> Vgl. Baldo Blinkert/Thomas Klie, Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland und Europa, Freiburg/Br. 2015.

Ansgar Klein

# Grundlagen und Perspektiven guter Engagementpolitik

Engagement wird mit verschiedenen Begriffen bezeichnet: Ehrenamt, freiwillige Arbeit, Selbsthilfe und, in der Praxis eher

**Ansgar Klein**

PD Dr. phil., geb. 1959; Geschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin; BBE Geschäftsstelle, Michaelkirchstraße 17–18, 10179 Berlin. [ansgar.klein@snaflu.de](mailto:ansgar.klein@snaflu.de)

von einer Minderheit verwendet, „bürgerschaftliches Engagement“. Handelt es sich also um ein derart buntes und vielfältiges Feld, dass es begrifflich kaum zu durchdringen ist? Verfügen wir mittlerweile über ein weithin geteiltes und geschärftes Verständnis von Engagement und dessen Eigensinn oder begnügen wir uns mit einem diffusen gemeinsamen Verständnis, das mit dem Sammelbegriff des „bürgerschaftlichen Engagements“ pragmatisch operiert? Ich diskutiere im Folgenden vor dem Hintergrund der Entwicklung von Engagement- und Zivilgesellschaftsforschung das Begriffsverständnis von „bürgerschaftlichem Engagement“. Insbesondere über eine Kontrastierung mit den zahlreichen instrumentellen Zugriffen auf Engagement als Ressource wird die Bedeutung eines Verständnisses von Engagement als einer eigensinnigen und freiwilligen Tätigkeit deutlich. Hier liegen wesentliche Bezugspunkte guter Engagementpolitik. Deren Agenda gilt es partizipativ und in enger Bezugnahme auch auf Demokratiepoltik fortzuentwickeln.

## Was ist „bürgerschaftliches Engagement“?

Das Verständnis von Engagement war bereits in den Diskussionen der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (2000 bis 2002) eng verbunden mit dem Konzept der Zivilgesellschaft. Neben Staat und Wirtschaft sowie der Privatsphäre wird Zivilgesellschaft als ein eigener gro-

ßer Bereich der Gesellschaft verstanden, der nicht nur, aber wesentlich durch das Engagement geprägt ist. In der wissenschaftlichen Diskussion<sup>1</sup> tritt neben die Vorstellung von Zivilgesellschaft als eigener Sektor der Gesellschaft die Vorstellung einer zivilgesellschaftlichen Handlungslogik (Solidarität), die neben die Handlungslogiken von Staat (Macht) und Wirtschaft (Markt) tritt. Das Verständnis von Zivilgesellschaft als Sektor mit eigener Handlungslogik erlaubt es, deren Wirkungen auch in Staat, Markt und Privatsphäre stärker in den Blick zu nehmen.

Ohne den „Diskurs der Zivilgesellschaft“, in dem nicht zuletzt auch die neuen sozialen Bewegungen seit den 1970er Jahren ihre eigene Rolle gegenüber Staat, Markt und Privatsphäre reflektiert haben,<sup>2</sup> wäre es kaum zu der Ende 1999 eingesetzten Enquete-Kommission gekommen. Wesentlich für deren Begriffsverständnis des „bürgerschaftlichen Engagements“ ist die Erfahrung, dass Zivilgesellschaft einen politischen Raum bildet, dessen Akteure für moderne demokratische Gesellschaften und staatliche Institutionen von zentraler Bedeutung sind. Vor diesem Hintergrund wurde das bürgerschaftliche Engagement definiert als eine sozial wie politisch integrierende Tätigkeit, die in der Einstellung von Bürgerinnen und Bürgern eines politischen Gemeinwesens wurzelt. Bürgerinnen und Bürger nehmen Verantwortung im öffentlichen Raum wahr und bringen sich in die Gestaltung des Gemeinwesens in der ganzen Breite der Engagementbereiche (Sport, Soziales, Kultur, Umwelt und andere) ein: „Entscheidend ist, dass Bürgerinnen und Bürger sich wechselseitig als solche an-

<sup>1</sup> Engagementforschung hat sich in den vergangenen Jahren entwickelt und ist als ein wichtiger Bereich der Zivilgesellschaftsforschung mittlerweile gut vorgekommen. Deren notwendige inter- und transdisziplinäre Kooperationen sind aber noch systematisch fortzuentwickeln. Vgl. Ansgar Klein/Eckhard Priller/Rupert Graf Strachwitz, Wir brauchen ein Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung. Ein Dossier, Opusculum 75/2014. Zu engagementpolitischen Debatten siehe u. a. die Jahrbücher Engagementpolitik, hrsg. vom BBE, Schwalbach/Ts. 2013 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Ansgar Klein, Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung, Opladen 2001; Serge Embacher/Susanne Lang, Bürgergesellschaft. Eine Einführung in zentrale bürgerschaftliche Gegenwarts- und Zukunftsfragen, Bonn 2008.

erkennen. Sie sind Mitglieder einer politischen Gemeinschaft, die vielfältige Formen und Assoziationen des bürgerschaftlichen Engagements umfasst. Rechtspositionen sind nur die Voraussetzung der Teilhabe an dieser Gemeinschaft: Das politische Gemeinwesen braucht Bürgerinnen und Bürger, die ihre Rechte nutzen, ihrer Verantwortung – auch für Schwächere – gerecht werden und damit aktiv werden.“<sup>¶</sup> Gemeinsinn und die Bereitschaft zu freiwilligen Beiträgen zum Gemeinwohl, die Zuordnung des Engagements zum öffentlichen Raum sowie die Unentgeltlichkeit des Engagements kommen als definitorische Bestandteile noch hinzu.<sup>¶</sup> Dabei ist die „Bürgergesellschaft (...) das Leitbild des bürgerschaftlichen Engagements. Bürgergesellschaft beschreibt ein Gemeinwesen, in dem die Bürgerinnen und Bürger auf der Basis gesicherter Grundrechte und im Rahmen einer politisch verfassten Demokratie durch das Engagement in selbstorganisierten Vereinigungen und durch die Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten die Geschicke des Gemeinwesens wesentlich prägen können.“<sup>¶</sup> In dieser Definition werden Engagement und Partizipation in einen engen Zusammenhang gerückt.<sup>¶</sup> Dies ist nicht nur ein normatives Gedankenspiel, sondern hat auch empirische Evidenz: Die praktische Gestaltung des politischen Gemeinwesens auch im Kleinen wird im Freiwilligensurvey als das dominante Motiv der Engagierten identifiziert.<sup>¶</sup>

In jüngerer Zeit haben Thomas Olk und Birger Hartnuß vorgeschlagen, das Begriffsverständnis von „bürgerschaftlichem Engage-

<sup>¶</sup> Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“/Deutscher Bundestag, Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002, hier: S. 58.

<sup>¶</sup> Ebd., S. 86.

<sup>¶</sup> Ebd., S. 59.

<sup>¶</sup> Vgl. Adalbert Evers, Freiwilliges Engagement und politische Partizipation. Auf der Suche nach Verbindungen, in: BBE-Newsletter vom 8.1.2015; Ansgar Klein, Politische Bildung, in: Birger Hartnuß/Reinhold Hugenroth/Thomas Kegel (Hrsg.), Schule der Bürgergesellschaft, Schwalbach/Ts. 2012, S. 113–123; ders., Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation, in: BBE-Newsletter vom 8.1.2015.

<sup>¶</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.), Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement 1999–2004–2009, Berlin 2009, S. 12.

ment“ um den Bezug auf die „Erzeugung öffentlicher Güter“ zu ergänzen.<sup>¶</sup> Denn es gehe „nicht primär darum, dass sich Bürger dauerhaft politisch betätigen, sondern darum, ob die Bürger fähig sind, immer wieder auch Interessen zu verfolgen, die über ihre unmittelbaren Eigeninteressen hinausgehen und den Angehörigen anderer Gemeinschaften sowie dem übergeordneten Gemeinwohl nützen“.<sup>¶</sup> Engagement ist als praktisches Tun nach diesem Verständnis auch eine Aktivität „zur Erzeugung und Vermehrung öffentlicher Güter“ in der Wohlfahrts-gesellschaft.<sup>¶</sup> Der oft zitierte „Eigensinn“ des Engagements liegt genau an dieser Schnittstelle des praktischen Tuns mit einem auf die Gesellschaft (vor allem im sozialen Nahraum) bezogenen Gestaltungsmotiv, der sich selbst in scheinbar politikfernen Formen des sozialen Engagements noch im Anspruch auf die „Selbstwirksamkeit“ des eigenen Tuns ausdrückt.

## Engagement im Wohlfahrtspluralismus: Risiken und Chancen

Das Begriffsverständnis von „bürgerschaftlichem Engagement“ als einer gemeinsinnigen öffentlichen Tätigkeit zur Gestaltung des politischen Gemeinwesens rekurriert auf Engagement als Bürgerrecht und auf dessen Freiwilligkeit und Unentgeltlichkeit. Nun sind gerade die beiden letztgenannten Kriterien in den vergangenen Jahren erheblich unter Druck geraten. Die Verschuldung öffentlicher Kassen gerade im kommunalen Raum, in dem vor allem das Engagement erfolgt, hat zu seiner Instrumentalisierung wesentlich beigetragen. Zunehmend wird Engagement de facto als eine Art verdeckter Niedriglohnbereich behandelt, und durch eine Monetarisierung des Engagements sind finanzielle Anreize in den vergangenen Jahren verstärkt ins Zentrum einer problematischen Engagementförderung gerückt. Ganz zu schweigen von einer arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Nutzung des gemeinnützigen Bereichs für die Ausbildung

<sup>¶</sup> Vgl. Thomas Olk/Birger Hartnuß, Bürgerschaftliches Engagement, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Bürgerschaftliches Engagement, Weinheim–Basel 2011, S. 145–161.

<sup>¶</sup> Ebd., S. 158.

<sup>¶</sup> Ebd.

von Arbeitsfähigkeit etwa von Langzeitarbeitslosen in Verbindung mit hoch problematischen Sanktionen bei Leistungsverweigerung, die soziale Bürgerrechte in Frage stellen.<sup>11</sup> Kein Wunder also, dass ein erheblicher Diskussionsbedarf zum Verhältnis von Erwerbsarbeit und Engagement oder auch zur Arbeitsmarktneutralität von Freiwilligendiensten besteht.<sup>12</sup>

Doch macht die berechtigte Kritik an einer Instrumentalisierung des Engagements zugleich aufmerksam auf die notwendige Fortentwicklung des Begriffsverständnisses, die mit der Bezugnahme auf das Konzept der „öffentlichen Güter“ bereits weichenstellend eingeleitet worden ist.<sup>13</sup> Bürgerinnen und Bürger spenden freiwillig ihre Zeit und Kompetenz dort, wo sie es für erforderlich halten. Und dies betrifft ganz besonders die Engpässe in der öffentlichen Daseinsvorsorge. So sind Dorfläden, Bürgerbusse, Bürgerbäder, Tafelprojekte und viele andere mehr längst dynamisch wachsende Engagementbereiche. Wir haben es nicht nur mit einem zunehmenden Druck auf die Ausgabenpolitik des Wohlfahrtsstaates zu tun, sondern längst auch mit einer Entwicklung hin zu einer „Wohlfahrtsgesellschaft“, in der Ressourcen von Staat und Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft kooperativ verbunden werden.<sup>14</sup> Diese Entwicklung wird zwar von Verfechtern des herkömmlichen Sozialstaates kritisiert, birgt aber auch erhebliche Chancen und ist zudem kaum umkehrbar.

Das im Freiwilligensurvey erhobene Engagement von 23 Millionen Menschen in Deutschland hat auch ein erhebliches ökonomisches

Gewicht. Doch gerade eine einfache und unmittelbare ökonomische Beanspruchung des Engagements macht Engagementförderung instrumentell und verletzt den Eigensinn des Engagements. Der Hinweis auf Engagement als „Bürgerpflicht“ im Engagementbericht der Bundesregierung<sup>15</sup> hat gerade in einer Phase der Engagementpolitik, in der mit der Gründung des Bundesfreiwilligendienstes zunächst vor allem ein Ersatz des Zivildienstes in sozialen Einrichtungen vor Augen stand, den Eindruck einer instrumentellen Korrektur des Begriffsverständnisses verstärkt.<sup>16</sup>

Dies heißt aber nicht, dass Engagement im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge keine Rolle spielt. Im Gegenteil: Engagement reagiert schon immer sehr sensibel auf reale Problemlagen, doch darf es nicht erzwungen werden. Eine nicht instrumentelle Einbindung von Engagement in Koproduktionen erfordert die Akzeptanz seiner eigenen Bedingungen und Handlungslogik: Gerade wenn wir es mit einer dynamischen Tendenz des Einbezugs von Engagement in die öffentliche Daseinsvorsorge zu tun haben, so sind auf den verschiedenen Ebenen der Politik Plattformen für eine sektorübergreifende Abstimmung der Koproduktionen von wachsender Bedeutung, in denen Vertreterinnen und Vertreter des Engagements die Bedingungen mitdefinieren und das Eigeninteresse der Engagierten wahren.<sup>17</sup> Freiwilligkeit und Unentgeltlichkeit des Engagements sind dabei die am stärksten gefährdeten Bestandteile eines eigensinnigen Engagements.

<sup>11</sup> Vgl. Gisela Notz, „Freiwilligendienste“ für alle, Neu-Ulm 2012; Claudia Pinl, *Freiwillig zu Diensten. Über die Ausbeutung von Ehrenamt und Gratisarbeit*, Frankfurt/M. 2013.

<sup>12</sup> Siehe zur Diskussion um Erwerbsarbeit und Engagement insbesondere BBE (Hrsg.), *Engagement und Erwerbsarbeit*, Berlin 2007; dass./Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hrsg.), *Engagement und Erwerbsarbeit in Europa. Organisations- und gesellschaftspolitische Herausforderungen und Modelle*, Berlin 2012.

<sup>13</sup> Vgl. Silke Helfferich/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Staat und Markt*, Bielefeld 2012.

<sup>14</sup> Vgl. Adalbert Evers/Thomas Olk, *Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs*, Wiesbaden 1996.

<sup>15</sup> BMFSFJ (Hrsg.), *Erster Engagementbericht. Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland – Schwerpunkt: Engagement von Unternehmen*, Berlin 2012.

<sup>16</sup> Vgl. Gisela Jacob, „Verdienstlichung“ des Engagements. Freiwilligendienste als neuer Hoffnungsträger der Engagementförderung, in: Ansgar Klein/Rainer Sprengel/Johanna Neuling (Hrsg.), *Jahrbuch Engagementpolitik 2013*, Schwalbach/Ts. 2013, S. 22–28; für eine umfassende kritisch-konstruktive Debatte der Freiwilligendienste siehe den eben erschienenen Band von Thomas Bibisidis et al., *Zivil – Gesellschaft – Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung*, Wiesbaden 2015.

<sup>17</sup> Vgl. Ansgar Klein/Serge Embacher, *Der schwarze Koalitionsvertrag aus engagementpolitischer Sicht*, in: BBE-Newsletter vom 12. 12. 2013.

## Herausforderungen für gute Engagementpolitik

Wir haben es bei der politischen Förderung des Engagements mit einem noch sehr jungen Politikfeld zu tun.<sup>18</sup> Die Diskussion um den Eigensinn des Engagements findet sich hier als die berechtigte Erwartung, dass insbesondere die Engagementpolitik partizipativ unter Einbindung der Akteure der Zivilgesellschaft zu erfolgen hat.<sup>19</sup> Das BBE hat mit dem „Nationalen Forum für Engagement und Partizipation“ (2009/10) gezeigt, dass eine partizipative, die Akteure von Zivilgesellschaft und Wirtschaft einschließende und ergebnisoffene Erstellung einer engagementpolitischen Agenda möglich ist und hier auch eine starke Beteiligungsbereitschaft besteht.<sup>20</sup>

Engagementpolitik in einem von der Enquete-Kommission her kommenden Verständnis ist zwangsläufig sehr eng verbunden mit Demokratiep Politik.<sup>21</sup> Insbesondere die deliberativen, assoziativen und kooperativen Formate von Demokratiep Politik weisen enge Bezüge zur Engagementpolitik auf.<sup>22</sup> Bei dieser handelt es sich zudem um ein Thema, das in fast allen Ressorts und auf allen politischen Ebenen verhandelt wird, also um ein klassisches Querschnittsthema im politischen Mehrebenensystem. Insofern ist darauf zu achten, wie sich Entscheidungen in einem Politikfeld, etwa der Bildungs- oder Sozialpolitik, auf das Engagement auswirken.

<sup>18</sup> Vgl. Thomas Olk/Ansgar Klein/Birger Hartnuß, Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, Wiesbaden 2010.

<sup>19</sup> Von Beginn an war die Entstehung von Engagementpolitik als neuem Politikfeld durch kritische Diskussionen begleitet. Instrukтив hierfür sind die Themenhefte des Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (später: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Analysen zu Demokratie und Zivilgesellschaft) 7 (1994) 1; 13 (2000) 2; 16 (2003) 2; 17 (2004) 1; 18 (2005) 3; 20 (2007) 2; 22 (2009) 3; 23 (2010) 4; 24 (2011) 3.

<sup>20</sup> Vgl. BBE (Hrsg.), Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Erster Zwischenbericht, Berlin 2009; dass. (Hrsg.), Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Materialien und Dokumente, Bde. 2–4, Berlin 2009/2010.

<sup>21</sup> Zu deren Agenda siehe Roland Roth, Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation, Bonn 2011. Vgl. auch Serge Embacher, Baustelle Demokratie. Die Bürgergesellschaft revolutioniert unser Land, Hamburg 2012.

<sup>22</sup> Vgl. A. Klein 2015 (Anm. 6).

Es wäre weiterhin zwingend erforderlich, Engagementpolitik im Sinne einer umfassenden Strategie zu denken. Diese erfordert die Vernetzung der Akteure aus Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft und gemeinsame Arbeit an Rahmenbedingungen und Infrastrukturen. Von wachsender Bedeutung für die engagement- und demokratiepolitische Agendaentwicklung sind daher Formate der „assoziativen Demokratie“, also Plattformen und Netzwerke, die der gemeinsamen Beratung und Planung dienen und, wie in dem noch jungen Feld der Engagementpolitik, die Bedarfe eines eigensinnigen Engagements für die engagementpolitische Gestaltung fruchtbar machen. Der mit assoziativer Demokratie zwingend verbundene Politikstil der gemeinsamen Beratung und der argumentativen Sondierung von Präferenzen ist für etablierte Muster korporatistischer Interessenvertretung eine Herausforderung, die keineswegs von allen Akteuren angenommen wird. Das machen die Erfahrungen des BBE deutlich.<sup>23</sup> Im Zentrum einer auf eigensinniges bürgerschaftliches Engagement orientierten Engagementpolitik für 23 Millionen Engagierte müssten vor allem horizontale Netze und lebendige Diskurse von zivilgesellschaftlichen Trägern und Einrichtungen, von Kommunen und Wirtschaft mit den lokalen Freiwilligenzonen unter Einbindung einer engagementfördernden Infrastruktur stehen. Gute Engagementpolitik ist auf derartige partizipative Formate angewiesen.

## Anforderungen an eine engagementpolitische Agenda

2009 und 2010 hat das BBE ein partizipatives Format entwickelt, in dem 450 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Staat, Kommunen, Unternehmen und Gewerkschaften in 16 Foren an der Entwicklung einer engagementpolitischen Agenda beteiligt waren. Der Koordinierungsausschuss des BBE, in dem über 250 Organisationen aus Zivilgesellschaft, Staat, Kommunen, Unternehmen, Gewerkschaften, Kirchen und Wissenschaft vernetzt sind,

<sup>23</sup> Vgl. ders./Thomas Olk, Transsektorale Vernetzung und assoziative Demokratie. Erfahrungen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement, in: Annette E. Zimmer/Ruth Simsa (Hrsg.), Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis?, Wiesbaden 2014, S. 431–448.

hat im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 eine engagementpolitische Agenda entwickelt.<sup>124</sup> Im Rückgriff darauf stelle ich abschließend in knappen Umrissen die Problemstellungen vor, auf die eine nationale Engagementstrategie antworten müsste.

- Die Auswirkungen des demografischen Wandels erfordern eine Neudefinition des Verhältnisses von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.
- Die Herausforderungen des demografischen Wandels machen in besonderer Weise die Stärkung und Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements erforderlich. Die Lösung der anstehenden Probleme kann nicht darin bestehen, dass freiwilliges Engagement als kostenloser Ersatz für bezahlte Dienstleistungen und Lückenbüßer für das Fehlen qualifizierter Kräfte eingeplant und eingesetzt wird oder bestimmte Personengruppen in eine schleichende Verpflichtung gedrängt werden.
- Zunehmende Intensivierung der Ausbildungs- und Arbeitszeiten und gestiegene Mobilität erschweren die Vereinbarkeit von Familie, Freizeit, Erwerbsarbeit beziehungsweise (Aus-)Bildung und Engagement.
- Knappe öffentliche Kassen führen zu wachsenden Begehrlichkeiten gegenüber dem freiwilligen Engagement der Bürgerinnen und Bürger und zunehmend zu Grauzonen zwischen Erwerbsarbeit und Engagement. Die Monetarisierung des Engagements weitet sich aus.
- Sozial und finanziell benachteiligte Bevölkerungsgruppen haben immer noch zu wenig Zugang zum bürgerschaftlichen Engagement.
- Nach wie vor gibt es geschlechtsspezifische Hierarchisierungen im Engagement.
- Die Bereitschaft, Ehrenämter und Funktionen – besonders langfristige – in Vereinen zu übernehmen, nimmt ab. Das steht auch im Zusammenhang mit den rückläufigen Mitgliederzahlen in Großorganisationen (Parteien, Verbände, Kirchen) und traditionellen Vereinen.

<sup>124</sup> Zum nationalen Forum für Engagement und Partizipation siehe BBE (Anm. 20). Kommentierend zum Forum: S. Embacher (Anm. 21), S. 126 ff.

- Die finanzielle und personelle Ausstattung von engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen ist häufig prekär und diese können deshalb die notwendigen Informations-, Beratungs-, Vernetzungs- oder Vermittlungsleistungen nicht hinreichend erbringen.
- Vereine und andere Organisationsformen der Engagierten werden zunehmend belastet durch Regeln bei Steuern und Abgaben, Ordnungsvorschriften und Bürokratisierung.
- Der Bundesfreiwilligendienst genügt derzeit nicht hinreichend den Prinzipien der Subsidiarität und der freien Trägerschaft.
- Strukturen und Organisationen des Engagements werden in engagementpolitische Willensbildung und Entscheidungsfindung (*governance*) nicht angemessen einbezogen.
- Informelle und direkte Partizipationsformen in Politik und Gesellschaft, die die Institutionen der repräsentativen Demokratie wirksam ergänzen können, sind unzulänglich entwickelt.
- Bei Entscheidungen und Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene kommt der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eine wachsende Bedeutung zu. Das erfordert Dialog, Transparenz und erweiterte Formen der Verantwortungsteilung sowie Kooperationsbereitschaft, Vernetzung und gegenseitigen Respekt.
- Die europäische Zivilgesellschaft und die darauf bezogene europäische wie nationale Engagementpolitik sind nicht ausreichend entwickelt.<sup>125</sup>

Das BBE hat vor diesem Hintergrund drei zentrale Erwartungen an die Politik formuliert:

Stärkung der Querschnittspolitik: Es wird sichergestellt, dass Engagementpolitik von allen Verantwortlichen als Querschnittspolitik verstanden wird und alle Beteiligten ihr Handeln entsprechend ausrichten. Die Bundesregierung verleiht diesem Willen Ausdruck, indem sie die Position eines Staatsministers beziehungsweise einer Staatsministerin im

<sup>125</sup> Vgl. engagementpolitische Empfehlungen des BBE zur Bundestagswahl 2013, [www.b-b-e.de/themen/engagement-politik-foerderung1](http://www.b-b-e.de/themen/engagement-politik-foerderung1) (5. 3. 2015).

Kanzleramt einrichtet. Der Bundestag richtet anstelle des bisherigen Unterausschusses einen Hauptausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ ein.

**Rechtlicher Rahmen und Förderplan:** Es werden ein Nationales Engagementgesetz und ein darauf aufbauender nationaler Aktionsplan geschaffen, die Kernelemente einer strategischen Engagementförderung umfassen. Dazu zählt insbesondere eine nachhaltige Förderung von Infrastruktureinrichtungen, dies gilt auch für die kommunale Ebene. Im Gemeinnützigkeitsrecht ist die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als gemeinnütziger Zweck substantiell zu stärken. Für eine lebendige Bürgergesellschaft gehört dazu, dass die Akteurinnen und Akteure aus Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft sich entsprechend ihren Kompetenzen konstruktiv einbringen können und ihre Kooperationsfähigkeit gestärkt wird.

**Demokratiepolitik stärken:** Die Möglichkeiten der politischen Partizipation sollten gestärkt werden. Dabei sind die Zusammenhänge zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Partizipation deutlich zu machen. Die Vielfalt der Gesellschaft (Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Einschränkungen, engagement- und beteiligungsferne Gruppen) erfordert differenzierte Ansatzpunkte und Maßnahmen der Demokratiepolitik. Die Einsetzung einer Demokratie-Enquete kann die Zusammenhänge zwischen Engagement- und Demokratiepolitik herausarbeiten und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie verbessert wird. Die europäische Dimension sollte in einer solchen Enquete-Kommission mit Blick auf die Herausforderungen in der Europäischen Union mitdiskutiert werden.

*M. Alberg-Seberich · H. Backhaus-Maul · S. Nährlich · A. Rickert · R. Speth*

# Über die Zukunft von Engagement und Engagementpolitik

**E**ngagement weist eine lange und reichhaltige Tradition auf. Als Ehrenamt war Engagement konstitutiv und strukturbildend für Sozialstaatlichkeit und soziale Arbeit.<sup>1</sup> Soziale Sicherung und kommunale Daseinsfürsorge, verbandliche Wohlfahrtspflege und Selbsthilfe sind

Ausdruck von Engagement. Darüber hinaus durchzieht Engagement in je spezifischer Ausprägung alle Gesellschaftsbereiche vom Sozialen bis hin zu Sport und Wirtschaft.<sup>2</sup> Ende der 1960er Jahre erfuhr das traditionsreiche ehrenamtliche Engagement im Zuge der Politisierung der westdeutschen Gesellschaft eine tief greifende Vitalisierung und Erneuerung. In einem breiten Spektrum neuer sozialer Bewegungen und Selbsthilfegruppen kam dieser gesellschaftspolitische Zeitgeist mit dem manifesten Anspruch auf gesellschaftliches Mitgestalten und politisches Mitentscheiden wirkmächtig zum Ausdruck.<sup>3</sup> Für die Engagierten selbst wurde ihr Engagement unter den Be-

## **Michael Alberg-Seberich**

M. A., geb. 1970; Geschäftsführender Gesellschafter der Active Philanthropy gGmbH, Monbijouplatz 2, 10178 Berlin. alberg-seberich@activephilanthropy.org

## **Holger Backhaus-Maul**

Dipl.-Soz., Mag. rer. publ., geb. 1960; Mitglied im Vorstand der Stiftung Aktive Bürgerschaft; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Franckeplatz 1, 06110 Halle. holger.backhaus-maul@paedagogik.uni-halle.de

## **Stefan Nährlich**

Dr. rer. pol., geb. 1963; Geschäftsführer der Stiftung Aktive Bürgerschaft, Kompetenzzentrum für Bürgerengagement der Volksbanken Raiffeisenbanken, Reinhardtstraße 25, 10117 Berlin. stefan.naehrlich@aktive-buergerschaft.de

## **Andreas Rickert**

Dr. rer. nat., geb. 1974; Vorstandsvorsitzender der Phineo gAG, Anna-Louisa-Karsch-Straße 2, 10178 Berlin. andreas.rickert@phineo.org

## **Rudolf Speth**

Dr. phil., geb. 1957; Privatdozent an der Freien Universität Berlin, Waldemarstraße 5, 10179 Berlin. rudolf.speth@web.de

dingungen dynamischen sozialen Wandels zu einem Wechselbad zwischen Engagement und Enttäuschung sowie Leidenschaften und Interessen.

Staatlicherseits ist Engagement jahrzehntelang als apolitisches Ehrenamt gewürdigt und als politischer Protest zugleich zurückgewiesen worden. Erst relativ spät, Ende der 1990er Jahre, hat der Deutsche Bundestag für die Jahre 2000 bis 2002 eine Richtung weisende Enquete-Kommission zum Stand und zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland eingesetzt.<sup>14</sup> Zudem werden seit 1999 in einem fünfjährigen Turnus die quantifizierbaren Ausprägungen des Engagements der Bürger(innen) im Freiwilligensurvey empirisch untersucht.<sup>15</sup> Die Bundesregierung beruft seit 2009 in jeder Legislaturperiode eine unterschiedlich zusammengesetzte Expertenkommission, die unter einer je spezifischen gesellschaftspolitischen Fragestellung die Entwicklung des Engagements in Deutschland beschreiben und analysieren soll.<sup>16</sup> Auf Landes- und Bundesebene sind im Anschluss an die Arbeit der Bundestagenenquete vor allem Referate und Stellen mit dezidiertem Engagementbezug

geschaffen sowie zeitlich und sachlich befristete Förderprogramme und -maßnahmen aufgelegt worden.

Engagement ist damit auch zum Gegenstand staatlicher und kommunaler Politik geworden.<sup>17</sup> Engagement müsse – so Lobbyisten von Engagementverbänden – als Engagementpolitik zu einer Leitorientierung und zu einer politischen Querschnittaufgabe werden. Staatspolitische Akteure antworteten ihrerseits auf ein derartiges verbandliches Ansinnen völlig unbescheiden mit der Vorlage einer „nationalen Engagementstrategie“. So erfuhr Engagement als Engagementpolitik eine normative Überhöhung, ohne in den entsprechenden Politikfeldern aber bisher faktische Geltung erzielt zu haben. Die beobachtbare Realität des Engagements legt – trotz der proklamierten Erwartungen von Engagementpolitik – den vorläufigen Schluss nahe, dass Engagement gesellschaftspolitisch ein „Nischenthema“ geblieben ist.

Im Folgenden empfehlen wir einen Perspektivwechsel: In einer korporatistisch geprägten Gesellschaft wie der deutschen stellen sich der Staat und die mit ihm kooperierenden Verbände immer wieder selbst in die erste Reihe. Vor diesem Hintergrund sollte Engagement in erster Linie nicht als originärer Gegenstand staatlicher Politik, sondern als Wesensmerkmal einer eigensinnigen und organisierten Zivilgesellschaft verstanden werden.<sup>18</sup> Denn im Schatten der staatlichen Hierarchie wird die Zivilgesellschaft abgedunkelt und wenig sichtbar; somit überrascht es auch nicht, dass sich die deutsche Zivilgesellschaft derzeit kaum selbstbewusst, ressourcenstark und mächtig zeigt. Zunächst wird der Fokus auf ausgewählte Probleme und Dilemmata der Zivilgesellschaft und des organisierten Engagements gerichtet; anschließend werden unausgeschöpfte Potenziale der Zivilgesellschaft, Lösungsansätze zur Verbesserung ihrer finanziellen Ressourcenausstattung sowie zur Analyse und Beschreibung ihrer Wirkungen herausgearbeitet.

<sup>14</sup> Vgl. Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Bd. 2, Stuttgart u. a. 1988.

<sup>15</sup> Vgl. Thomas Olk/Birger Hartnuß, *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, Weinheim–Basel 2011; Holger Backhaus-Maul et al., *Engagement in der Freien Wohlfahrtspflege. Empirische Befunde aus der Terra incognita eines Spitzenverbandes*, Wiesbaden 2015; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.), *Erster Engagementbericht. Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland*, Berlin 2012, S. 63–199; Sebastian Braun, *Ehrenamtliches und freiwilliges Engagement im Sport*, Köln 2011; ders./Holger Backhaus-Maul, *Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Eine sozialwissenschaftliche Sekundäranalyse*, Wiesbaden 2010.

<sup>16</sup> Vgl. Karl-Werner Brand et al., *Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik*, Frankfurt–New York 1986.

<sup>17</sup> Vgl. Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“/Deutscher Bundestag, *Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Opladen 2002.

<sup>18</sup> Vgl. Thomas Gensicke/Sabine Geiss, *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement*, Berlin 2010.

<sup>19</sup> Vgl. BMFSFJ (Anm. 2).

<sup>17</sup> Vgl. Thomas Olk et al., *Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Wiesbaden 2010.

<sup>18</sup> Vgl. Holger Backhaus-Maul et al., *Denkschrift Bürgergesellschaft*, Berlin 2012<sup>2</sup>, [www.aktive-buergergesellschaft.de/fp\\_files/Denkschrift\\_Buergergesellschaft\\_2012.pdf](http://www.aktive-buergergesellschaft.de/fp_files/Denkschrift_Buergergesellschaft_2012.pdf) (2.3.2015).



## Etablierte Verbandsorganisationen des Engagements

Die überwiegende Mehrzahl der Engagierten findet sich in Organisationen, die den Kern der Zivilgesellschaft in Deutschland bilden. Es handelt sich hierbei vor allem um ältere und größere Organisationen, wenngleich es im Zuge des gesellschaftlichen und kulturellen Wandels in den 1960er Jahren zahlreiche Neugründungen, insbesondere von gering formalisierten Organisationen wie etwa Vereinen, Gruppen und Initiativen, gegeben hat. Entscheidend ist, dass die Zivilgesellschaft in Deutschland aufgrund der Vielzahl und Vielfalt ihrer Organisationen als organisierte Zivilgesellschaft zu verstehen ist. Für die Entwicklung des Engagements ist daher vor allem die Art und Weise der Organisation des Engagements entscheidend.

Engagierte in der organisierten Zivilgesellschaft sind entweder Mitglieder von Organisationen und/oder freiwillig Tätige, die im Kontext dieser Organisationen aktiv werden. Bemerkenswert ist zunächst die hohe Zahl der Engagierten. Dabei ist aber festzuhalten, dass ein „Sättigungsgrad“ im Engagement erreicht zu sein scheint und rückläufige Entwicklungen sowohl im Hinblick auf die Zahl der Mitglieder als auch der freiwillig Tätigen festzustellen sind. Diese Beobachtungen lassen sich erhärten, wenn die etablierten Verbandsorganisationen der Zivilgesellschaft wie etwa Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Wohlfahrtsverbände genauer in den Blick genommen werden. In diesen Organisationen sind seit Langem rückläufige beziehungsweise stagnierende Mitgliederzahlen festzustellen.

Beteiligung ist ein grundlegendes Motiv von Engagement und zugleich ein originäres „Prinzip der Politik“,<sup>9</sup> doch politische Partizipation ist kein „Massenphänomen“.<sup>10</sup> Dies zeigt sich vor allem anhand von Parteien. Eine Erhebung des Otto-Stammer-Zentrums macht deutlich, dass die Gesamtzahl der Parteimitglieder kontinuierlich sinkt. Diesen Berechnungen zufolge hat die CDU seit 1990 40,8 Prozent ih-

<sup>9</sup> Vgl. Volker Gerhardt, Partizipation. Das Prinzip der Politik, München 2007.

<sup>10</sup> Vgl. Jan W. van Deth, Politische Partizipation, in: Viktoria Kaina et al. (Hrsg.), Politische Soziologie. Ein Studienbuch, Wiesbaden 2009, S. 141–161.

rer Mitglieder verloren, die SPD 49,8 Prozent, die CSU 20,3 Prozent, die FDP 66 Prozent und Die Linke 77,3 Prozent; nur Bündnis 90/Die Grünen hat in diesem Zeitraum 48,5 Prozent dazugewonnen.<sup>11</sup> Dabei ist im Hinblick auf Engagement zu bedenken, dass ein geringer Anteil der Parteimitglieder auch tatsächlich politisch aktiv ist und nur rund 22 Prozent von ihnen „ämterorientierte Aktive“ sind.<sup>12</sup>

Eine ähnliche Tendenz ist bei Gewerkschaften festzustellen. Sie hatten auf dem Höhepunkt ihrer Mitgliederentwicklung 1991 rund 11,8 Millionen Mitglieder, während sie 2013 nur noch 6,14 Millionen Mitglieder aufwiesen.<sup>13</sup> Zugleich zeigt sich auch bei Gewerkschaften eine große Diskrepanz zwischen Mitgliedern und Aktiven. Einen Rückgang ihrer Mitgliederzahlen verzeichnen auch die Kirchen. Waren in den 1960er Jahren noch rund 90 Prozent der Bevölkerung Mitglied in einer der beiden Kirchen, so sind es heute nur noch etwa 60 Prozent (die Katholische Kirche hat aktuell 24,7, die Evangelische Kirche 24,3 Millionen Mitglieder), wobei auch hier der Anteil der freiwillig Tätigen und der Kirchgänger an der Mitgliedschaft als eher gering zu veranschlagen ist. In der Freien Wohlfahrtspflege, zu denen auch die beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände Diakonie und Caritas zu rechnen sind, soll es Selbstschätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zufolge unverändert rund 2,5 bis 3 Millionen ehrenamtlich Engagierte geben.<sup>14</sup> Auch hier ist zu beobachten, dass die Zahl der Freiwilligen, insbesondere in Führungsbeziehungsweise Vorstandspositionen, nicht steigt, sondern rückläufig ist.

Bislang sind noch bei keiner dieser Mitgliedsorganisationen Strategien zu erkennen,

<sup>11</sup> Vgl. Oskar Niedermayer, Parteimitglieder in Deutschland: Version 2014, Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum 21/2014, [www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsoz/schriften/Arbeitshefte/AHOSZ21.docx](http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsoz/schriften/Arbeitshefte/AHOSZ21.docx) (2.3.2015).

<sup>12</sup> Vgl. Markus Klein/Tim Spier, Welche Zukunft hat das innerparteiliche Engagement der Bürger?, in: Tim Spier et al. (Hrsg.), Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden 2011, S. 207.

<sup>13</sup> Vgl. Rudolf Speth, Politische Beteiligung: Lage und Trends, Arbeitspapier der Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt/M. 2015 (i. E.).

<sup>14</sup> Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Einrichtungen und Dienste. Gesamtstatistik 2012, Berlin 2012, S. 10; H. Backhaus-Maul et al. (Anm. 2).

diesen Trend aufzuhalten beziehungsweise umzukehren. Als ein wichtiger Grund für die durchgängig negative Mitgliederentwicklung sind neben organisationalen Defiziten die – unter korporatistischen Bedingungen von Staat und Verbänden zu verantwortenden – mangelhaften ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des organisierten Engagements in Deutschland anzusehen.

## Ordnungspolitik als Beitrag zur Selbststeuerung des Engagements

Was unter dem Begriff des bürgerschaftlichen „Eigensinns“ subsumiert wird, ist zumeist all jenes, was Staat nicht ist und auch nicht sein kann. Bürgerschaftliches Engagement ist zumeist flexibel organisiert, an der Lebenswelt von Zielgruppen orientiert, häufig Gegenstand und Wegbereiter gesellschaftlicher Veränderungen und Ausdruck pluralistischer Gemeinwohl- und Gesellschaftsvorstellungen. Gerade hierin liegt ein Vorteil der Zusammenarbeit des Staates mit gemeinnützigen Organisationen. Die Rahmenbedingungen dieser Zusammenarbeit müssen aber so gestaltet sein, dass sie den „Eigensinn“ des Engagements der Bürger(innen) zur Entfaltung kommen lassen. Dies ist nicht selbstverständlich, denn Zuwendungsrecht und Abgabenordnung sowie Fach- und Förderpolitik erklären den gemeinnützigen Sektor vielerorts zum „quasi-staatlichen Raum“. So reklamieren etwa Bürgerstiftungen zu Recht Autonomie für sich, damit sich jener „Eigensinn“ engagierter Bürger(innen) entfalten kann. Staat und Kommunen hingegen „können eben nicht Bürgerstiftung“, weil sie einer anderen – politisch-administrativen – Handlungslogik verpflichtet sind.<sup>15</sup>

Angesichts dessen sollten Engagementförderung und -politik zukünftig darauf ausgerichtet sein, organisiertes Engagement und Zivilgesellschaft zu stärken und darin zu unterstützen, ein gegenüber Staat und Wirtschaft in der Gestaltung von Gesellschaft eigenständiger Akteur zu sein. Hilfreich und überfällig wäre eine große Reform des Gemeinnützigkeitsrechts, mit der der Subsidiaritätsgedanke für gemeinnützige Organisati-

onen wieder „auf die Füße gestellt“ werden würde, das heißt administrative Belastungen reduziert, Ehrenamt attraktiver gemacht, mehr finanzielle Handlungsfreiheit geschaffen und gesellschaftliche Transparenz anstelle staatlicher Kontrolle gestärkt werden würden.<sup>16</sup> Für eine zukunftsorientierte Ordnungspolitik des Engagements sind dabei vor allem die folgenden Erkenntnisse instruktiv.

Engagement basiert auf Selbstorganisation: Bürgerschaftliches Engagement findet in der Regel in gemeinnützigen Organisationen statt, vor allem in Vereinen, aber zunehmend auch in Stiftungen. Aber nur rund 15 Prozent der Vereine und Stiftungen verfügen auch über bezahlte Mitarbeiter(innen)<sup>17</sup> und damit über die Möglichkeit, Aufgaben zu delegieren und Organmitglieder zu entlasten. Das Rückgrat bürgerschaftlichen Engagements sind mehr als zwei Millionen Bürger(innen), die sich als ehrenamtliche Vorstands- oder Aufsichtsratsmitglieder engagieren. Sie lenken die Geschicke der gemeinnützigen Organisationen, tragen Verantwortung für die Zweckverfolgung und Mittelverwendung und ermöglichen erst die vielfältigen Angebote von Vereinen und Stiftungen. Wie aber die Studie von Eckhard Priller et al. zeigt,<sup>18</sup> wird es immer schwieriger, Engagierte für diese Ämter zu finden, vor allem unter Berufstätigen, die wegen ihrer fachlichen Kontakte und sozialen Netzwerke oft unverzichtbar sind. In vielen ehrenamtlichen Gremien verteilt sich die Arbeit auf immer weniger Personen, die immer länger im Amt bleiben. Hier gilt es erstens, die Gremienmitglieder zeitlich zu entlasten, etwa durch Freistellungen wie bei politischen Ehrenämtern oder die Anrechenbarkeit von Bildungsurlaub, und zweitens, den steuerrechtlichen und administrativen Aufwand dieser Ämter zu reduzieren. Mehr Zeit, um das ideelle Anliegen zu verfolgen, würde Engagement insgesamt wieder deutlich attraktiver machen.

Engagement braucht eigene Ressourcen: Regelmäßig vor Wahlen wird die sogenann-

<sup>15</sup> Vgl. Stefan Nährlich/Bernadette Hellmann, Bürgerstiftung: richtige Organisation zur richtigen Zeit, in: Verbands-Management, 39 (2013) 2, S. 8–14.

<sup>16</sup> Vgl. H. Backhaus-Maul et al. (Anm. 8).

<sup>17</sup> Vgl. Sigrid Fritsch et al., ZiviZ – Zivilgesellschaft in Zahlen 2011: Abschlussbericht Modul 1, Berlin 2011.

<sup>18</sup> Vgl. Eckhard Priller et al., Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen. Ergebnisse einer Organisationsbefragung, WZB-Discussion Paper SP IV 402/2012.

te Übungsleiterpauschale erhöht. Ehrenamtliche aus vielen Bereichen können dadurch steuer- und abgabenfrei etwas verdienen. Geld in die Kassen von Vereinen und Stiftungen bringt dies aber nicht. Was gemeinnützige Organisationen dringend benötigen, sind neue Einnahmen, denn die finanzielle Ressourcenausstattung ist in vielen Bereichen schon länger angespannt: Öffentliche Fördermittel werden reduziert, Spenden stagnieren und Stiftungserträge sind rückläufig.<sup>19</sup> Oft sind die Mittel zudem zweckgebunden, was deren freie Verwendung einschränkt und der Handlungsautonomie gemeinnütziger Organisationen enge Grenzen setzt.<sup>20</sup> Dringend notwendig ist folglich eine grundlegende Verbesserung der Einnahmesituation gemeinnütziger Organisationen, insbesondere im Bereich frei einsetzbarer Mittel.

## Investitionen in Engagement

Die Realität der Finanzierung der Zivilgesellschaft zeigt die Sonderauswertung von „Zivilgesellschaft in Zahlen“ aus dem Jahr 2012: Die Hälfte aller zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland verfügt über ein Jahreseinkommen von maximal 10000 Euro, das überwiegend aus Mitgliedsbeiträgen generiert wird. Öffentliche Mittel spielen in der Zivilgesellschaft nur für vier Prozent der Organisationen, das heißt vor allem für die großen Wohlfahrtsverbände, eine substantielle Rolle. Insofern werden Einnahmen aus Dienstleistungen und Spenden wachsende Bedeutung für zivilgesellschaftliche Organisationen erlangen.<sup>21</sup> Diese Beobachtungen wiederum bilden die Grundlage für drei Trends, die die Finanzierung gesellschaftlichen Engagements in den kommenden Jahren prägen werden.

„Demokratisierung“ der Finanzierung: Neben der traditionellen Spende werden Bürger(innen) zunehmend neue Formen des interessengeleiteten und internetgestützten Spendens in Anspruch nehmen. Schon heute sind Spendenplattformen wie betterplace.org oder das Sammeln von Spenden und Investi-

tionen durch die Crowd bekannt. Selbst auf eher kommerziell orientierten Crowdfunding-Plattformen wie kickstarter.com finden sich immer wieder auch Engagementideen und -initiativen. Crowdfunding-Plattformen werden spezifischer, wie startnext.com für Sozialunternehmen oder krautreporter.de für neue – auch gemeinnützige – Formen des Journalismus. Dies gilt auch für regionale Interessengruppen, wie crowdfunding-badnauheim.de oder die Kampagne für eine Bürgerstiftung Spreepark Plänterwald in Berlin zeigen.<sup>22</sup> Bürger(innen) stimmen schnell, aber auch interessenspezifisch mit ihren Spenden beziehungsweise Investitionen über ihr Engagement ab.

„Privatisierung“ der Finanzierung: Die Wirtschaftswissenschaftlerin Berit Sandberg hat in einer Analyse gezeigt, dass einige wenige Stiftungen eine öffentlichkeitswirksame und strategische, monetär aber eher geringe Rolle bei der Finanzierung des organisierten Engagements spielen.<sup>23</sup> In neuen kollektiven Finanzierungsinitiativen von Stiftungen, wie dem Programm „Engagierte Stadt“,<sup>24</sup> deuten sich möglicherweise ein Umdenken und eine Neuausrichtung an. Parallel hierzu erleben wir weiterhin ein Wachstum von Bürgerstiftungen, die sich aber viel langsamer als erhofft der Vision nähern, ein wichtiger Finanzier für Engagement vor Ort zu sein.<sup>25</sup> Letztendlich könnten auch vermögende Privatpersonen zukünftig eine etwas größere Rolle spielen, wenn den internationalen, von Banken initiierten Studien über deren Spendenverhalten Glauben zu schenken ist.<sup>26</sup> Die Bedeutungszunahme dieser individuellen Akteure geht zugleich einher mit einer gesellschaftlichen Diskussion über die Legitimation und Transparenz ihrer individuellen Entscheidungen.

„Monetarisierung“ der Finanzierung: Der Bericht des National Advisory Board Deutsch-

<sup>19</sup> Vgl. ebd.

<sup>20</sup> Vgl. H. Backhaus-Maul et al. (Anm. 8).

<sup>21</sup> Vgl. Jana Priemer et al., Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland?, Hamburg 2015, S. 1f.

<sup>22</sup> Vgl. Marina Mai, Gern auch ein Streichelzoo, in: TAZ. Die Tageszeitung vom 1. 7. 2013.

<sup>23</sup> Vgl. Berit Sandberg, Stiftungen im Visier der Nationalen Engagementstrategie, Betrifft: Bürgergesellschaft 35/2011.

<sup>24</sup> Vgl. www.engagiertestadt.de.

<sup>25</sup> Vgl. Stiftung Aktive Bürgerschaft, Bürgerstiftungen Fakten und Trends 2014, Berlin 2015, S. 3.

<sup>26</sup> Vgl. Marc Abélès/Jérôme Kohler, Wealth and Philanthropy in Northern Europe, Paris 2014; Coutts, Million Dollar Donors Report 2014, London 2014.

## Analyse und Beschreibung von Wirkungen des Engagements

land im Rahmen der Social Impact Investment Taskforce der G8-Staaten zur „möglichen Gewinnung zusätzlicher Finanzierungsquellen für die Sozialwirtschaft“<sup>F27</sup> zeigt, dass wirkungsorientiertes Investieren schon jetzt in Deutschland stattfindet. Für außenstehende Beobachter(innen) mögen Finanzierungsformen wie Impact Investing<sup>F28</sup> oder Social Impact Bonds<sup>F29</sup> immer noch befremdlich klingen. Die Finanzierung von sozialen Innovationen durch Geldinvestitionen, die eine soziale und finanzielle Rendite erzeugen, wird in Zukunft die Finanzierungsoptionen im gemeinnützigen Sektor erweitern. Dass dies bereits heute möglich ist, zeigt zum Beispiel die Initiative „Dienstleistungen und Ortsnahe Rundum Versorgung“, die einen Begegnungs- und Engagementort sowie Produkte und Dienstleistungen im ländlichen Raum anbietet.<sup>F30</sup> Derartige Entwicklungen gehen einher mit der wachsenden Bedeutung von unternehmerischen Entscheidungen und Handlungsformen für gesellschaftliche Aufgaben und Probleme, was durchaus auch kritisch zu sehen ist.<sup>F31</sup>

Diese drei Trends verdeutlichen, dass sich die Finanzierungslandschaft für Engagement verändert. Die manifeste Ausrichtung von Finanzierungen auf Wirkungen wird dabei dauerhaft auch das Förderverhalten staatlicher Akteure beeinflussen. Dies geht wiederum einher mit einer weiteren Professionalisierung des Fundraisings für Engagementorganisationen. Zudem werden Innovationen zur Gewinnung von neuen Ressourcen für den gemeinnützigen Sektor gesucht. Alle diese Trends setzen nicht weniger als eine intensive (zivil)gesellschaftliche Auseinandersetzung darüber voraus, nach welchen Werten und Regeln die Finanzierung für organisiertes Engagement und Zivilgesellschaft jetzt und zukünftig erfolgen soll.

<sup>F27</sup> National Advisory Board Deutschland, Wirkungsorientiertes Investieren: Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen, Berlin 2014, S. 5.

<sup>F28</sup> Vgl. Inga Michler, Das große Los? Reportagen aus der Praxis des Impact Investing, Berlin 2014.

<sup>F29</sup> Vgl. Mark T. Fliegau, Sozialer Wirkungskredit – Struktur, Potentiale, Herausforderungen, Berlin 2012.

<sup>F30</sup> Vgl. National Advisory Board Deutschland (Anm. 27), S. 34.

<sup>F31</sup> Vgl. Ulrich Bröckling, Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform, Frankfurt/M. 2007.

Gemeinnützige Arbeit leistet einen unverzichtbaren Beitrag zur Bewältigung gesellschaftlicher Aufgaben und Probleme. Sie verdient deshalb Unterstützung, wohlgerne nicht nur finanzieller Art. In Deutschland engagieren sich über 600 000 gemeinnützige Organisationen<sup>F32</sup> und konkurrieren um die Ressourcen von Spendern, Förderstiftungen, gesellschaftlich engagierten Unternehmen sowie Staat und Kommunen. Die Gebenden sind dabei in der komfortablen Situation, selbst entscheiden zu können, wo und wie sie ihre Mittel einsetzen und investieren. Jede Förderentscheidung für oder gegen eine Organisation oder ein Projekt impliziert deshalb auch eine gewisse Verantwortung: Wie kann meine Investition so viel wie möglich bewirken? Wie kann ich sicherstellen, dass meine Gelder nicht einfach „versickern“? Ist ein potenzielles Förderprojekt nur gut gemeint – oder auch gut gemacht?

Wer Mittel vergibt, wird sich zukünftig noch stärker als bislang mit dem Wirkungspotenzial seiner Investitionen auseinandersetzen: Was will ich mit meinen Geldern bei welchen Zielgruppen bewirken, verändern und ermöglichen? Wer sich über seine eigenen Ziele im Klaren ist und sich damit auseinandersetzt, welche Ansätze zur Bearbeitung gesellschaftlicher Aufgaben und Probleme geeignet sind und wo Gelder besonders dringend benötigt werden, kann schneller fundierte Entscheidungen über Förderanträge und Kooperationsvorhaben treffen.

Das Wirkungspotenzial eines Projektes oder einer Organisation offenbart sich aber nicht unmittelbar. Ein Blick etwa auf die Verwaltungskosten allein gibt noch keinen Aufschluss über die Qualität und die Wirksamkeit eines Projektes. Komplexe gesellschaftliche Aufgaben und Probleme lassen sich nur durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Ansätze und Aktivitäten bearbeiten – und diese benötigen ganz unterschiedliche Instrumente und Verfahren, Strukturen und Ressourcen. Das Wirkungspotenzial ergibt sich aus dem Zusam-

<sup>F32</sup> Vgl. Holger Krimmer/Jana Priemer, ZiviZ-Survey 2012, Berlin 2013.

menspiel diverser Faktoren, wie Zielen und Zielgruppen, einer wissenschaftlichen Fundierung des Ansatzes und dessen praktischer Erprobung sowie Maßnahmen, um die Zielerreichung zu überprüfen. Und wichtig ist darüber hinaus die Frage, ob das Projekt von einer „starken“ Organisation getragen wird, die in der Lage ist, die Qualität und Wirksamkeit des Projekts dauerhaft zu realisieren.

Die Analyse des Wirkungspotenzials eines Projekts kostet Zeit sowie Geld- und Personalressourcen, die kaum ein Investor für jedes einzelne seiner potenziellen Förderprojekte bereitstellen kann. Erschwerend kommt hinzu, dass, obwohl das Wissen über wirkungsorientiertes Arbeiten und eine transparente Berichterstattung über Wirkungen im Dritten Sektor weiter wächst, längst noch keine hinreichende Informationsgrundlage verfügbar ist. Eine Phineo-Studie, in der die Wirkungstransparenz von 50 großen Spendenorganisationen untersucht wurde, zeigt, dass lediglich 26 Prozent der befragten Organisationen, die bei ihren Zielgruppen beziehungsweise in der Gesellschaft erreichten Veränderungen systematisch, umfassend und schnell auffindbar darstellen.<sup>f33</sup>

Doch „Geber“ können nachfragen. Die Wirkungsannahmen eines Projekts sollten ein fester Bestandteil von Förderrichtlinien sein und in Förderanträgen und Auswahlverfahren berücksichtigt werden. Dazu zählt zum Beispiel das Einsenden von Konzepten und Wirkungsnachweisen oder zumindest das Aufzeigen einer Wirkungslogik, die das künftige Potenzial zur Entfaltung von Wirkung verdeutlicht. Stiftungen, Unternehmen sowie Staat und Kommunen, die verstärkt Wirkungsinformationen nachfragen und das Wirkungspotenzial als einen entscheidenden Faktor bei der Vergabe ihrer Mitteln betrachten, fungieren damit zusätzlich als Protagonisten für mehr Wirkungsorientierung in der Zivilgesellschaft insgesamt: Wirkungsorientiertes Geben setzt neue Anreize für gemeinnützige Organisationen, sich mit der Wirkung des eigenen organisationalen Entscheidens und Handelns zu beschäftigen und sich entsprechend aufzustellen – und so auch mehr zu bewirken.

<sup>f33</sup> Vgl. Phineo, Wirkungstransparenz bei Spendenorganisationen, Berlin 2014.

Die Selbststeuerungspotenziale, neuen Finanzierungsarten und Wirkungspotenziale von Engagement und Zivilgesellschaft gedeihen in Deutschland unter besonderen Bedingungen. Engagement findet vor dem Hintergrund immer noch wirkmächtiger Vorstellungen von Staatlichkeit und eines eingespielten Korporatismus zwischen Staat und Verbänden zumeist in gemeinnützigen Organisationen als Teil einer unzureichenden, in weiten Teilen prekären öffentlichen Engagementinfrastruktur statt<sup>f34</sup>; eine zugleich fremdverschuldete und selbsterzeugte Nischenkultur, mit einem dezenten „Gemüchlichkeitsfaktor“ für Insider(innen).

Aus einer frischen zivilgesellschaftlichen Perspektive hingegen ist festzustellen, dass die Zivilgesellschaft ihre Potenziale im Hinblick auf ihre Selbstorganisation und Selbststeuerung bei Weitem nicht ausschöpft. Überaus bemerkenswert ist dabei, dass die Zivilgesellschaft den Schlüssel zum Erfolg in ihren beiden Händen hält: Die Erschließung bereits vorhandener finanzieller Ressourcenquellen und die Analyse der offensichtlichen eigenen Wirkungspotenziale sind zwei Seiten derselben Medaille – einer wohlgemerkt zivilgesellschaftlichen Engagementpolitik.

<sup>f34</sup> Vgl. Karsten Speck et al., Freiwilligenagenturen in Deutschland. Potenziale und Herausforderungen einer vielversprechenden intermediären Organisation, Wiesbaden 2012; André Wolf/Annette Zimmer, Lokale Engagementförderung. Kritik und Perspektiven, Wiesbaden 2012; Annette Zimmer/Holger Backhaus-Maul, Engagementförderung vor Ort – Was gilt es in den Blick zu nehmen? Eine Arbeitshilfe für lokale Entscheidungsträger, Münster u. a. 2012.

# Der Bundesfreiwilligendienst: Ein Erfolgsmodell für alle?

Derzeit engagieren sich etwa 100 000 Männer und Frauen aller Altersstufen in den verschiedenen Freiwilligendienstformaten

## Rabea Haß

M. A., geb. 1982; Soziologin; bis 12/2014 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hertie School of Governance. [hass@hertie-school.org](mailto:hass@hertie-school.org)

## Annelie Beller

M. A., geb. 1982; Soziologin; Senior-Beraterin bei gfa | public GmbH und Mitglied des Beirats zur Evaluation des Jugend- und Bundesfreiwilligendienstgesetzes, Schwedter Str. 9A, 10119 Berlin. [ab@gfa-public.de](mailto:ab@gfa-public.de)

Das ist ein historischer Höchststand in Deutschland. Der verstärkte Auf- und Ausbau dieses Angebots wurde mit der Aussetzung der Wehrpflicht im Juli 2011 eingeleitet. Denn das Ende der Wehrpflicht bedeutete auch das Ende des Zivildienstes. Als Konsequenz führte die damalige Familienministerin Kristina Schröder den BFD mit einer Kapazität von 35 000 Vollzeitplätzen ein. Der Dienst dauert zwischen 6 und 18 Monaten und wird in der Regel in Vollzeit abgeleistet. Anders als im FSJ und FÖJ können die Freiwilligen im BFD auch über 27 Jahre (27+) alt sein. Für diese Freiwilligen gibt es im BFD die Möglichkeit, einen Teilzeitdienst mit mindestens 20 Wochenstunden zu absolvieren. Alle Freiwilligen sind sozialversichert, erhalten ein monatliches Taschengeld von derzeit maximal 363 Euro und teilweise unentgeltliche Unterbringung, Verpflegung sowie Arbeitskleidung.

In diesem Beitrag zeichnen wir die Entwicklung des Dienstes seit 2011 nach und diskutieren sie sowohl aus Sicht der Freiwilligen als auch aus der Perspektive der Organisationen, die die Freiwilligen aufnehmen.

Einen besonderen Fokus legen wir dabei auf die Bewertung der Altersöffnung des Dienstes, denn die älteren Freiwilligen sind zweifelsohne Pioniere: Nicht nur in Deutschland, sondern auch europaweit ist es der erste Freiwilligendienst, an dem auch Menschen über 27 Jahre teilnehmen können. Neben Daten des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) beruht der Beitrag auf einer umfangreichen Medien- und Dokumentenanalyse, auf Fokusgruppeninterviews mit jüngeren und älteren Freiwilligen sowie auf Experteninterviews mit Vertreter(inne)n aus Politik und Drittem Sektor.<sup>1</sup>

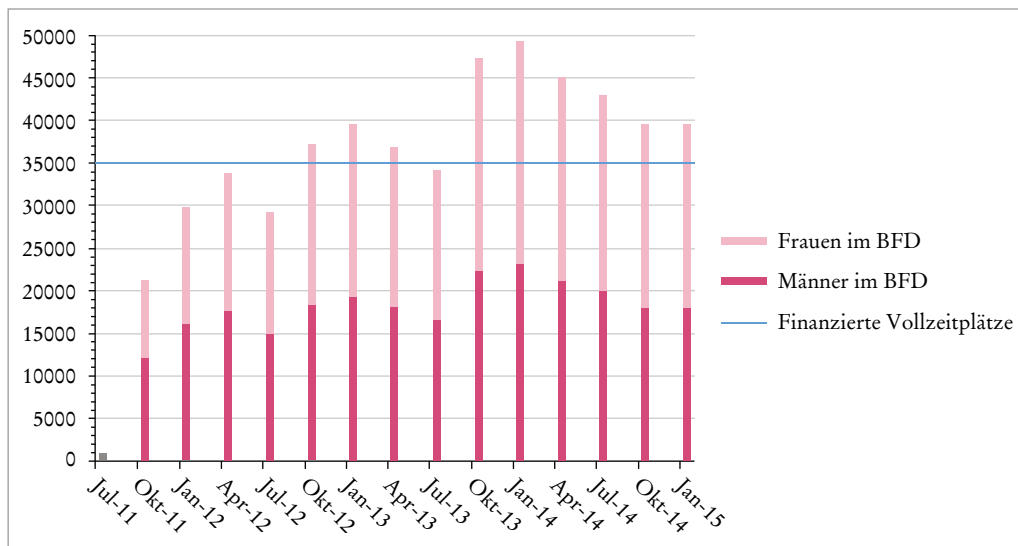
## Ein holpriger Start

Der BFD hatte keinen leichten Start. Für die Einführung des Dienstes gab es nur wenige Monate Vorlauf, gleichzeitig waren die Erwartungen der politischen Entscheidungsträger an die Einführung des neuen Freiwilligendienstformates hoch. Zum einen sollte der Dienst dazu beitragen, das bürgerschaftliche Engagement zu stärken. Zum anderen wollte man ein Format etablieren, in dem sich Personen jenseits von Altersgrenzen und Bildungsunterschieden in einer Vielzahl von Handlungsfeldern engagieren können. Zusätzlich bestand der Anspruch, dass die Freiwilligen während des Dienstes lernen – der BFD sollte als Bildungsdienst im Sinne eines lebenslangen Lernens ausgestaltet sein. Das neue Format verortet sich zwischen zwei Kulturen: Auf der einen Seite erwächst der Dienst strukturell aus dem Zivildienst. Staatliche Organisationen betreten als neue Akteure das Feld der Freiwilligendienste. Auf der anderen Seite knüpft der BFD an die Tradition der Jugendfreiwilligendienste (JFD) an, die sich durch ein diversifiziertes Träger- und

<sup>1</sup> Vgl. Gisela Jakob, *Freiwilligendienste zwischen Staat und Zivilgesellschaft*, *Bericht: Bürgergesellschaft* 40/2013, S. 13.

<sup>2</sup> Die Datenerhebung fand zwischen Juli 2011 und Januar 2013 im Rahmen eines Kooperationsprojektes der Hertie School of Governance und des Centrums für soziale Investitionen und Innovationen (CSI) der Universität Heidelberg statt und wurde von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung finanziert. Siehe u. a. Helmut K. Anheier et al., *Ein Jahr Bundesfreiwilligendienst. Erste Erkenntnisse einer begleitenden Untersuchung*, Berlin 2012.

Abbildung 1: Gesamtzahl der Bundesfreiwilligen (31.1.2015)



Quelle: BAFzA, eigene Berechnungen.

Einsatzstellensystem und ein spezifisches Bildungskonzept auszeichnen. Insbesondere der bisher unbekannte Grad staatlicher Steuerung sorgte auf Seiten der etablierten Freiwilligendienstakteure anfangs für erhebliches Unbehagen.<sup>3</sup>

Von den Medien wurde der Start des BFD kritisch kommentiert und anfangs gar als „Flop“<sup>4</sup> bezeichnet. Zudem suggerierten Schlagzeilen wie „Freiwillige dringend gesucht“<sup>5</sup> eine Versorgungslücke, die beim Wegfall des Zivildienstes entstehen würde. Und tatsächlich meldeten sich zu Beginn nur zögerlich Freiwillige. Doch nach der anfänglich geringen Nachfrage nahm das Interesse an dem Dienst kontinuierlich zu, sodass im Frühjahr 2012 das Kontingent von 35 000 Bundesfreiwilligen ausgeschöpft war (Abbildung 1). Der Dienst wurde nun plötzlich von einigen Medien und den politischen Ent-

scheidungsträgern als Erfolg gefeiert, und die Nachfrage überstieg bald das Angebot an finanzierten Plätzen. Heute, gut dreieinhalb Jahre nach der Einführung, haben sich die anfänglichen Wogen geglättet und der Dienst wird gut angenommen, auch und gerade von älteren Freiwilligen.

## Wer engagiert sich im BFD?

Aufgrund der kontinuierlich hohen Nachfrage sowie vielen Teilzeitverträgen mit Freiwilligen 27+ wurden zwischenzeitlich fast 50 000 BFD-Stellen besetzt. Diese hohe Zahl kann jedoch auf Dauer nicht finanziert werden und so pendelt sich der Wert nun bei etwa 40 000 Freiwilligen ein, jeweils mit leichten Schwankungen in den Sommermonaten, in denen gerade bei den jüngeren Freiwilligen der Wechsel zwischen den Jahrgängen stattfindet.

Nach einem anfänglich hohen Anteil von Männern (57 Prozent im Oktober 2011), der wohl auf die Zivildiensttradition zurückzuführen ist, leisten inzwischen 54 Prozent Frauen und 46 Prozent Männer Dienst. Auch bezüglich der Alterszusammensetzung zeigt sich eine interessante Entwicklung: Im Januar 2012, also etwa sechs Monate nach Start des BFD, waren 23 Prozent 27 Jahre und

<sup>3</sup> Vgl. Gisela Jakob, Zwischen Aufwertung und Indienstnahme. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Freiwilligendiensten, in: Thomas Bibisidis et al. (Hrsg.), Zivil – Gesellschaft – Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung, Wiesbaden 2015, S. 47–62.

<sup>4</sup> Mike Szymanski, Der Freiwilligendienst – ein einziger Flop, in: Süddeutsche Zeitung vom 10.7.2011.

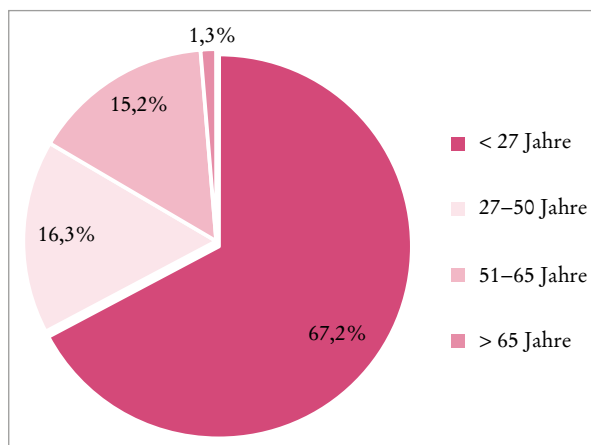
<sup>5</sup> Freiwillige dringend gesucht, in: Frankfurter Rundschau vom 6.6.2011.

älter.<sup>16</sup> Seitdem stieg der Anteil der älteren Freiwilligen kontinuierlich, bis er Ende 2013 über 40 Prozent erreichte. Durch eine gezielte Gegensteuerung des BAFzA sank der Anteil älterer Freiwilliger in der zweiten Jahreshälfte 2014 leicht.<sup>17</sup> Im Dezember 2014 lag er bei 32,8 Prozent (Abbildung 2).

Auffallend ist, dass in den ostdeutschen Bundesländern insgesamt mehr Freiwillige und insbesondere mehr Lebensältere als im Bundesdurchschnitt Dienst im Rahmen des BFD leisten. So engagierten sich im Dezember 2014 3884 Personen in Sachsen und 2263 Personen in Thüringen, in den bevölkerungsstarken Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg dagegen nur 3371 beziehungsweise 4750 Freiwillige im BFD.<sup>18</sup> In den ostdeutschen Bundesländern inklusive Berlin liegt der Anteil der Zielgruppe 27+ im Durchschnitt bei 75 Prozent, während er im Westen lediglich 12 Prozent beträgt.<sup>19</sup> Damit verzeichnet der BFD einen gegenläufigen Trend zu anderen Freiwilligendiensten, in denen überdurchschnittlich viele Bewerber aus den westdeutschen Bundesländern kommen.<sup>10</sup>

Für diese regionalen Unterschiede gibt es eine Reihe an Erklärungsvariablen, denn die ungleiche Zusammensetzung der Teilnehmenden im BFD ist nicht allein mit den unterschiedlichen demografischen Strukturen der Bundesländer in Ost und West zu begründen. Vielmehr spielen hier mehrere Faktoren zusammen: Der BFD wurde von den regionalen Berater(inne)n des BAFzA unterschiedlich stark beworben, beispielsweise durch gezielte Informationsveranstaltungen der Arbeitsagenturen, die insbesondere

Abbildung 2: Prozentuale Altersverteilung (30. 12. 2014)



Quelle: BAFzA, eigene Berechnungen.

in Ostdeutschland den Dienst bei Personen über 27 Jahren bekannt machten. Zudem war das freiwillige Engagement in der ehemaligen DDR häufig obrigkeitlich geprägt, im Westen hingegen eher staatsunabhängig oder gar staatskritisch angelegt. Diese Unterschiede bezüglich der Ehrenamtstradition in Ost und West könnten erklären, warum gerade eine Engagementform mit „konkrete(n) Angebote(n) und feste(n) Strukturen“<sup>11</sup> in den ostdeutschen Bundesländern gut angenommen wird, während andere Engagementmöglichkeiten dort im Bundesvergleich weniger nachgefragt werden.<sup>12</sup>

In der Folge entwickelten einige Anbieter von Freiwilligendiensten in Regionen mit vielen älteren Freiwilligen unterschiedliche Konzepte für die Dienstformate und vermitteln jüngere Interessent(inn)en gezielt ins FSJ und FÖJ, um die Plätze im BFD mit Älteren besetzen zu können. Dies verstetigt offenbar den hohen Anteil der Zielgruppe 27+ im Osten. Und schließlich spielen Arbeitsmarktstrukturen eine Rolle: Für viele Arbeitssuchende ist der Dienst eine attraktive Alternative zum Arbeitsmarkt oder zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die in vielen Regionen zeitgleich mit Einführung

<sup>16</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten des BAFzA, Stand: 10. 1. 2012. Die Daten des BAFzA sind online einsehbar, allerdings nur für den aktuellen Monat: [https://www.bafza.de/fileadmin/de.bafza/content.de/downloads/Abt2/201/BFD\\_nach\\_Alter\\_und\\_Geschlecht.pdf](https://www.bafza.de/fileadmin/de.bafza/content.de/downloads/Abt2/201/BFD_nach_Alter_und_Geschlecht.pdf) (2. 3. 2015).

<sup>17</sup> Siehe Einstellungsstopp für ältere Bufdi-Bewerber, 6. 2. 2014, [www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2014-02/bufdi-einstellungsstopp](http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2014-02/bufdi-einstellungsstopp) (2. 3. 2015).

<sup>18</sup> Daten des BAFzA, Stand: 30. 12. 2014.

<sup>19</sup> Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten des BAFzA, Stand: 30. 12. 2014.

<sup>10</sup> So z. B. im entwicklungspolitischen FWD „weltwärts“. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Der entwicklungspolitische Freiwilligendienst „weltwärts“, Bd. 1: Hauptbericht, Bonn 2011, S. 30.

<sup>11</sup> Michael Panse, Kommentar zu Olk: aus der Sicht eines neuen Bundeslandes, in: T. Bibisidis et al. (Anm. 3), S. 41–46, hier: S. 44.

<sup>12</sup> Vgl. Thomas Olk/Thomas Gensicke (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland. Stand und Perspektiven, Wiesbaden 2014.



des BFD gekürzt oder abgeschafft wurden.<sup>13</sup> „Attraktiv“ insofern, dass die Freiwilligen sozialversichert sind und sie sich oftmals ein höheres gesellschaftliches Zugehörigkeitsgefühl erhoffen. Diesen Punkt werden wir später noch ausführlicher beleuchten.

Auffallend ist zudem, dass der BFD durch die Altersöffnung bezüglich des Bildungsstatus eine andere Klientel als die Jugendfreiwilligendienste erreicht. 43 Prozent der Freiwilligen 27+ haben einen mittleren Schulabschluss, 20 Prozent einen Hauptschulabschluss und 5 Prozent keinen Abschluss. Im Vergleich haben bei den Jüngeren nur 0,5 (FSJ) beziehungsweise 1 Prozent (FÖJ und BFD) keinen Abschluss und 10 Prozent (FSJ) beziehungsweise 8 Prozent (FÖJ und BFD) einen Hauptschulabschluss. Alle anderen Freiwilligen sind höher qualifiziert.<sup>14</sup> Die Altersöffnung im BFD hat also für eine soziale Durchmischung der Freiwilligendienste gesorgt hat.

## Im Fokus: Freiwillige 27+ und ihre Motive

Diese Diversifizierung der Freiwilligendienste war politisch gewollt und verfolgt das Ziel, möglichst vielen Personen positive Erfahrungen durch soziales Engagement zu ermöglichen und insbesondere einer Altersdiskriminierung entgegenzusteuern. Außerdem wurde die Altersöffnung als eine der „unabdingbare(n) Voraussetzungen für das Erreichen einer zum Erhalt funktionierender Strukturen erforderlichen Zahl von Teilnehmenden“<sup>15</sup> gesehen. Dennoch war bei Einführung des BFD unklar, ob sich ältere Menschen von einem Freiwilligendienst

<sup>13</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Jutta Krellmann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. Rechtswidrige Ein-Euro-Jobs, Bundestags-Drucksache 17/8083, S. 15.

<sup>14</sup> Vgl. Susanne Huth/Dietrich Engels/Elisabeth Aram, Präsentation erster Ergebnisse der Evaluation von Bundesfreiwilligendienst und Jugendfreiwilligendiensten, Fachtagung „Freiwillig gestalten – erste Evaluationsergebnisse und aktuelle Entwicklungen der Freiwilligendienste“, Berlin, 18. 11. 2013.

<sup>15</sup> Bundesbeauftragter für den Zivildienst, Bericht des Bundesbeauftragten für den Zivildienst zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7.6.2010, S. 20.

angesprochen fühlen würden, der durch einen hohen Grad an Verbindlichkeit geprägt ist. Aufgrund der fehlenden Erfahrung mit der neuen Klientel ist es besonders spannend, die Motive und Erwartungen dieser neuen Zielgruppe genauer zu analysieren. Es gilt zu bewerten, inwiefern die einst für junge Menschen entworfenen Dienstformate (Zivildienst, FSJ und FÖJ), die für den BFD Pate standen, auch für ältere Menschen tragen.

In Fokusgruppeninterviews an bundesweit neun verschiedenen Standorten bei unterschiedlichen Trägern haben wir 164 Freiwillige, nach Altersgruppen getrennt, befragt; 87 Freiwillige waren 27 Jahre und älter. Zu Beginn unserer Untersuchung erwarteten wir, dass sich aufgrund der Rahmenbedingungen des Dienstes nur bestimmte Personenkreise für einen BFD entscheiden würden: Personen, die auf „Taschengeldniveau“ leben können, da sie beispielsweise noch bei den Eltern wohnen beziehungsweise durch Privatvermögen oder ein Familieneinkommen abgesichert sind. Außerdem kämen Freiwillige in Frage, die unter teilweiser Lohnfortzahlung vom Arbeitgeber für den Dienst freigestellt werden, oder Personen, deren Lebensunterhalt durch Rentenbezüge oder Pensionsansprüche gesichert ist. Weiterhin könnten Menschen den BFD wählen, um eine (finanzielle) Statusverbesserung zu erfahren, beispielsweise durch das teilweise anrechnungsfreie Taschengeld zu Arbeitslosengeld (ALG) II-Bezügen oder als Aufstockung zu geringen Rentenbezügen. Schließlich könnten sich Personen von dem Dienst einen Mehrwert für ihre berufliche Zukunft erhoffen, sodass sie die finanziellen Einschränkungen während des Dienstes als (Bildungs-)Investition in ihre berufliche Zukunft sehen.<sup>16</sup>

Die Angaben der Fokusgruppenteilnehmenden bestätigen diese Annahmen. Aus den soziodemografischen Daten unserer Befragten sowie aus den statistischen Erhebungen des BAFzA können wir ableiten, dass die überwiegende Zahl der älteren Freiwilligen im erwerbsfähigen Alter ist, nämlich zwischen 27 und 65 Jahren. Zudem zeigt sich, dass vor Antritt des BFD 73 Prozent der Befragten in der Altersgruppe 27 bis 65 Jahre

<sup>16</sup> Vgl. H. K. Anheier et al. (Anm. 2), S. 12.

arbeitssuchend (ALG-II-Empfänger) waren. Ähnliches ergeben die ersten Ergebnisse der gemeinsamen Evaluation des Jugendfreiwilligendienst- und Bundesfreiwilligendienstgesetzes. In dieser repräsentativen Befragung gaben 65 Prozent der 27+-Freiwilligen an, vor dem BFD arbeitssuchend gewesen zu sein.<sup>17</sup> Viele ältere Freiwillige nehmen also weder eine bewusste Auszeit aus dem Erwerbsleben, noch begreifen sie den Dienst als Überbrückung zwischen zwei Ausbildungs- oder Arbeitsphasen. Zum Vergleich: Die Freiwilligen bis 27 Jahre kamen bis auf wenige Ausnahmen direkt von der Schule und wurden während ihres Dienstes in der Regel noch finanziell von den Eltern unterstützt. Einige wenige traten den BFD nach einer Ausbildung oder einem Studium an. Nur ein Freiwilliger unter 27 Jahren war vor dem Dienst arbeitssuchend.

Die Motive der Älteren unterscheiden sich aufgrund der unterschiedlichen Lebenssituationen daher deutlich von den Beweggründen der jüngeren Fokusgruppenteilnehmenden. Bei den Jugendlichen stehen der Wunsch nach Berufsorientierung, Persönlichkeitsentwicklung und das Sammeln von Praxiserfahrung im Vordergrund. Diese Befunde unserer qualitativen Studie werden von den ersten Ergebnissen der vom Bundesfamilienministerium beauftragten Evaluation weitgehend bestätigt: Während die Freiwilligen unter 27 Jahren in allen Dienstformaten die persönliche Weiterentwicklung und eine sinnvolle Überbrückung der Zeit zwischen Schule und Ausbildung beziehungsweise Studium als Hauptmotive nennen, sind es bei der Zielgruppe 27+ die gesellschaftliche Teilhabe und der finanzielle Anreiz.<sup>18</sup>

Alle Befragten unserer Fokusgruppen stellen ihre Erfahrungen als positiv dar. Sie betonen vor allem die Anerkennung und die Dankbarkeit, die sie für ihre Tätigkeit erfahren. Das grundsätzliche Fazit ist also erfreulich, die Erwartungen und Erfahrungen unterscheiden sich jedoch. Bei den älteren BFD-Leistenden lassen sich drei Typen iden-

tifizieren, die stark mit biografischen Lebensphasen und daraus abgeleiteten Motiven verbunden sind:

**Typ 1: BFD als Qualifizierung.** Diese Freiwilligen betonen besonders die Chancen, die sie im Dienst sehen. Für sie liegt der Fokus auf einem Ausbildungsabschnitt mit einer relativen Sicherheit, dass danach ein weiterer Ausbildungs- oder Weiterbildungsabschnitt folgt. Zu dem Personenkreis gehören unter anderem Freiwillige im Anerkennungsjahr, ausländische Freiwillige, die einen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt suchen, oder Personen, die sich beruflich neu orientieren wollen, beispielsweise nach einer Elternzeit. Hauptmotiv dieses Typus ist es also, durch den Freiwilligendienst eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit oder aber die Gewissheit für eine angestrebte berufliche Neuorientierung zu erreichen.

**Typ 2: BFD als Alternative zur Erwerbsarbeit.** Die Reflexionen der Freiwilligen, die den Dienst vor allem als Alternative zur Erwerbsarbeit ansehen, und die in den Fokusgruppen zahlenmäßig überwogen, zeichnen ein deutlich kritischeres Bild – nicht bezüglich der Tätigkeit selbst, aber hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen. Auffallend ist, dass sich diese Freiwilligen stark mit den hauptamtlichen Mitarbeiter(inne)n ihrer Einsatzstellen vergleichen, nicht aber mit anderen Ehrenamtlichen, die sich außerhalb eines Freiwilligendienstformates engagieren. Bedingt durch diesen Vergleich geben einige Freiwillige in den Fokusgruppen subjektive Erlebnisse über Stigmatisierungen und Diskriminierungen wider. Mitunter fühlen sie sich als Mitarbeiter(innen) zweiter Klasse. Dieser Typus entscheidet sich also für den Dienst hauptsächlich mangels besserer Alternativen.

Dem Ende des Dienstes sehen diese Freiwilligen besorgt entgegen, da viele keine Perspektive für die Zeit danach haben. Die oftmals implizit erhoffte Anschlussbeschäftigung, auch wenn kein Freiwilliger davon berichtete, dass eine solche zu Beginn des Dienstes von den Organisationen in Aussicht gestellt worden wäre, erfüllt sich für viele nicht. Hier wird erkennbar, dass die neue Klientel völlig neue Konzepte der Begleitung, auch über das Dienstende hinaus, braucht. Denn in den Jugendfreiwilligen-

<sup>17</sup> Vgl. S. Huth/D. Engels/E. Aram (Anm. 14).

<sup>18</sup> Vgl. Susanne Huth, Motive und Erwartungen der Freiwilligen im Wandel, Präsentation, Fachtagung „Freiwillig gestalten – erste Evaluationsergebnisse und aktuelle Entwicklungen der Freiwilligendienste“, Berlin, 18. 11. 2013.

diensten und im Zivildienst stellte sich die Frage, wie es danach weitergehen würde, in der Regel nicht: Ein Großteil der jüngeren Freiwilligen oder ehemaligen „Zivis“ beginnt beziehungsweise begann im Anschluss eine Ausbildung oder ein Studium, oft sogar in einer anderen Stadt. Hier birgt die Altersöffnung grundsätzlich eine Chance für die Einsatzstellen, die älteren Freiwilligen durch attraktive Angebote langfristig zu binden, die, den Angaben in unseren Experteninterviews zufolge, bisher jedoch wenig genutzt wird.

Typ 3: BFD als sinnstiftendes Format. Freiwillige dieses Typus sehen den BFD als sinnstiftende Aufgabe – meist im Ruhestand – und berichten in den Interviews größtenteils über positive Erfahrungen. Sie genießen es „nicht mehr alleine zuhause zu sitzen“ und ihre Freizeit sinnvoll gestalten zu können. Der Spaß an der Tätigkeit ist eines der wichtigsten Motive. Quantitativ sind jedoch die wenigsten Freiwilligen, nämlich drei Prozent aus den Fokusgruppen und knapp zwei Prozent im Bundesdurchschnitt, dieser Gruppe zuzuordnen. Grundsätzlich könnte dieser Typus auch Personen umfassen, die im berufsfähigen Alter sind, durch ihren Ehepartner oder ihre Ehepartnerin oder eigenes Vermögen finanziell abgesichert sind und sich als „Zeitvertreib“ für einen BFD entscheiden. In unseren Fokusgruppen waren solche Teilnehmenden jedoch nicht vertreten und auch die Experteninterviews deuten darauf hin, dass sich diese Personen nur sehr vereinzelt für das Format BFD mit seiner hohen Verbindlichkeit entscheiden.

Alle drei Freiwilligentypen berichten von Schwierigkeiten bei der Integration in die organisationalen Abläufe. Dies betrifft insbesondere den unklaren Status der Freiwilligen in den Organisationen und sich daran anschließende Fragen bezüglich der Teilnahme an Teambesprechungen oder Feiertags-, Wochenend- und Urlaubsregelungen. In den Fokusgruppen mit den Freiwilligen unter 27 Jahren werden diese Punkte nicht thematisiert.

Der Großteil der Teilnehmenden würde den Dienst anderen Personen weiterempfehlen, am liebsten jedoch selbst länger weitermachen. Bei einem Träger, bei dem nach einem Jahr die Möglichkeit bestand, auf die

maximalen 18 Monate Dienstzeit zu verlängern, haben 80 Prozent der Zielgruppe 27+ diese Chance wahrgenommen. Auch dieser Befund unterstreicht die These, dass der BFD für viele ältere Freiwillige die einzige Alternative zur Erwerbsarbeit darstellt und nicht primär als Passage, Orientierungs- oder Bildungsjahr genutzt wird.

## Ein Erfolgsmodell für alle?

Das große Interesse an den Freiwilligendiensten spricht grundsätzlich für eine gut etablierte Engagementkultur in Deutschland. Menschen aller Altersgruppen und sozialer Herkunft sind bereit, sich gegen ein Taschengeld für das Allgemeinwohl einzusetzen. Die gemeinsame Evaluation des Jugendfreiwilligendienst- und Bundesfreiwilligendienstgesetzes ergibt, dass die Überrepräsentation der Hochqualifizierten durch die Altersöffnung durchbrochen werden konnte. Damit zeigt der BFD, dass sich auch Personen jenseits der klassischen Mittelschicht prinzipiell engagieren. Diese doppelt geglückte Öffnung in Bezug auf Alter und soziale Herkunft ist aus demokratischen Gesichtspunkten erstrebens- und begrüßenswert.

Gleichzeitig muss jedoch die Frage gestellt werden, ob für die neue Zielgruppe das bisherige Konzept des Freiwilligendienstes als Lern- und Orientierungsangebot trägt. Die Idee der (beruflichen) Orientierung in einem geschützten Raum taugt für ältere Freiwillige wohl oft nicht. Und auch die sozialisierenden Effekte hinsichtlich Rollenverständnis, Verantwortungsgefühl und sozialem Engagement, die dem ehemaligen Zivildienst zugeschrieben wurden,<sup>19</sup> dürften bei den älteren Freiwilligen geringe Bedeutung haben. Für die Zielgruppe 27+ ist eher die „Erfahrung sozialer Einbettung und Anerkennung als vollgültige Mitglieder der Gesellschaft“<sup>20</sup> zentral. Sie „wollen gebraucht werden und Zeit sinnvoll einsetzen“.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (Hrsg.), Zivildienst als Sozialisationsinstanz für junge Männer, Abschlussbericht des Forschungsprojektes, Berlin 2011, S. 171 ff.

<sup>20</sup> Teresa Lempp, Freiwilligendienste und Zivildienst als Übergänge, in: Wolfgang Schröder et al. (Hrsg.), Handbuch Übergänge, Weinheim–Basel 2013, S. 614–663, hier: S. 628.

<sup>21</sup> S. Huth (Anm. 18).

Für die Zielgruppe 27+ ist ein Freiwilligendienst also in der Regel kein Moratorium, und der Erwerb formaler Qualifikationen hat für sie meist eine nachgeordnete Bedeutung. Ihre Motivation, am BFD zu partizipieren, ist eine andere: Der Dienst bedeutet – zumindest für den beschriebenen Typ 2 und 3 – häufig eine Sinngebung und Strukturierung des Alltags, sei es im Ruhestand oder als Alternative zur Erwerbsarbeit. Spätestens dieser Befund löst eine neue und deutlich diffizilere Debatte um die Arbeitsmarktneutralität der Freiwilligendienste im Allgemeinen und des BFD im Besonderen aus.<sup>12</sup>

Trotzdem: Der BFD hat seine Berechtigung, und auch die Altersöffnung war hinsichtlich der demografischen Entwicklung und im Sinne einer Teilhabe möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen im bürgerschaftlichen Engagement ein folgerichtiger Schritt. Gerade die älteren Freiwilligen verlangen allen Akteuren eine Neuausrichtung ab, von der am Ende alle Freiwilligendienste profitieren können: Sowohl die Bildungsangebote als auch die Positionierung zum Arbeitsmarkt muss neu verhandelt und überdacht werden. Wird diese Aufgabe von allen Akteuren (weiterhin) ernsthaft vorangetrieben, so kann das zu einer Qualitätssteigerung in allen Formaten führen – auch über den BFD hinaus. Eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Evaluierung der Dienste sollte den über 100 000 Freiwilligen in allen Formaten zugutekommen und zugleich aufzeigen, dass die derzeit 350 Millionen Euro, die der Staat jährlich in diesem Feld investiert, gut angelegt sind. Denn die Freiwilligendienste sind aus dem Engagementbereich nicht mehr wegzudenken – sie stellen eine nachgefragte Möglichkeit für gesellschaftliches Engagement dar.

<sup>12</sup> Siehe u. a. Workshop „Arbeitsmarktneutralität in den Freiwilligendiensten“, 16. 1. 2015, [www.b-b-e.de/netzwerk/arbeitsgruppen/uu-3/veranstaltungen-3/#c13860](http://www.b-b-e.de/netzwerk/arbeitsgruppen/uu-3/veranstaltungen-3/#c13860) (10. 2. 2015).

Haci-Halil Uslucan

## Freiwilliges Engagement von Zuwanderern: Verkannte Potenziale der gesellschaftlichen Teilhabe

Das freiwillige, nicht auf spezifischen Druck oder auf die Aussicht auf externe Gratifikationen hin orientierte Handeln zählt in der Motivationspsychologie zu einer der zentralen Forschungsfragen. Vor allem die Psychologen Edward L. Deci und Richard M. Ryan arbeiten im Rahmen ihrer „Selbstbestimmungstheorie“ (*self-determination theory*) seit rund 30 Jahren an der Frage, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit eine Person sich als selbstbestimmt erlebt, und wie die intrinsische Motivation, eine Tätigkeit um der Sache und nicht um ihres Produktes willen, zustande kommt.<sup>1</sup> Sie postulieren drei grundlegende Bedürfnisse, die quasi wie ein anthropologisches Datum, wie eine kulturinvariante Größe, dem Menschen fundamental eigen sind und sein Handeln lenken: das Bedürfnis nach Autonomie, das Bedürfnis nach Kompetenzerleben und das Bedürfnis nach sozialer Eingebundenheit.

**Haci-Halil Uslucan**

Dr. phil., geb. 1965; Professor für Moderne Türkei und Integrationsforschung, Fakultät für Geisteswissenschaften, Universität Duisburg-Essen; Wissenschaftlicher Leiter des Zentrums für Türkei und Integrationsforschung (ZfTI), Altendorfer Straße 3, 45127 Essen. [uslucan@zfti.de](mailto:uslucan@zfti.de)

Menschen haben, so die Autoren, die angeborene motivationale Tendenz, sich mit anderen Personen in einem sozialen Umfeld verbunden zu fühlen (soziale Affiliation), in diesem Umfeld selber auch effektiv und wirksam zu agieren (Kompetenz) und sich dabei persönlich autonom und initiativ zu erleben. Wenn diese Bedürfnisse erfüllt werden, wird das natürliche Bestreben des Menschen nach Erwerb neuer Kenntnis-

se und Fähigkeiten voll entfaltet werden. Im Zentrum dieser Theorie steht der Begriff des Selbst, der sowohl einen Prozess als auch ein Produkt der Entwicklung durch die Auseinandersetzung mit der sozialen Umwelt darstellt. Die Dichotomie von intrinsischer und extrinsischer Motivation überwindend, zeigen die Autoren, dass es auch innerhalb der extrinsisch motivierten Handlungen, also Handlungen, die auf eine Gratifikation hin erfolgen, eine Bandbreite an Selbstbestimmung und graduelle Abstufungen der intrinsischen Motiviertheit gibt. Während intrinsische Motivation in dieser Theorie durch Neugier, Exploration, Spontaneität und Interesse charakterisiert ist, werden extrinsisch motivierte Verhaltensweisen in der Regel durch Aufforderungen in Gang gesetzt, und ihre Befolgung lässt eine Bekräftigung erwarten. Generell konstituieren beziehungsweise steigern aus dieser Perspektive Maßnahmen, die als selbstständigkeitsfördernd erlebt werden, also die Eigeninitiative und die Wahlfreiheit unterstützen, aber auch Anerkennung einbringen, die intrinsische Motivation.

Die höchste Stufe der Selbstbestimmung ist dann erreicht, wenn die Handlungsziele auch dauerhaft in die Wertestruktur der Person integriert und Teil des eigenen Selbstkonzepts geworden sind. Durch diese Integration von ursprünglich sozial vermittelten Verhaltensweisen verschafft sich der Einzelne die Möglichkeit, sich mit anderen Personen verbunden zu fühlen sowie das eigene Handeln als selbstbestimmt zu erfahren. Das soziale Umfeld des Einzelnen kann das Auftreten intrinsischer Motivation insofern fördern, als dass es die Bedürfnisse des Einzelnen nach Kompetenz und Autonomie unterstützt. Gleichwohl es wie ein Paradoxon anmutet, kann also auch von außen das innengeleitete Tätigsein forciert werden. Das öffnet psychologisch den Horizont für die Erweiterbarkeit freiwilligen Engagements. Und diese psychologische Motivationstheorie ist gut geeignet, Phänomene wie freiwilliges bürgerschaftliches Handeln gut zu integrieren und zu erklären. Doch welche Relevanz hat das freiwillige Engagement von Personen mit Zuwanderungsgeschichte?

¶ Vgl. Edward L. Deci/Richard M. Ryan, *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, New York 1985.

Der demografische Wandel sowie die veränderte und sich rapide verändernde Zusammensetzung der Gesellschaft zwingt zum Umdenken und breiter Reflexion: Wir werden, knapp zusammengefasst, älter und weniger und bunter. Diese Veränderungen sind auch nicht ganz folgenlos für die Frage des freiwilligen Engagements, gilt doch diese Form der Beteiligung am gesellschaftlichen Leben als eines der zentralen Elemente für die Konstitution und Aufrechterhaltung des Gemeinwohls sowie sozialer Kohäsion – und das nicht nur in Deutschland.<sup>¶</sup> Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, bislang unterrepräsentierte Gruppen, zu denen unter anderem auch Zuwanderer zählen, stärker einzubinden.

Generell kann die freiwillige Teilhabe an den vielfältigen sozialen, politischen, kulturellen Aktivitäten als bedeutsames demokratiebildendes und -förderndes Moment einer Gemeinschaft betrachtet werden.<sup>¶</sup> Sie kann darüber hinaus in einigen Fällen auch als Sprungbrett für die Karriere oder als Vehikel der Aufwärtsmobilität fungieren, wenn beispielsweise aus der ehrenamtlichen Tätigkeit eine feste Stelle, eine hauptamtliche und bezahlte Aufgabe erwachsen kann, wenngleich Engagement selten mit dieser Intention aufgenommen wird. Für Zuwanderer hat sie darüber hinaus auch eine imagebildende Funktion und dient ihrer stärkeren sozialen Integration beziehungsweise beschleunigt diese, weil dadurch sowohl Kompetenzen erlangt als auch Netzwerke geknüpft werden. Um ihren gesellschaftlichen Einfluss zu mehren, aber auch um einen Einstellungswandel hin zu stärkerer positiver Wahrnehmung von Zuwanderern zu bewirken, kann das vermehrte Engagement in mehrheitsgesellschaftlichen Kontexten ein förderlicher Weg sein. Denn Engagement in migrantischen Kontexten wird zum einen von der Mehrheit kaum wahrgenommen, zum anderen begreifen vielfach Zuwanderer diese Tätigkeit selten als freiwilliges Engagement, sondern als ein Teil

¶ Vgl. Dirk Halm, *Engagierte Einwanderer: Chancen und Probleme der Partizipation von Migranten*, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 24 (2011) 2, S. 14–24.

¶ Vgl. Robert Putnam, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in: *Journal of Democracy*, 6 (1995) 1, S. 65–78.

unhinterfragbarer familialer oder landsmannschaftlicher Solidarität, so etwa die vielfältigen Formen der Hilfen in Moscheen oder Vereinen.

Auf die Potenziale von Zuwanderern als Ehrenamtliche lässt sich, mit Blick auf ihre Größenordnung, nicht verzichten; denn mit rund 16 Millionen stellen sie etwa ein Fünftel der Gesamtgesellschaft. Die Fokussierung auf diese Gruppe resultiert auch aus der Erkenntnis heraus, dass sie vielfach durch ungleiche Ausgangspositionen Defizite in der gesellschaftlichen Beteiligung aufweisen. Deren Ursachen liegen zum einen in juristischen beziehungsweise staatsbürgerlichen Differenzen: sind sie Nicht-Deutsche, dann haben sie beispielsweise keine Gleichstellung auf allen Ebenen des politischen Lebens, so etwa beim aktiven und passiven Wahlrecht; zum anderen aber auch in historischen Voraussetzungen: Sie sind noch nicht etabliert genug, um dieses Land auch als das eigene zu gestaltende Land zu verstehen; sie haben auch noch nicht genügend Netzwerke und der Zugang zu diesen ist – aufgrund geringer interkultureller Öffnung der Organisationen – deutlich schwieriger als für Einheimische.

Ferner sind bei den unterschiedlichen Beteiligungsraten sozialstrukturelle Merkmale wie Einbindung in den Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. So konnte für Großbritannien und Deutschland gezeigt werden, dass das freiwillige Engagement bei Arbeitslosen deutlich geringer war als bei Beschäftigten.<sup>†</sup> Zugleich liegt die Arbeitslosenquote unter Zuwanderern, vor allem unter den Türkeistämmigen, deutlich höher als die der Einheimischen; lange Zeit lag sie etwa doppelt so hoch. Nicht zuletzt ist der erschwerte Zugang zum freiwilligen Engagement auch in herkunftskulturellen Bedingungen zu suchen. Vielfach ist diese Form der Bürgerbeteiligung in autoritär verfassten Staaten nicht nur weniger bekannt, sondern auch kaum erwünscht oder sogar mit Sanktionen verbunden. Vor diesem Hintergrund könnten vor allem neue Zuwanderer zurückhaltend gegenüber staatlichen oder staatsnahen Institutionen sein, weshalb für sie eine Form aktiven Engagements intuitiv nicht als naheliegend erscheint.

<sup>†</sup> Vgl. Susanne Strauß, Ehrenamt in Deutschland und Großbritannien – Sprungbrett zurück auf den Arbeitsmarkt?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 61 (2009) 4, S. 647–670.

Gegenwärtig wird bürgerschaftliches Engagement in Deutschland über alle politischen Kreise und Gruppierungen hinweg positiv bewertet; auch die Notwendigkeit stärkerer Einbindung von Zuwanderern in zivilgesellschaftliche Organisationen findet immer breiteren Konsens. Nicht nur aufgrund der etwas jüngeren Altersstruktur, sondern auch aufgrund der allmählichen Aufgabe der „Rückkehrillusion“ in die Herkunftsländer ist das Potenzial für bürgerschaftliches Engagement in dieser Gruppe hoch. Insofern gilt es, deutlich mehr Gelegenheitsstrukturen zur Selbstorganisation und zur Eigenverantwortlichkeit von Zuwanderern zu schaffen, damit ihr soziales Kapital auch voll zur Entfaltung kommen kann.

Nach dieser kurzen inhaltlichen Skizzierung des Themas aus einer psychologischen und einer soziologischen Perspektive soll im Folgenden, auf Daten einer repräsentativen Erhebung mit Türkeistämmigen aus Nordrhein-Westfalen basierend, das Ausmaß des freiwilligen Engagements nachgezeichnet und auf markante Unterschiede in der Intensität und der Unterschiedlichkeit der Engagementfelder Türkeistämmiger und Einheimischer eingegangen werden.<sup>‡</sup> Zuletzt sollen einige Hinweise gegeben werden, wie Engagement gefördert werden kann. Gleichwohl eine vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Zuwanderergruppen methodisch lohnend wäre, um dadurch die Besonderheiten und Differenzierungen innerhalb der Gruppen herauszuarbeiten, betrachten wir hier nur eine spezifische Gruppe, und zwar die Türkeistämmigen. Diese Fokussierung erfolgt aus folgender Überlegung heraus: Einerseits stellen diese mit rund 2,5 Millionen die größte ethnische Einwanderergruppe dar; andererseits zeigen empirische Studien, dass die Unähnlichkeit beziehungsweise soziale Distanz zwischen Deutschen und Türkeistämmigen am größten ist; deutlich größer als die Distanz von Deutschen zu anderen Migrantengruppen wie etwa Italienern, Spaniern oder Griechen, sodass bei diesem Vergleich stärkere Effekte zu erwarten sind.<sup>‡</sup>

<sup>‡</sup> Vgl. Martina Sauer, Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen, Essen 2011, [www.zfti.de/downloads/down\\_mehrthemenbefragung-2010\\_langfassung.pdf](http://www.zfti.de/downloads/down_mehrthemenbefragung-2010_langfassung.pdf) (1.3.2015).

<sup>‡</sup> Vgl. Frank Kalter/Mona Granato, Demographic Change, Educational Expansion, and Structural Assimilation of Immigrants: The Case of Germany, in: European Sociological Review, 18 (2002) 2, S. 199–216.

## Engagement von Türkeistämmigen und Einheimischen im Vergleich

Die Daten wurden mittels einer repräsentativen Telefonbefragung (CATI) im Herbst 2010 erhoben. Zielgruppe waren türkeistämmige Personen ab 18 Jahren in Nordrhein-Westfalen, wobei mit türkeistämmig jene Personen gemeint sind, die familiäre Wurzeln in der Türkei haben, unabhängig ihrer eigenen ethnischen Zugehörigkeit (Türken, Kurden, Armenier und Andere) und ihrer gegenwärtigen Staatsangehörigkeit.

Um eine repräsentative Auswahlgrundlage für zufällige Telefonnummernziehungen zu bilden, wird vom Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) ein spezifisches Verfahren verwendet, das sich an der Onomastik orientiert.<sup>17</sup> Dabei werden Adressen und Telefonnummern von einem elektronischen Telefonverzeichnis (KlickTel 2010) über eine vom ZfTI erstellte und ständig aktualisierte Liste von rund 15 000 türkischen Nachnamen und einer ebensolchen Liste mit rund 10 000 türkischen Vornamen selektiert, um ein möglichst umfangreiches Verzeichnis der Grundgesamtheit, nämlich Haushalte mit türkeistämmigen Personen in Nordrhein-Westfalen, zu bekommen. So wird gewährleistet, dass sich keine systematische Verzerrung sozialer Gruppen ergibt und die Sozialstruktur der türkeistämmigen Bevölkerung in Deutschland angemessen widerspiegelt wird. Darüber hinaus wird die Zufallsauswahl der zu befragenden Personen im Haushalt dadurch sichergestellt, dass nur jenes Haushaltsmitglied befragt wird, das zuletzt Geburtstag hatte. Somit wird auch auf der Ebene der Personenauswahl im Haushalt ein Verfahren genutzt, das eine von systematischen Fehlern und Verzerrungen weitestgehend bereinigte Stichprobe erzeugt, womit die Repräsentativität gesteigert wird. Die Befragung selbst erfolgte auf Deutsch oder auf Türkisch, je nachdem, welche Sprache von den Respondenten besser beherrscht wurde. Befragt wurden insgesamt 1000 Personen.

<sup>17</sup> Vgl. Thorsten Schneider-Haase, Personen mit Migrationshintergrund in der Umfrageforschung – einige Anmerkungen zum Handwerk, in: Matthias Knuth (Hrsg.), Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund, Baden-Baden 2010, S. 185–196.

**Tabelle 1: Stichprobe (Türkeistämmige Personen ab 18 Jahren)**

	Prozentualer Anteil
<b>Geschlecht</b>	
Männlich	51,7
Weiblich	48,3
<b>Alter</b>	
18 bis 24 Jahre	16,2
25 bis 44 Jahre	51,5
45 bis 64 Jahre	24,8
65 Jahre und älter	7,5
<b>Erwerbstätigkeit</b>	
Erwerbstätig	45,9
Erwerbslos	11,0
Nichterwerbspersonen	43,1

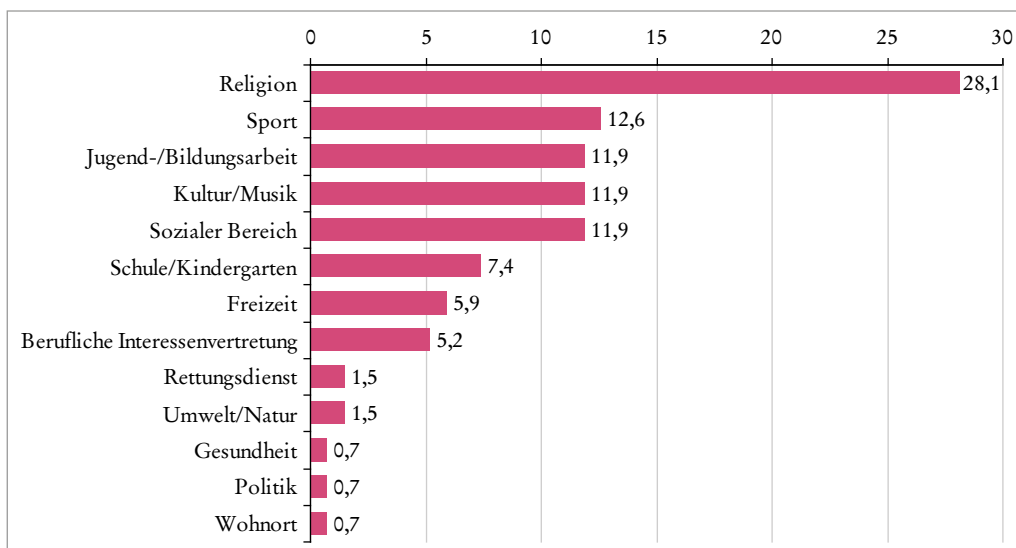
Quelle: Martina Sauer, Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen, Essen 2011.

Die genauen Stichprobendaten stellen sich folgendermaßen dar (*Tabelle 1*): Die geschlechtsspezifische Verteilung zeigt ein nahezu ausgewogenes Verhältnis. Bei der altersspezifischen Verteilung dominiert die Gruppe der 25- bis 45-Jährigen, was unter anderem auch der deutlich jüngeren Altersstruktur der türkeistämmigen Bevölkerung geschuldet ist. Bei der Erwerbstätigkeit, die für die Frage des bürgerschaftlichen Engagements nicht unerheblich ist, sehen wir mit rund 43 Prozent einen ziemlich hohen Anteil von Nichterwerbspersonen.

Wo und in welchem Maße beteiligen sich Türkeistämmige? Zunächst wird deutlich, dass der weitaus größte Teil im Bereich Religion engagiert ist. Mit deutlichem Abstand folgen Sport, Bildung, Kultur und sozialer Bereich. Etwas geringer sind die Beteiligungswerte im Freizeitbereich und am geringsten bei Fragen der Umwelt, Gesundheit und Politik (*Abbildung 1*).

Vergleicht man diese Beteiligungsraten zum einen über den Zeitverlauf und zum anderen im Verhältnis zu Einheimischen, so ergeben sich die in *Tabelle 2* aufgezeigten Veränderungen und Unterschiede. Im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gibt es zwar einige deutliche Differenzen in der Rangfolge, aber zumindest auf den ersten Plätzen scheinen die Muster sich sehr zu gleichen: In der Gesamtbevölkerung liegt Sport an erster und

**Abbildung 1: Engagementbereiche und Beteiligungsraten**



Quelle: Martina Sauer, Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen, Essen 2011.

**Tabelle 2: Engagementbereiche im Vergleich**

	Türkeistämmige 2010 NRW		Türkeistämmige 2004 bundesweit		Gesamtbevölkerung 2009 bundesweit
	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-/Bildungsarbeit	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: Martina Sauer, Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen, Essen 2011.

Religion an zweiter Stelle; hingegen liegt der Bereich Jugend-/Bildungsarbeit in der Gesamtbevölkerung auf dem zehnten Rang, bei Türkeistämmigen auf dem fünften. Auffällig ist der Unterschied auch bei dem Engagement in Schule/Kindergarten: Dieser belegt in der Gesamtbevölkerung den dritten Rang, bei Türkeistämmigen hingegen den sechsten.

Werden die Merkmale der Engagierten analysiert, so zeigt sich, dass im wichtigsten Bereich, der Religion, überdurchschnittlich häufiger Frauen vorzufinden sind; im Sport hingegen engagieren sich deutlich häufiger Männer. Bei den Engagierten in der Jugend- und Bildungsarbeit sind Frauen leicht überrepräsentiert, vielfach junge und eher reli-



**Tabelle 3: Zeitaufwand des Engagements nach wichtigen Bereichen**

	Mittelwert (in Std./Woche)	unter 3 Stunden pro Woche (in Prozent)	über 10 Stunden pro Woche (in Prozent)
Religion	6,3	15,8	15,8
Sport	5,3	11,8	–
Kultur/Musik	4,5	12,5	6,3
Sozialer Bereich	8,6	6,3	18,8
Jugend-/Bildungsarbeit	7,0	6,3	12,5
Gesamt (alle Bereiche)	5,8	15,6	10,3

Quelle: Martina Sauer, Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen, Essen 2011.

göse Frauen. Hingegen sind Engagierte im Bereich Kultur und Musik eher männlich, mittleren Alters an und selten religiös. Im Kontext Schule und Kindergarten sind erwartungsgemäß Frauen deutlich überrepräsentiert; sie sind eher überdurchschnittlich alt und etwas seltener religiös. Im interethnischen Vergleich ist der türkische Bereich stets dort stärker präsent beziehungsweise dominant, wo ein direktes Analogon beziehungsweise Formen einheimischer Vergesellschaftung aus naheliegenden Gründen, wie etwa Religion und Musik, nicht in Frage kommen.

Während in der ersten Generation noch eine unterdurchschnittliche Beteiligung vorzufinden ist, hat die Beteiligungsrate in den Nachfolgenerationen leicht zugenommen. Sowohl Angehörige der ersten Generation als auch Heiratsmigranten beteiligen sich mehrheitlich im türkischen Kontext, in den Nachfolgenerationen steigt vor allem das Engagement in multikulturellen Kontexten. Zu vermuten ist, dass genau durch diese Konstellation auch interkulturelle Netzwerke entstehen und ausgebaut werden, Formen von *bridging social capital* generiert wird, also Sozialkapital, das ethnische Begrenzungen überwindet.

Mit Blick auf die Intensität des Engagements (Tabelle 3) wird deutlich, dass die meiste Zeit in den sozialen Bereich investiert wird, im Durchschnitt etwa 8,6 Stunden pro Woche. Als ebenso zeitintensiv erweist sich das Engagement im Bereich Jugend- und Bildungsarbeit mit 7,0 Stunden sowie im religiösen Bereich mit 6,3 Stun-

den pro Woche. Am geringsten hingegen ist das zeitliche Engagement im Bereich Kultur und Musik.

Bürgerschaftliches Engagement ist in der Regel ein motiviertes Handeln und wie nahezu jede Handlung an bestimmte Erwartungen und Motive geknüpft. Diese können sich primär auf die eigenen Interessen und Lebenslagen beziehen, aber auch, als altruistische Motive, die Lebenslagen anderer im Mittelpunkt haben. Nicht selten mischen sich dabei auch unterschiedliche Motive. Vor diesem Hintergrund wurde den Engagierten eine Liste möglicher Motive für das Engagement vorgelegt, die sie danach beurteilen sollten, ob diese für sie selbst wichtig oder weniger wichtig waren. Dabei zeigten sich folgende Motivlagen als dominant (Tabelle 4): Erkennbar wird, dass das stärkste Motiv der Altruismus ist, also in der Hilfe für andere Menschen liegt. Darüber hinaus sind es auch Tätigkeiten, die Spaß machen, in der das Individuum mit anderen Menschen zusammenkommt, für die es eine Sympathie hegt sowie in der eigene Kompetenzen und Kenntnisse erweitert werden. Hier lassen sich die Kernelemente des intrinsisch motivierten Handelns nach Deci und Ryan wiederfinden.

Die geringsten Werte innerhalb der vorgelegten Motive wurden dem Eigennutz des Engagements zugeordnet. In diesem Kontext ist jedoch zu erwähnen, dass die zunächst gezielt ehrenamtliche Tätigkeit als Vorbereitung auf eine hauptamtliche Tätigkeit in den Herkunftsländern weniger bekannt ist, während sie, zumindest im westeuropäischen Kontext, eine wirksame Aktivität dar-

**Tabelle 4: Motive und Erwartungen des Engagements (Mittelwert und Prozentwerte)**

	Mittelwert	eher bis sehr wichtig	weniger wichtig und unwichtig
Anderen Menschen helfen können	4,66	98,4	1,3
Die Tätigkeit Spaß macht	4,57	98,5	1,5
Mit Menschen zusammenkommen, die einem sympathisch sind	4,48	97,1	2,9
Eigene Kenntnisse und Erfahrungen erweitern können	4,35	95,6	4,4
Zur Verbesserung der Lebenssituation von Migranten in Deutschland beitragen	4,32	96,3	3,7
Helfen, die türkische Kultur in Deutschland aufrechtzuerhalten	4,13	87,5	12,5
Etwas für das Gemeinwohl in Deutschland tun können	4,12	92,5	7,5
Für die Tätigkeit auch Anerkennung finden	4,07	90,4	9,6
Beitragen, die Bindung der Migranten an die Türkei zu erhalten	3,88	80,1	19,9
Berechtigte eigene Interessen vertreten	3,80	83,7	16,3
Tätigkeit soll auch für eigene berufliche Möglichkeiten Nutzen bringen	3,22	66,2	33,8

Mittelwert auf einer 5-stelligen Skala: 1 = unwichtig, 5 = sehr wichtig. Je höher der Mittelwert ist, desto wichtiger ist die Erwartung.

Quelle: Martina Sauer, Partizipation und Engagement türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen, Essen 2011.

stellen kann, um in den Arbeitsmarkt integriert oder nach Zeiten ohne Beschäftigung wieder eingegliedert zu werden. Denn durch eine freiwillige Tätigkeit in Arbeitskontexten werden faktisch die Wiederbeschäftigungschancen erhöht, weil zum einen kognitive arbeitsmarktnahe beziehungsweise -relevante Fähigkeiten eingeübt werden und allgemeine Bereitschaft signalisiert wird, für den Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, aber auch nicht-kognitive Merkmale wie etwa Zielstrebigkeit und Verantwortungsbewusstsein demonstriert werden.<sup>8</sup>

## Fazit

Das freiwillige Engagement von Zuwanderern ist ein wichtiger Bestandteil der Zivilgesellschaft und fördert auch ihre gesellschaftliche Teilhabe. Die Ergebnisse belegen, dass zum Teil bedeutsame Unterschiede in Art, Umfang und Motivlage im Vergleich zur deutschen Bevölkerung vorliegen und deshalb Maßnahmen zur Engagementförderung bei dieser Gruppe andere Schwerpunkte setzen und andere Sensibilitäten zeigen sollten;

<sup>8</sup> Vgl. S. Strauß (Anm. 4).

unter anderem auch deshalb, weil trotz gravierender sozialer Problemlagen mehrheitsgesellschaftliche Unterstützungsangebote Zuwanderer oft nicht erreichen.

Generell lässt sich das Engagement von Zuwanderern auf zwei Arten fördern, die einander nicht ausschließen, sondern komplementär zueinander sind: Einerseits können und sollten die persönlichen Engagementvoraussetzungen gestärkt werden, und andererseits sollten strukturelle Engagementhürden und Barrieren abgebaut werden.

Unsere Daten zeigen ein überdurchschnittliches Interesse an Engagement bei Frauen, bei jungen Zuwanderern von 16 bis 24 Jahren sowie in der Altersgruppe von 35 bis 44 Jahren, aber auch bei höher Gebildeten und bei Neuzuwanderern. Diese gilt es, gezielt für bürgerschaftliches Engagement anzusprechen.

Ferner sollte zur Erhöhung des Engagement eine Ansprache von bereits Engagierten erfolgen, aber auch innerorganisatorische Partizipationsstrukturen müssen in Richtung einer stärkeren interkulturellen Öffnung verändert werden. Nicht zuletzt ist die gesellschaftliche Anerkennung und Akzeptanz des

Engagements in und von Migrantenorganisationen als ein Vehikel sozialer Kohäsion zu verstehen und nicht in der stets pejorativen Wendung der „parallelgesellschaftlichen Aktivitäten“ zu diskreditieren. Gerade der Staat beziehungsweise die Politik kann künftig das Engagement von Zuwanderern durch eine stärkere Einbeziehung der Migrantenorganisationen in den politischen Diskurs fördern und dadurch einen Beitrag zu deren Sichtbarkeit und Kenntnis ihrer Aktivitäten leisten. Die Anerkennung dieses Engagements kann bei deren Mitgliedern zu einem verstärkten Engagement führen. Darüber hinaus kann der Förderumfang von Migrantenorganisationen an den der deutschen Organisationen angeglichen werden, wodurch sich die Rahmenbedingungen ihrer Arbeit verbessern und sie beispielsweise auch als ernsthaftere Alternativen in der Wohlfahrtspflege in Frage kommen können.

Aber auch eine stärkere interkulturelle Sensibilisierung deutscher Organisationen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung sowie in ihrer Personalstruktur – indem Personen mit Migrationshintergrund auf allen Ebenen, explizit auch auf der Leitungsebene, beschäftigt werden – kann das potenzielle Engagement von Zuwanderern dort erhöhen. Nicht zuletzt kann auch an weitergehende Maßnahmen spezifisch für Zuwanderer gedacht werden, wie etwa positiver Diskriminierung, in Form von ermäßigten oder ausgesetzten Mitgliedsbeiträgen, um diesen höhere Anreize für den Eintritt in Vereine und Organisationen zu setzen.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Vgl. D. Halm (Anm. 2).

Frank Gesemann · Roland Roth

## Engagement im Quartier

Konzepte, Strategien und Programme der Stadtentwicklungspolitik haben zunehmend bürgerschaftliches Engagement und Beteiligung als wichtige Erfolgsfaktoren in ihre Zielkataloge aufgenommen. Dies gilt vor allem für das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“, das Teilhabe und Integration in sozial benachteiligten und strukturschwachen Stadtquartieren stärken will. Tatsächlich zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass entgegen landläufiger Vorurteile auch in sozial benachteiligten Gebieten ein ausgeprägtes und vielfältiges Engagement von Bewohnerinnen und Bewohnern beobachtet werden kann.<sup>1</sup> Diese Studien verdeutlichen aber auch, dass sich viele Formen lokalen Engagements vor allem auf die eigene Lebenswelt, das eigene Milieu und die unmittelbare Nachbarschaft beziehen. Der Beitrag des freiwilligen Engagements zum sozialen Zusammenhalt ist begrenzt und zeichnet sich durch ein hohes Maß an Eigensinn aus, das einer Vereinnahmung für politisch-strategische Ziele entgegensteht. Die Forschungsergebnisse belegen zudem, wie wichtig begünstigende Rahmenbedingungen und lokale Er-

### Frank Gesemann

Dr. phil., geb. 1959; Geschäftsführer des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI), Nymphenburger Straße 2, 10825 Berlin.  
Frank.Gesemann@t-online.de

### Roland Roth

Dr. phil., geb. 1949; Mitbegründer und Mitarbeiter von DESI; Professor für Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal, Breitscheidstraße 2, 39114 Magdeburg.  
roland.roth@hs-magdeburg.de

<sup>1</sup> Vgl. insb. die Ergebnisse von Projekten des Bundesverbands für Wohnen und Stadtentwicklung: vhw, Engagement im Quartier und Kommunale Bürgerorientierung, Berlin 2010, sowie des Göttinger Instituts für Demokratieforschung: Johanna Klatt/Franz Walter, Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement, Bielefeld 2011; Christian Hoefl et al., Wer organisiert die „Entbehrlichen“? Viertelgestalterinnen und Viertelgestalter in benachteiligten Stadtquartieren, Bielefeld 2014.

möglichkeitsstrukturen für die Erschließung von Engagementpotenzialen und die Verstärkung von Engagement insbesondere in Quartieren mit sozialen Problemlagen sind.

Der folgende Beitrag präsentiert einige Ergebnisse aus der Studie „Engagement im Quartier“,<sup>12</sup> die das Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) sowie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erstellt hat. Im Rahmen des Forschungsfeldes „Orte der Integration im Quartier“<sup>13</sup> wurden acht Kommunen von 2011 bis 2014 dabei unterstützt, Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen in sozial benachteiligten Gebieten weiterzuentwickeln, Bildungsangebote zu bündeln und zentrale Akteure zu vernetzen. In der Studie „Engagement im Quartier“ haben wir in diesem Kontext untersucht, welchen Beitrag freiwilliges Engagement für die Entwicklung sozial benachteiligter Quartiere leisten kann und mit welchen ehrenamtlichen Angeboten Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen unterstützt werden können.

Das Forschungsvorhaben basierte auf dem Einsatz quantitativer und qualitativer Forschungsmethoden. Hierzu gehörten eine bundesweite Online-Befragung von 115 Freiwilligenorganisationen, die in Gebieten des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ aktiv sind, leitfadengestützte (Telefon-)Interviews mit etwa 20 Vertretern von Dachorganisationen (Bundesarbeitsgemeinschaften von Freiwilligenagenturen und Seniorenbüros, Migrantorganisationen), Multiplikatoren aus Stadtverwaltungen, Freiwilligenorganisationen, Trägern der Wohlfahrtspflege, Quartiersmanagement, Stiftungen und Wissenschaft sowie Gesprächsrunden mit Freiwilligen und Akteuren aus innovativen Projekten. Unter Freiwilligenorganisationen wurden in diesem Zusammenhang Einrichtungen verstanden, zu deren hauptsächlichen Tätigkeitsbereichen die Vermittlung, Organisati-

on und Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement gehört. Dazu zählen beispielsweise Freiwilligenagenturen und -zentren, Ehrenamtsbörsen, Kontakt-, Koordinierungs- und Vermittlungsstellen, Bürgerbüros, anerkannte Träger der Wohlfahrtspflege und von Freiwilligendiensten, Stadtteilzentren oder Mehrgenerationenhäuser. Mit der Befragung wurden daher nicht nur Freiwilligenagenturen oder -zentren mit einem stadtweiten oder regionalen Aktionsradius, sondern auch kleinere lokale Einrichtungen mit einem besonderen Fokus auf sozial benachteiligte Stadtteile erreicht.

Die Freiwilligenorganisationen, die sich an der Online-Befragung beteiligt haben, sind überwiegend durch relativ geringe Ressourcen und eine hohe Abhängigkeit von Projektförderung gekennzeichnet: Knapp 60 Prozent der Einrichtungen haben keine oder weniger als eine Personalstelle.<sup>14</sup> Etwas über 70 Prozent der Freiwilligenorganisationen verfügen über ein Jahresbudget von unter 50000 Euro. Das Budget der Organisationen setzt sich aus einer Vielzahl von Finanzierungsquellen zusammen, wobei kommunale Mittel (70 Prozent) und Spenden (58 Prozent) am häufigsten genannt werden. Rückmeldungen von Kommunen, Ansprechpartnern der „Sozialen Stadt“ und Einrichtungen deuten zudem darauf hin, dass es in vielen sozial benachteiligten Gebieten keine Freiwilligenorganisationen gibt und gesamtstädtische Einrichtungen häufig keinen besonderen sozialräumlichen Fokus aufweisen. Das gilt insbesondere für Kleinstädte, auf die immerhin 30 Prozent der Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ entfallen.<sup>15</sup>

## Bedeutung von Engagement

Freiwilligem Engagement wird von den befragten Freiwilligenorganisationen eine große Bedeutung für die Entwicklung sozial benachteiligter Quartiere beigemessen. Im Vordergrund stehen dabei die Förderung des nachbarschaftlichen Miteinanders, die Verbes-

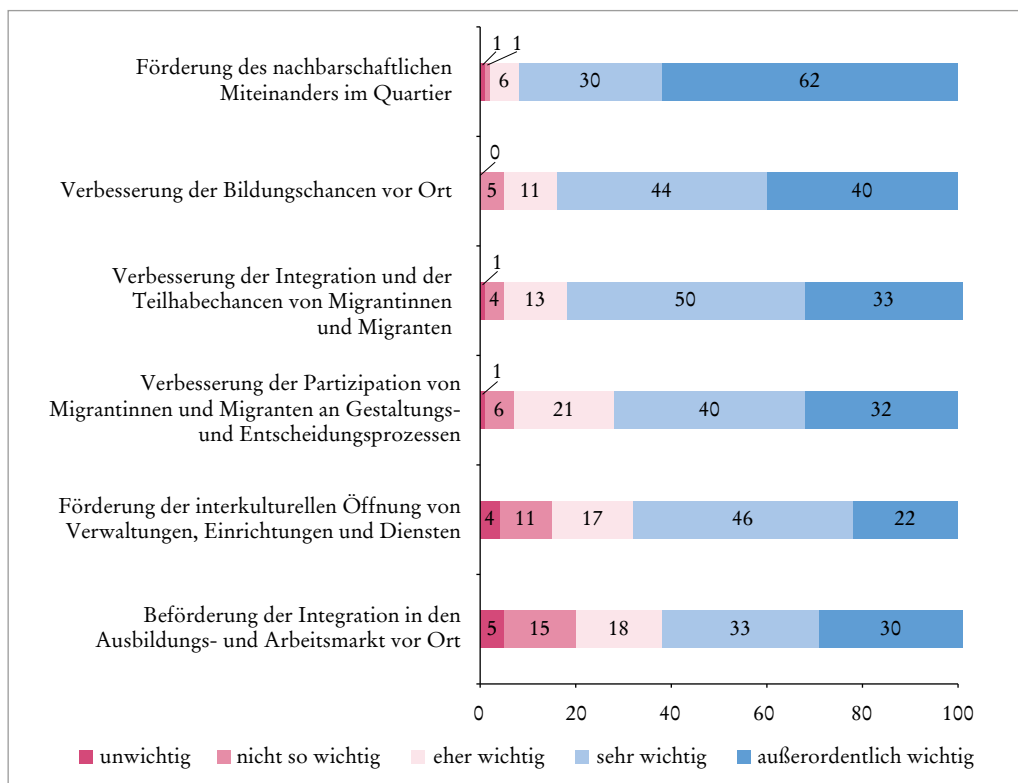
<sup>12</sup> Vgl. Frank Gesemann/Roland Roth, Engagement im Quartier, Bonn 2015 (i. V.). Alle Abbildungen in diesem Beitrag basieren auf den Ergebnissen dieser Studie.

<sup>13</sup> Weitere Informationen zum Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“ und zum Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ sind auf den Webseiten des BBSR unter [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de) zu finden.

<sup>14</sup> Die Ressourcenausstattung der befragten Einrichtungen ist mit der von Freiwilligenagenturen vergleichbar. Vgl. Karsten Speck et al., Freiwilligenagenturen in Deutschland. Potenziale und Herausforderungen einer vielversprechenden intermediären Organisation, Wiesbaden 2012, S. 45 ff.

<sup>15</sup> Vgl. F. Gesemann/R. Roth (Anm. 2), S. 27.

**Abbildung 1: Bedeutung von Engagement für die Entwicklung des Quartiers nach Bereichen (in Prozent)**



Quelle: Online-Befragung von Freiwilligenorganisationen (DESI 2014).

serung der Bildungschancen vor Ort sowie die Verbesserung der Integration und Teilhabechancen von Migranten. Mehr als 80 Prozent der Befragten bezeichnen das Engagement in diesen Bereichen als außerordentlich oder sehr wichtig (Abbildung 1).

Die von uns befragten Expertinnen und Experten unterstreichen zwar die Bedeutung freiwilligen Engagements für die Entwicklung sozial benachteiligter Gebiete, verweisen aber stets darauf, dass der Einsatz von Ehrenamtlichen die professionelle Arbeit nur unterstützen, aber nicht ersetzen kann: „Wenn die Bewohner merken, dass die Strukturen, die sich dauerhaft um sie kümmern sollen, nicht existieren oder abgebaut werden, und sie mit dem Ehrenamt nur Lücken füllen sollen, dann wirkt das demotivierend. Eine der wichtigen Rahmenbedingungen für ein Gelingen der Engagementförderung im Quartier ist daher eine erkennbare Bereitschaft der Kommune und deren Partnern im Stadtteil, dauerhafte Anlaufstellen und Leis-

tungen sowie eine Infrastruktur für Engagement zur Verfügung zu stellen“, so Ansgar Klein, Geschäftsführer des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement.<sup>16</sup>

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass Freiwilligenorganisationen in sozial benachteiligten Gebieten über ein eng geknüpftetes Netzwerk von Kooperationsbeziehungen verfügen und Bildungseinrichtungen dabei eine zentrale Bedeutung zukommt. Von den befragten Freiwilligenorganisationen kooperieren die meisten mit Schulen (84 Prozent), Kindertageseinrichtungen (76 Prozent) oder Jugendfreizeiteinrichtungen (70 Prozent). Zu den am häufigsten genannten Angeboten in Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen gehören dabei Lesepaten in Schulen (48 Prozent) und Kindertageseinrichtungen (42 Prozent), ehrenamtliche Lotsen beim Übergang Schule-Beruf (38 Prozent), Mentoren- und Patenprogramme (37 Prozent) sowie Integrationslotsen (35 Prozent).

<sup>16</sup> Zit. nach: ebd., S. 60.

Freiwilligem Engagement kommt in einem differenzierten Verständnis von Bildung und Lernen sowie der sozialräumlichen Öffnung von Bildungseinrichtungen eine besondere Bedeutung zu. Die Erschließung der Bildungspotenziale wird dabei durch die Einrichtung von Familienzentren und Ganztagschulen, die Nutzung von Mentoren-, Paten- und Lotsenprojekten sowie die Entstehung lokaler und regionaler Bildungslandschaften gefördert.<sup>17</sup> Paten-, Mentoren- und Lotsenprojekte sind insbesondere für Kinder und Jugendliche, die in sozial benachteiligten Gebieten aufwachsen, eine Möglichkeit, ihre Bildungschancen zu verbessern. Die Kooperation von Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen, die Einbeziehung und Qualifizierung von freiwillig Engagierten sowie die Vernetzung und Kooperation von Akteuren im Sozialraum bieten die Möglichkeit, Bildungseinrichtungen stärker mit dem Gemeinwesen zu verknüpfen. Die Stärken des freiwilligen Engagements liegen vor allem in der individuellen Begleitung und Förderung von Menschen im Rahmen von Lotsen-, Mentoren- und Patenprogrammen.

Zu den Erfolgsfaktoren für eine gelingende Kooperation zwischen Freiwilligenorganisationen sowie Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen in sozial benachteiligten Gebieten werden von den Befragten in unserer Studie erstens „weiche Faktoren“ wie persönliche Kontakte, Verlässlichkeit und Kontinuität, gegenseitige Akzeptanz und Wertschätzung, zweitens „strukturelle Bedingungen“ wie professionelle Strukturen in Freiwilligenorganisationen und Bildungseinrichtungen, ausreichende personelle und finanzielle Mittel, Räume und Zeitressourcen, die Begleitung und Qualifizierung der Ehrenamtlichen sowie drittens die Ausrichtung der Engagementförderung auf einzelne Zielgruppen (bedarfsorientierte Angebote, Partizipation der Zielgruppen, Beteiligung der Engagierten an Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen) gerechnet.

Gesprächsrunden mit ehrenamtlich Engagierten und Professionellen zeigen, welche Bedeutung Bildungs- und Gemeinschaftsein-

richtungen für die Förderung von Engagement und Miteinander zukommt: Mit Elternvertretern und -mentorinnen, Familienbesuchern, Lese- und Bildungspatinnen, Sprachmittlern sowie Helfern im Elterncafé, bei Festen und Projekten ist beispielsweise das Bildungs- und Familienzentrum Hardt in der Stadt Schwäbisch Gmünd zu einem Kristallisationspunkt für Engagement im Quartier geworden.<sup>18</sup>

## Engagement begünstigende Faktoren

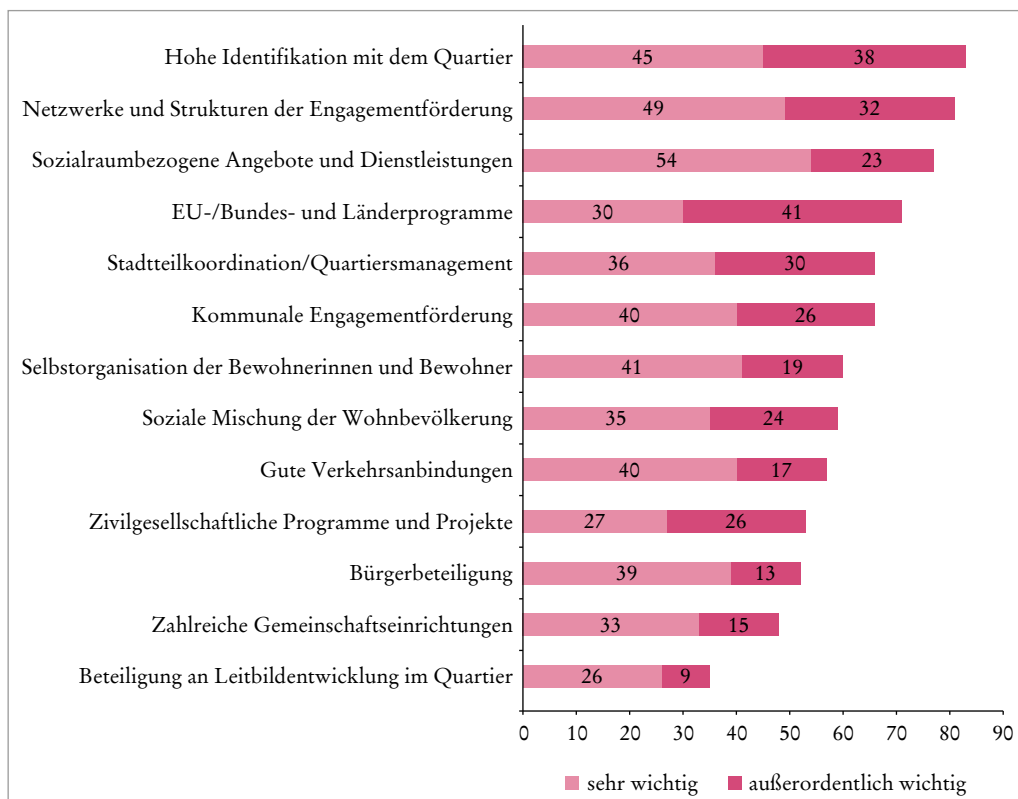
Es sind vor allem fünf Faktoren, die nach Angaben der befragten Freiwilligenorganisationen das Engagement im Stadtteil begünstigen: eine hohe Identifikation der Bewohner mit dem Quartier; sozialräumliche beziehungsweise stadtteilbezogene Angebote und Dienstleistungen; Quartiersmanagement und Stadtteilkoordination; Strukturen und Netzwerke der Engagementförderung; kommunale Engagementförderung sowie Merkmale des Quartiers (geringe Fluktuation der Bewohner, soziale Mischung der Bevölkerung) und Unterstützung durch EU-, Bundes- und Länderprogramme (*Abbildung 2*).

Eine Engagementkultur im Quartier kann vor allem dann entstehen, wenn es Freiwilligenorganisationen, Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen 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. Die Ergebnisse unserer Studie zeigen, wie sehr sich diese vier Faktoren gegenseitig beeinflussen: Die Stärkung sozialräumlicher Angebote und Einrichtungen, die Anerkennung und Wertschätzung von Engagement und Beteiligung, die Anregung von Vernetzung und Kooperation im Quartier sowie die Verzahnung mit der gesamtstädtischen Politik bilden die Grundlage für eine engagementfördernde Identifikation der lokalen Bevölkerung mit dem Stadtteil.

<sup>17</sup> Zu den vielfältigen Formen bürgerschaftlichen Engagements für moderne Bildung und gute Schulen siehe insb. Birger Hartnuß/Reinhild Hugenroth/Thomas Kegel (Hrsg.), *Schule der Bürgergesellschaft: Bürgerschaftliche Perspektiven für moderne Bildung und gute Schulen*, Schwalbach/Ts. 2013.

<sup>18</sup> Vgl. Frank Gesemann, *Engagement im Quartier: „Nachdem wir eine große ehrenamtliche Gemeinschaft aufgebaut haben, sind auch andere neidisch auf den Hardt geworden.“ Ergebnisse von Gesprächsrunden mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern im Bildungs- und Familienzentrum Hardt in der Stadt Schwäbisch Gmünd*, Berlin 2014.

**Abbildung 2: Erfolgsfaktoren für freiwilliges Engagement in sozial benachteiligten Quartieren (in Prozent)**



Das Engagement wurde einer Skala mit Werten von 1 bis 5 gemessen: 1 (trifft nicht zu), 2 (trifft eher nicht zu), 3 (teils/teils), 4 (trifft eher zu) und 5 (trifft sehr zu).

Quelle: Online-Befragung von Freiwilligenorganisationen (DESI 2014).

## Motive und Erwartungen der freiwillig Engagierten

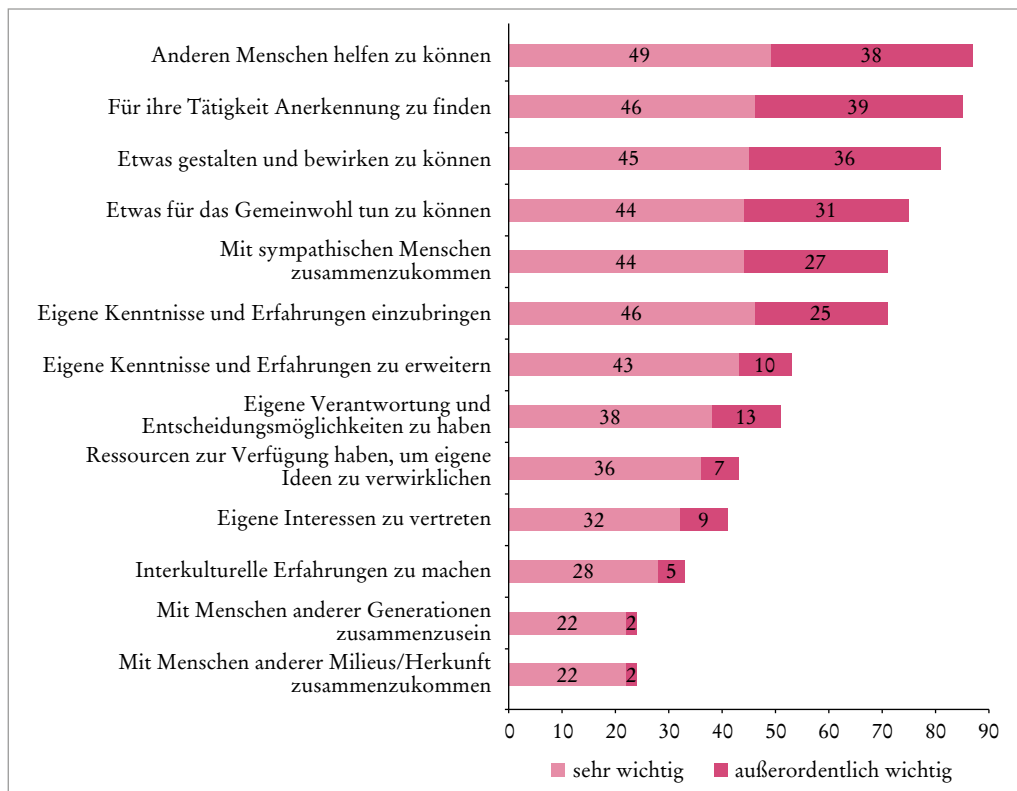
Die befragten Freiwilligenorganisationen erreichen engagementbereite Menschen vor allem über persönliche Ansprache und Begleitung, eine aktive Öffentlichkeitsarbeit sowie die Vernetzung und Kooperation mit Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen. Von Bedeutung sind dabei transparente und passgenaue Angebote, flexible Formen der Engagementgestaltung, innovative und interaktive Formate, Gelegenheiten für Begegnung und Austausch sowie eine Kultur der Anerkennung und Wertschätzung von Engagement.

Für das Engagement der Freiwilligen sind drei Motivstränge wesentlich: Das Engagement soll erstens Spaß machen, anerkannt und wertgeschätzt werden. Zweitens möchten die Freiwilligen anderen Menschen helfen

und etwas für das Gemeinwohl tun. Und drittens möchten sie etwas gestalten und bewirken können. Deutlich seltener verbinden Freiwillige mit ihrem Engagement den Wunsch, mit Menschen anderer Generationen, Herkunftsländer und Milieus zusammenzukommen. Die Freiwilligenorganisationen stehen daher vor einer dreifachen Herausforderung: Sie müssen erstens den übergeordneten Erwartungen von Freiwilligen gerecht werden, zweitens Freiwillige aus unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen gewinnen, ihnen eigene Erfahrungs- und Engagementräume bieten, und drittens immer wieder Brücken zwischen verschiedenen Gruppen und Milieus bauen (*Abbildung 3*).

Besonders engagiert in sozial benachteiligten Quartieren sind nach Angaben der befragten Freiwilligenorganisationen vor allem ältere Menschen (85 Prozent), Frauen (76 Prozent), Bewohner des Stadtteils (62 Prozent), Menschen ohne Migrationshintergrund (61 Pro-

Abbildung 3: Erwartungen der Engagierten (in Prozent)



Das Engagement wurde einer Skala mit Werten von 1 bis 5 gemessen: 1 (trifft nicht zu), 2 (trifft eher nicht zu), 3 (teils/teils), 4 (trifft eher zu) und 5 (trifft sehr zu).

Quelle: Online-Befragung von Freiwilligenorganisationen (DESI 2014).

zent) und Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen (61 Prozent).<sup>9</sup> Aktiv sind vor allem ältere, einheimische Bewohnerinnen im Stadtteil mit höherer Bildung, während jüngere, arbeits- und kinderlose Männer mit geringerer Bildung als vergleichsweise wenig engagiert erlebt werden – ein in der Engagementforschung geläufiges Sozialprofil.

Die Ergebnisse der qualitativen Befragung zeigen, dass es besonderer Ressourcen bedarf, um sozial benachteiligte Gruppen zu gewinnen, die in vielen Freiwilligenagenturen nicht vorhanden sind. Ihre finanzielle und personelle Ausstattung ist häufig prekär und unzulänglich, wenn es um das aktive

<sup>9</sup> Die Befragten wurden gebeten, das Engagement von Menschen im Stadtteil in Bezug auf 17 verschiedene Merkmale zu bewerten. Die Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil der Befragten, die den jeweiligen Bevölkerungsgruppen überwiegend ein besonderes Engagement zuerkennen (eher oder sehr zutreffend).

Brückenbauen zwischen den Milieus und den Einrichtungen des Stadtteils oder um die gezielte persönliche Ansprache von beteiligungsfernen Gruppen geht.

Für die Stärkung von Engagement im Quartier sind aber dezentrale Strukturen und eine gute Erreichbarkeit für die Menschen vor Ort besonders wichtig. Die enge Verknüpfung von Quartiersmanagement und Freiwilligenagenturen wird dabei von Befragten als ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Erschließung von Engagementpotenzialen in sozial benachteiligten Stadtteilen angesehen. Es braucht aus Sicht von Matthias Sauter vom Institut für Stadtentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung an der Universität Duisburg-Essen zunächst einmal „diese lebensweltlichen Motoren, damit überhaupt genügend Humus bereitet wird“, an die Freiwilligenorganisationen dann „andocken“ können. Diese wiederum sollten sich „öffnen, mutiger werden und ihr Know-how stärker mit in solche lokalen Pro-



## Engagementpotenziale von Migranten

zesse einbringen und nicht nur eine Komm-Struktur aufbauen. Das ist schön, dass es das gibt, aber da kommen niemals diese Menschen hin, die in solchen Quartieren leben, weil das für sie fremd ist.“<sup>10</sup>

Um Menschen aus sozial benachteiligten Milieus für ein Engagement zu gewinnen, sind nach Markus Runge vom Nachbarschaftshaus Urbanstraße Berlin Kreuzberg darüber hinaus eine „besondere Aufmerksamkeit und eine besondere Ansprache“ notwendig. Es komme darauf an, Themen aufzugreifen, die den Menschen vor Ort besonders wichtig sind, akzeptierte Orte für Begegnung und Austausch zu schaffen, milieuhomogene Gruppen aufzubauen mit Menschen, die zueinander passen, ihnen das Gefühl zu geben, dass sie persönlich einen anerkannten und willkommenen Beitrag leisten, die Erfahrung eines konkreten „Mehrerts“ in Form von Atmosphäre, Informationen oder Kontakten zu ermöglichen. Bei Menschen, die sich zum Beispiel in einer schwierigen finanziellen Situation befinden oder einen unsicheren Aufenthaltsstatus haben, bedarf es manchmal auch einer langfristigen Begleitung und eines „Vorschusses an Unterstützung“.<sup>11</sup>

Die Motivation für ein Engagement von sozial Benachteiligten speist sich nach Aussagen von Expert(inn)en vor allem aus der Erfahrung und Wertschätzung von geleisteter beziehungsweise empfangener Hilfe. Sie kann sich aber erst entfalten, wenn die eigene Existenzgrundlage gesichert ist, wie Birgit Bormann, Stadtteilkordinatorin Hardt, Schwäbisch Gmünd, betont: „Viele Menschen finden erst einmal über eine Notsituation zu uns und wollen ganz konkrete Hilfe. Wir vermitteln sie dann weiter an Fachberatungsstellen. Aber der Kontakt ist geknüpft und viele sagen, dass sie helfen und das auch weitergeben wollen, weil ihnen die Hilfe wichtig ist.“<sup>12</sup> Notwendig sei zudem, zumindest in Großstädten mit sehr heterogenen Milieus, eine Arbeit mit parallelen Gruppen, um Menschen aus sozial benachteiligten Milieus zunächst in einem geschützten Raum zu befähigen, ihre Interessen zu artikulieren und zu vertreten, und ihnen Ausgrenzungserfahrungen zu ersparen.

<sup>10</sup> Zit. nach: F. Gesemann/R. Roth (Anm. 2), S. 40.

<sup>11</sup> Zit. nach: ebd., S. 50.

<sup>12</sup> Zit. nach: ebd., S. 51.

Die Ergebnisse unserer Studie zeigen, dass Menschen mit Migrationshintergrund von Freiwilligenorganisationen zwar als weniger aktiv eingeschätzt werden als Menschen ohne Migrationshintergrund, dem Faktor Migrationshintergrund aber eine geringere Bedeutung für das Engagement beigemessen wird als beispielsweise den Merkmalen Alter, Bildungsniveau oder Geschlecht. Als zusätzliche Barrieren für das Engagement von Zugewanderten werden von den befragten Freiwilligenorganisationen insbesondere migrationsspezifische Faktoren (mangelnde Sprachkenntnisse, unsicherer Aufenthaltsstatus), Besonderheiten der Lebenssituation (hohe Belastungen durch die private Situation) sowie gesellschaftliche Rahmenbedingungen (mangelnde interkulturelle Öffnung des bürgerschaftlichen Engagements) genannt.<sup>13</sup>

Die Erschließung von Engagementpotenzialen<sup>14</sup> erfordert vor allem eine Anerkennung und Wertschätzung des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund, bedarfsbezogene Beratungs- und Unterstützungsangebote, die interkulturelle Öffnung von Freiwilligenorganisationen, die Einbeziehung von Multiplikatoren und die Kooperation mit Migrantenorganisationen sowie die Stärkung von Lotsen-, Mentoren- und Patenprojekten.

Bildung und Erziehung sind in diesem Zusammenhang Schlüsselthemen für die Aktivierung und Teilhabe von Zugewanderten in sozial benachteiligten Quartieren. Zu den zentralen Erfolgsfaktoren gehören dabei niedrigschwellige und zielgruppengerechte Angebote und Engagementmöglichkeiten sowie die Mitgestaltung und Qualifizierung der freiwillig Engagierten. Bildungseinrichtungen müssen zudem durch die Bereitstellung von Personalressourcen und die inter-

<sup>13</sup> Vgl. ebd., S. 59.

<sup>14</sup> Zum Engagement von jugendlichen und älteren Migranten vgl. bspw. Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung an der Universität Duisburg-Essen (Hrsg.), Engagementförderung bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Bonn 2008; Monika Alisch (Hrsg.), Älter werden im Quartier: Soziale Nachhaltigkeit durch Selbstorganisation und Teilhabe, Kassel 2014; dies./Michael May, Selbstorganisation und Selbsthilfe älterer Migranten, in: APuZ, (2013) 4–5, S. 40–45.

kulturelle Sensibilisierung der pädagogischen Fachkräfte in die Lage versetzt werden, das Engagement von Zugewanderten angemessen zu fördern und zu begleiten.

## Resümee und Perspektiven

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. Dies geschieht allerdings erst in Ansätzen. Es fehlt noch weitgehend an einer professionellen Engagementförderung, die besonders sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen dabei unterstützt, ihr „Recht auf Engagement“ zu verwirklichen. 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 und anderen Zuwanderern erfolgreich und gemeinsam zu bewältigen.

Wie die Ergebnisse unserer Studie zeigen, basiert die Herausbildung einer lokalen Engagementkultur auf sich wechselseitig verstärkenden Faktoren wie Identifikation der Wohnbevölkerung mit dem Quartier, konkreten und vielfältigen Angeboten für ein Engagement vor Ort sowie der Vernetzung und Kooperation von Einrichtungen der Engagementförderung mit Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass es noch vielfältige Entwicklungsmöglichkeiten und Unterstützungsbedarfe für eine aktive und kohärente Engagementpolitik gibt, die unterschiedliche sozialräumliche Bedarfe und Bedingungen berücksichtigt, soziale Integration und Zusammenhalt fördert sowie die gesellschaftliche Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen auch und gerade in benachteiligten und strukturschwachen Quartieren ermöglicht. Unsere Handlungsempfehlungen<sup>15</sup> beziehen sich da-

bei insbesondere auf Gestaltungsmöglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen:

Kommunen können Bildungs- und Integrationspotenziale der lokalen Bevölkerung durch eine Verankerung der kommunalen Engagementförderung, die Sicherung einer ausreichenden finanziellen und personellen Ausstattung von Freiwilligenorganisationen, die Vernetzung und Kooperation insbesondere mit Bildungseinrichtungen in sozial benachteiligten Gebieten, die Entwicklung neuer Formen und Orte des Engagements, eine stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, die Anerkennung und Wertschätzung des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund sowie eine interkulturelle Öffnung von Organisationen erschließen.

Die Länder können freiwilliges Engagement durch eine Bündelung von Programmen und Projekten in einer Gesamtstrategie, die Förderung und Verzahnung von Strukturen des bürgerschaftlichen Engagements auf verschiedenen Ebenen und der konsequenten interkulturellen Öffnung der Engagementförderung unterstützen.<sup>16</sup> Der Absicherung von Freiwilligenagenturen, der Stärkung von Gemeinschaftseinrichtungen und der Öffnung von Bildungseinrichtungen für freiwilliges Engagement dürften dabei eine Schlüsselrolle für Bildung und Integration im Quartier zukommen.

Der Bund kann die Stärkung von Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement zu einer ganzheitlichen, ressortübergreifenden und langfristig angelegten Reformaufgabe der deutschen Gesellschaft, ihres Institutionensystems und Politikverständnisses weiterentwickeln. Es kommt vor allem darauf an, die Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger im öffentlichen Raum zu erweitern, eine beteiligungsorientierte Kultur des Engagements zu etablieren sowie allen gesellschaftlichen Gruppen einen gleichberechtigten Zugang zum Engagement zu eröffnen.

<sup>16</sup> Zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in den Ländern siehe auch F. Gesemann/R. Roth, Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern, Berlin 2015<sup>2</sup>, S. 91 ff.

<sup>15</sup> Vgl. F. Gesemann/R. Roth (Anm. 2.), S. 73 ff.

# Engagement in der Flüchtlingshilfe – eine Erfolg versprechende Integrationshilfe

Politische Krisensituationen mit gewaltsamen und kriegerischen Konflikten in verschiedenen Ländern lösen aktuell hohe Flüchtlingswellen aus. Seit dem

**Misun Han-Broich**  
Dr. phil., Dipl.-Sozialarbeiterin,  
geb. 1962; selbstständige  
Beraterin, Coach für Ehrenamts-  
entwicklung in der Flüchtlings-  
hilfe und Dozentin für Soziale  
Arbeit an der Evangelischen  
Hochschule Berlin, Teltower  
Damm 118, 14167 Berlin.  
han-broich@lb.eh-berlin.de

Zweiten Weltkrieg sind weltweit noch nie so viele Menschen auf der Flucht gewesen, und die syrische Flüchtlingskrise gilt schon jetzt als Jahrhundertkatastrophe. Auch im Irak ist es aufgrund des Terrors des „Islamischen Staates“ zu neuen großen Fluchtbewegungen gekommen.<sup>1</sup> Insgesamt sind nach Angaben der UNO-Flüchtlingshilfe derzeit fast 51,2 Millionen Menschen auf der Flucht, der Großteil davon (33,3 Millionen) sind Binnenvertriebene. Von den Menschen, die in ein anderes Land geflüchtet sind, leben 86 Prozent in Entwicklungsländern.<sup>2</sup> Nur ein kleiner Teil flieht nach Europa, dennoch steigt auch hier die absolute Zahl der Flüchtlinge stetig an. In Deutschland kletterte sie 2014 mit insgesamt 202 834 Asylanträgen auf die bislang vierthöchste Zahl von Asylbewerberzugängen seit 1994. Dies stellt Deutschland vor enorme Herausforderungen, die nicht vom Staat allein zu bewältigen sind.

Die aktuelle Unterbringungssituation für Flüchtlinge in Deutschland in Sammellagern oder in provisorisch hergerichteten Sporthallen ist besonders prekär. Ein Viertel der Asyl Antragsteller in Deutschland sind dazu traumatisierte „Menschen, die die Schrecken im Herkunftsland, die Traumata der illegalen Flucht und noch dazu Erfahrungen mit Inhaftierung, Obdachlosigkeit oder Hunger in Randstaaten Europas mit sich herumgetragen und Angst vor der Rückschiebung haben“.<sup>3</sup> Hinzu kommen Sprachprobleme, Ausschluss

aus Integrationskursen, Diskriminierung, Isolation, Arbeitsverbot und Ähnliches als sequenzielle Traumatisierungsfaktoren.

Ein neuer Problembereich ist der rasante Anstieg unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, die von der Jugendhilfe in Obhut genommen und sowohl pädagogisch als auch psychologisch betreut werden. Die Anzahl der Inobhutnahmen unbegleitet einreisender Jugendliche stieg im Zeitraum von 2005 (602 Fälle) bis 2013 (6584 Fälle) um das Zehnfache an. Dies entspricht knapp 16 Prozent aller Inobhutnahmen 2013.<sup>4</sup> Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind von noch schwerwiegenderen Problemen als erwachsene Flüchtlinge betroffen. Sie fliehen überwiegend aus Kriegs- und Katastrophengebieten, aber auch aus Gründen wie familiäre Gewalt, Zwangsheirat, Beschneidung und sexuelle Ausbeutung. Von vielen betroffenen Diensen und Praktikern wird insbesondere auf die Bildungsproblematik dieser Personengruppe aufmerksam gemacht und nach Lösungsmöglichkeiten gesucht. Den jugendlichen Flüchtlingen, besonders den 14- bis 18-Jährigen, wird häufig nur eingeschränkter Zugang zu Schulen gewährt, und auf dem Weg zur beruflichen Ausbildung stehen ihnen zahlreiche Probleme und Hürden entgegen.<sup>5</sup> Der erhebliche Anteil an unbegleiteten jungen Flüchtlingen stellt die (überforderten) Kommunen und Jugendhilfen vor immense Herausforderungen. Für die Bewältigung dieser aktuellen gesellschaftlichen Lage ist vor allem die zivilgesellschaftliche Beteiligung erforderlich, da der Staat die Problematik nicht alleine lösen kann und soll. Die Bürgerinnen und Bürger sind dabei – zu Recht – gefragt und gefordert.

<sup>1</sup> Vgl. Günter Burkhardt, Neue Zuwanderung und Engagement. Flüchtlingssolidarität: im Spannungsfeld von Abschottung und Aufnahme, in: BBE-Newsletter vom 27. 11. 2014.

<sup>2</sup> Vgl. UNO-Flüchtlingshilfe, Flüchtlinge weltweit. Zahlen und Fakten, o. D., [www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html](http://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html) (4. 3. 2015).

<sup>3</sup> G. Burkhardt (Anm. 1), S. 5. Weltweit rund ein Drittel aller Flüchtlinge würden Schätzungen nach an einer „posttraumatischen Belastungsstörung“ leiden.

<sup>4</sup> Vgl. Jens Pothmann, Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (umF) in Obhut der Kinder- und Jugendhilfe – Antworten der Jugendhilfestatistik, in: Forum Jugendhilfe, (2014) 4, S. 35–38.

<sup>5</sup> Vgl. Goran Ekmescic, Inklusion statt Exclusion! Zur Bildungsproblematik unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland, in: Jugendhilfe, 49 (2011) 1, S. 21–23.

## Engagement für Flüchtlinge

Bürgerschaftliches oder ehrenamtliches Engagement hat in Deutschland im Vergleich zu früheren Jahren insgesamt nicht merklich zugenommen und ist im Zeitverlauf eher stabil geblieben. Laut Freiwilligensurvey von 2009 ist der Anteil freiwillig Engagierter an der Bevölkerung ab 14 Jahren in Deutschland in den Jahren zwischen 2004 und 2009 mit einer Engagementquote von gut einem Drittel (36 Prozent) stabil geblieben, während unter den bis dahin nicht Engagierten ein steigender Anteil zum Engagement bereit ist.<sup>16</sup>

Beim Engagement in der Flüchtlingshilfe zeichnet sich jedoch eine positive Entwicklung ab: Verschiedene Bezugs- und Betreuungsstellen im Bereich der Flüchtlingshilfe sowie aktuelle örtliche Pressemeldungen berichten bundesweit über eine deutlich gestiegene Hilfsbereitschaft und reges Engagement seitens der deutschen Bevölkerung. So sind laut Günther Burkhardt, Geschäftsführer und Mitbegründer von ProAsyl, derzeit Tausende freiwillige Helfer und zahlreiche neu gegründete Initiativen zu beobachten: „Täglich melden sich derzeit bei ProAsyl, den Flüchtlingsräten der Länder und den lokalen Asylvereinen in der ganzen Republik engagierte Menschen, die Flüchtlinge unterstützen möchten. (...) In der breiten Gesellschaft wachsen derzeit die Solidarität und der Impuls, Menschen in Not beizustehen.“<sup>17</sup> Die in Sammelunterkünften, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Schulen und anderen Einrichtungen sowie bei ProAsyl tätigen Freiwilligen engagieren sich in den unterschiedlichsten Bereichen: soziale Kennenlernprojekte, Deutschunterricht, Hausaufgabenhilfe, Nachhilfe, Fahrradwerkstatt und -börse, Begleitung bei Behördengängen und Arztbesuchen, Hilfe bei der Arbeits- und Wohnungssuche, Dolmetschertätigkeit, Initiativen und Patenschaften für Einzelpersonen oder -familien, direkte ärztliche Hilfe, Hilfe bei der beruflichen Qualifizierung von Flüchtlingen, Begegnung/Kontakte in

diversen Veranstaltungen (Feste, Feiern, Frauengruppen, Mutter-Kind-Gruppen), Freizeitaktivitäten (Zoobesuche, Sport), karitative Beratung, Rechts- und Sozialberatung, Bildungsberatung, Öffentlichkeitsarbeit (Projektarbeiten, Ausstellungshilfe), Hilfe bei der Ausbildungssuche, Frauencafé, interkulturelles Sprachcafé, Musikunterricht und vieles mehr.

Nach meinen Erfahrungen in der Flüchtlingssozialarbeit haben sich auch kreativ-therapeutische Freiwilligenprojekte für traumatisierte Flüchtlinge (Gymnastikkurs als Bewegungstherapie, Massagekurs oder Yoga als Entspannungstherapie, Musik-, Kunst- und Tanztherapie) bei entsprechender Qualifikation der Freiwilligen als außerordentlich nützlich für die Integration herausgestellt.

Mit Blick auf die aktuelle Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge rege ich in einem gesonderten Abschnitt eine ehrenamtliche Patenschaftsbeziehung an, in welcher der/die Ehrenamtliche als dauerhafte Bezugsperson und Bildungsbegleiter fungiert. Für eine weitere Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements reicht es nicht, dies allein im Sinne der gesellschaftlichen Mitverantwortung der Bürger zu begründen. Vielmehr muss die besondere Bedeutung der Ehrenamtlichkeit für die Integration der Gesellschaft neu beleuchtet werden, um hieraus geeignete Praxisempfehlungen für ein breiteres Engagement in der Flüchtlingshilfe abzuleiten.

### Bedeutung des Ehrenamts im Bereich der Flüchtlingshilfe

Aufgrund der Ergebnisse einer im Rahmen meiner Dissertation vorgenommenen empirischen Studie<sup>18</sup> über Ehrenamtlichkeit in der Flüchtlingssozialarbeit vertrete ich eine

<sup>16</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bericht der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 17/10580 vom 23. 8. 2012.

<sup>17</sup> G. Burkhardt (Anm. 1), S. 1.

<sup>18</sup> Für diese Studie, die aus meiner langjährigen sozialarbeiterischen Praxis in der Flüchtlingsbetreuung der Stadt Münster hervorging, wurden Interviews mit Ehrenamtlichen, Flüchtlingen und deren Familien, hauptamtlich tätigen Sozialarbeitenden und Vertreterinnen und Vertretern von Flüchtlingsorganisationen und Ämtern geführt. Vgl. Misun Han-Broich, Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtling-)Sozialarbeit, Wiesbaden 2012.

ganzheitliche dreidimensionale Integrations- und Beziehungstheorie, die neben einer kognitiv-kulturellen (Denken) und einer sozial-strukturellen (Handeln) auch eine seelisch-emotionale (Fühlen) Dimension umfasst. Ich definiere Integration als einen Zustand des inneren Gleichgewichts eines Migranten in diesen drei Dimensionen. Überraschenderweise zeigt die Studie, dass ehrenamtliche Tätigkeit für Flüchtlinge ihre größte Wirkung in der seelisch-emotionalen Integration entfaltet. Durch den Aufbau persönlicher Beziehungen stehen die Ehrenamtlichen den Flüchtlingen insbesondere bei der Überwindung ihrer seelisch belastenden Vergangenheits- und Gegenwartsprobleme zur Seite. Obwohl Ehrenamtliche nach ursprünglicher Aufgabenvereinbarung keine therapeutische beziehungsweise psychosoziale Arbeit explizit zu leisten haben, sondern eher konkrete Hilfestellungen (Bildungs- und Betreuungsarbeit, Begegnung, praktische Lebenshilfe und so weiter) geben sollen, zeigt sich die größte Wirkung ihrer Arbeit gerade nicht in diesen (die praktische Integration betreffenden) kognitiv-kulturellen und sozial-strukturellen Bereichen, sondern vielmehr im seelisch-emotionalen Bereich.

Dieses zunächst nicht ins Auge gefasste Integrationsziel ehrenamtlicher therapeutischer Hilfestellung erweist sich als ihre besondere Leistung, die ganz wesentlich mit den dem Ehrenamt zugrunde liegenden intrinsischen Motiven<sup>9</sup> und Beziehungsfähigkeiten der Ehrenamtlichen selbst zusammenhängt: Sie können durch die persönliche Art ihrer Kontakte eine einzigartige Beziehung zu Flüchtlingen aufbauen, indem sie gezielt auf Menschen zugehen, persönliche Berührungspunkte herstellen und mit den Flüchtlingen eine ganzheitliche Begegnung<sup>10</sup> erleben. So tragen sie

<sup>9</sup> Die in der Studie hinterfragten Motive der Ehrenamtlichen sind entweder extrinsischen oder intrinsischen Ursprungs. Die extrinsische Motivation hat ihren Ursprung in einer (veränderten) biografischen oder gesellschaftlichen (Lebens-)Situation. Dahingegen liegt die intrinsische Motivation in der Erfüllung religiöser oder ethischer Ansprüche sowie in einer empathischen Persönlichkeitsstruktur der Ehrenamtlichen begründet. Vgl. ebd. S. 82–88.

<sup>10</sup> Im Sinne Martin Bubers begegnen sich Menschen dann ganzheitlich, wenn sie gegenseitig den anderen die Qualität eines Subjektes zuerkennen, wobei ein „Ich-Du-Verhältnis“ eingeräumt wird. Wenn

zur seelisch-emotionalen Stabilisierung und Integration insbesondere auch der traumatisierten Flüchtlinge bei. In der Ehrenamtsbeziehung findet eine Begegnung statt, in der sich Ich und Du als gleichberechtigte Subjekte begegnen und keiner dem anderen bewertend gegenübersteht. In einer solchen Beziehung wächst die Fähigkeit, sich dem Anderen zu öffnen. Von daher ist es möglich, dass in den Ehrenamtsbeziehungen (familiäre) Nähe und Wärme entstehen, zumal die Akteure ihrem Gegenüber ohne Erwartungen einer Gegenleistung begegnen und in der Regel bereit sind, auch seelische Zuwendung und Zuneigung zu schenken.

So werden Flüchtlinge, die aufgrund ihrer extrem schwierigen seelischen und strukturellen Ausgangssituation und negativer Erfahrungen mit der Aufnahmegesellschaft eine nur geringe oder gar keine Motivation zur Integration hatten und sogar negativ voreingestellt oder blockiert waren, erst durch die mit ehrenamtlicher Hilfe überwundene seelisch-emotionale Blockade zu weiterführenden Integrationsschritten in den beiden anderen Dimensionen aufgeschlossen. Damit leistet das Ehrenamt einen entscheidenden, seelisch-emotional vorbereitenden ersten Schritt zur kognitiv-kulturellen und sozial-strukturellen Integration. In diesem Sinne versteht sich das Ehrenamt als ein unverzichtbarer Baustein zur Integration.

Die integrationsförderlichen Beziehungen zwischen Ehrenamtlichen und Flüchtlingen lassen sich ihrer Funktion nach als Ersatz-, Kompensations-, Lernbeziehung sowie Kapitalbeziehung typisieren:<sup>11</sup>

**Ersatzbeziehung:** Die Flucht als eine von außen aufgezwungene Entscheidung unterbricht abrupt den sozialen und vielfach auch familiären Lebenszusammenhang. Durch die Kontakte zu den Ehrenamtlichen können verloren gegangene soziale Bindungen teilweise ersetzt werden. Das trägt dazu bei, so

sich Menschen als Personen ganzheitlich begegnen, findet in der Beziehung ein Berühren und Berührt-Werden statt. Es ist nach Buber diese personale ontologische Begegnung, die das Herz öffnet und Kraft ausschüttet. Vgl. Martin Buber, *Ich und Du*, Heidelberg 1983<sup>11</sup>; M. Han-Broich (Anm. 8), S. 193 ff.

<sup>11</sup> Vgl. ebd. S. 157–166.

ziale Bezugssysteme für Flüchtlinge familiärenähnlich zu vergrößern und zu stabilisieren. Dadurch wird die soziale Integration gefördert. Darüber hinaus spielen die Ehrenamtlichen insbesondere für Flüchtlingskinder oder -jugendliche eine elterliche Rolle oder fungieren als Elternersatz. Gerade diese ehrenamtlichen Ersatzbeziehungen dürften im Hinblick auf die drastisch zunehmende Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge nach Deutschland von besonderem Interesse für die Praxis sowohl bei der Unterbringung als auch bei der Betreuung dieser Flüchtlingsgruppe sein.

**Therapiebeziehung:** Die durch Kriegs- und Fluchterlebnisse traumatisierten Flüchtlinge leiden unter deren Spätfolgen, weil ihnen in ihrer neuen Lebensumwelt keine oder nur unzureichende therapeutische Möglichkeiten für die angemessene Verarbeitung ihrer Traumaerfahrungen geboten werden. Wenn aber Flüchtlinge zu Ehrenamtlichen langsam eine Vertrauensbeziehung aufbauen, sich ihnen gegenüber allmählich öffnen und ihnen dabei nicht selten ihre oftmals leidvolle Geschichte anvertrauen, hilft ihnen das bei der Bewältigung ihrer Vergangenheit. In diesem Sinne wird dem Ehrenamt eine therapeutische Funktion zugeschrieben, wobei die Ehrenamtlichen durch ihre persönliche Begleitung<sup>12</sup> quasi als Therapeut zu den Flüchtlingen in Beziehung stehen. Diese Art von Therapiebeziehung bewegt und motiviert auch zunächst integrationsunwillige beziehungsweise -unfähige Menschen zur (seelisch-emotionalen) Integration und ermöglicht somit erst die soziale Integration der Flüchtlinge.

**Kompensationsbeziehung:** Die interviewten Flüchtlinge haben aufgrund ihres rechtlichen Status zwingend häufige Kontakte zu Behörden. Die Mehrheit macht dabei mit den Verwaltungsbeamten negative Erfahrungen, die zu neuen Traumata führen können. Sie fühlen sich nicht willkommen oder als Menschen wertgeschätzt, man begegnet ihnen nicht selten unhöflich und sogar im

Befehlston. Auch im Umgang mit der einheimischen Bevölkerung kommt es zu Diskriminierungserfahrungen. Da sie ansonsten kaum positiv gestaltete Kontakte haben, entsteht ein eher negatives Bild der Aufnahmegesellschaft. Die Beziehungen zu den Ehrenamtlichen kompensieren dieses einseitige und negative Bild von Deutschland. Das Gefühl, abgelehnt zu werden, kann durch die Beziehung zu Ehrenamtlichen kompensiert und in ein Gefühl des Angenommenseins umgewandelt werden, das entscheidend für eine seelisch-emotionale Integration und die Bereitschaft zur sozialen Integration ist.

**Lernbeziehung:** Die Flüchtlinge lernen durch die Kontakte zu Ehrenamtlichen Sprache, Verhalten, Normen, Werte und Erwartungen der aufnehmenden Gesellschaft kennen. Dieser Lerneffekt fördert zweifellos am stärksten die kognitiv-kulturelle Integration der Flüchtlinge. Deutsche mit ihren Verhaltensweisen und menschlichen Regungen einschätzen zu können, erhöht die allgemeine Kontaktbereitschaft und führt nachweislich zur besseren sozialen Integration. Die Lernbeziehung ist keinesfalls einseitig. Auch die Ehrenamtlichen haben positive Lernerfahrungen. Sie lernen Menschen aus anderen Kulturkreisen kennen und verstehen es, zwischen den Flüchtlingen und der einheimischen Bevölkerung zu vermitteln und als Meinungsmultiplikator eine aufklärende Rolle in der Gesellschaft zu übernehmen.

**Kapitalbeziehung:** Ehrenamtsbeziehungen können auch als eine Art von Sozialkapital betrachtet werden. Die Beziehungen zu Ehrenamtlichen werden in bestimmten Situationen, beispielsweise bei behördlichen Schwierigkeiten oder bei der Wohnungs- und Arbeitssuche, nutzbringend und vorteilhaft für Flüchtlinge eingesetzt. So konnten durch Interventionen von Ehrenamtlichen die Abschiebeterminale für Flüchtlinge verschoben werden oder durch ihre Vermittlung Mietwohnungen und Arbeitsstellen für Flüchtlinge besorgt werden. Dadurch wird auch die strukturelle Integration verbessert.

Die Integrationswirkung der ehrenamtlichen Flüchtlingshilfe variiert abhängig von der rechtlichen und psychosozialen Situation

<sup>12</sup> Vgl. auch die „Soteria-Bewegung“ ab Ende der 1960er Jahre, wobei der Heilungseffekt für psychisch Kranken mehr bei einer persönlichen Begleitung durch Laienhelfer als bei Medikation oder Therapieaufenthalt in Kliniken begründet und daher deren Umsetzung postuliert wurde.

der Flüchtlinge.<sup>13</sup> In meiner Studie von 2005 habe ich zwei Flüchtlingsgruppen untersucht, sogenannte geduldete Flüchtlinge, die überwiegend aus dem ehemaligen Jugoslawien (Kosovo, Serbien) stammten und durch unerwartete Außereignisse (Krieg, politische Verfolgung) flüchten mussten, und jüdische Kontingentflüchtlinge, die überwiegend aus der ehemaligen Sowjetunion stammten und aufgrund einer wohlüberlegten und langfristigen Entscheidung nach Deutschland migrieren wollten. Insgesamt wurde bei allen Flüchtlingen mit ehrenamtlicher Unterstützung eine höhere Gesamtintegration erreicht als ohne. Während sich bei den überwiegend gut gebildeten Kontingentflüchtlingen die ehrenamtliche Unterstützung insbesondere bei der sozial-strukturellen Integration auswirkt, zeigt sie bei den geduldeten Flüchtlingen, die wegen ihrer Kriegs- und Fluchterlebnisse nicht selten traumatisiert waren und dann auch noch wegen des unsicheren Bleiberechtes zusätzlichen Existenz- und Abschiebeängsten ausgesetzt waren, die größte Wirkung im seelisch-emotionalen Bereich. Dies lässt die Schlussfolgerung zu: Je schwieriger die Lebenssituation der Menschen ist, desto wirkungsvoller ist die ehrenamtliche Integrationsarbeit.

Ehrenamtliches Engagement in der Flüchtlingshilfe trägt nicht nur zur Integration der Flüchtlinge als Ehrenamtsadressaten bei, sondern hat auch in besonderer Weise eine integrierende Wirkung auf die an ehrenamtlichen Prozessen Beteiligten<sup>14</sup> und auf die Gesellschaft. Die integrative Wirkung des Ehrenamts zeigt sich besonders in einer versöhnenden Funktion, indem es (im Konfliktfall) zwischen den beteiligten Parteien – hier den Flüchtlingen und der Aufnahmegesellschaft – vermittelnd und ausgleichend wirkt. Diese versöhnende Rolle der Engagements zeigt sich in ers-

<sup>13</sup> Vgl. M. Han-Broich (Anm. 8), S. 51–63, S. 128–150.

<sup>14</sup> Die integrative Funktion des Ehrenamts zeigt sich im Hinblick auf die ehrenamtlichen Akteure speziell darin, dass die mit der Wahrnehmung des Ehrenamts geknüpften neuen Kontakte auch Zugang zu neuen sozialen Netzwerken ermöglichen. Die Ehrenamtlichen überwinden durch „neuartige“, außerhalb ihres herkömmlichen sozialen Umfeldes liegende Kontakte die Grenze des eigenen Sozialraumes und integrieren sich in einen anderen, bislang nicht zugänglichen sozialen Raum. Dadurch wird auch die sozialräumliche Integration begünstigt.

ter Linie in einer die öffentliche Meinung beeinflussenden Multiplikatorfunktion des Ehrenamts. Durch die Vermittlung der ehrenamtlichen Akteure revidiert die Aufnahmegesellschaft ihre durch Unkenntnis oder Vorurteile geprägte Haltung fremden Menschen gegenüber. Somit tragen die Ehrenamtlichen zur Versöhnung der beiden Parteien bei.

## Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (umF) sind zu einem festen Bestandteil der Migration geworden. Sie stellen ein ganz eigenes Problemfeld dar, für das nach neuen Lösungsansätzen gesucht wird. Hierbei kann ehrenamtliche Unterstützung insbesondere in Form einer Patenschaftsbeziehung – unterlegt mit geeigneten Ehrenamtskonzepten – eine Erfolg versprechende Rolle spielen.

Die unbegleiteten jugendlichen Flüchtlinge haben nicht selten traumatische Fluchterfahrungen gemacht und sehen sich jetzt in Deutschland vor neue Probleme gestellt. „Aufgrund ihres Alters, ihrer Herauslösung aus dem vertrauten Umfeld und wegen des fehlenden Schutzes durch die eigene Familie zählen umF zur Gruppe der besonders verletzlichen und daher besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge.“<sup>15</sup> Zwar fallen sie in Deutschland unter die Regelungen zur gesetzlichen Inobhutnahme mit staatlich verordneter Unterbringung und Betreuung durch einen Vormund. Dabei erfahren sie jedoch wiederholte Verschiebungen der Zuständigkeiten im Aufnahmeprozess und häufige Wechsel der Bezugspersonen in Ämtern und Jugendhilfeeinrichtungen, was im Hinblick auf zuvor erlittene Verluste der elterlichen beziehungsweise sozialen Bezugssysteme eine Wiederholung der Beziehungsverluste darstellt und eine sekundäre Traumatisierung auslösen kann. Mit Vollendung des 18. Lebensjahres müssen sie ihre Unterkunft wieder verlassen, sie verlieren ihren gesetzlichen Vormund und sehen sich zudem mit einer möglichen Abschiebung kon-

<sup>15</sup> Vgl. J. Pothmann (Anm. 4), S. 36; Peter Neher, Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland. Positionierung des Deutschen Caritasverbandes (DCV), in: Neue Caritas, (2014) 6, S. 31–41.

frontiert. Dass bei all dem die jugendliche Seele Schaden nimmt, ist nicht weiter verwunderlich und muss in Lösungsansätzen berücksichtigt werden. Wegen ihrer oben beschriebenen spezifischen Integrationswirkung gerade auch im seelisch-emotionalen Bereich stellt ehrenamtliche Unterstützung einen solchen Lösungsansatz in mehrfacher Hinsicht dar.

Intrinsisch motivierte Ehrenamtliche können nachhaltige patenschaftsähnliche Beziehungen – im Sinne der Ersatz- und Therapiebeziehung – zu jungen Flüchtlingen aufbauen, sie seelisch-emotional stabilisieren und dann auf allen weiteren Stufen des Integrationsprozesses wirkungsvoll begleiten und unterstützen. Hierfür muss ein konzeptioneller Rahmen geschaffen werden, der eine professionelle Zusammenarbeit der Ehrenamtlichen mit den hauptamtlichen Flüchtlingsbetreuern ermöglicht. Mit Blick auf die prekäre Unterbringungslage wäre zu erwägen, ob die unbegleiteten Minderjährigen nicht auch in die Lebensgemeinschaft der Ehrenamtlichen – analog den Pflegefamilien und individualpädagogischen Betreuungsstellen – aufgenommen werden können, wenn ehrenamtliche Betreuer dies wünschen, entsprechend qualifiziert sind und die räumlichen Möglichkeiten vorweisen können. Das hier vorgeschlagene Konzept müsste durch den Staat mit rechtlicher Weichenstellung eingeführt und finanziell und fachlich unterstützt werden.

Auch mit Blick auf die Bildungssituation der jungen Flüchtlinge kann die ehrenamtliche Unterstützung hilfreich sein. Sie schaffen in der Regel die Eingliederung in das reguläre deutsche Schulsystem nicht, andere unterstützende Angebote stehen nicht flächendeckend zur Verfügung. Oftmals findet für 16- bis 17-Jährige keine Beschulung statt, da sie nicht mehr der allgemeinen Schulpflicht unterliegen. In diesem Zusammenhang halte ich qualifizierte Ehrenamtliche als Ausfühler des Bildungsauftrages für sehr geeignet. Denn gutes Lernen setzt gute Lernbeziehungen voraus, man lernt in und an der Beziehung zu den Lehrenden. Zu Flüchtlingsjugendlichen, die aufgrund ihrer belastenden Situation in ihrer kognitiven Leistungsfähigkeit beeinträchtigt sind, können die Ehrenamtlichen eine von Anteilnahme, Respekt und Anerkennung geprägte em-

pathische Beziehung aufbauen und eine gute Lerngrundlage für die kognitiv-kulturelle Integration schaffen. Von daher könnten insbesondere die betroffenen Schulen (oder andere Organisationen, Kirchengemeinden) bewusst Ehrenamtliche aus dem Gemeinwesen, Freiwilligenagenturen oder der Eltern- und Schülerschaft rekrutieren und in die Arbeit einbinden.

Ich möchte deshalb eine Debatte darüber anregen, ob und wie ein professionell gestaltetes Ehrenamtskonzept für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge die jetzigen staatlichen Lösungen verbessern und ergänzen kann und welche infrastrukturellen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen wären. Kurzfristig ist es wichtig und notwendig, hauptamtliche Flüchtlingsbeauftragte auf die Möglichkeiten ehrenamtlicher Unterstützung bei der Inobhutnahme der Jugendlichen hinzuweisen, über Motivation und spezifische Einsatzmöglichkeiten Ehrenamtlicher zu informieren und Konzepte für eine professionelle Zusammenarbeit zu entwickeln.

## Erfolgsrezept für die Praxis des Engagements

Angesichts der konstant hohen Flüchtlingszahlen aus den verschiedensten Kulturkreisen und den damit verbundenen Integrationsanforderungen darf ehrenamtliches Engagement in diesem Bereich nicht dem Zufall überlassen werden, wie es vielfach in der Praxis geschieht. Das Engagement muss vielmehr zum Gegenstand eines planvollen systematischen Handelns bei den Flüchtlingsbehörden und anderen mit der Integration von Flüchtlingen befassten Organisationen werden.

Auch muss das Engagement adäquat durch interkulturelle Bildung getragen werden, damit es ohne Nebenwirkungen die Flüchtlingsintegration erfolgreich voranbringen kann. Interkulturelle Kontakte führen, auch wenn sie mit wohlwollender Bereitschaft erfolgen, nicht automatisch zum Abbau von Vorurteilen oder zu mehr Toleranz. Es können sich durch interkulturelle Missverständnisse und Irritationen oder im Konfliktfall die ablehnenden Einstellungen eher noch verfestigen, wie Empirie und Pra-



xis zeigen.<sup>16</sup> Von daher ist es ratsam, dass Ehrenamtliche, die mit Flüchtlingen in Beziehung treten, durch Weiterbildungsangebote auf die interkulturelle Begegnung vorbereitet und in ihrem Engagement begleitet werden. Das gilt umso mehr für die interkulturelle Kompetenz von Hauptamtlichen, die diese Ehrenamtlichen beratend und unterstützend begleiten sollen.

Ausschlaggebend für den Erfolg ist jedoch eine neue Ehrenamtskultur, die die organisationsspezifische Kultur der Anerkennung und die Bewusstseinsveränderung bei den hauptberuflich tätigen Mitarbeitern dieser Institutionen und Organisationen umfasst, sei es in Vereinen, Verwaltungen, Kirchengemeinden oder Schulen. Hauptamtliche sind in der Regel diejenigen, die durch Direktansprache potenzieller Ehrenamtlicher diese für den Beginn oder das Weiterführen eines Engagements motivieren und durch Wertschätzung, Anerkennung und gute Begleitung entlohnen. Doch bestehen nicht selten Vorbehalte gegenüber den Ehrenamtlichen verbunden mit Desinteresse an einer Zusammenarbeit mit ihnen. Es ist daher dringend erforderlich, bei den Hauptamtlichen eine Bewusstseinsänderung über die Bedeutung des Ehrenamts und seine integrativen Wirkungen auf das Individuum und die Gesellschaft herbeizuführen. So sollten die Hauptamtlichen als Schlüsselfiguren für den Erfolg der Ehrenamtsprojekte (an)erkannt werden und ihre Handlungskompetenzen für den adäquaten Umgang mit Ehrenamtlichen durch kontinuierliche Aus- und Fortbildung gefördert werden. Hierzu gehört die Vermittlung von Kenntnissen über Motive, Wirkmechanismen und Potenziale von Ehrenamtlichen und wie man sie rekrutieren, einsetzen und professionell begleiten kann.

<sup>16</sup> Vgl. M. Han-Broich (Anm. 8), S. 206 ff.

*Claudia Pinl*

## Ehrenamt statt Sozialstaat? Kritik der Engagementpolitik

Deutschland gehört zu den Ländern mit überdurchschnittlich hohem freiwilligem Engagement. 23 Millionen Menschen sind hier Jahr für Jahr in irgendeiner Weise ehrenamtlich tätig, über ein Drittel der Bevölkerung über 15 Jahre. Die Begriffe „Ehrenamt“, „bürgerschaftliches Engagement“ oder „Freiwilligentätigkeit“ sind nicht klar gegeneinander abgegrenzt. „Ehrenamt“ verweist auf traditionelle Formen des Engagements in öffentlichen, das heißt gesetzlich geregelten Ehrenämtern, als Vereinsvorstand, Ratsmitglied oder Schöffin,<sup>1</sup> wird aber umgangssprachlich für jede Form freiwillig und unentgeltlich geleisteter Arbeit benutzt. Mit dem Begriff der Freiwilligenarbeit, angelehnt an das englische *volunteering*, bezeichnet man in Deutschland vor allem das Engagement in den ebenfalls gesetzlich geregelten Diensten wie dem Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ), dem Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) oder dem Bundesfreiwilligendienst (BFD).

**Claudia Pinl**

Dipl.-Politologin, geb. 1941; arbeitete als Hörfunkjournalistin und politische Referentin; zuletzt erschienen: „Ehrenamt – Neue Erfüllung, neue Karriere. Wie sich Beruf und öffentliches Ehrenamt verbinden lassen“ (2010); „Freiwillig zu Diensten? Über die Ausbeutung von Ehrenamt und Gratisarbeit“ (2013); Raumerstraße 2a, 50935 Köln. [claudiapinl@web.de](mailto:claudiapinl@web.de)

Das deutet schon auf eine inhaltlich große Bandbreite des Engagements hin. Unter zeitlichen Gesichtspunkten reicht das Spektrum vom Mitmachen bei der jährlichen Reinigung der städtischen Grünanlagen bis zur 40-Stunden-Woche des ehrenamtlichen Vereinsvorstands oder der Flüchtlingsbetreuerin. Rechnet man alle kleinen und großen Beiträge zum freiwilligen Engagement in Deutschland zusammen, wie es die Prognos AG für 2009 getan hat, kommt eine eindrucksvolle Zahl von 4,6 Milliarden Jahresarbeitsstunden zusammen, das entspricht der Arbeitsleistung von

3,4 Millionen Vollzeitbeschäftigten.<sup>¶</sup> Aber anscheinend reicht das nicht, denn es vergeht kaum ein Tag, an dem nicht durch Politik, Medien oder Prominenz weiteres freiwilliges Engagement eingefordert wird.

Bundespräsident und Bundeskanzlerin loben in ihren Neujahrsansprachen die Ehrenamtlichen, Prominente aus Politik und Showbusiness posieren bei der Lebensmittelausgabe der „Tafel“, Medien rufen zu Spenden für Hospizdienste oder kostenlose Kindermittagstische auf. Es gibt Tage und Wochen des bürgerschaftlichen Engagements, Ehrenamtsnadeln, Ehrenamtskarten und Ehrenamtsnachweise, nationale, internationale und Europäische Jahre der Freiwilligenarbeit. Wenn sich Bürgerinnen und Bürger in Vereinen, Initiativen oder Verbänden ohne Erwerbsabsicht zusammenschließen, so ist das immer ein Politikum – in autoritären Gesellschaften, weil die Herrschenden Angst haben, diese freiwilligen Zusammenschlüsse könnten sich ihrer Kontrolle entziehen; in offenen Gesellschaften, weil dort das Zwischenreich zwischen Staat, Familie und Erwerbssphäre – „Zivilgesellschaft“ genannt – in seiner Funktion für den Zusammenhalt der Gesellschaft als Ganzes wertgeschätzt wird.

Bereits in den Anfängen der Bundesrepublik gab es Ansätze zur gezielten Förderung der Ehrenamtlichkeit. Das heutige massive Einfordern von Engagement ist aber ein relativ neues Phänomen, das mit dem politischen Kurswechsel in westlichen Ländern seit den 1980er Jahren verbunden ist.

## Politischer Paradigmenwechsel

Ein in Folge der Ölkrise 1973 einsetzender Konjunkturrückgang, steigende Arbeitslosenzahlen und ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel, wonach Wachstum und Wohlstand nicht in erster Linie Aufgabe staatlicher Konjunkturprogramme und wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen seien, sondern den Selbstregulierungskräften des Marktes überlassen bleiben

¶ Vgl. Claudia Pinl, Ehrenamt – neue Erfüllung, neue Karriere. Wie sich Beruf und öffentliches Ehrenamt verbinden lassen, Regensburg 2010.

¶ Vgl. Prognos AG/AMB Generali Holding AG, Engagementatlas 09. Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen, Aachen 2009, S. 13.

sollten, führten zunächst in Großbritannien unter Margaret Thatcher zu einer breit angelegten Privatisierung von Staatseigentum und zum Abbau sozialer Sicherung bei gleichzeitiger steuerlicher Erleichterung für Wohlhabende. In den USA wurde unter Präsident Ronald Reagan 1981 der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer von 70 auf 33 Prozent abgesenkt.

Wenn der Staat auf Einnahmen verzichtet, müssen in der Konsequenz Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zurückgefahren werden. Dass dieser Politikwechsel auch die Bundesrepublik Deutschland erreicht hatte, deutete Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner ersten Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 an. Kohl sprach darin von einem „anonymen bürokratischen Wohlfahrtsstaat“, der die Menschen entfremdet habe. Seine Regierung, so Kohl weiter, wolle stattdessen „mehr Selbsthilfe und Nächstenhilfe der Bürger füreinander“.<sup>¶</sup> Aber erst die 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder brach radikal mit bisherigen sozialstaatlichen Traditionen. Das sogenannte Schröder-Blair-Papier von 1999 lieferte die ideologische Rechtfertigung für den Rückzug des Staates von der Aufgabe, die Gesellschaft zu gestalten und für sozialen Ausgleich zu sorgen. Nicht staatliche Regelungen oder gar ein Rechtsanspruch der Schwachen auf öffentlich finanzierte Dienste, so die Argumentation Schröders und Tony Blairs, Wegbereiter von New Labour, wiesen die „neuen Wege zur sozialen Gerechtigkeit“. Diese lägen vielmehr in der individuellen Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft jedes Menschen. Das „Sicherheitsnetz aus Ansprüchen“ des alten Wohlfahrtsstaates solle in ein „Sprungbrett in die Eigenverantwortung umgewandelt werden“.<sup>¶</sup>

In Deutschland folgte die Politik diesen Vorgaben durch Steuersenkungen für Unternehmen und Privatpersonen, durch Privatisierungen im Gesundheitswesen und die Teilprivatisierung der gesetzlichen Altersvorsorge („Riester-Rente“), vor allem aber durch die Ausweitung prekärer Beschäftigungsver-

¶ Zit. nach: Gisela Notz, „Freiwilligendienste“ für alle. Von der ehrenamtlichen Tätigkeit zur Prekarisierung der „freiwilligen“ Arbeit, Neu-Ulm 2012, S. 51.

¶ Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair, London, 8.6.1999, [www.glasnost.de/pol/schroederblair.html](http://www.glasnost.de/pol/schroederblair.html) (26.2.2015).

hältnisse und der drastischen Einschränkung der Unterstützung für Langzeitarbeitslose im Zuge der Umsetzung der Agenda 2010. In der Folge verschlechterte sich die Lebenssituation breiter Bevölkerungsschichten, während gleichzeitig der Zugang zu sozialen Hilfeleistungen erschwert wurde. Die Steuerersenkungen betrafen nicht zuletzt auch die Kommunen, deren Basis zur Finanzierung von Infrastruktur und freiwilligen Leistungen wie Unterhalt von Museen, Parks, Büchereien und Schwimmbädern schmaler wurde.

## Vom Sozialstaat zur Bürgergesellschaft

Wie mit diesen Folgen neoliberaler Politik umgehen? Sowohl Kohl wie Schröder hatten den Weg gewiesen: statt öffentliche Daseinsvorsorge mehr bürgerschaftliches *do it yourself*. Die Botschaft kam an, nicht zuletzt im Deutschen Bundestag, der 1999 eine 22-köpfige Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ einsetzte. Die Mehrheit der aus je zur Hälfte aus Abgeordneten und Experten bestehenden Kommission war sich einig, dass man sich von der Vorstellung der Allzuständigkeit des Staates zu verabschieden habe, vielmehr das Zeitalter der „Bürgergesellschaft“ begonnen habe. Im Abschlussbericht der Kommission heißt es dazu: „Unter dem Stichwort einer neuen Verantwortungsteilung wird in der Bürgergesellschaft mehr bürgerschaftliche Verantwortung von den Bürgerinnen und Bürgern erwartet – ohne dass dies vom Staat erzwungen wird. Die Idee der Bürgergesellschaft rechnet vielmehr mit einer freiwilligen Verantwortungsübernahme. (...) Formen der Selbstverpflichtung werden umso notwendiger, je stärker sich der Staat von geltenden Regelungsansprüchen zurückzieht und Aufgaben, die nicht staatlich geregelt werden müssen, bürgerschaftlichen Akteuren überantwortet. Deregulierung, Ermöglichung, Subsidiarität und der Abbau bürokratischer Strukturen als Elemente bürgerschaftlicher Reformen brauchen zu ihrem Gelingen ein Gegenstück: die innere Haltung der Bürgerinnen und Bürger, für die Gemeinschaft aus einer freiwillig übernommenen Verantwortung etwas zu tun.“<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“/Deutscher Bundestag, Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen 2002, S. 77.

Das entspricht einem Staats- und Verwaltungsverständnis, das unter dem Begriff *governance* bekannt ist, wonach regulierende und lenkende Funktionen des Staates zurückgenommen werden zugunsten einer größeren Aktionsfreiheit von Bürgerinnen und Bürgern und von gesellschaftlichen Gruppen. Staat oder Kommunen sind nach *Governance*-Vorstellungen nur noch gleichberechtigte Akteure neben anderen: Familie, Nachbarschaft, Organisationen, Unternehmen. Diese neue Rollenverteilung wird im Bericht der Sachverständigenkommission zum Ersten Engagementbericht der Bundesregierung folgendermaßen beschrieben: „Die Bürgerin bzw. der Bürger wird nicht nur als Leistungsempfänger und Konsument, sondern als aktiver, eigensinniger und relativ selbst bestimmter Koproduzent im System des gesellschaftlichen Bedarfsausgleichs betrachtet.“<sup>6</sup>

Die Not – die Löcher in den sozialen Netzen, die finanzielle Austrocknung der Kommunen – wird so zur gleichermaßen verwaltungstechnischen wie demokratischen Tugend umgedeutet. Mehr Teilhabe, mehr Einfluss, mehr Integration Ausgegrenzter, mehr Partizipation, größere Chancen, individuelle Kreativität einzubringen, Qualitätssteigerung der öffentlichen Dienste durch Innovationspotenzial der Freiwilligen – wenn die Bürgerschaft vor Ort aktiv wird, sind laut *Governance*-Konzepten die segensreichen Folgen zahlreich. Religiös oder philanthropisch begründete Rechtfertigungen für Engagement spielen demgegenüber nur noch eine Nebenrolle.

In der real existierenden „Bürgergesellschaft“ findet sich jedoch wenig, was die Erwartungen an mehr Partizipation und Mitsprache rechtfertigt. Meist erinnern sich Politik und Verwaltung an die „Aktivbürgererschaft“, wenn es mit den Kommunalfinanzen bergab geht oder das unterfinanzierte Pflegesystem seine Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. Partizipation und Eigensinn stoßen jedoch schnell an Grenzen, sobald die Bürgerinnen und Bürger kommerziellen Interessen ins Gehege kommen. Die „Wutbürger“ gegen die Verlegung des Stuttgarter Hauptbahnhofs

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag, Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung. Bericht der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 17/10580, S. 194.

in den Untergrund werden eher nicht als „Koproduzenten im System des gesellschaftlichen Bedarfsausgleichs“ gesehen.

## Freiwilligenarbeit – Lösung für Finanznot und Personalmangel?

Vier große gesellschaftliche Bereiche sind es vor allem, die sich inzwischen in erheblichem Umfang auf das ehrenamtlich-freiwillige Engagement stützen: die Kommunen einschließlich der in ihrem Umfeld angebotenen kulturellen Dienste, der Bildungssektor, Kranken- und Altenpflege, schließlich der soziale Sektor im engeren Sinn, die Arbeit mit Armen, Obdachlosen oder Flüchtlingen.

**Kommunen.** Leere Kassen gehören in der Mehrzahl deutscher Kommunen zum Alltag. Das Geld, das man aus eigener Steuerhoheit generiert beziehungsweise von Bund oder Land erhält, reicht bestenfalls für die stetig steigenden Sozialausgaben, die die Kommunen zu leisten verpflichtet sind. Am ehesten lässt sich noch an den sogenannten freiwilligen Leistungen sparen. Die Folgen sind bekannt: Schlaglöcher in den Straßen, ungepflegte Parks, marode Museen, geschlossene Büchereien und Schwimmbäder. Ein Ausweg aus dem Dilemma scheint darin zu liegen, manches, was bisher aus kommunalen Haushalten finanziert wurde, zu privatisieren, oder zumindest private Sponsorengelder in großem Umfang einzuwerben, etwa um Museen weiter betreiben zu können. Eine weitere Möglichkeit liegt in der Nutzung freiwilligen Engagements. Wer in überschuldeten Gemeinden noch Wert auf einen gepflegten Park legt, wird immer häufiger gebeten, den Müll dort selbst einzusammeln und die Beete umzugraben. Städtische Museen versorgen sich über ihre Fördervereine mit ehrenamtlichen Kassierern, Verkäuferinnen im Museumsladen oder Aufsichtspersonal. In kleineren Gemeinden können kommunale Büchereien oder Schwimmbäder nur überleben, weil sie von Fördervereinen ehrenamtlich betrieben werden. Zu Kultur und Freizeiteinrichtungen, die ohne Ehrenamtliche nicht mehr existierten, kommt in ländlichen Gebieten der „Bürgerbus“ als Ersatz für den ausgedünnten öffentlichen Personennahverkehr hinzu.

Großstädte müssen sich seit Längerem der Herausforderung stellen, dass bis zu ei-

nem Viertel ihrer Bewohnerschaft aus armen Menschen besteht, Alleinerziehenden, Erwerbslosen, Migranten, Menschen mit Suchtproblemen. Mit Konzepten wie Quartiersmanagement und Sozialraumorientierung versuchen die Städte, die Lebensqualität in sozial benachteiligten Vierteln zu verbessern. Hauptamtliche Sozialraumkoordinatoren und -koordinatorinnen leisten der Bewohnerschaft Hilfe zur Selbsthilfe, etwa um ein Mieternetzwerk aufzubauen, Jugendzentren zu betreiben oder Deutschkurse für Mütter mit Migrationshintergrund zu organisieren. Die Bewohnerschaft bei der ehrenamtlich zu leistenden Selbsthilfe zu unterstützen, ist ein wichtiger Baustein in dem Bemühen, das Lebensumfeld in den Quartieren und das Selbstbewusstsein der Bewohnerinnen und Bewohner zu verbessern, kann aber auf Dauer kein Ersatz sein für fehlende existenzsichernde Erwerbsarbeit, bezahlbaren Wohnraum und bessere Bildungsangebote, kurz: für politische Lösungen der sozialen Problematik.

**Bildung.** Trotz inzwischen verbesserter Ergebnisse in internationalen Vergleichsstudien wie PISA versagen deutsche Grundschulen weiterhin bei der Aufgabe, allen Kindern Lesen und Schreiben beizubringen. Immer mehr Schulkinder haben Förderbedarf. Im vorschulischen Bereich fehlen trotz großer Anstrengungen seitens des Bundes weiterhin Krippen- und Kitaplätze, Erzieherinnen sind im internationalen Vergleich mangelhaft ausgebildet und schlecht bezahlt, die Gruppen in Kitas und die Klassen in den Schulen sind zu groß, um Kinder individuell zu fördern.

Mit großer Selbstverständlichkeit wird davon ausgegangen, dass freiwillig Engagierte die jahrelangen Versäumnisse in der Schul- und Bildungspolitik ausbügeln. Bundesweit gehen täglich Tausende Ehrenamtliche in Schulen, um mit Kindern Lesen und Schreiben zu üben, oft pensionierte Lehrerinnen und Lehrer. Musik- oder Sportunterricht kann häufig nur dank Spendengeldern oder Freiwilligen stattfinden. Wissenschaftlich fundierte Nachweise, ob Lesepatenschaften beziehungsweise Lesementoring tatsächlich zur Kompetenzerweiterung von Kindern und Jugendliche führen, liegen nicht vor.

**Pflege.** Für den großen Personalmangel im Bereich Gesundheit und Pflege gibt es mehrere Gründe. Die demografische Entwicklung,

die mit einer steigenden Zahl hilfsbedürftiger alter Menschen einhergeht, ist nur einer. Die Wohlfahrtsverbände, traditionell die Ausführenden im deutschen Sozialstaatsystem, wurden durch Fallpauschalregelungen und die Öffnung des Marktes für private Anbieter unter Druck gesetzt und sparen am Personal. Die Fachkräfte, überwiegend Frauen, müssen in einem engen Zeitrahmen standardisierte Pflegeleistungen erbringen und diese lückenlos dokumentieren. Es fehlt die Zeit für Gespräche, Empathie, Zuwendung. Was den Beruf einmal attraktiv machte, nämlich sich um Menschen zu kümmern, wird jetzt delegiert, an die „Grünen Damen und Herren“ im Krankenhaus und unterschiedliche Gruppen von Ehrenamtlichen in der Altenpflege.

Die Sicherung einer halbwegs humanen Altenbetreuung durch Ehrenamtliche ist nicht als kurzfristige Überbrückung eines Notstands gedacht, sondern als Dauerlösung angelegt. In verschiedenen Pflegeleistungsneuausrichtungs- und -ergänzungsgesetzen der vergangenen Jahre wurde der sogenannte Pflegemix rechtlich verankert: Das die Pflegeleistungen regelnde Sozialgesetzbuch (SGB) XI setzt in mehreren Paragrafen auf niederschwellige Betreuungsangebote, wozu ausdrücklich auch die Förderung ehrenamtlicher Strukturen gehört, das heißt, die Pflegekassen erstatten den Trägern Ausgaben für die Rekrutierung, Ausbildung und Betreuung der „Pflegeehrenamtlichen“.<sup>17</sup>

**Soziales.** Vor allem aber boomt das Ehrenamt im klassischen Bereich des Sozialen. Seit den drastischen Umstellungen und Kürzungen der Sozialtats um die Jahrtausendwende läuft in dem komplexen Zusammenspiel von kommunalen Ämtern, Sozialversicherungsträgern, Wohlfahrtsverbänden und Freien Trägern sozialer Dienste nichts mehr ohne Freiwillige. Gleichzeitig wächst das Aufgabenspektrum, weil die Zahl der Armen und Hilfsbedürftigen steigt. Neue von Bund oder Land aufgelegte Programme sollen helfen, ausreichend Geld steht aber selten zur Verfügung. Also werben die Kommunen beziehungsweise die von ihnen beauftragten Träger Engagierte ein, die die Arbeit umsonst oder gegen eine geringe Aufwandsentschädigung leisten.

Bundesevorgaben erleichtern auch hier den Zugriff auf die Ressource Ehrenamt. Die

<sup>17</sup> Vgl. §§ 45d, 82b und 87b SGB XI.

„Bundesinitiative frühe Hilfen“, basierend auf dem Kinderschutzgesetz von 2012, unterstützt beispielsweise lokale Netzwerke im Kampf gegen Kindesvernachlässigung und Misshandlung und verweist dabei ausdrücklich auf die Förderfähigkeit von Ehrenamtsstrukturen. In Köln arbeitet in diesem Rahmen das „KiWi“-Kinderwillkommensprogramm. Familien von Neugeborenen werden aufgesucht und die Eltern über Hilfsangebote und ärztliche Versorgung informiert, klassische, präventive, aufsuchende Sozialarbeit also, die viel Erfahrung und Einfühlungsvermögen erfordert. In Köln wird sie aber von ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen der Wohlfahrtsverbände nach einer Kurzausbildung geleistet.

So gut wie vollständig auf Ehrenamtlichkeit bauen die vielen privaten oder kirchlichen Initiativen im sozialen Bereich: Obdachloseninitiativen, Flüchtlingsunterstützerkreise, Kindermittagstische, die „Tafeln“.

## Monetarisierung des Ehrenamts

Trotz ständiger Werbung für das Ehrenamt ist Gratisarbeit nicht für alle selbstverständlich. Daher wird immer öfter mit Aufwandsentschädigungen aller Art gelockt. In der Gruppe der besonders umworbenen jüngeren Rentnerinnen und Rentner gibt es viele mit niedrigem Einkommen, die auf ein finanzielles Zubrot angewiesen sind. Sie arbeiten häufig als Thekenhilfe im Altencafé oder bei der Entlastung der Angehörigen von Demenzkranken auf Basis der sogenannten Übungsleiterpauschale des Einkommenssteuergesetzes, wonach nebenberuflich tätige beziehungsweise ehrenamtliche Trainer in Sportvereinen, Chorleiterinnen, aber auch Erzieher und Betreuerinnen bis zu 200 Euro im Monat steuer- und abgabenfrei einnehmen dürfen. Die zusätzlichen Betreuungskräfte für Pflegebedürftige nach SGB XI werden häufig von den Verbänden – nach einem Orientierungspraktikum und einer Kurzausbildung – auf 450-Euro-Basis beschäftigt. 2010 wurde eine Praxis, unter anderem der Arbeiterwohlfahrt, bekannt, Mini-Jobs in der Altenpflege mit Aufwandsentschädigungen in Höhe der Übungsleiterpauschale zeitlich und finanziell aufzustocken. Das rief zunächst Empörung hervor, denn hier wurden offensichtlich Steuererleichterungen für die Förderung des Ehrenamts zur Senkung von Personalkosten missbraucht. Die Kombi-

nation von Mini-Job und „Ehrenamt“ ist aber legal, so sehen es zumindest die Geringfügigkeitsrichtlinien der Sozialversicherungsträger vor.<sup>8</sup> Für ehrenamtlich Tätige gilt im Übrigen nicht das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Mindestlohngesetz.<sup>9</sup>

Dienste wie der BFD tragen ebenfalls dazu bei, die Grenzen zwischen Ehrenamt und dem Sektor prekärer Beschäftigung zu verwischen. Das Taschengeld von zurzeit maximal 363 Euro im Monat ist vor allem in den ostdeutschen Bundesländern eine Alternative zur Arbeitslosigkeit. Offiziell sollen der BFD ebenso wie die Jugenddienste FSJ und FÖJ arbeitsmarktneutral sein, das heißt, keine regulären Arbeitsplätze ersetzen. Viele Basisaktivitäten in der Grünpflege, bei Seniorenfahrten, beim Mittagstisch in Kitas und Schulen, auch einfache Tätigkeiten in der Pflege, in Büchereien, Obdachlosencafés oder an den Kassen von Bädern oder Theatern sind eigentlich Erwerbsarbeitsplätze, für die auch gering qualifizierte oder fachfremde Arbeitslose eingestellt werden könnten.

## Von der „Bürgerkommune“ zur „Engagementlandschaft“

Engagementpolitik ist vor allem in der Amtszeit von Bundesfamilienministerin Kristina Schröder (2009 bis 2013), in Verzahnung mit Landesregierungen und Kommunen, zu einem zentralen Politikfeld geworden: „Nationale Engagementstrategie“, „Nationales Forum für Engagement und Partizipation“, Bundesfreiwilligendienst, „Erster Engagementbericht“, „Freiwilligendienst aller Generationen“, „Engagierte Stadt“ – so lauten die Namen wichtiger Initiativen und Projekte auf Bundes- und Länderebene seit 2009.

Auf nichtstaatlicher Seite ist ein Kranz unterschiedlichster Institutionen und Anbieter damit beschäftigt, Freiwilligkeit und Bürgersinn zu fördern, Zivilgesellschaft und Spendenfreude anzuregen, zu vermitteln, zu begleiten, zu beforschen, zu propagieren und zu subventionieren.

<sup>8</sup> GKV Spitzenverband/Dt. Rentenversicherung Bund/Bundesagentur für Arbeit et al., Richtlinien für die versicherungsrechtliche Beurteilung von geringfügigen Beschäftigungen vom 12. November 2014, S. 38.

<sup>9</sup> Vgl. §22, Abs. 3 Mindestlohngesetz.

Kommunikationsagenturen und Projektbüros, Freiwilligenbörsen und Initiativen, Organisationsberatungen und Weiterbildungseinrichtungen, Koordinierungsstellen und Stiftungen, Internetportale und Universitäten, Forschungseinrichtungen und Netzwerke, Fundraisingagenturen und Verbände – eine ganze Dienstleistungsindustrie arbeitet daran, Deutschland mit einem Netz von „Engagierten Städten“, „Sorgenden Gemeinschaften“ und „Engagementlandschaften“ zu überziehen.

## Schluss

Bürgerschaftliches Engagement, die tätige Anteilnahme an dem, was um uns herum geschieht, im Quartier, in der Stadt, im Land, auch jenseits von Wahlen und Abstimmungen, ist in einer Demokratie unverzichtbar. Die Bereitschaft, sich einzusetzen, ist in Deutschland groß, wie sich nicht zuletzt in Notsituationen zeigt, etwa beim Elbe- und Donau-Hochwasser 2013 oder aktuell bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme. Bürgerinnen und Bürger opfern auch viel Zeit und Energie für innovative, selbstbestimmte Projekte und Aktionsformen, von *urban gardening* über Mitarbeit bei der freien Internet-Zykluspedie Wikipedia bis hin zu Bürgerprotesten gegen Großprojekte oder die Vernichtung von Landschaft durch den Braunkohleabbau.

Die wichtige Ressource Engagement wird jedoch missbraucht, wenn sie – institutionalisiert und auf Dauer berechnet – dazu dient, die Löcher in den Etats der öffentlichen Daseinsvorsorge zu stopfen und Mängel lediglich zu verwalten, statt sie zu beheben. Ja, die öffentlichen Kassen sind leer, das Gemeinwesen hat sich auf „Schuldenbremsen“ und „Schwarze Nullen“ festgelegt. Warum jedoch Staat, Kommunen und Wohlfahrtsverbänden das Geld für Infrastrukturmaßnahmen, Bildung oder Soziales fehlt, wird nicht mehr hinterfragt. Denn dann, spätestens, müsste die absurd ungleiche Vermögensverteilung in Deutschland, die immer breiter werdende Kluft zwischen Arm und Reich in unserem Land, das Missverhältnis zwischen der wachsenden Zahl von Milliardären und die in einigen Landesteilen bereits ein Fünftel der Bevölkerung ausmachende Zahl verarmter Menschen endlich auf die politische Agenda.

## Föderalismus

Eine föderale Ordnung ist stets ein Balanceakt: zwischen Einheit und Vielfalt, zwischen Dezentralisierung und Verflechtung. Die APuZ-Ausgabe 28–30/2015 widmet sich dem Thema „Föderalismus“. Dafür suchen wir sowohl längere wissenschaftliche Beiträge als auch feuilletonistisch gehaltene Essays, die sich aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven mit Fragen und Aspekten rund um Föderalismus auseinandersetzen. Der Call for Papers läuft bis zum 8. April 2015 und richtet sich besonders, aber nicht ausschließlich, an den wissenschaftlichen Nachwuchs.

Den Call for Papers können Sie hier herunterladen:  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz).

# APuZ

Nächste Ausgabe 16–17/2015 · 13. April 2015

## 70 Jahre Kriegsende

*Richard Overy*

8. Mai 1945: Eine internationale Perspektive

*Gabriele Metzler*

Ewiger Frieden? Zur Haltbarkeit von Nachkriegsordnungen

*Dan Diner*

Zwischenzeit 1945 bis 1949

*Ulrich Pfeil*

Kriegsende in Frankreich

*Leonie Treber*

Mythos „Trümmerfrau“: deutsch-deutsche Erinnerungen

*Elke Kleinau · Ingvill C. Mochmann*

Wehrmachtskinder – Besatzungskinder

*Peter Jochen Winters*

Der Frankfurter Ausschwitz-Prozess

*Martin Langebach · Michael Sturm*

Das Kriegsende als Erinnerungsort der extremen Rechten



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)  
Barbara Kamutzki  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
20. März 2015

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kuhessenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißensefer Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

**Aus Politik und Zeitgeschichte** wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale  
für politische Bildung/bpb  
Postfach 501055  
18155 Rostock  
Fax.: (038204) 66273  
[bestellungen@shop.bpb.de](mailto:bestellungen@shop.bpb.de)  
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)  
werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

*Adalbert Evers · Thomas Klie · Paul-Stefan Roß*

## 3–9 Die Vielfalt des Engagements

Politik und Dritter Sektor sollten die aktuelle Vielfalt von alten und neuen Formen des Engagements anerkennen, aber zugleich an der zivilgesellschaftlichen Profilierung des gesamten Ensembles verschiedener Engagementformen mitwirken.

*Ansgar Klein*

## 10–15 Grundlagen und Perspektiven guter Engagementpolitik

Die politische Förderung von Engagement bildet ein neues und noch fragiles Politikfeld. In dem Beitrag werden das Verständnis von „bürgerschaftlichem Engagement“ und Anforderungen einer guten Engagementpolitik skizziert.

*M. Alberg-Seberich · H. Backhaus-Maul ·  
S. Nährlich · A. Rickert · R. Speth*

## 15–21 Über die Zukunft von Engagement und Engagementpolitik

Zivilgesellschaftlicher Eigensinn und Selbststeuerung sowie Erschließung vorhandener Ressourcen und Wirkungsbeschreibungen markieren die Zukunft des organisierten Engagements.

*Rabea Haß · Annelie Beller*

## 22–28 Der Bundesfreiwilligendienst: Ein Erfolgsmodell für alle?

2011 wurde der Bundesfreiwilligendienst in Deutschland eingeführt. Dort können sich auch Menschen über 27 Jahren engagieren und er wird staatlich stärker gesteuert als die etablierten Freiwilligendienste. Der Beitrag zieht ein erstes Fazit.

*Haci-Halil Uslucan*

## 28–35 Freiwilliges Engagement von Zuwanderern

Wir werden älter, weniger und bunter. Vor diesem Hintergrund lässt sich auf die Potenziale von Zuwanderern als Ehrenamtliche nicht verzichten. Dafür sind Voraussetzungen zu schaffen, die ihnen den Zugang zum Engagement erleichtern.

*Frank Gesemann · Roland Roth*

## 35–42 Engagement im Quartier

In Stadtteilen mit einer Kumulation sozialer Herausforderungen kann freiwilliges Engagement das nachbarschaftliche Miteinander fördern, die lokalen Bildungschancen verbessern sowie die Partizipation von Zugewanderten unterstützen.

*Misun Han-Broich*

## 43–49 Engagement in der Flüchtlingshilfe

Die aktuellen Nöte einer zunehmenden Zahl von Flüchtlingen stellen Staat und Gesellschaft vor besondere Herausforderungen. Beziehungen zwischen Ehrenamtlichen und Flüchtlingen fördern die Integration und sollten gestärkt werden.

*Claudia Pinl*

## 49–54 Ehrenamt statt Sozialstaat? Kritik der Engagementpolitik

Bürgerschaftliches Engagement ist in der Demokratie unverzichtbar. Diese Ressource wird aber missbraucht, wenn sie dazu dient, die schwindende Finanzkraft von Kommunen, Bildungssektor oder Pflegeinstitutionen zu kompensieren.