

# Martina Wegner; Thomas Rübke

## Kommentare zum Generali Engagementatlas 2015

*Vortrag gehalten bei der Vorstellung des Generali Engagementatlas am 5.11.2014 im  
Wissenschaftszentrum Berlin*

Bei diesem Kommentar soll es weniger um eine wissenschaftliche Betrachtung entschieden, da diese ja durch den Bericht hervorragend geleistet wird. Besonders gut gefällt uns der Rückgriff auf bestehende Daten, der vorbildlich dafür ist, wie Engagementforschung ineinandergreifen soll. Wir haben uns dafür entschieden, unsere Erfahrung vor Ort in unseren Kommentar einfließen zu lassen, um die Inhalte des Berichts aus einer Praxisperspektive zu beleuchten.

Um unseren Kommentaren und Gedanken eine Struktur zu verleihen, wollen wir sie einerseits entlang einiger W-Fragen orientieren und quer oder ergänzend dazu immer wieder eine kulturelle Dimension einbringen, d.h. auf normative Aspekte des Engagements, auf Kooperationskultur, das Selbstverständnis der Akteure und sozialpolitische Implikationen/Hintergründe verweisen.

Dieser Ansatz ist der Versuch zu vermeiden, dass Sie durch zwei Kommentatoren Doppelungen erleiden. Stattdessen haben wir unsere Ideen aufeinander abgestimmt, Argumente gebündelt und Gegenargumente zueinander formuliert.

### **Warum ist diese Untersuchung wichtig?**

Eckard Priller (wzb) hat zu seinem Abschied vom wzb vor kurzem die Frage gestellt: Bringen die engagementunterstützenden Einrichtungen wie Freiwilligenagenturen wirklich etwas? Nur 7% der Vermittlungen ins Ehrenamt kommen über sie zustande (Freiwilligensurvey 2009).

Sollte man nicht besser die Primäreinrichtungen wie Vereine stärken?

Entschieden Nein! Das macht die Generali-Studie mehr als deutlich: die Engagementlandschaft ist im Wandel und sie wird verlieren, wenn sie auf die Infrastrukturthematik keine Antwort findet: Individualisierung und Vervielfältigung des Bürgerschaftlichen Engagements, Differenzierung der engagementpolitischen Strategien, die darauf antworten, verlangen nach neuen Teilhabepattformen und Informationskanälen. Sie sind nicht nur Vermittlungsinstanzen, woran sie Priller vor allem messen will, sondern haben auch wichtige Entwicklungs-, Beratungs-, Qualifizierungs- und Vernetzungsfunktionen (S. 27), auch das zeigt die Studie klar auf.

Es kann dabei nicht um das gegenseitige Ausspielen von altem und neuem Ehrenamt, diesem oder jenem Einrichtungstyp gehen. Wir müssen vom Flickenteppich wegkommen und von der Mangelverwaltung. Die Konkurrenz wird nach unserer Beobachtung meist angeheizt wegen der wenigen Mittel, die es insgesamt gibt, weniger über die vorhandenen Doppelstrukturen. Meist ist man vor Ort – gerade wegen der wenigen Mittel – dankbar, wenn eine andere Stelle eine Aufgabe übernimmt, die man selbst für wichtig hält, aber kaum stemmen kann. Neid auf die politische Gunst für diesen oder jenen Einrichtungstyp gibt es durchaus. Der Teppich wird immer fadenscheinig bleiben, wenn wir insgesamt nicht mehr Ressourcen in die Hand nehmen und das Thema politisch ernster genommen wird. Das macht die Generali-Studie mehr als deutlich.

Diesen Grundforderungen muss aber eine vertiefende Debatte folgen. Auch wenn wir mit mehr Mitteln eine größere Flächendeckung erreichen können, ist noch nicht gesagt, wie der Teppich zukünftig geknüpft werden soll.

Es gibt in der engagementpolitischen Landschaft der vielen Überzeugungstäter durchaus unterschiedliche Positionen, die im Generali Bericht (man denke an Loring Sittlers Exkurs zu Engagementbereichen und Zielgruppen – deutlich ausgesprochen werden.) Manche verwaschene Begriffe müssen wir endlich präzisieren. Was heißt genau Koproduktion, was Kooperation im Feld der engagementunterstützenden Einrichtungen? Was kann der Beitrag des Bürgerschaftlichen Engagements zur Daseinsvorsorge sein. Was umfasst diese Daseinsvorsorge überhaupt. Wie stellt sich das Verhältnis von Bürgerfreiheit und Bürgerpflicht dar, zwischen Eigensinn und Aufgabenwahrnehmung? Wer entscheidet eigentlich hierüber? Gibt es einheitliche Lösungen? Soll es sie überhaupt geben oder muss sie es geben, um die wenigen Mittel, die wir haben auch effizient einzusetzen? Oder wird es immer bei einem Flickenteppich bleiben, weil es in der Zivilgesellschaft nicht nur einen Webstuhl sondern viele gibt? Ein Flickenteppich kann ja auch ganz schön sein.

Noch einige Anmerkungen zur Kultur in den engagementunterstützenden Einrichtungen: Den engagementunterstützenden Einrichtungen kommt in der zukünftigen Entwicklung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle zu. Als Andockstellen, an denen neue Entwicklungen und Notwendigkeiten im Gemeinwesen sichtbar und – im besten Fall innovativ - lösbar werden, prägen sie durchaus auch Diskussionen, weil sie eben nicht nur Engagement vermitteln. Sie können neue Themen schnell aufgreifen und damit auf gesellschaftliche Probleme aufmerksam machen. Und gerade deswegen sollten wir mit den Ergebnissen vorsichtig umgehen und den engagementunterstützenden Einrichtungen nicht zu viel abringen wollen, sie nicht zu sehr standardisieren und in ein Schema pressen wollen. Wir lesen im Bericht von der „Leistungsanalyse“ und „Effizienzkriterien“ und der Notwendigkeit eines systematischen Vorgehens. Mit diesen Betrachtungen legen wir einen unternehmerischen Maßstab an – der ja fast überall zum Maß aller Dinge wird. Vielleicht entsteht aber auch vieles an Projekten und Ideen, weil man seinen eigenen – gerade nicht ökonomischen - Regeln folgt. Ich war gestern für die bagfa in einer Freiwilligenagentur, um dort die Qualität zu prüfen. Ein Unternehmensberater würde sicher darauf hinweisen, dass die Agenturleitung mehr delegieren müsse, um sich mehr auf Strategie und Auswertung konzentrieren zu können. Stattdessen ist sie für ihre dort tätigen Freiwilligen stets verfügbar und ansprechbar – unterstützt sie in ihrer Arbeit und erkennt sie auf diese Weise an. Wir brauchen vielleicht keine institutionalisierten „Kreativitätsprozesse“, wenn wir Zeit für Ideen geben, eine Kultur pflegen, die verschiedene Geschwindigkeiten aushält und Experimente zulässt, die zunächst keinen Effizienzkriterien standhalten, aber vielleicht die Grundlage von sozialer Innovation sind. Vielleicht ist das auch der Grund, warum die befragten Einrichtungen gar nicht so begeistert von einer Qualitätsberatung sind.

### **Wer handelt im Feld?**

Eine Vielzahl von Infrastruktureinrichtungen sind entstanden: Top down, bottom up. Es ist in einer BE-bewegten Zeit schön zu sehen, dass sie in den letzten 13 Jahren von 585 auf 3.408 angestiegen sind. Wer waren die Treiber dieser Entwicklung? Landes- und Bundesmodellprogramme stehen gegen Graswurzelentwicklungen. Aber wenn man näher hinsieht, verschränkt sich doch vieles. Weil sich ein Bedürfnis an der Basis regt, entsteht ein Bedürfnis nach staatlicher Förderung. Auch wenn die Funktion von unten gewünscht wird, wird gleichsam von oben getauft: Vielfalt entsteht oft durch den Wunsch der Politik, eine neue Einrichtung zu kreieren: Z.B. Mitmach-Zentralen in Mecklenburg-Vorpommern oder Seniorenservicebüros in Niedersachsen (im Unterschied zu Seniorenbüros). In Bayern ist mir der Unterschied von Koordinierungszentren des Bürgerschaftlichen Engagements und Freiwilligenagenturen auch noch nicht so recht klar geworden, geschweige denn die alte, von der Caritas herrührende Unterscheidung von Freiwilligenagenturen und –zentren. Dann ist unsere Lagfa (Landesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen Bayern) für alle FA/FZ und KOBE zuständig. So heißt das dann im Fachjargon.

Vor Ort heißen dann die Einrichtungen nochmal anders: „Auf geht's“ oder „Schwungrad“ oder „Zentrum Aktiver Bürger“ Vielleicht kommen wir nicht mehr zurück ins 19. Jahrhundert,

wo die Freiwillige Feuerwehr noch eine Freiwillige Feuerwehr war. Die Frage der Benennung kann man vielleicht gelassener sehen.

Aber auch: Ist es denn so schlimm, wenn es zu verdoppelten Angeboten kommen sollte? Im Bereich der Sozialberatung oder der Kinder- und Jugendhilfe gehört zur Kundenorientierung auch, dass man aus verschiedenen Angeboten wählen kann, Also nicht nur die katholische Familienberatungsstelle nutzen muss. Letztlich passt genau das ja auch in unsere Zeit der Individualisierung, wo vielleicht auch die Vermittlung des Engagements ideologisch oder geografisch oder vom Zugang her zum Engagierten passen muss. Der Weg zwischen strenger Effizienz und mancher Überschneidung muss wahrscheinlich vor Ort gefunden werden. Es gibt keine generellen Lösungen: Sollten wir wie im „Blaulicht-Bereich“ eine gemeinsame Rufzentrale haben? Die 115 für alle engagementwilligen Bürgerinnen und Bürger? Oder wollen wir eher mit einer Vielfalt leben, die dann vielleicht ihr Versprechen auf Transparenz wieder dementiert...

### **Ausreichende, nachhaltige Ressourcen: Wann, wenn nicht jetzt?**

Sockelfinanzierung vs. Mangelverwaltung. 39% der Einrichtungen haben unter 50.000 Euro Budget (S. 44.) Jetzt haben wir es verlässlich und es steht schwarz auf weiß. Kein geringes Verdienst der Generali-Studie. Wir brauchen verlässliche Kerne, das ist die berechtigte Botschaft. Aber wo ist die Grenze zwischen Verlässlichkeit und strategischer Indienstnahme? Plattformen sollten flexibel mit ihren Ressourcen umgehen können, Puffer haben. Geld, das Förderzwecke genau festlegt, ist nur zum Teil gut. Gerade aber die meisten Förderrichtlinien gehen am Bedarf diese Einrichtungstyps vorbei: Die Schulverwaltung fördert vielleicht Bildungspatenschaften, das Gesundheitsdezernat pflegenaher Dienste, das Sozialdezernat Nachbarschaftshilfen. Es geht nicht nur um die quantitative Höhe der Förderung, sondern auch um die Qualität. Es braucht nicht nur einen Sockel, sondern auch eine größere Flexibilität der Mittelverwendung.

Ein großes Fazit der vorliegenden Studie ist, dass zu wenig Geld für große Aufgaben und großartige Leistung der engagementunterstützenden Einrichtungen zur Verfügung steht. Wenn wir nur auf Wirkungsmessung schauen und nur auf eine Leistungsanalyse, nur auf die Vollständigkeit der Angebotspalette, tragen wir eher dazu bei, dass die Agenturen auch noch ihre geringen Mittel verteidigen und ihren „Mehrwert“ rechtfertigen müssen. Und wir alle wissen, dass ihre Aufgabe – genau wie das Engagement der Freiwilligen – mehr ist als Geld bezahlen kann. So lange der Bericht diese Botschaft, die ja auch enthalten ist, genau so stark in den Vordergrund stellt, ist dieser Bericht ein wichtiger und guter Beitrag.

Feste Anlaufstellen, die grundsätzlich für die gesamte Brandbreite des Engagements zuständig und in der Kommune verankert sind, sind von großer Bedeutung. Das wird deutlich, wenn man sich andere Modelle, zum Beispiel die Transition Towns in England, ansieht. Man ist dort durch Spenden völlig eigenfinanziert (aber definitiv auch mit mangelnden Finanzen), aber die Unabhängigkeit von Kommune oder Träger scheint nicht zu mehr Kooperation oder Vernetzung zu führen, sie ist häufig nur mühseliger. Und ruft stark Einzelinteressen auf den Plan, die sich manchmal eher auf Selbstverwirklichung als auf das Gemeinwesen aller BürgerInnen beziehen.

Sicher sind Mischfinanzierungen interessant und können auch zu mehr Vernetzung und Sichtbarkeit führen. Das schaffen aber in erster Linie die größeren und etablierteren Agenturen in größeren Städten mit einer großen Auswahl an – passenden - Kooperationspartnern. Die Jagd nach dem lieben Geld wird aber dann sinnlos, wenn sie zu viele Ressourcen bindet und von der eigentlichen Arbeit und Ausrichtung ablenkt.

## **Wo findet Infrastruktur statt?**

In den Kommunen! Bund und Länder helfen mit, und sie müssen das nachhaltig tun. Aber sind die Kommunen schon aufgewacht? Sind sie in der Lage, das Feld zu beackern? Wo sind neben einigen Vorzeigekommunen wie Arnsberg oder Viernheim die flächendeckenden Bewegungen? Wo sind eigentlich die kommunalen Spitzenverbände in der engagementpolitischen Diskussion? Engagement-Räume zu gestalten (so nennt das die Engagementsstrategie Baden-Württemberg) setzt auch Vernetzung zwischen Kommunen, z.B. auf Landkreisebene voraus. Das empfiehlt die Generali-Studie zurecht. Aber das sind verdammt dicke Bretter. Da gibt es nur wenige gelungene Beispiele. Man kooperiert kommunal in diesem Bereich oft eher dann, wenn Geld kommt (Leader z.B. oder Landesprogramme). Zudem: Wollen die Kommunen überhaupt den engagementpolitischen Blick über den eigenen Tellerrand? Oder sitzt jeder Bürgermeister auf seinen eigenen Vereinen?

In Bayern ist man – mit Blick auf Engagementregionen - den Weg der Koordinierungszentren auf Landkreisebene gegangen. Die Ergebnisse der Evaluation zeigen durchaus, dass es möglich ist, seitens der Landkreise Vernetzungen anzustoßen. Allerdings wird auch deutlich, dass es viel Zeit braucht, um die Vernetzung herzustellen und dass diese auch nur langsam sichtbar wird – ein weiteres Plädoyer gegen kurzfristige Projekte, die auf dieser Ebene wenig hilfreich sind. Engagementregionen zeigen sich auch in der Akzeptanz der Ehrenamtskarte, wie deren Evaluation in Bayern belegt: Einerseits will sich der/die Freiwillige mit der Kommune/dem Landkreis identifizieren, in der/dem man sich engagiert, aber auch die Vorteile des Engagements im benachbarten Landkreis wahrnehmen können. Wir müssen genau diese Balance zwischen persönlicher Identifikation und sinnvollem regionalem Bezug herstellen.

## **Mit wem soll kooperiert werden?**

Die engagementunterstützenden Einrichtungen sollen untereinander mehr kooperieren, empfiehlt die generali-Studie? Der konstatierte Mangel an Kooperation, Loring Sittler hat ihn vielleicht ein wenig überzeichnet, aber aus eigener Erfahrung können wir sagen: Es stimmt: Da wäre mehr drin (S. 32). Woher kommt er? Haben die Einrichtungen für diese Kooperation überhaupt Ressource neben dem Tagesgeschäft? Oft sind sie überfordert, sie müssen erstmal ihr Pflichtprogramm leisten, dann erst kommt die Kür der Vernetzung.

Es stimmt aber auch: Wenn Einrichtungen ein gewisses Alter und eine gewisse institutionelle Festigkeit erreicht haben, fällt ihnen vielleicht die Kooperation nicht leichter, manchmal sogar schwerer: Sie stehen auf eigenen Füßen, verfügen über genügend eigene Ressourcen und haben andere Kooperationspartner dann vielleicht nicht mehr nötig. Von Niklas Luhmann und Max Weber kann man lernen: Die Forderung, endlich zu einer normalen Institution zu werden, bringt oft nicht mehr, sondern weniger Kooperationsfreude mit sich. Man kann dies beispielsweise erleben bei den vielen und oft schon länger existierenden Einrichtungen, die sich auf städtische Sozialräume beziehen: Da besteht der Nachbarschaftstreff des Amtes für Wohnen (vor Jahren gefördert durch das Programm Soziale Stadt und jetzt endlich in der Regelförderung) neben dem vor Jahrzehnten gegründeten soziokulturellen Stadteilladen der Kulturdezernats und dem Seniorentreff des Sozialdezernates. Jede Einrichtung verwirklicht sich gleichsam selbst, ohne auf das dazwischen zu schauen. Diese Kooperationsbereitschaft aufrechtzuerhalten, ist also eine stete Herausforderung. Ressourcen allein machen das nicht aus. Das letzte Heilmittel ist noch nicht gefunden.

Dass die interkommunale Zusammenarbeit noch immer schwer zu erreichen ist, weiß jeder, der schon mal versucht hat, zwei Feuerwehren aus benachbarten Ortschaften zusammenzulegen. Und auch im Landkreis hängt das Gelingen der Kooperation stark von der Zusammenarbeit (und der Sympathie) zwischen Landrätin und BürgermeisterInnen ab. Aber auch in den vielen runden Tischen und Gremien funktioniert die Vernetzung nur bedingt. Häufig bleibt man in der gegenseitigen Information stecken, eine wirkliche Kultur der Zusammenarbeit hat sich noch nicht entwickelt, die Konkurrenz steht oft noch im

Vordergrund. Häufig gibt es dafür auch keine zeitlichen Ressourcen – oder auch keine gemeinsamen Ziele.

Aber auch in der „Engagementszene“ fällt die Vernetzung oft schwer: So wissen zum Beispiel die Selbsthilfe und das Bürgerschaftlichen Engagement und seine Vermittlung häufig nicht voneinander, kooperieren nicht und haben ein unterschiedliches Selbstverständnis.

Der Bericht mahnt den konsequenten Einbezug von Wirtschaftsunternehmen an. Das ist sicher notwendig, allerdings auch nicht einfach. Corporate Volunteering und Corporate Citizenship funktionieren, gerade mit großen Firmen, die entsprechendes Personal im Unternehmen dafür abgestellt haben. Eine Kooperation im Sinne einer Partnerschaft, bei der das Unternehmen sich als Bürger einbringt und sich für das Gemeinwesen als gemeinsames Spielfeld interessiert, ist selten. Einrichtungen und runde Tische klagen oft, dass sie die Unternehmen einladen, diese aber nicht kommen. Vor Ort sieht es so aus, dass kleine und mittelständische Unternehmen überwiegen, mit max. 20-30 Mitarbeiterinnen. Um mit den entsprechenden gesellschaftlichen Akteuren Ziele und Visionen diskutieren zu können, wäre es gut entscheidungsfähig sein, also im Unternehmen leitend sein. Und gerade die Chefs von kleinen und mittelständischen Unternehmen haben lange Arbeitszeiten und wenig Zeit. Und eine Diskussion, wer nun am runden Tisch vertreten sein könnte, ist schwer in die Unternehmen hineinzutragen.

### **Mit welchen Schwerpunkten?**

Der Bericht stellt fest, dass die großen Engagementbereiche von den engagementunterstützenden Einrichtungen nicht ausreichend bedient werden. (S. 28 f.) Der soziale Bereich dominiert. Ist das per se schlimm? Kommt der Sport nicht selbst an seine Ehrenamtlichen? Brauchen alle Bereiche diese Infrastrukturen im gleichen Maße? Jemand, der im Glauben verankert ist, wird den Weg zur Kirche vielleicht von selbst finden.

Aber es kann auch Bereiche geben, die deswegen nicht abgedeckt sind, weil den engagementunterstützenden Einrichtungen die Expertise und der Zugang fehlen. Dazu gehört der Kulturbereich, vielleicht auch der Bildungsbereich. Die engagementunterstützenden Einrichtungen hängen meist an den Sozialverwaltungen oder den Sozialministerien. Daher sind sie von Haus aus an sozialen Themen näher dran, aber auch von bestimmten Förderrichtlinien abhängig. Ihr Potenzial als Querschnittseinrichtungen wird so freilich nicht abgerufen. Richtig ist es daher, dass die Generali-Studie die soziokulturellen Zentren als engagementunterstützende Einrichtungen benennt. Das war bislang in der Literatur nicht der Fall. Das bürgerschaftliche Engagement als Querschnittsthema für alle Politikfelder sichtbar zu machen wird nur mit viel Ausdauer gelingen.

Gibt es hier Traditionen, die sich erst allmählich auflösen? In der Freiwilligenagentur, in der ich gestern war, hat man nun ein Projekt zur Zusammenarbeit mit den Vereinen gestartet, weil man bisher nur mit 2-3 Vereinen in Kontakt war.

Grundsätzlich wohnt dem Bürgerschaftlichen Engagement ein Element des Zufalls inne, was wo und wie angeboten wird, hängt oft von den Bedingungen vor Ort (Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten) und den Ideen der Bürgerschaft ab – es kann nicht den Anspruch erheben, flächendeckend oder vollständig zu sein. Ob die engagementunterstützenden Strukturen diese Zufälligkeit heilen können und sollen, muss genau überlegt werden.

### **Was wird vergessen?**

Demokratische Mitsprache, lokale Teilhabeprozesse organisieren. Spielen da die Infrastrukturen keine Rolle? Die Bürgerstiftungen als unabhängig finanzierte Einrichtungen könnten und wollen hier eine größere Rolle spielen. Welche Rolle nehmen sie beispielsweise bei Stadtforen oder Runden Tischen für bestimmte lokale Themen ein? Muss man generell

fragen: Sollten engagementunterstützende Einrichtungen auch für die „struppigen“ Gruppen (so Hannes Wetzel aus Baden Württemberg) eine Plattform bieten, die vielleicht politisch in der Opposition sind? Wäre dies nicht ein Zeichen, wirklich erwachsener, gefestigter Demokratie? Die soziokulturellen Zentren waren ja auch mal wichtig als Treffpunkte sozialer Bewegungen. Hier wäre weiterer Rechwerchebedarf über die Generali-Studie hinaus.

Eine wichtige Aufgabe haben die Agenturen beim Einbezug aller gesellschaftlichen Gruppen. Gerade das politische Engagement darf nicht elitär oder von der Mittelschicht mit homogenen Werten und Vorstellungen geprägt sein.

Und die direkte Unterstützung im Kiez ist wichtig: Was vor dem institutionalisierten Engagement liegt. Eine Untersuchung in der Nordweststadt in Frankfurt, die im Rahmen der Arbeit der Sachverständigenkommission zum zweiten Engagementbericht durchgeführt wurde, verweist auf eine hohe Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme, zu Graswurzelengagement. Die Quartiersmanager sind hier wichtige Ansprechpartner, die sobald sich Bereitschaft/Ideen der BürgerInnen zeigen, Ressourcen in Form von Räumen, Zugängen etc. verfügbar machen müssen. Die Agenturen können hier wichtige Unterstützer sein.

### **Welche Fragen bleiben offen?**

Wir sollten auf der Basis von Generali- und der etwas älteren ZiviZ-Studie zu den Organisationsformen der Zivilgesellschaft und dem anstehenden Freiwilligensurvey weiter darüber nachdenken, wie sich gute Arrangements von engagementunterstützenden Einrichtungen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort bilden und entwickeln lassen. Dazu könnte das neue Programm „Engagierte Stadt“ ein gutes Untersuchungsfeld bieten. Es gibt wahrscheinlich viele gute Lösungen aber auch nicht beliebig viele Lösungen. Dies sollte man noch besser erforschen. Wir haben jetzt mit dieser Studie ein wichtigen Schweinwerfer zur Beleuchtung des Feldes. Hinzugewonnen.